

Landtag Petition-Posteingang

Von:
Gesendet: Dienstag, 13. April 2021 09:18
An: Landtag Petition-Posteingang
Betreff: Gutachterliche Stellungnahme - Petitionsausschuss - Drs. 7/985 und Drs. 7/2042
Anlagen: Gutachterl. Stellungnahme zu Drs. 7_985 und 7_2042 Thüringer Formblatt_zur_Datenerhebung
LT Thüringen 7_985 und 7_2042.pdf

THÜR. LANDTAG POST
15.04.2021 12:19

Sehr geehrte Damen und Herren,

9483/2021

dieser Mail finden Sie die angeforderte gutachterliche Stellungnahme zu Drs. 7/985 und 7/2042 beigelegt sowie das Formblatt zur Datenerhebung.

Meine Stellungnahme darf gerne auch interessierten Dritten zugänglich und öffentlich gemacht werden. Über eine kurze Eingangsbestätigung würde ich mich freuen.



Den Mitgliedern des

PetA

Lehrstuhl Politikwissenschaft II / Chair Political Science II

Institut für Sozialwissenschaften / Department of Social Sciences

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Universitätsstr. 1

D-40225 Düsseldorf

TH. LANDTAG GB-PA
16.04.2021 11:38

An den Thüringer Landtag

Petitionsausschuss

Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

- per E-Mail -

Düsseldorf, 12.4.2021

Politik2@phi.uni-duesseldorf.de

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
Ulenbergstraße 127-131
40225 Düsseldorf
Gebäude 37.03
Ebene 01 Raum 15

www.uni-duesseldorf.de

GUTACHTERLICHE STELLUNGNAHME

**Zweites Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das
Petitionswesen – Thüringer Petitionsgesetz (ThürPetG)**
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, Drs. 7/985

**Zweites Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das Petitionswesen – Thüringer
Petitionsgesetz (ThürPetG)**
Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
Drs. 7/2042

GENERELLE ANMERKUNGEN

Das Petitionswesen berührt eine zentrale Aufgabe parlamentarischer Körperschaften, i.e. Anlaufstelle für Eingaben der zu Repräsentierenden zu sein und auf diesem Weg Politikbetroffenen die Möglichkeit zu geben, ihre Anliegen in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einzuspeisen sowie die Volksvertretung auf etwaige Missstände aufmerksam zu machen. Da es sich hierbei um ein „Jedermann“-Recht handelt, kommt dem Petitionswesen eine über die Staatsbürger/innen hinausreichende integrierende Funktion bei der politischen Beteiligung von Politikbetroffenen in einer parlamentarischen Demokratie zu.

In einer Studie des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag aus dem Jahr 2009 gab rund ein Fünftel einer bevölkerungsrepräsentativen Befragungsstichprobe an, schon einmal entweder eine Petition eingebracht oder mitgezeichnet zu haben. Infolge der Etablierung von Online-Petitionen sind die Hürden für diese Form der politischen Beteiligung deutlich gesenkt worden. Die Digitalisierung hat das Petitionswesen und die Merkmale dieser Partizipationsform grundlegend verändert. Davon profitieren auch private Online-Petitionsplattformen.

Grob lassen sich zwei Typen von Petitionen unterscheiden: (1) die individuelle Petition, die mit Verweis auf persönliche Betroffenheit auf ein Problem in Folge von staatlichem Handeln respektive Unterlassen aufmerksam macht; (2) die Petition, die ein Anliegen in das Parlament einbringen und mit diesem eine parlamentarische Auseinandersetzung – im weitestgehenden Fall in Gesetzgebung resultierend – initiieren will. Da der zweite Petitionsstrang in der Regel über eine konkrete individuelle Betroffenheit hinausgeht, ist es denkbar und wahrscheinlich, dass ein derartiges Anliegen von anderen Unterstützung erfährt und entweder als „Gruppenpetition“ eingereicht wird oder zu einer solchen werden kann.

Gruppenpetitionen nähern sich in ihren Merkmalen dem Instrument einer Volksinitiative an, das gleichermaßen darauf zielt, die Befassung des Parlaments mit einem Thema herbeizuführen, welche in Rechtsetzung münden kann/soll. Darüber hinaus unterscheidet das Thüringer Petitionsgesetz (§ 14) bei Gruppenpetitionen, ob bei der Einreichung eine bestimmte Person respektive Personengemeinschaft als Initiator/in in Erscheinung tritt („Sammelpetition“) oder ob dies nicht der Fall ist („Massenpetition“). Durch die bereits erwähnte Digitalisierung des Petitionswesens ist die Typ 2-Version in ihrer Online-Variante zu einer hochrelevanten und verbreiteten Form der politischen Partizipation geworden.

Dass es im Einzelfall bei Typ 1- und Typ 2-Petitionen zu Überschneidungen kommen kann, heißt nicht, dass keine differenzierte Herangehensweise bei der Ausgestaltung des Petitionsverfahrens angezeigt wäre. Nur so kann den unterschiedlichen Motivationen und Rahmenbedingungen von Eingaben an das Parlament Rechnung getragen werden. Die Unterscheidung zwischen den beiden Petitionstypen hat unter anderem Implikationen für die Frage der Anonymität der Petenten/innen sowie einer etwaigen öffentlichen Behandlung respektive der Einbindung einer Ombudsperson in das Verfahren.

VORGESCHLAGENE GESETZESÄNDERUNGEN

Im Vergleich mit den Regelungen in anderen Ländern wirkt das Thüringer Petitionswesen bereits in seinem heutigen Zustand prima facie „petenten/innenfreundlich“. So können beispielsweise öffentliche Anhörungen im Petitionsausschuss anberaumt werden, „Massen-“ und „Sammelpetitionen“ werden ausdrücklich erwähnt und ihre Behandlung geregelt. Zudem ist eine allgemein zugängliche Petitionsplattform eingerichtet worden (<https://petitionen.thueringer-landtag.de>), auf der die Möglichkeit der Veröffentlichung und Mitzeichnung von eingebrachten Petitionen besteht.

Die zur Begutachtung vorliegenden Anträge zielen auf eine partielle Neugestaltung des Thüringer Petitionswesens: Der Antrag Drs. 7/985 bezieht sich allein auf die Frage der Veröffentlichung von persönlichen Daten bei der Mitzeichnung einer Petition und wird von den entsprechenden weiterreichenden Vorschlägen im Antrag Drs. 7/2042 mitabgedeckt (s. u.). Der Antrag Drs. 7/2042 strebt überdies eine umfassende „Modernisierung“ und Konzentration der Regelungen zum Petitionswesen im ThürPetG an. Dabei geht es neben rechtstechnischen Fragen (z. B. die als sinnvoll einzustufende Überführung von Regelungen aus der Geschäftsordnung in das ThürPetG) auch um substantielle Veränderungen im Petitionsverfahren, welche zu einer höheren Attraktivität dieses wichtigen Kommunikationskanals zwischen Staat und Bürgern/Innen beitragen sollen.¹

ANMERKUNGEN ZU AUSGEWÄHLTEN FRAGEKOMPLEXEN

A) Anonymisierung oder Pseudonymisierung der Mitzeichnenden

Um die Hürden der Mitzeichnung zu senken, ist wie vorgeschlagen eine Anonymisierung oder Pseudonymisierung bei gleichzeitiger Hinterlegung der Adressdaten bei der Landtagsverwaltung das Mittel der Wahl. Ein solches Vorgehen dient zum einen dem Schutz der Meinungsäußerung, der angesichts der aktuellen Tendenz zur Inzivilisierung öffentlicher Kommunikation dringend geboten erscheint. Das Wissen um die Identität der Mitzeichnenden sollte zudem

¹ Redaktioneller Hinweis: In den Formulierungen des Änderungsvorschlags wird nicht durchweg sowohl die männliche als auch die weibliche Form bei „Petent/Petentin“ verwendet.

nicht die Mitzeichnung eines Anliegens motivieren, da somit die der Sache entspringenden Beweggründe, sich einem Anliegen anschließen zu wollen, beeinflusst werden könnten.

Notabene: Die beiden Argumente, Schutz und „Entpersonalisierung“ des Anliegens, greifen gleichermaßen bei der Frage der Identifizierbarkeit der Initiatoren/innen von Petitionen. Entsprechend wäre zu prüfen, ob nicht auch der Petent/die Petentin über die Option einer Anonymisierung oder Pseudonymisierung seiner/Ihrer persönlichen Daten vor Veröffentlichung der Eingabe auf der Petitionsplattform verfügen können sollte – ob also eine analoge Regelung für Petenten/innen eine mittlerweile gebotene Operationalisierung des Benachteiligungsverbots nach § 7 ThürPetG darstellt.

Der Vorschlag in Drs. 7/985 sieht eine Wahlmöglichkeit vor, ohne dass klar wird, aus welchem Pool an Optionen die Mitzeichnenden wählen könnten. Die vorgeschlagenen Regelungen in Drs. 7/2042 spezifizieren als Wahloption neben der Nennung von Namen und Wohnort die Möglichkeit eines „standardisierten Pseudonyms“. Tatsächlich ist es essenziell, dass die Pseudonymisierung gewissen formalen Standards folgt und zugleich die Mitzeichnenden „ihr“ Pseudonym unaufwändig ausmachen können (z. B. „Mitzeichnende/r Nr. 24“).

B) Öffentlichkeit der Sitzungen des Petitionsausschusses

Von der Bestimmung einer generellen Nicht-Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen nach Art. 62 Abs. 2 ThürVerf kann und sollte bei der Arbeit des Petitionsausschusses Abstand genommen werden. Die Beratungen des Petitionsausschusses des Thüringer Landtags sollten in der Regel öffentlich stattfinden.

Bei volksinitiativen-ähnlichen Petitionen dürfte die Öffentlichkeit der Beratung des Petitionsausschusses im ureigenen Interesse der Petenten/innen liegen, aber darüber hinaus ein Anliegen des Landtags sein. Mit der Etablierung dieses Arbeitsmodus' würde sich der Petitionsausschuss noch weiter in Richtung eines Gremiums des öffentlichen Austausches zwischen Parlament und Gesellschaft entwickeln können. Da sich – im Gegensatz zu den anderen Gremien – dieser spezifische Ausschuss unmittelbar mit Anliegen aus der Bevölkerung auseinandersetzt, ist für diesen eine Arbeitsweise angezeigt, die durch Transparenz zur Vertrauensbildung zwischen Politik und Gesellschaft sowie zur Stärkung wahrgenommener politischer

Selbstwirksamkeit beitragen kann. Sowohl die Bürger/innen als auch die interessierte Öffentlichkeit sollen sehen und nachvollziehen können, dass und wie sich der Landtag mit den Bitten und Beschwerden der Politikbetroffenen auseinandersetzt.

Für den Typus der individuellen Beschwerdepetition wiederum erscheint das ausdrückliche Einverständnis des/der Betroffenen mit dem Modus der öffentlichen Beratung zwingend. Alternativ denkbar wäre für diese Art von Petitionen eine anonymisierte Behandlung in öffentlicher Sitzung. Hierbei könnte eine Ombudsperson eine kompensatorisch-advokatorische Rolle spielen (s. u.).

C) Zusammenarbeit mit privaten Petitionsplattformen

Das Aufkommen und der Erfolg von privaten Petitionsplattformen machen auf zwei Trends aufmerksam: 1. Es besteht seitens der Bevölkerung ein erhebliches Interesse an der Möglichkeit, sich politischen Anliegen anzuschließen und diese in den politischen Prozess einfließen zu lassen. 2. Private Plattformen haben sich mittlerweile als alternative Orte für das Petitionswesen etabliert und damit als durchaus bedeutsame „Konkurrenz“ zu den Angeboten der parlamentarischen Körperschaften.

Folglich scheint es für die Parlamente nahezuliegen, eine wie auch immer geartete Zusammenarbeit mit den privaten Online-Plattformen in den Blick zu nehmen. Gleichwohl sind dabei gewichtige Aspekte zu erwägen: Die privaten Plattformbetreiber sind zwar von ihrer Anlage und ihrem Selbstverständnis her (partei-)politisch unabhängig, aber es ist nicht auszuschließen, dass politische Agenden direkt oder indirekt sowie implizit oder explizit in ihre Arbeit hineinspielen könnten. Dies kann sich beispielsweise begründen und zugleich manifestieren in dem Kreis der Personen, die auf diese Plattformen zurückgreifen, um ihre Anliegen zu organisieren. Im Sinne des demokratischen Prinzips der Gleichheit stellt sich die Frage, ob effektiv gewährleistet ist respektive werden könnte, dass jede/r gleichermaßen Kenntnis über die Existenz und Arbeit der Plattformen erhält oder zumindest erhalten kann.

Nur teiltransparent ist die Finanzierung der „freien“ Plattformen; diese sind auf private Zuwendungen angewiesen, um ihre Ausgaben, die sich insbesondere auf die Finanzierung des Personals erstrecken, bestreiten zu können. Zwar bemühen sich aner kennenswerterweise die

privaten Anbieter in dieser Angelegenheit um eine größtmögliche Transparenz. Aber diese findet ihre Grenzen beispielsweise dort, wo Spender/innen nicht namentlich genannt werden können/dürfen. So lässt sich die Wirksamkeit von Verzerrungsmechanismen zum Schaden des Gleichheitsprinzips bei den privatwirtschaftlich organisierten Anbietern nicht rundum ausschließen. Eine wie auch immer geartete Privilegierung der dort eingebrachten Anliegen im Rahmen einer Kooperation zwischen Landtag und privaten Plattformbetreibern müsste deswegen unter einem kritischen Vorbehalt stehen.

Dies bedeutet freilich nicht, dass bei einer eventuellen Modernisierung der Petitionsplattform des Landtags nicht auf die Erfahrungswerte und ggf. beratende Unterstützung privater Anbieter zurückgegriffen werden sollte – ganz im Gegenteil. Übergeordnetes Ziel sollte es jedoch bleiben, den Landtag als den Ort zu etablieren, wo Anliegen, Bitten und Beschwerden gegenüber der Politik artikuliert und diskutiert werden können, weil sich in dieser Körperschaft die Idee der Parteinutralität rechtssicher, strukturell und nachhaltig verwirklichen lässt und weil damit eine Instanz adressiert wird, die die Anlagen wirksam aufgreifen kann.

D) Steigerung der Attraktivität der Petitionsplattform des Landtags

Intention einer Reform des Petitionswesens sollte es sein, die Möglichkeit, Bitten und Beschwerden beim Landtag einzureichen, sichtbarer, niedrigschwelliger und attraktiver zu machen. Insbesondere die Form der Sammel- und Massenpetitionen gibt den Bürger/innen, aber auch Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft die Chance, ihre politischen Anliegen zu artikulieren. Diese Option sollte durch eine Senkung der Beteiligungskosten und die Steigerung der Attraktivität des Verfahrens ausgebaut werden.

Hier verfolgt der Gesetzentwurf mit der vorgeschlagenen Einführung einer Debattenfunktion einen relevanten Ansatz: Die Einrichtung einer Diskussionsplattform erscheint sinnvoll, weil sie potenziellen Mitzeichnenden die Möglichkeit gibt, sich intensiver mit Argumenten rund um die eingebrachten Anliegen und damit auch mit der Sache selbst auseinanderzusetzen. Außerdem erhöht ein solches Feature die Attraktivität der Seite insgesamt. Mit einem derartigen Angebot würde der Landtag – seiner Forumsfunktion folgend – eine Arena für die Bürger/innen schaffen, auf der kontrovers über politische Angelegenheiten diskutiert werden kann.

Die Einführung einer Diskussionsoption auf der Plattform macht jedoch die Festlegung eines Verhaltenskodex für alle Nutzer/innen unumgänglich. Zur Umsetzung der Regeln ist zudem die Einführung einer fortwährenden Moderation unabdingbar.

Jenseits dieser Ausweitung der Funktionalität können Weiterentwicklungen in Technik und Design die Attraktivität der Seite erhöhen, insbesondere die Einführung eines responsiven Designs, welches die Nutzung der Plattform über mobile Endgeräte erleichtert. Derzeit existieren zudem noch keine Verlinkungsmöglichkeiten zu Social-Media-Kanälen; über eine Share-Funktion könnten einzelne Petitionen, aber gleichermaßen die gesamte Seite eine höhere Reichweite erhalten. Schließlich gibt es bei der Verwendung von Icons, der Visualisierung und Ausgestaltung von Texten Optimierungspotenziale. Zur Weiterentwicklung empfiehlt sich ein Vorgehen, das die „User Experience“ sowie die Erwartungen potenzieller Nutzer/innen systematisch auswertet und berücksichtigt.

Die im Antrag vorgesehene regelmäßige Evaluierung der öffentlichen Petitionsplattform ist insofern sehr zu begrüßen. Aufgrund der Dynamik technischer und kommunikativer Entwicklungen wären statt der vorgeschlagenen (mindestens) einmaligen Evaluation pro Wahlperiode eine zweijährige regelmäßige Überprüfung und Revision des Angebots vorzuziehen.

E) Ombudsperson für Typ-1-Petitionen

Die Spezifika von Typ-1-Petitionen werfen die Frage auf, ob für diese nicht ein angepasstes Verfahren parallel zu den bislang verhandelten Strukturen etabliert werden sollte. Wie dargestellt, ist bei den „Betroffenheitspetitionen“ eine öffentliche Behandlung im Petitionsausschuss in der Regel weder im Sinne des/der Petenten/in noch funktional für eine Beratung des Anliegens. Solche höchstpersönlichen Vorgänge legen die Einbindung einer Ombudsperson im Petitionsverfahren nahe.

Bereits jetzt fungiert in Thüringen ein vom Landtag gewählter Bürgerbeauftragter als Anlaufstelle für von Verwaltungsakten betroffene Personen mit Beschwerdemotivation. Der Bürgerbeauftragte arbeitet zwar mit dem Petitionsausschuss zusammen, jedoch erstreckt sich seine Aufgabenwahrnehmung primär auf Anliegen und Vorgänge, die sich außerhalb des Petitionsverfahrens bewegen. Der Landtag kann dem Bürgerbeauftragten Prüfaufträge erteilen; der

Bürgerbeauftragte leitet seinerseits Angelegenheiten, die als Petitionen im Sinne des § 1 Thür-PetG eingestuft werden müssen, an den Landtag weiter. In ihrer Außenkommunikation sind die beiden Stränge des Eingabewesens in Thüringen allerdings künstlich getrennt; so gibt es zwei Websites, und selbst in seinem Kontaktformular erscheint der Bürgerbeauftragte – kontrafaktisch – nicht mit dem Landtag verbunden zu sein.

Eine stärkere nach außen zu kommunizierende Verbindung des Bürgerbeauftragten mit dem Petitionswesen des Landtags erscheint angezeigt. So könnte der Landtag im Bereich der „Betroffenheitspetitionen“ ein „Gesicht“ erhalten und die einzelnen Bürger/innen das Parlament deutlicher als Adressat für die Eingabe ihrer Anliegen erkennen. In dem Zusammenhang wäre zu prüfen, ob der Bürgerbeauftragte weitergehend und regelmäßiger in die Petitionsverfahren im Landtag eingebunden werden könnte und ob dies entsprechenden Niederschlag in den rechtlichen Regelungen finden sollte, beispielsweise durch die Aufnahme revidierter Regelungen zum Bürgerbeauftragten in das Thüringer Gesetz zum Petitionswesen.

FAZIT

Das demokratisch relevante Petitionswesen – nicht selten ein Stiefkind im parlamentarischen Betrieb – bedarf einer grundlegenden Modernisierung; insofern erscheinen die beiden Gesetzentwürfe zielführend. Insbesondere Sammel- und Massenpetitionen bieten die Chance, eine große Zahl von Bürger/innen in den politischen Diskurs einzubeziehen. Der Landtag sollte durchaus mit beratender Unterstützung seitens privater Plattformbetreiber die Attraktivität seiner Petitionsseite durch ein ansprechenderes Design und zusätzliche zeitgemäße Funktionalitäten ausbauen. Überdies ist zu prüfen, ob und inwieweit der Thüringer Bürgerbeauftragte stärker in das Petitionsverfahren des Landtags eingebunden werden könnte.