

Dr. Stephan Eisel  
An der Vogelweide 11  
53229 Bonn  
stephan.eisel@gmx.net  
(10. Februar 2017)

# E-Petitionen beim Deutschen Bundestag

## Sinnvolles Angebot mit begrenzter Reichweite

Eine besondere Rolle im Verhältnis des Parlaments zu den Bürgern spielt das Petitionsrecht, das der Artikel 17 des Grundgesetzes ausdrücklich festschreibt: „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.“ Seit 2009 ermöglicht der Bundestag, dass Petitionen auch durch die Nutzung eines Internet-Formulars eingereicht werden können. Zugleich wurde das Instrument der „öffentlichen Petition“ eingeführt, für die neben der konventionellen Unterschrift auch die elektronische Mitzeichnung und Kommentierung im Internet eröffnet wurde. Seit 2011 liegen Auswertungsmöglichkeiten vor, mit deren Hilfe die Frage beantwortet werden kann, ob und wie die Einführung solcher E-Petitionen das Petitionswesen des Bundestages verändert hat.

Eine Analyse der elektronischen Ausweitung ist auch deshalb überfällig, weil derartige Internetangebote nicht selten mit euphorischem Grundton auf den Weg gebracht werden und häufig dann die nüchterne Auswertung der Erfahrungen unter den Tisch fällt. Das Internet lässt sich aber gerade im politischen Bereich nur dann sinnvoll und verantwortlich einsetzen, wenn man nicht nur seine Möglichkeiten, sondern auch seine Grenzen kennt. Beides wird auch bei einer Betrachtung der Erfahrungen mit E-Petitionen beim Bundestag deutlich.

### 1. Internetnutzer ohne nachhaltige Aktivität

Eindrucksvoll wirkt zunächst die Zahl von inzwischen fast zwei Millionen registrierten Nutzern auf dem Online-Petitionsportal des Bundestages. Die Registrierung ist sowohl notwendig für die elektronische Einreichung einer Petition als auch für ihre Mitzeichnung. Ohne die einmalige Registrierung ist es also nicht möglich, auf dem Petitionsportal des Bundestages aktiv zu werden. Verlangt wird dafür allerdings nur eine E-Mail-Adresse.

Auffällig ist vor allem, dass die Nutzer, die sich zur Einreichung oder Unterstützung einer Petition registrieren (müssen), nur im Ausnahmefall auch danach auf dem Portal aktiv bleiben. So nimmt zwar die Zahl der registrierten Nutzer kontinuierlich zu, aber der Anteil der aktiven Nutzer geht ebenso kontinuierlich zurück. Das gilt im Verhältnis zur Gesamtzahl der registrierten Nutzer sowohl für den Anteil der Online eingereichten Einzelpetitionen und Öffentlichen Petitionen als auch für den Anteil der elektronischen Mitzeichnungen Öffentlicher Petitionen und der Forenbeiträge.

**Tabelle 1: Nutzerverhalten auf dem Online-Portal des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages**

Jahr	Registrierte Nutzer	Elektronische Mitzeichnung Öffentliche Petitionen (Prozent der Nutzer)	Abgeschlossene Petitionen (Prozent der Nutzer)	Forenbeiträge (Prozent der Nutzer)
2011	1.212.734	629.809 (51,9 Prozent)	525 (0,043 Prozent)	35.547 (2,9 Prozent)
2012	1.297.595	886.732 (68,3 Prozent)	618 (0,047 Prozent)	67.053 (5,1 Prozent)
2013	1.546.839	975.897 (63,0 Prozent)	542 (0,035 Prozent)	53.210 (3,4 Prozent)
2014	1.823.730	679.923 (37,2 Prozent)	648 (0,035 Prozent)	29.342 (1,6 Prozent)
2015	1.905.995	396.999 (20,8 Prozent)	480 (0,025 Prozent)	23.681 (1,2 Prozent)

## 2. Online-Angebot ohne Auswirkung auf die Gesamtzahl der Petitionen

Bemerkenswert ist auch, dass die Einführung von E-Petitionen die Gesamtzahl der jährlich beim Bundestag eingehenden Petitionen nicht beeinflusst hat. Seit der Wiedervereinigung liegt dieser Wert bei durchschnittlich 17.816 Petitionen pro Jahr.

In sechs der sieben Jahre, seitdem es die reguläre Möglichkeit gibt, Petitionen auch via Internet einzureichen, lag die Gesamtzahl der jährlich eingereichten Petitionen nicht nur unter dem Durchschnitt seit der Wiedervereinigung, sondern ist sogar kontinuierlich gesunken. Im Verhältnis zur sinkenden Gesamtzahl ging der Anteil von Online eingereichten Petitionen dabei überproportional zurück und betrug 2015 erstmalig weniger als ein Drittel.

**Tabelle 2: Anteil der im Internet eingereichten Petitionen am gesamten Petitionsaufkommen seit 2000**

Jahr	Petitionen insgesamt	Davon über das Internet	ePetitionen an Petitionen insgesamt
2009	18.861	6.724	33,1 Prozent
2010	16.849	5.780	34,3 Prozent
2011	15.191	5.112	33,6 Prozent
2012	15.724	6.748	42,9 Prozent
2013	14.800	6.658	44,9 Prozent
2014	15.323	5.667	36,9 Prozent
2015	13.137	4.031	30,6 Prozent

Der deutlich größte Teil der Petitionen wird beim Bundestag also nach wie vor auf konventionellem Weg per Post eingereicht. Der stetige Rückgang in den letzten Jahren wurde zwar sicherlich nicht durch die neuen Internetmöglichkeiten verursacht, aber dadurch auch nicht aufgehalten oder gar umgekehrt.

## 3. Schwache Internet-Resonanz für Öffentliche Petitionen

Auch Öffentliche Petitionen zu Themen von allgemeinem Interesse haben seit ihrer Einführung nicht zugenommen. Für die allermeisten von ihnen bleibt zudem die Zahl der Unterstützer durch elektronische Mitzeichnung sehr gering. Solche Mitzeichnungen müssen allerdings binnen vier Wochen erfolgen, während konventionelle Unterschriftensammlungen für Petitionen an den Bundestag keine Fristsetzungen kennen. Weil sie orts- und zeitunabhängig ist, ist andererseits die Mitzeichnung im Internet leichter zu realisieren als bei einer konventionellen Unterschriftensammlung.

Zwei Drittel aller Öffentlichen Petitionen erhielten weniger als 500 Mitzeichnungen im Internet, nur 16 Prozent schafften mehr als 1.000 Zeichnungen. Zugleich sinkt die Gesamtzahl der Unterstützer Öffentlicher Petitionen im Internet in den letzten Jahren kontinuierlich. Auch unter Einbezug von Internet-Massenpetitionen mit mehr als 50.000 Unterstützern bleibt der Fünf-Jahres-Durchschnitt pro Petition bei lediglich 1.268 elektronischen Mitzeichnungen. Bei der ganz überwiegenden Zahl Öffentlicher Petitionen kann also von einer besonderen Mobilisierung im Netz nicht die Rede sein.

**Tabelle 3: Unterstützung Öffentlicher Petitionen durch elektronische Mitzeichnung**

	Abgeschlossene Petitionen	Elektronische Mitzeichnungen insgesamt	Petitionen mit bis zu 500 elektronischen Unterstützern (davon unter 100)	Petitionen mit 501-1.000 elektronischen Unterstützern	Petitionen mit 1.001-2000 elektronischen Unterstützern	Petitionen mit 2.001 – 5.000 elektronischen Unterstützern	Petitionen mit über 5.000 elektronischen Unterstützern
2011	525	629.809	294 (43)	109	71	35	16
2012	618	886.732	343 (41)	143	72	38	22
2013	542	975.897	364 (52)	88	43	25	22
2014	648	679.923	476 (102)	89	39	22	22
2015	480	396.699	387 (110)	44	22	17	10
<b>Summe</b>	<b>2813</b>	<b>3.569.060</b> (1.268 pro Petition)	<b>1864 =66,2 %</b> (348 = 12,3 %)	<b>473 =16,8 %</b>	<b>247 =8,7 %</b>	<b>137 =4,8 %</b>	<b>92 =3,2 %</b>

#### 4. Massenpetitionen offline erfolgreicher als online

Seit dem Tätigkeitsbericht für 2011 veröffentlicht der Petitionsausschuss für Petitionen mit mehr als 5.000 Unterstützern getrennte Zahlen für elektronische beziehungsweise konventionelle Mitzeichnung (das heißt Unterschriften- oder Postkartenaktionen u..ä.). Dies ermöglicht den direkten Vergleich der beiden Unterstützungswege.

Bezogen auf die fünf Jahre von 2011 bis 2015 ergibt sich für elektronische Mitzeichnungen bei Petitionen mit mehr als 5.000 Unterstützern ein durchschnittlicher Anteil von 37,8 Prozent.. Diese Quote nimmt aber in den letzten drei Jahren rapide ab – bis auf nur noch 18,9 Prozent 2015 (vgl.. Tabelle 4).. Es dominiert – und zwar in zuletzt zunehmendem Ausmaß – die Unterstützung von Massenpetitionen durch konventionelle Unterschrift.

**Tabelle 4: Anteil der elektronischen Mitzeichnungen bei Massenpetitionen**

Jahr	Petitionen mit mehr als 5.000 Unterstützern	Zeichnungen insgesamt	Davon Mitzeichnungen im Internet	Anteil elektronischer Zeichnungen
2011	25	833.715	224.501	26,9 Prozent
2012	20	680.283	380.804	55,9 Prozent
2013	17	784.456	405.105	51,6 Prozent
2014	16	821.030	274.828	33,4 Prozent
2015	11	559.191	105.732	18,9 Prozent

Von den insgesamt 26 Petitionen, die von 2011 bis 2015 mindestens 50.000 Unterstützer fanden, erreichten nur neun dieses Ziel ausschließlich (8) oder überwiegend (1) über das Internet.. In 13 Fällen wurde die hohe Unterstützerzahl ausschließlich (11) oder überwiegend (2) auf konventionellem Weg erreicht.. Bei vier Petitionen mit mehr als 50.000 Unterstützern hielten sich Mitzeichnungen inner- und außerhalb des Netzes in etwa die Waage. Die Reichweite des Internets ist auch bei besonders erfolgreichen Öffentlichen Petitionen durchaus überschaubar: Die drei in den Jahren 2011 bis 2015 mit jeweils mehr als 150.000 Unterstützern am häufigsten unterstützten Massenpetitionen kamen gänzlich ohne Mitzeichnung im Internet zum Erfolg. Bei den erfolgreichsten reinen Internet-Petitionen lag die Zahl der Unterstützer mit jeweils weniger als 80.000 deutlich niedriger. Auch die vier etwas erfolgreicheren Internet-Petitionen aus den Jahren 2009 und 2010 erreichten nicht die Werte konventioneller Mitzeichnungen bei Massenpetitionen. Nach wie vor ist also für die Unterstützung von Massenpetitionen der konventionelle Weg außerhalb des Internets entscheidend.

Aufschlussreich ist im Übrigen, dass bei den 70 von 2009 bis 2015 eingereichten reinen Internet-Petitionen mit mehr als 10.000 elektronischen Zeichnungen keineswegs die Netzthemen dominierten. Die Rangliste führen die Themen Gesundheitspolitik (18), Tierschutz (9), Urheberrecht (8) sowie Steuern und Finanzen (7) an. Erst dann folgen mit jeweils sechs Öffentlichen Petitionen Internet-Themen und Fragen der Sozialpolitik.

#### 5. Internet-Diskussionsforum als Aktionsfeld kleiner Minderheiten

Das Petitionsportal des Bundestages bietet für Öffentliche Petitionen durch Diskussionsforen auch die Möglichkeit der Kommentierung.. Allerdings blieb die Beteiligung daran bis-her sehr überschaubar: 60 Prozent der Petitionen erhielten – unter Einschluss von Kommentaren der Initiatoren – weniger als 50 Kommentare und nur 1,5 Prozent der Öffentlichen Petitionen führten zu mehr als 500 Diskussionsbeiträgen

**Tabelle 5: Beteiligung an den Diskussionsforen auf dem Petitionsportal des Deutschen Bundestages**

Jahr	Abgeschlossene Petitionen	Petitionen mit bis zu 50 Forenbeiträgen (davon unter 10)	Petitionen mit 51-100 Forenbeiträgen	Petitionen mit 101- 200 Forenbeiträgen	Petitionen mit 201 – 500 Forenbeiträgen	Petitionen mit über 500 Forenbeiträgen
2011	525	351 (68)	92	57	19	6
2012	618	313 (37)	162	84	45	14
2013	542	283 (31)	122	85	39	13
2014	648	431 (80)	129	61	19	8
2015	480	345 (66)	81	28	17	4
<b>Summe</b>	<b>2813</b>	<b>1723 =61,2 % (282 = 10.2 %)</b>	<b>586 = 20.1 %</b>	<b>315= 11,2 %</b>	<b>139=4,9 %</b>	<b>45 =1,5 %</b>

Seitens des Bundestages liegen leider keine Daten darüber vor, wie viele verschiedene Personen hinter der jeweiligen Anzahl von Kommentaren stehen. Eine Stichprobe bei 100 zufällig ausgewählten Nutzern ergab den Durchschnitt von 598 Kommentaren. Rechnerisch bedeutet dies, dass die insgesamt etwa 210.000 Kommentare der Jahre 2011 bis 2015 von nur circa 3.300 Kommentatoren stammen.. Das ist mit etwa 0,15 Prozent eine verschwindend kleine Zahl der inzwischen knapp zwei Millionen registrierten Nutzer der Onlineplattform des Petitionsausschusses.

Dabei zeigt die Zufallsstichprobe sehr unterschiedliches Nutzerverhalten: Etwa die Hälfte von ihnen ist mit weniger als 100 Kommentaren vertreten, ein Viertel mit weniger als zehn und etwa zehn Prozent nur mit einem Kommentar. Diesem sehr geringen Aktivitäts-niveau stehen einige wenige „Power-Nutzer“ gegenüber: Fast 20 Prozent der Zufallsstichprobe verfassten jeweils mehr als 1.000 Kommentare, fünf Prozent über 3.000 und ein Nutzer wurde sogar mit über 7.000 Kommentaren erfasst.

Die Kommentarfunktion dient also wenigen besonders aktiven Nutzern als Plattform, ist aber kein Dialogforum, das auch nur ansatzweise über einen sehr kleinen Aktivistenkreis hinauswirkt.

Das Online-Portal des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages ist durch die Möglichkeit, Einzelpetitionen elektronisch einzureichen, ohne Zweifel ein Beitrag zur Bürgernähe. Für Bürger ist es so einfacher, sich mit ihren Anliegen an das Parlament zu wenden. Zugleich wird durch den Weg der Öffentlichen Petition zu Anliegen von allgemeinem Interesse die Meinungs- und Informationsfreiheit gestärkt.

Die bisherigen Nutzungserfahrungen zeigen aber auch die Grenzen des Angebots: Die Zahl der Einzelpetitionen hat nicht zugenommen, online gestellte Öffentliche Petitionen finden nur schwache Resonanz, Massenpetitionen erhalten nach wie vor außerhalb des Internets den größten Zuspruch, das angebotene Diskussionsforum ist Aktionsfeld einer kleinen Minderheit, und die Besucher des Portals sind ganz überwiegend nur einmalige Nutzer.

Über diese ernüchternden empirischen Daten hinaus muss sich der Deutsche Bundestag in diesem Zusammenhang auch einer demokratiepolitischen Grundsatzfrage stellen: Inwieweit fordert die Einladung zur unkomplizierten elektronischen Mitzeichnung Öffentlicher Petitionen eine kampagnengesteuerte Oberflächlichkeit, die gut organisierte Interessengruppen mit ihrem Mobilisierungspotential privilegiert? Partizipationsportale im Internet sind nicht per se ein demokratischer Fortschritt, sondern bedürfen der Transparenz und kritischen Begleitung, um ihre Grenzen und die Gefahr ihres Missbrauchs bewusst zu machen. Zu Technikfaszination muss auch hier die Demokratiekompetenz kommen.