

Bewährt, aber nur begrenzt genutzt: Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag

Die Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages war auch ein Experiment in Sachen Online-Bürgerbeteiligung: Die Kommission hatte den Auftrag, »die Öffentlichkeit in besonderem Maße in ihre Arbeit« einzubeziehen. Das Experiment kann als gelungen bewertet werden – auch wenn die Beteiligungszahlen hinter den Erwartungen zurückblieben. Doch was kann aus den Erfahrungen der Internet-Enquete für die Online-Bürgerbeteiligung an der parlamentarischen Arbeit gelernt werden?

»Online-Bürgerbeteiligung« umfasst Angebote, die es Bürgern ermöglichen, mithilfe des Internets Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen – und dies über den Wahlakt hinaus. Institutionen auf der nationalen und internationalen Ebene streben eine Stärkung der Bürgerbeteiligung an, um die Beziehungen zwischen Bürgerschaft und Staat sowie die Rechtsetzung zu verbessern. Durch zusätzliche Informationen oder vorangehende Diskussionen soll die Qualität politischer Entscheidungen substantiell verbessert und das Vertrauensverhältnis zwischen Bürgerschaft und staatlichen Institutionen gestärkt werden.

In Deutschland haben viele Menschen laut Umfragen den Anspruch und die Erwartung, sich in politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse auch beim Deutschen Bundestag einbringen zu können. Auch der Bundestag selbst bezeichnet die Gestaltung der Beziehungen zur Öffentlichkeit als eine der zentralen aktuellen Herausforderungen angesichts des medialen und gesellschaftlichen Wandels. Durch Onlinebeteiligungsangebote können die etablierten Schnittstellen zwischen der parlamentarischen Arbeit und den gesellschaftlichen Akteuren, wie öffentliche Anhörungen, Enquete-Kommissionen, das Petitionswesen oder persönliche Kontakte der Abgeordneten in ihren Wahlkreisen, ergänzt und erweitert werden. Digitale Medien erleichtern durch die Entkoppelung von räumlicher und zeitlicher Gebundenheit prinzipiell die Teilnahme an entsprechenden Angeboten. Dennoch ist keine starke Zunahme der Beteiligungszahlen in den letzten Jahren zu verzeichnen.

Das Experimentierfeld Internet-Enquete

Auch bei der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« (Internet-Enquete) war zu beobachten, dass die Zahl der Teilnehmenden an den Beteiligungsangeboten hinter den Erwartungen der Initiatoren zurückblieb. Zwar meldeten sich auf der Beteiligungsplattform enquetebeteiligung.de, auf der Teilnehmende Vorschläge einbringen und diskutieren konnten, rund 3.300 Personen an. Doch nur knapp 600 Teilnehmende brachten sich aktiv ein, und lediglich 200 stellten einen oder mehrere eigene Vorschläge zur Diskussion. Nur wenige dieser Teilnehmenden verfolgten die Diskussion über einen längeren Zeitraum hinweg, wie die Analyse der Aktivitäten auf der Plattform ergab.

Die Funktionalität der nach dem Prinzip der Liquid Democracy aufgebauten Plattform war dabei ebenso wie die inhaltliche Ausrichtung der Beiträge durchgehend aufgaben- und zielorientiert. Mit der Entscheidung, die Sitzungen der Internet-Enquete grundsätzlich öffentlich zu machen (und per Livestream im Internet zu übertragen) und eine aktuelle Berichtserstattung über den Kurznachrichtendienst Twitter anzubieten, gewährleistete die Kommission die Transparenz ihrer Arbeit. Es ist davon auszugehen, dass es mit der Onlineplattform enquetebeteiligung.de gelungen ist, viele Personen einzubeziehen, die sonst keine Anbindung an die parlamentarische Arbeit gehabt hätten. Daher kommen sowohl die Mitglieder der Enquete-Kommission als auch wissenschaftliche und journalistische Be-

obachter zu dem Schluss, dass die Internet-Enquete ihrem Auftrag, die Öffentlichkeit in ihre Arbeit einzubeziehen, in vielfältiger, innovativer und auch effektiver Weise nachgekommen ist.

Onlinebeteiligungsangebote des 18. Deutschen Bundestages

Bei der Internet-Enquete als einem Sondergremium des Bundestages hatte die Online-Bürgerbeteiligung den Status des »Besonderen« (so der Einsetzungsbeschluss) bzw. eines »Experimentierfeldes« (Schlussbericht der Enquete). Sie ist aber auch in anderen Gremien bereits – wenn auch nicht zentraler – Bestandteil der parlamentarischen Arbeit. So wurden zum Zeitpunkt der TAB-Untersuchung (Stand: Sommer 2016) vier weitere Onlinebeteiligungsangebote vom Bundestag betrieben:

Der *Ausschuss Digitale Agenda* greift die Idee auf, die Meinungen der Öffentlichkeit zu Themen des Ausschusses über ein Onlinebeteiligungsangebot einzuholen. In einem als Pilotprojekt gekennzeichneten Onlineforum können Inhalte der öffentlichen Fachgespräche des Ausschusses kommentiert und diskutiert werden. Die Nutzung des Forums wird durch Leitlinien geregelt, die unter anderem eine anonyme Nutzung ermöglichen und die Veröffentlichung der Beiträge erst nach einer Prüfung durch das Ausschussesekretariat vorsehen. Die Resonanz dieses Angebots in der Bevölkerung ist allerdings sehr gering. In den 2 Jahren des Betriebs (Herbst 2014 bis Herbst 2016) wurden zu 13 Fachgesprächen gerade einmal 7 Beiträge veröffentlicht, die nicht von den Mitarbeitern des Ausschussesekretariats stammten. Allerdings wird auf Twitter lebhaft über die Arbeit des Ausschusses diskutiert: Der Ausschuss unterhält zwar keinen eigenen Account, unter dem Hashtag #btADA wurden zwischen Oktober 2014 und Ende 2015 jedoch insgesamt 781 Tweets gesendet, und auch 12 der insgesamt 16 Abge-

ordneten des Ausschusses haben sich an der Twitterdiskussion beteiligt.

Die *Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe* (Mai 2014 bis Juli 2016) war wie die Internet-Enquete ein Sondergremium des Bundestages, das dieser aufgrund eines eigenen Gesetzes (Standortauswahlgesetz) gemeinsam mit dem Bundesrat einrichtete. Sie sollte in einem konfliktreichen gesellschaftlichen Handlungsfeld grundsätzliche Fragen der Standortsuche für ein Endlager hoch radioaktiver Abfallstoffe klären. Das Standortauswahlgesetz legte fest, dass die Öffentlichkeit umfassend informiert und mithilfe von Formaten wie Bürgerdialogen und Onlinebeteiligungsverfahren in die Arbeit der Kommission einbezogen werden muss. Zur Umsetzung standen der Kommission eine Geschäftsstelle sowie eigene finanzielle Mittel zur Verfügung. Neben einem Onlineforum, das im Softwareportfolio der Bundestagsverwaltung für alle Ausschüsse bereitgestellt wird, konnte die Endlagerkommission daher auch mehrere Vor-Ort-Veranstaltungen sowie zwei extern betreute Onlinekonsultationen durchführen – letztere stellen ein Novum beim Deutschen Bundestag dar. Außerdem wurde die Arbeitsweise der Kommission durch Liveübertragungen von Sitzungen sowie eine Berichterstattung über Twitter transparent gemacht.

Am Onlineforum beteiligten sich 42 Personen mit 304 Diskussionsbeiträgen, allerdings wurde die Diskussion in hohem Maße von nur wenigen Teilnehmenden geprägt. Die Onlinekonsultationen ermöglichten es, Berichte abschnittsweise zu

bewerten und zu kommentieren. Die technischen Plattformen waren grundsätzlich übersichtlich gestaltet. Die erste Konsultation zu Kriterien der Standortauswahl richtete sich gezielt an ein Fachpublikum und erreichte 31 aktive Teilnehmende. An der zweiten, an eine breite Öffentlichkeit gerichteten Konsultation zum Abschlussbericht beteiligten sich 111 Personen. Hier kam es zu Mehrfachregistrierungen von Teilnehmenden mit dem Ziel, die Abstimmungsprozesse zu dominieren. Aufgrund zeitlicher Engpässe konnten die Anmerkungen zum Abschlussbericht nicht mehr bei dessen Erstellung berücksichtigt, sondern nur ergänzend nachgereicht werden. Dennoch schätzte die Kommission das Instrument der Onlinekonsultationen als grundsätzlich gelungen ein.

Bereits seit 2004 betreibt der Bundestag im Rahmen seines *Jugendportals mitmischen.de* ein Onlineforum, über das Jugendliche ab 11 Jahren und junge Erwachsene angeregt werden sollen, über politische Themen zu diskutieren. Eine Rückkopplung der Diskussionen an parlamentarische Arbeitsprozesse ist hier allerdings nicht vorgesehen. Das Forum ist ansprechend gestaltet, die Inhalte sind zielgruppengerecht aufbereitet. Die Zahl der beim Portal registrierten Teilnehmenden ist mit 12.000 hoch, allerdings sind im mehrjährigen Zeitverlauf sinkende Nutzungszahlen des Onlineforums zu beobachten. Als einziges Angebot des Bundestages verfügt das Portal über eine Fanseite bei Facebook, bei der auch auf eine datenschutzkonforme Einbindung geachtet wurde.

Das einzige verfasste, also rechtlich geregelte Onlinebeteiligungsangebot des Bundestages sind *elektronische Petitionen*. Auch sie bestehen bereits seit langer Zeit. 2005 wurde – zunächst als Modellversuch – der Onlinezugang zu Petitionen eröffnet und so ein neues Format der Online-Bürgerbeteiligung etabliert: die öffentlichen Petitionen. Mithilfe dieses 2008 in den Regelbetrieb überführten Verfahrens können Anliegen an den Bundestag formuliert werden, die auf der dafür eingerichteten Petitionsplattform veröffentlicht werden. Über sie kann in einem Onlineforum diskutiert werden. Öffentliche Petitionen können durch Mitzeichnung unterstützt werden: Bei mehr als 50.000 Mitzeichnungen innerhalb von 4 Wochen nach Publikation sichert der Petitionsausschuss des Bundestages in seinen Verfahrensgrundsätzen eine Anhörung der Petenten in einer öffentlichen Ausschusssitzung zu. Davon abgesehen werden öffentliche Petitionen wie alle anderen Formen von Petitionen behandelt.

Die Petitionsplattform ist mit mehr als 2 Mio. registrierten Teilnehmenden und knapp 47.000 Besuchen pro Monat eines der am stärksten genutzten Onlineangebote des Bundestages. Im Jahr 2015 wurden 384 Petitionen veröffentlicht und fast 500.000 elektronische Mitzeichnungen registriert. Auch das Diskussionsforum wird rege genutzt. Die Umsetzung der Petitionsplattform wird in der Untersuchung des TAB in Bezug auf die Kriterien Gebrauchstauglichkeit, Repräsentativität und Inklusivität, Transparenz und Anbindung sowie Identitätsschutz als gut bewertet. Im internationalen Vergleich weist das

Angebote der Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag in zeitlicher Chronologie

Internet-Enquete

Modellversuch öffentliche Petitionen

Regelbetrieb Petitionspla

Jugendportal mitmischen.de

Konstituierung 16. Bundestag

Konstituierung 17. Bundesta

2004

2006

2008

2010

Angebot einen beachtlichen Modernisierungsgrad auf. Aktuelle Herausforderungen bestehen u. a. in der Anpassung der Plattform für mobile Endgeräte sowie im Umgang mit außerparlamentarischen Petitionsportalen, denen vonseiten der Bevölkerung wachsende Aufmerksamkeit zukommt.

Auch wenn sich Onlinebeteiligungsangebote bereits in einigen Teilbereichen etabliert und bewährt haben, bleiben die Kernbereiche der parlamentarischen Arbeit weitgehend unberührt von diesen Angeboten. Nur 2 der gegenwärtig insgesamt 23 ständigen Ausschüsse nutzen das Internet zur Bürgerbeteiligung, zudem sind die meisten der beschriebenen Angebote zeitlich begrenzt. Dabei spielen auch technische, personelle und finanzielle Rahmenbedingungen beim Bundestag für die Umsetzung von Online-Bürgerbeteiligung eine Rolle. Beispielsweise ermöglichten allein die Einsetzungsbeschlüsse von Internet-Enquete und Endlagerkommission die gezielte Beauftragung externer Dienstleistungen zur Realisierung neuartiger Beteiligungsformate.

Optionen der zukünftigen Entwicklung

Für die Weiterentwicklung der Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag bietet sich insbesondere das Format der Konsultationen an, die im Unterschied beispielsweise zu Onlineforen, Befragungen und Interaktionen in sozialen Medien eine stärkere Einbeziehung in parlamentarische Prozesse erlauben, die

Entscheidungsmacht dabei aber entsprechend dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie bei den gewählten Abgeordneten belassen. Als Zeitpunkt für eine Onlinebeteiligung hat sich ein frühes Stadium der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung bewährt. Formelle Regelungen (wie bei den Petitionen) oder verbindliche Zusagen zur Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse sowie die Beteiligung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages an den Verfahren können die Motivation zur Teilnahme erhöhen. Als ergänzendes, konsultatives Verfahren bietet Online-Bürgerbeteiligung auch die Chance, gezielt Bevölkerungsgruppen, wie z. B. Jugendliche, einzubinden, denen sonst kaum formelle Mitwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Um eine erfolgreiche Umsetzung zu gewährleisten, sollten die Erfahrungen mit Online-Bürgerbeteiligung innerhalb der Bundestagsverwaltung gremienübergreifend gesammelt und ausgewertet werden. Das britische Unterhaus beispielsweise hat ein »digital outreach team« eingerichtet, das u. a. die Durchführung von Onlinekonsultationen unterstützt. Auf Basis der bisherigen Erfahrungen beim Deutschen Bundestag und darüber hinaus könnten technische und verfahrensbezogene Standards entwickelt werden, die den Aufbau neuer Angebote erleichtern. Den jeweiligen Gremien sollten finanzielle und personelle Mittel sowie Entscheidungskompetenzen zugewiesen werden.

In strategischer Hinsicht ist die Frage zu klären, welche Form der Beteiligung von

den Abgeordneten gewünscht ist und von Bürgern genutzt wird. Der Deutsche Bundestag hat sich in den letzten Jahren auf einen Pfad der behutsamen, sukzessiven Entwicklung seiner Onlinebeteiligungsangebote begeben, der sowohl Experimente (wie die Arbeitsweisen der Internet-Enquete) als auch die Weiterentwicklung etablierter Verfahren (wie die E-Petitionen) umfasst. Die auf diesem Weg gesammelten Erfahrungen können noch stärker genutzt werden, um die Potenziale der Online-Bürgerbeteiligung auszuschöpfen und die Beziehungen zur Öffentlichkeit zu pflegen.

Dieser Beitrag basiert auf dem Bericht »Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit«, der in Kürze als TAB-Arbeitsbericht Nr. 173 veröffentlicht wird.

Kontakt

Britta Oertel
+49 30 803088-43
b.oertel@izt.de

