

#Redebedarf

Petitionsrecht 4.0

Fünf Empfehlungen
für eine
Modernisierung des Petitionsrechts
in Deutschland

Version: 1.1

Datum: 25.06.2018

Autor: Jörg Mitzlaff



openPetition



openDemokratie

Inhalt

Einleitung	1
Petitionsrecht in Deutschland	2
Fünf Empfehlungen an die zukünftige Regierung	3
Recht auf Behandlung bei 100.000 Unterschriften	3
Aktuelle Stunde Öffentliche Petitionen	4
Bearbeitungsfristen für Petitionen	6
Regeln für digitale Signaturen	8
Arbeitskreis Bürgerbeteiligung	12
Ausblick	14
Literaturverzeichnis/Quellen	15

Einleitung

“Wenn wir öffentliche Petitionen als Instrument der Bürgerbeteiligung zu Ende denken, muss das Petitionsverfahren schlanker werden, es muss in herausragenden Einzelfällen das ganze Parlament erreichen können und es muss ehrlicher werden, was den Nutzen für die Bürger angeht, und zwar aus der Sicht der Bürger, nicht aus der Sicht der Verwaltung und nicht aus der Sicht der Mandatsträger.”

Jörg Mitzlaff, Gründer & Geschäftsführer openPetition

#Redebedarf - so lautet der Hashtag der Kampagne für eine Modernisierung des Petitionsrechts in Deutschland. Der Hashtag fasst sehr gut zusammen, worum es der Petitionsplattform openPetition in ihrer Kampagne “Petitionsrecht 4.0 - Mehr Dialog, mehr digitale Beteiligung” geht: den politischen Gesprächsbedarf der Gesellschaft anzuerkennen und dass Menschen ihre wichtigsten Themen auf die politische Agenda setzen können. Sowohl einzelne Individuen, als auch Initiativen, Interessengruppen, Gewerkschaften oder NGOs nutzen Online-Sammelpetitionen immer häufiger, um Interessen und Meinungen zu bündeln und sie an Entscheidungsträger zu adressieren. Dabei beruht jede Petition auf dem Petitionsrecht, wie es in Artikel 17 GG geregelt ist.

Redaktionelle Anmerkung: Im vorliegenden Forderungspapier wurde aus Gründen der Lesbarkeit auf die gleichzeitige Nennung beider Geschlechter verzichtet. Obwohl im Text eine Form verwendet wird, beziehen sich die Formulierungen im Text selbstverständlich auf Angehörige aller Geschlechter.

Petitionsrecht in Deutschland

Das Petitionsrecht in Deutschland basiert auf Artikel 17 GG: "Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden."

Die Einrichtung des Petitionsausschusses bei Gründung der BRD und dessen Existenz ist durch Artikel 45c GG gesichert.

Der rechtliche Rahmen, in dem sich die Arbeit des Petitionsausschusses des Bundestages bewegt, wird durch die Geschäftsordnung des Bundestages (im Weiteren GO-BT)¹, das Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (im Weiteren GGArt45cG)², die Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses (im Weiteren VG-PetA)³ und im Fall von Online-Sammelpetition durch die Richtlinien für öffentliche Petitionen (im Weiteren RL-ÖP)⁴ bestimmt.

Neben der Petitionsplattform des Bundestages bestehen weitere Plattformen für die Sammlung von Unterschriften, darunter die gemeinnützige Sammelplattform openPetition. 2015 fertigte der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages die Ausarbeitung "Parlamentarische und außerparlamentarische Online-Petitionsportale im Vergleich"⁵ an.

Das vorliegende Paper vermittelt einen Status Quo des aktuellen Petitionsrechts in Deutschland und widmet sich der Frage, wie die Chancen der Digitalisierung und die Erfahrungen mit Online-Sammelpetitionen in ein moderneres Petitionsrecht einfließen können.

Um eine Modernisierung des Petitionsrecht auf Bundesebene allgemeinverbindlich zu gestalten, müssen die Verfahrensgrundsätze, die Richtlinien für öffentliche Petitionen und die Geschäftsordnung des Bundestages an einigen Stellen geändert oder ergänzt werden.

Daraus ergeben sich konkrete Handlungsempfehlungen für die kommende Bundesregierung, die im Folgenden anhand der fünf Kernforderungen der Kampagne "Petitionsrecht 4.0" erläutert werden.

Jede der konkreten Empfehlungen steht für sich allein und könnte, jede für sich, die Bürgerbeteiligung auf Bundesebene voranbringen. Doch nur im Zusammenspiel aller fünf Punkte zeigen sie den Weg zu einer wirksamen Reform des Petitionsrechts auf Bundesebene.

¹ Deutscher Bundestag (2014).

² Deutscher Bundestag (1975).

³ Deutscher Bundestag (2014).

⁴ Deutscher Bundestag (2009).

⁵ Deutscher Bundestag (2015).

Fünf Empfehlungen an die zukünftige Regierung

Recht auf Behandlung bei 100.000 Unterschriften

Eingereichte Petitionen mit 100.000 Unterschriften werden vom Petitionsausschuss als Vorlage auf die Tagesordnung des Bundestages gesetzt.

Ein verbindliches Recht auf Behandlung von Bürgeranliegen gibt es bereits auf europäischer Ebene, auf Bundesländerebene und auf kommunaler Ebene. In anderen EU Ländern werden öffentliche Petitionen ebenfalls im Landesparlament behandelt.

Handlungsempfehlung:

Der Bundestag möge beschließen, dass die GO-BT wie folgt geändert wird:

§ 75 Abs. 1 Buchstabe i wird wie folgt gefasst:

“Beschlussempfehlungen, Berichte über Petitionen und herausragende Petitionen mit mindestens 100.000 Unterschriften,”

Der Petitionsausschuss möge beschließen, dass die VG-PetA wie folgt geändert werden:

Nr. 8.4 wird durch einen weiteren Absatz am Ende wie folgt ergänzt:

“Hat eine Sammel- oder Massenpetition das Quorum von 100.000 Unterstützern erreicht, so wird die Petition als herausragende Petition vom Ausschuss zur parlamentarischen Beratung auf die Tagesordnung des Bundestages gesetzt. Der Ausschuss kann beschließen, dass hiervon abgesehen wird, wenn von den maßgeblichen Initiatoren bereits eine herausragende Petition in der Bearbeitung ist oder wenn in der laufenden Wahlperiode in einer im Wesentlichen sachgleichen Angelegenheit bereits im Parlament beraten wird oder beraten wurde.”

Begründung:

Die meisten eingereichten Petitionen werden dem Parlament heute in einer monatlichen Sammelübersicht als Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses zur Abstimmung vorgelegt. Die Sammelübersicht enthält den Wohnort des Petenten, die Kategorie der Petition und die zuständige Behörde. Wie viele Unterstützer hinter einer Petition stehen, geht daraus nicht hervor.

Petitionen mit einer breiten gesellschaftlichen Unterstützung haben eine besondere Aufmerksamkeit durch die gewählten Vertreter verdient. Damit Volksvertreter von diesen Petitionen erfahren können, sollen die Anliegen einzeln als Vorlage im Plenum des Bundestages debattiert werden können. Der Petitionsausschuss setzt die herausragenden Petitionen auf die Tagesordnung des Bundestages.

Das Instrument der herausragenden Petitionen ist für dringende und unvorhergesehene Anliegen da, die direkt aus der Mitte der Gesellschaft kommen. Eine Artikulation der Interessen von Organisationen, die das Mandat von sehr vielen Bürgern haben ist Teil der gelebten demokratischen Praxis. Eine einseitige und übermäßige Einflussnahme einzelner Organisationen ist nicht im Interesse einer ausgewogenen Behandlung aller Bürgeranliegen. Eine öffentliche Behandlung im Parlament sollte in der Anzahl möglicher herausragender Petitionen von einer Organisation sowie durch den Ausschluss von Themen, die bereits Gegenstand laufender parlamentarischer Beratungen in einer Legislaturperiode sind oder waren, begrenzt werden.

Das Quorum von 100.000 Unterschriften ist eine Abwägung zwischen der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments und dem demokratischen Ideal, dass alle dringenden Bürgeranliegen die Abgeordneten erreichen sollen.

Das bisher geltende Quorum für Petitionen von 50.000 Unterschriften für eine Anhörung im Ausschuss bleibt davon unberührt.

Vorbilder:

Erreicht eine Petition, die über die staatliche Petitionsplattform des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland veröffentlicht wurde, 100.000 Mitzeichner, erhält der Initiator der Petition Anspruch auf eine öffentliche Anhörung vor versammeltem Parlament⁶.

Im Jahr 2016 erreichte eine Petition auf der Plattform openPetition mehr als 100.000 Unterschriften: die Petition "Herr Verkehrsminister, Finger weg von meinem Hobby". Nach Übergabe der Petition kam es zu Hintergrundgesprächen, die darin mündeten, dass die Initiatoren der Petition an der Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen beteiligt wurden und in Fachausschüssen des Bundesministeriums für Verteidigung (BMVg) und des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) angehört wurden.⁷

Aktuelle Stunde Öffentliche Petitionen

Die drei unterschrittenstärksten, eingereichten Petitionen von Bürgern werden monatlich im Rahmen der Sitzungswoche in einer aktuellen Bürgerstunde öffentlich im Parlament beraten.

Von der Möglichkeit, bei Erreichen von 50.000 Unterschriften in einer öffentlichen Anhörung ein Petitionsanliegen vor dem Ausschuss zu erläutern, konnten 2016 fünf Petenten in zwei Ausschusssitzungen Gebrauch machen. Ein Ausbau dieses Angebots auf das gesamte Parlament und mehr Anhörungen würden den Bürger-Politik-Dialog nachhaltig stärken.

⁶ UK Government and Parliament (2010).

⁷ Jahres- und Transparenzbericht 2016 der openPetition gGmbH (2017), S.10.

Auf der Sachverständigen-Anhörung des Petitionsausschusses des Bundestages am 29. Mai 2017⁸ wurde eine aktuelle Petitionsstunde von einem der Sachverständigen des Petitionsausschusses empfohlen.

Handlungsempfehlung:

Der Bundestag möge beschließen, dass die GO-BT wie folgt geändert wird:

§ 112 wird durch einen weiteren Absatz nach Abs. 1 wie folgt ergänzt:

“Die Sammelübersicht der Beschlussempfehlung listet bei öffentlichen Petitionen den Titel der Petition, die Anzahl der Unterstützer, und den Link zum Petitionssystem. In jedem Fall werden Aktenzeichen, Wohnort des Petenten, Kategorie der Petition und die zuständige Behörde gelistet.”

§ 112 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

“Die Berichte werden verteilt und innerhalb von drei Sitzungswochen nach der Verteilung auf die Tagesordnung gesetzt; sie können vom Berichterstatter mündlich ergänzt werden. Eine Aussprache findet für jede der drei unterschritenstärksten, öffentlichen Petitionen des Berichts statt, in deren Beschlussempfehlungen dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte oder wenn diese von einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages verlangt wird.”

§ 112 wird durch einen weiteren Absatz nach Abs. 2 wie folgt ergänzt:

“Petenten der Petitionen mit öffentlicher Aussprache werden zu Beginn der Aussprache im Parlament angehört. Die Redezeit ist auf fünf Minuten begrenzt.”

Begründung:

Unterschriftenstarke, öffentliche Petitionen weisen oft auf einen gesellschaftlichen Redebedarf hin, der im parlamentarischen System zu kurz gekommen ist. Genauso wie Lobbyarbeit durch organisierte Verbände Eingang in die parlamentarische Arbeit findet, sollten sich in Sammelpetitionen organisierte Bürger im parlamentarischen Alltag wiederfinden.

Mit einer aktuellen Stunde zu öffentlichen Petitionen einmal im Monat ließe sich sicherstellen, dass wichtige Anliegen, die von vielen Bürgern geteilt werden, die Aufmerksamkeit des ganzen Parlaments bekommen.

Eine regelmäßige Befassung des Parlaments mit Petitionsanliegen wird die Qualität der Anliegen und die Quantität der Unterstützung erheblich steigern.

Die Redezeit von Petenten vor dem Plenum des Bundestages hat eine hohe symbolische Bedeutung für die Möglichkeit eines jeden Bürgers, sich politisch zu engagieren.

⁸ Deutscher Bundestag (2017).

Petitionen zu Einzelanliegen oder weniger unterschrittenstarke Petitionen verlieren dadurch nicht an Bedeutung. Sie werden vom Petitionsausschuss mit Hilfe des Ausschussdienstes wie bisher bearbeitet und beschieden.

Das bisherige Quorum für Petitionen von 50.000 Unterschriften für eine Anhörung im Ausschuss gilt weiterhin.

Vorbild:

Im Paulskirchenparlament hatten Petitionen eine hervorgehobene Bedeutung: Die Verfahrensvorschrift des § 48 der „Geschäftsordnung für die constituirende Nationalversammlung“ schenkte dem Petitionsrecht 1848 eine ungewöhnlich hohe Bedeutung: „Dem Petitions-Ausschusse ist ein bestimmter Tag in jeder Woche zur Vorlegung seiner Berichte einzuräumen. Erst nach völliger Erledigung dieser Berichte kann zur anderweitigen Tagesordnung übergegangen werden.“⁹

Bearbeitungsfristen für Petitionen

Bürger haben ein Recht auf eine zeitnahe und transparente Bearbeitung ihrer Bitten und Beschwerden. Der Petitionsausschuss muss mit dem dafür notwendigen Personal und den notwendigen Kompetenzen ausgestattet werden.

Aus einer Auswertung der Daten von 2010-2017 der Petitionsplattform des Deutschen Bundestages¹⁰ geht hervor, dass Petenten durchschnittlich 1,5 Jahre auf eine Entscheidung des Petitionsausschusses warten. 10% der Petenten warten 3-6 Jahre auf eine Antwort. Der Petitionsausschuss soll mit den dafür notwendigen Rechten, Mitarbeitern und Ressourcen ausgestattet werden, um das Petitionsverfahren zu beschleunigen.

Handlungsempfehlung:

Der Bundestag möge beschließen, dass die GO-BT wie folgt geändert wird:

In § 62 Abs. 2 werden nach den Wörtern „Zehn Sitzungswochen“ die Wörter „, bei Petitionsanliegen, drei Sitzungswochen“ eingefügt

§ 108 wird durch einen weiteren Absatz vor Abs. 1 ergänzt:

“Der Petitionsausschuss wird spätestens zum 15. Tag nach der Konstituierung des Bundestages eingesetzt.”

Der Petitionsausschuss möge beschließen, dass die VG-PetA wie folgt geändert werden:

Nr. 7.7 wird durch folgenden Satz ergänzt:

⁹ Ludwig-Maximilians-Universität München (2016), S.3.

¹⁰ openPetition gGmbH (2017).

“Zur Beantwortung wird eine Frist von in der Regel drei Wochen gesetzt. Eine Fristverlängerung um jeweils drei Wochen ist in begründeten Ausnahmefällen möglich.”

Nr. 7.8 wird wie folgt gefasst:

“Betrifft eine Petition einen Gegenstand der Beratung in einem Fachausschuss, wird eine Stellungnahme des Fachausschusses eingeholt (§ 109 Abs. 1 i.V.m. § 62 Abs. 1 GOBT). Liegt die Stellungnahme des Fachausschusses nach Ablauf von drei Sitzungswochen nicht vor, beantragt der Petitionsausschuss einen Bericht des Fachausschusses gegenüber dem Bundestag zum Stand der Stellungnahme (§ 62 Abs. 2 GOBT).”

Nr. 7.12 wird wie folgt gefasst:

“Der Ausschussdienst erarbeitet innerhalb einer Frist von sechs Wochen Vorschläge zur weiteren Sachaufklärung (Nr. 7.13.1), für vorläufige Regelungen (Nr. 7.13.2) oder zur abschließenden Erledigung (Nr. 7.14) und leitet sie den Berichterstattern zu.”

Nr. 8.1 Abs. 1 Satz 3 wird wie folgt ersetzt:

“Anträgen eines Berichterstatters zur Sachaufklärung für weitere drei Wochen soll der Ausschuss in begründeten Ausnahmefällen stattgeben.”

In Nr. 9.2.1 Abs. 5 werden nach dem Wort “Bundesregierung” die Wörter „oder einer anderen Stelle“ eingefügt.

Nr. 9.2.2 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

“Petenten werden über die Antwort der Bundesregierung oder einer anderen Stelle (Nr. 6.3) benachrichtigt (Nr. 9.1). Bei überschreiten der gesetzten Fristen erhalten sie eine Zwischenantwort.”

Nr. 10 wird durch folgenden Satz ergänzt:

“Der Bericht geht auf Bearbeitungsfristen von Petitionen und die häufigsten Gründe für Fristverlängerungen ein.”

Der Petitionsausschuss möge beschließen, dass die RL-ÖP wie folgt geändert wird:

Nr. 4.f wird aufgehoben.

Nr. 12 wird wie folgt gefasst:

“Die Öffentlichkeit wird im Internet über jeden Verfahrensschritt, ggf. Fristverlängerungen und die Gründe für Fristverlängerungen und das Ergebnis des Petitionsverfahrens unterrichtet.”

Begründung:

Der Petitionsausschuss zählt zu den Ausschüssen, die im Grundgesetz ausdrücklich erwähnt werden. In Artikel 45c Absatz 1 heißt es: „Der Bundestag bestellt einen Petitionsausschuss, dem die Behandlung der nach Artikel 17 an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt.

Unabhängig von der Dauer einer Regierungsbildung hat der Bundestag die Arbeitsfähigkeit des Petitionsausschusses sicherzustellen, um die weiter eingehenden Bitten und Beschwerden zeitnah bearbeiten zu können.

Der Bundestag und insbesondere der Petitionsausschuss haben den Anspruch, dass den Bürgern bei ihren drängenden Anliegen schnell und unbürokratisch geholfen wird. Eine schnelle und transparente Bearbeitung der Petitionen ist im Interesse aller. Die Erfahrung über die Jahre hat gezeigt, dass der Anspruch oft nicht eingelöst werden kann. Das Petitionsverfahren braucht klare Regeln, wie lange ein Anliegen in jedem Verfahrensschritt bearbeitet wird und unter welchen Umständen eine Fristverlängerung möglich und sinnvoll ist.

Fehlende “technische oder personelle Kapazitäten” (Nr. 4f RL-ÖP) dürfen nach zwölf Jahren Erfahrungen mit öffentlichen Petitionen kein Grund mehr sein, eine Petition nicht zu veröffentlichen.

Transparenz bei den Gründen für Fristverlängerungen helfen, das Verfahren kontinuierlich im Sinne einer bestmöglichen Bearbeitung von Bitten und Beschwerden zu verbessern.

Vorbilder:

In einer Umfrage haben wir die Petitionsausschüsse aller Bundesländer und des Bundes nach ihren Bearbeitungsfristen und der Frequenz ihrer Sitzungen befragt.¹¹

Im Berliner Abgeordnetenhaus werden regulär 40 Sitzungen à eineinhalb bis zwei Stunden im Jahr abgehalten. Petenten erhalten in der Regel nach sechs Wochen eine Antwort.

In Sachsen-Anhalt warten Petenten durchschnittlich zwei Monate auf ihre Antwort. Im Saarland sind es 2-3 Monate.

Regeln für digitale Signaturen

Um das Beteiligungsinstrument der Petition im Zuge der Digitalisierung nahezu aller Lebensbereiche zeitgemäß einsetzen zu können, müssen klar definierte Regeln zu elektronischen Unterschriften etabliert werden. Der Petitionsausschuss möge dazu eine

¹¹ openPetition gGmbH (2016).

Richtlinie formulieren, die die Sicherheit der persönlichen Daten gewährleisten und zugleich keine zu hohen Hürden der Partizipation darstellt. Eingereichte Online-Unterschriften von öffentlichen Sammelpetitionen, welche auf Petitionsplattformen zivilgesellschaftlicher Akteure gesammelt worden sind, sollen anerkannt werden, sofern die Standards und Regeln der Online-Sammelplattform des Petitionsausschusses nicht unterschritten werden.

Handlungsempfehlung:

Der Petitionsausschuss möge beschließen, dass die VG-PetA wie folgt geändert werden:

Nr. 2.2 Abs. 5 wird wie folgt gefasst:

“Externe Petitionen sind öffentliche Petitionen, für die Unterschriften auf externen Internetseiten und auf Papier gesammelt werden können, bevor sie beim Bundestag eingereicht werden (Nr. 4).”

Nr. 7.1 Abs. 5 wird wie folgt gefasst:

“Externe Petitionen werden nach dem Einreichen als eine öffentliche Petition (Sammelpetition) bearbeitet, ohne auf der Internetseite des Petitionsausschusses erneut veröffentlicht zu werden. Es kommen die Quoren der Verfahrensgrundsätze zur Anwendung, sofern die "Richtlinie für externe Online-Sammelplattformen" erfüllt worden ist.”

Nr. 7.1 Abs. 6 wird wie folgt gefasst:

“Externe Petitionen, die zeitgleich zu wortgleichen öffentlichen Petitionen auf den Internetseiten des Petitionsausschusses laufen, werden nach Einreichen als eine gemeinsame, öffentliche Petition (Sammelpetition) bearbeitet und die Unterschriften werden zusammengezählt, sofern für die externen Petitionen die "Richtlinie für externe Online-Sammelplattformen" erfüllt worden ist.”

Der Petitionsausschuss möge folgende Richtlinie für externe Online-Sammelplattformen beschließen:

Richtlinie für externe Online-Sammelplattformen (RL-EOS) gemäß Ziffer 7.1 (5) und (6) der Verfahrensgrundsätze

Über die Möglichkeit hinaus, Petitionen auf der Internetseite des Petitionsausschusses einzureichen und Unterschriften zu sammeln, eröffnet der Petitionsausschuss die Option Unterstützerunterschriften auf Internetseiten eines Dienstleisters für Online-Unterschriftensammlungen zu sammeln, bevor die Petition beim Petitionsausschuss eingereicht wird.

Der Petent soll die Wahl haben, auf welcher Online-Sammelplattform Unterschriften gesammelt werden.

Um die Authentizität der Unterschriften, die Inklusivität der Teilhabe sowie den Datenschutz für die Unterzeichner zu gewährleisten, werden die nachfolgenden Regularien aufgestellt:

1. Unterschriften können online über ein Internetformular und alternativ über einen Papier-Unterschriftsbogen getätigt werden.

2. Der Unterschriftsbogen enthält eine Überschrift, aus der der Zweck der Petition hervorgeht, die fortlaufende Numerierung der Unterschriften, der Vor- und Familienname, die Postleitzahl und der Wohnort, die Straße sowie die Hausnummer, das Datum der Unterschrift und die handschriftliche persönliche Unterschrift.

3.1 Online-Unterschriften können über ein Online-Formular in allen gängigen Browsern, Betriebssystemen und auf mobilen Geräten getätigt werden. Alle Daten werden über eine sichere Verbindung mit SSL-Verschlüsselung übertragen.

3.2 Die Online-Unterschrift enthält den vollständigen Namen, Postleitzahl und Ort, die Straße und Hausnummer und das Datum der Unterschrift.

3.3 Für jeden Unterstützer liegt eine eindeutige E-Mail Adresse vor. Die Existenz und der Besitz der E-Mail Adresse wird vom System über einen Bestätigungslink in einer Bestätigungsemail geprüft. In einem Haushalt können sich bis zu fünf Unterstützer eine E-Mail teilen.

3.4 Der Unterstützer hat die Option nicht-öffentlich zu unterschreiben, die Unterschrift ist für Suchmaschinen und Besucher nicht einsehbar.

3.5 Eine Unterschrift kann über die gesamte Sammlungszeit jederzeit widerrufen werden.

3.6 Die Möglichkeit, über den Fortschritt der Petition informiert zu bleiben, ist über ein Double-Opt-in Verfahren geregelt.

3.7 Es besteht die Möglichkeit einer öffentlichen Online-Debatte zum Inhalt einer Petition. Das Forum ist moderiert.

3.8 Die Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung personenbezogener Daten sind nach dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) konform geregelt.

4. Um einen möglichen Missbrauch der Unterschriftensammlung durch automatisierte Unterschriften zu unterbinden, werden auffällige Muster in der Verteilung von Zeitstempeln, IP-Adressen und E-Mail-Domains und in der Korrelation von IPs zu Postadressen erfasst, geprüft, dokumentiert und ggf. herausgefiltert.

5. Der Sammlungszeitraum ist zeitlich begrenzt.

6.1 Die Unterschriftsdaten werden zur Verifizierung zeitgleich mit dem Einreichen der Petition verschlüsselt an den Petitionsausschuss übertragen. Der Schlüssel zum Entschlüsseln der Daten wird ebenfalls an den Petitionsausschuss gesendet, jedoch nie über denselben Kanal über den die Daten übertragen werden. Bei einer Passwort-Verschlüsselung ist ein Passwort aus mindestens zehn Zeichen mit mindestens einem großen und kleinen Buchstaben und mindestens einer Zahl zu wählen.

6.2 Unterschriftsbögen können eingescannt und ebenfalls digital verschlüsselt und übertragen werden.

6.3 Mit Einreichen der Petition versichert der Petent, dass alle Regularien dieser Richtlinie über den gesamten Sammlungszeitraum erfüllt worden sind.

6.4 Der Betreiber der Online-Sammelplattform unterzieht sich auf Anfrage des Petitionsausschusses einem Audit, der die nötigen Maßnahmen der Auftragsdatenverarbeitung personenbezogener Daten im Sinne des BDSG überprüft.

Begründung:

Petitionen in Form von Online-Unterschriftensammlungen werden heute auf vielen externen Sammelplattformen gestartet. Sie richten sich neben dem Bundestag an alle politischen Institutionen auf allen Ebenen. Sie sind ein etabliertes Instrument der politischen Willensbildung. Oft finden diese Petitionen jedoch nicht den Weg in das geordnete Petitionsverfahren und schaden damit dem Instrument Petitionen als Ganzes. Dieser Herausforderung muss sich der Petitionsausschuss des Bundestages stellen. Er muss die Bedingungen für eine Öffnung für digitale Signaturen von externen Sammelplattformen vorgeben.

Die Petenten und ihre Unterstützer profitieren dabei von der Innovationskraft zivilgesellschaftlicher Plattformen.

Der Petitionsausschuss gewinnt dadurch an Sichtbarkeit und Attraktivität als offizieller Empfänger von öffentlichen Petitionen externer Sammelplattformen. Mehr öffentliche Petitionen gehen den Weg des Petitionsverfahrens.

Die *Richtlinie für externe Online-Sammelplattformen* ist auf dem aktuellen Stand der technischen und organisatorischen Anforderungen. Der schnelle Fortschritt der Internet-Technologien erfordert eine erneute Überprüfung und Anpassung der Regularien in jeder neuen Legislaturperiode.

Vorbilder:

Seit der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.02.2011 über Bürgerinitiativen wurde ein Meilenstein bezüglich der Anerkennung und Verifizierung von digitalen Signaturen geschaffen. Nicht nur über die von der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellte EBI-Plattform können Unterstützerbekundungen elektronisch gesammelt

werden, sondern auch über externe, zuvor geprüfte Online-Sammelplattform. In der Einleitung der Verordnung wird letzteres durch Punkt 14 begründet:

“Um die moderne Technologie als Instrument der partizipatorischen Demokratie sinnvoll einzusetzen, ist es angemessen, dass Unterstützungsbekundungen sowohl in Papierform als auch online gesammelt werden können. Systeme zur Online-Sammlung sollten angemessene Sicherheitsmerkmale aufweisen, um unter anderem zu gewährleisten, dass die Daten sicher gesammelt und gespeichert werden. Zu diesem Zweck sollte die Kommission detaillierte technische Spezifikationen für Online-Sammelsysteme festlegen.”¹²

Durch die Vorgabe von Sicherheitsstandards für andere Online-Sammelplattformen agiert die Europäische Kommission als Entscheidungsträger sowie richtungsweisende Kontrollinstanz und ermöglicht gleichzeitig Bürgern die Nutzung von privaten bzw. zivilgesellschaftlichen Online-Plattformen.

Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern erfasst seit einem Beschluss im Mai 2016 On- und Offline-Unterschriften externer Sammelplattformen¹³. Im Tätigkeitsbericht 2016 des Petitionsausschusses gemäß § 68 der Geschäftsordnung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern wird von einer behandelten Petition berichtet, welche zuvor auf der gemeinnützigen Online-Sammelplattform openPetition gestartet wurde.¹⁴ Im Mai 2017 bezog der Petitionsausschuss des Landtages Mecklenburg-Vorpommern öffentlich auf dessen Webseite Stellung zu der Übergabe einer Petition, für welche auf openPetition Unterschriften gesammelt worden sind:

“Der Vorsitzende des Petitionsausschusses Manfred Dachner bedankte sich für die Petition, die in einer wohl historisch einmaligen Weise an den Landtag übergeben worden sei, wie er anerkennend bemerkte.”¹⁵

Arbeitskreis Bürgerbeteiligung

Eine (Enquete)-Kommission mit Vertretern aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft evaluiert den Grad der Bürgernähe in der parlamentarischen Arbeit des Bundestages und in Bezug auf die Institutionen der europäischen Union und erarbeitet gegebenenfalls Maßnahmen zur Verbesserung des Dialogs zwischen Politik und Bürgern.

Handlungsempfehlung:

Der Bundestag möge beschließen, nach § 56 GO-BT eine Enquete-Kommission zum Thema “Bürgerbeteiligung im Bundestag und in Europa” einzusetzen.

¹² [Verordnung \(EU\) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative \(Konsolidierte Fassung, 28. Juli 2015\)](#).

¹³ Länderbericht der openPetition gGmbH (2016), S.14.

¹⁴ Tätigkeitsbericht des Petitionsausschusses des Landtages Mecklenburg-Vorpommern (2017), S.7.

¹⁵ Petitionsbericht des Landtages Mecklenburg-Vorpommern (2017).

Die Enquete-Kommission soll unter Einbeziehung von Politikern, Experten aus der Wissenschaft und aus der Praxis insbesondere zu folgenden Fragekomplexen Stellung nehmen und Empfehlungen erarbeiten:

- Was macht für Mandatsträger, Bürger und die Wissenschaft eine gute Bürgerbeteiligung im Bundestag und in den Institutionen der Europäischen Union aus?
- Welche Chancen und welche Risiken sind mit einer stärkeren Einbindung von Bürgern und Zivilgesellschaft an Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozessen verbunden?
- Sind die aktuellen Formen der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene und auf Landesebene skalierbar für Deutschland und die EU? Welche Anpassungen wären nötig?
- Welche Bedeutung hat die Transparenz im Gesetzgebungsverfahren und bei den Entscheidern als Voraussetzung für die inklusive Teilhabe am politischen Diskurs?
- Wie stärken wir die Akzeptanz und die Legitimation der Institutionen der EU für ihre EU-Bürger?

Begründung:

In Deutschland gibt es ein starkes Demokratie-Gefälle. Auf kommunaler Ebene und in den Bundesländern wurden die Beteiligungsmöglichkeiten in den letzten Jahren stark ausgebaut. Überall werden neue Beteiligungsverfahren eingesetzt, evaluiert und weiterentwickelt. Baden-Württemberg hat eine eigene Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung. Enquetes in Rheinland-Pfalz: "Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie" (2011-2014)¹⁶ und in Sachsen-Anhalt: "Stärkung der Demokratie" (2017)¹⁷ zeigen den Bedarf und die Bereitschaft der Politik sich mit dem Meta-Thema Demokratie auseinanderzusetzen.

Gerade auf Bundesebene, wo die Entfernung zwischen Bürgern und der Politik besonders groß ist, braucht es besonders viel Vertrauen und eine besondere Legitimation der Mandatsträger. Wahlen reichen dafür heute nicht mehr aus. Zu groß ist die Gefahr, dass ein Mangel an Vertrauen und Legitimation für Populismus, autoritäre Tendenzen und die Verbreitung alternativer Wahrheiten missbraucht werden und unsere demokratischen Werte unterwandern könnte.

Die Institutionen der Europäischen Union sind als technokratische Einrichtungen gestartet. In mehreren EU-Verträgen wurden die demokratischen Rechte des Europäischen Parlaments gestärkt. Dennoch besteht weiterhin ein Demokratie- und Legitimationsdefizit im Vergleich zur Nationalen Ebene. Es braucht eine öffentliche Debatte und eine Positionierung der Bundespolitik dazu, wie wir die Demokratie in der Europäischen Union ausbauen können und welche Rolle die Bürger der EU dabei spielen sollen.

¹⁶ Landtag Rheinland-Pfalz (2014).

¹⁷ Landtag Sachsen-Anhalt (2017).

Die Enquete wäre ein sicheres Zeichen dafür, dass die Politik den Nachholbedarf in Sachen Bürgerbeteiligung erkannt hat und ernsthaft darum bemüht ist, Vertrauen in die repräsentative Demokratie wieder aufzubauen.

Vorbild:

Enquete-Kommission "Internet und digitale Gesellschaft" des Deutschen Bundestages

Von Mai 2010 bis April 2013 arbeitete die Enquete-Kommission: Am 18. April 2013 legte sie dem Plenum des Deutschen Bundestages ihre Ergebnisse vor. In den 14 Berichten mit umfangreichen Bestandsaufnahmen und Handlungsempfehlungen richtet die Enquete-Kommission den Blick in die Zukunft: Wie können die Herausforderungen der digitalen Gesellschaft gemeistert, wie können ihre Chancen am besten genutzt werden? Lösungsansätze bieten die Berichte als umfangreiches Kompendium zu den Themen der digitalen Gesellschaft. Themen der zwölf Projektgruppen der Kommission waren Bildung, Open Access, Open Data, Freie Software, Datenschutz, E-Government, E-Parlament, Medien, Netzneutralität, Wirtschaft und Online-Bürgerbeteiligung in der Internet-Enquete.¹⁸

Ausblick

Petitionen in traditioneller, analoger Form sind per se keine Bürgerbeteiligung. Es gilt jedoch zu überlegen, ob eine Umgestaltung des Petitionsrechts und -wesens im Kontext der Online-Sammelpetition und der Digitalisierung zu einer neuen Form der Bürgerbeteiligung werden kann - einer zukunftsorientierten, inklusiven Beteiligungs-Plattform für politische Teilhabe. Günter Baumann, ehemaliger, langjähriger CDU-Obmann im Petitionsausschuss, nannte seinen Beitrag aus dem Jahre 2014 "Petitionswesen: Eine Form von Bürgerbeteiligung im digitalen Zeitalter"¹⁹. Er geht auf die Vorteile der Digitalisierung für das Petitionswesen ein und stellt klar: "Jede Petition besitzt den gleichen Stellenwert." "Dies (das Grundrecht auf Einreichung einer Petition; Anm. d. Verf.) beinhaltet, dass der Deutsche Bundestag dazu verpflichtet sei, sich mit jeder Eingabe auseinanderzusetzen und zu bescheiden."

Jede eingereichte Petition geht den Weg durch das Petitionsverfahren. Aber nur wenn das ursprünglich schriftliche Verfahren um Elemente des Bürgerdialogs ergänzt wird, werden wir dem Anspruch an ein Instrument der Bürgerbeteiligung gerecht. Wenn ein Anliegen genügend Unterstützer vereinen kann, sollte es es ein Recht auf einen Bürger-Politik-Dialog geben. Die Anzahl der Unterstützer ist nicht das alleinige Kriterium. Ausschussmitglieder können den Dialog mit den Petenten jederzeit und für jede Petition von sich aus initiieren.

Als moderne Gesellschaft können wir es uns nicht erlauben auf politische Teilhabe durch unsere Bürger zu verzichten. Die Weisheit der Vielen ist ein Standortvorteil.

In Anbetracht der jüngsten politischen Ereignisse um die Bundestagswahl 2017 erscheint es wichtig und richtig, den Redebedarf und die Reformwünsche der Bevölkerung anzuerkennen

¹⁸ Deutscher Bundestag (2013).

¹⁹ Baumann, Günter (2014).

und ihnen respektvoll zu begegnen. Es braucht neuer Wege, um der Politikverdrossenheit zu begegnen und das Vertrauen in das repräsentative System wieder herzustellen.

Online-Sammelpetitionen können ein Anliegen oder Thema durch eine bestimmte Quantität an Unterschriften, einen inhaltlichen Qualitätsstandard auf den Schreibtisch von Bundestagsabgeordneten und anderen Entscheidungsträgern bringen. Sie sind in Anbetracht der Digitalisierung des 21. Jahrhunderts und einer sehr hohen Online-Affinität der Bevölkerung in Deutschland eine konkrete Option, um Bürgerbeteiligung nachhaltig zu stärken und die Menschen wieder näher an die Parlamente zu bringen.

Genau an diesem Punkt setzen das vorliegende Paper und die Empfehlungen für ein Petitionsrecht 4.0 an: Der Zugang zu Mitbestimmung und Partizipation durch Sammelpetitionen sollte den Menschen sowohl auf privaten, (öffentlichen) als auch auf staatlichen, (öffentlichen) Plattformen ermöglicht werden. Es sollte klare Regeln für staatliche und private Plattformen geben. Nur so können zivilgesellschaftliche Akteure und staatliche Institutionen gemeinsam das Potential von Online-Sammelpetitionen für eine Stärkung parlamentarisch-repräsentativer Prozesse ausschöpfen.

Literaturverzeichnis/Quellen

Baumann, Günter (2014): Petitionswesen: Eine Form von Bürgerbeteiligung im digitalen Zeitalter. URL: <https://blogfraktion.de/2014/05/21/petitionswesen-eine-form-von-buergerbeteiligung-im-digitalen-zeitalter/> Abruf: 11.11.2017.

Estonian National Electoral Committee and the State Electoral Office (2005): Internet voting in Estonia. URL: <https://www.valimised.ee/en/internet-voting/internet-voting-estonia> Abruf: 28.08.2017.

Europäische Union (2011): Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:de:PDF> Abruf: 01.09.2017.

Deutscher Bundestag (2017): Experten raten zu einer Stärkung der öffentlichen Petition. URL: <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw22-pa-petitionen/508176> Abruf: 23.06.2017.

Deutscher Bundestag (2017): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Artikel 17. URL: <https://www.bundestag.de/gg> Stand: 01.09.2017.

Deutscher Bundestag (2015): Parlamentarische und außerparlamentarische

Online - Petitionsportale im Vergleich. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages. URL: <https://www.bundestag.de/blob/420562/cae86703989754049a2bee879797b2e7/wd-3-219-15-pdf-data.pdf>. Abruf: 02.10.2017.

Deutscher Bundestag (2014): Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10080000.pdf> Abruf: 01.09.2017.

Deutscher Bundestag (2014): Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze). URL: https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a02_18/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze/260564 Abruf: 01.09.2017.

Deutscher Bundestag (2013): Internet-Enquete: Mai 2010 bis April 2013. URL: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2944&id=1223> Abruf: 08.09.2017.

Deutscher Bundestag (2013): Online-Bürgerbeteiligung in der Internet-Enquete. URL: http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/internetenquete/Online-Buergerbeteiligung_Uebersicht/index.html Abruf: 06.07.2017.

Deutscher Bundestag (2009): Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (öP) gemäß Ziffer 7.1 (4) der Verfahrensgrundsätze. URL: https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.***.rubrik.richtlinie.html Abruf: 01.09.2017.

Deutscher Bundestag (1975): Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/ggart45cg/BJNR019210975.html> Abruf: 01.09.2017.

Landtag Baden-Württemberg (2017): Bürgerforum zur Frage der Altersvorsorge von Abgeordneten. URL: <https://www.landtag-bw.de/home/aktuelles/dpa-nachrichten/2017/November/KW46/Sonntag/fc0fcad5-a245-4b39-bcd3-478a0ad6.html> Abruf: 25.11.2017.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2017): Tätigkeitsbericht 2016 des Petitionsausschusses gemäß § 68 der Geschäftsordnung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Landtages Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2016. URL: https://www.landtag-mv.de/fileadmin/media/Dokumente/Ausschuesse/Petitionsausschuss/Drs_7_436.pdf Abruf: 28.08.2017.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2017): Philharmonische Gesellschaft Rostock e. V. überreicht Petition an den Petitionsausschuss. URL: <https://www.landtag-mv.de/landtag/ausschuesse/ausschuesse/petitionsausschuss/> Abruf: 06.05.2017.

Ludwig-Maximilians-Universität München (2016): Geschäftsordnung für die constituierende Nationalversammlung. [S.I.]: 1848, S. 3. URL:
https://epub.ub.uni-muenchen.de/2765/1/4Vetus105_1.pdf Abruf: 01.09.2017.

Landtag Rheinland-Pfalz (2014): Dritter Zwischenbericht und Schlussbericht der Enquete-Kommission 16/2 "Bürgerbeteiligung". URL:
<http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/4444-16.pdf> Abruf: 07.09.2017.

Landtag Sachsen-Anhalt (2017): Bericht der Enquete-Kommission „Stärkung der Demokratie“. URL:
<http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/drs/wp7/drs/d2078vbt.pdf> Abruf: 24.11.2017.

openPetition gGmbH (2017): Bearbeitungsfristen: 18 Monate sind Durchschnitt. URL:
<https://www.openpetition.de/blog/blog/2017/11/22/bearbeitungsfristen-18-monate-sind-durchschnitt#more-6944> Abruf: 22.11.2017.

openPetition gGmbH (2017): Jahres- und Transparenzbericht 2017. URL:
https://www.openpetition.de/blog/wp-content/uploads/2017/05/openPetition_Jahres-_und_Transparenzbericht_2016.pdf Abruf: 01.11.2017.

openPetition gGmbH (2016): Länderbericht Petitionen 2015. Bund und Länder. URL:
https://www.openpetition.de/blog/wp-content/uploads/2016/11/openPetition_L%C3%A4nderbericht-Petitionen-2015.pdf Abruf: 15.06.2017.

Traupe, Konrad (2017): openPetition - Offene Plattform für Petitionen und Initiativen. In: Peter Patze-Diordiychuk, Paul Renner (Hrsg.) (2017): Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung - Online-Formate zielgerichtet einsetzen. Oekom Verlag, München.

UK Government and Parliament (2010): How petitions work. URL:
<https://petition.parliament.uk/> Abruf: 01.09.2017.

Weitere Informationen zu Geschichte, Entwicklung und neuen Möglichkeiten der (Sammel-)Petition finden sich auf www.openDemokratie.de.