

#Redebedarf

Petitionsrecht 4.2

Empfehlungen für eine Modernisierung des Petitionsrechts
in Brandenburg

Datum: 21.01.2019
Autor: Jörg Mitzlaff
Version: 1.0



openPetition



openDemokratie

Inhalt

1. Einleitung

2. Empfehlungen für ein Petitionsrecht 4.2 in Brandenburg

2.1 Regelung zu Signaturen und Petitionen von privaten Plattformen

2.2 Öffentliche Anhörungen

2.3 Quorum für öffentliche Anhörungen

2.4 Eigene Petitionsplattform

3. Ausblick

4. Quellen und Verweise

1. Einleitung

#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 bundesweiten 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 Entscheidungstragende zu adressieren. Dafür setzen wir uns von openPetition ein.

Im zuletzt veröffentlichten Petitions-Atlas, in dem openPetition auch alle Petitionsausschüsse der Bundesländer und des Bundestages miteinander verglichen hat, wird deutlich, dass Brandenburg als eines der letzten Bundesländer ein Online-Formular zum digitalen Einreichen einer Petition etabliert hat. Im deutschlandweiten Ranking belegt Brandenburg unter allen Petitionsausschüssen in Deutschland Platz 11 von 17. Im Ranking wurden die Faktoren Bürgernähe, Transparenz und Digitalisierung berücksichtigt.

Im Folgenden finden Sie daher aufgeschlüsselt die folgenden Empfehlungen an den Landtag Brandenburg für ein modernes Petitionsrecht:

1. Regelung zu Signaturen und Petitionen von privaten Plattformen
2. Öffentliche Anhörung bei öffentlichen Petitionen
3. Quorum für öffentliche Anhörungen
4. Ein Petitionsportal auf den Webseiten des Landtages Brandenburg

Nicht nur Bürgerinnen und Bürger in Brandenburg fordern mehr Teilhabe - um unserem Anspruch gerecht zu werden, dass alle Bürgeranliegen auch parlamentarisch geprüft werden, reicht openPetition seit 2018 selbst Petitionen auf Landes- und Bundesebene ein. Eine Modernisierung des Petitionsrechts auf Landes- wie auch auf Bundesebene als Teil unserer Demokratieoffensive ist daher unabdingbar.

Sammelpetitionen mit 1.000, 10.000 oder 100.000 Unterschriften sind erst heute durch die digitalen Medien möglich geworden. Unsere zivilgesellschaftliche Plattform macht sichtbar, was es an politischer und gesellschaftlicher Meinungsbildung gibt. So viel politisches Interesse ist ein Geschenk an unsere Demokratie. Bevor das Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern in unsere repräsentative Demokratie weiter erodiert, hoffen wir darauf, dass die Politik dieses Geschenk annimmt und nutzt.

Positiv zu erwähnen ist die vom Petitionsausschuss Brandenburg regelmäßig durchgeführte Bürgersprechstunde in verschiedenen Gemeinden. Damit diese Tatsache auch in die Öffentlichkeit getragen wird und Anregungen, die während dieser Sprechstunden gesammelt werden auch transparent veröffentlicht werden, empfehlen wir, auf der Webseite des Petitionsausschusses Brandenburg regelmäßig Neuigkeiten zu veröffentlichen. Zur Zeit gilt

der Grundsatz: "Brandenburg ist bürgernah - aber niemand bekommt es mit!". Auch im Jahresbericht des Ausschusses könnten diese Sprechstunden positive Erwähnung finden.

In Brandenburg hat im vergangenen Jahr besonders die Petition gegen Straßenbaubeiträge für Aufsehen gesorgt, aus der sich mittlerweile eine Volksinitiative entwickelt hat. Um hier schneller Abhilfe zu schaffen und dem Wunsch der Bevölkerung auf Mitbestimmung und der vielen medialen Aufmerksamkeit gerecht zu werden, wäre eine Bürgersprechstunde produktiv gewesen und hätte vielleicht schon vor dem offiziellen Einreichen der Petition zu einem Dialog geführt. Nach Einreichen der Petition bietet sich eine öffentliche Anhörung an.

2. Empfehlungen für ein Petitionsrecht 4.2 in Brandenburg

2.1 Regelung zu Signaturen und Petitionen von privaten Plattformen

Unklar sind Regelungen betreffend privater Plattformen wie openPetition. Obwohl der Brandenburger Petitionsausschuss in einer Umfrage¹ angab, Unterschriften, die auf openPetition gesammelt wurden, als solche anzuerkennen, ist eine solche Regelung nicht im PetG Brandenburg festgehalten. Es handelt sich bisher um eine informelle Regelung.

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

Der Petent soll die Wahl haben, auf wo er oder sie Unterschriften sammelt. Um die Authentizität der Unterschriften, die Inklusivität der Teilhabe sowie den Datenschutz für die Unterzeichnenden zu gewährleisten, werden die nachfolgenden Regularien² 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 Nummerierung der Unterschriften, den Vor- und Familiennamen, die

¹ openPetition (2018), S.30.

² übernommen von: Mitzlaff, J. (2018), #Redebedarf-Positionspapier, S.10f.

Postleitzahl und den 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 sowie das Datum der Unterschrift.

3.3 Für jeden Unterstützenden 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 Unterstützende eine E-Mail-Adresse teilen.

3.4 Unterstützende haben 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.

2.2 Öffentliche Anhörungen

Im Unterschied zu Brandenburg berät der Bremer Petitionsausschuss über öffentliche Petitionen gemäß § 10 Abs. 3 BremPetG in der Regel in öffentlicher Sitzung.³ 2017 fanden keine öffentlichen Anhörungen der Petitions-Startenden im Petitionsausschuss des Landtages Brandenburg statt; jedoch konnte in Einzelgesprächen sowie durch Ortsbesichtigungen ein konstruktiver Austausch zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie den Ausschussvertreterinnen und -vertretern erwirkt werden.⁴ Entscheidungen werden jedoch meist hinter verschlossenen Türen getroffen.

Für eine Modernisierung des Petitionsrechts in Brandenburg legen wir folgende Handlungsempfehlungen dar:

1. Es finden regelmäßig öffentliche Anhörungen statt.
2. Der Petitionsausschuss möge beschließen, dass Punkt (3) §4 Verfahren im Landtag des Brandenburger PetG gestrichen und stattdessen wie folgt gefasst wird:

(3) Der Ausschuss kann die Öffentlichkeit seiner Beratung beschließen, wenn hierdurch Rechte oder Interessen Dritter nicht gefährdet werden und die Petentin oder der Petent zustimmt. Öffentliche Petitionen werden in der Regel öffentlich beraten. Anhörungen in diesen Angelegenheiten erfolgen regelmäßig in öffentlicher Sitzung.

2.3 Quorum für öffentliche Anhörungen

Erreicht eine öffentliche Sammelpetition eine bestimmte Anzahl an Unterschriften, erhalten Petentinnen und Petenten Rederecht im Rahmen einer öffentlichen Anhörung vor dem Petitionsausschuss - so handhaben es bereits die Ausschüsse von Schleswig-Holstein (2.000 Mitzeichnungen), Niedersachsen (5.000 Mitzeichnungen), Thüringen (1.500 Mitzeichnungen) sowie des Deutschen Bundestages (50.000 Mitzeichnungen).

³ openPetition (2018).

⁴ Landtag Brandenburg (2018), S. 9 f.

Als bundesweites Vorbild wird das Petitionsverfahren in Bayern gelobt: Als einziger Petitionsausschuss tagt er grundsätzlich öffentlich und lädt Petentinnen und Petenten ein - in der Regel immer mit Rederecht.

Ein Quorum kennzeichnet als regionale Relevanzschwelle die Dringlichkeit und den Wunsch von Bürgerinnen und Bürgern, dass sich auch das Parlament des Themas annimmt und eine öffentliche Debatte darüber stattfindet. Rederecht und Transparenz sind dabei grundlegende Voraussetzungen für einen Bürger-Politik-Dialog auf Augenhöhe und stellen einen wichtigen Beitrag zur gelebten, demokratischen Praxis dar.

Für Brandenburg empfehlen wir, ein Quorum von 2.200 Mitzeichnungen festzusetzen. Dies ergibt sich aus der Einwohnerzahl und entspricht dem von openPetition berechneten Quorum⁵. Ist diese Unterschriftenzahl erreicht, fragt openPetition für die Petitions-Startenden Stellungnahmen bei den Abgeordneten des Landtages Brandenburg an.

Handlungsempfehlung:

Punkt (4) §4 Verfahren im Landtag in Brandenburger PetG wird wie folgt gefasst:

§4 (4): Petitionen, die mindestens 2.000 Mitzeichnungen innerhalb von 6 Wochen erhalten, werden öffentlich behandelt. Den Petenten wird Rederecht eingeräumt.

Punkt (5) §4 Verfahren im Landtag Brandenburger PetG wird wie folgt gefasst:

§4 (5) Es ist unerheblich, auf welcher Plattform und auf welchem Weg Unterschriften gesammelt werden, wenn die Plattform bestimmte Anforderungen⁶ erfüllt.

Alle folgenden Punkte in §4 Verfahren im Landtag werden ab (4) neu nummeriert (beginnend mit (6) aufgrund der beiden eingefügten Punkte) und bleiben weiterhin bestehen.

2.4 Eigene Petitionsplattform

Der Landtag Brandenburg verfügt über keine eigene Petitionsplattform, die es Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, Sammelpetitionen zu starten, Unterschriften zu sammeln, sich zu vernetzen, Anliegen zu diskutieren und Petitionen letztendlich automatisch einzureichen. Seit 2010 verfügt der Landtag Brandenburg jedoch über ein Online-Formular, worüber Petentinnen und Petenten Eingaben einreichen können.⁷ openPetition sieht eine besondere Wichtigkeit in der Möglichkeit der Mitzeichnung - so wird es Menschen nicht nur möglich, sich für ein Anliegen auszusprechen, sondern es wird auch deutlich, welche Anliegen besondere Wichtigkeit für die Bevölkerung haben. Eine hohe Anzahl Unterstützender spricht

⁵ Nachzulesen: <https://www.openpetition.de/region/petition/Brandenburg>.

⁶ Anmerkung: siehe Punkt 2.1 Regelungen zu Signaturen und Petitionen.

⁷ Landtag Brandenburg (2010).

für eine gewisse Dringlichkeit eines Anliegens für einen Großteil der Bevölkerung. openPetition sieht den Aufbau einer eigenen Petitionsplattform als wichtig für die Verbesserung der Transparenz und des Dialogs zwischen Bürgerinnen und Bürgern und dem Landtag an.

Die Plattform des Landtages Brandenburg soll bestimmte Anforderungen erfüllen, die bei Bedarf erläutert werden können.

3. Ausblick

Bürgerbeteiligung ist ein vielschichtiges Thema, welches sich in verschiedenen Formaten widerspiegeln kann. Online-Protestformen haben ein großes Potenzial, welches sie vor allem durch die Verbindung mit der Offline-Welt entfalten können.⁸ Im Gegensatz zu analogen Petitionen stehen Online-Sammelpetitionen, die im Zuge der Digitalisierung zu einer neuen Form der Bürgerbeteiligung geworden sind. Es bedarf daher einer gesetzlichen Verankerung, um ebendieser Entwicklung auch legislativ den Raum zu schaffen, den sie in im öffentlichen Diskurs bereits besitzt. Ein Schritt, um das Potenzial der Online-Sammelpetitionen voll auszuschöpfen und einen Bürger-Politik-Dialog zustande zu bringen, sind konkrete Handlungsempfehlungen an die Parlamente, die diese umsetzen und beschließen müssen. Wenn ein Anliegen genügend Unterstützende vereinen kann, muss es ein Recht auf eben diesen Dialog geben. Als moderne Gesellschaft können wir es uns nicht erlauben, auf politische Teilhabe zu verzichten.

openPetition sieht den Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern des ganzen demokratischen Spektrums als wegweisend an. In Anbetracht der Politikverdrossenheit und der Entwicklungen in der deutschen Innenpolitik ist es unabdingbar, die Reformwünsche der Bevölkerung anzuerkennen und dem Wunsch nach Beteiligung die Wichtigkeit beizumessen, die sie verdient.

Um Bürgerbeteiligung nachhaltig zu stärken, wollen wir mit dieser Kampagne unseren Beitrag dazu leisten, in Brandenburg eine moderne Gesetzgebung das Petitionsrecht betreffend zu erreichen, die die Chancen der Digitalisierung des 21. Jahrhunderts und die Internet-Affinität der Bevölkerung in Deutschland anerkennt. Gleichzeitig sehen wir die Vernetzung der Online- und Offlinewelt als essentiell für politische Partizipation an, die keine Menschen ausschließt. Wir erkennen an, dass eine bestimmte Anzahl Unterschriften, inhaltliche Qualitätsstandards, die Verifizierung von Unterschriften und die Einhaltung allgemeinverbindlicher Regeln Grundvoraussetzungen für die effiziente Bearbeitung von Petitionen sind - das erschließt sich von selbst, um den Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Rahmen zu halten.

Der Zugang zu (moderner) Bürgerbeteiligung soll den Menschen sowohl auf zivilgesellschaftlich-(öffentlichen) als auch auf staatlich-(öffentlichen) Plattformen

⁸ Schuhmacher, R. (2018).

ermöglicht werden. Es soll klare Regelungen für beide Arten von Plattformen geben - nur so können zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure gemeinsam das Potenzial von Online-Sammelpetitionen ausschöpfen und eine Stärkung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie erwirken.

4. Quellen und Verweise

Landtag Brandenburg (2016): Das Petitionsverfahren. URL: https://www.landtag.brandenburg.de/de/mitgestalten/petitionen/das_petitionsverfahren/829828 (Abruf: 14.12.2018).

Landtag Brandenburg (2010): Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Landtag Brandenburg (Petitionsgesetz - PetG). § 2 Form und Inhalt der Petition. URL: <http://bravors.brandenburg.de/gesetze/petg> (Abruf: 10.08.2018).

Landtag Brandenburg (2018): Jahresbericht des Petitionsausschusses vom 17. Oktober 2017. S. 9f. URL: https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Heft_1_2018_Bericht_Petitionsausschuss.16496534.pdf (Abruf: 10.12.2018).

openPetition gGmbH (2018): Petitions-Atlas 2018. URL: <https://www.openpetition.de/blog/wp-content/uploads/2018/11/Petitions-Atlas-2018-web.pdf> (Abruf: 14.12.2018).

Schuhmacher, R. (2018): Petitionen als Werkzeug niedrighschwelliger Bürgerbeteiligung. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 04/2018. URL: https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beaetraege/4_2018/nbb_beitrag_schuhmacher_181217.pdf (Abruf: 18.12.2018).