



WID - Im Fokus Nr. 17/7

Online-Petitionsplattformen -Das Petitionsrecht im digitalen Zeitalter-

Rheinland-Pfalz gilt als eines der fortschrittlichsten Bundesländer auf dem Gebiet des Petitionsrechtes. Seit 2011 können die Bürgerinnen und Bürger auf der Internetseite des Bürgerbeauftragten sog. öffentliche Petitionen online einreichen, mitzeichnen und diskutieren. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Online-Petitionsplattformen staatlicher Organe und privater Organisationen. Welche Möglichkeiten bieten diese Plattformen und worin unterscheiden sie sich?

I. Was ist eine (öffentliche) Petition?

1. Das Petitionsrecht

Bei dem Petitionsrecht handelt es sich um ein Menschenrecht, das in **Art. 11 LV** und **Art. 17 GG** verfassungsrechtlich gewährleistet wird. Danach hat jedermann das Recht, sich mit Eingaben an die Behörden oder an die Volksvertretung zu wenden.

Eine Petition zeichnet sich durch ein sog. **Petitionum** aus – in ihr muss ein bestimmtes Anliegen vortragen werden, ein staatliches Organ solle etwas Bestimmtes tun oder unterlassen¹. Eine Petition kann **jedermann** – unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Alter² – als sog. Petent gegenüber Behörden oder Volksvertretungen erheben. Das Anliegen muss klar und verständlich erklärt werden.³ Art. 11 LV und Art. 17 GG gewährt jedem ein Recht auf Entgegennahme, sachliche

Prüfung und Verbescheidung einer Petition⁴. Hingegen gibt es **kein Recht auf Abhilfe** oder eine bestimmte Art der Entscheidung über das Petitionum⁵.

2. Die öffentliche Petition

Öffentliche Petitionen unterscheiden sich von den übrigen Eingaben nur dadurch, dass sie Internet veröffentlicht werden⁶. Durch die Veröffentlichung sollen vor allem **Transparenz und Attraktivität** des Petitionsverfahrens erhöht werden. Denn so kann ein breite Öffentlichkeit Anteil an dem Verfahren und die Entscheidung über die Petition nehmen.

Gemeinsam ist den öffentlichen Petitionen, dass sie ein **allgemeines Interesse**, die Eignung für einen **sachlichen Diskurs** und das **Einvernehmen** der Petentin oder des Petenten voraussetzen.

Ein Anspruch auf Veröffentlichung einer bestimmten Petition besteht in der Regel nicht. Durch die Ablehnung der Veröffentlichung entsteht der Petentin oder dem Petenten kein Nachteil. Die Petition wird – abgesehen von der unterbliebenen Veröffentlichung – wie jede Eingabe weiter behandelt und sachlich nach den allgemeinen Regeln geprüft. Die Veröffentlichung und die Anzahl der Unterstützer haben in der Praxis auch

¹ Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, Lfg. 63 10/2011, Art. 17 Rn. 42 unter Hinweis auf das Urteil des BVerwG vom 28.11.1975, VII C 53.73, veröffentlicht in NJW 1976, 637–638.

² Wolff, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz, 11. Aufl. 2016, Art. 17 Rn. 3.

³ Urteil des OVG Berlin vom 26.8.1975, V B 22.73, veröffentlicht in DVBl 1976, 261–263.

⁴ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, Stand 3/2017, Art. 17 Rn. 22 m.w.N.

⁵ Vgl. BVerfGE 13, 54 (90).

⁶ Um dies klarzustellen vermeidet etwa § 14a ThürPetG den Begriff der „öffentlichen Petitionen“ und spricht von Petitionen zur Veröffentlichung.

keine nachweisbare Auswirkung auf die tatsächlichen Erfolgsaussichten einer Petition⁷.

II. Online-Petitionsplattformen

Bei den Online-Plattformen ist zu unterscheiden zwischen (über-)staatlichen und privaten Plattformen. Der wesentliche **Unterschied** besteht darin, dass nur eine gegenüber staatlichen Organen abgegebene Eingabe grundrechtlich auch durch ein geordnetes Verfahren geschützt ist. Für **private Petitionsportale** gilt dies hingegen nicht.

1. Öffentliche Petitionen in Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz kann eine öffentliche Petition auf der Seite des Bürgerbeauftragten online beantragt werden. Der Bürgerbeauftragte unterrichtet die Sprecher der im Ausschuss vertretenen Fraktionen über mögliche öffentliche Petitionen (§ 107 Abs. 4 GOLT, Ziffer 5 der Verfahrensgrundsätze⁸). Diese entscheiden auf Grundlage des Vorschlags des Bürgerbeauftragten nach bestimmten Kriterien (Anliegen von allgemeinem Interesse und Eignung für eine sachliche Diskussion, vgl. § 103 Abs. 3 Satz 1 GOLT). Gibt es keine einvernehmliche Entscheidung der Sprecher, entscheidet der Petitionsausschuss mit einfacher Mehrheit.

Bei einer positiven Entscheidung wird die Petition online auf der Seite des Bürgerbeauftragten veröffentlicht. Die Hauptpetentin bzw. der Hauptpetent wird dort namentlich mit Wohnort genannt. Online kann die Petition **sechs Wochen** lang durch Mitzeichnung unterstützt werden. Dazu ist eine Registrierung unter Angabe von Name, Adresse und E-Mail-Adresse als Nutzer erforderlich. Bei Mitzeichnung werden diese Daten nicht öffentlich, nur die Anzahl der Unterstützer ist sichtbar. Weiter können in einem Forum Diskussionsbeiträge zur Petition veröffentlicht werden. Beiträge kann jede Nutzerin bzw. jeder Nutzer nach Registrierung posten. Die Beiträge der Nutzerinnen und Nutzer im Forum erscheinen unter den von ihnen gewählten Benutzernamen (Pseudonym möglich). Das Forum wird nach Ablauf der

sechs Wochen geschlossen, bleibt aber weiter öffentlich einsehbar.

Danach werden öffentliche Petitionen wie sonstige Eingaben weiter bearbeitet. Die Sitzungen des Petitionsausschusses sind in der Regel nicht öffentlich. Die Öffentlichkeit kann auf Beschluss des Petitionsausschusses mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder hergestellt werden (§ 80 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 GOLT). Zum Abschluss des Petitionsverfahrens ergeht ein Bescheid an die oder den Hauptpetenten, in welchem die Entscheidung über die Petition dargelegt und begründet wird. Dieser Bescheid wird in abgewandelter Form als Abschlussbericht auf der Seite des Bürgerbeauftragten veröffentlicht. Die Petition, die Forenbeiträge und der Abschlussbericht bleiben dort weiter für jedermann online einsehbar.

2. Weitere staatliche und überstaatliche Plattformen

a) Online-Plattformen anderer Bundesländer

Auch andere Landtage verfügen über Online-Portale zur Veröffentlichung von Petitionen:

- Petitionssystem der Bürgerschaft Bremen,
- Homepage des Landtags Schleswig-Holstein,
- Petitionsplattform des Landtags Thüringen.

Diese ähneln der Seite des rheinland-pfälzischen Bürgerbeauftragten. Die Voraussetzungen für eine Veröffentlichung, deren Umsetzung und die dazu erforderlichen Daten von Hauptpetentin bzw. Hauptpetent, Unterstützern und Kommentatoren sind im Wesentlichen die gleichen. Sie unterscheiden sich nur geringfügig hinsichtlich der veröffentlichten Daten der Petentin bzw. des Petenten und Unterstützer sowie der Möglichkeit, Petitionen für Dritte einzulegen. Vereinzelt besteht für Unterstützer die Option, per E-Mail über das Beratungsergebnis der Petition informiert zu werden. In Schleswig-Holstein und Thüringen gibt es keine Diskussionsforen.

⁷ Dem Jahresbericht 2016 des Bürgerbeauftragten in Rheinland-Pfalz (S. 96 f.) zufolge wurden in 2016 neun Petitionen veröffentlicht, die teils bis zu 262-mal mitgezeichnet wurden. Unabhängig von der Zahl der Mitzeichner konnte allerdings

acht Petitionen davon nicht abgeholfen werden (sog. nicht-einvernehmliche Lösung, § 110 Abs. 1 Nr. 2 GOLT).

⁸ Verfahrensgrundsätze für die Behandlung öffentlicher Petitionen gemäß § 103 Abs. 2 GOLT (Anlage 2 zur GOLT).

Im Unterschied zu Rheinland-Pfalz berät der Petitionsausschuss in **Bremen** über öffentliche Petitionen gemäß § 10 Abs. 3 BremPetG in der Regel in **öffentlicher Sitzung**. Daher werden auf seiner Seite die Tagesordnungen der Sitzungen mit umfassenden Dokumenten veröffentlicht.

Im Unterschied zu den Plattformen anderer Länder spielt in **Thüringen** die Anzahl der Unterstützer eine entscheidende Rolle: wird die Petition **binnen sechs Wochen von 1.500 Personen** mitgezeichnet, findet nach § 16 ThürPetG in der Regel eine **öffentliche Anhörung im Petitionsausschuss** statt. Ein Anspruch auf Anhörung besteht indes nicht – der Petitionsausschuss kann mit Mehrheitsbeschluss von der Anhörung absehen.

b) Petitionsportal des Deutschen Bundestags

Auf Bundesebene ist die Einlegung von Petitionen schriftlich, per E-Mail oder – seit September 2005 – über das Petitionsportal des Bundestags möglich. Auch hier besteht die Möglichkeit der Veröffentlichung der Petition.

Auf dem Petitionsportal des Bundestags regt die Petentin bzw. der Petent selbst die Veröffentlichung an. Dazu ist eine Registrierung als Nutzerin bzw. Nutzer des Portals erforderlich. Petitionen können nach dem Willen der jeweiligen Petentin bzw. des jeweiligen Petenten anonym ohne Nennung von Namen veröffentlicht werden. Über die Veröffentlichung entscheidet der Petitionsausschuss unter den zuvor dargelegten Voraussetzungen.

Im Unterschied zu den Plattformen der Länder dauert die Freigabe auf dem Petitionsportal des Bundestags zur Mitzeichnung und Diskussion nur **vier Wochen** lang. Sonst ähneln die Voraussetzungen für eine Veröffentlichung, deren Umsetzung und die dazu erforderlichen Daten von Hauptpetentin bzw. Hauptpetent, Unterstützern und Kommentatoren denen in Rheinland-Pfalz. Anders als in Rheinland-Pfalz ist auf der Petitionsplattform des Bundestages die **Vernetzung der Petition mit sozialen Netzwerken** (Twitter,

Google+ und Facebook) möglich. Außerdem können sich Nutzerinnen und Nutzer mittels **RSS-Feed** über ausgewählte Petitionen auf der Plattform informieren lassen.

Wie in Thüringen ist die Anzahl der Unterstützer auf Bundesebene von wesentlicher Bedeutung: wird die Petition binnen **vier Wochen von 50.000 Personen** mitgezeichnet, findet in der Regel eine **öffentliche Anhörung im Petitionsausschuss** statt. Die Hauptpetentin bzw. der Hauptpetent kann dort angehört werden. Ein entsprechender Anspruch besteht allerdings nicht – der Petitionsausschuss kann mit Beschluss von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder von der Anhörung abgesehen⁹.

c) Petitionsportal des Europäischen Parlaments

Auf europäischer Ebene hat jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat nach Art. 24 Abs. 2, 227 AEUV das Recht, eine **Petition an das Europäische Parlament** zu richten. Petitionen an andere europäische Stellen sind nicht vorgesehen. Dieses Recht wird durch die Institution des Europäischen Bürgerbeauftragten ergänzt (Art. 24 Abs. 3, 228 AEUV; Art. 204 ff. GOEP). Jeder Unionsbürger kann sich in seiner Sprache an das Europäische Parlament und den Bürgerbeauftragten wenden, die ihm in dieser Sprache antworten müssen (Art. 24 Abs. 4 AEUV).

In der Sache entscheidet der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments (Art. 201–203 GOEP). Dort ist die Einlegung von Petitionen auch über das Petitionsportal möglich, nachdem man sich dort registriert hat. Nutzerinnen und Nutzer können ihren Petitionen über die Plattform Dateien als Anlage beifügen.

Das Europäische Parlament legt besonderen Wert auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Im Unterschied zu den deutschen Plattformen werden auf dem Petitionsportal des Europäischen Parlaments daher **ausnahmslos alle Petitionen veröffentlicht**, nachdem der Petitions-

⁹ Vgl. Nrn. 8.4 u. 8.2.1 der Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze).

ausschuss einen Beschluss über deren Zulässigkeit gefasst hat. Zusammenfassungen der Petitionen werde in allen Amtssprachen der EU auf dem Petitionsportal eingestellt. Dies geschieht unabhängig von der vorherigen Art der Einlegung der Petition. Die Zusammenfassung enthält immer das Aktenzeichen der Petition und die Staatsangehörigkeit der Petentin bzw. des Petenten. Ggf. wird die Petition anonymisiert, indem nur die Initialen der Namen genannt werden. In den Nutzungsbedingungen werden die Petentinnen und Petenten ausdrücklich darauf hingewiesen, dass alle beim Europäischen Parlament eingereichte Petitionen öffentlich einsehbare Dokumente sind. Nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 können nämlich alle Bürgerinnen und Bürgern unter Angabe des Aktenzeichens Einsicht in die Petitionsakten verlangen.

Nach der Veröffentlichung ist auf dem Petitionsportal der Status der Petitionen ersichtlich. Alle Nutzerinnen und Nutzer können bis zum Abschluss des Verfahrens zulässige Petitionen mitzeichnen. Online wird nur die Anzahl der Mitzeichner angezeigt. Jeder Unterstützer wird **automatisch per E-Mail** über alle weiteren Schritte im Petitionsverfahren **unterrichtet**. Die Anzahl der Mitzeichner hat keine Auswirkung auf die weitere Bearbeitung der Petition. Ein Diskussionsforum gibt es nicht. Wie beim Bundestag ist über das Petitionsportal des Europäischen Parlaments eine **Vernetzung mit sozialen Netzwerken** (Twitter und Facebook) möglich. Die Nutzer können sich mittels **Newsletter** über neue Petitionen informieren.

Die meisten Petitionen werden im schriftlichen Verfahren bearbeitet. Anhand der Vorschläge der Fraktionen oder des Sekretariats des Petitionsausschusses werden Petitionen ausgewählt, die in den **Ausschusssitzungen öffentlich** erörtert werden. Die Petenten und ihre Unterstützer werden informiert, falls ihre Petition in einer Sitzung behandelt wird. Sie können zu der entsprechenden Sitzung eingeladen werden. Die Sitzungen des Ausschusses sind grundsätzlich öffentlich und werden live per Webstream übertragen. Die Protokolle vergangener Ausschusssitzungen sind mit Dokumenten zur Tagesordnung nebst Stellungnahmen der Kommission online einsehbar.

3. Private Petitionsplattformen

Darüber hinaus gibt es zahlreiche Petitionsportale privater Organisationen im Internet, z.B.

- www.openpetition.de
- www.weact.campact.de
- www.change.org

a) Unterschiede zu (über-)staatlichen Plattformen

Die Angebote dieser Portale unterscheiden sich deutlich von den Möglichkeiten vorgenannter staatlicher bzw. überstaatlicher Petitionsplattformen. Zum einen sind die Betreiber der (über-)staatlichen Plattformen selbst Adressaten der Petitionen der Bürgerinnen und Bürger und es gehört zu ihren verfassungsrechtlichen Aufgaben, Petitionen entgegenzunehmen, zu bearbeiten und zu verbescheiden. Für die Betreiber privater Petitionsportale hingegen gilt dies nicht. Sie bieten ihren Nutzerinnen und Nutzern nur ein Publikum für die Veröffentlichung, Mitzeichnung und Diskussion ihrer Kampagnen an. Deren Weiterverwendung steht jedoch allein in der Verantwortung der jeweiligen Nutzerin bzw. des jeweiligen Nutzer. Eine **Weiterleitung an staatliche Stellen findet durch den Betreiber der Plattform gerade nicht statt**. Nur wenn sich die Initiatorin bzw. der Initiator der Kampagne parallel oder nach der Sammlung von Mitzeichnungen an das zuständige Parlament wendet, ist die Prüfung in einem Petitionsverfahren gewährleistet. Zum anderen wählen die Nutzerinnen und Nutzer auf privaten Plattformen selbst aus, wer Adressat ihrer Kampagne sein soll. Dies muss keine staatliche Stelle sein. Richten sie sich mit ihren Bitten und Beschwerden z.B. an Unternehmen oder Privatpersonen – nicht aber an Behörden oder Volksvertretungen – stellen ihre Anliegen unter Umständen **keine Petitionen im** zu Ziffer I. dargelegten **verfassungsrechtlichen Sinne** dar. Denn diese können nur dann tauglicher Adressat einer Petition sein, soweit sie staatliche Aufgaben

wahrnehmen¹⁰. Entsprechende Kampagnen genießen daher auch nicht den besonderen Schutz der Art. 11 LV und Art. 17 GG.

b) Angebote privater Plattformen

Auf privaten Petitionsportalen können alle registrierten Nutzerinnen und Nutzer eigene Kampagne starten und um Unterstützer für diese werben. Standardmäßig sind die Vernetzung mit sozialen Netzwerken, das Beifügen von Bildern (und teils auch Videobotschaften) sowie die Kommentierung durch Unterstützer möglich. Insofern bieten sie ihren Nutzerinnen und Nutzern ein **Mehr an Gestaltungsmöglichkeiten** als die (über-)staatlichen Plattformen.

Wesentliches Ziel dieser Portale ist es, möglichst viele Unterstützer für bestimmte Kampagnen zu gewinnen. So sollen die Themen der Nutzerinnen und Nutzer einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht werden.

Die vorgenannten Plattformen stellen jeweils in ihren Nutzungsbedingungen klar, dass ihre Betreiber keine Pflicht zur Unterstützung der jeweiligen Kampagnen trifft. Nur die Betreiber der Seite openpetition.de kontaktieren bei Erreichen einer bestimmten Anzahl von Mitzeichnern automatisch die Abgeordneten des vom Nutzer als Adressat der Petition benannten Parlamentes und fordert sie per E-Mail zur Stellungnahme zu dem Anliegen des Nutzers auf. Auch dadurch wird allerdings keine Petition im verfassungsrechtlichen Sinne eingereicht. Denn Adressat von Petitionen können nicht einzelne Abgeordnete oder Fraktionen sein, sondern nur das Parlament bzw. die Petitionsausschüsse¹¹. Auch durch diese Vorgehensweise wird daher nicht automatisch ein verfassungsrechtliches Petitionsverfahren eingeleitet.

¹⁰ Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig, Lfg. 63 10/2011, Art. 17 Rn. 99.

¹¹ *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, Stand 3/2017, Art. 17 Rn. 21 m.w.N.

¹² Den Jahresberichten des Petitionsausschusses des Bundestages zufolge konnten in 2013 insgesamt 17 im Internet veröffentlichte Petitionen das Quorum erreichen, sieben in 2014 und fünf in 2015. Den Arbeitsberichten des Petitionsausschusses des Landtags Thüringen zufolge konnten 2013 insgesamt zwei im Internet veröffentlichte Petitionen das Quorum erreichen, in den Jahren 2014 und 2015 jeweils nur eine.

Dennoch kann das Sammeln von Unterstützern auf privaten Plattformen mit Blick auf die Regelungen zur öffentlichen Anhörung vor dem Petitionsausschuss bei Erreichen eines bestimmten Quorums sinnvoll sein. Denn nur wenige Petitionen können binnen vier Wochen 50.000 Mitzeichner bzw. binnen sechs Wochen 1.500 Mitzeichner mobilisieren¹².

III. Perspektive

Die Petition hat – auch im Zeitalter der Digitalisierung – an Attraktivität nicht verloren. Rheinland-Pfalz hat den Bürgern erste Wege eröffnet, eine Petition online zu starten und zu veröffentlichen. Mit Blick auf andere Plattformen zeigt sich jedoch, dass die Anzahl der Nutzerinnen und Nutzer der Seite des Bürgerbeauftragten überschaubar ist und die Zahl der Mitzeichnenden eher zurückgeht¹³. Die Nutzerzahlen privater Petitionsplattformen übertreffen diejenige der staatlichen Plattformen bei weitem¹⁴.

Unlängst hat sich auch der Petitionsausschuss des Bundestages in einer Expertenanhörung mit der Zukunft des Petitionswesens auseinandergesetzt¹⁵. Einhellig kam man dort zu der Auffassung, dass private Plattformen eine ganz andere Rolle spielen als die Plattformen staatlicher Organe. Die privaten Plattformen werben um ihre Nutzer und machen sich zu deren Verbündeten. Dies können und sollen staatliche Plattformen nicht leisten, denn sie müssen als Adressaten der Petitionen der Petentin oder dem Petenten gegenüber neutral bleiben. In der Expertenanhörung wurde weiter deutlich, dass das Petitionswesens durch ein Mehr an Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Öffentlichkeit weiter verbessert werden könnte.

¹³ Den Jahresberichten des Bürgerbeauftragten in Rheinland-Pfalz zufolge wurden zehn Petitionen in 2015 insgesamt 5.097-mal mitgezeichnet, in 2016 wurden neun Petitionen nur 416-mal mitgezeichnet. Die Nutzerzahl der Plattform des Bundestags beläuft sich dem Jahresbericht 2016 des Petitionsausschusses zufolge auf derzeit mehr als zwei Millionen, jährlich gibt es durchschnittlich 500.000 elektronische Mitzeichnungen.

¹⁴ Dem Transparenzbericht 2016 zufolge verfügt [openpetition](http://openpetition.de) über 3,6 Millionen Nutzer. Über [openpetition](http://openpetition.de) wurden in 2016 insgesamt 4.172 Petitionen veröffentlicht, die zusammen 2,67 Millionen Mitzeichner fanden.

¹⁵ Öffentliche Anhörung des Petitionsausschusses des Bundestages am 29. Mai 2017.