

Oertel | Kahlisch | Albrecht

Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit

Angebote des Deutschen Bundestages zwischen
Experiment und formeller Beteiligung



Nomos

edition
sigma



Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag

herausgegeben vom

Büro für Technikfolgen-Abschätzung
beim Deutschen Bundestag (TAB)

Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) berät das Parlament und seine Ausschüsse in Fragen des gesellschaftlich-technischen Wandels. Das TAB ist eine organisatorische Einheit des Instituts für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT).

Die „Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung“ werden vom Leiter des TAB, Professor Dr. Armin Grunwald, und seinen Stellvertretern, Dr. Christoph Revermann und Dr. Arnold Sauter, wissenschaftlich verantwortet.

Band 45

Britta Oertel | Carolin Kahlisch | Steffen Albrecht

Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit

Angebote des Deutschen Bundestages zwischen
Experiment und formeller Beteiligung

unter Mitarbeit von Jan Odenbach



Nomos

edition
sigma



Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4773-3 (Print)

ISBN 978-3-8452-9030-0 (ePDF)

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Zusammenfassung	9
<hr/>	
I. Einleitung	25
<hr/>	
II. Bürgerbeteiligung im Spiegel der wissenschaftlichen Diskussion	33
1. Internetnutzung beim Deutschen Bundestag zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit	33
2. Allgemeine Entwicklung der Onlineangebote und der Internetnutzung der Bevölkerung	36
3. Entwicklung der Online-Bürgerbeteiligung	38
3.1 Systematik unterschiedlicher Formen der (Online-)Bürgerbeteiligung	38
3.2 Entwicklung des Angebots in Deutschland	41
3.3 Internationaler Stand der Online-Bürgerbeteiligung	48
4. Nutzung der Online-Bürgerbeteiligung durch die Bevölkerung	57
5. Aktuelle Diskussionslinien zur Online-Bürgerbeteiligung	61
6. Gelingenskriterien der Online-Bürgerbeteiligung	64
6.1 Ableitung aus den Zielen von Beteiligungsverfahren	64
6.2 Entwicklung eines Instruments zur Bewertung von Onlinebeteiligungsangeboten	66
<hr/>	
III. Experimentierfeld Bürgerbeteiligung: die Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« des 17. Deutschen Bundestages	77
1. Einführung und Überblick	77
1.1 Aufgaben von Enquete-Kommissionen	78
1.2 Themenspektrum und Arbeitsprozess der Internet-Enquete	79
1.3 Online-Bürgerbeteiligung als Experimentierfeld	81

2.	Instrumente der Online-Bürgerbeteiligung der Internet-Enquete	85
2.1	Bürgerbeteiligung in der ersten Arbeitsphase der Internet-Enquete	85
2.2	Bürgerbeteiligung in der zweiten Arbeitsphase der Internet-Enquete: enquetebeteiligung.de	93
2.3	Onlinebeteiligung am Beispiel von Twitter und des Hashtags #eidg	106
3.	Einordnung der Online-Bürgerbeteiligung durch Prozessbeteiligte	111
3.1	Internet-Enquete in Zwischen- und Schlussberichten	111
3.2	Einschätzungen von Prozessbeteiligten	114
3.3	Einordnung der Internet-Enquete aus der Außensicht	119
<hr/>		
IV.	Weitere Angebote zur Online-Bürgerbeteiligung beim 17. und 18. Deutschen Bundestag	121
1.	Ausschuss Digitale Agenda des 18. Deutschen Bundestages	122
1.1	Einführung und Überblick	122
1.2	Onlineforum des Ausschusses (Onlinebeteiligungstool)	125
1.3	Twitter – Hashtag #btADA	128
1.4	Einordnung der Online-Bürgerbeteiligung durch Ausschussmitglieder	129
1.5	Resümee zur Online-Bürgerbeteiligung des Ausschusses	130
2.	Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe	132
2.1	Einführung und Überblick	132
2.2	Instrumente der Online-Bürgerbeteiligung der Endlagerkommission	139
2.3	Resümee zur Online-Bürgerbeteiligung der Endlagerkommission	159
3.	Jugendportal mitmischen.de	161
3.1	Einführung und Überblick	161
3.2	Profil im sozialen Netzwerk Facebook	163
3.3	Onlineforum auf mitmischen.de	164
3.4	Resümee zur Online-Bürgerbeteiligung beim Jugendportal mitmischen.de	167

4.	Dynamik von außen: die Onlineplattform des Petitionsausschusses (seit 2005)	168
4.1	Einführung und Überblick, Vorarbeiten des TAB	168
4.2	Öffentliche Petitionen beim Deutschen Bundestag	169
4.3	Zivilgesellschaftliche Portale und die öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages	177
4.4	Resümee zur Petitionsplattform des Petitionsausschusses	181
<hr/>		
V.	Online-Bürgerbeteiligung aus der Sicht von Stakeholdern und aus rechtlicher Perspektive	183
1.	Die Sicht der Stakeholder – Ergebnisse der Befragung des Stakeholder Panels TA	183
1.1	Überblick und Rücklauf	183
1.2	Ergebnisse der Onlinebefragung	184
2.	Rechtliche Aspekte von Onlinebeteiligungsangeboten des Deutschen Bundestages mit Blick auf soziale Medien	196
<hr/>		
VI.	Gestaltungs- und Entwicklungsoptionen der Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag	201
1.	Gegenwärtiger Stand der Online-Bürgerbeteiligung	201
1.1	Angebote beim Deutschen Bundestag	201
1.2	Wissenschaftliche und öffentliche Diskussion zur Rolle von Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit	203
2.	Technische und gestalterische Umsetzung von Online-Bürgerbeteiligung	205
3.	Gestaltung der Rahmenbedingungen beim Deutschen Bundestag	214
3.1	Personelle Ressourcen der Bundestagsverwaltung	214
3.2	Personelle und finanzielle Ressourcen der Fraktionen und der Abgeordnetenbüros	215
3.3	Zusammenarbeit mit Dienstleistungsunternehmen	215
3.4	Zusammenarbeit mit sozialen Netzwerken und zivilgesellschaftlichen Plattformen	216

4. Optionen der weiteren Entwicklung der Online-Bürgerbeteiligung	217
5. Weiterer Forschungsbedarf	219
<hr/>	
Literatur	221
1. In Auftrag gegebene Gutachten	221
2. Weitere Literatur	221
<hr/>	
Anhang	233
1. Abbildungen	233
2. Tabellen	236

Zusammenfassung

Der Deutsche Bundestag nutzt seit mehr als 10 Jahren die Möglichkeiten der Online-Bürgerbeteiligung und hat früh eine Vorreiterrolle bei der Nutzung interaktiver Formate der Onlinekommunikation mit den Bürgern eingenommen. Auch international ist ein Trend zur stärkeren Nutzung des Internets durch Parlamente sowohl zur Bereitstellung von Informationen als auch zur Interaktion mit der Bevölkerung zu beobachten.

Viele Onlinebeteiligungsangebote des Deutschen Bundestages haben den Status von Experimenten, in deren Rahmen Chancen wie auch mögliche Risiken sowie praktische Herausforderungen der jeweiligen Formen der Online-Bürgerbeteiligung ermittelt werden sollen. Die elektronischen Petitionen des Bundestages, auch als Onlinepetitionen bezeichnet, haben sich aus einem im Jahr 2005 gestarteten Experiment zu einem regulären Angebot entwickelt, das auf einer eigenen Plattform betrieben und stetig weiterentwickelt wird.

Mit der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« erprobte der 17. Deutsche Bundestag neue Formate, mit denen die Öffentlichkeit in besonderem Maße in die Arbeit der Kommission einbezogen werden sollte. Mit der Beauftragung des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) zur Durchführung eines TA-Projekts »Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit« entsprach der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (ABFTA) des Deutschen Bundestages dem Wunsch der Mitglieder der Internet-Enquete, diese neuartigen Formen der Online-Bürgerbeteiligung auszuwerten.

Unter Online-Bürgerbeteiligung werden in diesem Bericht Angebote zur politischen Partizipation gefasst, die sich in wesentlichen Teilen des Internets bedienen und von Bürgern auf freiwilliger Basis mit dem Ziel wahrgenommen werden, Entscheidungen des politischen Systems zu beeinflussen. Der Schwerpunkt liegt auf beobachtbarer, legaler politischer Beteiligung mit Bezug zum Deutschen Bundestag bzw. seinen Gremien. Es werden sowohl verfasste als auch nichtverfasste Formen berücksichtigt. Im Blickpunkt steht die Bürgerbeteiligung im Internet mithilfe von Verfahren, die einen gewissen Zeitraum beanspruchen, daher bleiben Wahlen beispielsweise unberücksichtigt. Auch Beteiligungsangebote der Fraktionen oder einzelner Abgeordneter werden nicht einbezogen.

Die Herangehensweisen und Beteiligungsformate der Internet-Enquete bilden den Ausgangs- und Schwerpunkt dieses Berichts. Des Weiteren geht es um die Frage, welche Wirkungen sich durch diese Verfahren auf die Arbeit der Ausschüsse und Gremien des Parlaments ergeben haben bzw. ergeben können. Außerdem wurden im Verlauf des TAB-Projekts weitere, aktuell angebotene Beteiligungsformate einbezogen, zu denen das Onlinebeteiligungstool des Ausschus-

ses Digitale Agenda, das Jugendportal mitmischen.de sowie elektronische Petitionen zählen. Betrachtet wird auch die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Arbeit der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe. Die Kommission ist zwar kein Gremium des Deutschen Bundestages, ihre Arbeit fußt jedoch auf Beschlüssen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates.

Online-Bürgerbeteiligung im Spiegel der Diskussionen

Der Deutsche Bundestag steht als zentrale politische Institution im besonderen Fokus der Öffentlichkeit. Eine der großen Herausforderungen des Parlaments im 21. Jahrhundert besteht in der Gestaltung seiner Beziehungen zur Gesellschaft. Dabei kommt der Förderung von Beteiligungsmöglichkeiten hohe Bedeutung zu. Auch Institutionen auf der nationalen und internationalen Ebene, wie die deutsche Bundesregierung, die OECD und die Europäische Kommission streben eine Stärkung der Bürgerbeteiligung an. Beispielsweise erklärt die Bundesregierung im Koalitionsvertrag, Bürgerbeteiligung ausbauen zu wollen, und die OECD empfiehlt, Bürger als Partner zu behandeln.

In Deutschland ist ein gesellschaftlicher Konsens hin zu mehr Bürgerbeteiligung auch in der Bevölkerung deutlich. In Meinungsumfragen werden damit Erwartungen an bessere Informationen über politische Prozesse und das politische System insgesamt sowie an die stärkere Mitwirkung auf allen politischen Ebenen verbunden. Viele Menschen haben den Anspruch und die Erwartung, sich in Entscheidungsverfahren einzubringen, unabhängig davon, ob sie von dieser Möglichkeit letztlich Gebrauch machen.

Nachdem in der Frühphase des Internets eine breite Mobilisierung der Beteiligungsbereitschaft durch die neuen Technologien erwartet worden war, stellte sich zwischenzeitlich Ernüchterung hinsichtlich der Beteiligungszahlen ein. In einer Langzeituntersuchung wurde aus der Perspektive der empirischen Kommunikationsforschung festgestellt, dass zwar digitale Informationsquellen zu politischen Themen verstärkt genutzt werden, aber von einer breiten Mobilisierung keine Rede sein kann, da die meisten Menschen in ihren Routinen verharren. Allerdings sind Veränderungen bei denjenigen Gruppen zu konstatieren, die ihr politisches Informations- und Kommunikationshandeln erst mit dem Internet ausprägen. Zu dieser Gruppe der Digital Natives, die vorrangig im Internet politisch kommuniziert, zählen derzeit 16 % der Bevölkerung, darunter vor allem junge und gut ausgebildete Menschen.

Mit Bürgerbeteiligung werden in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion folgende Ziele verknüpft: Sie soll politische Entscheidungen durch zusätzliche Informationen oder vorangehende Diskussionen *substanziell* verbessern, sie soll *instrumentell* durch die Stärkung des Vertrauens in die sachliche Angemessenheit und Legitimität von Entscheidungen zu einer höheren Akzeptanz

und Durchsetzbarkeit von Entscheidungen führen oder sogar Krisensituationen vorbeugen 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. Verfahren der Bürgerbeteiligung sind bislang insbesondere in wissenschaftlich-technisch geprägten Handlungsfeldern, wie z. B. dem Stromnetzausbau, zu beobachten.

Durch die Digitalisierung ergeben sich neue Impulse für die Arbeitsweisen des Bundestages und für Bürgerbeteiligung. Während die interne Kommunikation des Parlaments vor allem Fragen der Organisation der parlamentarischen Arbeit betrifft, erfüllt die öffentliche Kommunikation eine Schnittstellenfunktion und ist somit Erwartungen und Anforderungen von Abgeordneten bzw. dem Bundestag als Institution auf der einen Seite und der Bürgerschaft auf der anderen Seite ausgesetzt.

Im Kontext des vorliegenden Berichts sind Onlineforen, Onlinekonsultationen und elektronische Petitionen von besonderer Bedeutung:

- › *Onlineforen* zählen zu den frühen, aber weiterhin eingesetzten Formaten der Bürgerbeteiligung. Hier können Nachrichten zum Thema der Bürgerbeteiligung veröffentlicht bzw. Nachrichten anderer gelesen, beantwortet oder bewertet werden.
- › Sie werden durch Formate der *Onlinekonsultation* ergänzt. Bei diesen handelt es sich um stärker zielgerichtete Diskussionen bis hin zu reinen Befragungen ohne Diskussionsmöglichkeit. Gegenstand von Onlinekonsultationen sind meist konkrete Texte, die gemeinschaftlich kommentiert bzw. unmittelbar bearbeitet werden können. Die Kommentare und Bewertungen sind dabei öffentlich einsehbar. Die so durchgeführten Konsultationen haben typischerweise eine Dauer von wenigen Wochen.
- › Wie die zuvor genannten Beispiele ermöglichen auch *Liquid-Democracy-Systeme* das Einbringen, Kommentieren und Bewerten von Vorschlägen, zeichnen sich jedoch grundsätzlich durch die Option neuartiger Abstimmungsverfahren aus. Diese Option des Delegated Voting, bei der Stimmberechtigte ihr Stimmgewicht je nach Entscheidungsgegenstand anderen, als Repräsentanten fungierenden Teilnehmenden zur Verfügung stellen, wurde beim Deutschen Bundestag bislang nicht genutzt.
- › Mit der Möglichkeit der *elektronischen Einreichung von Petitionen* und der Option, diese auf der Internetseite des Petitionsausschusses veröffentlichen, mitzeichnen und diskutieren zu lassen, etablierte der Bundestag ein innovatives Verfahren der Online-Bürgerbeteiligung, das den Petenten das Initiativmoment überlässt. Das Petitionsrecht ist grundgesetzlich verankert und durch ein Bundesgesetz sowie die entsprechenden Verfahrensgrundsätze des Bundestages geregelt.

Neben diesen beim Deutschen Bundestag verankerten Beteiligungsformaten erlangten auf kommunaler Ebene beispielsweise partizipative Planungsverfahren oder Onlinebürgerhaushalte Aufmerksamkeit. Von zivilgesellschaftlicher Seite aus wurden Transparenzplattformen initiiert, z. B. das Portal abgeordnetenwatch.de zur Dokumentation von Aktivitäten und zur Interaktion mit Abgeordneten. Kampagnenportale von Campact e. V., Avaaz-Foundation, Change.org, Inc. oder openPetition gGmbH als außerparlamentarische Onlinepetitionsportale haben sich etabliert. Auch politische Parteien sowie sonstige Organisationen in Zivilgesellschaft und Wirtschaft verfügen über Erfahrungen mit Onlineverfahren für die interne Kommunikation und Organisation. Internationale Beispiele, auch mit parlamentarischem Bezug, ergänzen das Spektrum weiter.

Bislang liegen kaum systematische, international vergleichende Analysen zur Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit vor. In den verfügbaren Studien wird darauf hingewiesen, dass Deutschland bei der Bereitstellung von Informationen und Daten zwar über gute Angebote verfügt, bei der Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungen und ihrer aktiven Einbindung allerdings nicht zur Spitzengruppe zählt. Ausgehend von diesen Ergebnissen empfehlen die Vereinten Nationen vor allem drei Maßnahmen, um die Beteiligung an Entscheidungen mittels digitaler Technologien zu verbessern: die Entwicklung einer E-Partizipationsstrategie, die Klarstellung der jeweiligen Zielgruppen und Verfahren sowie verbindliche Regeln zur Einbindung der Beiträge in den Entscheidungsfindungsprozess.

Umsetzungsbeispiele der Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag

Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« des 17. Deutschen Bundestages

Die Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« (Internet-Enquete) hatte durch den Einsetzungsbeschluss den Auftrag, die Öffentlichkeit in besonderem Maße in ihre Arbeit einzubeziehen (Stichwort 18. Sachverständige). Die Kommission beschäftigte sich von Beginn an mit der Entwicklung eines Konzepts zur Beteiligung der Öffentlichkeit und richtete dazu eine Arbeitsgruppe aus Kommissionsmitgliedern sowie aus Beschäftigten der Bundestagsverwaltung und der Fraktionen ein. Die Ergebnisse bewertete sie positiv, die Parlamentsarbeit war transparenter und nachvollziehbarer als bisher bei anderen Gremien des Bundestages. Allerdings blieb die Beteiligung zahlenmäßig hinter den Erwartungen zurück.

In ihrem Endbericht verweist die Kommission darauf, dass die Öffnung des parlamentarischen Betriebs aufwendig war und Überzeugungsarbeit erforderte.

Je kontinuierlicher Beteiligung in der Kommissionsarbeit berücksichtigt wurde, desto geräuschloser und effizienter gelang ihre Integration. Auch externe Beobachter kamen zu einer positiven Einschätzung: Es konnten Impulse gesetzt und gezeigt werden, dass mit den innovativen Formaten Transparenz und qualitativ hochwertiger Input erzielt wurden.

Die Internet-Enquete betrat »Neuland« in Bezug auf die parlamentarische Arbeit. So dokumentierte die Enquete-Kommission über ihren Internetauftritt den Fortgang der Arbeiten tagesaktuell und ausführlich. Erstmals veröffentlichte ein Gremium des Parlaments Arbeitspapiere, die zwar bereits intern zwischen den Fraktionen abgestimmt, aber noch nicht von der Kommission insgesamt verabschiedet worden waren. Die Internet-Enquete tagte – entgegen dem bisher üblichen Verfahren von Enquete-Kommissionen – von Beginn an öffentlich und übertrug Sitzungen live oder zeitversetzt im Internet. Nach Anmeldung konnten Gäste an Projektsitzungen teilnehmen. Auf den Internetseiten der Enquete wurde ein Weblog eingerichtet, in dem die Kommissionsmitglieder ihre persönliche Sichtweise zur Arbeit der Enquete darlegen und zur Diskussion stellen konnten. Zunächst wurde ein Onlineforum, später die Plattform enquetebeteiligung.de eingerichtet, über die Einzelpersonen und später auch Organisationen Vorschläge bzw. Positionen in die Arbeit der Enquete-Kommission einbringen konnten. Auch über den Kurznachrichtendienst Twitter informierte die Onlineredakteurin laufend aktuell.

Während das Weblog durch die Zusammenführung der Beiträge von Kommissionsmitgliedern und durch die Ausführlichkeit der Beiträge einen guten Einblick in die Arbeit der Kommission und Möglichkeiten zur Kommentierung bot, erlaubte das Onlineforum, eigene Diskussionsthemen einzubringen und auf Diskussionsbeiträge einzugehen und diese zu bewerten. Eine stärkere Kopplung an die Arbeit der Enquete, insbesondere der Projektgruppen, wurde durch die Beteiligungsplattform enquetebeteiligung.de erreicht. Hier meldeten sich in einem thematisch begrenzten, aber für Beteiligungsprozesse vergleichsweise langen Zeitraum von 26 Monaten ca. 3.300 Personen an. Fast 600 Teilnehmende brachten sich ein, beispielsweise mit Textbeiträgen. Hervorzuheben ist auch die Zahl von mehr als 400 Vorschlägen für die Arbeit der Enquete-Kommission, die teils sogar unverändert in die Empfehlungen der Enquete einfließen. Ein sachlicher und konstruktiver Ton, Fachkenntnisse und die Bereitschaft zur Mitarbeit prägten die Beiträge und den Beteiligungsprozess.

Ausschuss Digitale Agenda des 18. Deutschen Bundestages

Der Ausschuss Digitale Agenda (ADA) wurde in der Folge der Internet-Enquete als ständiger Ausschuss des Bundestages eingerichtet. Er setzte sich Leitlinien für die Bürgerbeteiligung. Mit einem Onlineforum wird die Öffentlichkeit an

ausgewählten Diskussionen beteiligt. Das Forum sollte zunächst bis Sommer 2015 befristet sein; es ist jedoch weiterhin online geschaltet. Es wird über die Software vBulletin realisiert, ein Werkzeug, welches auch in anderen Onlineforen beim Bundestag genutzt wird. Für die aktive Beteiligung am Onlineforum ist eine Registrierung notwendig. Alle eingehenden Beiträge werden durch das Ausschusssekretariat geprüft und erst anschließend im Forum veröffentlicht.

Das Forum ist thematisch auf öffentliche Fachgespräche des Ausschusses ausgerichtet. Hierzu werden einleitend jeweils weiterführende Informationen gegeben. Das Onlineforum findet bislang nur eine geringe öffentliche Resonanz. Zur Mehrzahl der Fachgespräche bzw. Diskussionspunkte des Ausschusses gingen keine Kommentare ein. Insgesamt wurden 112 Beiträge veröffentlicht, die meisten verfasste das Ausschusssekretariat.

Der ADA besitzt keinen offiziellen Twitteraccount, Diskussionen zur Arbeit des Ausschusses bündeln sich jedoch unter dem Hashtag #btADA. Bis zum Ende des Jahres 2015 wurden fast 781 Tweets gesendet, die inhaltlich dem Ausschuss zuzuordnen sind. 12 der 16 Mitglieder des Ausschusses veröffentlichen hier Kurznachrichten, außerdem geben insbesondere Fachleute Hinweise zum Thema.

Der Ausschuss hat seine Leitlinien weitgehend umgesetzt. Die Online-Bürgerbeteiligung bleibt allerdings hinter dem Angebot der Internet-Enquete zurück, nicht zuletzt hinsichtlich der Resonanz in der Bevölkerung. Die Forenregeln sind restriktiv, beispielsweise in Bezug auf die Freischaltung von Beiträgen. Die Plattform ist jedoch grundsätzlich übersichtlich gestaltet und lässt sich leicht handhaben. Ausschussmitglieder äußern, dass sie sich für den Ausschuss eine Plattform gewünscht hätten, deren Beteiligungsmöglichkeiten über das Format eines Onlineforums hinausgehen.

Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe gemäß § 3 Standortauswahlgesetz (Endlagerkommission) stand vor einer besonderen Herausforderung: Sie sollte die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht nur in ihrer eigenen Arbeit verankern, sondern damit auch ein Beispiel für den weiteren Prozess des Suchverfahrens für ein Endlager für hoch radioaktiven Müll geben. In einem konfliktreichen gesellschaftlichen Handlungsfeld sollte so bei Beteiligten und Betroffenen das Vertrauen in Beteiligungsverfahren und in den Umgang mit den dort eingebrachten Argumenten und Beiträgen gestärkt werden. In Gesetz sowie Einsetzungsbeschluss von Bundestag und Bundesrat wird auf eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit verwiesen. Durch den Einsetzungsbeschluss verfügte die Kommission über eigene Mittel zur Umsetzung, die

unter anderem in Form eines Onlineforums und zweier Onlinekonsultationen erfolgte. Während das Forum durch die Bundestagsverwaltung eingerichtet wurde, wurden die Konsultationen an Dienstleistungsunternehmen vergeben.

Das Onlineforum verzeichnete im Untersuchungszeitraum 304 Diskussionsbeiträge. Neben der Geschäftsstelle der Endlagerkommission und einem Kommissionsmitglied registrierten sich 42 Teilnehmende. Auffällig ist eine deutliche Dominanz eines Nutzers, auf den fast jeder vierte Diskussionsbeitrag entfiel. Der Betrieb des Forums lief zu Beginn nicht reibungslos. So gab es Verzögerungen durch eine Prüfung der Beiträge vor deren Freischaltung, die von den Teilnehmenden und Kommissionsmitgliedern kritisiert und im weiteren Verlauf eingestellt wurde.

Neben dem Onlineforum initiierte die Endlagerkommission zwei Onlinekonsultationen, die als Format eine Neuerung der Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag darstellen. Diese Verfahren ermöglichten es registrierten Teilnehmenden, bezogen auf einzelne Absätze eines Berichts ein positives oder negatives Votum abzugeben, diese zu kommentieren und so auch Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge einzubringen. Die beiden Konsultationsverfahren ähnelten sich in ihrer Funktionsweise, im Detail waren jedoch Unterschiede zu verzeichnen. Die technischen Plattformen waren grundsätzlich übersichtlich gestaltet, die zweite Konsultation zum Abschlussbericht der Endlagerkommission war durch die Länge des Dokuments beeinträchtigt.

Die erste Konsultation richtete sich an ein Fachpublikum, das auch zu Vor-Ort-Veranstaltungen eingeladen wurde. 59 Personen registrierten sich, 31 davon beteiligten sich am Konsultationsprozess mit teils mehr als 10 Beiträgen, die durchschnittliche Verweildauer auf der Konsultationsplattform während eines Besuchs war mit 10 Minuten hoch. Die zweite Konsultation zum Abschlussbericht der Kommission richtete sich an eine breite Öffentlichkeit. 111 Teilnehmende veröffentlichten 864 Kommentare, allerdings ist diese Zahl in Anbetracht von mehr als 3.800 zu bewertenden Absätzen als gering einzustufen. Auch die Verweildauer während eines Besuchs war mit durchschnittlich 3 Minuten gering.

Jugendportal mitmischen.de

Das Jugendportal mitmischen.de richtet sich an junge Menschen. Jugendliche ab 11 Jahre und junge Erwachsene werden über das Geschehen im Parlament informiert. Sie können selbst Beiträge verfassen und in einem Onlineforum mitdiskutieren. Das Jugendportal will Diskussionen zwischen jungen Menschen fördern, ist jedoch nicht auf die Einbindung der Ergebnisse in die parlamentarische Arbeit hin orientiert. Das Portal wurde 2004 gestartet. Im Jahr 2011 erfolgte ein inhaltlicher und grafischer Relaunch.

Das Onlineforum überzeugt durch ansprechende Gestaltung und zielgruppengerechte Aufbereitung seiner Inhalte. Die verfügbaren Funktionalitäten der Software werden hier umfassender genutzt als bei anderen Bundestagsangeboten (z. B. durch das Hinzufügen von Bildern oder Smileys). Auch können Teilnehmende selbst Themenvorschläge initiieren.

Über die Jahre sind sinkende Nutzungszahlen des Diskussionsforums zu beobachten. Die durchschnittliche Zahl der Seitenaufrufe pro Person ist gering. Dies lässt darauf schließen, dass typischerweise nur Einzelseiten des Internetauftritts aufgerufen werden und es selten gelingt, die Jugendlichen für weitere Recherchen und Aktivitäten im Portal zu motivieren.

Mitmischen.de nutzt die sozialen Netzwerke für Öffentlichkeitsarbeit, indem es als einziges Angebot des Deutschen Bundestages über eine Fanseite bei Facebook verfügt. Etwa 1.900 Personen versahen mitmischen.de mit einer Gefällt-mir-Wertung. Auf dem mitmischen.de-Portal des Deutschen Bundestages selbst befindet sich kein Like- bzw. Gefällt-mir-Button, der es ermöglichen würde, Beiträge der Website auf Facebook weiterzuempfehlen. Durch diesen Verzicht soll die Übertragung von Nutzerdaten an Facebook vermieden werden.

Öffentliche Petitionen

Nach Artikel 17 des Grundgesetzes (GG) haben alle Menschen das Recht, sich mit Bitten oder Beschwerden an den Deutschen Bundestag, an die Parlamente der Länder und an Behörden zu wenden. Diese rechtliche Regelung zur politischen Einflussnahme unterscheidet Petitionen von nichtverfassten, also nicht rechtlich geregelten Formaten der Online-Bürgerbeteiligung. Beim Bundestag ist das Verfahren durch die Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses sowie die Richtlinie öffentliche Petitionen geregelt. Zum September 2005 traten Neuerungen im Petitionswesen zunächst als Pilotmaßnahme in Kraft, im Oktober 2008 wurden sie in den Regelbetrieb überführt. Seitdem können Petitionen elektronisch eingereicht und öffentliche Petitionen, also Bitten oder Beschwerden an den Deutschen Bundestag von allgemeinem Interesse, im Einvernehmen mit dem Petenten auf der Internetseite des Petitionsausschusses veröffentlicht werden. So hat jeder die Möglichkeit, die Petition innerhalb einer Frist von 4 Wochen online mitzuzeichnen oder Diskussionsbeiträge online abzugeben. Weitere technische Neuerungen wurden zum September 2016 umgesetzt. Seitdem können Petitionstexte gemeinschaftlich mithilfe von Onlineanwendungen zur kollaborativen Texterstellung und -bearbeitung erstellt werden. Bisher erzielten 20 öffentliche Petitionen das Quorum von mindestens 50.000 Online-mitzeichnungen. Die Umsetzung der Petitionsplattform wird als gelungen bewertet. Verbesserungspotenziale ergeben sich hinsichtlich der Nutzung über mobile Endgeräte.

Wachsende Aufmerksamkeit erhalten aber auch außerparlamentarische Petitionsportale, die sich parallel zum parlamentarischen Portal entwickelt haben. Die Bandbreite der verantwortlichen Organisationen reicht dabei von ehrenamtlichen bis hin zu hybriden Organisationen, die für elektronische Petitionen mobilisieren, diese aber gleichzeitig mit traditionellen Lobbyinginstrumenten verbinden. Zu den Beispielen solcher Plattformen zählen openPetition, Change.org, Avaaz-BÜRGERpetitionen sowie WeAct. Zum Teil sind diese personell mit Transparenzplattformen verbunden, so Change.org mit abgeordnetenwatch.de.

Diese Plattformen weisen grundlegende Unterschiede zu den Petitionen beim Deutschen Bundestag auf (bei denen der Adressat von den Petenten nicht noch angesprochen werden muss). Auch zwischen den Plattformen bestehen Unterschiede in Bezug auf die Motive der verantwortlichen Organisationen (die zum Teil selbst politische Positionen einnehmen), den Umgang mit personenbezogenen Daten der Teilnehmenden (die zum Teil zur Bildung von Profilen genutzt werden) sowie die Prüfung der eingereichten Petitionen (die zum Teil nur auf Anfrage erfolgt). Allen außerparlamentarischen Portalen gemein sind eine aktive Öffentlichkeitsarbeit und die Nutzung von sozialen Medien zur Verbreitung der Informationen über Petitionen.

Der Petitionsausschuss sieht in den außerparlamentarischen Portalen einen möglichen Grund für die sinkenden Zahlen von eingereichten Petitionen. Grundsätzlich stellt sich daher die Frage einer möglichen Vernetzung mit solchen Plattformen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Information der Öffentlichkeit, um so Aufmerksamkeit für Diskussionen und Mitzeichnungen auf dem Petitionsportal im Sinne der Förderung von Beteiligungsprozessen beim Bundestag zu schaffen.

Die Sicht von Stakeholdern zur Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit

Fast 1.300 Personen beteiligten sich im Herbst 2015 an der im Rahmen des TAB-Projekts durchgeführten Onlinebefragung des Stakeholder Panels TA des IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung zum Thema »Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit« im Herbst 2015. Die Ergebnisse der Befragung erheben keinen Anspruch auf Repräsentativität. Sie spiegeln jedoch die Sichten von interessierten Stakeholdern wider, die ihre Meinung zu den Herausforderungen und Folgen von Wissenschaft und Technik einbringen wollen bzw. dem öffentlichen Aufruf zur Teilnahme an der Befragung folgten.

Die Stakeholder nutzen der Befragung zufolge den Internetauftritt des Deutschen Bundestages vorrangig für Informationszwecke. Elektronische Petitionen sind das mit Abstand bekannteste Beteiligungsangebot. Die Befragten nehmen

dann an diesem und anderen Angeboten teil, wenn sie ein Interesse an einem Thema haben und es für wichtig erachten. Als mögliche Gründe für die hinter den Erwartungen von Initiatoren zurückbleibenden Beteiligungszahlen werden insbesondere Zweifel an der Berücksichtigung der Ergebnisse im parlamentarischen Prozess benannt, außerdem ein geringer Bekanntheitsgrad der Angebote.

In mehr als 614 inhaltlichen Kommentaren, die die quantitativen Angaben ergänzen, formulierten die Befragten Hinweise für die Gestaltung von Onlinebeteiligungsplattformen beim Deutschen Bundestag. Darin betonen sie zum einen die Bedeutung von Qualitätskriterien, wie z.B. klare Informationen über Beteiligungsgegenstand, -verfahren und -ziele, eine Bewerbung des Angebots und eine moderierende Begleitung der Teilnehmenden während des Verfahrens. Auch IT-Sicherheit und Datenschutz sowie eine nutzungsfreundliche Gestaltung, die auch mobile Geräte berücksichtigt, werden benannt. Zum anderen regen die Teilnehmenden der Onlinebefragung an, Beteiligungsverfahren möglichst frühzeitig durchzuführen, Fachleute als Informationsquellen einzubeziehen und die Formulierung unterschiedlicher, differenzierter Positionen im Rahmen des Verfahrens zu ermöglichen. Es kommt ihnen zufolge nicht so sehr auf die Zahl der Teilnehmenden, sondern auf die Qualität und Neuartigkeit der Beiträge an. Die Befragten zeigen sich offen für Experimente mit unterschiedlichen Beteiligungsformaten, sofern daraus Lernerfahrungen gewonnen werden. Auch sollen die Konsequenzen von Beteiligungsergebnissen transparent gemacht werden (z.B. durch eine Vernetzung mit Gesetzentwürfen oder Anfragen). Nicht zuletzt wird vorgeschlagen, die Beteiligungsverfahren gegenüber Angeboten von Dritten klar abzugrenzen und die Bedeutung des Deutschen Bundestages für die öffentliche Meinungs- und Entscheidungsfindung zu betonen.

Rechtliche Aspekte unter besonderer Berücksichtigung sozialer Medien

Repräsentativdemokratien stützen die Legitimität parlamentarischer Entscheidungen nicht allein auf den Wahlakt, sondern auch auf kommunikative Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung zwischen den Wahlen. Informationelle, konsultative und kollaborative Bürgerbeteiligungsangebote beim Parlament sind daher verfassungsgemäß. Allerdings sieht das Grundgesetz direktdemokratische Beteiligungsformen nur im Zusammenhang mit der Neugliederung des Bundesgebietes explizit vor.

Bei der Entscheidung über die Nutzung sozialer Medien für die Bürgerbeteiligung sind die Grundrechte der Social-Media-Unternehmen und der Adressaten des Beteiligungsangebots zu beachten. Relevant sind namentlich gleichbehandlungsrechtliche Aspekte der Wettbewerbsfreiheit und die Abwehr- und Schutzdimension des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Eine

ausschließlich über (womöglich nur bestimmte) Social-Media-Unternehmen wahrnehmbare Onlinebeteiligung verbietet sich mit Blick auf diese Erwägungen. Soziale Medien sollten als eine weitere, fördernde Möglichkeit zur Beteiligung der Öffentlichkeit an der Parlamentsarbeit verstanden werden.

Aus verfahrensrechtlicher Perspektive ist zu konstatieren, dass eine Entscheidung über eine konsultative oder kollaborative Bürgerbeteiligung mittels sozialer Medien im Plenum des Deutschen Bundestages getroffen werden muss und nicht in die Ausschüsse verlagert werden darf. Wenn allerdings ein einzelner Ausschuss die Öffentlichkeit nur punktuell an seiner Arbeit oder einzelnen Sitzungen beteiligen möchte, kann er diese Entscheidung selbst treffen. Zudem ist ein Plenumsbeschluss dann nicht erforderlich, wenn lediglich über die mediale Umsetzung einer bereits beschlossenen oder eingeübten Bürgerbeteiligung bzw. über die Erweiterung der diesbezüglichen Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien entschieden werden soll; dies kann durch den Ältestenrat geschehen.

Rechtliches Konfliktpotenzial bieten insbesondere die Datenschutzbestimmungen der Social-Media-Unternehmen, die vielfach keine hinreichende Transparenz über die anbieterseitige Datensammelleidenschaft und die den Betroffenen diesbezüglich zur Verfügung stehenden Rechte schaffen. Auch wenn aktuell kein Konsens darüber besteht, wer im Zusammenspiel mit Social-Media-Anbietern als verantwortliche Stelle im Sinne des Bundesdatenschutzgesetzes zu sehen ist, kommt dem Bundestag als öffentlicher Institution eine besondere Schutz- und Vorbildfunktion zu. Materiell-rechtlich sind bei der Online-Bürgerbeteiligung außerdem urheberrechtliche Aspekte der Nutzung sozialer Medien, insbesondere hinsichtlich der Beiträge der Teilnehmenden, zu beachten.

Gestaltungs- und Entwicklungsoptionen der Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag

Online-Bürgerbeteiligung bietet dem Deutschen Bundestag die Chance, die Informiertheit der Bevölkerung über politische Themen zu verbessern und die Transparenz der parlamentarischen Arbeit zu erhöhen. Sie kann dabei unterstützen, spezielle Zielgruppen wie junge Menschen besser zu erreichen und die parlamentarische Kommunikation an sich ändernde Medienwelten anzupassen. Mit Online-Bürgerbeteiligung können etablierte Verfahren an sich wandelnde Erwartungen angepasst werden, wie das Beispiel der Petitionen zeigt. Online-Bürgerbeteiligung kann außerdem die Parlamentsarbeit und Entscheidungsfindung unterstützen, indem sie Argumente, Expertise und Positionen der Bevölkerung sowie von Fachkreisen in politische Prozesse einzubringen hilft.

Ob und inwiefern eine Nutzung von Online-Bürgerbeteiligung an Grenzen stößt, hängt in hohem Maße von der jeweiligen Ausgestaltung der Verfahren ab.

Beispielsweise können Einzelne oder Gruppen ausgeschlossen sein bzw. bereits bestehende Ungleichgewichte der Beteiligung verstärkt werden und in Verzerrungen der Ergebnisse resultieren. Datenschutzprobleme und Manipulationsversuche sind möglich. Grundsätzlich besteht die Gefahr, dass Erwartungen an die Online-Bürgerbeteiligung sowohl aufseiten der Initiatoren als auch der Bevölkerung enttäuscht werden und sich entgegen der Intention ein Legitimationsverlust einstellt.

Auf Basis dieses Resümees lassen sich Gestaltungs- und Entwicklungsoptionen des Bundestages in vier Bereichen identifizieren.

Welche Beteiligung ist gewünscht?

Der Deutsche Bundestag bzw. seine Mitglieder haben in den letzten Jahren Erfahrungen mit unterschiedlichen Formen der Online-Bürgerbeteiligung gemacht. Dazu zählen Diskussionsmöglichkeiten in Onlineforen über einen kürzeren oder längeren Zeitraum (zuletzt beim Ausschuss Digitale Agenda, bei der Endlagerkommission und bei mitmischen.de), Onlinebefragungen und Konsultationen zu Textentwürfen (zuletzt mehrfach bei der Endlagerkommission), die spontane Interaktion mittels Chats oder auf Twitter (bei verschiedenen Ausschüssen und Kommissionen), das Einbringen von und die Abstimmung über Vorschläge und Ideen (bei der Internet-Enquete) und nicht zuletzt die E-Petitionen als Form, bei der die Initiative bei der Bevölkerung liegt.

Als Formate der Online-Bürgerbeteiligung kommen insbesondere Konsultationen infrage, da die Entscheidungsmacht entsprechend dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie bei den gewählten Abgeordneten liegt. Bei Konsultationen kann es sich um unverbindliche Interaktionen handeln oder aber um Diskussionen, die in ein formelles Verfahren eingebunden sind und deren Ergebnisse im parlamentarischen Prozess berücksichtigt werden. Während auch unverbindliche Angebote für höhere Informiertheit und Transparenz sorgen können, spricht für eine formelle Einbindung, dass die in Aussicht gestellte Wirkung stärker zur Beteiligung motiviert. Neben einer formellen Regelung des Umgangs mit den Beteiligungsergebnissen wie beispielsweise bei den Petitionen kann auch für andere Teilnahmeverfahren eine verbindliche Zusage über den Umgang mit den Ergebnissen erfolgen.

Der parlamentarische Prozess sieht bereits in verschiedenen Phasen das Einholen von Informationen und externen Sichtweisen vor. Konsultative Formen der Online-Bürgerbeteiligung haben sich besonders in frühen Stadien der Entscheidungsfindung bewährt, in denen noch keine Festlegung auf eine Auswahl von Optionen erfolgt ist. Eine Beteiligung der Mitglieder des Deutschen Bundestages selbst oder – in deren Vertretung – der Beschäftigten der Frak-

tionen oder der Abgeordnetenbüros an den Beteiligungsverfahren kann die Motivation zur Teilnahme erhöhen.

Die meisten der im Rahmen des TAB-Projekts betrachteten Angebote beziehen sich auf die parlamentarische Arbeit in Ausschüssen und Sondergremien und damit auf den Charakter des Bundestages als Arbeitsparlament. Die unterschiedlichen Formate haben sich grundsätzlich bewährt, auch wenn es im Einzelnen noch Verbesserungspotenziale gibt. Alternativ bzw. ergänzend wäre denkbar, die Öffentlichkeit stärker an der Tätigkeit des Bundestages als Redeparlament zu beteiligen, auch wenn entsprechende Vorschläge, etwa zur stärkeren Öffnung der Fragestunden im Plenum, bislang noch nicht im Detail konzipiert oder erprobt wurden.

Sowohl die Internet-Enquete als auch internationale Beispiele zeigen, dass sich mithilfe von Online-Bürgerbeteiligung spezifische Zielgruppen erfolgreich ansprechen und einbeziehen lassen, für die eine Nutzung des Internets besondere Relevanz hat. Zudem könnte Online-Bürgerbeteiligung stärker dazu genutzt werden, um Initiativen der Bevölkerung zu ermöglichen und in den parlamentarischen Prozess einzubringen (z. B. durch Vorschlagssysteme oder durch Agendasettingprozesse). Die E-Petitionen haben sich in dieser Hinsicht als sehr erfolgreich erwiesen, sind aber in ihren Weiterentwicklungsmöglichkeiten beschränkt.

Welche Prinzipien sollten die Durchführung leiten?

Für die Umsetzung von Onlinebeteiligungsangeboten beim Deutschen Bundestag werden zum Teil Standardtools wie Onlineforen und Weblogs genutzt. Diese stoßen aber an Grenzen, wenn mehr als nur eine unverbindliche Diskussion erreicht werden soll. Spezialisierte Plattformen sind zwar verfügbar, für ihre Anpassung an den jeweiligen Anwendungszweck, die Zielgruppe und die Kontextbedingungen müssen jedoch finanzielle Mittel vorgesehen und die jeweiligen Gremien formalrechtlich in die Lage versetzt werden, diese zielgerichtet einsetzen zu können.

Daneben sollte als weiteres Prinzip gelten, dass die Umsetzung dem Stand von Technik und Wissenschaft entspricht. Dazu zählen technische und gestalterische Aspekte sowie der Schutz vor Missbrauch und Manipulation. Beteiligungsangebote sollten möglichst inklusiv sein und die angestrebte Zielgruppe zur Beteiligung motivieren. In einigen Kommentaren in der Onlinebefragung des Stakeholder Panels TA sowie in Beobachtungen im Rahmen dieses Projekts wurde festgestellt, dass Umsetzungen beim Bundestag nicht immer dem Stand der Technik entsprechen. Nicht zuletzt deshalb empfehlen sich eine stärkere Bündelung der Erfahrungen und der Kompetenzen im Bereich der Online-Bürgerbeteiligung innerhalb des Bundestages bzw. der Bundestagsverwaltung

sowie die Entwicklung von Standards der Bürgerbeteiligung. Ein solches Vorgehen kann auch die Zusammenarbeit mit Dienstleistungsunternehmen im Bereich der Online-Bürgerbeteiligung strukturieren, erleichtern und die Umsetzung von Formaten der Online-Bürgerbeteiligung beschleunigen.

Ein Teilaspekt der Entwicklung von Standards betrifft die Fragen, ob Beiträge vorab durch Moderatoren geprüft werden sollen und ob die Teilnehmenden ihre Beiträge namentlich kennzeichnen müssen. Auch wenn sich die befragten Stakeholder jeweils mit einer knappen Mehrheit für diese Optionen aussprechen, empfiehlt es sich unter anderem aus rechtlicher Sicht, auf eine Vorabmoderation und eine Klarnamenpflicht zu verzichten. Im ersteren Fall können sich Haftungsrisiken ergeben, falls Beiträge von Teilnehmenden, die Rechtsverstöße beinhalten, versehentlich publiziert werden. Im letzteren Fall stehen der Schutz persönlicher Daten und die Gefahr einer Selbstzensur dem Zwang zur namentlichen Kennzeichnung von Meinungsbeiträgen entgegen.

Onlinebeteiligungsangebote benötigen Strukturierung, um Ergebnisse zu erzielen, die im parlamentarischen Prozess anschlussfähig sind. Eine solche Strukturierung kann beispielsweise 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 dagegen das Risiko von Manipulationen, die sich bei Onlinebeteiligungsangeboten nur dann vermeiden lassen, wenn Verfahren begleitet und Verstöße gegen Verfahren oder Prinzipien der Onlinebeteiligung unterbunden werden.

Eine weitere prinzipielle Frage betrifft die Einbettung von Beteiligungsangeboten in den Kontext der Onlineangebote des Bundestages und weiterer Anbieter. Um die Sichtbarkeit der Angebote zu erhöhen, könnten sie an zentraler Stelle in das Portal des Bundestages eingebunden werden, wie es das Beispiel der Petitionsplattform zeigt. Auch eine Zusammenarbeit mit Drittanbietern und Social-Media-Plattformen könnte dabei helfen, mit den Angeboten eine größere Zahl von Menschen zu erreichen und zu motivieren. Dabei sollten allerdings die Möglichkeiten, die sich zur Adressierung bestimmter Zielgruppen eröffnen, jeweils gegen die Risiken, insbesondere hinsichtlich des Schutzes persönlicher Daten, aber auch hinsichtlich der Wahrnehmbarkeit des Bundestages als zentrale politische Anlaufstelle abgewogen werden.

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. So ließe sich vermei-

den, dass die jeweiligen Gremien immer wieder neu entsprechende Regelungen entwickeln müssen und gleichzeitig Erfahrungen, aber auch wertvolle Zeit verloren gehen. Solche Regelungen könnten die Form eines Musterlastenhefts annehmen, das im Anwendungsfall nur noch angepasst werden muss.

Bewährt hat sich grundsätzlich die Festlegung von Anforderungen an die Bürgerbeteiligung im Rahmen des Einsetzungsbeschlusses von Gremien des Bundestages. Dies sollte fortgeführt bzw. ausgebaut werden. Neben Leitgedanken zur Bedeutung der Beteiligung der Öffentlichkeit (wie bei der Internet-Enquete) sind auch finanzielle Vorkehrungen für die Umsetzung (wie bei der Endlagerkommission) zu empfehlen.

Die Umsetzung von Verfahren der Online-Bürgerbeteiligung stellt das Verwaltungspersonal des Bundestages perspektivisch vor neue Aufgaben, die bislang meist noch von Dienstleistungsunternehmen übernommen werden. In dieser Hinsicht wären ein größerer Austausch zwischen den mit Verfahren der Online-Bürgerbeteiligung befassten Personen sowie entsprechende Möglichkeiten der Weiterbildung wünschenswert, um Lernprozesse auf Organisationsebene anzustoßen und um zu vermeiden, dass Beteiligungsaktivitäten und die mit ihnen verbundenen Erfahrungsgewinne isoliert bleiben. Alternativ oder auch ergänzend könnte die Benennung zentraler Ansprechpersonen für Fragen der Bürgerbeteiligung dafür sorgen, dass Wissen und Erfahrungen gremienübergreifend für die Mitglieder des Bundestages, die Fraktionen und das Verwaltungspersonal zur Verfügung stehen.

Um den Zugang zu Beteiligungsangeboten zu erleichtern, bieten sich Authentifizierungsverfahren an, die eine mehrfache Registrierung bei unterschiedlichen Angeboten entbehrlich machen. Der Zugang zur E-Petitionsplattform mithilfe des neuen Personalausweises kann dafür als Beispiel gelten, allerdings ist noch nicht ersichtlich, inwiefern dieses Angebot tatsächlich angenommen wird. Für weitere Optionen wie Shibboleth oder Facebook Connect ist jeweils zu prüfen, inwiefern sie für die jeweilige Zielgruppe geeignet sind und den Datenschutzanforderungen genügen.

Angebote der Online-Bürgerbeteiligung sollten ferner kontinuierlich durch evaluierende Maßnahmen begleitet werden, die durch unabhängige Beobachter durchgeführt werden. Für eine begleitende Beobachtung kämen auch Bürgergremien infrage. Die Auswahl 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.