

Online-Petitionen – ein Instrument anwaltschaftlichen Handelns in der Caritas

Eine Handreichung zum Einlegen von Online-Petitionen beim Deutschen Bundestag

„Sozial braucht digital“ – die Jahreskampagne 2019 des Deutschen Caritasverbandes (DCV) richtet das Augenmerk des Verbandes auf die Möglichkeiten, digitale Instrumente für soziales Handeln zu nutzen. Dabei geht es nicht nur um die digitale Dokumentation von Krankenakten oder um den Einsatz von Assistenzrobotern in der Pflege, es geht auch darum, in der politischen Arbeit der verbandlichen Caritas auf allen Ebenen des Caritasverbandes die Nutzung digitaler Tools zu prüfen.

In den sozialpolitischen Positionen, die der Vorstand des Deutschen Caritasverbandes zum Start der Jahreskampagne im Januar 2019 vorgelegt hat, heißt es: „Zur Solidaritätsstiftung und Sichtbarmachung eines großen Unterstützerkreises sollte die Caritas Online-Petitionen verstärkt für ihre anwaltschaftliche Arbeit nutzen.“ Der Vorstand stützt sich mit dieser Empfehlung auf die Analyse der Petition zur Brillenfinanzierung für SGB-II-Leistungsempfänger(innen), die 2016 vom Caritasverband für das Erzbistum Paderborn initiiert wurde (www.dendurchblickbehalten.de). Diözesan-Caritasdirektor Josef Lüttig hat die Erfahrungen seines Verbandes mit der Petition 2018 in der Arbeitskonferenz der Sozialpolitischen Sprecherinnen und Sprecher der verbandlichen Caritas auf Ebene der Bundesländer, abgekürzt AK Sozialpolitische Sprecher, vorgestellt. Es zeigte sich: Es bedarf einiger grundlegender Kenntnisse des Verfahrens der Online-Petitionen, um diese erfolgreich durchzuführen.

In jüngster Zeit ist in Deutschland der wachsende Wunsch vieler Bürger(innen) zu beobachten, an politischen Entscheidungen unmittelbarer teilzuhaben. Zielgerichtete themen- oder projektbezogene Aktivitäten mit niederschweligen Beteiligungsformen ohne aufwendigen, zeitintensiven Vorlauf finden zahlreiche Unterstützer(innen). Die neuen Medien (Facebook, Whatsapp, Twitter und Co.) machen spontane Verabredungen zu Flashmobs ebenso möglich wie die Verbreitung von digital gestützten Unterschriftenaktionen.

Neue Nichtregierungsorganisationen (wie zum Beispiel „Campact“) sind entstanden, die – nach dem Vorbild der US-amerikanischen Online-Plattform „MoveOn“ – internetbasierte Beteiligungsforen schaffen, über die E-Mails nicht als einzelner Pro-

Und es bedarf guter verbandsinterner Unterstützung und Kommunikation, damit der strategische Nutzen der neuen Möglichkeiten optimal ausgeschöpft werden kann. Es spricht einiges dafür, dass nicht alle Themen gleichermaßen zu zahlenmäßig ausreichender Unterstützung führen. Über die Aktiven der Caritas hinaus sind für netzpolitische Themen offenbar leichter die nötigen Quoren zu erzielen als für Themen, die die Generation der Digital Immigrants¹ berühren.

Für die vorliegende Handreichung, die der AK Sozialpolitische Sprecher initiierte, danken wir sehr herzlich Antje Markfort aus dem Berliner Büro des DCV. Die Sozialpolitischen Sprecher werben dafür, dass im Vorfeld der Einlegung einer Online-Petition Kontakt mit dem Berliner Büro des DCV aufgenommen wird. Dieses wird darüber informieren, ob der Deutsche Caritasverband zum jeweiligen Thema auf bundespolitischer Ebene bereits aktiv ist, und eine Empfehlung abgeben, ob die Einreichung der Petition zum gegenwärtigen Zeitpunkt sinnvoll und erfolgversprechend erscheint. Dabei sind die Erfahrungen zu sammeln, auszuwerten und auszutauschen, die zum Beispiel das Profil der Themen betreffen, die sich für Online-Petitionen besonders eignen. Wir wünschen allen, die sich auf den Weg machen, viel Erfolg.

Eva M. Weiskop-Deffaa
Vorstand Sozial- und Fachpolitik
des Deutschen Caritasverbandes

test, sondern in Form von Online-Petitionen an politische Entscheidungsträger(innen) gerichtet werden können.

Das Internet spielt damit eine immer wichtigere Rolle für die politische Arbeit. Über „E-Participation“, also „E-Voting“, „E-Petitions“ und „E-Referenda“ können Bürger(innen) in politische Willensbildungsprozesse eingebunden und an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Die Gestaltung der letzten Jahreskampagnen des Deutschen Caritasverbandes und die Aktion „Wählt Menschlichkeit“ vor der Bundestagswahl 2017 haben diesen Entwicklungen mit verschiedenen Social-Media-Aktivitäten bereits Rechnung getragen.

Mit der vom Diözesan-Caritasverband Paderborn angestoßenen Online-Petition zur Kostenerstattung von Brillen für

SGB-II-Leistungsempfänger(innen) ist nun auch erstmals eine größere Online-Petition aus den Reihen der Caritas heraus angestoßen worden. Sie wirft die Frage auf, wie die verbandliche Caritas diese Möglichkeit für ihre Lobbyarbeit erfolgreich nutzen kann.

Lobbying ist der Versuch, politische Prozesse zu beeinflussen. Als Mittel der Einflussnahme bevorzugt die Caritas bisher die persönliche Kommunikation, gewinnende Gespräche mit politischen Akteuren. Im Dialog will die Caritas auf Missstände aufmerksam machen, Lösungswege aufzeigen und Entscheidungsträger und Meinungsbildner überzeugen. Die wichtigste Ressource der Caritas ist dabei das Wissen aus der Praxis, das eine Plausibilitäts- und Opportunitätsprüfung ermöglicht und entsprechende Lösungen aufzeigt. Dieses ist weiterhin die besondere Stärke der Caritas.

Sie wird flankiert von den „neuen“ Prozessen der Meinungsbildung im Internet. Um Online-Petitionen gewinnbringend einzusetzen, ist es notwendig, die Möglichkeiten, Verfahren und Regeln gut zu kennen. Diese Handreichung stellt dazu einige Grundinformationen zusammen. Sie konzentriert sich auf das offizielle, vom deutschen Bundestag geschaffene Recht, über Online-Petitionen das parlamentarische Petitionsrecht zu nutzen.

1. Online-Petitionen im parlamentarischen Verfahren

Hintergrund zum Petitionsrecht

Das Petitionsrecht ist im Grundgesetz in Art. 17 GG verankert. Danach hat „jedermann das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden“². Auf Bundesebene behandelt der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages Petitionen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundestages, der Bundesregierung und von Bundesbehörden fallen (Art. 45 GG). Anliegen können Forderungen und Beanstandungen eines Handelns oder Unterlassens staatlicher Organe, Behörden oder sonstiger Einrichtungen sein, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Hierzu gehören auch Vorschläge zur Gesetzgebung. Keine Petitionsanliegen sind allerdings reine Auskunftersuchen, bloße Mitteilungen, Vorwürfe oder sonstige Meinungsäußerungen. Es können auch keine Urteile erwirkt oder Gerichtsentscheidungen aufgehoben oder abgeändert werden. Petitionen können aber sowohl individuelle Anliegen als auch solche von allgemeinem Interesse zum Gegenstand haben.

Zum Verfahren bei Online-Petitionen

Neben dem klassischen Weg der schriftlichen Einreichung einer Petition per Brief, per Fax oder per Postkarte ist es seit dem 1. September 2005 möglich, Online-Petitionen über ein Internetformu-

lar beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages (<https://epetitionen.bundestag.de>) einzureichen.³ Hierbei ersetzt das ausgefüllte Online-Formular des Petitionsausschusses die Unterschrift, die bei der Einlegung einer Petition auf dem Postweg vorhanden sein muss.

1. Einreichen einer Petition beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages

Das Einreichen der Online-Petition beim Bundestag ist relativ einfach. Nach erfolgter Anmeldung beim Online-Portal und der Unterscheidung, ob es sich um eine öffentliche Bitte/Beschwerde von allgemeinem Interesse oder um eine individuelle, nicht öffentliche Petition handelt, wird man in vier Schritten durch das Verfahren geleitet: Daten eingeben – Wortlaut und Begründung der Petition einfügen – Daten prüfen – bestätigen.

2. Veröffentlichung

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages behandelt alle Petitionen, die die gesetzgeberischen Aufgaben des Bundestages betreffen oder die Beschwerden über Bundesbehörden enthalten. Petitionen von allgemeinem Interesse können auf Bitte der Petent(inn)en veröffentlicht werden. Es gibt aber keinen allgemeinen Rechtsanspruch auf Veröffentlichung, auch wenn die Bezeichnung „öffentliche Petition“ einen solchen suggeriert.

Der Petitionsausschuss prüft nach Einreichung einer öffentlichen Petition zunächst, ob nach der „Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen“ die Voraussetzungen für eine Veröffentlichung erfüllt sind: Die Bitte oder Beschwerde muss inhaltlich ein Anliegen von allgemeinem Interesse zum Gegenstand haben und das Anliegen und dessen Darstellung müssen für eine sachliche öffentliche Diskussion geeignet sein. Das Anliegen muss in die Zuständigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages fallen und sachlich, konkret und verständlich formuliert und begründet sein. Anliegen oder Teile eines Anliegens dürfen sich nicht erkennbar auf einzelne Personen beziehen.

Dieses Verfahren dauert in der Regel drei Wochen. Nach positiver Prüfung wird die Petition dann automatisch in der Rubrik „Petitionen in der Mitzeichnung“ veröffentlicht.

Die Veröffentlichung einer Petition kann auch abgelehnt werden. Ablehnung erfahren Petitionen, die bereits laufende oder abgeschlossene sachgleiche Petitionsverfahren wiederholen, jene, die persönliche Bitten oder Beschwerden betreffen, oder solche, die so speziell sind, dass sie nicht von allgemeinem Interesse sind und eine fruchtbringende Diskussion nicht zu erwarten ist. Ferner können unsachliche oder beleidigende Formulierungen im Text der Petition einer Veröffentlichung entgegenstehen.

Erfolgt keine Veröffentlichung, wird das Petitionsverfahren ohne diese fortgeführt.

3. Mitzeichnen und Diskussion im Forum

Die Petition kann – unabhängig davon, ob sie auf dem Petitionsportal des Bundestages online veröffentlicht ist oder nicht – durch Mitzeichnung unterstützt werden, mit dem Ziel, durch Erreichen des Quorums eine öffentliche Befassung im Petitionsausschuss zu erreichen. Formale Voraussetzung für eine Mitzeichnung ist, dass die (analogen) Mitzeichnungslisten neben der Unterschrift auch Vor- und Nachnamen in leserlicher Form sowie die Adressen der Unterstützer(innen) erkennen lassen und per Post oder Fax dem Petitionsausschuss zugestellt werden.

Wird die Petition online veröffentlicht, können alle registrierten Nutzer(innen) vier Wochen lang auf dem Portal des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages die Petition mit ihrem Namen oder einem Synonym mitzeichnen, das Anliegen in einem Forum diskutieren und damit zur politischen Meinungsbildung beitragen.

Online gesammelte Unterschriften privater Petitionsportale können nicht beim Petitionsausschuss des Bundestages eingereicht oder weitergeleitet werden, auch wenn das häufig von den Portalen suggeriert wird. Unterschriften auf privaten Plattformen entsprechen nicht dem Standard, den der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages in seinen Verfahrensgrundsätzen festgeschrieben hat. Im Internet ist das Mitzeichnen einer offiziellen Online-Petition nur auf dem Petitionsportal des Petitionsausschusses möglich.

4. Öffentliche Beratung im Petitionsausschuss

Wurde eine Petition im Zeitraum von vier Wochen nach ihrer veröffentlichten Einreichung von mindestens 50.000 Personen unterstützt, hat sie das Quorum erreicht und damit die wesentliche Hürde genommen: Jetzt entscheidet der Petitionsausschuss (mit einer Zweidrittelmehrheit), ob die Petition öffentlich im Bundestag beraten wird.

Findet eine öffentliche Beratung im Bundestag statt, werden die Petent(inn)en hierzu eingeladen und erhalten Rederecht.

Der Petitionsausschuss kann ausnahmsweise auch entscheiden, eine Petition öffentlich zu beraten, obwohl sie das nötige Quorum von 50.000 Unterstützer(inne)n nicht erreicht hat. Die Abgeordneten entscheiden letztlich nach dem Inhalt der Petition.

5. Inhaltliche Prüfung

Mit dem Ende der Diskussions- und Mitzeichnungsphase erfolgt die parlamentarische Prüfung. Jede Petition wird abhängig vom Thema an das entsprechende Eingabereferat geleitet. Von dort wird das zuständige Bundesministerium oder die zuständige Aufsichtsbehörde des Bundes um Stellungnahme zum Anliegen der Petent(innen) gebeten. Zum Ende des dann folgenden „normalen Petitionsverfahrens“ berät der Petitionsausschuss die Petition und

verabschiedet eine Empfehlung. Den Abschluss der parlamentarischen Prüfung bildet die Beschlussfassung im Plenum des Deutschen Bundestages.

Für den Fall, dass der Petition stattgegeben wird und der Bundestag beschließt, dass der Gesetzgeber tätig werden soll, hat der Beschluss empfehlenden Charakter, das Parlament hat keine Dienst-, Fach- oder Rechtsaufsicht gegenüber der Bundesregierung und den Bundesministerien.

Nach Abschluss des Verfahrens wird die Begründung der Entscheidung veröffentlicht. Sobald die Petition in der Rubrik „abgeschlossene Petitionen“ gelistet wird, kann sie durch einen Klick auf das Abschlussdatum aufgerufen und die Begründung als PDF-Datei abgerufen werden.

2. „Online-Petitionen“ auf privaten Plattformen

Von Online-Petitionen beim Deutschen Bundestag nach Art. 17 GG ist die Unterstützung von Anliegen auf privaten Plattformen zu unterscheiden.

Private Plattformen helfen, Meinungsbildung und -äußerung durch sogenannte „Online-Petitionen“ digital zu organisieren. Zu den bekanntesten Plattformen zählen „openpetition.de“, „change.org“ und „campact.de“. Sie bieten diverse Hilfestellungen und weisen zum Beispiel auf die Notwendigkeit einer guten Begründung hin, zeigen, wie man seine Botschaft mit Bildern untermauert oder via Social Media schnell verbreiten kann. Damit allein ist der Erfolg des Anliegens aber nicht gewährleistet. Die Tipps erhöhen allerdings die Chancen, dass die Medien aufmerksam werden und eine breite Unterstützung in der Bevölkerung initiiert wird. In der Regel findet man erst dann, wenn man mit einer „Online-Petition“ in den etablierten Medien vorkommt, bei möglichen Entscheidungsträgern Aufmerksamkeit und Gehör. So kann ein lokales Thema zu einem bundesweiten Thema werden und durch Medienresonanz auch politische Entscheidungen beeinflussen. Es besteht aber im Unterschied zur Online-Petition nach dem Verfahren des Deutschen Bundestages kein Recht der Petent(innen) darauf, dass sich die Adressaten mit der Petition beschäftigen.

Der hohe Zuspruch von „Online-Petitionen“ auf privaten Portalen begründet sich durch die Schnelligkeit und die Anonymität, die diese Medien bieten. Eine Identitätsbestätigung ist nicht erforderlich. Die eingegebenen Daten werden nicht auf ihren Wahrheitsgehalt geprüft. Wer eine E-Mail-Adresse besitzt, kann sich einbringen. Dies ist ein wichtiger Unterschied der Unterstützung von Petitionen privater Portale von Mitzeichnungen einer Petition auf dem Portal des Bundestages: Auf Letzterem ist dies nur unter Nennung des Namens oder durch ein vom System vorgegebenes Pseudonym auf dem Portal des Petitionsausschusses möglich. »

3. „Online-Petitionen“ auf Landes- und Europa-Ebene

Vom Petitionsrecht kann auch auf Landesebene Gebrauch gemacht werden. Die einzelnen Rahmenbedingungen des Petitionsverfahrens sind dabei in den Ländern unterschiedlich. Allgemein gilt, dass eine Petition elektronisch oder per Post beim jeweiligen Landtag eingereicht werden kann.

Darüber hinaus kann auch auf europäischer Ebene jede(r) Bürger(in) der Europäischen Union (EU) oder jede Person mit Wohnort in einem Mitgliedstaat der EU allein oder zusammen mit anderen in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Union fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, eine Petition an das Europäische Parlament richten. Auch Unternehmen, Organisationen oder Vereinigungen mit Sitz in der EU können dieses Petitionsrecht ausüben, das durch den Vertrag garantiert ist. Eine Petition kann in jeder Amtssprache der EU verfasst und per Post oder elektronisch übermittelt werden. Sie wird im Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments behandelt. Von Petitionen sind Beschwerden über Missstände in den EU-Institutionen zu unterscheiden, für die der/die Europäische Bürgerbeauftragte zuständig ist. Darüber hinaus kann jede(r) Unionsbürger(in) Fragen an die EU-Organe richten und hat das Recht auf eine Antwort in seiner/ihrer Sprache. Alle drei Anrufungsmöglichkeiten sind Bestandteil der Charta der Grundrechte der EU und damit des Vertrags von Lissabon (2009). Als Ergänzung zu den bestehenden Petitionen ist im Vertrag von Lissabon das Instrument der Bürgerinitiative (Art. 11 EUV) eingeführt worden; damit können Bürger(innen), wenn sie mindestens eine Million Unterschriften gesammelt haben, die EU-Kommission auffordern, zu bestimmten Themen neue Rechtsakte auf den Weg zu bringen. Näheres zu den Beteiligungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene ist zu finden unter www.europarl.europa.eu/at-your-service/de/be-heard

Fazit

Online-Petitionen sind Ausdruck der Nutzung neuer digitaler Möglichkeiten anwaltschaftlicher Interessenvertretung und sollen von der ganzen Caritas als Instrument eines abgestimmten verbandlichen Lobbyings auf Bundes-, Landes- und europäischer Ebene unter Einbeziehung des Berliner Büros genutzt werden.

Lobbyarbeit und Online-Petitionen können sich insoweit ergänzen, wenn nicht sogar verstärken. Es braucht darüber hinaus aber eine flankierende Öffentlichkeitsarbeit, um die notwendige Aufmerksamkeit zu erlangen.

Berlin, den 31. Januar 2019
 Deutscher Caritasverband
 Vorstandsbereich Fach- und Sozialpolitik
 EVA M. WELSKOP-DEFFAA
 (für die AK Sozialpolitische Sprecher(innen))

Kontakt: Antje Markfort, E-Mail: antje.markfort@caritas.de

Anmerkungen

- 1. Personen, die den Umgang mit digitalen Technologien erst im Erwachsenenalter kennengelernt haben (sogenannte digitale Einwanderer). Den digitalen Einwanderern stehen Digital Natives gegenüber, also Menschen, die mit Computern und Internet, Videospielen und Smartphones, Tablets und Social Media aufgewachsen sind, also in die digitale Welt hineingeboren wurden.*
- 2. Das Petitionsrecht ist nicht auf Wahlberechtigte begrenzt, sondern steht auch Minderjährigen und Bürger(inne)n ohne deutsche Staatsbürgerschaft zu.*
- 3. Im Jahr 2016 wurden 11.236 Petitionen beim Petitionsausschuss eingereicht, davon 3698 und somit 33 Prozent aller Eingaben auf elektronischem Wege unter Verwendung des Web-Formulars über das Petitionsportal im Internet. Zu den 633 im Internet veröffentlichten Petitionen im Jahr 2016 wurden fast 222.000 elektronische Mitzeichnungen registriert. Hinzugekommen sind Unterzeichnungen per Post oder Fax. Damit erhöhte sich die Zahl der Mitzeichnungen um ein Vielfaches. Abschließend behandelt hat der Ausschuss 12.317 Eingaben, wobei auch Überhänge aus dem Vorjahr dabei waren, da nicht alle Petitionen innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden können. Die Ergebnisse seiner Beratungen legte der Petitionsausschuss dem Bundestag in Form von Sammelübersichten als Beschlussempfehlungen vor, was 2016 zur Erledigung von insgesamt 3584 Petitionen geführt hat. Und von diesen sind wiederum nur zwei Petitionen vom Bundestag der Bundesregierung vorgelegt worden mit dem Ersuchen, dem Anliegen zu entsprechen, und 17 Petitionen mit dem Ersuchen, das Anliegen noch einmal zu überprüfen (aus dem Bericht des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (DS 18/12000)).*