



Universitätsverlag Potsdam

Artikel erschienen in:

Hartmut Bauer, Marek Szewzyk, Bożena Popowska, Wolfgang Abromeit (Hrsg.)

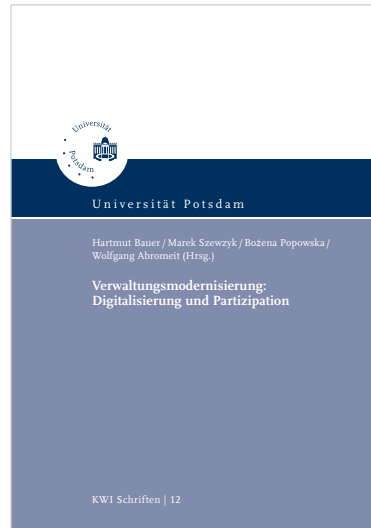
Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation

KWI Schriften ; 12

2020 – 152 S.

ISBN 978-3-86956-486-9

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-45910>



Empfohlene Zitation:

Michael Meier: Online-Petitionen – Bürgerbeteiligung der Zukunft oder Sofa-Aktivismus?, In: Hartmut Bauer, Marek Szewzyk, Bożena Popowska, Wolfgang Abromeit (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation (KWI Schriften; 12), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2020, S. 111–126.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-48618>

Soweit nicht anders gekennzeichnet ist dieses Werk unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert: Namensnennung 4.0. Dies gilt nicht für zitierte Inhalte anderer Autoren: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Online-Petitionen – Bürgerbeteiligung der Zukunft oder Sofa-Aktivismus?

Michael Meier

I. Einleitung

Das in Art. 17 GG verbürgte Petitionsrecht ermöglicht in Deutschland jedermann, „sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden“.¹ Dieses Vorrecht erfüllt nicht nur eine Interessen- und Rechtsschutzfunktion. Es eröffnet dem Petenten auch die Möglichkeit, durch seine Eingaben auf den politischen Prozess einzuwirken und enthält damit ein partizipatives Element.² Schon der Wortlaut des Art. 17 GG unterscheidet zwischen Petitionen an die jeweiligen Volksvertretungen (sogenannte Parlamentspetitionen) einerseits und an die jeweils zuständige Behörden (sogenannte Administrativpetition) andererseits.³ Im Gegensatz zu den Fachbehörden können die Parlamente von den Bürgern in allen Angelegenheiten unabhängig von der konkreten Sachzuständigkeit angerufen werden, weshalb gerade den Petitionen an den Deutschen Bundestag eine besondere Bedeutung zukommt. Der Bundestag hat hierfür einen eigenen Petitionsausschuss eingerichtet, der in Art. 45c GG sogar verfassungsrechtlich verankert ist.

1 Zum Petitionswesen in Polen s. *Marek Szewczyk*, Partizipation in der Bürgerkommune, S. 55 (58 ff.) in diesem Band.

2 *Hartmut Bauer*, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte*, Bd. V, 2013, § 117 Rn. 14; *Rupert Stettner*, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Stand: 94. Erg.-Lfg. November 2000, Art. 17 Rn. 21 ff.; *Christoph Gusy*, *Grundrechtsmonitoring*, *Der Staat* 47 (2008), 511 (538); speziell mit Bezug zu öffentlichen Petitionen *Julian Krüper*, *Normsetzung im Kraftfeld des Art. 17 GG*, *DÖV* 2017, 800 (801).

3 Zur Unterscheidung zwischen Administrativ- und Parlamentspetitionen s. *Hartmut Bauer*, in: Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz*, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 17 Rn. 33, 44.

Auch das Petitionswesen wird zunehmend von der Digitalisierung und der allgemeinen Entwicklung hin zum E-Government erfasst.⁴ Seit 2005 bietet der Bundestag die Möglichkeit an, Petitionen elektronisch als sogenannte E-Petitionen bzw. Online-Petitionen an seinen Petitionsausschuss zu übermitteln. Daneben haben sich im letzten Jahrzehnt auch eine ganze Reihe privater „Petitionsplattformen“ entwickelt, wie zum Beispiel Change.org, OpenPetition, Campact und Avaaz. Hier kann jeder Nutzer ein politisches Anliegen publizieren und dafür online Unterstützer suchen, die sich der „Petition“ mit einem Mausklick anschließen können. Sodann werden diese Initiativen teilweise an die staatlichen Behörden übermittelt. Oftmals steht aber allein die Mobilisierung der öffentlichen Meinung im Fokus.

Auffällig ist, dass der Unterschied zwischen staatlichen und privaten Petitionsplattformen jedenfalls der breiten Öffentlichkeit kaum bewusst ist und der Begriff „Online-Petitionen“ undifferenziert für beide Formen Verwendung findet. Schon wegen der verschiedenen Rechtsfolgen ist allerdings für die rechtswissenschaftliche Diskussion eine klare Trennung der Phänomene unerlässlich. Zur heuristischen Abgrenzung soll deshalb im folgenden Beitrag zwischen echten und unechten Online-Petitionen differenziert werden. Der Begriff der echten Online-Petitionen erfasst dabei all diejenigen digitalen Eingaben, die an die zuständigen staatlichen Stellen und Parlamente gerichtet sind und deshalb grundsätzlich in den Schutzbereich des Art. 17 GG fallen. Demgegenüber bezeichnen „unechte Online-Petitionen“ solche Anliegen, die über ein privates Portal veröffentlicht werden und deshalb jedenfalls im Ausgangspunkt nicht den Schutz von Art. 17 GG genießen.

II. Online-Petitionen vor dem Hintergrund von Art. 17 GG

Art. 17 GG erfasst seinem Wortlaut nach nur *schriftliche* Petitionen der Bürger an Parlamente und Behörden. Damit verknüpft sich für den Digitalisierungskontext die Frage, ob auch online übermittelte Petitionen in den Schutzbereich des Grundrechts fallen können. Die Problematik wird seit einiger Zeit kontrovers diskutiert. Gerade im älteren Schrifttum war die Ansicht verbreitet, dass der Petent seine Eingabe

⁴ Zum E-Government allgemein und der Einordnung von Online-Petitionen s. *Annette Guckelberger*, Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, 2019, Rn. 21, 44 und passim; *Wolfgang Abromeit*, Digitalisierung des Gemeinwesens, S. 15 (26) in diesem Band.

handschriftlich unterzeichnen⁵ oder zumindest ein auf Papier fixiertes Schreiben⁶ einreichen müsse, um in den Genuss des Grundrechtsschutzes zu kommen. Die digitale Übermittlung von Petitionen wäre demnach a priori vom Anwendungsbereich des Art. 17 GG ausgenommen. Mittlerweile hält die wohl herrschende Meinung eine eigenhändige Unterschrift hingegen zu Recht für entbehrlich.⁷ Das allgemeine Begriffsverständnis von „Schriftlichkeit“ setzt die Unterschriftlichkeit jedenfalls nicht zwingend voraus, sondern kann ebenso gut als bloße Aufzeichnung in Textform verstanden werden. In der Sache erfüllt das Schriftlichkeitserfordernis vor allem den Zweck, die geordnete Bearbeitung der einzelnen Petitionen und ihre Zuordnung zum jeweiligen Petenten sicherzustellen. Der Formanforderung ist deshalb aus teleologischer Sicht bereits dann Genüge getan, wenn die Petition durch Schriftzeichen verkörpert ist, den Aussteller mit genügender Sicherheit erkennen lässt und ihre Form die hinreichende Gewähr für ihre Ernsthaftigkeit bietet.⁸

Eine ausreichende Verkörperung liegt richtigerweise auch in der bloß digitalen Übermittlung eines Textes, denn auf diesem Wege ist gleichfalls eine dauerhafte Speicherung und ordnungsgemäße Bearbeitung der Petition möglich. Insgesamt sind die Schriftformzwecke jedenfalls dann gewahrt, wenn E-Mail-Petitionen mit einer zugelassenen elektronischen Signatur versehen sind.⁹ Gleiches gilt für die Nutzung des sicheren Übertragungsweges der sogenannten De-Mail, der eID-Funktion des neuen Personalausweises (nPA) sowie der Übermittlung

5 Bspw. *Reinhard Rauball*, in: Ingo v. Münch (Begr.)/Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 5. Aufl. 2000, Art. 17 Rn. 11; noch immer *Heinrich Amadeus Wolff*, in: Dieter Hömig (Begr.)/Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.), 12. Aufl. 2018, Art. 17 Rn. 6; wohl auch *Michael Brenner*, in: Hermann v. Mangoldt (Begr.)/Friedrich Klein/Christian Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 17 Rn. 30.

6 *Martin Kellner*, Die E-Petition zum Bundestag: Ein Danaergeschenk, NJ 2007, 56 (58); wohl auch *Reinhold Zippellius/Thomas Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, § 34 Rn. 5.

7 Vgl. etwa *Bauer* (Fn. 3), Art. 17 Rn. 35; *Hans H. Klein*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Stand: 63. Erg.-Lfg. Oktober 2011, Art. 17 Rn. 62; *Stettner* (Fn. 2), Art. 17 Rn. 72; *Robert Uerpmann-Witzack*, in: Ingo v. Münch (Begr.)/Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 17 Rn. 13.

8 *Uerpmann-Witzack* (Fn. 7), Art. 17 Rn. 13; *Bauer* (Fn. 3), Art. 17 Rn. 35; *Stettner* (Fn. 2), Art. 17 Rn. 72.

9 *Hans D. Jarass*, in: ders./Bodo Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl. 2018, Art. 17 Rn. 4; wohl auch *Klein* (Fn. 7), Art. 17 Rn. 63; *Heribert Schmitz*, Einlegung einer Petition durch E-Mail?, NVwZ 2003, 1437 (1439).

als E-Postbrief.¹⁰ In all diesen Fällen ist nämlich die eindeutige Identifizierung des Petenten technisch gewährleistet.

Problematischer ist allerdings, ob auch einfache E-Mails ohne Signatur nach den genannten Kriterien die Schriftlichkeit im Sinne von Art. 17 GG erfüllen.¹¹ In der Tat könnte für die Einbeziehung sprechen, dass sich einfache E-Mails inzwischen – auch für Behörden im formlosen Kontakt zu den Bürgern¹² – zum alltäglichen Kommunikationsmittel entwickelt haben. Die einschränkungslose Zulassung einfacher E-Mails würde allerdings auch Schwierigkeiten mit sich bringen. So ist bei ihnen der Urheber deutlich schlechter verifizierbar als bei papierschriftlichen Eingaben und sie lassen sich mit deutlich weniger Mühe massenhaft versenden. Hinzukommt, dass über automatisierte Computerprogramme (sogenannte Bots) ohne größeren Aufwand scheinbar reale Anfragen generiert werden können. All dies eröffnet nach dem jetzigen Stand der Technik Missbrauchsmöglichkeiten, die einer klaren Identifizierbarkeit des Petenten und der Gewähr der Ernsthaftigkeit entgegenstehen. Die gleichen Erwägungen gelten für Nachrichten- und Kommentarfunktionen auf Behördenseiten in Social-Media-Kanälen wie Facebook oder Twitter. Aus diesen Gründen streitet zum jetzigen Zeitpunkt die Rechtssicherheit dafür, nur signierte E-Mails und die erwähnten technischen Äquivalente als „schriftlich“ im Sinne von Art. 17 GG anzuerkennen. Gleichwohl ist es den staatlichen Stellen freilich nicht verwehrt – und im Interesse bürgernahen Verwaltens oftmals auch zweckmäßig – im Einzelfall auch als einfache E-Mails eingereichte Petitionen entgegenzunehmen und zu bearbeiten. Es bleibt

10 Dazu *Thomas Gnatzy*, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu (Begr.)/Hans Hofmann/Hans-Günter Henneke (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 17 Rn. 9; *Sönke E. Schulz*, Auf dem Weg zur E-Democracy, in: Veith Mehde/Margit Seckelmann (Hrsg.), Zum Zustand der repräsentativen Demokratie, 2017, S. 123 (142).

11 So – teilweise unter einschränkenden Voraussetzungen – *Uerpmann-Witzack* (Fn. 7), Art. 17 Rn. 14; *Christian v. Coelln*, in: Klaus Stern/Florian Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 17 Rn. 10; *Annette Guckelberger*, Neue Erscheinungen des Petitionsrechts: E-Petitionen und öffentliche Petitionen, DÖV 2008, 85 (87 f.); *Friedhelm Hufen*, Staatsrecht II, 7. Aufl. 2018, § 43 Rn. 2; *Christian Hoffmann/Anika D. Luch/Sönke E. Schulz/Kim Corinna Borchers*, Die digitale Dimension der Grundrechte, 2015, S. 214 f.; *Sönke E. Schulz*, Gibt es ein Recht auf Papier? Zum verfassungsrechtlichen Schutz der Schriftform, NJOZ 2018, 601 (602 f.); wohl auch *Günter Krings*, in: Karl Heinrich Friauf/Wolfram Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 9. Erg.-Lfg. Dezember 2003, Art. 17 Rn. 40; *Johannes Dietlein*, in: Klaus Stern (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/2, S. 304; *Thomas Gerner*, Das Petitionsrecht nach Artikel 17 des Grundgesetzes – Eine Analyse der Tragweite des Petitionsrechtes unter Berücksichtigung des zunehmenden Einflusses moderner Kommunikationsmittel, NZS 2012, 847 (849 f., 852).

12 *Ulrich Ramsauer/Tobias Frische*, Das E-Government-Gesetz, NVwZ 2013, 1505.

dem Staat nämlich selbstverständlich unbenommen, Petitionen auch über das Mindestmaß des Art. 17 GG hinaus zu akzeptieren.¹³

Soweit staatliche Stellen daneben eigene Onlineportale oder -formulare für die Einreichung von Petitionen zur Verfügung stellen, hat der Bürger auch in diesen Fällen einen Anspruch auf Bearbeitung und Verbescheidung. Denn gemäß Art. 17 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) muss der Staat all jene Kanäle als zulässige Einreichungswege akzeptieren, die er selbst als solche ausgewiesen hat.

III. Echte Online-Petitionen

Unter den echten Online-Petitionen, die nach der obigen Unterscheidung alle unmittelbar an staatliche Stellen gerichteten Digitalpetitionen umfassen,¹⁴ kommt dem Onlineangebot des Bundestages wegen seiner Bekanntheit und Reichweite, aber auch wegen der Zuständigkeit der Parlamente für die gesamte inhaltliche Bandbreite möglicher Petitionsbegehren eine besondere Bedeutung zu.

Seit dem Jahr 2005 ermöglicht der zuständige Petitionsausschuss des Bundestages, Petitionen digital über ein eigens hierfür geschaffenes Online-Formular einzureichen.¹⁵ Dabei werden Name, Anschrift und E-Mail-Adresse abgefragt.¹⁶ Im Zuge dieser Reform hat der Bundestag noch zwei weitere Instrumente geschaffen, um die Attraktivität des (Online-)Petitionswesens zu erhöhen: Zum einen können Bürger ihre Eingabe als sogenannte „öffentliche Petitionen“ im neu geschaf-

13 Kellner (Fn. 6), NJ 2007, 56 (58); Klein (Fn. 7), Art. 17 Rn. 63.

14 Zur Differenzierung s. oben, I.

15 Hierzu und zum Folgenden *Hartmut Bauer*, Das Petitionsrecht: Eine Petitesse?, in: Michael Sachs/Helmut Siekmann (Hrsg.), *Der grundrechtsgeprägte Staat*, FS für Klaus Stern, 2012, S. 1211 (1213 f., 1217 ff); *ders.*, Demokratisch inspirierte Petitionsrechtsmodernisierung, in: Dirk Heckmann/Ralf P. Schenke/Gernot Sydow (Hrsg.), *Verfassungsstaatlichkeit im Wandel*, FS für Thomas Würtenberger, 2013, S. 639 (641 ff); *ders.*, in: Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz*, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 45c Rn. 17; Klein (Fn. 7), Art. 45c Rn. 68 ff.; *Guckelberger* (Fn. 11), DÖV 2008, 85 ff.; *dies.*, Aktuelle Entwicklungen des parlamentarischen Petitionswesens, 2011, S. 44 ff.; *Lars Brocker*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), *BeckOK Grundgesetz*, Stand: 42. Ed. Dezember 2019, Art. 17 Rn. 13.1; *Brenner* (Fn. 5), Art. 17 Rn. 31 f.; *Ulrich Riehm/Christopher Coenen/Ralf Lindner/Clemens Blümel*, Bürgerbeteiligung durch E-Petition, 2009, S. 39 f., 207 ff.; *Ulrich Riehm/Knud Böhle/Ralf Lindner*, *Elektronische Petitionssysteme*, 2013, S. 45 ff.; *Britta Oertel/Carolin Kahlisch/Steffen Albrecht*, Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit, 2017, S. 168 ff.; *Sebastian Unger*, in: Hermann v. Mangoldt (Begr.)/Friedrich Klein/Christian Starck, *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 45c Rn. 29 ff.; v. *Coelln* (Fn. 11), Art. 17 Rn. 8.

16 <https://epetitionen.bundestag.de/epet/peteinreichen/einzeln.schritt1.html> <22.06.2020>.

fenen digitalen Petitionsportal des Ausschusses veröffentlichen lassen. Hier können andere Nutzer anschließend die Petition elektronisch „mitzeichnen“, sich ihr also anschließen. Daneben besteht die Möglichkeit, die Petitionen in einem Onlineforum zu diskutieren. Um dieses erweiterte Interaktionsarsenal nutzen zu können, genügt nicht mehr allein die Angabe von Name und Adresse. Vielmehr ist hierfür eine Registrierung im digitalen Petitionsforum des Bundestages erforderlich.¹⁷ Zum anderen können seit der Reform diejenigen Petenten ihre Petition in öffentlicher Sitzung vor dem Petitionsausschuss vorstellen, die – online wie offline – bis spätestens vier Wochen nach Ihrer Veröffentlichung mehr als 50.000 Unterstützer für ihre Petition gewinnen können.

Echte Online-Petitionen an den Bundestag haben seit ihrer Einführung eine nicht unerhebliche Bedeutung erlangt. So lag der Anteil von digital übermittelten Petitionen in den vergangenen zehn Jahren regelmäßig bei gut einem Drittel des gesamten Petitionsaufkommens. Die Quote der öffentlichen Petitionen an der Gesamtpetitionszahl betrug zuletzt immerhin gut fünf Prozent. Die Zahl der elektronischen Mitzeichnungen lag in der vergangenen Dekade durchgängig im sechsstelligen Bereich und erreichte zuletzt im Jahr 2018 mit 685.000 einen neuen Höchststand.¹⁸

Die rechtlichen Grundlagen für die Entgegennahme echter Online-Petitionen durch den Bundestag sowie für öffentliche Petitionen, Mitzeichnungen, Diskussionsforum und öffentlicher Erörterung ab 50.000 Mitzeichnungen sind so komplex wie unübersichtlich. Ganz allgemein finden sich für das Petitionswesen des Bundestages Rechtsgrundlagen auf verschiedenen Normebenen:¹⁹ Abgesehen von den bereits erwähnten verfassungsrechtlichen Regelungen in Art. 17 und 45c GG existiert auf formellgesetzlicher Ebene ein Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses, das allerdings lediglich Fragen der Beweiserhebung im Petitionsverfahren regelt. Zentralnorm im Geschäftsordnungsrecht ist § 110 GOBT, der in seinem Abs. 1 den Petitionsausschuss zur Aufstellung von Verfahrensgrundsätzen ermächtigt und verpflichtet. Diese als „Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden“ bezeichneten Vorschriften²⁰ (im Folgenden:

17 <https://epetitionen.bundestag.de/epet/registrieren.html> <22.06.2020>.

18 Zu den Statistiken vgl. im Einzelnen BT-Drs. 19/9900, S. 5; 19/2250, S. 6; 18/12000, S. 6; 18/8370, S. 7; 18/4990, S. 7; 18/1300, S. 7; 17/13660, S. 7; 17/9900, S. 7 f.; 17/6250, S. 6.

19 Hierzu und zum Folgenden *Krüper* (Fn. 2), DÖV 2017, 800 (801); *Bauer* (Fn. 15), FS Stern, S. 1211 (1218 f.); *ders.*, Partizipation durch Petition, DÖV 2014, 453 (455).

20 Zuletzt abgedruckt in BT-Drs. 19/9900, S. 87 ff.

VfGS) enthalten umfassende Regelungen zum Ablauf des Petitionsverfahrens.

Die Möglichkeit zur digitalen Einreichung der Petitionen über das erwähnte Onlineformular ist in Ziff. 4 Abs. 1 Satz 3 VfGS geregelt. Die Bestimmungen rund um die öffentlichen Petitionen finden sich nicht einmal unmittelbar in den VfGS, sondern sind gemäß Ziff. 7.1 Abs. 4 VfGS in der „Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (öP)“²¹ (im Folgenden: öP-Richtlinie) enthalten. Sie legt Bedingungen und Ablauf der Handhabung öffentlicher Petitionen fest und statuiert in ihren Ziff. 3 und 4 insbesondere weitgehende Voraussetzungen, unter denen der Petitionsausschuss die vom Petenten begehrte Einstufung als öffentliche Petition verweigern muss bzw. kann. Daneben hat der Petitionsausschuss – ohne erkennbare normative Anbindung – eine sogenannte Netiquette veröffentlicht, die Verhaltensregeln für die Diskussionsforen aufstellt.²² Ziff. 8.2.1 Spiegelstrich 7, Ziff. 8.4 VfGS enthalten zuletzt die Bestimmungen zur Anhörung des Petenten ab 50.000 Mitzeichnungen.

Dieses Regelungsdickicht und ganz allgemein die Einführung und Ausgestaltung der öffentlichen Petitionen werfen eine Vielzahl rechtlicher Probleme auf. Prekär ist zunächst bereits die Tatsache, dass keine der Vorschriften zu öffentlichen Petitionen auf parlamentsgesetzlicher Grundlage steht. Der Vorbehalt des Gesetzes erfordert bekanntlich eigene Entscheidungen des Gesetzgebers, soweit wesentliche Fragen der Grundrechtsverwirklichung betroffen sind.²³ Der Schutzbereich des Art. 17 GG ist facettenreich und umfasst neben Abwehrensprüchen bei Vorbereitung und Einreichung der Petition den Leistungsanspruch auf ihre Annahme und Verbescheidung der Petition.²⁴ Die Veröffentlichung und Diskussion einer Petition ist in diesem Zusammenhang fraglos weder vom Verfassungsgeber anvisiert worden, noch ist sie abwehr- oder sogar originär leistungsrechtlich geschützt. Sehr wohl kann die Eröffnung des Petitionsportals aber Art. 17 GG als derivatives Teilhaberecht aktivieren.²⁵ Entscheidend ist insofern, dass auch nach herkömmlichem Verständnis die Sammlung von Unterstützern für

21 Zuletzt abgedruckt in BT-Drs. 19/9900, S. 97 f.

22 Zuletzt abgedruckt in BT-Drs. 19/9900, S. 99.

23 BVerfGE 141, 143 (170, Rn. 59); 134, 141 (184, Rn. 126); 108, 282 (311); 47, 46 (78 f.); *Karl-Peter Sommermann*, in: Hermann v. Mangoldt (Begr.)/Friedrich Klein/Christian Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Abs. 3 Rn. 278.

24 *Bauer* (Fn. 2), § 117 Rn. 37, 44; *Klein* (Fn. 7), Art. 17 Rn. 80 ff.

25 Allgemein zu derivativen Teilhaberechten BVerfGE 147, 253 (305 ff., Rn. 103 ff.); 33, 303 (331 f.); *Hufen* (Fn. 11), § 5 Rn. 10; vgl. zum Aspekt der staatlichen Eröffnung des Petitionsportals auch *Bauer* (Fn. 15), FS Stern, S. 1211 (1225).

eine Petition vom Schutzbereich umfasst ist.²⁶ Schafft der Staat Einrichtungen, mit denen Petenten Unterstützung für ihre Petition generieren können, unterfällt die gleichheitsgerechte Zulassung dem grundrechtlichen Schutz von Art. 17 i. V. m. Art. 3 GG. Die für die Aktivierung des Gesetzesvorbehalts erforderliche Grundrechtswesentlichkeit folgt im Übrigen aus dem Umstand, dass eine Veröffentlichung auf dem Petitionsportal des Bundestages mit einem erheblichen Gewinn an Aufmerksamkeit einhergeht.²⁷ Die Einführung der sogenannten öffentlichen Petitionen hätte also einer gesetzlichen Grundlage bedurft.²⁸

Überhaupt ist die Rechtsqualität der öP-Richtlinie und vielmehr noch die der Netiquette unsicher. Die öP-Richtlinie wird man unter Berücksichtigung Ihrer Überschrift „Anlage zu Ziff. 7.1 (4) Verfahrensgrundsätze“ und mit Blick auf den Verweis in Ziff. 7.1 Abs. 4 VfGS noch als Teil des von § 110 Abs. 1 GOBT vorgesehenen Verfahrensgrundsatzwesens betrachten können. Sie teilt somit allerdings auch die Rechtsnatur der GOBT als reines Binnenrecht, das allein die Abgeordneten des Bundestages bindet und keine Außenwirkung entfaltet.²⁹ Problematischer ist die Einordnung der sogenannten Netiquette. Zwar mag man aus ihrer sprachlichen Fassung Anhaltspunkte für den Anspruch einer Regelungswirkung ableiten („sind zu beachten“), aus der Form ihrer Veröffentlichung ergibt sich aber weder der Urheber noch die Rechtsgrundlage oder ein Bezug zum Geschäftsordnungsrecht. Aus sich heraus entfaltet die Netiquette damit keine Rechts-, geschweige denn Außenwirkung.

Bindungswirkung gegenüber dem Bürger könnten öP-Richtlinie und Netiquette höchstens über eine vertragliche Anerkennung der

26 Jarass (Fn. 9), Art. 17 Rn. 8; Bauer (Fn. 3), Art. 17 Rn. 42; Brenner (Fn. 5), Art. 17 Rn. 46.

27 Bauer (Fn. 15), FS Stern, S. 1211 (1221 f.).

28 So auch Bauer (Fn. 2), § 117 Rn. 43; ders. (Fn. 3), Art. 17 GG Rn. 37; ders. (Fn. 15), FS Stern, S. 1211 (1223 ff.); Guckelberger (Fn. 11), DÖV 2008, 85 (92); dies. (Fn. 15), S. 64 ff., 89 f.; Unger (Fn. 15), Art. 45c Rn. 30; Martin Pagenkopf, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 17 Rn. 9a; v. Coelln (Fn. 11), Art. 17 Rn. 29; unter maßgeblichem Rückgriff auf die Meinungsfreiheit auch Krüper (Fn. 2), DÖV 2017, 800 (807 ff.); zumindest für die öffentliche Anhörung ab 50.000 Mitzeichnungen zudem Bodo Pieroth, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl. 2018, Art. 45c Rn. 2. Frühe Warnungen stießen beim Petitionsausschuss jedenfalls anfangs auf Indifferenz (vgl. BT-Drs. 16/9500, S. 8 f.; 16/13200, S. 10; 17/2100, S. 7 f.).

29 Zur fehlenden Außenwirkung der GOBT Bauer (Fn. 15), FS Stern, S. 1211 (1224); Wolfgang Graf Vitzthum/Wolfgang März, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45 Rn. 28; Christian Burkiczak, Rechtsfragen der Behandlung von Petitionen mit rechtswidrigem Inhalt oder rechtswidriger Intention durch den Deutschen Bundestag, NVwZ 2005, 1391 (1392).

Nutzungsbedingungen³⁰ erlangen, denen die Nutzer bei der Online-Registrierung zum Petitionsportal zwingend zustimmen müssen³¹. Die Nutzungsbedingungen selbst verpflichten den Bürger nämlich in Ziff. 8, „keine Beiträge zu veröffentlichen, die [...] gegen die Grundsätze der [öP-Richtlinie] sowie die Regeln der Netiquette verstoßen“. Allerdings ist die Wirksamkeit dieser vertraglichen Zustimmung zweifelhaft. Hauptzweck des Vertrages ist die rechtliche Regelung des Zugangs der Bürger zu einem Diskussionsforum, das einen vom Staat zur Verfügung gestellten konkurrenzlosen Zugang zur Meinungsbildung im Petitionsausschuss eröffnet. Damit sind die Nutzungsbedingungen als öffentlich-rechtlicher Vertrag einzuordnen.³² Konsequenz hieraus ist unter anderem, dass die Wirksamkeit des Vertrages von der Erfüllung des in § 57 VwVfG normierten Schriftformerfordernisses abhängt, dem durch das bloße Ausfüllen eines Online-Formulars grundsätzlich nicht genügt wird.³³ Damit ist auch die Zustimmung zu den Nutzungsbedingungen in der Regel gemäß §§ 59 Abs. 1 VwVfG, 125 BGB formnichtig und kann nicht als Grundlage für eine Bindungswirkung von öP-Richtlinie und Netiquette dienen.

Die rechtspolitische Bewertung der vom Petitionsausschuss des Bundestages angebotenen Online-Formate fällt insgesamt gespalten aus: Während die grundsätzliche Zulassung des digitalen Übermittlungsweges für Online-Petitionen häufig positive Resonanz findet,³⁴ wird das Institut der öffentlichen Petitionen und seine

30 Die Nutzungsbedingungen sind abrufbar unter <https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.???rubrik.nutzungsbedingungen.html#sicontent> <22.06.2020>.

31 <https://epetitionen.bundestag.de/epet/registrieren.html> <22.06.2020>.

32 Gewisse Parallelen bestehen insofern zur Einordnung des Lizenzvertrages für die Software „Elster“ der Finanzverwaltung, dazu ausführlich *Adrian Fuks/Jan Ole Alpha*, Lizenzvertrag ElsterFormular als Instrument digitalisierter Steuerverwaltung, S. 37 ff. in diesem Band sowie *dies.*, Der ElsterFormular Lizenzvertrag als Instrument der digitalen Finanzverwaltung, DÖV 2020, 226 ff. Allgemein zur Abgrenzung zwischen privat- und öffentlich-rechtlichen Verträgen s. Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes, BVerwGE 74, 368 (370 ff.); zudem BVerwGE 92, 56 (58 f.); 111, 162 (164); *Heinz Joachim Bonk/Werner Neumann/Thorsten Siegel*, in: Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk (Begr.)/Michael Sachs (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 Rn. 54 ff.; *Michael Fehling*, in: ders./Berthold Kastner/Rainer Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016, § 54 VwVfG Rn. 38.

33 Eine Ausnahme kommt gemäß § 3a Abs. 1 Satz 4 Nr. 1, Satz 5 VwVfG allenfalls für den – praktisch wohl bisher noch eher seltenen Fall – in Betracht, dass der Bürger die eID-Funktion des neuen Personalausweises (nPA) nutzt, dazu allgemein *Carsten Tegethoff*, in: Ferdinand O. Kopp (Begr.)/Ulrich Ramsauer (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 20. Aufl. 2019, § 3a Rn. 25 f.; *Heribert Schmitz*, in: Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk (Begr.)/Michael Sachs (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 3a Rn. 38c.

34 Bspw. *Guckelberger* (Fn. 15), S. 34; *Dietlein* (Fn. 11), S. 304.

Ausgestaltung teilweise kritischer rezipiert³⁵. Einige Autoren beklagen die mit der neuen Praxis eröffnete Möglichkeit, durch die Auswahl zur Veröffentlichung einzelne Petitionen einseitig zu fördern.³⁶ Andere Stimmen üben sogar noch grundsätzlichere Kritik und warnen vor einer Wesensveränderung des an sich von der individuellen Bitte bzw. Beschwerde geprägten Petitionswesens hin zu einer flüchtigen „allgemeinen politischen Bekundung“³⁷. Bei der Bewertung der öffentlichen Petitionen ist freilich zu berücksichtigen, dass Massen- und Sammelpetitionen schon vor der digitalen Öffnung einen festen Platz im Arsenal des Petitionswesens eingenommen haben.³⁸ Auch können diskursive Begleitinstrumente sinnvoll sein, um insbesondere die Attraktivität im Vergleich zu unechten Online-Petitionsportalen zu erhöhen.³⁹ In jedem Fall muss aber sichergestellt sein, dass auch Einzelpetitionen mit gleicher Sorgfalt behandelt und öffentliche Petitionen nicht „auf Grund der Masse“ in der Sache besser gestellt werden.⁴⁰ Wegen des nicht zu unterschätzenden Druckpotentials massenhafter Unterstützung einzelner Petitionen⁴¹ kann dieser Anspruch zur Herausforderung werden, deren Bewältigung für die Erhaltung der Kernfunktion des Petitionsgrundrechts aber unerlässlich ist. Auch hierzu ist in jedem Fall eine gesetzliche Grundlage mit klaren und sachbezogenen Kriterien für die Klassifizierung als öffentliche Petition erforderlich.

Dass der Bundestag und andere staatliche Stellen überhaupt digitale Zugänge für Petitionen schaffen, ist hingegen uneingeschränkt zu begrüßen. Sie leisten damit, unabhängig von der Reichweite der verfassungsrechtlichen Gebotenheit,⁴² einen Beitrag zur besseren Zugänglichkeit und erhöhen die Attraktivität des staatlichen Petitionswesens.

35 Ablehnend etwa *Pagenkopf* (Fn. 28), Art. 17 Rn. 9; *Brenner* (Fn. 5), Art. 17 Rn. 32; *Klein* (Fn. 7), Art. 45c Rn. 68 ff.

36 *Unger* (Fn. 15), Art. 45c Rn. 29 f.; *Klein* (Fn. 7), Art. 45c Rn. 69a; ausführlich zum Gebot staatlicher Meinungsneutralität bei öffentlichen Petitionen *Krüper* (Fn. 2), DÖV 2017, 800 (808 ff.).

37 *Pagenkopf* (Fn. 28), Art. 17 Rn. 9; ähnlich *Brenner* (Fn. 5), Art. 17 Rn. 32; *Brocker* (Fn. 15), Art. 17 Rn. 13.1; *Ghatzy* (Fn. 10), Art. 17 Rn. 5; dagegen *Bauer* (Fn. 15), FS Würtenberger, S. 639 (645 ff.); *Dietlein* (Fn. 11), S. 292.

38 Hierzu *Bauer* (Fn. 15), Art. 45c Rn. 16; aus historischer Perspektive *ders.* (Fn. 19), DÖV 2014, 453 (454).

39 Dazu näher unten, V.

40 *Klein* (Fn. 7), Art. 45c Rn. 69.

41 *Guckelberger* (Fn. 11), DÖV 2008, 85 (92 f.).

42 S. dazu oben, II.

IV. Unechte Online-Petitionen

Neben den echten Online-Petitionen haben sich in den vergangenen Jahren eine Reihe nichtstaatlicher digitaler Plattformen entwickelt, über die jeder Nutzer seine politischen Anliegen publizieren und hierfür um Unterstützung werben kann. Sie lassen sich nach der obigen Unterscheidung⁴³ unter dem Sammelbegriff der unechten Online-Petitionen zusammenfassen. Ziel der Nutzer ist es jeweils, für ihre unechte Online-Petition möglichst viele digitale „Unterschriften“ zu sammeln. Teilweise werden das Begehren und eine Liste der Unterstützer im Anschluss an staatliche Stellen weitergereicht. Oftmals bleibt es aber bei der Publikation auf der jeweiligen Internetseite. Im letzteren Fall steht vor allem die Mobilisierung der öffentlichen Meinung im Vordergrund.

Bekannte Portale für unechte Online-Petitionen sind Change.org, OpenPetition, die Plattform WeAct der Organisation Campact sowie Avaaz.⁴⁴ Dass unechte Online-Petitionen längst eine größere Breitenwirkung erzielen als die echten Online-Petitionen zum Bundestag, verdeutlicht ein Blick auf die Statistik: So kommen allein die drei erstgenannten nichtstaatlichen Plattformen laut eigener Jahresberichte für 2018 in Deutschland zusammen auf knapp 15.000 Petitionen sowie 8,3 Mio. „Unterschriften“.⁴⁵ Demgegenüber gingen auf dem Onlineportal des Bundestags-Petitionsausschusses im gleichen Jahr 4.764 echte Online-Petitionen, darunter 886 öffentliche Petitionen, und insgesamt 685.000 Mitzeichnungen ein.⁴⁶

Trotz der verbreiteten begrifflichen Parallelisierung zu echten (Online-)Petitionen sind unechte Online-Petitionen im Grundsatz nicht von Art. 17 GG geschützt. Das ergibt sich schon aus dem eindeutigen Normwortlaut, der lediglich Bitten und Beschwerden „an

43 Zur Unterscheidung s. oben, I.

44 Zu den großen Plattformen *Kathrin Voss*, Campact & Co, Wie Hybridorganisationen das Grassrootscampaigning verändern, in: Rudolf Speth (Hrsg.), *Grassroots-Campaigning*, 2013, S. 213 (214 ff.); *Erich Röper*, Über Administrativpetitionen, DÖV 2015, 456 (460 f.); ein überblicksartiger Vergleich der vier Plattformen findet sich bei BT-Drs. 18/13689, S. 157.

45 Vgl. die Jahresberichte von Change.org, OpenPetition und Campact für 2018, https://changeverein.org/wp-content/uploads/2020/01/Jahres_Wirkungsbericht_2018_ONLINE.pdf, S. 5 <22.06.2020>; https://www.openpetition.de/wordpress-content/uploads/2019/06/2018_Jahres_und_Transparenzbericht_openPetition.pdf, S. 1 <22.06.2020>; https://www.campact.de/wp-content/uploads/2019/08/1908_campact_transparenzbericht2018.pdf, S. 7 <22.06.2020>. Die Plattform Avaaz veröffentlicht, soweit ersichtlich, keine Statistiken und hat auf entsprechende Anfragen nicht reagiert. Zur unlängst zu beobachtenden Anziehungskraft privater Petitionsportale s. auch *Bauer* (Fn. 15), Art. 45c Rn. 16.

46 BT-Drs. 19/9900, S. 5.

die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung“ erfasst. Auch aus der Funktion der Grundrechte als objektive Werteordnung lässt sich keine Übertragung der Schutzwirkung auf lediglich private Petitionstätigkeiten herleiten. Die reine Aktivierung der öffentlichen Meinung stellt sich nämlich schon sachlich als Frage der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und nicht als Aspekt des auf Gewährung eines spezifischen Zugangs zu staatlichen Einrichtungen gerichteten Petitionsgrundrechts im Sinne von Art. 17 GG dar. Allerdings ist zu beachten, dass von Art. 17 GG auch die Vorbereitung echter (Online-)Petitionen geschützt ist.⁴⁷ *Hartmut Bauer* spricht insofern plastisch vom Schutz aller Stadien des „Petitionierens als Aktion“⁴⁸. Soweit die unechte Online-Petition später an staatliche Stellen übergeben werden soll, kann die Vorabpublizierung auf privaten Onlineplattformen als eine solche Vorbereitung echter Petitionen auch dem Schutz von Art. 17 GG unterliegen. Selbst wenn die „Unterschriften“ auf den privaten Plattformen nicht den durch das Schriftformerfordernis des Art. 17 GG gestellten Anforderungen an eine hinreichender Identifizierbarkeit der Unterzeichner genügen,⁴⁹ kann sie dennoch als Einzelpetition von Art. 17 GG geschützt sein, wenn der Initiator bei der Weiterleitung an die staatlichen Stellen die Anforderungen des Petitionsgrundrechts erfüllt.

Obwohl unechte Onlinepetitionen danach nur in bestimmten Fällen dem Schutz von Art. 17 GG unterfallen dürften, können sie doch einen spürbaren Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung leisten und haben in der Vergangenheit auch durchaus Einfluss auf politische Entscheidungen zeitigen können.⁵⁰ Zudem schaffen die privaten Plattformen Vernetzungsmöglichkeiten zur Verfolgung gemeinsamer Interessen, die offline kaum in gleicher Effektivität und Schnelligkeit realisiert werden könnten. Allerdings birgt die Zwischenschaltung privater Intermediäre auch Risiken. Das betrifft etwa die Verwendung der angelegenen Daten. Als Extrembeispiel mag die zwischenzeitliche Praxis von *Change.org* dienen, die E-Mail-Adressen seiner Nutzer interessierten Unternehmen zum Kauf anzubieten.⁵¹ Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass die Plattformbetreiber Einfluss auf die Resonanz unechter

47 *Klein* (Fn. 7), Art. 17 Rn. 82, 113; *Bauer* (Fn. 2), § 117 Rn. 37, 44 ff.; *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Zum Gewährleistungsgehalt der Petitionsfreiheit, in: *Lerke Osterloh/Karsten Schmidt/Hermann Weber* (Hrsg.), *Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung*, FS für Peter Selmer, 2004, S. 93 (95 f.).

48 *Bauer* (Fn. 3), Art. 17 Rn. 49; ähnlich *Stettner* (Fn. 2), Art. 17 Rn. 79.

49 Zu den Anforderungen der Schriftlichkeit s. oben, II.

50 Beispiele bei *Röper* (Fn. 44), DÖV 2015, 456 (461 f.).

51 *Rebecca Green*, *Petitions, Privacy, and Political Obscurity*, *Temple Law Review* 85 (2013), 367 (393 f.); allgemein *Thilo Weichert*, *Datenschutzrechtliche Bewertung des*

Online-Petitionen nehmen, indem sie einzelne Anliegen aus Gründen thematischer Präferenz privilegieren bzw. benachteiligen⁵² oder sogar gänzlich löschen⁵³. Dies gilt umso mehr, als längst nicht alle Plattformanbieter politisch neutral sind, sondern „zum Teil selbst politische Positionen einnehmen“⁵⁴.

Als prekär erweist sich darüber hinaus, dass der breiten Bevölkerung der kategoriale Unterschied zwischen echten und unechten Petition regelmäßig nicht bewusst ist. In der öffentlichen Wahrnehmung werden vielmehr auch unechte Petitionen als „reguläre“ Petitionen betrachtet.⁵⁵ Hierdurch können Erwartungen an die Responsivität staatlicher Akteure geweckt werden, denen die Parlamente und Behörden oftmals schon deshalb nicht gerecht werden können, weil Ihnen die Privatpetition überhaupt nicht zur Kenntnis gelangt.

Zur Gretchenfrage wird in dieser Gemengelage, wie sich staatliche Stellen und insbesondere die parlamentarischen Petitionsausschüsse gegenüber den privaten Plattformen positionieren sollten. Der Bundestag erklärt in diesem Zusammenhang auf seiner Homepage:

„Nicht möglich ist es, online gesammelte Unterschriften von anderen Petitionsportalen einzureichen. Auf einigen privat betriebenen Petitionsportalen wird angeboten, die dort eingestellte Petition inklusive der Unterstützerliste an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages zu leiten – diese werden jedoch nicht anerkannt, denn die dort gesammelten Unterschriften entsprechen nicht dem Standard, den der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages in seinen Verfahrensgrundsätzen festgeschrieben hat.“⁵⁶

Ob eine gänzliche Abschottung gegenüber den privaten Plattformbetreibern zielführend ist, mag bezweifelt werden. Immerhin sind auch unechte Online-Petitionen häufig Ausdruck eines politischen Begehrens und damit bei den Petitionsausschüssen eigentlich „richtig aufgehoben“. Wie bereits dargelegt, wird eine an staatliche Stellen weiter-

Internet-Beteiligungsportals Change.org, 2015, https://www.netzwerk-datenschutzexperte.de/sites/default/files/volltext_2015_11_tw_changeorg_02.pdf <22.06.2020>.

52 Hierzu *Timo Steppat*, Leicht entflammbar, FAZ v. 08.05.2018, Nr. 106, S. 3.

53 *Stacey D. Schesser*, A New Domain for Public Speech: Opening Public Spaces Online, California Law Review 94 (2006), 1791 (1792 ff).

54 Oertel/Kahlisch/Albrecht (Fn. 15), S. 178.

55 Zur Unübersichtlichkeit der Angebotsvielfalt für die Bürger vgl. *Bauer* (Fn. 15), Art. 45c Rn. 16.

56 [https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.\\$\\$.rubrik.FAQ.html#siccontent](https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.$$.rubrik.FAQ.html#siccontent) <22.06.2020>; distanziert gegenüber privaten Plattformen auch BT-Drs. 18/12000, S. 6; kritisch zu dieser Praxis *Röper* (Fn. 44), DÖV 2015, 456 (462 ff).

geleitete unechte Online-Petition zudem nicht selten zumindest die Anforderungen einer von Art. 17 GG geschützten Einzelpetition erfüllen. Eine darüberhinausgehende, institutionalisierte Zusammenarbeit mit den privaten Plattformen will allerdings gut überlegt sein: denn die Zwischenschaltung privater Mittler nimmt den Petitionsausschüssen nicht nur den ungefilterten Kommunikationszugang zu Petent und Mitzeichnenden, sie würde auch das Risiko steuernder Einflussnahme durch die privaten Betreiber gleichsam in das staatliche Petitionswesen importieren.

Die Petitionsausschüsse sollten deshalb ihre Bemühungen weiter intensivieren, die Bürger für ihre eigenen, staatlichen digitalen Petitionsplattformen zu gewinnen, etwa durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit und Investitionen in die Attraktivität ihrer Onlineangebote. Das nimmt den privaten Plattformen keinesfalls die Daseinsberechtigung als Forum für die ohnehin von Art. 5 Abs. 1 GG geschützte öffentliche Meinungsbildung und gegebenenfalls als Ausgangspunkt für eine spätere echte (Online-)Petition. Die Petitionsausschüsse von Bundestag und Landtagen sind aber gut beraten, mit ihren eigenen Onlineangeboten „konkurrenzfähig“ zu bleiben, um auch praktisch die Hoheit über ihre digitalen Petitionsverfahren zu behalten.

V. Zusammenfassung und Ausblick

Online-Petitionen sind heute ein wichtiger Teil der E-Government-Bemühungen in Deutschland. Frühe Aufmerksamkeit hat im Digitalisierungsdiskurs zunächst das Merkmal der „Schriftlichkeit“ in Art. 17 GG auf sich gezogen. Um neue Kommunikationsformen sachgerecht einordnen zu können, bietet sich eine teleologische Auslegung nach den Kriterien der schriftlichen Verkörperung, der Identifikation des Petenten und der Gewähr für die Ernsthaftigkeit der Petition an.

Unter dem Stichwort der „Online-Petition“ bzw. „E-Petition“ werden gegenwärtig zwei sehr verschiedene Phänomene diskutiert: Zum einen sind Parlamente und Behörden vermehrt dazu übergegangen, Petitionen auf digitalem Weg entgegenzunehmen. Zum anderen haben sich zunehmend nichtstaatliche Plattformen gebildet, über die politische Anliegen verfolgt werden. Erstere können zur besseren Unterscheidbarkeit im Diskurs als echte, letztere als unechte Online-Petitionen bezeichnet werden.

Bei den echten Online-Petitionen sticht vor allem das seit 2005 bestehende Petitionsportal des Deutschen Bundestags heraus. Rechtliche Fallstricke weisen die flankierenden Angebote rund um die sogenannten öffentlichen Petitionen wie Diskussionsforen, Mitzeichnungsmöglichkeiten und Anhörungsrechte für Massenpetitionen auf. Als *Ergänzung* zum staatlichen Petitionsangebot sind sie durchaus sinnvoll, um insbesondere die Attraktivität gegenüber unechten Online-Petitionsplattformen zu erhalten. Es muss aber in jedem Fall sichergestellt sein, dass auch Einzelpetitionen jenseits des Rampenlichts der Öffentlichkeit das gleiche Maß an Sorgfalt und Aufmerksamkeit gewidmet wird wie populären öffentlichen Petitionen. Zudem ist eine gesetzliche Grundlage für diese erweiterten Angebote unerlässlich.

Unechte Online-Petitionen bieten ihren Nutzern demgegenüber zunächst vor allem ein – im Einzelfall durchaus wirksames – Mittel zur Einwirkung auf die öffentliche Meinungsbildung, das sich primär der Sphäre der Meinungsfreiheit zuordnen lässt. Gleichwohl können sie im Einzelfall als vorbereitende Maßnahme für eine an staatliche Stellen gerichtete Petition auch dem Schutzbereich des Art. 17 GG unterfallen. In der Öffentlichkeit werden diese Unterschiede zwischen echten und unechten Online-Petitionen allerdings kaum wahrgenommen. In der Praxis kann die „Pluralisierung der Petitionsformen“⁵⁷ deshalb nicht nur zu Unsicherheiten, sondern auch zu falschen Erwartungen an die staatliche Responsivität gegenüber unechten Online-Petitionen führen. Neben Möglichkeiten zu einer vorsichtigen Öffnung gegenüber privaten Petitionsportalen sollten Parlament und Behörden hierauf vor allem mit der Forcierung ihrer eigenen Plattformen reagieren.

Ob echte oder unechte Online-Petition – nicht selten sehen sich digitale Partizipationsformate unter der Chiffre des „Slackivism“⁵⁸ dem Vorwurf ausgesetzt, die Unterstützung eines Anliegens „mit einem Klick“ sei in Wirklichkeit nicht mehr als ein Feigenblatt für „echten“ bürgerschaftlichen Einsatz. In der Tat: Die Mitzeichnung von Online-Petitionen kann und darf die Übernahme politischer Verantwortung nicht ersetzen. Gleichwohl kann die Beteiligung an digitalen Partizipationsverfahren durchaus wirksam sein und mitunter sogar als Einstieg

57 Bauer (Fn. 15), Art. 45c Rn. 16.

58 Hierzu *Gabriele Buchholtz*, Demokratie und Teilhabe in der digitalen Zeit, DÖV 2017, 1009 (1012); *Kathrin Voss*, E-Petitionen, Shitstorms, Crowdsourcing & Co. – Engagement digitaler Bürger, in: Michael Vilain/Sebastian Wegner (Hrsg.), *Crowds, Movements & Communities?!*, Potenziale und Herausforderungen des Managements in Netzwerken, 2018, S. 181 (192); zum möglichen abträglichen Effekt von digitaler Massenpartizipation auf konkretes bürgerschaftliches Engagement *Molly Beutz Land*, *Network Activism*, Harvard Human Rights Journal 22 (2009), 205 (220 ff.).

für weiteres Engagement dienen. Damit sind sie tatsächlich nicht nur bloßer Sofa-Aktivismus, sondern bilden ein zukunftsweisendes Format der Bürgerbeteiligung.

Der Autor Ass. iur. *Michael Meier* war Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Potsdam.