



aktuell

Landtag  
Nordrhein-Westfalen  
15. Wahlperiode

27. Januar 2011

Information 15/121  
alle Abg.

Bearbeitung:  
Katharina Böth, Rechtsreferendarin  
Klaus Aalbers

wurde bereits als  
Vorlage 15/331 verteilt

## Öffentliche Petitionen

### I. Einführung

Das verfassungsrechtlich in Art. 17 GG verbürgte Petitionsrecht ermöglicht Jedermann, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an den Bundestag zu wenden. Auf der Grundlage von Art. 45 c GG ist vom Bundestag ein Petitionsausschuss eingerichtet worden, welchem die Behandlung der an den Bundestag gerichteten Petitionen obliegt. Die Befugnisse des Petitionsausschusses ergeben sich aus Art. 17 GG unmittelbar sowie aus dem Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (sog. Befugnisgesetz). In Nordrhein-Westfalen ist das Petitionsrecht des Art. 17 GG durch die in Art. 4 Abs. 1 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen enthaltene Inkorporation des Grundrechtskataloges des Grundgesetzes verfassungsrechtlich verankert. Die Einrichtung eines Petitionsausschusses sowie die Behandlung der Petitionen regeln die §§ 91 ff. der Geschäftsordnung des Landtags NRW (GO LT NRW), welche im Wesentlichen den insoweit auf Bundesebene geltenden Normen entsprechen. Im Unterschied zur schriftlichen sowie der – auch in NRW möglichen – „Online-Petition“, welche elektronisch, also etwa per E-Mail, eingereicht wird handelt es sich bei der Öffentlichen Petition um ein diskussionsgeeignetes Anliegen von allgemeinem Interesse, welches im Einvernehmen mit dem Petenten auf der Internetseite des Petitionsausschusses veröffentlicht wird. Hierdurch erhalten weitere Personen oder Personengruppen die Gelegenheit zur Mitzeichnung der Petition oder zur Abgabe eines Diskussionsbeitrages. Von den ansonsten möglichen Massen- und Sammelpetitionen unterscheidet sich die Öffentliche Petition somit gerade durch das besondere Verfahren der Veröffentlichung und Diskussionsmöglichkeit. Mit der Öffentlichen Petition sind Erwartungen auf größere Publizität, erhöhte politische Durchschlagskraft sowie eine Stärkung des Petitionswesens verbunden. Neben dem Bundestag hat bisher nur das Land Bremen die Öffentliche Petition eingeführt. In Rheinland-Pfalz ist ein Antrag der SPD-Fraktion vom 14.06.2010<sup>1</sup> in die

<sup>1</sup> Abrufbar unter <http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/4672-15.pdf>

Ausschussberatung überwiesen worden<sup>2</sup>. Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat sich bisher mit dem Thema Öffentliche Petitionen noch nicht förmlich befasst. Im Folgenden sollen die Grundlagen und das Verfahren sowie die Rahmenbedingungen der Öffentlichen Petition näher skizziert werden.

## **II. Öffentliche Petitionen im Deutschen Bundestag und der Bremischen Bürgerschaft**

### **1. Rechtsgrundlagen und Verfahren**

#### **a) Im Deutschen Bundestag**

Als erstes deutsches Parlament eröffnete der Bundestag im September 2005 die Möglichkeit einer Öffentlichen Petition im Wege eines Modellversuchs<sup>3</sup>. Gedacht war in erster Linie an Bitten zur Gesetzgebung (sog. Legislativpetitionen). Als Vorbild für den Modellversuch diente ein seit 2001 eingesetztes Verfahren des schottischen Regionalparlaments. Gedacht war, eine Intensivierung der Kommunikation der Bürger untereinander, aber insbesondere auch zwischen den Bürgern und dem deutschen Bundestag zwecks Einbeziehung der wechselseitigen Sichtweisen in den Meinungsbildungsprozess zu ermöglichen, um so zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten zu bieten und die repräsentative Demokratie zu stärken<sup>4</sup>. Nach Ablauf der zunächst für den Modellversuch angesetzten 2 Jahre, wurde ein dauerhaftes, reguläres Verfahren etabliert.

Die Besonderheiten für das Verfahren der Öffentlichen Petition ergeben sich aus den „Grundsätzen des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze)“ und der „Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen“.<sup>5</sup> Demnach sind öffentliche Petitionen ausschließlich über ein hierfür vorgesehenes elektronisches Formular auf den Internetseiten des Bundestags einzureichen. Voraussetzung für eine öffentliche Petition ist, dass es sich bei dem Petitionsgegenstand um ein Anliegen von allgemeinem Interesse handelt und das Anliegen und dessen Darstellung für eine sachliche öffentliche Diskussion geeignet sind. Diese Prüfung nimmt der Ausschussdienst vor. Erfüllt die Petition diese Voraussetzungen, wird sie sodann als Sammelpetition erfasst und auf der Internetseite des Petitionsausschusses veröffentlicht. Ein Rechtsanspruch auf Veröffentlichung besteht nicht. Zudem muss auch der Petitionsgegenstand der öffentlichen Petition, wie grundsätzlich bei Petitionen, in die Zuständigkeit des Petitionsausschusses fallen. Nach erfolgter Veröffentlichung können weitere Personen innerhalb einer Frist von 6 Wochen die Petition mitzeichnen oder Diskussionsbeiträge abgeben. Für die Mitzeichnung und insbesondere die Diskussionsbeiträge gelten sinngemäß dieselben Anforderungen wie an die Petitionsschrift selbst. Dies beinhaltet insbesondere, dass es sich um einen sachlichen Beitrag zur Petition und nicht um bloße Vorwürfe oder Beschimpfungen handelt. Der Diskussionsbeitrag muss sich zudem einem Verfasser zweifelsfrei

---

<sup>2</sup> Vgl. Plenarprotokoll, Drs.15/93, abrufbar unter <http://www.landtag.rlp.de/icc/Internet-DE/med/6fa/6fa3000c-1212-3a21-33e2-dc86d35f8f46.11111111-1111-1111-1111-111111111111>

<sup>3</sup> Vgl. den Bericht des Petitionsausschusses (2. Ausschuss): Die Tätigkeiten des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahre 2005, BT-Drs.: 16/ 2500, S. 10, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/025/1602500.pdf>

<sup>4</sup> Bericht des Petitionsausschusses (2. Ausschuss), a.a.O.

<sup>5</sup> Abrufbar unter

<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze.html>

zuordnen lassen. Eine förmliche Auswertung der Diskussionsergebnisse erfolgt bislang noch nicht<sup>6</sup>, ist aber für die Zukunft geplant. Da die Öffentliche Petition als Sammelpetition behandelt wird, erfolgt, wie bei anderen Sammel- oder Massenpetitionen auch, ab einem Quorum von mindestens 50.000 Unterstützern eine Anhörung des/ der Petenten in grundsätzlich öffentlicher Ausschusssitzung. Nach Abschluss der Mitzeichnungsfrist wird die öffentliche Petition im weiteren Verfahren nach den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen behandelt.

#### **b) In der Bremischen Bürgerschaft**

Die Bremische Verfassung kennt kein geschriebenes Petitionsrecht. Allerdings sieht Art. 105 der Landesverfassung die Einrichtung eines Petitionsausschusses vor. Das Petitionsrecht existiert somit als ungeschriebenes Verfassungsrecht, wohingegen das Petitionswesen selbst - bisher im Ländervergleich einmalig - in einem eigenen Petitions-gesetz geregelt ist. Die Öffentliche Petition ist seit dem 01.01.2010 in den §§ 9, 10 Petitions-gesetz<sup>7</sup> vorgesehen, die inhaltlich im Wesentlichen die Regelungen der Verfahrensordnung des Bundestages übernommen haben. Hervorzuheben ist, dass Öffentliche Petitionen regelmäßig in öffentlicher Sitzung beraten werden. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt wurden 56 Öffentliche Petitionen erhoben, wobei beispielsweise die Petition zum Jugendmedienschutzstaatsvertrag 1.397 Mitzeichner fand.

#### **2. Resonanzen aus dem Bereich des Deutschen Bundestages**

Die Anzahl der beim Deutschen Bundestag eingereichten Öffentlichen Petitionen ist in den vergangenen Jahren stark angestiegen. Waren 2006 noch 761 und damit nur 4,5 % der insgesamt eingereichten Petitionen öffentliche, 2007 gar nur 632 und somit 3,9 %<sup>8</sup>, so beläuft sich der aktuelle Anteil der Öffentlichen Petitionen am Gesamtaufkommen der eingereichten Petitionen beim Deutschen Bundestag nach Auskunft der Bundestagsverwaltung mittlerweile auf etwa ein Drittel. Hiervon sind ca. 90 % Legislativpetitionen.

Die weitaus größte Resonanz der bisher eingereichten Öffentlichen Petitionen erzeugten die nachfolgend genannten aus den Jahren 2009 und 2010<sup>9</sup>:

- Die Petition „Internet - Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten vom 22.04.2009“ erhielt 134.015 Mitzeichnungen und 11.208 Forenbeiträge. Sie richtet sich gegen den Gesetzentwurf zur Änderung des Telemediengesetzes zwecks Bekämpfung der Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen. Die

<sup>6</sup> Siehe dazu auch *Lindner/ Riehm*, Modernisierung des Petitionswesens und der Einsatz neuer Medien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 40 (2009) Nr. 3, S. 498-512, 510.

<sup>7</sup> Abrufbar unter

[http://www.juris.de/jportal/portal/t/2v41/page/jurisw.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=0&eventSubmit\\_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-PetGBR2010rahmen&doc.part=R&toc.poskey=#focuspoint](http://www.juris.de/jportal/portal/t/2v41/page/jurisw.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=0&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-PetGBR2010rahmen&doc.part=R&toc.poskey=#focuspoint)

<sup>8</sup> Vgl. *Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel*, Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag-29, 2009, S. 222; abrufbar unter <http://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/buecher/riehm-et-al-2009-127.pdf>

<sup>9</sup> Bei den beispielhaft aufgeführten Petitionen handelt es sich um solche, bei denen die Mitzeichnungsfrist abgelaufen ist und die noch nicht abgeschlossen, sondern in der parlamentarischen Prüfung sind. Informationen zum Fortgang der Verfahren sind erhältlich unter [https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=list3;limit=10;start=0;sort=nr\\_sig;dir=down](https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=list3;limit=10;start=0;sort=nr_sig;dir=down)

Petenten sehen hierin einen Angriff auf die Informationsfreiheit im Sinne einer Zensur<sup>10</sup>.

- Die Petition „Arzneimittelwesen – Keine Umsetzung des EU-Verkaufsverbots für Heilpflanzen vom 20.09.2010“ erhielt 121.819 Mitzeichnungen und 1477 Forenbeiträge. Sie richtet sich gegen eine europäische Richtlinie zur Verwendung traditioneller und pflanzlicher medizinischer Produkte, welche nach Ansicht der Petenten die Möglichkeiten der Anwendung von Heilpflanzen stark einschränke<sup>11</sup>.
- Die Petition „Bürgerliches Recht – Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA) vom 19.05.2009“ erhielt 106.575 Mitzeichnungen und 1401 Forenbeiträge. Die Petenten bitten hierin um eine umfassende Prüfung der Rechtmäßigkeit, insbesondere Verfassungsmäßigkeit, der GEMA und deren Verfahrensabläufe sowie um eine umfassende Reformierung der GEMA<sup>12</sup>.

Die Einreicher Öffentlicher Petitionen sind insgesamt – abgesehen von Detailfragen zum Softwaresystem und Ähnlichem – sehr zufrieden mit dem Instrument der Öffentlichen Petition<sup>13</sup>. Nach Auskunft der Bundestagsverwaltung sehen die Initiatoren öffentlicher Petitionen diese sogar unabhängig vom Ausgang der konkreten Petition als Form der verbesserten Mitwirkungsmöglichkeit, d.h. als eine höhere Stufe politischer Willensbildung an.

#### IV. Diskussionsansätze im Zusammenhang mit der Öffentlichen Petition

##### 1. Verfassungsrechtliche Aspekte

###### a) Schutzbereich des Art. 17 GG

Öffentliche Petitionen unterfallen als Sammelpetitionen ebenso wie Individualpetitionen dem Schutzbereich des Art. 17 GG<sup>14</sup>. Dessen normativer Grundrechtsgehalt umfasst verschiedene Verbürgungen<sup>15</sup>. Zunächst enthält Art. 17 GG einen abwehrrechtlichen Gehalt im Sinne eines Zugangsrechtes. Der Grundrechtsberechtigte hat durch Art. 17 GG ein Recht auf Petitionseinbringung und der Staat die Verpflichtung, präventive oder repressive Eingriffe in dieses Recht zu unterlassen. Zudem hat Art. 17 GG eine leistungsrechtliche Dimension: der Grundrechtsberechtigte hat Anspruch auf Entgegennahme, sachliche Prüfung und Bescheidung der Petition. Die sachliche Prüfung erfordert jedenfalls die inhaltliche Befassung mit dem Petitionsanliegen. Eine darüber hinaus gehende Verpflichtung zu weitergehenden Ermittlungen besteht hingegen nicht.

---

<sup>10</sup> Die Petition ist im Wortlaut abrufbar unter <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=details;petition=3860>

<sup>11</sup> Die Petition ist im Wortlaut abrufbar unter <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=details;petition=14032>

<sup>12</sup> Die Petition ist im Wortlaut abrufbar unter <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=details;petition=4517>

<sup>13</sup> Vgl. dazu *Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel*, Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag-29, 2009, S. 230ff.

<sup>14</sup> Vgl. dazu auch mit ausdrücklichem Verweis auf den Wortlaut des Art. 17 GG „in Gemeinschaft mit anderen“ *Würtenberger*, Massenpetitionen als Ausdruck politischer Diskrepanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, in: *Bürgerwille und Parteienherrschaft*, 1989, 92 ff., 96.

<sup>15</sup> Vgl. zum Folgenden u.a. *Klein*, in: *Maunz/ Dürig*, GG, 57. Auflage 2010, Art. 17, Rn. 80 ff.; *Pagenkopf*, in: *Sachs*, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 17 Rn. 8; *Krings* in: *Berliner Kommentar zum GG*, 9. Ergänzungslieferung XII/ 2003, Art. 17, Rn. 58 ff.

In Anbetracht der aufgezeigten verfassungsrechtlichen Dimensionen des Petitionsrechts, stellt sich zunächst die Frage, ob auch die *Veröffentlichung* der Petition den grundrechtlichen Schutz des Art. 17 GG genießt. Die Veröffentlichung ist jedoch gerade nicht erforderlich um einer ordnungsgemäßen inhaltlichen Befassung mit der Petition im Sinne des leistungsrechtlichen Gehalts des Art. 17 GG zu genügen. Auch ist der Grundrechtsberechtigte nicht gehalten, Sammelpetitionen zu befördern. Dem entspricht auch die Regelung des Bundestages, wonach kein Rechtsanspruch auf die Veröffentlichung besteht. Gleiches gilt - erst recht - für die *Diskussion* der Petition in einem Onlineforum, da diese auf der Veröffentlichung basiert. Die *Anhörung* in öffentlicher Ausschusssitzung stellt schon keine Eigenart der Öffentlichen Petition dar, sondern wird auch für alle übrigen Sammelpetitionen praktiziert. Eine Anhörungspflicht besteht hingegen nicht.<sup>16</sup> Allerdings folgt aus dem Umstand, dass Veröffentlichung, Diskussion und Anhörung wohl nicht durch Art. 17 GG geschützt sein dürften, nicht ihre Unzulässigkeit. Denn es ist dem Staat grundsätzlich unbenommen, eine überobligatorische Erfüllung seiner Verpflichtungen anzustreben<sup>17</sup>.

Fraglich erscheint in Anbetracht des dargestellten abwehrrechtlichen Gehalts des Art. 17 GG jedoch, ob die Vorprüfung der Öffentlichen Petition sich als repressive Maßnahme im Sinne einer Beschränkung des Rechts auf Petitionseinbringung darstellt, da der Petitionsausschussdienst die eingehende Petition vor Behandlung als Öffentliche Petition auf das Vorliegen der hierfür erforderlichen Voraussetzungen prüft. Es besteht somit eine Art spezielle "Zugangshürde" für Öffentliche Petitionen. Diese schränkt jedoch nicht das in Art. 17 GG enthaltene Recht auf Einbringung einer Petition generell ein. Denn gemäß Punkt 5 Satz 4 der Richtlinie für die Behandlung von Öffentlichen Petitionen erfolgt im Falle des Fehlens der Voraussetzungen für die Behandlung als Öffentliche Petition eine Weiterbehandlung nach allgemeinen Grundsätzen. Die Zugangsvoraussetzungen für Öffentliche Petitionen beziehen sich somit nur auf die Veröffentlichung und die damit zusammenhängende Einrichtung der Möglichkeit einer Online-Diskussion, nicht jedoch auf die Möglichkeit einer Petitionseinreichung generell.

#### **b) Erforderlichkeit einer verfassungsrechtlichen Grundlage**

In der Literatur wird insbesondere die Frage kontrovers diskutiert, ob die Einführung Öffentlicher Petitionen einer verfassungsrechtlichen Grundlage<sup>18</sup> bedarf. Diese Frage hängt unmittelbar mit dem Aspekt zusammen, ob die Öffentliche Petition als plebiszitäres Element oder dem nahekommend und deshalb als nicht mehr vom Schutzbereich des Art. 17 GG erfasst angesehen wird.

Die Vertreter der Ansicht, die eine verfassungsrechtliche Grundlage für erforderlich halten, begründen dies maßgeblich damit, dass Art. 17 GG als Freiheitsrecht gerade keine Teilhabe an der staatlichen Willensbildung garantiere, die Ausgestaltung der Verfahrensweise der Öffentlichen Petition aber eine – nicht mehr von Art. 17 GG gedeckte – Annäherung an plebiszitäre Elemente darstelle<sup>19</sup>. Zudem wird angeführt,

<sup>16</sup> Siehe dazu eingehend *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, 57. Auflage 2010, Art. 17 Rn. 87 m.w.N.

<sup>17</sup> In diesem Sinne auch *Kellner*, Die E-Petition zum Bundestag: Ein Danaergeschenk, Neue Justiz 2/2007, 56-59, 58 f., der die Petition per e-mail als überobligatorische Leistung des Bundestages bezeichnet.

<sup>18</sup> So *Klein* in: Maunz/ Dürig, GG, 57. Auflage 2010, Art. 45 c, Rn. 86.

<sup>19</sup> *Klein* in: Maunz/ Dürig, GG, 57. Auflage 2010, Art. 45 c, Rn. 86.

dass die ab einem bestimmten Quorum vorgesehene Anhörungspflicht, wodurch die Öffentliche Petition der Volksinitiative zumindest nahe komme, die durch Art. 17 GG statuierte Pflicht zu sachlicher Prüfung weit überschreite und dadurch die Verfahrensherrschaft des Bundestages eingeschränkt werde<sup>20</sup>.

Gegen die Ansicht, dass es einer verfassungsrechtlichen Rechtsgrundlage für die Einführung der Öffentlichen Petitionen bedürfe, wird zunächst eingewandt, dass es sich bei der Öffentlichen Petition schon deshalb nicht um ein Plebiszit handle, weil die parlamentarische Entscheidung eben nicht substituiert werde<sup>21</sup>. Vielmehr stehe dem Petenten, wie bei allen übrigen Petitionen auch, nur ein Anspruch auf sachliche Prüfung zu. Zwar werden auch seitens dieser Ansicht sehr vereinzelt Bedenken erhoben, dass die Öffentliche Petition dem grundsätzlichen Charakter von Petitionen als individuelle Bitten mit diskret ausgestaltetem Verfahren widerspreche<sup>22</sup>. Doch sind diese Bedenken eher rechtspolitischer Art und beziehen sich nicht auf die Einordnung der Öffentlichen Petition als Plebiszit. Des Weiteren wird argumentiert, dass die Öffentliche Petition als dem Schutzbereich des Art. 17 GG unterfallende Petition deshalb nicht plebiszitären Charakter haben könne, weil Art. 17 GG als Freiheitsrecht einen abwehrrechtlichen Anspruch gegen den Staat enthalte und gerade keine aktivbürgerschaftlichen Beteiligungsformen im Sinne staatsorganschaftlichen Handelns verbürge<sup>23</sup>. Schließlich wird eingewandt, dass die Öffentliche Petition auch nicht die Grenze zur Volksinitiative überschreite<sup>24</sup>. Hierbei ist für Nordrhein-Westfalen auch zu berücksichtigen, dass sich die Öffentliche Petition von der Volksinitiative (Art. 67a LV NW), die darauf gerichtet ist, den Landtag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen, auch durch die jeweils Berechtigten maßgeblich unterscheidet, nämlich das Staatsvolk bei der Volksinitiative und Jedermann bei der Petition. Vereinzelt wird auch angeführt, dass es zur Einführung der Öffentlichen Petition wegen der enorm hohen Grundrechtsrelevanz des Verfahrens, insbesondere in Hinblick auf die Prüfung der Zulassung als Öffentliche Petition seitens des Ausschussdienstes, zumindest einer einfachgesetzlichen Rechtsgrundlage bedürfe<sup>25</sup>.

### **c) Einschränkung des freien Mandats der Abgeordneten?**

Teilweise wird auch die Frage aufgeworfen, ob die Öffentliche Petition in Anbetracht der verfassungsrechtlich verbürgten Garantie des freien Mandats der Abgeordneten, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, jedenfalls im derzeit nicht verfassungsrechtlich geregelten Zustand verfassungswidrig ist. Denn durch die Veröffentlichung und Diskussion in

---

<sup>20</sup> A.a.O. Siehe auch *Bauer* in: Dreier, GG, 2. Auflage 2006, Art. 45 c, Rn. 27, der diesen Aspekt einer möglichen Verfassungswidrigkeit als möglichen Verstoß gegen die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie verortet, die Bedenken der Verfassungswidrigkeit aber im Ergebnis nicht teilt.

<sup>21</sup> *Stettner* in: Bonner-Kommentar zum GG, 94. Ergänzung 2000, Art. 17, Rn. 53; *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, S. 195 f.; *Engelken*, Plebiszitäre Elemente auf Bundesebene? Volksinitiative als Einstieg in Volksbegehren und -entscheid oder als bloß petitionsähnliche Regelung?, BayVBl. 2002, 289 ff.; ähnlich *Würtenberger*, Massenpetitionen als Ausdruck politischer Diskrepanzen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, in: Bürgerwille und Parteienherrschaft, 1989, 92 ff., 99.; im Ansatz auch *Krings* in: Berliner Kommentar zum GG, 9. Ergänzungslieferung XII/2003, Art. 17, Rn. 3.

<sup>22</sup> So *Pagenkopf*, in: *Sachs*, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 17 Rn. 9.

<sup>23</sup> *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, S. 195 f.; *Würtenberger*, Massenpetitionen als Ausdruck politischer Diskrepanzen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, in: Bürgerwille und Parteienherrschaft, 1989, 92 ff., 99.

<sup>24</sup> *Bauer* in: Dreier, GG, 2. Auflage 2006, Art. 45 c, Rn. 27.

<sup>25</sup> So *Guckelberger*, Neue Erscheinungen des Petitionsrechts: E-Petitionen und öffentliche Petitionen, DÖV 2008, S. 85 ff., 92 f.

online- Foren könnte ein enormer Druck auf die Abgeordneten in der Art ausgeübt werden, sich bei einer hohen Zahl von Mitzeichnungen der jeweiligen Öffentlichen Petition schon allein aus diesem Grund nicht gegen dieses Anliegen zu stellen. Es wird jedoch auch in der Literatur angenommen, dass dieser von Sammelpetitionen allgemein ausgehende Druck auf die Abgeordneten verfassungsgemäß ist, da Art. 17 GG gerade das gemeinsame Petitionieren von Personengruppen vorsehe<sup>26</sup>.

#### **d) Verfassungswidrige Ungleichbehandlung der Petitionsarten**

Mit Blick auf Art. 17 GG, wonach gleicher Zugang zum Parlament gewährt wird<sup>27</sup>, wird in der Diskussion teilweise eine an der besonderen Verfahrensausgestaltung, insbesondere an der Anhörungspflicht festgemachte Ungleichbehandlung der Sammel- und Massenpetitionen gegenüber Individualpetitionen ins Feld geführt. So dürfe die unterschiedliche Ausgestaltung der Verfahren nicht der Art sein, dass Petenten, die in Massen auftreten, einen Einfluss auf das Verfahren der Volksvertretung hätten, die anderen, weniger populären Individualpetitionen verwehrt würde.<sup>28</sup> Die Unterschiede im Verfahren werden insoweit als Privilegierung<sup>29</sup> der Sammel- und Massenpetitionen angesehen, welche ohne verfassungsgesetzliche Grundlage verfassungswidrig sei bzw. zumindest einfachgesetzlich<sup>30</sup> geregelt werden müsse, die aber jedenfalls wegen der enorm hohen Grundrechtsrelevanz<sup>31</sup> nicht bloß auf der Ebene der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt werden könne.

#### **e) Fehlende Einklagbarkeit**

Das Verfahren zur Öffentlichen Petition ist im Bundestag auf Geschäftsordnungsebene geregelt. Dieser Art der Regelung kommt keine Außenwirkung zu; sie wirkt als Organisationsrecht bloß binnenrechtlich und statuiert für den Bürger keine subjektiven Rechte. Der Bürger kann deshalb im Falle nicht oder fehlerhaft bearbeiteter elektronischer Eingaben einen Anspruch auf Einhaltung dieser Vorschriften nur mittelbar unter Berufung auf Art. 3 Abs. 1 GG geltend machen. Diese teilweise als „Rechtlosstellung“<sup>32</sup> bezeichnete Situation könnte in Bezug auf die „normale“ Online-Petition noch als in der Praxis wenig relevant angesehen werden, da hier regelmäßig die Möglichkeit besteht, nochmalig eine schriftliche Version der Petition einzureichen und diese meist kostengünstig und nicht fristgebunden ist. Doch liegt auch hierin ein zeitlicher Nachteil, der jedenfalls als eine Beeinträchtigung des Rechts aus Art. 17 GG angesehen werden kann.<sup>33</sup> Zudem stellt sich in Hinblick auf die Öffentliche Petition ein entscheidender Unterschied zur „normalen“ Online-Petition dar, nämlich die Fristgebundenheit der Mitzeichnungsmöglichkeit. Hierdurch wirkt sich der zeitliche Nachteil auch praktisch nachteilig aus.

<sup>26</sup> Guckelberger, DÖV 2008, 85 (91); Bauer, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 45c Rn. 27.

<sup>27</sup> Weiterführend Würtenberger, Massenpetitionen als Ausdruck politischer Diskrepanzen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, in: Bürgerwille und Parteienherrschaft, 1989, 92 ff., 101f.

<sup>28</sup> So deutlich Klein in: Maunz/ Dürig, GG, 57. Auflage 2010, Art. 45 c, Rn. 69.

<sup>29</sup> Klein, a.a.O.; Bauer, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 45c Rn. 27.

<sup>30</sup> So Guckelberger, Neue Erscheinungen des Petitionsrechts: E-Petitionen und öffentliche Petitionen, DÖV 2008, S. 85 ff., 92 f.

<sup>31</sup> Mit diesem Argument Bauer, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 45c Rn. 27; Guckelberger, a.a.O.

<sup>32</sup> Mit dieser Formulierung Kellner, Die E-Petition zum Bundestag: Ein Danaergeschenk, Neue Justiz 2/ 2007, 56-59, 59.

<sup>33</sup> Mit dieser Ansicht Kellner, a.a.O.

## 2. Sonstige Diskussionsaspekte

### a) Verhältnis der Öffentlichen Petition zur Volksinitiative (Art. 67 a ff. LV)

In der Literatur wird die Frage aufgeworfen, inwieweit für Nordrhein-Westfalen überhaupt Bedarf bestehe an der Einführung Öffentlicher Petitionen. So wird mit Blick auf Art. 67 a ff. der Landesverfassung angeführt, dass die Möglichkeit einer Beteiligung des Volkes in Form einer qualifizierten Massenpetition<sup>34</sup> bereits bestehe<sup>35</sup>. Eine andere Ansicht argumentiert in entgegengesetzter Richtung und sieht die Einführung der Volksinitiative in Art. 67 a Landesverfassung NRW für überflüssig an, da bereits ein ausgeprägtes Petitionswesen bestanden habe.<sup>36</sup>

### b) Medienwirksamkeit als Privileg, erhöhte politische Durchschlagskraft und Transparenz

Teilweise wird die Veröffentlichung der Öffentlichen Petition im Internet insoweit als Privileg angesehen als damit eine erhöhte Publizität einhergeht, welche durch die Möglichkeit der Mitzeichnung ein politisches Druckpotential<sup>37</sup> eröffne und dies letztlich eine intensivierte politische Durchschlagskraft bedeuten könne<sup>38</sup>. Betrachtet man die Gründe, weswegen Einreicher den Weg der Öffentlichen Petition wählen, so sind auch hier die Erwartungen an eine erhöhte „Wirksamkeit“ zu finden. Eine Studie des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), worin unter anderem der Modellversuch Öffentliche Petitionen beim Deutschen Bundestag untersucht wurde, ergab, dass 90 % der hierzu befragten Petenten Öffentlicher Petitionen, sich eine stärkere Berücksichtigung ihres Anliegens erhoffen; 73 % gaben als Grund für die Wahl der Öffentlichen Petition an, damit die größte Aufmerksamkeit erzielen zu können<sup>39</sup>. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu bemerken, dass die seitens des TAB befragten Abgeordneten angaben, Öffentliche Petitionen gerade nicht bevorzugt behandeln zu wollen und sie ihrerseits die Anzahl an Mitzeichnungen als mehr oder weniger unbedeutend für die Behandlung und Beurteilung der jeweiligen Petition ansähen.<sup>40</sup> Die Erwartungen an erhöhte Transparenz und Öffentlichkeit parlamentarischer Prozesse ist nach Ansicht der Studie des TAB grundsätzlich erfüllt worden. So würden erstmals Petitionstext, Angaben zu Petenten und Mitzeichnern sowie Informationen zum Stand der Bearbeitung durch den Petitionsausschuss der Öffentlichkeit im Internet zur Verfügung gestellt<sup>41</sup>.

### c) Erreichen anderer sozialer Schichten

Es stellt sich außerdem die Frage, ob durch die Einführung der Öffentlichen Petition andere Personengruppen erreicht werden können. Nach der Studie des TAB lässt

<sup>34</sup> Mit dieser Begrifflichkeit *Mann*, in: Löwer/ Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 67 a, Rn. 5 ff.

<sup>35</sup> Vgl. *Schönenbroicher*, in: Heusch/ Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2010, Art. 41 a, Rn. 6.

<sup>36</sup> So *Neumann*, Reform der sachunmittelbaren Demokratie in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2003, 1 ff., 7.

<sup>37</sup> In diesem Sinne *Guckelberger*, Neue Erscheinungen des Petitionsrechts: E-Petitionen und öffentliche Petitionen, DÖV 2008, S. 85 ff., 91.

<sup>38</sup> *Bauer*, in: *Dreier*, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 45c Rn. 27.

<sup>39</sup> *Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel*, Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen, Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag- 29, 230.

<sup>40</sup> *Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel*, a.a.O., S. 233.

<sup>41</sup> *Lindner/ Riehm*, Modernisierung des Petitionswesens und der Einsatz neuer Medien, Zeitschrift für Parlamentsfragen 40 (2009), 495ff., 509.

sich feststellen, dass mit Öffentlichen Petitionen bestimmte Bevölkerungsgruppen besser erreicht werden als mit traditionellen Petitionen<sup>42</sup>. In einem Vergleich der Einreicher traditioneller und öffentlicher Petitionen stellte sich heraus, dass Letztere deutlich jünger sind, ein höheres Ausbildungsniveau aufweisen, der Anteil der Selbstständigen und der Auszubildenden, Schüler, Studenten und Zivil- bzw. Grundwehrdienstleistender höher ist. Hingegen besteht kein Unterschied hinsichtlich der Erfahrung in der Nutzung des Internets zwischen den beiden Einreicher-Gruppen. Sowohl die traditionellen als auch die Petenten Öffentlicher Petitionen sind überdurchschnittlich erfahren in der Nutzung des Internets. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass sich Petenten generell deutlich vom Durchschnitt der Bevölkerung unterscheiden (männlich, gut ausgebildet, politisch aktiv, überdurchschnittlich häufig amtlich festgestellte Behinderung) und nicht einem repräsentativen Durchschnitt der Bevölkerung entsprechen (Frauen und Niedrigqualifizierte sind stark unterrepräsentiert). Andere, signifikant unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen werden nach der Studie des TAB auch durch Öffentliche Petitionen nicht erreicht<sup>43</sup>.

#### **d) Auswertung und Nutzung eines Diskussionsforums**

Bisher erfolgt auf Bundesebene keine Auswertung des Diskussionsforums, so dass sich die Frage stellt, welchen Nutzen das Diskussionsforum derzeit hat und welchen es haben könnte. Die Studie des TAB hat hinsichtlich der Qualität des Diskussionsforums ergeben, dass ca. die Hälfte der Diskussionsbeiträge von vielseitiger und differenzierter Art sind und insgesamt  $\frac{3}{4}$  der Diskussionen ganz überwiegend sachlich verlaufen.<sup>44</sup> Dennoch wird es nur von einer Minderheit der Abgeordneten intensiv genutzt.<sup>45</sup> Diese empfanden es jedoch als nützlich für ein besseres Verständnis der Thematik. Insgesamt unterscheiden sich die Erwartungen der Abgeordneten und die der Einreicher der Öffentlichen Petitionen an das Diskussionsforum sehr. So sehen die Abgeordneten insgesamt den Zweck des Forums nicht darin, einen direkten Kontakt zwischen Politik und Bürger herzustellen.<sup>46</sup> Hierin sehen aber 52 % der Einreicher Öffentlicher Petitionen den Zweck desselben.<sup>47</sup> Ein Teil der Abgeordneten sieht das Forum sogar ausschließlich als für die interessierte Öffentlichkeit bestimmt an, wohingegen ein anderer Teil dem Forum zumindest eine unterstützende Funktion bei der Entscheidung über die Petition beimisst.<sup>48</sup> Insbesondere die Mitarbeiter der Abgeordneten äußerten im Rahmen der Befragung durch den TAB, dass es ein demokratisches Gebot sei, die im Forum geäußerten Argumente in den Entscheidungsprozess einfließen zu lassen, sonst könne der Verdacht entstehen, das Forum habe eine rein symbolische Funktion. Außerdem stellt sich in Bezug auf die Diskussionsbeiträge nach der Studie des TAB das Problem, dass bei einer beträchtlichen Zahl der durch den

---

<sup>42</sup> Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel, Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen, Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag- 29, 227.

<sup>43</sup> Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel, a.a.O., S. 228; deutlicher noch Lindner/ Riehm, Modernisierung des Petitionswesens und der Einsatz neuer Medien, Zeitschrift für Parlamentsfragen 40 (2009), 495ff., 509.

<sup>44</sup> Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel, a.a.O., S. 235.

<sup>45</sup> Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel, a.a.O., S. 233.

<sup>46</sup> Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel, a.a.O., S. 233f.

<sup>47</sup> Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel, a.a.O., S. 231.

<sup>48</sup> Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel, a.a.O., S. 234.

Ausschussdienst wegen Regelverstoßes veranlassten Löschungen<sup>49</sup> erhebliche Zweifel an deren Berechtigung angebracht seien<sup>50</sup>.

#### e) Zulassungsquote

Mit 62,7% werden 3 von 5 öffentlichen Petitionen nicht als solche zugelassen.<sup>51</sup> Dies führt bei den Einreichern Öffentlicher Petitionen zu einer hohen Unzufriedenheit.<sup>52</sup> Das Verfahren wird als relativ intransparent angesehen. Diese Unzufriedenheit wiederum führt zu einem erhöhten Begründungs- und Kommunikationsaufwand im Ausschussdienst. Nach Ansicht des TAB steht dem Ausschussdienst bei der Prüfung der Zulassung ein relativ weiter Ermessensspielraum zu, wodurch auch eigentlich zulässige öffentliche Petitionen ausgeschlossen werden können.<sup>53</sup>

### 3. Technisch-organisatorische Aspekte

#### a) Zunahme der Petitionen?

Nach der Studie des TAB in Ansehung des Modellversuchs beim Deutschen Bundestag hat die Einführung der Öffentlichen Petition nicht zu einer generellen Zunahme der Petitionen und auch nicht zu einem Rückgang der traditionellen Petitionen geführt.<sup>54</sup>

#### b) Erforderlichkeit eines Hochleistungsportals

Während des Modellversuchs beim deutschen Bundestag nahmen die Diskussionsbeiträge zuerst von 2006 auf 2007 nicht zu, sondern sanken sogar um rund die Hälfte.<sup>55</sup> Als Erklärung hierfür wurden die teilweise extrem langen Reaktionszeiten des Softwaresystems genannt, die die Nutzer abgeschreckt haben könnte. Dieser Erklärungsversuch wird gestützt durch die Tatsache, dass die Forumsbeiträge nach Einführung eines neuen Systems, mithin nach der Modellphase, von in der Modellphase durchschnittlich 900 Beiträgen pro Monat auf 2500 Beiträge pro Monat angestiegen sind.<sup>56</sup> Dies bestätigt ein auch durch die Studie des TAB festgestelltes nicht-angemessenes Funktionieren des Systems während des Modellversuchs<sup>57</sup> und macht das Erfordernis eines IT-Systems deutlich, welches in Spitzenzeiten hohe Nutzerzahlen und Transaktionsvolumina bei hoher Verfügbarkeit bewältigen kann.<sup>58</sup>

---

<sup>49</sup> Löschungen nach Ziffer 9.1 der Richtlinie für die Behandlung von Öffentlichen Petitionen.

<sup>50</sup> Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel, Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen, Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag- 29, 235.

<sup>51</sup> Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel, a.a.O., S. 222.

<sup>52</sup> Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel, a.a.O., S. 237.

<sup>53</sup> Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel, a.a.O., S. 214.

<sup>54</sup> Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel, a.a.O., S. 224.

<sup>55</sup> Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel, a.a.O., S. 223.

<sup>56</sup> Veröffentlichung des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz zum Thema „Einführung von öffentlichen Petitionen“, S. 4.

<sup>57</sup> Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel, Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen, Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag- 29, 225.

<sup>58</sup> Guckelberger, Neue Erscheinungen des Petitionsrechts: E-Petitionen und öffentliche Petitionen, DÖV 2008, S. 85 ff., S. 88.

### **c) Arbeitsbelastung im Ausschussdienst**

Sollte eine Auswertung der Diskussionsforen eingeführt werden so dürfte dies erhebliche Auswirkungen auf die Personalkapazitäten des Ausschussdienstes haben. Ein erhöhter Arbeitsaufwand entsteht nach der Studie des TAB für den Bereich des deutschen Bundestages bisher auch dadurch, dass für öffentliche Petitionen immer Ausschussvorlagen erstellt werden und vereinfachte Prüf- und Entscheidungsverfahren wie bei den anderen Petitionen prinzipiell nicht zum Einsatz kommen. Auch ist die Bearbeitung der Öffentlichen Petitionen nicht ausreichend in vorhandene Prozesse integriert.<sup>59</sup>

## **Auszug aus den wesentlichen gesetzlichen Bestimmungen**

### **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**

#### **Art. 17**

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.

### **Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**

#### **Art. 4**

(1) Die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. Mai 1949 festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte sind Bestandteil dieser Verfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht.

---

<sup>59</sup> *Riehm/ Coenen/ Lindner/ Blümel*, Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen, Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag- 29, 232.