

Stephan Thomae

Teilhabe und Teilnahme

Die Rolle der Petitionen in der Parlamentarischen Demokratie

In der attischen Demokratie der klassischen Epoche hatte jeder männliche Vollbürger das Recht und die Pflicht, an der Volksversammlung teilzunehmen und die Chance, in den Rat der Fünfhundert gewählt zu werden, den ständig tagenden geschäftsführenden Hauptausschuss der Volksversammlung. Jeden konnte darüber hinaus das Los treffen, einen Tag lang in das Amt eines der beiden Archonten gelost zu werden, welche die höchste Staats- und Militärgewalt ausübten. In der Neuzeit brachten die amerikanische Verfassung von 1787, die Französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte 1789, die Preußische Ständeordnung von 1808 und dann speziell in Deutschland die Paulskirchenverfassung von 1848 mit einem sehr allgemeinen Wahlrecht politische Teilhaberechte, die den Transformationsprozess vom Untertanen zum Bürger verkörperten. Im 20. Jahrhundert setzte sich das allgemeine Wahlrecht einschließlich des Frauenwahlrechts praktisch weltweit durch; als erstes Land 1893 von Neuseeland eingeführt, 1918 auch in Deutschland, in den USA, und zuletzt gegen Ende des

Jahrhunderts auch in den letzten Schweizer Kantonen.

Politische Partizipation und Zuschauerdemokratie

Das Wahlalter ist in Deutschland mittlerweile auf 18 Jahre abgesenkt worden. Die Diskussion um eine weitere Absenkung und selbst die Einführung eines Kinderwahlrechtes, das bis zum Erreichen des Wahlalters zunächst die Eltern ausüben, geistern immer wieder durch den Blätterwald. Das Recht der Europäischen Union zwingt die Mitgliedsstaaten, Unionsbürger am Ort ihres ständigen Aufenthalts am kommunalen Wahlrecht teilhaben zu lassen. Von Bürgerbegehren und Volksbegehren, Bürgerentscheid und Volksentscheid auf Kommunal- und Landesebene machen die Menschen in den Bundesländern, wo sie eingeführt sind, regen Gebrauch. Das Internet senkt die Schwellen und Hürden der Mitwirkung. Allgemein ist bei praktisch allen Verfassungen und Verfassungsorganen der westlichen Demokratien eine expansive Teilhabepolitik erkennbar.

Das partizipative Fundament einer jeden demokratischen Verfassung ist indessen nicht nur die verfassungsmäßig verbrieftete Möglichkeit der Teilhabe, sondern auch die von den Bürgern tatsächlich ausgeübte Teilnahme. Die Möglichkeit der Teilhabe ist eine Bringschuld von Verfassung und Verfassungsorganen, die Teilnahme ist eine Holschuld der Bürger. Ohne das eine ist das andere unvollständig.

Es ist in Mode gekommen, sich von der Politik, den Parteien, ja von der Demokratie selbst abzuwenden. Immer weniger Menschen begeben sich selbst aufs Spielfeld. Die meisten sitzen bloß auf den Zuschauerbän-

Teilhabe und Teilnahme

ken und senken den Daumen, wenn ihnen das Spiel nicht gefällt, oder sie bleiben dem Spiel von vornherein fern und begründen ihr Verhalten mit der schlechten Vorstellung auf dem Rasen, ohne auf den Gedanken zu kommen, dass bei diesem Spiel jeder gefragt ist. Demokratie degeneriert zur reinen Zuschauerdemokratie (Hans-Jürgen Papier).

Mitwirkungsmöglichkeiten

Es stimmt ausdrücklich nicht, dass sich die Mitwirkungsmöglichkeiten in der repräsentativen Demokratie darauf beschränken, zwischen Kandidaten zu wählen, die von den politischen Parteien vorgegeben sind. Jeder kann an der Vorauswahl mitwirken, jeder kann sich selbst um eine Nominierung bemühen. Der finanzielle Aufwand für die Mitgliedschaft in einer politischen Partei bewegt sich in der Größenordnung von ein bis zwei Tankfüllungen pro Jahr.

Die Politik muss die Bürger teilhaben lassen, aber die Bürger müssen auch an der Politik teilnehmen. Die Politik soll die Menschen zur Teilnahme einladen, gewiss, aber es ist nicht ihre Aufgabe, die Bürger zum Jagen zu tragen. Unser Wahlrecht kennt bewusst keine Wahlpflicht. Der Verzicht auf die Ausübung politischer Rechte ist selbst die Wahrnehmung eines Rechtes. Es gibt auch negative Ausübungsrechte. Niemand muss sich beteiligen. Niemand muss zur Wahl gehen. Aber jeder, der seine demokratischen Rechte nicht ausübt, sollte sich darüber im Klaren sein, dass deswegen kein Sitz im Parlament unbesetzt bleibt. Der Verzicht auf die Stimmrechtsausübung bewirkt jedoch, dass die Stimmen derjenigen, die zur Wahl gehen, stärker ins Gewicht fallen.

Die Politik muss sich bemühen, die Menschen zur Teilnahme zu veranlassen. Dies fällt in den verfassungsmäßigen Auftrag der Parteien. Übrigens auch der Medien. Beide, Parteien und Medien, handeln hierbei oft, manchmal gemeinsam, manchmal getrennt, sehr verantwortungsvoll, bisweilen versagen sie kläglich.

Petitionen als Teilhabe

Das Grundgesetz erlaubt den Menschen, sich mit Bitten und Beschwerden unmittelbar und direkt an die Volksvertretung zu wenden. Die Verfassung hatte ursprünglich Einzelbitten und -beschwerden aus dem persönlichen Lebens- und Erfahrungsbereich im Sinn. Es blieb aber nicht aus, dass Petitionen auch Themen aufgriffen, die allgemeine oder öffentliche Interessen zum Inhalt hatten.

Neben Einzelpetitionen unterscheidet das Petitionswesen deshalb auch Mehrfachpetitionen und Sammelpetitionen. Mehrfachpetitionen sind mehrere Einzelpetitionen, die mehr oder weniger das gleiche Anliegen zum Inhalt haben oder das gleiche Ziel verfolgen, unabhängig davon, ob es sich um ein zufälliges Zusammentreffen oder eine organisierte Aktion handelt. Eine Sammelpetition ist eine einzelne Petition, die in Unterschriftenlisten von mehreren, manchmal sogar sehr zahlreichen Mitunterzeichnern unterstützt wird. Diese Entwicklung hat der Bundestag am Ende der 15. Wahlperiode institutionalisiert. Der Deutsche Bundestag hat 2005 nach schottischem Vorbild das in Art. 17 Grundgesetz garantierte und in Art. 45 c Grundgesetz sowie den entsprechenden Ausführungsgesetzen und -vorschriften näher beschriebene Petitionswesen erweitert. Seither können Petitionen im Einver-

ständnis mit dem Petenten als öffentliche Petitionen eingestuft werden. Sie werden dann im Internetauftritt des Bundestages veröffentlicht und können online unterstützt werden. Wenn eine solche öffentliche Petition bei ihrer Einreichung oder innerhalb dreier Wochen seit ihrer Veröffentlichung im Petitionsportal des Bundestages mindestens 50.000 Unterstützerunterschriften aufweist, wird ein Vertreter der Petition in einer öffentlichen Sitzung des ansonsten nichtöffentlich tagenden Petitionsausschusses angehört. Der Vertreter der Petenten kann das Petitionsanliegen noch einmal mündlich darlegen. Anschließend richten die Mitglieder des Petitionsausschusses Fragen an den Vertreter der Petition und eventuell an einen anwesenden Vertreter der Bundesregierung. Damit hat sich das Petitionswesen charakterlich verändert. Aus der Möglichkeit, sich mit einem Gesuch an die Volksvertretung zu wenden, wurde eine Form der demokratischen Mitwirkung und Teilhabe.

Hinwendung des Parlaments zu den Menschen

Im Koalitionsvertrag hat sich die schwarz-gelbe Koalition darauf geeinigt, die Möglichkeiten der Teilhabe zu stärken. Um die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag zu realisieren und damit das Petitionswesen weiterzuentwickeln hat die FDP die Einführung einer sogenannten Bürgerstunde vorgeschlagen. Die Bürgerstunde sieht vor, dass Petitionen, die von einer sechsstelligen Anzahl von Zeichnern unterstützt werden, auch im Plenum des Deutschen Bundestages debattiert und anschließend in die zuständigen Fachausschüsse zur weiteren Beratung überwiesen werden, ehe die Petenten in einer öffentlichen Sitzung

des Petitionsausschusses angehört werden. Damit öffnet sich aus unserer Sicht die Kronkammer der parlamentarischen Demokratie erstmals direkt und unmittelbar einem Anliegen der Bürger. In Zeiten, da sich viele Menschen von der parlamentarischen Demokratie abwenden, wendet sich die Volksvertretung ostentativ den Menschen zu und nimmt sie herein in den Plenarsaal des Deutschen Bundestages, in dem sich die Volksvertreter am unmittelbarsten an die Öffentlichkeit wenden.

Im Zusammenhang mit der dafür notwendigen Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages werden in erster Linie zwei Haupteinwände diskutiert, und zugleich muss vor zwei Missdeutungen gewarnt werden.

Es ist zu erwarten, dass hauptsächlich aktuelle und brisante Themen das erforderliche Quorum von Unterstützern erhalten werden, und diese Themen werden ohnehin in aller Regel im Bundestag diskutiert; mit neuen Themen ist kaum zu rechnen. Der zweite Einwand betrifft die Gefahr, dass gut vernetzte und schlagkräftige Randgruppen das Medium nutzen könnten, um radikale Anliegen in den Bundestag zu tragen. Dem ersten Einwand ist entgegenzuhalten, dass es einen Unterschied machen sollte, ob eine Oppositionsfraktion eine aktuelle Stunde beantragt oder ob dies hunderttausend Menschen tun. Auf den zweiten Einwand ist zu konzedieren, dass eine demokratische Verfahrensweise natürlich immer die Möglichkeit des Missbrauchs in sich trägt. Um grobem Unfug nicht völlig wehrlos ausgesetzt zu sein, halte ich es für denkbar, vorzusehen, dass der Ältestenrat mit einer qualifizierten Mehrheit, der zumindest immer auch ein Teil der Oppositionsfraktionen zustimmen muss, eine Plenardebatte zu einer Petition

Teilhabe und Teilnahme

ablehnen kann oder in jeder Legislaturperiode zu einem bestimmten Thema nur einmal eine Petition ins Plenum getragen werden kann. Im Übrigen aber würde es dem Wesen des Petitionsrechts zuwiderlaufen, missliebige Petitionen immer als Missbrauch zu verwerfen. Die Einwendungen gegen eine solche Ausdehnung des Petitionswesens können also pariert werden.

Warnung vor allzu hohen Erwartungen

Ehrlicherweise muss aber vor allzu hohen Erwartungen und anschließender Enttäuschung gewarnt werden. Zum einen muss ganz ehrlich gesagt werden: die Ausweitung des Petitionswesens ist keine Form des Plebiszits. Es ist keine Form des Volks- oder Bürgerbegehrens. Die Petition wird zwar im Plenum debattiert, das heißt die Fraktionen nehmen öffentlich hierzu Stellung. Es findet aber keine anschließende Abstimmung in der Sache statt. Da sich Petitionen sehr häufig gegen eine bestimmte Gesetzeslage oder ein bestimmtes Regierungsverhalten richten, ähneln sie Entschließungsanträgen der Oppositionsfraktionen. Die Regierungsfaktionen im Hause werden sich dem Petitionsanliegen häufig nicht oder jedenfalls nicht in vollem Umfang anschließen. Trotzdem findet anschließend kein Volks- oder Bürgerentscheid statt, sondern die Petition wird lediglich an die zuständigen Fachausschüsse des Bundestages verwiesen, in denen sie beraten wird. Anschließend findet, wie gehabt, eine öffentliche Anhörung im Petitionsausschuss statt, und abschließend berät der Petitionsausschuss wie stets in nichtöffentlicher Sitzung

über das weitere Schicksal der Petition. Die vorgesehene Änderung markiert also gezielt nicht den Übergang zu einer Form der direkten Demokratie. Aus liberaler Sicht birgt die Bürgerstunde aber durchaus die Chance, die Aufmerksamkeit von Politik und Medien auf bestimmte Themen zu lenken. Der Anspruch der FDP ist es hierbei, die politischen Rahmenbedingungen zu schaffen, um eine gesellschaftliche Debatte zu verstärken oder auch einzuleiten und möglicherweise mittel- oder langfristige Wirkung zu entfalten.

Demokratie leben

Die Bürger erkämpfen sich mehr und mehr Teilhaberechte. Sie müssen diese Teilhabe dann aber auch zu Leben erwecken, das Gefäß mit Inhalten füllen, sie müssen die erkämpfte Demokratie auch leben. Sie brauchen dazu allerdings auch einen langen Atem und Frustrationsresistenz. Ich kann aus eigenem Erleben versichern: für einen Bundestagsabgeordneten, selbst einer Regierungsfraktion, gilt genau das Gleiche. All dies ist kein Grund, sich resigniert abzuwenden.

Stephan Thomae MdB,

Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Petitionen und FDP-Obmann im Petitionsausschuss.
