

E-Petitionen beim Deutschen Bundestag. Sinnvolles Angebot mit begrenzter Reichweite

Stephan Eisel

Die Digitalisierung verändert die Lebenswirklichkeit in unserer Gesellschaft und den Alltag vieler Menschen grundlegend. Das kann nicht ohne Folgen bleiben für das Verhältnis eines demokratisch gewählten Parlaments zu den Bürgern. Der Deutsche Bundestag hat dem vor allem mit einem vorbildlichen Internetangebot Rechnung getragen und damit die Informationsfreiheit entscheidend gestärkt. Unter anderem sind Parlamentsdrucksachen ebenso wie detaillierte Angaben zu den Abgeordneten und Videoaufzeichnungen der Debatten leicht zugänglich. Ein beeindruckendes Online-Archiv mit vielfältigen Recherche-Möglichkeiten erhöht die Transparenz der parlamentarischen Arbeit in früher nicht für möglich gehaltem Ausmaß.

Eine besondere Rolle im Verhältnis des Parlaments zu den Bürgern spielt der Petitionsausschuss des Bundestages „als Kontrollgremium eigener Art“¹. Artikel 17 Grundgesetz formuliert nämlich als Grundrecht ausdrücklich: „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.“ Damit stellen Petitionen „eine besondere Form der Kommunikation des politischen Systems mit den Bürgern dar“². Insofern geht das Petitionsrecht über die in Artikel 5 des GG geschützte Meinungsfreiheit hinaus. Es „gewinnt seinen spezifischen Gehalt nicht durch den Inhalt der Petition, sondern durch die Eröffnung eines Zugangs zu einem bestimmten Adressatenkreis für (irgend-)ein Begehr“³. Zum einen darf dieser Zugang für den Petenten nicht behindert werden, zum anderen hat der Petitionsadressat – im Unterschied zur Privatperson, der gegenüber von der Meinungsfreiheit Gebrauch gemacht wird – „keine negative Kommunikationsfreiheit, also kein Recht, das Begehr nicht entgegen zu nehmen“⁴.

Seit dem 1. September 2005 hat der Bundestag den Zugang für an ihn gerichtete Petitionen ausgeweitet und erleichtert, indem Petitionen auch durch die Nutzung eines Internet-Formulars eingereicht werden können.⁵ Zugleich wurde ein Modellversuch „Öffentliche Petition“ gestartet, der für Eingaben von allgemeinem Interesse neben der Unterzeichnung

1 Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, Wiesbaden 2012, S. 377. Dort findet sich auch eine überblicksartige Darstellung des Petitionsrechts sowie der Aufgaben, Befugnisse und Arbeitsweise des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestags.

2 Ulrich Riehm / Christopher Coenen / Ralf Lindner, Zur Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens im Deutschen Bundestag und beim Schottischen Parlament, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 3, S. 529 – 543, S. 532.

3 Wolfgang Hoffmann-Riehm, Zur Gewährleistung der Petitionsfreiheit, in: Lerke Osterloh / Karsten Schmidt / Hermann Weber (Hrsg.), *Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung*. Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, Berlin 2004, S. 93 – 108, S. 99 f.

4 Ebenda, S. 100.

5 Zur Vorgeschichte, Verfahrensausgestaltung und Bewertung des Modellversuchs vgl. Ralf Lindner / Ulrich Riehm, Modernisierung des Petitionswesens und der Einsatz neuer Medien, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 3, S. 495 – 512.

durch konventionelle Unterschrift auch die elektronische Mitzeichnung und Kommentierung im Internet ermöglichte. Soweit Petitionen auf diesem Weg mehr als 50.000 Unterstützer erreichen, wurde als Regelfall eine öffentliche Anhörung der Petenten im Petitionsausschuss vorgesehen.⁶

2007 beschloss der Petitionsausschuss, „das Instrument der öffentlichen Petitionen zu einer ständigen Einrichtung zu machen und so die Angebotspalette weiter zu verbessern“⁷. Seit 2009 wird dies durchgehend angeboten, und 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.⁸

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.⁹

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.

- 6 Zu Recht sehen *Ulrich Riehm, Christopher Coenen* und *Ralf Lindner* darin ein für das „Petitionswesen in Deutschland wesensfremdes Element“: „Dieses Element direkter Demokratie widerspricht in doppelter Weise dem deutschen Petitionsverständnis: es geht prinzipiell von der Gleichbehandlung jedes Anliegents aus – ganz unabhängig von einer politischen und öffentlichen Unterstützung – und die Behandlung, Prüfung und Bescheidung einer Petition sind in jedem Fall zwingend vorgeschrieben“ (*dies.*, a.a.O. (Fn. 2), S. 542).
- 7 Deutscher Bundestag, Bericht des Petitionsausschusses. Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag – Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2007, BT-Drs 16/9500 vom 17. Juni 2008, S. 8.
- 8 Wo nicht anders angegeben, sind alle Zahlen und weiteren Angaben den jährlichen Berichten des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages seit 2005 (Drs. 16/2500, 16/6270, 16/9500, 16/13200, 17/2100, 17/6250, 17/9900, 17/13660, 18/1300, 18/4990, 18/8370), der Webseite des Petitionsausschusses (<https://epetitionen.bundestag.de/epet/ptuebersicht/mz.nc.html>) sowie schriftlichen Auskünften des Ausschussssekretariats gegenüber dem Autor entnommen. Mit einer Nutzerregistrierung lassen sich sowohl die Liste der Online-Unterzeichner für „Öffentliche Petitionen“ als auch alle Kommentare eines Nutzers einsehen und auswerten. Die durch diese Möglichkeiten erhobenen Nutzerdaten wurden mit dem Stand zum 31. Juli 2016 ausgewertet. Die meisten Nutzer firmieren übrigens mit einem Pseudonym – auch weil das die vom Petitionsausschuss aus nicht nachvollziehbaren Gründen vorgegebene Einstellung ist. Sie kann zwar zugunsten des Klarnamens deaktiviert werden, dies wird aber nur von einer sehr kleinen Minderheit genutzt.
- 9 Leider liegen keine aktuellen Daten zur Soziodemographie der Petenten vor. Die letzte systematische Petentenbefragung wurde vom „Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag“ (TAB) im Rahmen des Modellversuchs E-Petitionen 2007 durchgeführt (vgl. *Ulrich Riehm / Mathias Trénel, Öffentliche Petitionen beim Deutschen Bundestag. Ergebnisse einer Petentenbefragung*, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 3, S. 512 – 528).

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. Dieselbe Person kann sich also mit verschiedenen E-Mail-Adressen auch mehrfach registrieren. Eine Überprüfung der abgefragten Adressdaten erfolgt nicht. Die angebotene Registrierung mit dem elektronischen Personalausweis, die Missbrauch durch Mehrfachregistrierung oder Falschangaben verhindern würde, wurde bis Ende Juli 2016 bei weniger als tausend Registrierungen genutzt und ist damit verschwindend gering.

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 (vgl. Tabelle 1).

Leider gibt es keine genaueren Zahlen dazu, wie häufig dieselben Nutzer verschiedene Petitionen einreichen oder mitzeichnen. Vermutlich liegt durch diesen Effekt der Mehrfachaktivität der Anteil aktiver Nutzer an der insgesamt registrierten Zahl noch deutlich unter den genannten Prozentzahlen. Aber selbst wenn man unterstellt, dass hinter jeder aufgeführten Aktivität ein anderer Nutzer steht, ist offenkundig, dass nicht der Wiederholungs-, sondern der Einmal-Nutzer der dominierende Regelfall auf dem Petitionsportal des Bundestages ist.

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

Jahr	Registrierte Nutzer	Über das Internet eingereichte Petitionen	Elektronische Mitzeichnung Öffentlicher Petitionen (Prozent der Nutzer)	Abgeschlossene Öffentliche Petitionen (Prozent der Nutzer)	Forenbeiträge (Prozent der Nutzer)
2011	1.212.734	5.112 (0,42%)	629.809 (51,9%)	525 (0,043%)	35.547 (2,9%)
2012	1.297.595	6.748 (0,52%)	886.732 (68,3%)	618 (0,047%)	67.053 (5,1%)
2013	1.546.839	6.658 (0,43%)	975.897 (63,0%)	542 (0,035%)	53.210 (3,4%)
2014	1.823.730	5.667 (0,31%)	679.923 (37,2%)	648 (0,035%)	29.342 (1,6%)
2015	1.905.995	4.031 (0,21%)	396.999 (20,8%)	480 (0,025%)	23.681 (1,2%)

Quelle: Eigene Zusammenstellung, vgl. Fußnote 8.

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.¹⁰ 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 (vgl. Tabelle 2).

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	E-Petitionen an Petitionen insgesamt
2000	20.666		
2001	15.765		
2002	13.832		
2003	15.534		
2004	17.999		
2005	22.144		
2006	16.766	2.878 (Modellversuch)	17,2 Prozent
2007	16.260	2.782 (Modellversuch)	17,1 Prozent
2008	18.096	3.710 (Zwischenphase)	20,5 Prozent
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

Quelle: Eigene Zusammenstellung, vgl. Fußnote 8. Die Zahlen zum Modellversuch sind entnommen aus Ralf Lindner / Ulrich Riehm, a.a.O. (Fn. 5), S. 507.

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.

10 Das entspricht den Erfahrungen schon im Modellversuch 2006/2007: „Durch die Bereitstellung eines internetbasierten Einreichungskanals hat sich bislang keine nennenswerte Veränderung der Anzahl der Petitionen beim Bundestag ergeben“ (Ralf Lindner / Ulrich Riehm, a.a.O. (Fn. 5), S. 509).

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 (vgl. Tabelle 3).

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.¹¹ 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

Jahr	Abgeschlossene Öffentliche Petitionen	Elektronische Mitzeichnungen insgesamt	Petitionen mit bis zu 500 elektroni- schen Unter- stützern (davon unter 100)	Petitionen mit 501 bis 1.000 elektronischen Unterstützern	Petitionen mit 1.001 bis 2.000 elektronischen Unterstützern	Petitionen mit 2.001 bis 5.000 elektronischen Unterstützern	Petitionen mit über 5.000 elek- tronischen Unter- stützern
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
Summe	2.813	3.569.060 (1.268 pro Petition)	1.864 (66,2%) 348 (12,3 %))	473 (16,8%)	247 (8,7%)	137 (4,8%)	92 (3,2%)

Quelle: Eigene Zusammenstellung, vgl. Fußnote 8.

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.

11 Im Modellversuch hatte diese Zahl noch mit durchschnittlich 1.560 (2006) beziehungsweise 1.716 (2007) Online-Mitzeichnern pro Öffentliche Petition signifikant höher gelegen (vgl. Ralf Lindner / Ulrich Riehm, a.a.O. (Fn. 5), S. 507).

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.

<i>Tabelle 4: Anteil der elektronischen Mitzeichnungen bei Massenpetitionen</i>				
Jahr	Petitionen mit mehr als 5.000 Unterstützern	Zeichnungen insgesamt	Davon Mitzeichnungen im Internet	Anteil elektronischer Zeichnungen (in Prozent)
2011	25	833.715	224.501	26,9
2012	20	680.283	380.804	55,9
2013	17	784.456	405.105	51,6
2014	16	821.030	274.828	33,4
2015	11	559.191	105.732	18,9

Quelle: Eigene Zusammenstellung, vgl. Fußnote 8.

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.¹² Bei den erfolgreichsten reinen Internet-Petitionen lag die Zahl der Unterstützer mit jeweils weniger als 80.000 deutlich niedriger.¹³ Auch die vier etwas erfolgreicheren Internet-Petitionen aus den Jahren 2009 und 2010 erreichten nicht die Werte konventioneller Mitzeichnungen bei Massenpetitionen.¹⁴ 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), Tier- schutz (9), Urheberschutz (8) sowie Steuern und Finanzen (7) an. Erst dann folgen mit jeweils sechs Öffentlichen Petitionen Internet-Themen und Fragen der Sozialpolitik.

12 Es handelt sich hier um 212.292 Unterstützer für den Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen, 176.523 Unterstützer für die Reform der Pflegeversicherung und 169.148 Unterstützer für einheitliches Finanzvolumen bei ärztlichem Behandlungsaufwand.

13 Es handelt sich hier um 80.705 Unterstützer gegen Rentenversicherung für Selbstständige, 76.930 Unterstützer für Netzneutralität, 66.607 Unterstützer für die Kennzeichnung von Echt- pelzprodukten und 65.656 Unterstützer gegen Vorratsdatenspeicherung.

14 Es handelt sich hier um 133.778 Unterstützer gegen die Indizierung von Internetseiten, 121.189 Unterstützer gegen ein Verkaufsverbot für Heilpflanzen, 106.575 Unterstützer zur GEMA und 105.368 Unterstützer für wohnortnahe Hebammenhilfe.

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 bisher 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 (vgl. Tabelle 5).

<i>Tabelle 5: Beteiligung an den Diskussionsforen auf dem Petitionsportal des Deutschen Bundestages</i>						
Jahr	Abgeschlossene Petitionen	Petitionen mit bis zu 50 Forenbeiträgen (davon unter 10)	Petitionen mit 51 bis 100 Forenbeiträgen	Petitionen mit 101 bis 200 Forenbeiträgen	Petitionen mit 201 bis 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
Summe	2.813	1.723 (61,2%) (282 (10,2%))	586 (20,1%)	315 (11,2%)	139 (4,9%)	45 (1,5%)

Quelle: Eigene Zusammenstellung, vgl. Fußnote 8.

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 Aktivitätsniveau 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.¹⁵

15 Hier widersprechen die tatsächlichen Werte diametral der Petentenbefragung im Modellversuch von 2007: „Die Nutzung der Diskussionsforen erscheint mit einem Anteil von „passiven“ (nur lesenden), und einem Anteil von 50,3 Prozent „aktiven“ (lesenden und schreibenden“ Petenten außerordentlich gut“ (Ulrich Riehm / Mathias Trénel, a.a.O. (Fn. 9), S. 525).

6. Reichweitendefizite von Online-Partizipation

Die dargestellte begrenzte Nutzung und Reichweite ist kein Spezifikum des Internetportals des Petitionsausschusses, sondern ist für solche Angebote typisch: Ernüchternde Erfahrungen machte auch die Enquetekommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestages, die mit ihrem Adhocracy-Angebot letztlich scheiterte. Von Januar 2011 bis zum Abschluss im Januar 2013 hatten sich dort bundesweit (!) nur 3.304 Teilnehmer registriert, obwohl auch hier zur Anmeldung lediglich eine E-Mail-Adresse genügte und damit Mehrfachregistrierungen möglich waren. Es wurden auf diesem Weg für die Enquetekommission nur 494 Vorschläge eingereicht und 2.356 Kommentare abgegeben. „Bei den Abstimmungen lagen die Beteiligungszahlen oft im ein- oder zweistelligen Bereich.“¹⁶ Auch bei den von einigen Kommunen durchgeführten Online-Bürgerhaushalten haben sich trotz niedrigster Zugangsschwelle durch einfache E-Mail-Registrierung meistens weniger als ein Prozent und nie mehr als fünf Prozent der dazu Berechtigten beteiligt.¹⁷ Das in den Medien zunächst gefeierte thematisch offene Beteiligungsportal LiquidFriesland musste vom Landkreis Friesland mangels Beteiligung eingestellt werden. In den drei Jahren seines Betriebs hatten sich von über 80.000 dazu Berechtigten lediglich 583 Bürger angemeldet, 382 das Portal wenigstens einmal lesend genutzt und nur 30 Bürger stellten eigene Vorschläge online.¹⁸

Äußerst geringe Beteiligungszahlen verzeichneten auch die in Nordrhein-Westfalen von der Landesregierung angebotenen „Online-Konsultationen“. So gab es bei der vierwöchigen Online-Konsultation zum WDR-Gesetz im März 2015 lediglich 437 Registrierungen. Bei den Online-Verfahren zum Landesmediengesetz und zum Klimaschutzplan 2013 war die Beteiligung offenbar so niedrig, dass Zahlen öffentlich nicht genannt wurden.¹⁹

Solche Erfahrungen mit Online-Partizipationsangeboten sind Symptom der begrenzten Reichweite des Internets, die in der Fokussierung auf die faszinierende Welt im Cyberspace allzu oft übersehen wird: Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes gibt es in zehn Prozent aller Haushalte in Deutschland keinen Internetanschluss.²⁰ Nach den Erhebungen der ARD/ZDF-Onlinestudie 2016²¹ spielt das Internet für ein Drittel der deutschsprachigen

16 Deutscher Bundestag, Schlussbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, Drs. 17/125500 vom 5. April 2013, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/125/1712550.pdf>, S. 9. Vgl. zu den genannten Zahlen auch die Beteiligungsplattform der Enquete-Kommission, <https://enquetebeteiligung.de/> (Abruf jeweils am 15. August 2016).

17 Dazu im Einzelnen: Stephan Eisel, Online-Bürgerhaushalte in der Sackgasse, St. Augustin 2015, http://www.kas.de/wf/doc/kas_40107-544-1-30.pdf?150112164037 (Abruf am 4. November 2016).

18 Vgl. ders., Liquid Friesland wurde eingestellt, 2. Mai 2016, <https://internetunddemokratie.wordpress.com/2016/05/02/liquid-friesland-wurde-eingestellt/> (Abruf am 4. November 2016).

19 Vgl. ders., Digitale Partizipation. Demokratiekompetenz nicht der Technikfaszination opfern, Bonn 2015, <http://www.stephanveisel.de/clubs/eisel/news/NRW-Digitale-Partizipation.pdf> (Abruf am 4. November 2016).

20 Vgl. Statistisches Bundesamt, Ausstattung privater Haushalte mit Informations- und Kommunikationstechnik – Deutschland, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/AusAusstattungGebrauchsguet/Tabellen/Infotechnik_D.html (Abruf am 4. November 2016).

21 Vgl. auch für die folgenden Daten die ARD/ZDF-Onlinestudie 2016, <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/index.php?id=568> (Abruf am 4. November 2016).

Bevölkerung über 14 Jahre immer noch keine wichtige Rolle; davon haben 17 Prozent – also elf Millionen Menschen – keinen Netzzugang, weil die technischen Netzanschlüsse fehlen, die notwendigen Zugangsgeräte nicht gekauft werden oder aus eigenem Antrieb auf die Nutzung verzichtet wird. Weitere 13 Millionen Menschen (18 Prozent) nutzen ihren Internetzugang nicht häufig, sondern sind nur einmal wöchentlich oder noch seltener im Netz.

7. Dreifache digitale Spaltung

Zur quantitativ feststellbaren Reichweitenbegrenzung des Internets kommen qualitative Einschränkungen: Es ist im Kern kein niedrigschwelliges, sondern ein Aufmerksamkeit und Zeit forderndes Angebot, kein Konsummedium, sondern ein Aktivitätsmedium. Auch dieser Umstand begrenzt seine Reichweite, denn vorausgesetzt wird nicht nur eine gewisse Technik- und Medienaffinität, sondern ausgeschlossen ist, wer passiv bleibt: Wenn man im Netz nichts tut, tut sich nichts. Damit privilegiert das Internet auch die „Zeitreichen“, die so zeitintensiv und routiniert online unterwegs sind, wie es auch die Nutzung des Online-Angebots des Petitionsausschusses voraussetzt.

Der D21-Digital-Index 2015 zählt zwei Drittel der Onliner zu den „digital weniger Erreichten“ und nur ein Drittel zu den „digital Erreichten“. 27 Prozent gelten als „außenstehende Skeptiker“, 32 Prozent als „häusliche Gelegenheitsnutzer“ und sechs Prozent als „vorsichtige Pragmatiker“. Dem stehen 18 Prozent „reflektierte Profis“, zwölf Prozent „passionierte Onliner“ und sechs Prozent „smarte Mobilisten“ gegenüber.²² Solche in vielen Studien erhobenen Daten weisen auf eine dreifache digitale Spaltung hin:

Erstens gibt es sowohl Bürger, die sich im digitalen Alltag bewegen, als auch solche, deren Alltag von Internet-Distanz geprägt ist: Für fast 25 Millionen Menschen über 14 Jahre in Deutschland gehört die Nutzung des Internets nicht zum Alltag, sondern spielt eine Nebenrolle. Wegen ihrer Netz-Distanz werden sie durch digitale Kommunikation praktisch nicht oder nur schwer erreicht.

Zweitens besteht ein großer Unterschied zwischen denjenigen, denen als „Bildschirmarbeiter“ auch am Arbeitsplatz ein ständiger Netzzugang zur Verfügung steht, und denjenigen, die darauf nur in ihrer Freizeit Zugriff haben. Dort, wo ein Internetzugang zum Arbeitsplatz gehört, ist die tägliche Internetnutzung praktisch vorgegeben. Wer seinen Alltag in der „Bürowelt“ verbringt, hat es in der Internetwelt leichter als jemand, der im Handwerk, dem produzierenden Gewerbe oder dem Dienstleistungssektor arbeitet. Zugleich zeigt sich ein signifikanter Unterschied zwischen Berufstätigen und Nicht-Berufstätigen: Von den etwa 25 Millionen deutschsprachigen Einwohnern über 14 Jahre, die in Deutschland weder erwerbstätig noch in Ausbildung sind, nutzen nur neun Millionen das Netz täglich. Ebenso viele haben keinen Netzzugang.

Drittens ist auch bei Onlinern zwischen digital souveränen Globalnutzern und selektiv aktiven Randnutzern zu unterscheiden: Diejenigen, die das Netz mindestens einmal

22 Vgl. Initiative D21, D21-Digital-Index 2015 – Die Gesellschaft in der digitalen Transformation, http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2015/11/D21_Digital-Index2015_WEB2.pdf (Abruf am 4. November 2016).

wöchentlich nutzen, beschränken ihre Onlinetätigkeit meistens auf wenige Felder, insbesondere auf das Senden und Empfangen von E-Mails (81 Prozent) und die Nutzung von Suchmaschinen (83 Prozent). Nur knapp die Hälfte der Onliner (48 Prozent) verfolgt im Netz aktuelle Nachrichten oder nutzt Online-Nachschlagewerke wie Wikipedia (42 Prozent). Die ganze Bandbreite der Möglichkeiten im Internet bleibt dem Nutzungsverhalten einer Minderheit vorbehalten: Lediglich neun Prozent der Onliner nehmen an Internet-Foren wie dem Petitionsportal des Deutschen Bundestages teil.

In politikaffinen Kreisen wird auch leicht übersehen, dass das Internet für seine Nutzer vor allem Markt- und Spielplatz ist und nur am Rande ein Forum politischer Partizipation.²³ Es weckt in seiner politischen Nische auch kein neues Politikinteresse, sondern bietet vor allem den auch außerhalb des Netzes schon Politikinteressierten ein zusätzliches und neues Forum. Dass das Internet in diesem Sinn ein Verstärkungs- und kein Mobilisierungsmedium ist, zeigte übrigens 2007 auch die Petentenbefragung im Rahmen des Projektes „Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe“ des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB): „Fasst man die Ergebnisse zusammen, ist es bislang nur sehr begrenzt gelungen, über das Internet und das Instrument der öffentlichen Petition neue Bevölkerungsgruppen zu erreichen . (...) Es sind nicht die politisch Inaktiven, die durch Petitionen und öffentliche Petitionen besonders angesprochen werden, sondern die ohnehin politisch Engagierten.“²⁴

Hinzu kommt eine generelle Skepsis vieler Bürger gegenüber Online-Verfahren im politischen Bereich. So hat die Bertelsmann-Stiftung in ihrer empirischen Studie „Vielfältige Demokratie“ zu verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung 2014 festgestellt: „Auffallend in der Rangliste demokratischer Beteiligungswege ist jedoch die ausgesprochen schlechte Bewertung neuer Formen der Onlinebeteiligung – diese haben von allen Beteiligungsformen die geringste Zustimmung erhalten. Nur die Onlinebeteiligung bewerten mehr Menschen eher negativ (43 Prozent) als positiv (33 Prozent). Auch wenn die jüngere Generation hier deutlich besser bewertet, haben die neuen Formen netzbasierter Beteiligung noch ein vergleichsweise schlechtes Ansehen und konnten sich noch nicht als ein anerkanntes Instrument demokratischer Beteiligung etablieren.“²⁵

8. Technikfaszination braucht Demokratiekompetenz²⁶

Wer die Möglichkeiten des Internets verantwortungsvoll nutzen will, muss auch seine Grenzen kennen. Das gilt vor allem für politische Online-Angebote:

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

23 Vgl. Stephan Eisel, Die Selbstüberschätzung politischer Internet-Utopien, in: swissfuture – Magazin für Zukunftsmonitoring 3/2011, S. 12 – 18.

24 Ulrich Riehm / Mathias Trénel, a.a.O. (Fn. 9), S. 528.

25 Bertelsmann-Stiftung, Vielfältige Demokratie, <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcf/SID-CED45E4FE5EB63FD/> (Abruf am 4. November 2016).

26 Vgl. dazu ausführlich Stephan Eisel, Internet und Demokratie, Freiburg im Breisgau 2011.

wenden. Zugleich wird durch den Weg der Öffentlichen Petition zu Anliegen von allgemeinem Interesse die Meinungs- und Informationsfreiheit gestärkt.²⁷

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: Inwiefern fördert die Einladung zur unkomplizierten elektronischen Mitzeichnung Öffentlicher Petitionen eine kampagnengesteuerte Oberflächlichkeit, die gut organisierte Interessengruppen mit ihrem Mobilisierungspotential privilegiert?

Im Netz ist der schnelle Klick die gültige Währung. Geschwindigkeit ist aber kein Ausweis von Demokratiesteigerung. Die freiheitliche Demokratie gewinnt dadurch Stabilität, dass sie der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung ihre Reifezeit gibt. Der Geschwindigkeitsdruck im Internet begünstigt konträr dazu Oberflächlichkeit und Flüchtigkeit sowie eine Atmosphäre sich schnell wandelnder Stimmungen, Emotionen und Skandalisierungen. Im Netz gibt es selten Zeit für sachliche Reflektion, integrierende Kommunikation und entscheidungsbezogene Gelassenheit. Deshalb sind abstimmungsähnliche Onlineverfahren besonders kritisch zu prüfen.

Außerdem darf es zur Wahrung demokratischer Grundsätze gleicher Beteiligungs- und Mitwirkungschancen keine Vorrangigkeit oder gar Ausschließlichkeit der digitalen Welt geben. Sie wäre nicht vereinbar mit den Grundsätzen einer freiheitlichen Gesellschaft, deren Charakteristikum der Schutz von Unterschiedlichkeit und Vielfalt ist – auch wenn es um politische Partizipation geht. Der im demokratischen Sinn verantwortliche Umgang mit dem Internet ist nur möglich, wenn zur Technikfaszination auch die Demokratiekompetenz kommt. Das gilt auch für Online-Aktivitäten des Deutschen Bundestages, die weder überflüssig sind noch überhöht werden dürfen.

Als *Benjamin Franklin* im Sommer 1787 in Philadelphia als Mitglied des amerikanischen Verfassungskonvents nach Abschluss der Beratungen von einem Passanten gefragt wurde: „What have you given us?“ antwortete er mit Hinweis auf die Verantwortung jedes Einzelnen: „A Republic, if you can keep it.“²⁸ Bezogen auf das Internet und seine Chancen für mehr Bürgerbeteiligung könnte man heute hinzufügen: „Democracy – if you can use it.“

27 Dies entspricht der Erwartungshaltung von *Ralf Lindner* und *Ulrich Riehm* in ihrer Auswertung des Modellversuchs mit E-Petitionen 2006/2007, dass „durch die Bereitstellung eines neuen Einreichungskanals, die zaghafte Erhöhung der Verfahrenspublizität und die – gemessen an den technischen Möglichkeiten sehr zurückhaltende – Nutzung der neuen Medien die kommunikativen Kapazitäten des Petitionsausschusses verbessert“ würden (*dies.*, a.a.O. (Fn. 5), S. 512 ff.).

28 Zitiert nach *Cass R. Sunstein*, Republic.com 2.0, Princeton 2007, S. 119.