

ONLINE-BÜRGERBETEILIGUNG AN DER PARLAMENTSARBEIT



TAB-Fokus Nr. 13 zum Arbeitsbericht Nr. 173

März 2017

In Kürze

- › Online-Bürgerbeteiligung kann dazu dienen, die Beziehungen zwischen Bürgerschaft und Staat zu verbessern sowie Vertrauen und Legitimität zu stärken.
- › Der Bundestag erprobt seit über 10 Jahren unterschiedliche Verfahren der Online-Bürgerbeteiligung. Die Verfahren tragen zur Transparenz der parlamentarischen Arbeit bei und werden von Teilnehmenden wie Außenstehenden positiv bewertet.
- › Die Beteiligung ist meist qualitativ hochwertig, bleibt aber häufig zahlenmäßig hinter den Erwartungen zurück. Eine Ausnahme stellen die E-Petitionen dar, die den höchsten Bekanntheitsgrad der Beteiligungsverfahren erreichen.
- › Für eine Verstetigung und Weiterentwicklung der Online-Bürgerbeteiligung kommen insbesondere konsultative Formate infrage, als Zeitpunkt haben sich frühe Stadien der Meinungsbildung bewährt.
- › In strategischer Hinsicht empfehlen sich eine weiterhin behutsame, sukzessive Entwicklung der Onlinebeteiligungsangebote sowie deren stärker konzeptuelle Einbindung in die parlamentarische Arbeit.

Worum es geht

Unter Online-Bürgerbeteiligung werden Angebote verstanden, die es Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, **mithilfe des Internets Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen**. 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. In Deutschland besteht ein gesellschaftlicher Konsens hin zu mehr Bürgerbeteiligung. Viele Menschen haben den Anspruch und die Erwartung, sich in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse auch beim Deutschen Bundestag einzubringen – unabhängig davon, ob sie von dieser Möglichkeit letztlich Gebrauch machen.

Der Bundestag nutzt bereits seit mehr als 10 Jahren das Internet, um die Bevölkerung an der Parlamentsarbeit zu beteiligen. Ausschüsse und Kommissionen erproben unterschied-

liche Formen der Bürgerbeteiligung, die von der interaktiven **Kommunikation in sozialen Medien** über **Debatten in Onlineforen** bis hin zu **Konsultationen** und der **Mitarbeit an Dokumenten** reichen. Mit den **elektronischen Petitionen** wurde darüber hinaus ein rechtlich verankertes Verfahren geschaffen und kontinuierlich weiterentwickelt. Für junge Menschen besteht ein eigenes interaktives Onlineangebot.

Chancen und Risiken

Mit Bürgerbeteiligung werden in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion folgende Erwartungen verknüpft: Sie soll politische Entscheidungen durch zusätzliche Informationen oder vorangehende Diskussionen **substanziell verbessern**, sie soll instrumentell durch die **Stärkung des Vertrauens in und der Legitimität von Entscheidungen** zu einer höheren Akzeptanz und Durchsetzbarkeit von Entscheidungen führen und sie wird als **normativ geboten** angesehen, weil die von Entscheidungen Betroffenen nach Möglichkeit auch an der Entscheidung beteiligt sein sollten. Damit verbunden sind auch Hoffnungen, gesellschaftlich schwächer vertretene Gruppen verstärkt einzubeziehen und in ihren Gestaltungsmöglichkeiten zu stärken.

In der Bevölkerung steigt die Internetnutzung zwar weiter an, eine **breite Mobilisierung der Beteiligungsbereitschaft hat aber nicht stattgefunden**. Veränderungen des Partizipationsverhaltens durch das Internet sind am ehesten bei jungen Menschen zu beobachten. Eine geringe Wahrnehmung von Angeboten der Online-Bürgerbeteiligung bringt die Gefahr mit sich, dass **Erwartungen der Initiatoren wie der Bevölkerung enttäuscht werden** und sich ein Legitimationsverlust einstellt. Weitere Risiken, wie eine einseitige Verzerrung von Ergebnissen oder fehlende Anschlussmöglichkeiten im parlamentarischen Prozess, hängen in hohem Maße von der jeweiligen Ausgestaltung der Verfahren ab.

Auftraggeber

Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung
+49 30 227-32861
bildungundforschung@bundestag.de

Erfahrungen des Bundestages mit der Umsetzung

Die **Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft«** des 17. Deutschen Bundestages hatte qua Einsetzungsbeschluss den Auftrag, die Öffentlichkeit in besonderem Maße in ihre Arbeit einzubeziehen. Sie tagte von Beginn an öffentlich und übertrug Sitzungen im Internet. Sie dokumentierte tagesaktuell den Fortgang der Arbeiten und stellte

sei die Beteiligung zahlenmäßig hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Auch externe Beobachter kamen zu einer positiven Einschätzung: Es sei gelungen, Impulse zu setzen und zu zeigen, dass mit den innovativen Formaten Transparenz und qualitativ hochwertiger Input erzielt wurde.

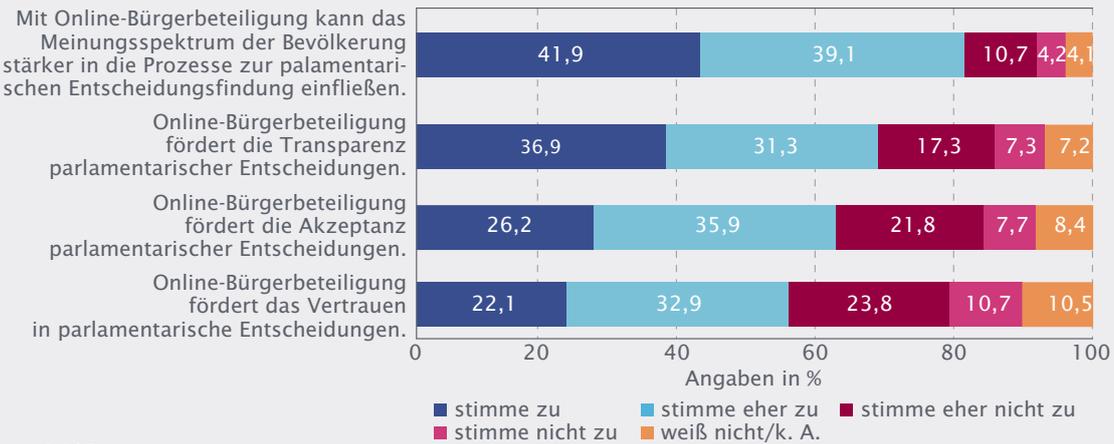
Der **Ausschuss Digitale Agenda** des 18. Deutschen Bundestages verfügt über Leitlinien für die Online-Bürgerbeteiligung.

Mit einem als Pilotprojekt angelegten Onlineforum wird die Öffentlichkeit an ausgewählten Diskussionen beteiligt. Das Forum findet bislang nur geringe öffentliche Resonanz. Diskussionen zur Arbeit des Ausschusses finden jedoch auf Twitter unter dem Hashtag #btADA statt – bis zum Ende des Jahres 2015 wurden

fast 781 Tweets gesendet, meist von Mitgliedern des Ausschusses und von sonstigen Fachleuten. Auch wenn der Ausschuss seine Leitlinien weitgehend umsetzte, bedauerten einige Beteiligte, dass keine weiterreichenden Beteiligungsmöglichkeiten angeboten wurden.

Die **Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe** stand vor der Herausforderung, in einem konfliktreichen gesellschaftlichen Handlungsfeld eine respektierte Basis für die Endlagersuche zu erarbeiten. Da sie über eigene finanzielle Mittel verfügte, konnte sie neben einem Onlineforum auch zwei extern betreute Onlinekonsultationen (in dieser Form eine Neuerung beim Deutschen Bundestag) sowie mehrere Vor-Ort-Veranstaltungen durchführen. Auch hier fanden Diskussionen auf Twitter statt, die Kommission selbst unterhielt jedoch keinen Account. Am **Onlineforum** beteiligten sich 42 Personen mit 304 Diskussionsbeiträgen, allerdings wurde die Diskussion stark von wenigen Teilnehmenden

Worin sehen Stakeholder den Nutzen von Online-Bürgerbeteiligung für den Deutschen Bundestag?



n = 1.107

Quelle: Onlinebefragung des Stakeholder Panel TA im Herbst 2015, auszugsweise Darstellung

Arbeitspapiere zur Diskussion, auch wenn diese noch nicht verabschiedet waren. Die Einrichtung eines Weblogs, Twitteraccounts und Onlineforums, später die Plattform »enquete.beteiligung.de« erlaubten es der Bevölkerung, Vorschläge bzw. Positionen in die Arbeit der Enquete-Kommission einzubringen. Insbesondere die **Nutzung der nach dem Prinzip der Liquid Democracy aufgebauten Beteiligungsplattform**, die auch die Zusammenarbeit an Dokumenten unterstützte, **stellte für ein Gremium des Bundestages ein Novum dar**. Etwa 3.300 Personen meldeten sich für die Nutzung der Plattform an, fast 600 von ihnen brachten sich mit Textbeiträgen und Vorschlägen ein, die teils unverändert in die Empfehlungen der Enquete-Kommission einfließen. Ein sachlicher und konstruktiver Ton, Fachkenntnisse und die Bereitschaft zur Mitarbeit prägten die Beiträge und den Beteiligungsprozess. Die Kommissionsmitglieder bewerteten die Online-Bürgerbeteiligung positiv, die Parlamentsarbeit sei transparenter und nachvollziehbarer geworden, allerdings

Angebote der Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag in zeitlicher Chronologie



dominiert. **Die Onlinekonsultationen ermöglichten es, Berichte abschnittsweise zu bewerten und zu kommentieren.** Die erste Konsultation richtete sich gezielt an ein Fachpublikum und erreichte 31 Personen, die sich aktiv einbrachten. An der zweiten, an eine breite Öffentlichkeit gerichteten Konsultation beteiligten sich 111 Personen, wobei es zu Mehrfachregistrierungen von Teilnehmenden kam. Die technischen Plattformen waren grundsätzlich übersichtlich gestaltet, allerdings wurden sie unzureichend beworben.

Das **Jugendportal mitmischen.de** informiert junge Menschen über das Geschehen im Parlament und bietet ein Onlineforum zur Diskussion an. Eine Rückbindung der Diskussionen an parlamentarische Arbeitsprozesse erfolgt nicht. Das Forum ist ansprechend gestaltet, 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**, auf deren datenschutzkonforme Einbindung geachtet wurde.

Die **elektronischen Petitionen** sind das einzige rechtlich geregelte und das bekannteste Onlinebeteiligungsangebot des Bundestages. Sie stellen auch das einzige Angebot dar, bei dem das **Initiativmoment bei der Bevölkerung** liegt. Die Möglichkeit der Veröffentlichung und der Mitzeichnung von Petitionen stellt eine technische Neuerung, insbesondere aber auch eine Verfahrensinnovation dar. Die Petitionsplattform wurde zunächst in einem Modellversuch erprobt und 2008 in den Regelbetrieb überführt. Sie wird seither kontinuierlich weiterentwickelt. Mit mehr als 2 Mio. registrierten Teilnehmenden ist die Plattform **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 anhand der Gelingenskriterien von Online-Bürgerbeteiligung als gut bewertet. Im internationalen Vergleich weist das Angebot einen beachtlichen Modernisierungsgrad auf. Aktuelle Herausforderungen bestehen u. a. in der Anpassung für mobile Endgeräte sowie im Umgang mit außerparlamentarischen Petitionsportalen, denen vonseiten der Bevölkerung wachsende Aufmerksamkeit zukommt.

Rechtliche Aspekte

Soziale Netzwerke wie Facebook oder Twitter zählen zum Alltag vieler Menschen. Bei der Frage, inwieweit der Deutsche Bundestag sie im Rahmen von Onlinebeteiligungsangeboten nutzen könnte, sind die Rechte der Social-Media-Unternehmen wie auch der Adressaten des Beteiligungsangebots zu beachten. Der Staat darf die Bürgerinnen und Bürger nicht **ungerechtfertigten Beeinträchtigungen ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung** aussetzen, indem er beispielsweise für die Nutzung von Angeboten der Online-Bürgerbeteiligung eine Datenpreisgabe in sozialen Netzwerken voraussetzt. Auch wenn soziale Medien grundsätzlich für die Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit geeignet sind, sollten sie daher **nicht ausschließliches, sondern ergänzendes, förderndes Mittel** der Umsetzung entsprechender Verfahren sein.

Welche Beteiligung ist gewünscht?

Der Deutsche Bundestag bzw. seine Mitglieder haben in den letzten Jahren Erfahrungen mit unterschiedlichen Formen der Online-Bürgerbeteiligung gewonnen. Für eine Verstärkung und Weiterentwicklung ist die Frage zu klären, **welche Form der Beteiligung gewünscht ist und von Bürgerinnen und Bürgern genutzt wird**. Als Formate der Online-Bürgerbeteiligung kommen insbesondere Konsultationen infrage, da sie die Entscheidungsmacht entsprechend dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie bei den gewählten Abgeordneten belassen. Um die Motivation zur Beteiligung zu erhöhen, können formelle Regelungen (wie bei den Petitionen) oder verbindliche Zusagen sicherstellen, dass die Beteiligungsergebnisse berücksichtigt werden. Auch die Beteiligung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages an den Verfahren kann die Motivation zur Teilnahme erhöhen. Als Zeitpunkt für Beteiligungsverfahren haben sich **frühe Stadien der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung** bewährt. Mithilfe von Online-Bürgerbeteiligung lassen sich spezifische Zielgruppen erfolgreich ansprechen und einbeziehen. Zudem könnte Online-Bürgerbeteiligung stärker dazu genutzt werden, um Initiativen seitens der Bevölkerung zu ermöglichen und in den parlamentarischen Prozess einzubringen.



Durch welche Prinzipien sollte die Durchführung geleitet werden?

Die Umsetzung von Onlinebeteiligungsangeboten durch Standardtools wie Onlineforen und Weblogs stößt an Grenzen, wenn mehr als nur eine unverbindliche Diskussion erreicht werden soll. Für die Nutzung spezialisierter Beteiligungsplattformen müssen den jeweiligen Gremien **finanzielle und personelle Mittel, aber auch Entscheidungskompetenzen** zugewiesen werden. Eine Umsetzung auf dem Stand der Technik bzw. der Wissenschaft sollte neben technischen und gestalterischen Aspekten auch den Schutz vor Missbrauch und Manipulation umfassen. Beteiligungsangebote sollten möglichst inklusiv sein und die angestrebte Zielgruppe zur Beteiligung motivieren. Für die **nachhaltige Verankerung von Erfahrungen beim Deutschen Bundestag**, aber auch zur Erleichterung der Zusammenarbeit mit Dienstleistungsunternehmen empfehlen sich eine stärkere Bündelung von Kompetenzen innerhalb der Bundestagsverwaltung sowie die Entwicklung von Standards der Bürgerbeteiligung. Eine **Strukturierung der Diskussion im Rahmen von Onlinebeteiligungsangeboten** kann durch eine Moderation erfolgen oder auch durch einen engen Bezug der Diskussion auf ein vorliegendes Dokument (z. B. einen Gesetzentwurf), rein quantitative Verfahren wie Abstimmungen unter den Teilnehmenden bergen das Risiko von Manipulationen. Um die Sichtbarkeit der Angebote zu erhöhen, könnten diese an zentraler Stelle in das Portal des Bundestages eingebunden werden. Auch eine Zusammenarbeit mit Dritten und die Nutzung von Social-Media-Plattformen könnten dabei helfen, eine größere Zahl von Menschen zu erreichen und zu motivieren.

Was bedeutet das in der Praxis?

Für die Praxis der Umsetzung von Onlinebeteiligungsangeboten beim Bundestag folgt aus diesen Prinzipien u. a., dass für die gesamte Institution und unabhängig von konkreten Vorhaben übergreifende **Regelungen zur technischen und gestalterischen Umsetzung** definiert werden sollten, auf die im jeweiligen Einzelfall zurückgegriffen werden kann. Mit Blick auf die neuen Aufgaben, die sich dem Verwaltungspersonal des Bundestages perspektivisch stellen, wären ein größerer Austausch zwischen den mit Verfahren der Online-Bürgerbeteiligung befassten Personen sowie entsprechende Möglichkeiten der Weiterbildung wünschenswert, um **Lernprozesse auf**

TAB-Arbeitsbericht Nr. 173

Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit

Britta Oertel, Carolin Kahlisch, Steffen Albrecht,
unter Mitarbeit von Jan Odenbach



Projektinformation

www.tab-beim-bundestag.de/de/untersuchungen/u10700.html

Projektleitung und Kontakt

Britta Oertel

+49 30 803088-43

b.oertel@izt.de

Organisationsebene anzustoßen. Um den Zugang zu Beteiligungsangeboten zu erleichtern, bietet sich die Verwendung von einheitlichen Authentifizierungsverfahren an, die eine mehrfache Registrierung bei unterschiedlichen Angeboten entbehrlich machen. Angebote der Online-Bürgerbeteiligung sollten außerdem kontinuierlich durch **evaluierende Maßnahmen** begleitet werden, die durch unabhängige Beobachter oder auch ein Bürgergremium durchgeführt werden. Die Angemessenheit von Themen und Formaten für die Online-Bürgerbeteiligung könnte im Vorfeld durch empirische Tests mit Vertretern der jeweiligen Zielgruppe überprüft werden, um spätere Enttäuschungen bei der Durchführung zu vermeiden.

Strategische Aspekte

In strategischer Hinsicht hat sich der Deutsche Bundestag 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. In diesem Zuge ist darauf zu achten, dass der Bundestag aus den gewonnenen Erfahrungen lernen kann und beispielsweise durch institutionelle Vorkehrungen dem Problem personeller Fluktuation begegnet. Darüber hinaus sollte eine **strategische Einbindung der Online-Bürgerbeteiligung in die parlamentarische Arbeit** erfolgen (die bislang allerdings auch in anderen Ländern nur selten gegeben ist). Nicht zuletzt empfiehlt es sich, die Forschung zu den Möglichkeiten und den Grenzen der Online-Bürgerbeteiligung zu fördern.

Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) ist eine selbstständige wissenschaftliche Einrichtung, die den Deutschen Bundestag und seine Ausschüsse in Fragen des wissenschaftlich-technischen Wandels berät. Das TAB wird seit 1990 vom Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT) betrieben. Hierbei kooperiert es seit September 2013 mit dem Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ, dem IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung gGmbH sowie der VDI/VDE Innovation + Technik GmbH. Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung entscheidet über das Arbeitsprogramm des TAB, das sich auch aus Themeninitiativen anderer Fachausschüsse ergibt. Die ständige »Berichterstattergruppe für TA«, besteht aus je einem Mitglied der Fraktionen: Dr. Philipp Lengsfeld (CDU/CSU), René Röspel (SPD), Ralph Lenkert (Die Linke), Harald Ebner (Bündnis 90/Die Grünen) und der Ausschussvorsitzenden, Patricia Lips (CDU/CSU).