

Das Petitionswesen – Zwischen politischer Teilhabe und Partizipationsplacebo

Steffen H. Elsner

Ein wesentliches Charakteristikum einer demokratischen politischen Kultur besteht darin, dass Bürgerinnen und Bürger ein grundsätzliches Interesse an der Politik entfalten und darüber hinaus die Bereitschaft zeigen, sich in verschiedener Weise aktiv am politischen Willensbildungsprozess zu beteiligen. Demgegenüber sah sich die repräsentative Demokratie Deutschlands in jüngerer Vergangenheit mit weithin zelebrierter Politik(er)verdrossenheit, grassierender politischer Apathie und Deprivation sowie dem Erstarken politischer Extreme konfrontiert. Seit geraumer Zeit stehen die als »beteiligungsfeindlich« apostrophierte politische Praxis der deutschen Demokratie und die sie tragenden Parteien im Zentrum vielstimmig vorgetragener Kritik. Zugleich wurden die unterschiedlichsten Reformvorschläge für mehr (unmittelbare) Bürgerbeteiligung in die Diskussion eingebracht und deren zeitnahe Umsetzung mit zunehmender Vehemenz eingefordert. So soll beispielsweise das Petitionswesen zu einem direktdemokratischen Instrument umgestaltet werden. Im vorliegenden Beitrag wird, im Anschluss an eine einführende Zustandsbeschreibung der bundesdeutschen Demokratie unserer Tage, der Zusammenhang von »Bürgerbeteiligung, Petitionswesen und direkter Demokratie« behandelt.

Herausforderungen der modernen Parteiendemokratie

Deutschland ist – auch im internationalen Vergleich – ein ausgewiesener Parteienstaat. Die Stellung der Parteien ist innerhalb des politischen Systems ausgesprochen hoch. Für den Prozess der demokratischen Willensbildung und Entscheidungsfindung sind die politischen Parteien gewiss unverzichtbar: Sie fungieren als Instrumente zur Akkumulation, Aggregation und Artikulation von Interessen, und spielen eine entscheidende Rolle bei der Rekrutierung des politischen Personals sowie beim Austrag von Wahlen. Allerdings ist daraus kein absoluter Monopolanspruch ableitbar, denn – so formuliert es das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 – »die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit«; sie sind jedoch nicht deren alleiniger Träger. Vielmehr beeinflussen Parteien die öffentliche Meinungsbildung nur als ein Faktor neben anderen.

Hinzu treten die Medien, Verbände, Kirchen, Gewerkschaften, Vereine, Bürgerbewegungen sowie sonstige sog. intermediäre Organisationen. Und doch sind es die Parteien, die sich in ihrer traditionellen Rolle als Volks- und Mitgliederparteien nach wie vor als die alles entscheidenden Mittler oder »Transmissionsriemen« (Carl Böhret 1988) zwischen Bevölkerung und Staat verstehen.

Aber können Parteien die von ihnen beanspruchte Bindegliedfunktion überhaupt noch adäquat erfüllen? Es scheint beinahe so, als seien sie heute weiter davon entfernt denn je: Parteienverdruss, Veränderungen im Politikverständnis und im Partizipationsverhalten (vgl. »floating votes«) fordern sie heraus und führen zu wachsender Distanz der Bürger/innen. Schwindende Mitgliederzahlen, Überalterung und Inaktivität der verbliebenen Mitglieder machen den etablierten Volksparteien schwer zu schaffen. Was passiert, wenn der Riemen (noch) weiter von der Rolle rutscht? Eines ist klar: Ohne gesellschaftliche Rückkoppelung wird politische Führung über kurz oder lang mit massiven Legitimitätsproblemen zu kämpfen haben.

Hohes Maß an politischer Unzufriedenheit

Innerhalb der deutschen Bevölkerung besteht, wie es jüngere Umfragen regelmäßig belegen, eine merkliche Unzufriedenheit mit den vorherrschenden politischen Verhältnissen. An dieser Stelle kann nicht den Ursachen des oft diffusen Unbehagens an aktuellen Formen repräsentativ-parlamentarischer (Partei-)Politik und eines – zumindest in bestimmten Teilen – als defizitär empfundenen politischen Gefüges nachgespürt werden. Es kann auch nicht geklärt werden, ob der tatsächliche Zustand der wenig schmeichelhaften Perzeption der politischen Ordnung wie des vorhandenen politischen Personals wirklich entspricht. Tatsache ist, dass allenthalben ein deutliches Maß an »Demokratie-Unzufriedenheit« ermittelt wird. (1) Darunter fällt gerade auch die Unzufriedenheit mit den bestehenden, als unzureichend und wirkungslos empfundenen (traditionellen) politischen Partizipationsangeboten.

Unbehagen, politischer Rückzug, Wahl der Extreme

Zur Analyse und Erklärung von politischer Unzufriedenheit hat sich in der sozialwissenschaftlichen Forschung der Begriff »Politikdeprivation« etabliert. Dabei sind die gängigen deprivationstheoretischen Ansätze (2) keineswegs eindeutig oder einheitlich. »Politikdeprivation« wird hier – mit Eike Hennig – als Unzufriedenheit und empfundene Machtlosigkeit im politischen Bereich verstanden. (3) Sie speist sich vornehmlich aus nicht erfüllten bzw. enttäuschten Erwartungen an die etablierte Politik. Eine als mangelhaft oder nur unzureichend wahrgenommene Problemlösungskompetenz von politischen Parteien und staatlichen Institutionen erzeuge dem-

nach auch Unzufriedenheit mit politischen Prozessen und Strukturen. Mit dieser politischen Unzufriedenheit korrespondierten zudem Gefühle einer politischen Machtlosigkeit, deren Ergebnis sich in weiter abnehmender Partizipationsbereitschaft zeige. (4) Politische Deprivation kann für die Bundesrepublik Deutschland – folgt man Hennig – als ein seit geraumer Zeit gärender Prozess der Erosion von Fundament und Kapital der Demokratie verstanden werden. (5) Wobei politische Unzufriedenheit nicht zuletzt die Erfolgchancen der politischen Extreme begünstigt.

Remedurversuche der Parteien

Die etablierten Parteien reagieren darauf einerseits eher zögerlich, etwa mit schleppenden Organisationsreformen bei der Öffnung von Parteistrukturen; andererseits aber auch recht hektisch, etwa bei der kurzfristigen Auswechslung ihres personellen Angebots oder mit symbolpolitischen Schnellschüssen. (6) Daneben erstarben die Forderungen nach Schaffung neuartiger Partizipationsangebote sowie nach Ausbau direktdemokratischer Elemente – innerparteilich wie außerparteilich. In diesem Zusammenhang ist auch das Petitionswesen wieder stärker in den Blick genommen worden.

Das Petitionswesen: Impulsgeber für mehr direkte Demokratie?

Petitionen liegen in erster Linie individuelle Anliegen zugrunde. Sie zielen daher vor allem auf die Behandlung subjektiver Problemlagen. Dies kennzeichnet bereits ihre historische Frühform, die sog. Supplikationen (Bittschriften und Beschwerden an den souveränen Fürsten, später dann beispielsweise an den Supplikationsausschuss des ständischen Reichstages im Heiligen Römischen Reich des 16. Jahrhunderts). Doch neben dem spezifischen Begehren im Einzelfall gibt es eine stetig steigende Zahl von Massen- und Sammelpetitionen (7), die Ausdruck überpersonaler, gruppenspezifischer oder gar allgemeinpolitischer Relevanz sind. Besonderes Augenmerk gilt in diesem Zusammenhang den sog. »Legislativpetitionen«, die vermehrt an die parlamentarischen Vertretungskörperschaften in Bund und Ländern herangetragen werden. Legislativpetitionen sind im weitesten Sinne Anregungen und substantielle Einlassungen zur Gesetzesinitiative bzw. zur Gesetzgebung allgemein (Gesetzesänderung, -novellierung etc.). Diese von vielen Unterschriften getragenen Petitionen besitzen nicht selten erhebliche politische Brisanz und sind für eine erfolgreiche Arbeit von Parlamenten – glaubt man den Aussagen von Abgeordneten – inzwischen geradezu unentbehrlich.

Aus dem Bewusstsein heraus »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus« oder »Wir sind das Volk« wollen sich zunehmend mehr Aktivbürger/innen neben und zwischen den Wahlen in das politische Geschehen einbringen.

Zweifelsohne manifestiert sich in den (massenhaften) Petitionsbewegungen ein offenkundiges Bedürfnis nach politischer Beteiligung und Teilhabe. Man kann dies abwertend als punktuellen Störfeuer für die in bewährten Bahnen repräsentativer Demokratie sich vollziehenden Prozesse der Willensbildung und Entscheidungsfindung deuten. Man kann darin aber auch eine Chance sehen, »mehr Demokratie zu wagen« und das über Petitionen sich artikulierende kritisch-konstruktive Potenzial in den Prozess der Politikgestaltung einzubinden und dergestalt legitimitätsstiftende Responsivität (8) (zusätzlich) abzusichern.

Petitionen – Elemente direkter Demokratie?

Auch unter den gegebenen Bedingungen moderner westlicher Massengesellschaften kann direkte Demokratie nichts anderes bedeuten, als dass die Bürger/innen selbst – als »Stimmbürger/innen« im Wege der Volksabstimmung – politische Sachfragen entscheiden dürfen. Direkte Demokratie kontrastiert insofern mit all jenen Formen und Institutionen politischer Organisationskunst, die auf dem Prinzip der Repräsentation (Parlamente, Ständeversammlungen etc.) gründen. Ihre Instrumente sind geeignet, die repräsentative Demokratie zu ergänzen und ggf. punktuell zu korrigieren, keinesfalls jedoch diese zu ersetzen. In den zeitgenössischen politischen Systemen trifft man nicht nur auf sehr differenzierte Formen direkter Demokratie, vielmehr existieren sehr unterschiedliche Verknüpfungen von direktdemokratischen Elementen mit dem jeweiligen Repräsentationssystem. Und schließlich wird die direktdemokratische Praxis von der jeweiligen politischen Kultur eines Landes nachhaltig beeinflusst.

Ohne die unterschiedlichen Formen und Verfahren direkter Demokratie an dieser Stelle aufzuführen und näherhin zu typisieren, kennen manche aktuellen politischen Ordnungen das Institut der »Volksanregung«, die auf eine unverbindliche Befassung des Parlaments mit einer konkreten Thematik oder einer politischen Sachfrage abzielt. Die dafür gebräuchliche Begrifflichkeit ist verwirrend vielfältig, wie etwa »Bürgerantrag« in Bremen und Thüringen, »Volksinitiative« in Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt, und wagt man beispielsweise den Blick über die südliche Grenze, so sprechen die österreichischen Nachbarn vom sog. »Volksbegehren«. Neuerdings wird auch im Saarland um die Einführung von Volksanregungen gerungen. Dieses Rechtsinstitut – um die Verwirrung nun endgültig zu vervollständigen – wird nicht selten auch als »Volkspetition« bezeichnet. Dahinter verbirgt sich zumeist eine qualifizierte Massenpetition, die zur parlamentarischen Behandlung mit Anhörung der Initiatoren führt. Im Unterschied zur (echten) Volksgesetzgebung hat die sog. Volkspetition jedoch lediglich animierenden Charakter, denn über die vorgeschlagenen Maßnahmen entscheidet letztlich wieder das Parlament mit abschließendem Votum.

Aber immerhin vermag die Bürgerschaft via Volksanregung eine bestimmte Thematik verbindlich auf dessen politische Agenda zu setzen. Und es tritt hin und wieder der Fall ein, dass einzelne Abgeordnete oder Fraktionen sich Argumente und Forderungen einer Volksanregung ganz oder in Teilen zu Eigen machen.

Damit ist man schon recht nah an jener Zielvorgabe, das Petitionsrecht zum »Zentralgrundrecht für Bürgerinitiativen« auszubauen. (9) Die Einführung einer solchen Volksanregung auf Bundesebene, wie sie bereits in einigen Bundesländern gängige Praxis ist, wäre ein demokratischer Fortschritt, allein schon weil damit ein zusätzliches Beteiligungsrecht geschaffen würde. Das Petitionswesen und seine rechtliche wie technische Fortentwicklung werden dadurch aber keineswegs obsolet.

Wie ist es um die Realisierungschancen bestellt?

In das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland wurden 1949 die noch in der Weimarer Verfassung (1919) auf Reichsebene verankerten direkten Volksrechte nicht aufgenommen – die Spezialvorschrift des Artikels 29 GG (Neugliederung des Bundesgebietes) sei hier einmal ausgeklammert. Die Diskussion über die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid (Volksgesetzgebung) köchelt seit Jahrzehnten vor sich hin, mal auf größerer, mal auf geringerer Flamme. Wieder stärker thematisiert im Zuge der deutschen Einheit (vgl. Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, Verfassungsänderungen in den Ländern), wurde die Debatte durch Vorschläge der Regierungsfaktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom März 2002 neuerlich angefacht. Allerdings scheiterte deren Gesetzesentwurf an der notwendigen verfassungsändernden Zwei-Drittel-Mehrheit. Die entsprechenden Mehrheiten werden wohl auch so schnell nicht zu organisieren sein. (10)

Petitionswesen birgt erhebliches Partizipationspotenzial

Ist denn das Petitionsrecht von seinem Charakter her überhaupt geeignet, demokratische Mitwirkung zu ermöglichen? Als Impulsgeber für mehr direkte Bürgerbeteiligung und politische Partizipation vermag das verfassungsrechtlich abgesicherte Petitionswesen durchaus trefflich zu fungieren. Aufgrund seiner Multifunktionalität (11) verfügt das Petitionswesens für die Mitwirkung und Mitgestaltung der Bürger/innen in öffentlichen Angelegenheiten über erhebliches Potenzial. Dabei gilt es nicht zuletzt die alltagspraktischen Erfahrungsschätze und Erkenntnisse von Petenten zu nutzen, zumal diese oft genug über eine nicht zu unterschätzende Expertise in bestimmten Problemstellungen und politischen Sachfragen verfügen (z.B. Auswirkungen von Gesetzgebungsakten; Konsequenzen des Verwaltungsvollzugs; Verwaltungskontrolle; Aufdecken von Regelungsdefizi-

ten usf.). Von daher ist es wichtig, dass sich insbesondere die politischen Repräsentant/innen stets aufs Neue bewusst machen, welche immense Chancen gerade das Petitionswesen für die Verbesserung des Verhältnisses von Bürger/innen und Staat zu bieten vermag. Dazu bedarf es allerdings entsprechender Rahmenbedingungen und rechtlicher Regelungen, damit das Petitionswesen diesem Ziel auch wirklich dienen kann.

Novum »Online-Petitionen« und »Öffentlichen Petitionen« (e-Petitionen)

Man bräuchte also gar nicht so weit zu gehen, wie es mit der Forderung nach Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene verbunden ist. Viel wäre schon damit gewonnen, das bestehende Petitionsrecht im Bund und in den Ländern in einigen grundlegenden Punkten zu stärken und zielgerichtet auszubauen.

Einige ermutigende Schritte in diese Richtung sind inzwischen bereits unternommen worden: Allen voran ist hier die Einführung von »Online-Petitionen« (Ermöglichung von Petitionen per E-Mail) sowie vor allem der »Öffentlichen Petitionen« (e-Petitionen) im September 2005 zu nennen. Von der Problematik des »digital divide« (= Spaltung der Bevölkerung in »Onliner« und »Offliner«) einmal abgesehen, können nunmehr Anliegen mit dazugehöriger Begründung unschwer via Internet einem großen Publikum bekannt gemacht und Unterstützer/innen geworben werden. Dem politischen Gewicht einer Petition wird es sicherlich nützen, wenn breiter Support durch möglichst viele Unterschriften belegt werden kann. Zudem besteht für jede öffentliche Petition ein eigenes Diskussionsforum, in dem Interessierte und Mitzeichner/innen die Petition und die damit verbundene Thematik online diskutieren können. Durch die Einrichtung der öffentlichen Petitionen sollen, so will es das offizielle Reglement, indes ausschließlich »Themen von allgemeinem Interesse« der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Im Herbst des Vorjahres endete mit einiger Verspätung der ursprünglich nur auf zwei Jahre angelegte Modellversuch »Öffentliche Petitionen«. Aufgrund der guten Erfahrungen und bestärkt durch die positive Evaluation des Büros für Technikfolgen-Abschätzung (12) wurde vom Bundestag unter

<https://epetitionen.bundestag.de> im Oktober 2008 ein nutzerfreundlicheres Internetportal frei geschaltet.

Damit werden im Bereich des Petitionswesens erstmals in größerem Umfang jene Chancen ergriffen, die moderne Informations- und Kommunikationstechnologien für die stärkere Einbindung von Bürger/innen in den politischen Prozess eröffnen. So steht nun neben den herkömmlichen Massen- und Sammelpetitionen ein modernes internetgestütztes Instrument zur Verfügung, welches geeignet erscheint, die Attraktivität des Petitionswesens weiter zu erhöhen. Indem auch die abschließende Entscheidung über eine öffentliche Petition einschließlich Begründung ins Internet gestellt wird, ist das Verfahren insgesamt transparenter geworden.

Vor dem Hintergrund vorhandener partieller Unzufriedenheiten mit dem politischen System sowie Empfindungen politischer Ohnmacht müssen diese neuartige Partizipationsangebote besonders attraktiv bzw. effektiv erscheinen. Es steht zu vermuten, dass sie latente Partizipationsbedürfnisse künftig verstärkt auf sich ziehen werden. Ihre Attraktivität besteht nicht zuletzt in der Umgehung traditioneller intermediärer Organisationen bzw. Vermittlungsagenturen.

Von der »res privata« zur »res publica«

Mit der Einführung von »Öffentlichen Petitionen« durch den Deutschen Bundestag ist erstmalig ein Charakteristikum durchbrochen worden, welches die (parlamentarische) Petitionsbehandlung lange Zeit begleitete, vielleicht sogar die Politisierung des Petitionsrechts maßgeblich gehemmt hat. Eine bemerkenswerte Besonderheit des Petitionswesens liegt nämlich im Dualismus von Intransparenz und Offenheit. Von Intransparenz kann insofern gesprochen werden, als sich die Petition – und ihre Behandlung – in aller Regel unter Ausschluss der Öffentlichkeit abspielt. Offenheit meint hier die einseitige Offenheit der Petitionen gegenüber den Petitionsadressaten ganz allgemein, welche diesen einen tiefer gehenden Einblick in die authentische Bewusstseins- sowie Bedürfnislage der Bevölkerung erlaubt. Mit diesem Spezifikum wird fortan gebrochen, indem nämlich kritischer Öffentlichkeit oder öffentlicher Kritik in Gestalt der »Öffentlichen Petitionen« ein Forum geboten wird, mittels dessen die darin geäußerten Anliegen viel eher öffentliche Geltungs- und Wirkkraft entfalten können. Über e- Petitionen lassen sich politische Deprivationserfahrungen und -gefühle relativ leicht partizipatorisch kanalisieren und individuelle Problemlagen in kollektive (also nationale) umwandeln. Das (öffentliche) Petitionswesen bietet zumindest die Chance, eine Systemreaktion hervorrufen zu können, die indes nicht linear prognostizierbar ist, noch sich zwingend ereignen muss. Auf die weitere Entwicklung darf man gespannt sein.

Zielgerichteter Ausbau des Petitionswesens

Was wäre zu tun, um das Petitionsrecht – über die Lösung individueller Anliegen hinaus – »zu einem politischen Mitwirkungsrecht der Bürgerinnen und Bürger« auszugestalten, wie es sich etwa die Rot-Grüne-Koalition 2002 unter dem Stichwort »Demokratische Beteiligungsrechte« (13) und zuletzt auch die Bundestagsfraktion Die Linke zum Ziel gesetzt hatten? (14)

Als vorteilhaft erweist sich in diesem Zusammenhang zunächst einmal, dass der parlamentarische Petitionsausschuss die an ihn herangetragenen Sachverhalte nicht ausschließlich nach der geltenden formalen Rechtslage zu beurteilen braucht. Dafür gibt es die förmlichen Rechtsmittel und Rechtsbehelfe.

Vielmehr ist die Arbeit des Petitionsausschusses auch immer eine politische. Und nicht selten nimmt politische Sacharbeit von Abgeordneten von hier aus ihren Ausgang und führt – über diverse fraktionsinterne und interfraktionelle Willensbildungsprozesse – bis hin zu legislatorischer Aktivität in Gestalt entsprechender Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Parlaments. Gesetzgebungs- wie übrigens auch Kontrollaktivitäten gegenüber der Exekutive werden indes wohl nur dann ausgelöst werden, wenn es politisch opportun erscheint: Bei Oppositionsfractionen ist dies sicherlich häufiger der Fall als bei Fraktionen, die die jeweilige Regierung tragen. Durch Petitionen an das Parlament können sich die Bürger/innen insofern schon jetzt (subkutan) an politischen Gestaltungsprozessen beteiligen. Die Chance, Politik substantiell mit zu gestalten, setzte – neben der Einführung geeigneter direktdemokratischer Elemente – im Bereich des Petitionswesens Ausbau und Verbesserung des bestehenden Petitionsrechts voraus. Um ein modernes und bürgerfreundliches Petitionswesen zu erreichen und demokratische Teilhabe zu verbreitern, wären auf alle Fälle die entsprechenden Verfahrensgrundsätze nachzujustieren. Doch allein damit ist es sicherlich nicht getan. So wäre in diesem Zusammenhang etwa in die strittige Diskussion darüber einzutreten, ob dem Petitionsrecht die Qualität eines aktiven Statusrechts (15) fehlt bzw. abgesprochen werden kann. (16)

Reform des parlamentarischen Petitionsrechts

Vielmehr sollen an dieser Stelle wenigstens zwei wesentliche Reformansatzpunkte herausgegriffen und stichpunktartig angerissen werden; sie allein sind wahre »Dauerbrenner«. (17)

Auf dem Wege zu einer wirklich transparenten Bearbeitung von Bürgeranliegen sollte der Grundsatz der Öffentlichkeit bei Sitzungen des Petitionsausschusses gelten sowie die Beratung von Petitionen öffentlich erfolgen (18), wobei auf Antrag betroffener Petenten die Öffentlichkeit auch ausgeschlossen werden kann. (19) Unmittelbar damit zusammen hängt die Forderung, dass den Petenten oder deren Vertreter/innen bei Massen- und Sammelpetitionen ab einem bestimmten Quorum ein Recht auf öffentliche Anhörung im Petitionsausschuss eingeräumt wird (Anhörungspflicht des Petitionsausschusses – ggf. auch als Recht der Ausschussminderheit). (20) Die abschließende Behandlung von Massenpetitionen sollte darüber hinaus regelmäßig im Parlamentsplenum in öffentlicher Aussprache erfolgen.

Ferner müsste dem Petitionsausschuss generell mehr Aufmerksamkeit entgegengebracht sowie mehr Redezeit im Parlamentsplenum eingeräumt werden. Eine adäquate Personal- und Ressourcenausstattung der Ausschussdienste der Fraktionen sowie des Parlaments gehörte ebenso dazu – kurz: Es geht nicht zuletzt auch um eine weitere Aufwertung und Stärkung des Petitionsausschusses.

Darüber hinaus sei an dieser Stelle pauschal auf die Fülle von Vorschlägen im Hinblick auf eine bürgernahe Petitionsrechtsgestaltung verwiesen, welche die *Vereinigung zur Förderung des Petitionsrechts in der Demokratie e.V.* vorgelegt hat. (21)

Resümee

Wenn unmittelbare Sachentscheidungen der Bürgerinnen und Bürger im Wege der Volksabstimmung den Kern direkter Demokratie ausmachen, so fallen Petitionen hier zwangsläufig heraus. Obgleich es manche Parallele gibt, kann das Petitionswesen direktdemokratische Entscheidungsverfahren nicht ersetzen. Gleiches gilt aber auch umgekehrt!

Neben dem Beschwerderecht gegen staatliche Einzelentscheidungen hat sich das Petitionsrecht spätestens mit dem verstärkten Aufkommen von Bürgerinitiativen in der Praxis in Richtung eines kollektiven, aktiv-bürgerschaftlichen Anregungs- und Vorschlagsrecht in Angelegenheiten der res publica entwickelt. Es eröffnet – wenngleich nicht de lege lata, so doch de facto – individuelles oder gruppenmäßiges Einwirken auf konkrete politische Entscheidungen von Parlament, Regierung und Verwaltung.

Durch ihre ungeschönte und ungefilterte Darlegung alltäglicher Problemlagen leisten vor allem Massen- und Sammelpetitionen für die Repräsentanten nicht nur wertvolle Informationsdienste über aktuelle Problemstellungen und Bedürfnislagen der Bevölkerung, sondern können auch den Tendenzen zur Selbstimmunisierung und mancherlei Wahrnehmungsblockaden des politischen Systems entgegenwirken. Das Petitionswesen fungiert – zusätzlich verstärkt durch das Instrument der »Öffentlichen Petitionen« – wie eine Frischzellentherapie für das freiheitlich-demokratisch verfasste Gemeinwesen. Und keinesfalls sollte man dessen Rolle bei der Sicherung von Responsivität unterschätzen.

Werden die über Petitionen artikulierten Bedürfnisse befriedigt, so vermag das Petitionswesen integrierende Wirkungen zu entfalten, indem es akutes Konfliktpotential – im Einzelfall – entschärft. Gerade wenn sich systeminhärente Defizite und Unzulänglichkeiten auf individueller Ebene bemerkbar machen, steht mit dem Petitionswesen ein eigenständiger Kompensationsmechanismus zur Verfügung, der auch zur Profilierung der Herrschaftsinstanzen dienen kann. So vermag das Petitionswesen einen Beitrag zur Stärkung von allgemeinem (System-)Vertrauen und Loyalität gegenüber der politischen Herrschaft zu leisten und spielt insofern eine nicht zu unterschätzende Rolle im Konzept bzw. Prozess systemkonformer Stabilisierung und Pazifizierung.

Sein vermutlich größter Vorteil ist darin zu sehen, dass das Petitionswesen entscheidende Stärken der direkten Demokratie vereint (etwa: erhöhte Responsivität und Integrationskraft; Versachlichung der politischen Diskussion; politische Aktivierung und Bildung der Bürger; Belebung und Flexibilisierung der Politik), zugleich aber deren zentrale Schwächen vermeidet (etwa: Dominanz einer kleinen aktiven Minderheit über die passiv-schweigende Mehrheit; mangelnde oder unzureichende Information der Stimmbürger/innen bzw. Überforderung der Bürger/innen; begrenzte Alternativkonzepte oder Lösungsansätze bei Abstimmungen; Stimmungshängigkeit politischer Sachentscheidungen).

Im Vergleich zu den marktüblichen Konditionen sind Petenten außerdem die mit Abstand preiswertesten Politikberater/innen. In jedem Falle sind Petitionen ein wichtiger Impulsgeber und Quell materialer Politikgestaltung, deren rechtliche Basis weiteren Ausbau und mancherlei Verbesserung verdient. In diesem Sinne und zu diesem Zweck muss das Grundrecht auf Petition ständig weiter popularisiert und öffentlich wahrgenommen werden. Die Einrichtung von e-Petitionen und Online-Foren ist ein geeignetes, effizientes und bürgernahes Instrumentarium und insofern ein Schritt in die richtige Richtung. Neuerdings treten Bürgersprechstunden des Petitionsausschusses auf Verbrauchermessen hinzu. (22) Der Aufgabe der Popularisierung des Petitionswesens hat sich nicht zuletzt die *Vereinigung zur Förderung des Petitionsrechts in der Demokratie e.V.* verschrieben. Deren Ziel ist kein unverbindliches Partizipationsplacebo, sondern vielmehr ein wirksames und bürgerfreundliches politisches Beteiligungsrecht.

Anmerkungen

(1) Auf die Frage: »Sind Sie mit der Art und Weise, wie die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland funktioniert alles in allem zufrieden oder unzufrieden?« antworteten 48% der Befragten mit »bin zufrieden«, während 52% angaben, mit der Art und Weise »unzufrieden« zu sein. Die Umfrage durch ARD DeutschlandTREND Juni 2008 erfolgte im Auftrag von Infratest dimap Quelle: Statista <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/752/umfrage/zufriedenheit-mit-dem-funktionieren-der-demokratie-in-deutschland/> (06.08.2009). Nicht anders verhält es sich bei Jugendlichen: Auf die Frage, »Inwiefern sind Sie mit der Demokratie, so wie sie in Deutschland besteht, zufrieden?«, antworteten 6% der Jugendlichen mit »sehr zufrieden«, 32% mit »eher zufrieden«, 52% mit »eher unzufrieden« und 7% mit »sehr unzufrieden«. Die Umfrage durch TNS Infratest ist Teil der »Shell Jugendstudie 2006«. Die Daten wurden Anfang Januar bis Mitte Februar 2006 erhoben; 2052 Personen im Alter 12-25 Jahre wurden befragt. Quelle: Statista <http://de.statista.com/statistik/diagramm/studie/86169/umfrage/zufriedenheit-mit-der-bestehenden-demokratie-in-deutschland/> (06.08.2009)

(2) Vgl. Sven Schönfelder: Rechtspopulismus. Teil Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, Schwalbach/Ts. 2008, S. 51ff.

(3) Vgl. Eike Hennig: Politische Unzufriedenheit - ein Resonanzboden für Rechtsextremismus?, in: Wolfgang Kowalsky / Wolfgang Schroeder (Hrsg.): Rechtsextremismus. Einführung und Forschungsbilanz, Opladen 1994, S. 339-380.

(4) So Schönfelder (2008), a.a.O., S. 59.

(5) Vgl. Hennig (1994), a.a.O., S. 349.

(6) Ein aktuelles Beispiel für symbolpolitische Schnellschüsse stellt das umstrittene »Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornografischen Inhalten in Kommunikationsnetzen« dar.

(http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2009/24799792_kw25_kinderpornografie/index.html) Dieses Gesetzesvorhaben erzürnte wie kaum ein anderes weite Teile der Internetgemeinde. Kritiker/innen bemängeln, dass es zu einer wirksamen Bekämpfung der Kinderpornografie überhaupt nicht geeignet sei. Stattdessen ebne es der generellen Internetsensur den Weg. Eine gegen das Gesetzesvorhaben gerichtete öffentliche e-Petition wurde von insgesamt 134.014 Bürger/innen unterzeichnet. Sie ist derzeit in der Phase »parlamentarischer Prüfung«.

(7) Der Deutsche Bundestag unterscheidet zwischen Massen- und Sammelpetitionen: Danach sind unter Massenpetitionen Einzelpetitionen zu ein und demselben Thema bzw. Ereignis zu verstehen, wohingegen Sammelpetitionen Unterschriftensammlungen mit demselben Anliegen sind.

(8) Der Begriff »Responsivität« bezeichnet – in seiner allgemeinsten Form – die »Empfänglichkeit, Anregbarkeit, Reaktionsbereitschaft und Reaktionsfähigkeit eines Systems« und stellt einen »Zentralbegriff zur Erfassung der Weise (dar), wie sich die Prinzipien von Repräsentation und Demokratie miteinander verbinden lassen.« Zusammengefasst: Es geht um das Eingehen der Repräsentanten auf die Präferenzen der Repräsentierten in politischen Sachfragen; vgl. hierzu Steffen H. Elsner / Karin Algasinger: »Sehr geehrte Frau Abgeordnete!«, »Sehr geehrter Herr Abgeordneter!«. Der Bürger- und Wählerservice deutscher Abgeordneter zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Ergebnisse einer experimentellen Fallstudie, München 2001, S. 18 m.w.N.

(9) So die Forderung von Reinhard Bockhofer in seinem »Vorwort«, in: ders. (Hrsg.): Demokratie wagen – Petitionsrecht ändern! Bremen 2004, S. 7.

(10) Erst vor wenigen Wochen, im Februar 2009, sind auch die von FDP (BT-Drs. 16/474), Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 16/680) und der Linken (BT-Drs. 16/1411) in 2006 jeweils einzeln eingebrachten Gesetzentwürfe zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz im Innenausschuss des Deutschen Bundestages gescheitert.

(11) Zum »Petitionswesen in multifunktionaler Perspektive« vgl. Steffen H. Elsner, in: Bockhofer (2004), a.a.O., S. 131-138, insbes. 133ff.

(12) Als »zentrale Ergebnisse« werden vom Büro für Technikfolgen-Abschätzung u.a. aufgelistet: »● Auch in modernen demokratischen Rechtsstaaten hat das Petitionswesen seine Attraktivität nicht eingebüßt, es lässt sich sogar vielerorts ein Bedeutungszuwachs konstatieren. Dazu tragen E-Petitionssysteme in besonderem Maße bei. (...) ● Der Modellversuch Öffentliche Petitionen des Deutschen Bundestags ist als Erfolg einzuschätzen... ● Mit dem Modellversuch wurden erste Schritte zu mehr Transparenz, Zugänglichkeit und Teilhabe eingeleitet. (...) ● Wenn auch die politischen Effekte elektronischer Petitionssysteme schwer zu bilanzieren sind, lässt sich mit aller Vorsicht sagen, dass die jeweiligen Petitionsinstanzen durch die Einführung elektronischer Petitionssysteme öffentlichkeitswirksam gestärkt wurden, und dass – bedingt durch die größere Öffentlichkeit von Petitionen – davon ausgegangen werden kann, dass das politische System sensibler und aufmerksamer auf Bürgeranliegen reagiert.« Vgl. Ulrich Riehm / Christopher Coenen / Ralf Lindner / Clemens Blümel: Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe. Endbericht zum TA-Projekt - Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), Berlin 2008, S. 7f.

(13) Vgl. Kapitel VIII der Koalitionsvereinbarung vom 16.10.2002.

(14) Vgl. hierzu auch die Großen Anfragen der Abgeordneten Wissing, Guttmacher, Bahr (Münster), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP vom 16.06.2004 (BT-Drs. 15/3407: »Umgang mit Bürgeranliegen und Stärkung des Petitionsrechts«) sowie der Abgeordneten Naumann, Bluhm, Pau, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke vom 29.06.2006 (BT-Drs. 16/2181: »Förderung der demokratischen Teilhabe und Stärkung des Petitionsrechts«); vgl. hierzu auch den »Entwurf eines Gesetzes über die Behandlung von Petitionen und über die Aufgaben und Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Petitionsgesetz – PetG)« der Abgeordneten Naumann, Neskovic, Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke vom 25.09.2008 (BT-Drs. 16/10385). Allerdings fand der Vorstoß bei den restlichen Fraktionen wenig Zustimmung.

(15) Die Statuslehre der Rechte geht auf den Staatsrechtler Georg Jellinek (1851-1911) zurück. In seiner Schrift »System der subjektiven öffentlichen Rechte« aus dem Jahr 1892 stellt Jellinek eine entwicklungsgeschichtliche Sicht des Rechts vor, die davon ausgeht, dass das Rechtssystem über verschiedene Stufen fortschreitet. Der »status activus« sei erreicht, sobald die Bürger/innen Übergriffe des Staates nicht mehr fürchten müssen und sich erfolgreich politische Mitwirkungsrechte erkämpft haben. Damit sieht Jellinek den demokratischen Rechtsstaat verwirklicht. Bis heute verwendet die Grundrechtsdogmatik die Terminologie Jellineks und unterteilt die Grundrechte in solche des status negativus, activus und positivus.

(16) Vgl. hierzu etwa Alfred Rinke: Das Petitionsrecht als Menschenrecht und als Parlamentsrecht, in: Reinhard Bockhofer (Hrsg.): Mit Petitionen Politik verändern, Baden-Baden 1999, S. 115 m.w.N.

(17) Vgl. hierzu etwa die Vorschläge von Reinhard Bockhofer und Erich Röper, in: Reader zur Expertenanhörung der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag am 5. November 2007 in Berlin, unter dem Titel »Mit Petitionen Politik ändern – Mit Politik das Petitionsrecht ändern.«

(18) Vgl. hierzu etwa die gängige Verfahrenspraxis im Bayerischen Landtag: Art. 22 Abs. 1 BV: »Der Landtag verhandelt öffentlich...« i.V.m. § 138 Abs. 1 und insbesondere Abs. 2 GO Bayerischer Landtag: Öffentlichkeit der Ausschüsse.

(19) In jüngster Zeit haben einige öffentliche Anhörungen und Sitzungen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages stattgefunden. Dabei standen jeweils bestimmte thematische Schwerpunkte auf der Tagesordnung wie beispielsweise: am 18.02.2008 das Verkehrswesen, am 26.05.2008 die Gesundheitspolitik, am 13.10.2008 die Umweltpolitik, am 24.11.2008 Wirtschafts- und Steuerrecht, am 26.11.2008 die Situation der Heimkinder in der Bundesrepublik zwischen 1949 und 1975 sowie zuletzt am 02.03.2009 NPD-Verbot, Verbraucher- und Mietschutzthemen. Die Aufzeichnungen können auf der Bundestags-Website abgerufen werden: <http://www.bundestag.de/aktuell/tv/vod/ausschuesse16/ao2.html> (10.08.2009).

(20) Die Petitionsverfahrensgrundsätze des Deutschen Bundestages sehen seit dem Ende der 15. Wahlperiode unter Nummer 8.4 Abs. 4 vor, dass die Petenten von Sammel- und Massenpetitionen, die das Quorum von 50.000 Unterstützern erreichen, in öffentlicher Ausschusssitzung angehört werden. Hier gilt es nun zunächst einmal die damit in der parlamentarischen Praxis gemachten Erfahrungen abzuwarten.

(21) Vgl. hierzu beispielsweise Bockhofer (1999), a.a.O. sowie Beiträge der Tagung »Mit Petitionen Politik verändern« vom 23. Mai 2003 (Grundgesetztag) in der Kunsthalle Bremen, in: Bockhofer (2004), a.a.O.

(22) Beispiele für Messetermine mit Bürgersprechstunden des Petitionsausschusses sind etwa: 19. und 20.10.2007 in Hannover auf der INFA, 2. und 3.11.2007 in Essen auf der »Mode, Heim und Handwerk« sowie 23. und 24.11.2007 in Hamburg auf der »Du und Deine Welt«.

Autor

Steffen H. Elsner studierte Didaktik der Sozialkunde, Politikwissenschaften, Rechtswissenschaften und Soziologie an den Universitäten München und Passau. Nach einer mehrjährigen Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaften der TU Dresden arbeitet er seit 2004 als wissenschaftlicher Dokumentar an der Akademie für Politische Bildung in Tutzing. Er ist Autor verschiedener Beiträge zum deutschen Parlamentarismus, zum Petitions- und zum DDR-Eingabenwesen sowie zum Wissens- und Informationsmanagement.

E-Mail: s.elsner@apb-tutzing.de

Literaturhinweis

»Sehr geehrte Frau Abgeordnete!«, »Sehr geehrter Herr Abgeordneter!« – Der Bürger- und Wählerservice deutscher Abgeordneter zwischen Anspruch und Wirklichkeit (mit Karin Algasinger), München 2001.

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT
Wegweiser Bürgergesellschaft
Redaktion Newsletter
Bornheimer Str. 37
53111 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de