



im Deutschen Bundestag

? VorNr ?
? AK ?
? Datum ?

FDP-Bundestagsfraktion

Positionspapier

Bürgerbeteiligung ausweiten,
Petitionsverfahren weiterentwickeln,
Bürgerplenarverfahren einführen

Stand: 28. März 2011

1 I. Repräsentativer Parlamentarismus und direkte Demokratie

2 Die FDP-Bundestagsfraktion setzt sich bereits seit Jahren für die Einführung
3 direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene ein. Auf Länder- und
4 Kommunalebene sehen die Verfassungen der Bundesländer Bürgerentscheide,
5 Bürgerbegehren und Bürgerbefragungen vor. In der Europäischen Union ist die
6 Einführung der Europäischen Bürgerinitiative in Vorbereitung. Auf Bundesebene fehlt
7 ein vergleichbares plebiszitäres Element.

8 Theorie und Praxis der europäischen Demokratien haben sich seit der Aufklärung vor
9 allem auf die Entwicklung des repräsentativen Parlamentarismus konzentriert.
10 Basisdemokratie und Direktdemokratie sind in den demokratischen Systemen die
11 Ausnahme. Referenden und Plebiszite, Volksinitiativen, Volksbegehren und
12 Volksentscheide existieren nur in einigen demokratischen Ländern und stellen auch
13 dort zumeist nicht das reguläre Verfahren, sondern die Ausnahme dar.

14 Die FDP hält am Ziel von mehr direkter Bürgerbeteiligung fest. Allerdings erscheint
15 es angebracht, nicht nur die repräsentative parlamentarische Demokratie
16 weiterzuentwickeln, sondern auch die direkte Demokratie. Dazu gehört, den
17 scheinbaren Gegensatz zwischen parlamentarischem Repräsentativsystem und
18 direkter Demokratie zu überwinden und die beiden Systeme stärker
19 ineinandergreifen zu lassen und zu verzahnen. Die repräsentative Demokratie ähnelt
20 heute noch stark einer Einbahnstraße: Die Wähler bestimmen bei der Stimmabgabe,
21 wen sie in die Volksvertretung entsenden. Dort und nur dort finden alsdann die
22 Entscheidungen statt. Der Bildungsstand der Menschen, ihre Informations- und
23 Kommunikationsmöglichkeiten, nicht zuletzt unter Nutzung moderner Medien, erlaubt
24 aber ein vielfaches Mehr an Zusammenwirken. Auch können manche im
25 Parlamentarismus entwickelten Erfahrungen mit entsprechenden Anpassungen in
26 direktdemokratische Verfahren übertragen werden. Beispielhaft sei hier das Modell
27 des Bürgergutachtens erwähnt: dabei wird nach dem Zufallsprinzip, jedoch anhand
28 bestimmter Kriterien zur Bildung einer repräsentativen Zufallsauswahl, eine größere
29 Gruppe von Bürgern ausgewählt, die über einen längeren Zeitraum unter
30 professioneller Moderation unter Beachtung bestimmter Verfahrensregeln ein
31 Bürgergutachten zu einer konkreten Fragestellung entwickelt. Auf diese Weise
32 werden Erfahrungen und Verfahren des Parlamentarismus auf ein
33 direktdemokratisches Modell übertragen. Die beiden Modelle stehen sich also nicht
34 unüberwindbar gegenüber, sondern erlauben fließende Übergänge.

35 Anzustreben ist zudem die Bürgerbeteiligung durch das Internet zu verbessern. Die
36 Möglichkeiten direkter Mitsprache sind Dank neuer Technologien gewachsen.
37 Organisationsmodelle, abgeleitet von dem Denkmodell *Liquid Democracy*, gilt es zu
38 prüfen und schrittweise in geeignete Gremien einzuführen. Die Programme
39 *Adhocracy* und *Liquid Feedback* sind dafür beispielhaft. Sie können wesentlich zu
40 einer Verbesserung der direkten Beteiligung der Bürger an demokratischen
41 Verfahren beitragen, indem sie die Debatte für Interessierte zugänglich und öffentlich
42 machen. Geeignete Elemente des parlamentarischen Repräsentativsystems können
43 somit um direktdemokratische Beteiligungsformen erweitert werden.

44

45 II. Einführung eines Bürgerplenarverfahrens

46 Im Hinblick auf die Umsetzung des Koalitionsvertrages schlägt die FDP die
47 Einführung eines Bürgerplenarverfahrens im Rahmen des in Artikel 17 Grundgesetz
48 garantierten Petitionsverfahrens vor.

49 Historisch betrachtet entstand das Petitionswesen im Mittelalter: der Untertan
50 übergab dem Fürsten als Souverän eine Bitte oder Beschwerde. Aus dem einstigen
51 Untertan als Absender einer Petition ist der mündige Bürger geworden, auf Seiten
52 des Adressaten einer Petition wurde aus dem Souverän der Vertreter des
53 Souveräns. Trotz dieser beinahe Umkehrung der Vorzeichen blieben viele
54 Merkmale der mittelalterlichen Petition erhalten. Nichts desto weniger sollte die
55 Funktion des Petitionswesens nicht unterschätzt werden: Es ist ein barrierearmes
56 Verfahren, an das kaum formale Anforderungen gestellt werden: die Petition kann
57 von einer einzelnen Person eingereicht werden, es besteht kein Eingangsquorum,
58 ein Mindestalter ist nicht erforderlich, der Petent muss nicht einmal deutscher
59 Staatsbürger sein. Die Petition bietet dem Einzelnen eine voraussetzungsarme
60 Möglichkeit, direkt mit der Volksvertretung zu korrespondieren. Rund 18.000
61 Petitionen, die Jahr für Jahr den Deutschen Bundestag erreichen, zeigen auch die
62 Popularität dieses Weges.

63 Das Petitionswesen unterscheidet unter anderem zwischen Einzel-, Mehrfach- und
64 Sammelpetitionen. Einzelpetitionen werden von einzelnen Petenten eingebracht; bei
65 Mehrfachpetitionen handelt es sich um eine zufällige Häufung einzelner Petitionen
66 mit gleichem Anliegen; für eine Sammelpetition schließlich werden systematisch
67 Unterschriften von Unterstützern gesammelt. Seit dem Jahr 2005 können
68 Unterstützer für eine Sammelpetition nicht nur im Wege der klassischen
69 Unterschriftensammlung zusammengetragen werden, sondern der Deutsche
70 Bundestag bietet die Option, Petitionen als öffentliche Petitionen auf der offiziellen
71 Homepage des Deutschen Bundestages zu veröffentlichen. Jeder Internetbenutzer
72 kann sich dann nach Durchlaufen eines Online-Registrierungsverfahrens zu der
73 Petition eintragen und Diskussionsbeiträge liefern. Derzeit gilt: Wenn eine öffentliche
74 Petition bei Einreichung oder innerhalb von drei Wochen nach Einreichung
75 mindestens 50.000 Unterstützer gefunden hat, wird der Petent in einer öffentlichen
76 Sitzung des Petitionsausschusses angehört. Dieses Verfahren ist in den §§ 108 ff
77 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT), in den Grundsätzen
78 des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden
79 (Verfahrensgrundsätze) und in der Anlage zu Ziffer 7.1 (4) Verfahrensgrundsätze
80 (Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (öP)) geregelt.

81 Die Erweiterung des Petitionsverfahrens durch die Einführung des
82 Bürgerplenarverfahrens ermöglicht es Bürgerinnen und Bürgern, Themen von
83 öffentlichem Interesse direkt auf der Tagesordnung des Plenums zu platzieren.
84 Dabei werden Petitionen, die innerhalb von zwei Monaten mindestens 100.000
85 Unterstützerunterschriften erhalten, im Plenum des Deutschen Bundestages in einer
86 sogenannten Bürgerstunde beraten. Die Bürgerstunde ist der Aktuellen Stunde
87 nachgebildet. Sie endet mit der Überweisung der behandelten Petition an den
88 zuständigen Fachausschuss zur weiteren Beratung. Vom Fachausschuss wird die
89 Petition zusammen mit einer inhaltlich begründeten Stellungnahme zurück an den
90 Petitionsausschuss überwiesen, wo die Petition gem. Art. 45 c Grundgesetz
91 abschließend beraten und behandelt wird.

92 Das Quorum von 100.000 Unterstützern soll dem Bürgerplenarverfahren den
93 Ausnahmecharakter eines besonderen Verfahrens sichern. In der 16. Wahlperiode

94 des Deutschen Bundestages haben insgesamt sechs Petitionen dieses Quorum
95 erreicht, in der 17. Wahlperiode hat eine Petition zu den steigenden
96 Haftpflichtprämien für Hebammen das Quorum von 100.000 Unterschriften erreicht.

97 Die Frist, in der Personen oder Personengruppen eine öffentliche Petition im Internet
98 durch ihre Unterschrift unterstützen können, wollen wir von derzeit drei Wochen auf
99 zwei Monate verlängern. Es ließe sich zwar auch ganz grundsätzlich fragen, ob es
100 einer Frist überhaupt bedarf. Anders als beim förmlichen Verfahren eines Volks- oder
101 Bürgerbegehrens, wie es die Verfassungen vieler Bundesländer kennen, ist die
102 klassische Unterschriftensammlung nämlich nicht innerhalb einer bestimmten Frist
103 vorgeschrieben. Die Unterschriften können dort über viele Monate oder sogar Jahre
104 gesammelt werden. Warum eine Unterschriftensammlung auf Straßen und an
105 Wohnungstüren vor Einreichung zeitlich unbegrenzt, im Wege der öffentlichen
106 Petition aber innerhalb einer Frist erfolgen muss, erschließt sich nicht ohne weiteres.
107 Auf der anderen Seite stellt der Deutsche Bundestag für öffentliche Petitionen eine
108 Infrastruktur zur Verfügung. Diese Leistung kann nicht zeitlich unbegrenzt erbracht
109 werden. Der Petent hat vor Einreichung einer öffentlichen Petition die Möglichkeit,
110 sich etwa durch die Anlage eines E-Mail-Verteilers darauf vorzubereiten, eine große
111 Anzahl möglicher Unterstützer darauf hinzuweisen, ab wann und in welchem
112 Zeitraum die Mitzeichnung möglich sein wird. Eine Frist von zwei Monaten sollte
113 dann ausreichend lange sein, um alle Unterstützer auch tatsächlich zu aktivieren,
114 andererseits auch hinreichend kurz, um den Beweis zu erbringen, dass seine Petition
115 tatsächlich von öffentlichem Interesse ist.

116 Aus eher pragmatischen Gründen wollen wir hingegen die Frist, in der auf der
117 Internetseite des Petitionsausschusses über eine Petition diskutiert werden kann,
118 von derzeit sechs Wochen auf einen Monat verkürzen. Die Erfahrung hat gezeigt,
119 dass über die Zeitspanne von sechs Wochen teilweise mehr als eintausend
120 Diskussionsbeiträge zu einer Petition eingingen. Studien des Büros für
121 Technikfolgen-Abschätzung des Deutschen Bundestages¹ belegen, dass die
122 Entscheidungserheblichkeit der im Diskussionsforum eingestellten Beiträge im Lauf
123 der Zeit abnimmt.

124

125 **III. Umsetzung des Koalitionsvertrages**

126 Die FDP möchte nunmehr die Vereinbarung des Koalitionsvertrages umsetzen und
127 das Petitionsverfahren weiterentwickeln. Wir sind der Meinung, dass in Zeiten, in
128 denen es populär zu sein scheint, sich von den Parteien, der Politik und sogar der
129 Demokratie selbst abzuwenden, das Parlament sich den Menschen stärker
130 zuwenden muss. Mit der Einführung des Bürgerplenarverfahrens können öffentliche
131 Petitionen mehr Aufmerksamkeit von der Bevölkerung und vom Parlament erhalten.

132 Der vorgeschlagene Weg erscheint als geeignete Möglichkeit, die Vorzüge der
133 parlamentarischen Demokratie mit den Vorzügen der direkten Demokratie zu paaren:
134 Das Bürgerplenarverfahren setzt den im Jahr 2005 mit der Einführung der

¹ Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag berät das Parlament und seine Ausschüsse in Fragen des gesellschaftlich-technischen Wandels. Auf Anregung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages hat das Büro die Einführung der öffentlichen, elektronischen Petitionen wissenschaftlich begleitet und in mehreren Studien zusammengefasst.

135 öffentlichen Petition beschrittenen Weg konsequent fort und trägt bereits Züge eines
136 Volksinitiativrechtes. Die Anregung wird aus der Mitte der Gesellschaft geboren, die
137 Befassung und Beschlussfassung findet aber auf der parlamentarischen Ebene statt
138 und garantiert jenes Maß an Transparenz und Beteiligung der betroffenen Kreise, die
139 sich in der über sechzigjährigen Verfassungswirklichkeit unseres Landes
140 herausgebildet haben.

141 Die parlamentarische Behandlung aller anderen Petitionen wie bisher wird dadurch
142 nicht verschlechtert.