

Wie inklusiv ist das deutsche Petitionswesen? – Rahmenbedingungen politischer Beteiligung

Einführungsvortrag Fachgespräch „Wir müssen reden – Zuhören und Verändern. Für eine Belebung des Petitionsrechts“ – Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen – Bundestag, 23. Januar 2017

Erreicht das Parlament die Bürgerinnen und Bürger und erreichen diese das Parlament? Das Petitionswesen kann ein Sensorium für diese essentielle Beziehung sein. Die Frage nach der Inklusivität des deutschen Petitionswesens, seiner Öffnung über den bisherigen Kreis älterer weißer, formal gebildeter Männer hinaus, stellt notwendig Fragen nach den Rahmenbedingungen politischer Partizipation in einer parlamentarischen Demokratie, nach dem Grad an Politikinteresse oder Politikverdrossenheit.

Der politische Resonanzgewinn populistischer, vor allem rechtspopulistischer Parteien und Bewegungen in den letzten Jahren hat nicht nur Politikwissenschaftler¹ beunruhigt. Die Wahl eines ordinären Populisten zum US-Präsidenten erscheint unterdessen auch sehr vielen Bürgerinnen und Bürgern als Menetekel der Demokratie selbst. Populisten fordern bekanntlich Partizipation, doch ihr institutionalisiertes Ziel sind autoritäre Regierungsformen, die nur ihrer eigenen – in der Regel nationalistischen, zumeist rassistischen und stets patriarchalen – Denkweise ein Partizipationsrecht zugestehen wollen. Erfolgreiche Beispiele finden sich nicht nur in den USA, sondern weltweit, ob in Polen und Ungarn, in Russland oder den Philippinen, in Nicaragua und Venezuela.

Vor diesem für überzeugte Vertreterinnen und Vertreter der Menschenrechte bedrückenden zeitdiagnostischen Panorama darf die Diskussion einer konkreten Regierungsmethode wie dem Petitionswesen nicht zu kleinteilig geführt werden. Zum deutschen Petitionswesen und seiner Weiterentwicklung in der Zeit des Internet, gar des E-Government², hat das TAB, das

¹ Müller, Jan-Werner, 2016, *Schatten der Repräsentation: Der Aufstieg des Populismus*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 4, S. 63-74

² Priddat, Birger P., 2002, *E-Government als Virtualisierungsstrategie des Staates. Demokratisierung der Wissensgesellschaft und professioneller Staat*, in: *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis*, 3/4, 11. Jg., S. 14-21

Büro für Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages, vor einigen Jahren eine wegweisende, europäisch vergleichende Studie vorgelegt³, die auch für unsere Überlegungen einige wichtige Hinweise bereit hält. Ich möchte aber im Folgenden den Blick etwas weiter ausrichten und die Frage stellen, wie die Rahmenbedingungen politischer Partizipation gegenwärtig eingeschätzt werden können – und wie ihre Gestaltung in der Zukunft aussehen sollte.

Politische Partizipation ist ein weiter Begriff. Die älteste und sicher schlichteste Form besteht darin, die Bürger als Untertanen anzuhören, ihnen Möglichkeiten zu bieten, die Landesherrschaft in der Tradition des „Supplizierens“ mittels demütiger Bitten unmittelbar anzusprechen.⁴ Selbst absolutistische Herrschaften benötigen die unmittelbare Ansprache des Beherrschten an die Herrschenden, ob nun in Form einer „Audienz“ oder in Rahmen eines mehr oder weniger formalisierten Petitionswesens, wie in Saudi-Arabien oder im parteiabsolutistischen China. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags hat das chinesische Modell zutreffend gerahmt: „In diesem Kontext dient das auf allen Instanzen des Staatsapparates eingerichtete Petitionswesen als eine Art **Ersatz** für das nicht oder nur unbefriedigend funktionierende **Justizwesen**.“⁵ Eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Revisionsmöglichkeit vor Verfassungsgerichten, die den Bürgern einen Widerspruch gegen Maßnahmen der Exekutive erlaubt, ist international keineswegs selbstverständlich⁶, vielfach muss – wie beispielsweise im Vereinigten Königreich⁷ in Verbindung mit Ombudsstellen – das Petitionswesen diesen Platz einnehmen. Max Weber erkannte: „Denn Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung“, worauf Wolfgang Seibel in seinem vorzüglichen Buch *Verwaltung verstehen* hinwies.⁸ Zunehmend differenzierte sich eine eigenständige und komplexe Administrative aus der klassischen, herrschaftlichen Exekutive aus: Bürgerämter, Sozial- und Kulturverwaltungen und vieles mehr. Das moderne System staatlicher Gewaltenteilung kennt daher die vier Gewalten

³ Riehm, Ulrich/Böhle, Knut/Lindner, Ralf, 2011, *Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa*. Arbeitsbericht Nr. 146, Berlin: TAB

⁴ Riehm u.a. 2011 (Fn. 3), S. 29

⁵ Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, 2013, *Das Petitionswesen in der Volksrepublik China*. WD 3 – 3000 – 333/12, Berlin

⁶ <http://www.zukunft-der-verwaltungsgerichtsbarkeit.de/>

⁷ Riehm u.a. (Fn. 3), S. 115ff.

⁸ Seibel, Wolfgang, 2016, *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*, Berlin: Suhrkamp

Administrative, Exekutive, Legislative und Judikative.⁹ Rechtsstaatlichkeit basiert auf ihrer Trennung, der Rechtsstaat ist ein Erbe des 17. und 18. Jahrhunderts und stets prekär, weil den Herrschenden nicht nur in explizit absolutistischen Systemen das Durchregieren attraktiv erscheint.

Wenn wir über politische Partizipation sprechen, meinen wir durchaus das Gesamtsystem staatlich organisierter Politik. Gleichwohl empfiehlt sich zur Erleichterung des Überblicks die Partizipation am Handeln von Administrative und Judikative, in letzterer beispielsweise im Schöffensystem, etwas zurückzustellen. Wenn wir von Demokratie in modernen differenzierten Gesellschaften sprechen, dann hoffen wir bei Administrative und Judikative vor allem auf ethisch gegründete Professionalisierung. In der Legislative und eingeschränkt in der Exekutive, der Regierung im engeren Sinn, halten wir jedoch den unmittelbaren Bürgerwillen, die Herrschaft des Volkes für unverzichtbar.

Aber genau hier liegt das Problem der Gegenwart. Es ist das Problem der Repräsentanz. Es ist kein Wunder, dass fast alle demokratischen und vor allem sozialistischen Utopien die Kleinräumigkeit bevorzugen, die Verhandlung, die Deliberation im unmittelbaren Kontakt, das Ideal des Marktplatzes, der Agora. Doch ihre modernen Simulationen im Internet, wie die „Liquid Democracy“ der Piratenpartei, leiden darin, dass zwar Deliberationen und Abstimmungen virtualisiert werden können, doch gehandelt wird von Menschen, nur Menschen setzen Beschlüsse um. Sie müssen ausgewählt werden. Damit erhalten sie Macht, im günstigen Fall auf Zeit. Philip Manow hat mit kulturpolitologischem Blick auf den „Schatten des Königs“ hingewiesen, die Aura des Königskörpers, der eben nicht nackt sein darf, die bis in die modernen repräsentativen Demokratien reicht.¹⁰ Die zivilreligiöse Inszenierung einer US-Präsidenten-Inauguration, eines französischen, türkischen oder russischen Präsidenten mit ihren „Palästen“ und auch das „Protokoll“ deutscher Parlamente, Ministerien und Regierungschefs zeigen das bildhaft. Macht will und muss sich wohl auch zeigen, damit sie nicht nur – wie Michel Foucault zeigen konnte – unsichtbar und damit auch unkontrollierbar wirkt.

⁹ Opielka, Michael, 2006, *Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons*, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

¹⁰ Manow, Philip, 2008, *Im Schatten des Königs. Die politische Anatomie demokratischer Repräsentation*, Frankfurt: Suhrkamp

Wie aber lässt sich die an die Repräsentantinnen und Repräsentanten des Volkswillens delegierte Macht kontrollieren und periodisch zurückholen? Die Antwort des Grundgesetzes sind: Parteien und Wahlen. Art. 20 (2) GG formuliert klar: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ Die Parteien werden in Art. 21 genannt, Art. 17 formuliert das Petitionsrecht, über allem regieren in Art. 1 Menschenwürde und Menschenrechte, die Staatsgewalt wird durch Glaubensfreiheit und die Partizipationskanäle Meinungsfreiheit (Art. 9) und Versammlungsfreiheit (Art. 9) in Schach gehalten.

Wir können vier Typen der repräsentativen Demokratie unterscheiden: die korporatistische, die elitäre, die randomisierte und die direkte:

1. Der *korporatistische* Typ der repräsentativen Demokratie ist das deutsche Modell und in gewisser Weise auch das Modell der EU. Eine Vielzahl von Verbänden, Organisationen, Gruppen und Parteien wird komplex zu Beratungs- und Entscheidungsverfahren verknüpft. Die Bürger müssen sich organisieren, um mit zu herrschen, ansonsten können sie nur zu Wahlen gehen.
2. Der *elitäre* Typ der repräsentativen Demokratie räumt gegenüber dem korporatistischen Typ bestimmten Gruppen privilegierte Rechte ein, ob nun den Generälen wie in Myanmar oder den besonders Wohlhabenden, wie im US-System mit den PACs oder eine Weile in Italien unter Berlusconi, was Colin Crouch von „Postdemokratie“¹¹ sprechen ließ: dort existieren zwar die Institutionen repräsentativer Demokratie, aber die Bürger können sie nicht mehr mit Leben füllen.
3. Der *randomisierte* Typ der repräsentativen Demokratie ist erklärungsbedürftig. Der belgische Historiker David Van Reybrouck hat daran erinnert, dass in dem als Urort der Demokratie geltenden Athen, aber auch in den gleichfalls männlichen Adelsrepubliken in Venedig oder Florenz die Repräsentanten nicht gewählt, sondern gelost wurden. Für die Gegenwart komplexer Gesellschaften schlägt er zufällig gewählte, randomisierte Bürger

¹¹ Crouch, Colin, 2008, *Postdemokratie*, Frankfurt: Suhrkamp

vor, die das Volk repräsentieren, beraten und auch entscheiden sollen, als eine dritte parlamentarische Kammer.¹²

4. Der *direkte* Typ der repräsentativen Demokratie lässt die Bürger auf allen politischen Ebenen zu Fragen, die als wesentlich betrachtet werden, direkt und mit Bindungswirkung auf Legislative und Exekutive abstimmen. Referenden ergänzen damit Wahlen.

Ich persönlich halte eine Kombination des ersten und des vierten Typs, die korporatistisch-direkte Demokratie für das angemessene Partizipationsprinzip in unserer Zeit. Wir brauchen komplexe, korporatistische Verfahren, aber sie müssen immer wieder auch durchbrochen werden können. Natürlich öffnen direktdemokratische Verfahren die Tür für Populisten leichter, die elektronischen sozialen Medien kommen ihnen auch entgegen. Soziale Bewegungen auf der einen Seite, das politisch gebildete Individuum auf der anderen Seite und die Institutionen als Vermittler, das macht Demokratie aus.

In diesem Panorama haben alle respektvollen Formen der Deliberation, der Bürgerbeteiligung ihren Ort und tragen zu einer eben auch direkten Demokratie bei.¹³ Das Reybroucksche Losverfahren kann gerade bei hoch kontroversen Fragen – wie derzeit der Flüchtlingspolitik – Referenden wie Entscheidungen der Legislative vorbereiten. Online-Befragungen und –Diskurse wie Stakeholder Panels¹⁴, die Internet-Enquete¹⁵ und die öffentlichen elektronischen Petitionen mit kommunikativen und partizipativen Elementen, den Diskussionsforen¹⁶, verflüssigen die naturgemäß beharrenden korporativen Strukturen.

Die Niedrigschwelligkeit und formale Anspruchslosigkeit parlamentarischer Petitionen reizt ganz unterschiedliche politische Protagonisten: linke und linksliberale Plattformen (wie Campact), zunehmend auch – in ihrer Finanzierung meist völlig intransparente -

¹² Van Reybrouck, David, 2016, *Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist*, Göttingen: Wallstein; einen anregenden Bericht zu entsprechenden Experimenten in Irland liefern Berbner, Bastian/Stelzer, Tanja/Uchatius, Wolfgang, 2017, *Zur Wahl steht: Die Demokratie*, in: *Die Zeit*, 4, S. 13-15

¹³ Stock, Marion (Red.), 2011, *Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen – Trends – Projekte*, Bonn: Stiftung Mitarbeit

¹⁴ Opielka, Michael/Oertel, Britta/Evers-Wölk, Michaela/Henseling, Christine, 2014, *Dialogprozesse und Diskursanalysen*, in: *TAB-Brief*, 43, S. 10-14

¹⁵ Oertel, Britta/Opielka, Michael, 2014, *Online-Bürgerbeteiligung: Experimentierfeld Internet-Enquete*, in: *TAB-Brief*, 44, S. 44-45

¹⁶ Riehm u.a. (Fn. 3), S. 9, 72ff.

rechtspopulistische bis rechtsextreme (wie Civil Petition) nutzen das Format von Massenpetitionen. Drei Typen von Petitionen lassen sich daher unterscheiden:

1. Die klassische **Petition als Beschwerde** gegen Handlungen der Exekutive oder Administrative (Art. 17 GG)
2. Die sich noch im klassischen Rahmen bewegende **Petition als Idee**, als Anregung für Verbesserung oder Innovationen, in gewisser Weise als eine Form individueller oder auch kollektiver Meinungsäußerung (bis hin zu „likes“ bei Facebook oder „retweets“ bei Twitter)
3. Schließlich und zunehmend die **Petition als Politische Aktion**, von der öffentlichen Positionierung, in der die klassische Form einer Unterschriftenliste nun elektronisch organisiert wird, bis hin zum Einsatz als Mobilisierungsmittel in komplexen sozialen Bewegungen (wie bei der Grundeinkommens- und der Hebammen-Petition).

Die Grundlegung der Demokratie im Willen der Bürgerinnen und Bürger gelingt freilich nur, wenn die situationistische, infantile Neigung, alles müsse sofort und schnell gelingen, durch den Realismus des langen Atems begrenzt wird.¹⁷ Die grüne Partei hat in ihren Anfangsjahren den Begriff „basisdemokratisch“ genutzt und plakatiert. Er transportierte schon damals eine Skepsis gegenüber dem „Volk“ der Demokratie, denn die „Basis“ suchte man sich selbst aus. Natürlich lässt sich das Staatsvolk begrenzen, sei es durch Zugangsgrenzen gegenüber Menschenrechtsverächtern, durch die Aberkennung des Wahlrechts von Vorbestraften – in den USA trifft das fast 6 Millionen Bürger¹⁸ - oder gar von allen alten Menschen¹⁹. Sinnvoller scheint jedoch ein inklusiver Ansatz: die Menschen nehmen, wie sie sind, ihre Menschenrechte garantieren und sie beteiligen. Wenn sie dennoch Populisten auf den Leim gehen, dann sollten wir mit ihnen streiten und Menschenverachtung sanktionieren wie tabuisieren. Partizipation erfordert Respekt.

Prof. Dr. Michael Opielka ist Geschäftsführer und Wissenschaftlicher Leiter des ISÖ – Institut für Sozialökologie gemeinnützige GmbH in Siegburg und Professor für Sozialpolitik an der Ernst-Abbe-Hochschule in Jena. Mail: michael.opielka@isoe.org

¹⁷ Wie dies sehr vielen Petenten klar ist: Riehm u.a. (Fn. 3), S. 10

¹⁸ <http://www.morgenpost.de/politik/us-wahl/article208635521/6-Millionen-US-Amerikaner-sind-von-der-Wahl-ausgeschlossen.html>

¹⁹ <https://www.freitag.de/autoren/mistermanta/sollten-alte-menschen-waehlen-duerfen>