

Bericht

des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung

Technikfolgenabschätzung (TA)

Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort des Ausschusses	5
Zusammenfassung	6
I. Einleitung	13
1. Thematischer Hintergrund	13
2. TA-Projekt „Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe“	14
3. Zum Aufbau des Berichts	15
4. Danksagungen	16
II. Einführung und Problemaufriss	16
1. Petitionsbegriff	16
2. Elektronische Petitionen	17
3. Funktionen des Petitionswesens	18
4. Institutionelle Einbettungen	19
5. Konkurrenzverhältnisse	21
6. Relikt oder anhaltender Bedarf?	23
7. Fazit	24
III. Das Petitionswesen im In- und Ausland – Ausdifferenzierung und Vielfalt	25
1. Entwicklung des parlamentarischen Petitionswesens auf Bundesebene	25
1.1 Reformdebatten	26
1.2 Braucht Deutschland einen nationalen Ombudsmann?	27

	Seite	
1.3	Entwicklung der Eingaben beim Deutschen Bundestag	28
1.4	Das Eingabewesen der DDR	30
1.5	Wie kann man den Erfolg von Petitionen bewerten?	31
2.	Beauftragte des Bundestages und der Bundesregierung	32
2.1	Wehrbeauftragter	33
2.2	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	34
2.3	Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration	34
2.4	Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten	34
2.5	Ombudsrat – Grundsicherung für Arbeitssuchende	34
2.6	Vergleich	35
3.	Parlamentarische Petitionseinrichtungen bei den Ländern, Kommunen und der EU	37
3.1	Landesebene	37
3.2	Kommunale Ebene	38
3.3	Europäische Ebene	38
4.	Ombuds- und Schlichtungsstellen in ehemals staatlichen Bereichen und der Privatwirtschaft	39
4.1	Verbraucherservice und Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur	40
4.2	Ombudsstellen der privaten Banken und Versicherungen	41
5.	Petitions- und Ombudsformate in den Massenmedien und im Internet	43
5.1	Ombudsformate in den Massenmedien	43
5.2	Ombudsähnliche Formate im Internet	43
6.	Das staatliche Petitionswesen in ausgewählten Ländern weltweit	44
6.1	Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Commonwealth	45
6.2	Estland	45
6.3	Tschechien	46
6.4	Russland	46
6.5	USA	46
6.6	Kolumbien	47
6.7	Venezuela	48
7.	Fazit	48
IV.	E-Petitionen und die Nutzung des Internets für bürger- schaftliche Partizipation	50
1.	Zur Einordnung von E-Petitionen	51
1.1	Begrifflich-systematische Klärungsansätze	51
1.2	E-Petitionen in der E-Demokratie	54
2.	Zum Stand der E-Partizipation	55
2.1	Zum internationalen Stand der E-Partizipation	56
2.2	Parlamentarische E-Demokratie	59
3.	Fazit	62

	Seite
V. Fallstudien zu elektronischen Petitionssystemen im Ausland	63
1. Vorgehen und Fragestellung	63
2. E-Petitionen beim schottischen Parlament	63
2.1 Rahmenbedingungen, Ziele und Einführung	64
2.2 Verfahren und Technik	65
2.3 Bisherige Erfahrungen	67
2.4 Zwischenresümee	69
3. E-Petitionen in Großbritannien	69
3.1 Rahmenbedingungen	69
3.2 Das E-Petitionssystem des Premiers	72
3.3 Die Diskussionen über ein parlamentarisches E-Petitionssystem	73
3.4 Zwischenresümee	75
4. Petitionen und E-Partizipation in Südkorea	75
4.1 Rahmenbedingungen und Hintergrund	76
4.2 Das Petitionswesen	77
4.3 Das zentrale E-Partizipationsangebot der Exekutive	79
4.4 Zwischenresümee	81
5. E-Petitionen in Queensland (Australien)	81
5.1 Rahmenbedingungen, Ziele und Einführung	81
5.2 Verfahren und Technik	83
5.3 Bisherige Erfahrungen	84
5.4 Zwischenresümee	85
6. E-Petitionen der norwegischen Kommunen	86
6.1 Rahmenbedingungen, Ziele und Einführung	86
6.2 Verfahren und Technik	88
6.3 Bisherige Erfahrungen	89
6.4 Zwischenresümee	90
7. Nichtstaatliche Betreiber	90
7.1 E-Petitionen im Rahmen von Kampagnen – das Beispiel „Control Arms“	91
7.2 Private Petitionsplattformen im Internet	92
8. Vergleich und Ausblick	93
8.1 Onlinefunktionalitäten im Vergleich	93
8.2 Prozedurale Merkmale im Vergleich	94
8.3 Zielsetzungen der E-Petitionsangebote	97
8.4 Politische und institutionelle Auswirkungen	98
8.5 Lehren für den Deutschen Bundestag?	99
VI. Evaluation des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ des Deutschen Bundestages	99
1. Vorgeschichte	99
2. Das Petitionsverfahren im Allgemeinen	101

	Seite
3. Bearbeitungsverfahren und Nutzungsfunktionen	102
4. Evaluation des Modellversuchs	106
4.1 Untersuchungsbereiche und Fragestellungen	106
4.2 Zahlen zum Modellversuch	108
4.3 Beurteilung des Softwaresystems	109
4.4 Traditionelle Petenten und Einreicher öffentlicher Petitionen	110
4.5 Bundestagsverwaltung, Ausschussdienst	113
4.6 Parlamentarier und ihre Mitarbeiter	114
4.7 Qualität des Diskussionsforums	115
5. Überführung in den Regelbetrieb	115
6. Fazit	116
VII. Resümee und Ausblick	116
1. Übergreifende Ergebnisse	117
1.1 Petitionswesen und Modernisierung der Demokratie	117
1.2 Parlamentarisches Petitionswesen und die Konkurrenz anderer Eingabeinstanzen.	118
1.3 Wozu E-Petitionen? Motive, Ziele, Potenziale	119
1.4 Die Bedeutung von Öffentlichkeit und Aufmerksamkeit für das Petitionswesen	120
2. Gestaltungsvorschläge zur Fortführung des Systems „Öffentliche Petitionen“ des Deutschen Bundestages	121
2.1 Nutzung der Diskussionsforen weiterentwickeln	122
2.2 Bearbeitungsverfahren und Systemleistungen erweitern	124
3. Entwicklungsoptionen und Forschungsdesiderate	124
3.1 Entwicklungsoptionen für das parlamentarische Petitionswesen	124
3.2 Impulse für eine wissenschaftliche Petitionsberichterstattung	127
VIII. Literatur	129
1. In Auftrag gegebene Gutachten	129
2. Weitere Literatur	129
Anhang	137
1. Tabellenverzeichnis	137
2. Abbildungsverzeichnis	138

Vorwort des Ausschusses

Mit dem 2005 begonnenen Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ hat der Deutsche Bundestag einen weiteren wichtigen Schritt getan, um das Internet für die Verbesserung seiner bürgerorientierten Dienstleistungen, für mehr Transparenz seiner Arbeit und für eine umfassende Partizipation der Bürger an der Politik einzusetzen. Der Petitionsausschuss regte beim Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung eine begleitende Studie des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) an, die hiermit vorgelegt wird.

Das TAB hat den Modellversuch wissenschaftlich begleitet und vielfältige Analysen – von der Befragung von Abgeordneten und Petenten bis zu softwareergonomischen Evaluationen – durchgeführt. Die Untersuchungsergebnisse sind 2007 unmittelbar in die Entscheidung des Petitionsausschusses zur Überführung des Modellversuchs in den Regelbetrieb eingeflossen und haben die Neugestaltung des Petitionssystems mit beeinflusst.

Im Rahmen der Studie hat das TAB auch andere Petitions-, Eingabe- oder Ombudsstellen in Deutschland und in anderen Ländern sowie falls vorhanden die elektronischen Petitionssysteme untersucht. Dabei wurde insbesondere herausgearbeitet, in welche Reformbestrebungen und Modernisierungstrends die jeweiligen Systeme eingebettet waren und welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten bei den Konzeptionen wie in der praktischen Nutzung im Vergleich zum System des Deutschen Bundestages zutage treten.

Erfreulich ist, dass der Modellversuch nach den Untersuchungen des TAB eine hohe Akzeptanz sowohl im Bundestag als auch bei den Petenten erfahren hat. Der Deutsche Bundestag hat damit weltweit Maßstäbe für fortschrittliche elektronische und parlamentarische Petitionssysteme gesetzt. Gleichwohl bleibt noch eine Reihe von Problemen zu lösen. Auch darauf hat das TAB im Einzelnen hingewiesen.

Gestützt auf die ausgewerteten internationalen Erfahrungen gibt der TAB-Bericht Hinweise auf weiter gehende Entwicklungsoptionen für das Petitionssystem des Deutschen Bundestages. Dazu gehören u. a. eine weitere Öffnung hin zu mehr Transparenz und Öffentlichkeit, eine stärkere Verknüpfung der unterschiedlichen zur Verfügung stehenden Medien für die Kommunikation mit den Bürgern oder Überlegungen zur Einrichtung einer Leit- und Servicestelle für Beschwerden, Eingaben und Petitionen. Dies sind wertvolle Anregungen für eine Diskussion in Politik und Öffentlichkeit über die weitere Modernisierung und Profilierung des Petitionswesens des Deutschen Bundestages.

Berlin, den 5. März 2009

Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ulla Burchardt, MdB
Ausschussvorsitzende

Axel E. Fischer, MdB
Berichterstatter

Uwe Barth, MdB
Berichterstatter

Hans-Josef Fell, MdB
Berichterstatter

Sven Schulz, MdB
Berichterstatter

Dr. Petra Sitte, MdB
Berichterstatterin

Zusammenfassung

Das Petitionswesen wurde im Laufe seiner langen Geschichte immer wieder den geänderten Bedingungen angepasst und modernisiert, so auch dem Internet als neuem Medium der Übermittlung und Veröffentlichung von Petitionen sowie der Kommunikation über Petitionen. Der Deutsche Bundestag hatte entsprechend im Jahr 2005 einen zweijährigen Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ begonnen, in dessen Rahmen Petitionen über das Internet öffentlich gemacht und diskutiert sowie Unterstützer gewonnen werden konnten. Auf Initiative des Petitionsausschusses wurde das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) beauftragt, eine Evaluation dieses Modellversuchs durchzuführen. Diese sollte eingebettet sein in eine umfassendere Beschäftigung mit der Frage, zu welchen neuen Möglichkeiten, aber auch zu welchen Problemen der Einsatz des Internets im Petitionswesen führen könnte.

Zentrale Ergebnisse

Bevor im Folgenden die Details der Untersuchungen dargestellt werden, seien schlaglichtartig einige der zentralen Ergebnisse vorangestellt:

- Auch in modernen demokratischen Rechtsstaaten hat das Petitionswesen seine Attraktivität nicht eingebüßt, es lässt sich sogar vielerorts ein Bedeutungszuwachs konstatieren. Dazu tragen E-Petitionssysteme in besonderem Maße bei.
- Elektronische Petitionssysteme werden zwar noch nicht auf breiter Basis angewendet, sie sind gegenwärtig aber eine der zentralen Aktivitäten im Bereich E-Demokratie und E-Partizipation, insbesondere im parlamentarischen Raum. Es ist zu erwarten, dass in den nächsten Jahren staatliche Stellen elektronische Petitionssysteme vermehrt einführen werden.
- Der Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ des Deutschen Bundestages ist als Erfolg einzuschätzen, trotz einiger gravierender Mängel in der Umsetzung. Mit ihm werden Petitionen über das Internet öffentlich zugänglich gemacht, das Petitionsverfahren wird transparenter und die Bürger können sich mit unterstützenden Unterschriften oder Diskussionsbeiträgen aktiv einbringen.
- Mit dem Modellversuch wurden erste Schritte zu mehr Transparenz, Zugänglichkeit und Teilhabe eingeleitet. Es sind aber nicht einmal 2 Prozent aller Petitionen, die gegenwärtig im Internet veröffentlicht werden. Offen bleibt, ob der Deutsche Bundestag diesen Weg zu mehr Transparenz und Öffentlichkeit weitergehen will.
- Elektronische Petitionssysteme haben bisher zu keiner generellen Zunahme des Petitionsaufkommens und nur sehr beschränkt zu einer größeren Repräsentativität der Beteiligten geführt: Frauen, Bevölkerungsgruppen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen, auch jüngere Altersgruppen bleiben unter den Petenten weiter deutlich unterrepräsentiert.

- Weitgehend ungelöst bleibt das Problem, dass die angestrebte und auch verwirklichte größere Diskursivität, wie sie in den Diskussionsforen zu den Petitionen im Internet zum Ausdruck kommt, nicht vom eigentlichen Petitionsadressaten in adäquater Weise rezipiert und verarbeitet wird.
- Wenn auch die politischen Effekte elektronischer Petitionssysteme schwer zu bilanzieren sind, lässt sich mit aller Vorsicht sagen, dass die jeweiligen Petitionsinstanzen durch die Einführung elektronischer Petitionssysteme öffentlichkeitswirksam gestärkt wurden, und dass – bedingt durch die größere Öffentlichkeit von Petitionen – davon ausgegangen werden kann, dass das politische System sensibler und aufmerksamer auf Bürgeranliegen reagiert.

Petitionen und elektronische Petitionen

Eine Petition ist eine Mitteilung einer Person (oder eines Zusammenschlusses von Personen) an einen Petitionsadressaten, die eine (persönliche) Beschwerde, eine Kritik an einer Handlung oder einen Vorschlag enthält (Kap. II). Sie zielt ab auf eine Stellungnahme des Petitionsadressaten und gegebenenfalls auf ein darüber hinausgehendes Tätigwerden. Das üblicherweise verfassungsrechtlich verankerte Petitionsrecht garantiert dem Petenten, dass ihm aus der Petition kein Nachteil entsteht und dass der Petitionsadressat die Annahme einer Petition (im Rahmen der entsprechenden Zuständigkeiten) nicht verweigern darf. Weiter gehende Verfahrensgarantieren – eine Prüfung und Bescheidung, wie in Deutschland – sind im internationalen Vergleich nicht überall gegeben. In aller Regel hat der Petitionsadressat keine direkte Kompetenz, für die Durchsetzung des Anliegens einer als berechtigt anerkannten Petition zu sorgen. Der Petitionsadressat ist meist nur befugt, auf die zuständigen Behörden, Verwaltungen, Ministerien durch Empfehlungen im Sinne der Petition einzuwirken.

Die Leistungen des Petitionswesens sind nach den beteiligten Instanzen zu differenzieren. Für den Petenten erbringt das Petitionswesen insbesondere einen Beitrag zu seinem Rechts- und Interessenschutz und eröffnet eine Möglichkeit der politischen Teilhabe; der Petitionsadressat erlangt über das Petitionswesen Informationen über die Problemlagen des jeweiligen Bereiches und kann dadurch seine Kontrollfunktion besser wahrnehmen; für das politische System insgesamt dient das Petitionswesen der Vertrauensbildung zwischen Bürger und Staat sowie der Legitimation.

Die institutionellen Ausprägungen des Petitionswesens sind äußerst vielfältig und oft aufgeteilt zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Bereichen sowie im staatlichen Bereich zwischen der Exekutive und Legislative. Auch die Benennungen sind entsprechend variantenreich: vom Bürgerbeauftragten über den Ombudsmann bis zum Volkskanzler, um nur einige zu nennen. Auch innerhalb der Parlamente gibt es für das Petitionswesen unterschiedliche Lösungen. Die institutionelle Ausformung mit umfassenden Zuständigkeiten und Kompetenzen, wie

man sie beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages vorfindet, ist nur selten anzutreffen.

Versucht man, die besonderen Eigenschaften des Petitionierens im Vergleich zu anderen Verfahren des persönlichen Rechtsschutzes sowie der politischen Teilhabe herauszuarbeiten, dann liegen diese in den vergleichsweise geringen formalen Anforderungen, in der Mittlerfunktion des Petitionsadressaten und der Themensetzung durch den Petenten.

Bei elektronischen Petitionen denkt man in erster Linie an die elektronische Übermittlung einer Petition. Die Erfahrung zeigt aber, dass die elektronische Übermittlung nicht unbedingt deren Abruf im Internet impliziert, und umgekehrt die Veröffentlichung im Internet nicht unbedingt eine elektronische Übermittlung voraussetzt. Momentan treten als die wichtigsten Varianten elektronischer Petitionen auf:

- beim Petitionsadressaten intern verarbeitete elektronische Petitionen,
- von den Petenten elektronisch eingereichte Petitionen,
- öffentliche elektronische Petitionen im Internet mit einem mehr oder weniger umfangreichen ergänzenden Informationsangebot,
- öffentliche elektronische Petitionen mit erweiterten kommunikativen und partizipativen Elementen.

Elektronische Petitionssysteme werden im Wesentlichen mit den folgenden Zielen eingeführt: Der Zugang soll erleichtert und erweitert, größere Transparenz über die Inhalte und Verfahren hergestellt und die Öffentlichkeit stärker einbezogen werden. Generell soll darüber das Petitionswesen modernisiert und gestärkt werden.

Ausdifferenzierung und Vielfalt des Petitionswesens im In- und Ausland

Bevor die Erfahrungen mit elektronischen Petitionssystemen im Einzelnen dargestellt werden, soll auf zwei Bereiche eingegangen werden, die den Kontext für die weitergehenden Analysen abgeben. Das ist zum einen das Petitionswesen in seinen herkömmlichen, aber äußerst ausdifferenzierten Formen (Kap. III). Zum anderen sind es die Maßnahmen zur Unterstützung demokratischer, parlamentarischer und partizipatorischer Prozesse und Verfahren („E-Demokratie“, „E-Partizipation“, „E-Parlament“), zu denen auch elektronische Petitionen gehören (Kap. IV).

Die Bestandsaufnahme des Petitionswesens im In- und Ausland (Kap. III) zeigt ein weit ausdifferenziertes und vielfältiges Bild von Eingabestellen. Ihre rechtliche Position, die Verfahrensweisen, Nutzungszahlen und Nutzungsmuster, auch die Bedeutung von Medientechnologien, wie Telefon, Rundfunk und Internet, werden dargestellt. Ausführlicher wird auf die Situation in Deutschland eingegangen, auf das Petitionswesen des Deutschen Bundestages und die Beauftragten des Parlaments und der Bundesregierung sowie auf die Petitions- und Ombudsinstitutionen auf Landes-, kommunaler sowie europäischer Ebene. Aber auch die Entwicklungen

im nichtstaatlichen Bereich, in einzelnen Wirtschaftsbranchen (Telekommunikation, Banken, Versicherungen) und bei den Medien (Zeitungen, Fernsehen, Internet) werden behandelt. Die eher kursorische Bestandsaufnahme des Petitions- und Ombudswesens im Ausland berücksichtigt Länder aus verschiedenen Weltregionen und mit unterschiedlichen politischen Systemen, so u. a. Estland, Tschechien, Russland, USA, Kolumbien, Venezuela und Indien. Bei den Fallstudien zu den elektronischen Petitionssystemen (Kap. V) wird ausführlicher auf Schottland, Großbritannien, Südkorea, Norwegen und Queensland (Australien) eingegangen.

Auf einige der gewonnenen Erkenntnisse und Einsichten soll besonders hingewiesen werden:

- Die Rolle von Parlamenten im Petitionswesen ist insgesamt schlecht erforscht. Die aus den vorliegenden Studien gewonnenen Einsichten zeigen jedoch, dass Parlamente, die gegenüber der Exekutive als stark gelten, oft auch über einflussreiche Petitionsinstanzen verfügen. Historisch ging die Stärkung des parlamentarischen Petitionswesens häufig einher mit einer Stärkung der Kompetenzen und Machtpositionen des Parlaments insgesamt. Prinzipiell wird die Konkurrenz zwischen Exekutive und Legislative auch über die Ausgestaltung des jeweiligen Petitions- und Eingabewesens ausgetragen.
- Die parlamentarischen Petitionsinstanzen stehen in einer mehrfachen Konkurrenz: Zu den Petitionsinstanzen der Exekutive und solchen im nichtstaatlichen Bereich sowie zu den Systemen des Rechtsschutzes und den Verfahren der politischen Teilhabe. Dabei hat das Petitionswesen oft eine Ergänzungsfunktion, die an Bedeutung gewinnt, je schwächer das Rechtssystem und die Verfahren der politischen Teilhabe entwickelt sind.
- Es gibt einige Hinweise darauf, dass die Vielfalt der Institutionen und Kompetenzen zunehmend zu Orientierungs- und Auswahlproblemen bei den Bürgern führt. Ein Indiz für solche Orientierungsprobleme sind die teilweise relativ hohen Zahlen an Zurückweisungen von Eingaben wegen Nichtzuständigkeit.
- Nicht bestätigt werden kann die These, dass sich international das Eingabewesen nach privaten und öffentlichen Angelegenheiten ausdifferenziert habe, und sich insbesondere Ombudsinstitutionen auf die Entgegennahme und Bearbeitung privater Eingaben spezialisiert hätten. Die Lage stellt sich viel differenzierter dar. Man muss davon ausgehen, dass es kein international dominierendes Standardmodell gibt.
- Bemerkenswert ist schließlich die große Bedeutung des Telefons für den Kontakt der Petenten zum Petitionsadressaten, wenn es als Eingabemedium zugelassen ist.

Petitionswesen und E-Demokratie

Elektronische Petitionssysteme gehören zu denjenigen Systemen, die unter Einsatz des Internets demokratische

Prozesse fördern sollen. Dieser Bereich wird üblicherweise als digitale oder E-Demokratie bezeichnet (Kap. IV). Unterteilt man die digitale Demokratie nach Institutionen (oder Akteuren), dann gehören die im Rahmen dieser Untersuchungen im Zentrum des Interesses stehenden elektronischen Petitionssysteme (in Schottland, Deutschland, Queensland, Norwegen) zu einem Bereich, der mit dem unvermeidlichen Präfix „E“ als „E-Parlament“ bezeichnet wird. Berücksichtigt werden allerdings auch E-Petitionssysteme außerhalb des Parlamentsbereiches, z. B. bei der Exekutive (Großbritannien, Südkorea) oder im privaten Sektor. Unterteilt man die digitale Demokratie nach funktionalen Bereichen (Information, Kommunikation, Partizipation), dann ist im Kontext des Themas „elektronische Petitionen“ ihr partizipativer Charakter von besonderem Interesse.

Eine Einschätzung des Entwicklungsstandes von digitaler Demokratie, E-Partizipation und E-Parlament im globalen Maßstab führt zu den folgenden Aussagen:

- Die Entwicklung staatlicher Aktivitäten zur digitalen Demokratie, hier „E-Demokratie“ genannt, erscheinen im Vergleich zu den Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure weltweit eher als schleppend.
- Folgt man den internationalen Vergleichsstudien zur E-Demokratie, dann zählen zu den Vorreiterregionen die anglophone Welt inkl. Kanada, der baltische Raum sowie Ostasien, insbesondere Südkorea.
- Bei den staatlichen Aktivitäten zum Interneteneinsatz wird dem E-Government (also dem Bestreben, die verwaltungsinternen Abläufe und die bürgerorientierten Dienste durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken zu verbessern) deutlich mehr Gewicht beigemessen als dem Bereich der E-Demokratie und E-Partizipation.
- Innerhalb des Bereiches der E-Demokratie gelten die Parlamente oft als Nachzügler, obwohl hier durchaus auch vorbildhafte Anwendungen mit Pioniercharakter, z. B. im Bereich von Konsultationen, zu finden sind. Die Parlamente Großbritanniens, aber auch Deutschlands, gelten als vergleichsweise besonders aktiv und innovativ.
- Der Einsatz des Internets im Bereich von E-Demokratie und E-Parlament ist bezüglich der Informationsfunktion relativ weit gediehen, während die kommunikativen und insbesondere die deliberativen und partizipativen Elemente eher schwach entwickelt sind. Informationsreiche Angebote sind aber in jedem Fall eine gute Voraussetzung für eine gehaltvolle bürger-schaftliche Deliberation und Teilhabe.

Alles in allem stecken die E-Partizipation und die parlamentarische E-Demokratie noch in den Kinderschuhen, und die darin eingebetteten E-Petitionssysteme erscheinen fast als Speerspitze einer Entwicklung hin zu einer größeren Transparenz der politischen Verfahren und zu einer stärkeren Bürgerbeteiligung. Fragt man nach den Gründen für diese herausgehobene Stellung von E-Petitionen im Kontext der E-Demokratie, dann lautet eine

Antwort, dass mit der Einführung von E-Petitionssystemen in der Regel an den bestehenden Verfahrensweisen nichts geändert wird, diese nur durch elektronische Funktionen angereichert werden. Dies vereinfacht den Einführungsprozess und reduziert die Innovationshürden. Günstig ist auch, dass im Petitionswesen die Bürger die Themen setzen und hierfür das Internet genutzt werden kann, die Entscheidungsbefugnisse indessen beim Adressaten verbleiben. Problematisch bleibt, wenn bei den Bürgern eine Erwartung entsteht, dass ihnen ein messbar größerer Einfluss zugestanden wird, dies aber von der Politik nicht umgesetzt werden kann.

Es erscheint deshalb sinnvoll, stärkere von schwächeren Formen der E-Partizipation zu unterscheiden und diese Kriterien auf E-Petitionen zu beziehen. Danach sind schwache Formen der E-Partizipation diejenigen, die nicht oder nur in eingeschränktem Maße an politische Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse angebunden sind. Starke Formen der E-Partizipation liegen vor, wenn die Bürgerbeteiligung direkt und institutionell abgesichert in politische Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse einfließt.

Insgesamt zeigt der vorliegende Diskussionsstand zur E-Partizipation, dass erfolgreiche „starke“ E-Partizipation gewissen Kriterien genügen muss:

- Für den jeweiligen Gegenstand und die jeweilige Zielgruppe muss ein angemessenes „Format“ gefunden werden. Dies muss nicht in jedem Fall ein so anspruchsvolles auf Deliberation zielendes Format wie ein Onlinediskussionsforum sein.
- Werbung und Zugang für das Partizipationsangebot müssen über geeignete und zielgruppenspezifische Kanäle erfolgen. Das Internet stellt dabei immer nur eine Möglichkeit unter anderen dar.
- Je stärker das Partizipationsangebot eine direkte Kommunikation mit der Politik und einen direkten Einfluss auf politische Prozesse nahelegt oder solche Erwartungen schürt, desto höher muss das Maß an Transparenz über die politische Verwertung des Bürgerengagements sein.
- Starke Partizipation setzt nicht nur auf Bürgerseite einen entsprechenden Einsatz von Zeit und Ressourcen voraus, sondern erfordert auch aufseiten der Politik eine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung.

Internationale Erfahrungen mit E-Petitionen

Die Analysen von E-Petitionssystemen im Ausland (Kap. V) zielen auf ein besseres Verständnis der Gestaltungsoptionen und Nutzungserfahrungen: Welche Ziele wurden formuliert und wie wurden diese erreicht? Welche Probleme traten auf und was hat sich bewährt? Wie wurden die Angebote angenommen? Wie beeinflusste der politisch-institutionelle Kontext die Ausgestaltung des E-Partizipationssystems und seine Nutzung?

Schottland

Das elektronische Petitionssystem des schottischen Parlaments hat international zweifelsohne eine Vorreiterrolle bei parlamentarischen E-Petitionssystemen eingenommen. Es wurde so zum Vorbild auch für andere Petitionssysteme, nicht zuletzt für den Deutschen Bundestag, der auch die schottische Software für die Einreichung, Mitzeichnung und Onlinediskussion im Rahmen seines Modellversuchs einsetzte.

Eine wesentliche Besonderheit des schottischen Systems ist, dass es bereits im Zuge der Neugründung des schottischen Regionalparlaments – dieses wurde 1999 im Zusammenhang von Dezentralisierungs- und Regionalisierungsprozessen in Großbritannien neu geschaffen – konzipiert wurde. Vier normative Leitprinzipien – „sharing the power“, „accountability“, „access and participation“, „equal opportunities“ – lagen der Ausgestaltung des parlamentarischen Systems zugrunde und schlugen sich auch im parlamentarischen Petitionswesen nieder. Insgesamt grenzte man sich bei diesem Reformprozess von den Verfahrensweisen des Zentralparlaments in London ab und orientierte sich stärker an den Parlamenten auf dem Kontinent. Der durch die Neugründung freigesetzte Reformimpuls, bei dem auf bestehende Institutionen keine Rücksicht genommen werden musste, ermöglichte hinsichtlich Transparenz, Offenheit, Zugänglichkeit und Partizipation ein Niveau, das auch in Kontinentaleuropa nur selten anzutreffen ist. Dies lässt sich insbesondere am Petitionswesen zeigen.

Das schottische Petitionsverfahren bietet ein Höchstmaß an Transparenz und Zugänglichkeit. Es garantiert, z. B. anders als beim Parlament Großbritanniens, eine Bearbeitung und Bescheidung einer Petition. Alle Petitionen sowie alle wesentlichen mit dem Petitionsverfahren zusammenhängenden Dokumente und Verfahrensschritte sind öffentlich und dabei meist über mehrere „Kanäle“ zugänglich. So können die Petitionssitzungen nicht nur vor Ort besucht werden, sondern diese werden auch im Internet per Video übertragen. Die Videoaufzeichnungen wie die Sitzungsprotokolle sind im Internet abrufbar, außerdem alle wesentlichen mit einer Petition im Zusammenhang stehenden Anfragen des Petitionsausschusses sowie die eingehenden Antworten und Stellungnahmen von Ministerien, Behörden, Verbänden. Natürlich sind auch der eigentliche Petitionstext und ergänzende Materialien zu seiner Unterstützung über das Internet einsehbar. Oft werden Petenten zu einer Ausschusssitzung eingeladen, um dort im direkten Gespräch mit den Parlamentariern ihr Anliegen zu vertreten.

Das umfassende Informations- und Dokumentationssystem, das den gesamten Verfahrensprozess einer Petition begleitet, ist in das Internetangebot des schottischen Parlaments integriert. Darüber hinaus gibt es eine zusätzliche Komponente, die sich auf die Einreichungsphase einer Petition bezieht, der sogenannte „ITC E-Petitioner“, der auch beim Deutschen Bundestag im Rahmen seines Modellversuchs zum Einsatz kam. Über diesen können Petitionen elektronisch übermittelt, unterstützende Unterschriften gesammelt und Petitionen in einem

Onlineforum diskutiert werden. Nie ist der Petent und der Bürger aber auf das Internet festgelegt: Auch wenn eine Petition nicht über das Internet eingereicht wurde, kann der ITC E-Petitioner genutzt werden, um Unterschriften zur Unterstützung einer Petition zu sammeln oder diese zur Diskussion zu stellen. Unterschriften für eine Petition können sowohl im Internet als auch auf herkömmliche Art und Weise gesammelt werden. Die unterschiedlichen Medien schließen sich nicht aus, sondern ergänzen sich.

Wenn auch in vielen Diskussionen über elektronische Petitionssysteme Unterschriftensammlung und Onlinediskussion besonders hervorgehoben werden, sollte deren verfahrensmäßige Bedeutung nicht überschätzt werden. Die Sammlung von Unterschriften dokumentiert allein ein bestimmtes öffentliches Interesse an einem Anliegen. Es gibt kein Quorum, was zur Einreichung einer Petition benötigt oder was eine Petition in einer bestimmten Art und Weise privilegieren würde. Die Onlinediskussion soll zwar in den parlamentarischen Entscheidungsprozess einfließen, den Parlamentariern wird sogar regelmäßig zu jedem Diskussionsforum einer Petition eine ca. zweiseitige Zusammenfassung vorgelegt, die direkte Beteiligung der Politik an den Diskussionsforen sowie die Berücksichtigung der Diskussionsergebnisse im Beratungsprozess verbleibt aber auf einem niedrigen Niveau.

Die Anzahl der übermittelten Petitionen an den Petitionsausschuss pro parlamentarisches Jahr ist – im Vergleich zum Petitionsaufkommen beim Deutschen Bundestag – eher bescheiden und auch tendenziell rückläufig. Waren es im ersten Parlamentsjahr 1999/2000 knapp 200, so waren es in den letzten beiden Parlamentsjahren jeweils weniger als 100 Petitionen.

Bei der Beurteilung des Eingabeaufkommens beim schottischen Parlament ist zu berücksichtigen, dass Petitionen nur Gegenstände umfassen können, für die das Parlament eine Zuständigkeit besitzt. Das ist z. B. der Gesundheits-, Bildungs-, Umwelt- und Verkehrsbereich. Petitionen werden auch nur akzeptiert, wenn sie ein öffentliches Interesse formulieren, auch wenn die Abgrenzung im Einzelfall vermutlich schwierig ist. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass es seit 2002 einen schottischen Ombudsmann für den öffentlichen Dienst gibt, dessen Arbeitsschwerpunkte bei der örtlichen Raumplanung, Wohnungsangelegenheiten und der Gesundheitsvorsorge liegen. Im Berichtsjahr 2007/2008 gingen bei ihm 2 418 Beschwerden und 1 779 Anfragen ein. Schließlich ist daran zu erinnern, dass sich Schotten natürlich auch an britische Institutionen mit Petitionen wenden können.

Der Anteil der elektronisch übermittelten Petitionen hat im letzten parlamentarischen Jahr 2007/2008 einen Anteil von fast zwei Dritteln erreicht. Eine generelle Erhöhung des Petitionsaufkommens durch das Internet ist jedoch nicht zu beobachten.

Großbritannien

Beim britischen Parlament können Petitionen nicht direkt an das Parlament gerichtet werden, sondern müssen zunächst von einem Abgeordneten aufgegriffen werden, der

allein das Recht hat, Petitionen dem Parlament vorzulegen („MP-Filter“ oder „Sponsorshipmodell“). In der wechselvollen Geschichte des britischen parlamentarischen Petitionswesens ist gegenwärtig die Situation die, dass es keinen parlamentarischen Petitionsausschuss gibt und die Behandlung einer Petition auch keine Verfahrensgarantien aufweist: Die Petition kann geprüft, behandelt, debattiert, beschieden und beantwortet werden – oder auch nicht. So ist es nicht überraschend, dass die Anzahl der beim Parlament eingereichten Petitionen in jüngster Zeit mit 100 bis 150 Petitionen jährlich sehr gering war. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass es auf Ebene des Gesamtstaates zusätzlich ein dem Parlament berichtspflichtiges Ombudswesen gibt, dass in Schottland und Wales parlamentarische Petitionsausschüsse existieren und dass auch auf lokalpolitischer Ebene Petitionen eingereicht werden können.

Im britischen Parlament gibt es zurzeit Bestrebungen, diese eher missliche Situation, was das Ansehen, die Nutzung und die Verfahrensgarantien des Petitionswesens angeht, zu beheben. Im Zuge dieser Reformpläne wurde auch die Einführung eines elektronischen Petitionssystems erwogen. Das Parlament reagiert damit nicht zuletzt auf die sehr öffentlichkeitswirksame Einführung eines elektronischen Petitionssystems beim britischen Premierminister im November 2006. Über dieses System wurden bisher über 30 000 Petitionen eingereicht und mehr als 8 Millionen Unterschriften gesammelt. Petitionen, die 200 Unterstützungsunterschriften vorweisen und den Zulassungskriterien entsprechen, werden durch die zuständigen Regierungsstellen beantwortet. Alle Unterzeichner werden darüber per E-Mail informiert. Eine öffentliche Diskussion unter den Bürgern und zwischen Bürgern und Politik ist im Rahmen des elektronischen Petitionssystems beim Premierminister allerdings nicht vorgesehen.

Die Kritik an diesem System hat sich u. a. daran festgemacht, dass ohne den Austausch von Argumenten zu einem Anliegen nur populistischen Tendenzen Vorschub geleistet und dem mit demokratischen Prozessen verbundenen deliberativen Verfahren keine Rechnung getragen würde. Außerdem wurde kritisiert, dass die Ansiedlung des elektronischen Petitionssystems beim Premierminister – unter Umgehung und damit Schwächung des Parlaments – die Vormacht der Exekutive in Großbritannien weiter verfestige.

Insgesamt gesehen spiegeln die Diskussionen über das Petitionswesen auf den verschiedenen politischen Ebenen die Grundlinien einer umfassenden Auseinandersetzung über die Modernisierung und Neuaustarierung des politischen Systems in Großbritannien wider.

Südkorea

Südkorea gilt seit Jahren als eines der führenden Länder in der Verbreitung und Nutzung des Internets einschließlich mobiler und breitbandiger Anwendungen. Auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung sowie der politischen Kommunikation und Partizipation werden ambitionierte Modernisierungsstrategien unter Einbezug von Informations- und Kommunikationstechnologien verfolgt.

Diese Modernisierungsstrategien können auch als Reaktion auf eine sehr vielfältige, oft regierungskritische politische Nutzung des Internets durch Bürger und zivilgesellschaftliche Organisationen gedeutet werden. Die staatlichen Aktivitäten im Ombuds- und Petitionswesen sind vor diesem Hintergrund zu interpretieren.

In Südkorea ist das Petitionsrecht in der Verfassung verankert; die staatlichen Stellen sind verpflichtet, Petitionen zu prüfen. Dem Parlament wird im Petitionswesen laut Verfassung allerdings keine besondere Rolle beigemessen. Das Gesetz über die Rechte und Kompetenzen des Parlaments weist zwar den parlamentarischen Ausschüssen die Aufgabe zu, sich mit Petitionen zu befassen, die in ihr Politikfeld fallen, dies wird aber kaum wahrgenommen. Darüber hinaus gibt es ein ganzes Netz von Einrichtungen, die für Bürgereingaben besonders zuständig sind und bei denen Tausende von Beschwerden und Bitten jährlich eingehen. Diese sind entweder – mit einer gewissen Unabhängigkeit – der Exekutive oder allen drei Gewalten zugeordnet. Dazu zählen u. a. das Board of Audit and Inspection (BAI), ein Verbraucherschutzgremium, das Amt des Ombudsmannes sowie eine Menschenrechts- und eine Antikorruptionskommission.

Der Ombudsmann ist seit 2007 zuständig für einen zentralen Telefonservice („Government Call Center“) zur Annahme von Beschwerden und Hilfesuchen. Dieser wurde eingerichtet, um den Zugang von Bevölkerungsteilen, die nicht das Internet nutzen, zu gewährleisten. Darüber hinaus ist beim Ombudsmann ein zentrales E-Partizipationsportal angesiedelt. Hierüber können Nutzer sowohl Beschwerden und Anregungen übermitteln als auch an Diskussionen über politische Themen in Onlineforen teilnehmen. Eines der zentralen Ziele dieses E-Partizipationsportals ist es, eine einzige zentrale Anlaufstelle für Bürgerbeschwerden, Bürgervorschläge und den Bürgerdialog zu allen Regierungsressorts, allen staatlichen Ebenen und allen Politikfeldern zu entwickeln. In dieses Portal ist eine Petitionsfunktion integriert.

In offiziellen Regierungsdokumenten werden die Vorteile dieser Plattform wie folgt benannt:

- eine höhere Zufriedenheit bei den Petenten;
- eine deutlichere Verkürzung der Bearbeitungszeiten;
- eine Stimulierung des bürgerschaftlichen Engagements insgesamt.

Probleme gibt es offensichtlich bei den öffentlichen Verwaltungen, die nur begrenzt bereit sind, die Eingaben der Bürger ernst zu nehmen und das Bürgerengagement als Chance zu sehen.

Queensland (Australien)

Bereits 2002 führte das Parlament von Queensland, soweit ersichtlich nach Schottland als zweites Parlament weltweit, ein E-Petitionssystem ein. Diese Stärkung des parlamentarischen Petitionswesens war eingebettet in eine umfassende E-Demokratieinitiative, deren Ziel es war, politische Partizipation und Bürgerengagement zu stärken und das öffentliche Ansehen von Politik und öf-

fentlichen Institutionen zu verbessern. Bestandteile dieser von Regierungsseite ausgehenden Programmatik waren neben der Modernisierung des Petitionswesens die Einführung von internetbasierten Konsultationen sowie die Videoübertragung der Parlamentssitzungen im Internet.

Man muss diese Programmatik vor dem Hintergrund der um die Jahrtausendwende noch herrschenden allgemeinen Interneteuphorie und vor einer spezifischen Krisenwahrnehmung des politischen Systems in Queensland sehen: Queensland war durch eine langanhaltende Einparteiendominanz und die Wahl von Premierministern mit autokratischen Zügen geprägt. Zur Jahrtausendwende führte der rasche Aufstieg von neuen „Antiestablishmentparteien“ zu erheblichen Verwerfungen des Parteiensystems.

Das parlamentarische Petitionswesen ist eher als schwach einzuschätzen. Bürgeranliegen müssen, ähnlich wie in Großbritannien, über einen Abgeordneten an das Parlament herangetragen werden. Eine Prüfung und ein Prüfungsbescheid sind nicht garantiert.

Das elektronische Petitionssystem hat an den etablierten Verfahrensschritten nichts geändert, sondern wurde entsprechend diesen bewusst nachgebildet. Die Einreichung erfolgt nicht über das E-Petitionssystem, sondern der Petent muss zunächst einen Abgeordneten finden, der seine Petition übernimmt und formal in das Parlament einbringt. Erst danach wird die Petition gegebenenfalls elektronisch eingereicht. Die wesentliche Funktion des elektronischen Petitionssystems ist die Veröffentlichung des Petitionstextes und die Sammlung von unterstützenden Unterschriften. Ein Diskussionsforum, wie in Schottland, Deutschland oder bei den norwegischen Kommunen, existiert nicht. Es gibt aber Überlegungen, solche Diskussionsforen, eventuell auch in der Phase der Erstellung einer Petition, einzurichten. Nach Abschluss der Mitzeichnungsphase werden die elektronischen Petitionen wie die herkömmlichen behandelt. Eine inhaltliche Befassung des Parlaments oder eines Parlamentsausschusses mit der Petition findet in der Regel nicht statt. Von Bedeutung ist einzig die Übermittlung der Petition durch das Parlament an den zuständigen Minister. Dieser kann, muss aber nicht, eine Stellungnahme abgeben. Liegt eine solche vor, wird diese an den Petenten übermittelt und im Falle der elektronischen Petition im Internet veröffentlicht. Auch die elektronischen Mitzeichner, soweit gewünscht, erhalten diese Stellungnahme des Ministeriums zugeschiedt. Es wird berichtet, dass mit der Einführung des E-Petitionssystems und der Veröffentlichung von Petitionen und Stellungnahmen der Ministerien die Anzahl der Antworten durch die Ministerien zugenommen hat – ein sicherlich für das Petitionswesen positiv zu bewertender Effekt.

Die Einführung des E-Petitionssystems hat bisher keinen Impuls zu einer generellen Steigerung des Petitionsaufkommens erkennen lassen. Bei der Beurteilung des parlamentarischen Petitionsaufkommens ist zu beachten, dass es neben parlamentarischen Petitionen auch die Möglichkeit gibt, sich an einen Ombudsmann zu wenden. Ein Großteil der individuellen Beschwerden über das Verwal-

tungshandeln wird über diesen Ombudsmann abgewickelt.

Auffallend ist, dass im Zeitraum 2002 bis 2007 durchgängig mehr Papierpetitionen als elektronische Petitionen beim Parlament eingereicht wurden und dass die Anzahl der über das E-Petitionssystem gesammelten Unterschriften insgesamt stets niedriger war als die der herkömmlich gesammelten Unterschriften. Allerdings ist festzustellen, dass über die Jahre die Nutzung des E-Petitionssystems zur Veröffentlichung von Petitionen und zum Sammeln von Unterschriften zugenommen hat.

Norwegen

Der Fall Norwegen weist einige Besonderheiten auf. Die betrachtete staatliche Ebene ist die kommunale Ebene. Die Einführung eines formalen kommunalen Petitionsrechts erfolgte erst 2003 und steht im Zusammenhang mit der Wahrnehmung einer politischen Krise, die sich an einem langanhaltenden Rückgang der Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen festmachte. Mit der Einführung eines kommunalen Petitionsrechts hoffte man, dem entgegenwirken zu können.

Für die gültige Einreichung einer Petition muss allerdings ein Quorum erreicht werden, das bei Gemeinden und Städten bei 300, bei Landkreisen bei 500 Mitzeichnern liegt – eine für Petitionen im internationalen Vergleich eher ungewöhnliche Hürde. Die norwegische kommunale Petition erscheint deshalb fast wie eine Mischung zwischen einer Petition und einem Bürgerantrag nach deutschem Recht, über den die Bürger einer Gemeinde bei Erfüllung eines Quorums die Behandlung eines Themas im Gemeinderat erzwingen können.

Der kommunale Reformimpuls führte 2005 dazu, dass ein elektronisches Petitionssystem entwickelt wurde, das sich in den Funktionen an das schottische Vorbild anlehnte. Dieses wurde bisher in 14 Kommunen eingeführt, deren Größe zwischen wenigen Tausend und einigen Zehntausend Einwohnern liegt. Die mit der Einführung des elektronischen Petitionssystems verbundenen Ziele waren, das kommunale Petitionsrecht weiter bekannt zu machen und dessen Nutzung zu steigern, den Zugang zum Petitionssystem zu erleichtern, die Transparenz über das Verfahren zu erhöhen, das Informationsangebot anzureichern und jüngere Altersgruppen zu mobilisieren.

Das eigentliche Einreichungs- und Bearbeitungsverfahren von E-Petitionen weist im Vergleich zu den bisher dargestellten Beispielen – mit Ausnahme des Quorums – keine Besonderheiten auf. Nach Einreichung und Prüfung der Petition wird diese im Internet veröffentlicht, und es können Unterschriften gesammelt und das Onlineforum zur Diskussion genutzt werden. Nach Abschluss dieser Phase und bei Erreichung des Quorums wird zu der Petition in der Gemeindeverwaltung eine Stellungnahme erarbeitet und diese dem Gemeinderat zusammen mit der Petition vorgelegt. Der federführende Petent soll über alle Verfahrensschritte informiert werden.

Die bisherigen Erfahrungen sind allerdings eher ermutigend. In den beteiligten 14 Pilotkommunen wurden wäh-

rend des zweijährigen Einführungszeitraums von 2005 bis 2007 nur 17 E-Petitionen und eine Papierpetition eingereicht. Von den elf Petitionen, die im betrachteten Zeitraum die Einreichungsphase abgeschlossen hatten, erreichten nur zwei das erforderliche Quorum, wobei in einem Fall zusätzlich Unterschriften auf Papier gesammelt wurden. Die Diskussionsforen wurden nur in einem sehr geringen Umfang genutzt. Keine der Petitionen erhielt mehr als zwölf Kommentare. Aus Sicht der Politik wurde den kommunalen Petitionen und insbesondere den E-Petitionen trotzdem eine gewisse Wirkung beigemessen. Durch die (potenzielle) Öffentlichkeit des Bürgeranliegens fühlten sich die politischen Institutionen diesem stärker verpflichtet. Dennoch war für die in einer Untersuchung befragten Petenten und Kommunalpolitiker klar, dass der Petitionskanal nicht als das wirksamste Mittel der politischen Einflussnahme anzusehen sei. Direkte Gespräche mit den Gemeindevertretern und Kommunalpolitikern seien in der Regel effektiver.

Bei der Bewertung des Petitionsgeschehens in den untersuchten norwegischen Kommunen ist allerdings zu berücksichtigen, dass das relativ neue kommunale Petitionsrecht sich vermutlich im politischen Bewusstsein der Bevölkerung noch wenig präsent ist und unter den spezifischen Bedingungen kleiner Gemeinden vielleicht die eher formalen Formen schriftlicher Kommunikation über das Internet weniger geeignet erscheinen als die direkte und persönliche Kommunikation.

Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ des Deutschen Bundestages

Im September 2005 startete der Deutsche Bundestag einen zweijährigen Modellversuch „Öffentliche Petitionen“, der durch das TAB in Zusammenarbeit mit Zebra-log Ende 2006, Anfang 2007 evaluiert wurde (Kap. VI). Die Ergebnisse wurden dem Deutschen Bundestag im Frühjahr 2007 vorgelegt, und dieser beschloss im Juni 2007 die Überführung des Modellversuchs in den Regelbetrieb sowie die Vergabe eines Entwicklungsauftrags für ein neues, eigenes Softwaresystem. Dieses wurde im Oktober 2008 in Betrieb genommen.

Was zeichnet das System der „Öffentlichen (elektronischen) Petitionen“ des Deutschen Bundestages aus? Petitionen können elektronisch als Anhang einer E-Mail eingereicht werden. Sie werden nach Prüfung durch den Ausschuss im Internet veröffentlicht und können dort unterstützend mitgezeichnet und in einem Internetforum diskutiert werden. Sie werden danach wie andere Petitionen bearbeitet, geprüft und beschieden. Die Entscheidung mit der Begründung wird wiederum im Internet veröffentlicht.

Die Betonung des öffentlichen Charakters einer Petition weist darauf hin, dass bisher Petitionen, wie auch die Petitionsbeschlüsse des Bundestages mit ihren Begründungen, vom Bundestag nicht veröffentlicht wurden. An dieser Position hat sich prinzipiell nichts geändert. Öffentlich über das Internet zugänglich sind heute weni-

ger als 2 Prozent aller Petitionen. Die Mitzeichnungsfunktion wurde seit Beginn des Modellversuchs von mehr als 1 Millionen Personen genutzt und mehrere Tausend Bürger haben sich an den Onlineforen mit Diskussionsbeiträgen beteiligt.

Die im Rahmen des Projekts durchgeführten Befragungen von Politikern, deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, der Bundestagsverwaltung und der Petenten ergaben insgesamt ein positives Urteil zum Modellversuch. Allerdings besteht auch eine Reihe von Problemen und Mängeln des Systems. So wies die Software des Modellversuchs erhebliche Schwachpunkte in der Bedienbarkeit sowie der Leistungsfähigkeit auf. Sie war außerdem als reine Insellösung nicht in die informationstechnische Umgebung des Bundestages eingebunden, was zu Reibungsverlusten und Ineffizienzen führte.

Versucht man die Frage zu beantworten, ob sich durch die Möglichkeit, Petitionen über das Internet einzureichen (und diese dort zu veröffentlichen, Unterschriften zu sammeln und zu diskutieren), die Anzahl der Petitionen insgesamt erhöht hat, dann gibt das vorliegende Datenmaterial aus den Jahren 2006 und 2007 keinen Hinweis für eine solche internetbedingte Erhöhung. In Bezug auf das Ziel, Bevölkerungsgruppen über das Internet zu erreichen, die bisher am Petitionsgeschehen deutlich unterrepräsentiert waren, ist die Bilanz gemischt. Sowohl die neuen Internetpetenten als auch die herkömmlichen Petentengruppen unterscheiden sich vom Durchschnitt der Bevölkerung dahingehend, dass Männer und besser ausgebildete Bevölkerungsgruppen deutlich überrepräsentiert sind. Durch den Modellversuch ist es allerdings gelungen, jüngere Bevölkerungsgruppen zu erreichen, nicht aber mehr Frauen und Bevölkerungsgruppen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen.

In Bezug auf eine größere Transparenz des Petitionsverfahrens hat der Modellversuch zwar erste Schritte eingeleitet. Der Umfang der zur Verfügung gestellten Informationen ist aber bisher gering und insbesondere der Anteil der veröffentlichten Petitionen mit weniger als 2 Prozent noch sehr niedrig.

Hohe Erwartungen wurden an das Diskussionsforum gestellt. Gleichzeitig gab es Bedenken, was seinen möglichen Missbrauch angeht. Die Beteiligung an den Diskussionsforen zu den einzelnen Petitionen war dann überraschend stark und die Qualität dieser Diskussionen in der überwiegenden Zahl der Fälle hoch. Gleichwohl mussten durch den Moderator auch Beiträge gelöscht und in wenigen Ausnahmefällen auch einzelne Foren geschlossen werden. Das Hauptproblem der Foren liegt in der Schnittstelle zum eigentlichen Petitionsverfahren. Eine systematische und regelmäßige Auswertung und eine Berücksichtigung im Petitionsverfahren fanden nicht statt. Auch kam es nicht zu einem Dialog zwischen Bürgern und Politikern, was, wie aus den durchgeführten Befragungen ersichtlich wurde, die teilnehmenden Bürger überwiegend erwarteten, die Politik aber aus Zeitgründen ablehnte.

Gestaltungsoptionen und Forschungsdesiderate

Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) hat eine Reihe von in erster Linie softwaretechnischen Vorschlägen zur Weiterentwicklung des elektronischen Petitionssystems des Deutschen Bundestages gemacht (Kap. VII), von denen einige bereits im Zuge der Neuentwicklung eines elektronischen Petitionssystems des Deutschen Bundestages aufgegriffen wurden. Eine anhaltende Quelle von Missverständnissen war die bisherige Trennung der elektronischen Eingabeverfahren: einerseits über ein Webformular, wobei diese Petition dann im normalen Verfahren weiterbehandelt wurde, und andererseits über einen Anhang an eine E-Mail für die Veröffentlichung der Petition im Internet mit Mitzeichnungs- und Diskussionsfunktion. Es wurde vorgeschlagen, diese Trennung aufzuheben und den Petenten – unabhängig davon, auf welchem elektronischen Weg er seine Petition übermittelt – die Wahlmöglichkeit zu geben, für eine Behandlung der eigenen Petition als „öffentliche Petition“ zu optieren. Auch dies wurde mit dem neuen System ab Herbst 2008 umgesetzt. Generell wäre zu prüfen, ob nicht die bestehenden Verfahren so geändert werden sollten, dass Übergänge zwischen den verschiedenen Medien erleichtert und die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Petenten über das Verfahren erweitert werden. So könnte es – wie in anderen Ländern – möglich sein, dass auch schriftlich eingereichte Petitionen im Internet veröffentlicht werden, oder dass Unterschriften zu einer Petition sowohl auf Papier als auch im Internet gesammelt werden können. Der Petent könnte z. B. selbst festlegen, wann er seine Petition veröffentlichen und welchen Zeitraum er für die Mitzeichnungs- und Diskussionszeit ansetzen will.

In Bezug auf das Diskussionsforum sieht das TAB die Notwendigkeit, dessen Zielsetzungen und Verwendungszwecke – jenseits technischer Realisierungen – genauer zu klären und die Ergebnisse dieses Klärungsprozesses gegenüber den Petenten und der Öffentlichkeit zu kommunizieren. Die gegenwärtige Situation, wo zumindest gegenüber der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen könnte, die Foren dienten auch der Diskussion zwischen Politik und Öffentlichkeit und ihre Ergebnisse würden im weiteren Petitionsverfahren systematisch verarbeitet, sollte nicht aufrechterhalten, sondern in der einen oder anderen Form geklärt werden. Eine erwägenswerte Option für den Einsatz von Diskussionsforen zu einzelnen Petitionen könnten elektronische „Anhörungen“ sein – vergleichbar mit den öffentlichen Ausschusssitzungen. Die Abgeordneten könnten hierfür ein für sie besonders relevantes Thema auswählen und gezielt ihre Fragen und Argumente zum jeweiligen Themenkomplex einbringen.

Des Weiteren könnte durch moderne softwaretechnische Such-, Sortier-, Bewertungs- und Klassifizierungsfunktionen der Zugriff auf die Diskussionsforen – auch für den Bundestag – gegenüber der Situation im Modellversuch drastisch verbessert werden. Durch automatisierte Profildienste könnten die Abgeordneten und ihre Mitarbeiter stärker von den Eingaben und Argumenten der Bürgerinnen und Bürger profitieren. Zu denken wäre hier an indi-

viduell einrichtbare, automatische Such- und Benachrichtigungsprofile über Petitionen, die z. B. den eigenen Wahlkreis oder ein bestimmtes Themengebiet betreffen.

Der Vorschlag des TAB zur Einrichtung einer Leit- und Servicestelle für Petitionen, Beschwerden und Eingaben beim Deutschen Bundestag greift die Problematik der Vielfalt von Eingabestellen für die Orientierung der Bürger auf. Der Deutsche Bundestag könnte sich über eine solche Leit- und Servicestelle als zentrale Petitionsinstanz weiter profilieren. Die Bürger sollten in optimaler Weise über die Profile der einzelnen Eingabestellen informiert und in der Auswahl einer geeigneten Stelle beraten werden. Über eine internetgestützte Plattform könnte die Mehrzahl der Anfragen bereits datenbankgestützt erledigt werden.

Zu den Forschungsbedarfen zählt, dass insbesondere in der politikwissenschaftlichen Forschung Petitionen und E-Petitionen kaum behandelt werden. Erstaunlicherweise gibt es keinerlei Befragungen zur Bekanntheit, dem Ansehen, der Nutzung sowie dem Erfolg des Petitionswesens in Deutschland. Unter dem Eindruck der quantitativen wie qualitativen Vielfalt der Bürgereingaben könnten Bedarf, Konzept und Realisierungschancen einer wissenschaftlichen Petitionsberichterstattung geprüft werden.

Insgesamt gesehen erscheint es angezeigt, dem sich dynamisch entwickelnden Petitionswesen in Politik und Forschung noch stärker Beachtung zu schenken. Insofern es gelingt, sowohl die Reformchancen im institutionellen Bereich als auch die sich ständig erweiternden technischen Möglichkeiten aufeinander abzustimmen, können E-Petitionen einen wichtigen Beitrag zu einer partizipatorischen Modernisierung der Demokratie leisten.

I. Einleitung

Seit September 2005 ermöglicht der Deutsche Bundestag die Einreichung, Veröffentlichung, Mitzeichnung und Diskussion von Petitionen im Internet. Dieser Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ war Ausgangspunkt für die Beschäftigung des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) mit dem Einsatz des Internets im Petitionswesen. In diesem einleitenden Kapitel wird zunächst auf den thematischen Hintergrund der Studie eingegangen, dann die Fragestellungen und die Projektdurchführung geschildert und schließlich der Aufbau des Gesamtberichts erläutert.

1. Thematischer Hintergrund

Das Petitions- und Ombudswesen steht nicht im Mittelpunkt des politischen, öffentlichen und wissenschaftlichen Interesses. Allerdings ist es im Rahmen des Einsatzes des Internets zur Stärkung der Beteiligung von Bürgern am politischen Leben – sogenannte E-Demokratie oder auch „digitale Demokratie“ (Kap. IV) – zu besonders interessanten, internetgestützten Varianten des Petitionierens gekommen, die üblicherweise als Online-, Internet- oder E-Petitionen bezeichnet werden (Kap. II.2). Prominente Beispiele sind das internetgestützte Petitionssystem des schottischen Parlaments (Kap. V.2) und die

„öffentlichen Petitionen“ des Deutschen Bundestages (Kap. VI). Diese sind auch wesentlicher Gegenstand der hier vorgelegten Untersuchung.

Das TAB konnte bei der aktuellen Studie anschließen an das thematisch breiter angelegte TA-Projekt zu „Netzöffentlichkeit und digitaler Demokratie“. In den damaligen Untersuchungen standen u. a. die folgenden Fragen im Mittelpunkt (Grunwald et al. 2006, S. 9 ff.):

- Wie verändern sich durch das Internet die Möglichkeiten für politische Information, Kommunikation und Partizipation?
- Wie sehen und nutzen Institutionen der Exekutive und Parlamente die Internetkommunikation?
- Welche Angebote tragen besonders zur Realisierung der Demokratiepoteziale des Internets bei?

Die Konstituierung von Öffentlichkeit und Gegenöffentlichkeit wurde als eine der wesentlichen Potenziale des Internets identifiziert, außerdem die Möglichkeiten politischer Information, Deliberation und Partizipation. Allerdings, so die damalige Studie weiter, sind es vor allem die bereits politisch Aktiven und Kenntnisreichen, die diese Potenziale ausschöpfen können. Diese stellen auch höhere Ansprüche an die Politik hinsichtlich des Zugangs zu politischen Informationen, der Transparenz politischer Prozesse und der Teilhabe an der Entscheidungsfindung, die über das Internet realisiert werden sollen. Für den Erfolg internetvermittelter, direkter Kommunikation zwischen Staat und Bürgern seien eine klare Zweckbestimmung, Transparenz in Bezug auf die Beteiligung der Politik sowie die Nutzung der Diskussionsergebnisse und zielgruppenrelevante Themen von Bedeutung (Grunwald et al. 2006, S. 15, 21).

Petitionen und E-Petitionen stellen nur einen kleinen Ausschnitt aus dem weiten Feld der E-Demokratie dar. Sie sind aber nicht nur wegen einiger interessanter Anwendungen von besonderem Interesse, sondern auch wegen ihres spezifischen politischen Charakters, der sie in gewisser Weise für Anwendungen des Internets prädestiniert: Bürger wenden sich mit ihren Anliegen an das Parlament oder einen anderen Petitionsadressaten, um auf die politische Willensbildung und die Öffentlichkeit einzuwirken. Diese Bürger-zu-Politik-Kommunikation mündet in einem Verfahren zur Bearbeitung von Petitionen, die zumindest im Falle des Bundestages eine Prüfung und Beratung sowie einen Bescheid an den Petenten einschließt. Bürgerrelevante Themen durch die Vorbringungen der Bürger selbst, Verfahrenstransparenz und klare Zweckbestimmung – bereits vorne als Erfolgsbedingungen für die politische Internetkommunikation zwischen Bürger und Staat benannt – scheinen im Falle elektronischer Petitionen in hohem Maß gegeben. Dies ist jedenfalls die Ausgangsvermutung, der im Folgenden nachgegangen wird.

2. TA-Projekt „Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe“

Die Anregung zu diesem TA-Projekt ging vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages aus, der im September 2005 einen zweijährigen Modellversuch „Öffent-

liche Petitionen“ im Internet begann und für die Entscheidung zur Überführung des Modellversuchs in den Regelbetrieb, die im Sommer 2007 anstand, eine Evaluation durch das TAB anregte. Nach einem Beschluss des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung wurde diese Anregung aufgenommen und das TA-Projekt „Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe“ im Oktober 2006 begonnen.

Die Untersuchungsfelder dieses Projekts gehen aber über den Modellversuch des Deutschen Bundestages hinaus. Um das Petitionswesen des Bundestages in Beziehung zu ähnlichen Aktivitäten von anderen Institutionen zu stellen, werden auch Beschwerden und Eingaben an andere staatliche und nichtstaatliche Eingabe-, Beschwerde- und Schlichtungsstellen betrachtet. Dabei wird von einer zunehmenden Ausdifferenzierung des Petitionswesens ausgegangen. Diese Ausdifferenzierung hat eine institutionelle und eine mediale Komponente, die sich gegenseitig beeinflussen: Die neuen Möglichkeiten des Internets führen zu neuen „petitionsähnlichen“ Angeboten und die etablierten Petitionsinstitutionen nutzen das Internet zu ihrer Profilierung.

Aber auch internationale Entwicklungen im Petitionswesen sollten in den Blick genommen werden. Von besonderem Interesse war dabei, in welcher Wechselbeziehung die unterschiedlichen politischen Systeme und Kulturen zu den Ausprägungen der Institutionen des Petitions- und Ombudswesens stehen und wie sich vor diesem Hintergrund spezifische auf das Petitionswesen bezogene Reformansätze herausgebildet haben.

Ein weiterer Schwerpunkt lag auf den durch das Internet ermöglichten partizipativen und diskursiven Elementen im Petitionsverfahren, die in manchen E-Petitionssystemen angeboten und in Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit auf ein breites Interesse stoßen.

Das TA-Projekt sollte so einen doppelten Beitrag leisten: Einerseits sollten für ein wichtiges E-Demokratieprojekt des Deutschen Bundestages, des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“, konkrete Empfehlungen zu seiner Fortführung und für die Gestaltung eines zukünftigen Systems erarbeitet werden; andererseits sollten die Untersuchungsergebnisse zur Einführung und Nutzung von E-Petitionssystemen im In- und Ausland einen Beitrag zur Diskussion um die Internetnutzung in der Politik im Allgemeinen und im Rahmen von Parlamenten im Besonderen liefern.

Im Einzelnen wurde in einer ersten Projektphase eine detaillierte Stärken-Schwächen-Analyse des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ durchgeführt (Kap. VI). In enger Abstimmung mit dem Projektteam des TAB führte Zebralog, Berlin, diese umfangreichen Befragungen und Analysen durch. Erste Ergebnisse aus dieser Projektphase wurden bereits im Mai 2007 dem Deutschen Bundestag in einem Diskussionspapier (Riehm/Coenen 2007) vorgelegt sowie in einem Ergebnisworkshop präsentiert. Die Entscheidung des Petitionsausschusses zur Überführung des Modellversuchs in den Regelbetrieb von Ende Juni

2007 nahm auf diese Untersuchungsergebnisse des TAB Bezug.

In der zweiten Projektphase wurden die Untersuchungen über den Bundestag hinaus ausgeweitet. Die institutionelle und mediale Ausdifferenzierung des Petitionswesens in der Bundesrepublik Deutschland sowie die unterschiedlichen Reformansätze waren Gegenstand eines Gutachtens des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen (Universität Duisburg-Essen 2008). Detailreiche Analysen des Petitionswesens im internationalen Vergleich unter Berücksichtigung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien wurden vom Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung Nexus, Berlin, im Rahmen eines weiteren Gutachtens erarbeitet (Nexus 2007). Fallstudien zum Interneteinsatz im Petitionswesen in ausgewählten Ländern wurden von Mitgliedern des Projektteams durchgeführt (Lindner/Blümel 2008).

Eine dritte, ursprünglich vorgesehene Projektphase, in welcher der Entwicklungs- und Einführungsprozess des neu zu implementierenden Systems „Öffentlicher Petitionen“ wissenschaftlich begleitet und einer weiteren Evaluierung unterzogen werden sollte, wurde auf die Jahre 2009 und 2010 verschoben, da die ursprüngliche, sehr ambitionierte Zeitplanung des Deutschen Bundestages zur Einführung eines neuen Systems nicht zu verwirklichen war.

3. Zum Aufbau des Berichts

Der Bericht umfasst zwei Hauptteile: Im ersten Teil (Kap. II u. III) geht es um das Petitionswesen im Allgemeinen und seine vielfältigen Ausprägungsformen im In- und Ausland. Im zweiten Teil (Kap. IV bis VI) stehen die elektronischen Petitionssysteme im Mittelpunkt. Der Bericht schließt mit übergreifenden Ergebnissen sowie Gestaltungsoptionen und Forschungsdesideraten (Kap. VII).

In Kapitel II wird zunächst eine Klärung vorgenommen, was unter Petitionen und im Vergleich dazu unter elektronischen Petitionen zu verstehen ist. Die Funktionen und institutionellen Einbettungen des Petitionswesens werden dargestellt. Schließlich wird die Diskussion über eine angebliche Entbehrlichkeit des Petitionswesens in modernen Demokratien und etablierten Rechtsstaaten aufgegriffen.

In Kapitel III wird auf die konkrete Ausgestaltung des Petitions- und Eingabewesens im In- und Ausland eingegangen. Dabei werden für Deutschland die parlamentarischen Petitionsausschüsse auf den verschiedenen staatlichen Ebenen sowie die staatlichen, aber thematisch spezialisierten „Beauftragten“ beim Parlament oder der Exekutive betrachtet. Des Weiteren werden Eingabe- und Beschwerdestellen in der Privatwirtschaft und im Mediensektor, einschließlich des Internets, dargestellt. Die Konkurrenz zwischen diesen Institutionen wird diskutiert. Die Vielfalt der Eingabestellen sowie ihre Einbettung in die Besonderheiten der jeweiligen politischen Systeme und Kulturen zeigen sich bei der Darstellung des

Petitions- und Ombudswesens im Ausland. Ein allgemeiner Entwicklungstrend oder gar ein internationales Standardmodell des Petitionswesens scheint es nicht zu geben.

Bevor auf elektronische Petitionssysteme im Einzelnen eingegangen wird, werden in Kapitel IV die politische Internetnutzung im Allgemeinen sowie die Bereiche E-Demokratie, E-Partizipation und E-Parlament im Besonderen behandelt. Es werden Einschätzungen zum internationalen Stand von E-Demokratie und E-Partizipation gegeben, wobei ein Schwerpunkt bei der parlamentarischen E-Demokratie liegt. Außerdem werden E-Petitionen in das Feld der E-Demokratie und E-Partizipation eingeordnet.

Im Mittelpunkt von Kapitel V stehen Fallstudien zur Einführung und Nutzung von E-Petitionssystemen bei den Parlamenten in Schottland und Queensland, den Gemeindeverwaltungen norwegischer Kommunen sowie bei der Exekutive in Großbritannien und Südkorea. Eingegangen wird auch auf private Anbieter von E-Petitionsplattformen sowie auf die Rolle von E-Petitionen für politische Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen. Die Bandbreite der Wechselwirkungen zwischen institutionellen und technischen Innovationen wird beispielhaft aufgezeigt, und es werden die unterschiedlichen Verfahren und technischen Funktionen der untersuchten Systeme sowie ihre politische Wirkung detailliert und vergleichend analysiert.

Vorgeschichte sowie Funktionsweise des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ des Deutschen Bundestages werden schließlich in Kapitel VI dargestellt. Insbesondere enthält dieses Kapitel die Ergebnisse der Evaluation des Modellversuchs. Die Evaluation umfasste u. a. umfangreiche Befragungen von Petenten, Interviews mit Mitgliedern des Petitionsausschusses, Fraktionsmitarbeitern und Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung sowie Analysen des Softwaresystems und der Diskussionsforen. Eingegangen wird u. a. auf die Resonanz des Modellversuchs in Öffentlichkeit und Politik, auf die Passfähigkeit des technisch-organisatorischen Systems „Öffentliche Petitionen“ vor dem Hintergrund der etablierten Verfahrensweisen des Bundestages, auf die Aufgabenangemessenheit und Nutzungsfreundlichkeit des Softwaresystems sowie auf die Qualität der Beiträge im Diskussionsforum.

Im Schlusskapitel VII werden zunächst einige übergreifende Ergebnisse dargestellt und diskutiert, dann Vorschläge zur verfahrensmäßigen und softwaretechnischen Neugestaltung des Systems „Öffentliche Petitionen“ des Deutschen Bundestages gemacht. Es folgen Ausführungen zu einigen Optionen für eine Weiterentwicklung des Petitionswesens des Deutschen Bundestages, die über die öffentlichen Petitionen hinausweisen und zu einer weiteren Profilierung des Petitionsausschusses beitragen könnten. Abschließend wird auf einige Bereiche hingewiesen, in denen dringender Forschungsbedarf besteht.

4. Danksagungen

Dieses Projekt hätte ohne die Kooperationsbereitschaft des Petitionsausschusses, des Ausschusssekretariats sowie der Unterabteilung Petitionen und Eingaben des Deutschen Bundestages nicht durchgeführt werden können. Für Interviews, Hintergrundgespräche und Demonstrationen standen freundlicherweise zur Verfügung: die Abgeordneten Kersten Naumann, Vorsitzende des Ausschusses, DIE LINKE, ihr Stellvertreter Gero Storjohann, CDU/CSU, sowie die Obleute Günter Baumann, CDU/CSU, Gabriele Lösekrug-Möller, SPD, Jens Ackermann, FDP, Heidrun Bluhm, DIE LINKE, Josef Winkler, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Fraktionsreferenten Gisela Schurath, CDU/CSU, Andrea Staschok, SPD, Andreas Bothe, FDP, Jana Muschalik und Kerstin Pohnke, DIE LINKE, Oliver Feldhaus, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Leiter der Unterabteilung Petitionen und Eingaben MDg Karl Dietrich Haase, der Leiter des Ausschusssekretariats MR Wolfgang Finger, dessen damaliger stellvertretender Leiter RD Ewald Zimmermann, MR Rolf Eising, BILDn Dr. Doris Schawaller, OARn Martina Swanson, OAR Hartmut Wahn und Tavia Janke von der Unterabteilung Petitionen und Eingaben.

Den Gutachtern für dieses Projekt danken wir an dieser Stelle nochmals ausdrücklich für ihren großen Einsatz, die konstruktive Zusammenarbeit, die Bereitschaft zur inhaltlichen Diskussion und nicht zuletzt für die Qualität der vorgelegten Texte. Insgesamt beteiligt waren (in alphabetischer Reihenfolge): Nico de Abreu, Nicolas Bach, Hans Hagedorn, Andreas Kühn, Oliver Märker, Renate Martinsen, Volkmar Pipek, Jessica Reiter, Sophie Scholz, Eckhard Schröter, Frauke Straatman, Matthias Trénel, Heike Walk, Torben Wiedenhöfer. Die Gutachten sind im Einzelnen in Kapitel VIII.1 aufgeführt.

Ohne die engagierte und geduldige Unterstützung durch die Kontaktpersonen im Ausland wäre die Analyse der internationalen Fallbeispiele nicht möglich gewesen. Besonders herzlich sei gedankt Kathy Buckner (International Teledemocracy Centre, Edinburgh), Fergus Cochrane (Public Petitions Committee, Scottish Parliament, Edinburgh), Siwan Davies (Queensland Parliament, Brisbane), Leanne N. Clare (Chamber and Procedural Services, Queensland Parliament, Brisbane), Kerrie Oakes (Griffith University, Queensland), Marte Winsvold (Norwegian Institute of Urban and Regional Research, Oslo) und Sauro Scarpelli (Amnesty International, London).

Erste Manuskriptentwürfe für diesen Bericht wurden von Thomas Petermann, Knud Böhle und Stephan Bröchler kommentiert und dies hat zur Klärung manches Arguments und zu einer besseren Lesbarkeit beigetragen. Auch dafür einen besonderen Dank. Die verbliebenen Schwächen des Berichts sind allein den Autoren zuzuschreiben. Franziska Korn hat das Projektteam während ihres Praktikums im TAB tatkräftig unterstützt. Ein Dank auch an Ulrike Goelsdorf, die mit bewährter Umsicht das Manuskript durchgesehen und die Druckvorlage erstellt hat.

II. Einführung und Problemaufriss

In diesem Kapitel werden eine Einführung und ein Problemaufriss zum Thema Petitionen gegeben. Da der Begriff in ganz unterschiedlichen Zusammenhängen gebraucht wird, erfolgt zunächst der Versuch einer begrifflichen Klärung (Kap. II.1). Daran schließen sich Ausführungen zu den Besonderheiten elektronischer Petitionen und den vorfindbaren Varianten an (Kap. II.2). Wiederum auf einer allgemeinen Ebene wird eine Reihe von Leistungen des Petitionswesens identifiziert, die es für die Petenten, den Petitionsadressaten sowie das gesamte politische System erbringt (Kap. II.3). Diese funktionale Betrachtung ist zu unterscheiden von den jeweiligen institutionellen Ausformungen im staatlichen und nichtstaatlichen Bereich (Kap. II.4). Im Mittelpunkt des Interesses steht zwar das parlamentarische Petitionswesen, das sich aber in der Konkurrenz der anderen staatlichen und nichtstaatlichen Petitionsinstanzen behaupten muss. Um diese Konkurrenzverhältnisse geht es in Kapitel II.5. Abschließend wird diskutiert, ob das Petitionswesen in ausdifferenzierten demokratischen Rechtsstaaten nicht überkommen und entbehrlich ist (Kap. II.6).

1. Petitionsbegriff

Petitionen werden gerne bildhaft umschrieben als „Notrufsäule des kleinen Mannes“ oder „Seismograf der Gesellschaft“. Was versteht man aber unter einer Petition? Folgt man zunächst dem Artikel 17 des Grundgesetzes erhält man hierzu die folgende Auskunft: „Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.“ Wenn im Folgenden die einzelnen Elemente dieser knappen Formulierung betrachtet werden, dann nicht in der Absicht, eine Kommentierung des Grundgesetzartikels vorzunehmen, sondern den Verfassungstext als Ausgangspunkt für die Entwicklung eines allgemeinen Begriffs von Petitionen zu nutzen, der auch bei der Betrachtung des Petitionswesens in anderen Staaten brauchbar ist.

Bei der Petition geht es um eine Mitteilung des Petenten an den Petitionsadressaten, die einen besonderen Rechtsschutz genießt. Diese vier Elemente – Petent, Petitionsadressat, Petition, Petitionsrecht – werden im Folgenden näher betrachtet.

Petenten – so ist es in Deutschland, aber auch in vielen anderen Staaten geregelt – können einzelne Bürger, Zusammenschlüsse von Bürgern oder auch Organisationen und juristische Personen sein. Der Petent muss – das trifft wiederum nicht nur auf Deutschland, sondern auch auf andere Länder zu – kein Staatsbürger des Landes sein, an dessen Petitionsinstanz er sich wendet. Auch Kinder können sich mit einer Petition an eine Petitionsinstanz wenden. Auf die Details und die vorhandenen Unterschiede im internationalen Vergleich soll es hier nicht ankommen. Festzuhalten bleibt, dass die Gruppe der Petenten üblicherweise sehr breit definiert ist und kaum formalen Anforderungen unterliegt.

Setzt man nun bei der Betrachtung des Petitionsadressaten wieder beim Text des Grundgesetzes an, dann werden dort zwei Adressatengruppen aufgeführt: die „zuständigen Stellen“ und die „Volksvertretungen“. Der Deutsche Bundestag ist unter den Petitionsadressaten in einer besonderen Position: Einerseits ist er „zuständige Stelle“ für die Gesetzgebung und nicht wenige Petenten wollen auf den Gesetzgebungsprozess und auf die Gesetze einwirken. Andererseits tritt der Bundestag bzw. sein Petitionsausschuss als Mittler zwischen Petent und derjenigen staatlichen Stelle auf, deren Verhalten die Petition ausgelöst hat. In vielen Ländern gibt es eine formelle Trennung in Petitionsadressaten, die sich direkt um politische und gesetzgeberische Anliegen der Bürger kümmern und solche, die sich als Mittler oder Fürsprecher den Beschwerden der Petenten gegenüber staatlichen Organen annehmen. Letztere werden oft Ombudsmann genannt, wobei die Bezeichnungen in den unterschiedlichen Ländern und Sprachen sehr variantenreich sind und jeweils unterschiedliche Funktionen des Petitionsadressaten betonen.¹

Betrachtet man als nächstes die Petition des Petenten an den Petitionsadressaten, dann lassen sich die folgenden Aspekte unterscheiden: die mediale Form, der Gegenstand und die Absicht. Bezüglich der medialen Form schreibt das Grundgesetz Schriftlichkeit vor. Damit war der Verfassungsgeber relativ restriktiv. In manchen Bundesländern und in vielen anderen Ländern können dagegen Petitionen auch mündlich im direkten Gespräch oder telefonisch übermittelt werden.

Der Gegenstand einer Petition ist nicht völlig beliebig. In der Regel geht es um Anliegen, die sich auf das Verhältnis zwischen Bürger und Staat beziehen. Teilweise sind diese Anliegen weiter eingeschränkt, z. B. wenn eine Zuständigkeit des Petitionsadressaten vorliegen muss (z. B. Bundes- oder Landeszuständigkeit) oder wenn die Petitionsinstanz für ein bestimmtes Sachgebiet zuständig ist, wie z. B. der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages. Allerdings – darauf wird später noch eingegangen (Kap. II.4 u. III.4) – haben sich auch petitionsähnliche Verfahren und Institutionen in privaten oder ehemals staatlichen, privatisierten Bereichen etabliert. Bei diesen bezieht sich der Gegenstand der Petition auf das Verhältnis zwischen dem Bürger als Konsumenten und dem entsprechenden Wirtschaftsunternehmen.

Im Allgemeinen verfolgt der Petent mit seiner Petition die Absicht, auf den Petitionsadressaten einzuwirken. Entsprechend definierte beispielsweise das Europäische Par-

lament 1997 Petitionen als „Aufforderungen zum Tätigwerden, zu einer Änderung der Politik oder zur Abgabe einer Stellungnahme ...“ (Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments 1997, S. 10). Das grenzt die Petition ab von der reinen Meinungsäußerung – wobei im Einzelfall die Trennlinie nicht einfach zu ziehen ist, da natürlich auch die Meinungsäußerung mit der Absicht einer Einwirkung auf den Adressaten verbunden ist. Greift man wieder auf die Formulierung des Grundgesetzes zurück, so werden zwei Varianten unterschieden: Bitten und Beschwerden. Nach der herrschenden Auffassung geht es in einer „Bitte“ um Vorschläge zum politischen Handeln, insbesondere um Vorschläge zur Gesetzgebung. „Beschwerden“ sind dagegen Beanstandungen von zurückliegenden staatlichen Handlungen oder Unterlassungen, deren Korrektur gefordert wird. „Bitten“ in diesem Sinne sind als Form der politischen Teilhabe oder Partizipation zu werten, während es bei „Beschwerden“ um eine Form des persönlichen Rechts- und Interessenschutzes geht.

Was beinhaltet aber nun das Petitionsrecht? Jedenfalls nicht, dass dem Anliegen des Petenten in jedem Fall recht gegeben wird. Das Petitionsrecht garantiert den unmittelbaren kommunikativen Zugang zum Staat bzw. zu speziellen Petitionsinstanzen. Außerdem dürfen dem Petenten aus seiner Petition keine Nachteile erwachsen. Was danach mit der Petition passiert, ist in den verschiedenen Staaten und politischen Systemen allerdings sehr unterschiedlich. In Deutschland muss der Petitionsadressat die Petition nicht nur entgegennehmen, sondern auch wahrnehmen, prüfen, über die Begründetheit der Petition entscheiden und dem Petenten darüber eine Mitteilung („Bescheid“) zugehen lassen. Diese weitgehende Auslegung des Petitionsrechts ist in vielen Ländern so nicht zu finden oder weist andere Ausprägungen auf.

2. Elektronische Petitionen

Im Mittelpunkt dieses TA-Projekts steht die elektronische Petition. Diese tritt in den Phasen des Petitionsverfahrens in unterschiedlichen Varianten auf.

In der Vorbereitungsphase geht es um die Ausarbeitung und Formulierung der Petition sowie gegebenenfalls um die Organisation von Unterstützung. Die elektronisch unterstützte gemeinschaftliche Ausarbeitung und Formulierung einer Petition wären, z. B. unter Zuhilfenahme eines Wikis, prinzipiell vorstellbar, werden allerdings bisher von den bekannten elektronischen Petitionssystemen nicht unterstützt. Dagegen ist das Sammeln von Unterschriften (Mitzeichnung von Petitionen) eine gängige Funktion in den meisten E-Petitionssystemen.²

Die Einreichungsphase ist besonders für die elektronische Unterstützung geeignet, und elektronisch übermittelte Petitionen (als E-Mail oder über ein Webformular) sind weit verbreitet, gleichwohl noch nicht überall akzeptiert.

¹ Hier eine Auswahl von Bezeichnungen: Bürgerbeauftragter (EU, Rheinland-Pfalz), Commissioner for Complaints (Nordirland), Commissioner for Civil Rights Protection (Polen), Commissioners for Local Administration (England, Schottland, Wales), Defensor del Pueblo (Spanien), Difensore civico (italienische Provinzen), Fürsprecher (Schweiz), Justizkanzler (Schweden), Médiateur de la République (Frankreich), Parliamentary and Health Service Ombudsman (Großbritannien), Parliamentary Commissioner (Neuseeland), Parliamentary Commissioner for Administration (Großbritannien), Parliamentary Commissioner of Civil Rights (Ungarn), Public Protector (Quebec), Provedor de Justiça (Portugal), Riksständers justitiombudsman (Justizbeauftragter der Reichsstände – Schweden), State Comptroller (Israel), Volksanwalt (Österreich).

² Es sei an dieser Stelle bereits darauf hingewiesen, dass die Mitzeichnung von elektronischen Petitionen typischerweise erst nach der Einreichung der Petition, bei herkömmlichen Petitionen aber vor der Einreichung der Petition erfolgt (Kap. V).

Auch in der Bearbeitungsphase findet man vielfältige Varianten der elektronischen Unterstützung. Dabei sind zunächst die internen Bearbeitungsvorgänge von den externen Information- und Kommunikationsprozessen mit der Öffentlichkeit zu unterscheiden. Die interne elektronische Bearbeitung (z. B. über Dokumentmanagement- und Verwaltungsinformationssysteme) ist relativ weit verbreitet, hat aber in Bezug auf Veränderungen zum Petenten und zur Öffentlichkeit keine große Relevanz. Dies ist anders, wenn Petitionen im Internet veröffentlicht werden, wie dies bei den „öffentlichen Petitionen“ des Deutschen Bundestages der Fall ist (Kap. VI). Von Interesse für Petent wie Öffentlichkeit sind auch der Bearbeitungsstand und gegebenenfalls die Bearbeitungsunterlagen (z. B. Stellungnahmen von Behörden). Auch diese können über das elektronische Petitionssystem veröffentlicht werden, wie dies beispielsweise beim schottischen System der Fall ist (Kap. V.2). Über diese erweiterten Informationsangebote geht man hinaus, wenn z. B. elektronische Diskussionsforen zu den Petitionen angeboten werden, die der Öffentlichkeit eine unmittelbare Beteiligung am Petitionsverfahren erlauben, in denen Argumente vorgebracht werden, die bei den Entscheidungen über die Petition berücksichtigt werden können. Solche Systeme gibt es beispielsweise in Schottland, Norwegen und Deutschland (Kap. V.2, V.6 u. VI).

In der Abschlussphase geht es im Wesentlichen um eine elektronische Veröffentlichung der Petitionsentscheidung mit ihrer Begründung. Dies findet man in der Regel immer dann, wenn auch die Petition selbst veröffentlicht wurde. Teilweise, so bei einzelnen Bundesländern, werden nur die Petitionsentscheidungen im Internet veröffentlicht. Weiter gehend könnte man sich vorstellen, dass in einem ausgebauten elektronischen Petitionssystem auch über die weiteren Folgen eines Petitionsbeschlusses informiert und kommuniziert wird: Was ist letztlich daraus geworden?

Unter Berücksichtigung der vorfindbaren häufigsten Varianten elektronischer Petitionen sind demnach die folgenden Fälle zu unterscheiden:

1. intern verarbeitete elektronische Petitionen;
2. elektronisch eingereichte Petitionen;

3. öffentliche elektronische Petitionen (mit erweiterten Informationsangeboten);
4. öffentliche elektronische Petitionen mit erweiterten kommunikativen und partizipativen Elementen.

3. Funktionen des Petitionswesens

Im Folgenden geht es um die Funktionen des Petitionswesens im Allgemeinen ohne Berücksichtigung der speziellen Eigenschaften elektronischer Petitionen. Die funktionale Betrachtung ist zu unterscheiden von den institutionellen Formen des Petitionswesens (Kap. II.4). Bestimmte Funktionen des Petitionswesens können beispielsweise von einer Institution oder von unterschiedlichen Institutionen erfüllt werden. Auch wenn sich deshalb die folgende Darstellung an den Bedingungen in Deutschland orientiert, beansprucht sie eine Verallgemeinerbarkeit über Deutschland hinaus. Es wird zunächst auf die Funktionen für den Petenten eingegangen, dann auf die für den Petitionsadressaten und schließlich auf die für das politische System insgesamt (Tab. 1).

Es ist weitgehend unstrittig, dass das Petitionswesen für den Petenten zwei wesentliche Funktionen erfüllt. Diese beiden Kernfunktionen sind der individuelle Rechts- und Interessenschutz und die Möglichkeit der aktiven Teilhabe an staatlichen und politischen Entscheidungen.³ Das Petitionswesen steht dabei in Konkurrenz zu anderen Verfahren und Institutionen des demokratischen Rechts- und Sozialstaats. Diese sind insbesondere das Rechtssystem mit seinen mehr oder weniger ausdifferenzierten Schutzmechanismen für den Bürger gegenüber dem Staat und das politische System im weiteren Sinne mit seinen vielfältigen Formen der verfassten und nichtverfassten, der repräsentativen oder direktdemokratischen, der konventionellen oder unkonventionellen Möglichkeiten der politischen Partizipation (Lindner 2007, S. 88 ff.). Auf diese Konkurrenzverhältnisse wird in Kapitel II.5 weiter eingegangen.

³ Wenn auch die konkrete Benennung dieser beiden »Kernfunktionen« in der Literatur durchaus unterschiedlich ausfällt, ist man sich diesbezüglich doch weitgehend einig. Verwiesen sei z. B. auf Guckelberger (2004, S. 11 ff.), Hirsch (2007, S. 41 f.), Ismayr (1992, S. 446 f.), Korinek (1977, S. 12) oder Vitzthum (1985, S. 27 ff.).

Tabelle 1

Funktionen des Petitionswesens

	Petent	Petitionsadressat	politisches System
Hauptfunktionen	– Rechts- und Interessenschutz – politische Teilhabe	– Information – Kontrolle	– Vertrauensbildung – Integration
Nebenfunktion	– Mobilisierung	– Kompetenzerweiterung	

Quelle: eigene Zusammenstellung

Neben diesen beiden Kernfunktionen soll auf eine Nebenfunktion hingewiesen werden, die in der juristischen, aber auch der politikwissenschaftlichen Literatur zum Petitionswesen (Ismayr 1992, S. 446 u. 456) kaum behandelt wird, trotzdem politisch bedeutsam ist. Es ist die Mobilisierungsfunktion im Rahmen einer politischen Kampagne. Indem der Petent – meist ist es in diesen Fällen eine „Gemeinschaft“ von Petenten – sich mit seinem Anliegen an die Öffentlichkeit wendet und um Unterstützung in Form von Unterschriften wirbt, wird die Petition dafür genutzt, öffentliche Aufmerksamkeit zu erzeugen, eine Debatte zu initiieren, die öffentliche Meinung zu beeinflussen und Mitstreiter zu gewinnen. Viele Bürgerinitiativen, politische Gruppen und Nichtregierungsorganisationen setzen Petitionen im Sinne dieser Öffentlichkeitswirksamkeit ein (vgl. das Beispiel „Control Arms“ in Kap. V.7.1).

Im Blick auf den Petitionsadressaten sollen ebenfalls zwei Kernfunktionen und eine Nebenfunktion unterschieden werden. Die Kernfunktionen sind die Informations- und die Kontrollfunktion. Über das Petitionswesen erhält der Petitionsadressat Informationen über die kleineren und größeren Probleme des jeweiligen Bereiches. Die politischen Instanzen hatten schon immer ein Interesse daran, über die „Zustände im Lande“, über Missstände, Machtmissbrauch und Not zu erfahren, um darauf reagieren zu können. Nicht umsonst wird diese Funktion gerne auch als seismografische Funktion (oder Indikatorfunktion) umschrieben. Gerade wenn eine zunehmende Entfremdung zwischen Bürger und Politik beklagt wird, gewinnt diese Informationsfunktion einen nicht zu unterschätzenden Wert.

Der Petitionsadressat übt eine Kontrollfunktion über den Bereich aus, für den er zuständig ist. Bei parlamentarischen Petitionseinrichtungen ist dies vielleicht am offensichtlichsten. Initiiert durch die Vorbringungen der petitionierenden Bürger und ausgestattet mit gewissen Informations- und Ermittlungsrechten gegenüber der staatlichen Verwaltung, der politischen Exekutive und – meist deutlich eingeschränkt – gegenüber der Justiz übt die Legislative ihr Kontrollrecht aus. Allerdings ist das so verstandene parlamentarische Petitionswesen nur ein Element unter den parlamentarischen Kontrollmechanismen und zudem ein relativ schwaches. Man denke an die sehr starken Möglichkeiten des konstruktiven Misstrauensvotums, die relativ starken Ermittlungsmöglichkeiten eines Untersuchungsausschusses oder auch die einfachen Möglichkeiten parlamentarischer Anfragen und Anträge, wie sie beispielsweise das deutsche parlamentarische System kennt (Vitzthum 1985, S. 45 ff.). Aber auch im nichtparlamentarischen, staatlichen Bereich und selbst im Bereich der Wirtschaft verfügen die jeweiligen Eingabestellen über mehr oder weniger starke Kontrollrechte.

Sicherlich eine Nebenfunktion, trotzdem nicht zu unterschätzen, ist das Interesse des Petitionsadressaten an der Stärkung und Ausweitung seiner eigenen Macht und Kompetenzen (Vitzthum 1985, S. 37). In der Geschichte des Petitionswesens ließ sich das schon bei den absoluten Herrschern beobachten, die das Supplizieren und Petitionieren

nutzten, um ihre Macht auszubauen und zu festigen. So berichtet z. B. Ludewig (1999, S. 25 ff.), dass die „Freundlichkeit des absoluten Monarchen gegenüber Begehren der Untertanen ... sich aus dem Rückhalt [erklärt], den seine Macht unter den Bürgern und Bauern suchen musste, gegen die erstickte, aber nie vollständig verglommene Opposition des Adels“. Dieses Eigeninteresse des Petitionsadressaten an der Ausweitung seiner Kompetenzen durch eine Stärkung des Petitionswesens zeigt sich auch bei den im 19. Jahrhundert entstehenden bürgerlichen Parlamenten, die sich durch die Entgegennahme von Petitionen mit Sachgebieten beschäftigen konnten, die ihnen zunächst zur Behandlung nicht zustanden (Vitzthum 1985, S. 22 f.). Auch in jüngster Zeit konnte das Europäische Parlament über die Verankerung des Petitionsrechts im Vertrag von Maastricht 1992 seine Kompetenzen gegenüber dem Europäischen Rat ausweiten (Guckelberger 2004, S. 24).

Blickt man nun abschließend auf das politische System insgesamt, dann dient das Petitionswesen der Vertrauensbildung zwischen Bürger und Staat und der Integration des gesamten Systems (Hornig 2001, S. 72). Die in den komplexen modernen Staatswesen unvermeidlich auftretenden Konflikte zwischen Bürger und Staat sowie auftretende Mängel im politischen System können mittels Petitionen durch den Bürger in ein staatlich legitimes Verfahren als Thema eingebracht werden. Der Bürger findet gerade auch in den Volksvertretungen einen direkten Adressaten, Mittler, manchmal sogar Fürsprecher. Dass dadurch die Konflikte und Mängel zum Verschwinden gebracht werden könnten, wäre sicherlich eine illusorische Erwartung, dass dadurch aber das Vertrauen in das politische System erhöht werden kann, ist eine durchaus berechtigte Hoffnung. Für die Politik ist das Petitionswesen eine Möglichkeit, die eigene „Responsivität“ zu erhöhen.

4. Institutionelle Einbettungen

Die bisherigen Erwägungen hatten zum Ergebnis, dass man von einer Multifunktionalität des Petitionswesens auszugehen hat. Vor diesem Hintergrund nimmt es nicht wunder, dass das Petitionswesen ganz unterschiedliche Institutionalisierungsformen kennt und die im Deutschen Bundestag realisierte nur eine unter vielen Möglichkeiten darstellt (Tab. 2). Die international vorfindbaren Institutionen des Petitionswesens weisen unterschiedliche Mischungen und Ausprägungen der Petitionsfunktionen auf. Dabei spielen die gesellschaftlichen, politischen und historischen Rahmenbedingungen für die jeweils auffindbaren institutionellen Lösungen eine wichtige Rolle.

Das Petitionswesen entstammt historisch betrachtet dem staatlichen Bereich. Gegenwärtig entwickeln sich allerdings auch im privaten Bereich, um es vorsichtig zu formulieren, petitionsähnliche Verfahren und Institutionen heraus. Doch zunächst sei der staatliche Bereich näher betrachtet.

Hinsichtlich des staatlichen Petitionswesens ist die Unterscheidung von Exekutive und Legislative von besonderer

Tabelle 2

Institutionelle Einbettungen des Petitionswesens (Beispiele)

	staatlich	nichtstaatlich
Exekutive	Legislative	
– zuständige Stelle (Behörde)	– einfache Eingabestelle	– gesetzliche Auflage
– übergeordnete Ebene	– Petitionsausschuss	– freiwillige Einrichtung
– Beauftragter/Ombudsmann	– Beauftragter/Ombudsmann	– unabhängiger Petitionsservice

Quelle: eigene Zusammenstellung

Bedeutung.⁴ Bei der Exekutive sind typischerweise drei Bereiche zu unterscheiden: a) die unmittelbar zuständige Stelle, z. B. ein Bau- oder Sozialamt, an die sich der Bürger mit einer Beschwerde über eine aus seiner Sicht nicht gerechtfertigte Entscheidung wendet; b) die übergeordneten administrativen und politischen Ebenen bis hin zu den Ministerien, Ministerpräsidenten und Präsidenten; c) spezialisierte, aus der unmittelbaren Hierarchie herausgelöste, mit einer gewissen Unabhängigkeit ausgestattete, aber der Exekutive zugeordnete „Eingabestellen“, die dann etwa Bürgerbeauftragte, Beauftragte für ein bestimmtes Sachgebiet, Bürgerbüro, Ombudsstelle etc. heißen können.

Das parlamentarische Petitionswesen, auch international breit etabliert, kennt unterschiedliche Institutionalisierungsformen, die in der Regel mit den Strukturmerkmalen und Traditionen der jeweiligen parlamentarischen Systeme zu tun haben. Bei einem relativ schwach ausgebildeten parlamentarischen Petitionswesen nimmt eine Stelle – z. B. der Präsident, ein Parlamentarier⁵, eine Eingabestelle oder Ausschuss – Petitionen entgegen. Eine nachfolgende Prüfung der Petition und eine Mitteilung über das Prüfungsergebnis an den Petenten sind nicht in jedem Fall zwingend vorgesehen. Der parlamentarische Petitionsausschuss nach deutschem Vorbild (ähnlich der schottische Petitionsausschuss oder der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments) ist dagegen nicht nur für die Entgegennahme, sondern auch für die zwingend vorgeschriebene Prüfung, Entscheidung und Mitteilung an den Petenten zuständig und dafür sowohl mit einem unterstützenden Verwaltungsapparat sowie weitgehenden Untersuchungskompetenzen ausgestattet. Eine dritte Variante, die durchaus auch in Kombination mit einer der beiden ersten Varianten vorkommen kann, ist ein parlamentarischer Ombudsmann (Bürgerbeauftragter etc.) als (Hilfs-)Organ des Parlaments. Der Ombudsmann zeichnet sich dadurch aus, dass er als Person stärker prä-

sent ist als das politische Gremium Petitionsausschuss, dem Petitionsadressaten sozusagen ein Gesicht gibt. Ombudsinstitutionen befassen sich teilweise nur mit Beschwerden und individuellen Anliegen, also nicht mit Bitten oder Vorschlägen zu allgemeinen Anliegen und zur Gesetzgebung. Es gibt aber auch eine beträchtliche Zahl von Ombudsstellen, die sich mit Anregungen zu Gesetzen oder sonstigen politischen Angelegenheiten befassen (Kucsko-Stadlmayer 2008, S. 531 ff.; Nexus 2007, S. 123) (Kap. III.6 u. III.7).

Betrachtet man nun noch die nichtstaatlichen Petitionsinstanzen, dann sind diese in drei hauptsächlichlichen Bereichen angesiedelt. Es kann erstens gesetzliche Auflagen geben, Beschwerde- oder Schlichtungsstellen für die Bürger und Konsumenten auch in der Wirtschaft zu etablieren. Dies trifft insbesondere auf diejenigen Bereiche der privaten Wirtschaft zu, die vormalig im staatlichen Besitz waren und durch die Privatisierung aus dem Bereich der Zuständigkeit des Petitionsrechts gefallen sind (z. B. der Post- und Telekommunikationsbereich, Kap. III.4.1).⁶ Auch im Bankensektor gibt es europarechtliche Regelungen zur Einrichtung von Schlichtungsstellen, die petitionsähnlichen Charakter haben (Kap. III.4.2).

Dann gibt es zweitens Wirtschaftsbereiche, die auf freiwilliger Basis mehr oder weniger unabhängige Ombudseinrichtungen eingeführt haben. Wenn hierbei auch keine rechtliche Kodifizierung vorliegt, sondern nur eine branchenweite oder unternehmerische Selbstregulation, ist die Intention, die zu solchen Eingabeinstitutionen führt, doch eine ähnliche wie bei den staatlichen Petitions- und Ombudsstellen: Der Bürger bzw. Kunde soll sich relativ formlos, ohne hohe Kosten oder andere Nachteile befürchten zu müssen, vertrauensvoll an eine Stelle wenden können, die an dem aufgetretenen Konflikt nicht direkt beteiligt ist und sich deshalb aus einer unabhängigen Position heraus um eine gütliche Einigung bemühen kann.

Schließlich gibt es drittens private Einrichtungen mit Petitionscharakter, die quasi einen unabhängigen Petitionsservice anbieten. Man findet diese insbesondere im Bereich der Medien (Kap. III.5.1), bei Bürgerorganisationen oder Nichtregierungsorganisationen sowie bei Internetaktivisten (Kap. III.5.2). Die „Petitionsdienstleistung“ tritt

⁴ Seltener sind Petitionsinstitutionen, die dem Gerichtswesen angegliedert sind; selten sind auch staatliche Petitionsinstitutionen sui generis außerhalb von Exekutive, Legislative und Judikative.

⁵ Die Entgegennahme von Petitionen durch Parlamentarier findet man insbesondere in den durch das Prinzip der Parlamentsouveränität besonders geprägten angelsächsischen Parlamenten (Sponsorshipmodell). Hier findet man teilweise auch parlamentarische Petitionsausschüsse, die eine bloß administrative Rolle der Entgegennahme von Petitionen, aber kein Recht zur inhaltlichen Befassung haben.

⁶ Zum Spannungsverhältnis von Petitionsrecht und Privatisierung vgl. Röper (1999).

typischerweise in zwei Ausprägungen auf. Zum einen werden die Erstellung und Einreichung einer Petition, insbesondere mit deren öffentlicher Bekanntmachung und dem Sammeln von Unterschriften, unterstützt. Die Absicht ist dabei, sich nach dieser Öffentlichkeits- und Mobilisierungsphase an eine staatliche Petitions- oder andere zuständige Stelle zu wenden. Zum anderen fungiert der private „Petitionsservice“ selbst als Fürsprecher und Vermittler für den Bürger gegenüber den beklagten Behörden, wobei die eigene Wirksamkeit sich auf den unmittelbaren Zugang zur medialen Öffentlichkeit stützt.

5. Konkurrenzverhältnisse

Das parlamentarische Petitionswesen steht in einer Konkurrenzsituation: zu anderen, nichtparlamentarischen, staatlichen und nichtstaatlichen Petitionsinstanzen, zum Rechtssystem und den sonstigen Formen politischer Beteiligung.

Weitgehend unproblematisch ist aus Sicht einer parlamentarischen Petitionsinstanz die „Konkurrenz“ bei vorliegenden mehr oder weniger klar definierten Zuständigkeitsbereichen, so z. B. zwischen der Landes-, Bundes- und europäischen Ebene. Die Beziehung zwischen diesen unterschiedlichen Ebenen wäre deshalb eher als Komplementarität zu kennzeichnen. Problematischer dagegen ist die Konkurrenz zwischen exekutiven und parlamentarischen Petitionsinstanzen (siehe das Beispiel Großbritannien in Kap. V.3). Hier, wie in vielen anderen Fällen – auch bei den staatlichen und nichtstaatlichen Beauftragten, Bürgerbüros, Schlichtungsstellen und Ombudsmännern – überlappen sich die Zuständigkeiten, und der Bürger steht vor der Frage, an wen er sich mit welchen Erfolgsaussichten am besten wenden soll. Diejenige Stelle hat dabei einen besonderen Vorteil, die in der Öffentlichkeit besonders bekannt ist, bei der die eigenen Erfolgschancen besonders hoch eingeschätzt werden oder deren Zugänglichkeit, Kompetenz und Durchsetzungskraft als vorbildlich gelten. Die öffentliche Präsenz der jeweiligen Eingabestelle sowie die Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens spielen für alle diese Kriterien eine besonders wichtige Rolle.

Ausführlicher soll auf die Konkurrenz des Petitionswesens zum Rechtssystem und zu anderen Formen politischer Beteiligung eingegangen werden. Ganz allgemein kann man sagen, dass die Bedeutung des Petitionswesens für Rechtsschutz und politische Partizipation davon abhängt, wie etabliert und ausgebaut die Verfahren des Rechtsschutzes und der politischen Teilhabe in einer Gesellschaft sind. Je schwächer der persönliche Rechts- und Interessenschutz ist und je schwächer die Möglichkeiten politischer Beteiligung sind, desto stärker kann die Bedeutung des Petitionswesens in einer Gesellschaft sein (Nexus 2007, S. 15 ff.).

Da fast überall aber das Petitionswesen mit dem Rechtssystem und den Formen politischer Teilhabe koexistiert (bei gleichzeitiger Konkurrenz), soll im Folgenden nach den besonderen Merkmalen des Petitionswesens, die es gegenüber den beiden anderen Bereichen auszeichnet, gefragt werden.

Hierzu werden vier Kriterien herangezogen: die Rolle des Bürgers, die formalen Anforderungen und die Rolle sowie die Sanktions- oder Durchsetzungskompetenz des Adressaten (Tab. 3). Die Darstellung orientiert sich zwar im Wesentlichen an den deutschen Verhältnissen, ist im Großen und Ganzen aber auf andere demokratische Regierungssysteme übertragbar.

1. Petitionen sind von den Bürgern initiiert. Der Bürger bestimmt, was Thema seiner Petition ist, wann und wie er sie einbringt. Das grenzt die Petition von allen „Beteiligungsverfahren“ (Anhörungen, stadtplanerische Bürgerbeteiligung etc.) ab, bei denen sich der Staat an die Bürger wendet und die Themen vorgibt. Die Initiativfunktion des Bürgers beim Petitionieren kommt in der teilweise auch verwendeten Bezeichnung „Bürgerinitiative“ für Petitionen zum Ausdruck, wie sie z. B. in Österreich auf nationaler Ebene („Bürgerinitiative“), in Schleswig-Holstein auf Landesebene („Volksinitiative“) oder in Norwegen auf kommunaler Ebene (Kap. V.6) gebräuchlich sind.⁷
2. Petitionen sind weitgehend formlose, unbürokratische und „direkte“ Möglichkeiten für eine Eingabe. Weder bedarf es besonderer Formulare, der Einschaltung eines Rechtsanwalts, der Beachtung von Terminen, Instanzen oder Zuständigkeiten noch treten verfahrensmäßig Kosten auf. Dies grenzt die Petition von den meisten gerichtlichen Verfahren ab und von Formen der direkten Demokratie, bei denen teilweise hohe Quoren zu erfüllen sind.
3. Sieht man von der Petition an die direkt „zuständige Stelle“ ab, dann erfüllt der typische Adressat einer Petition (z. B. ein parlamentarischer Petitionsausschuss oder ein Bürgerbeauftragter) eine Mittlerfunktion zwischen Petent und derjenigen Stelle, gegen deren Verhalten sich die Petition richtet. Um diese Funktion gut ausfüllen zu können, ist die Petitionsstelle weitgehend unabhängig, mit hoher Reputation versehen und im Staatsaufbau hierarchisch hoch angesiedelt. Solche Mittlerfunktionen findet man auch im Justizwesen. So ist beispielsweise im deutschen Arbeitsrecht nach der

⁷ Mit Bürgerinitiative ist hier nicht die politisch aktive Gruppe gemeint, die sich für ein bestimmtes Ziel zusammengeschlossen hat. Die »Bürgerinitiative« in Österreich ist eine Eingabe von mindestens 500 Bürgern an den Petitionsausschuss des Nationalrats. In Norwegen müssen die Eingaben an die Gemeindeverwaltungen je nach Gemeindegröße 300 bis 500 Unterschriften aufweisen. Mit Erreichung des Quorums ist der jeweilige Petitionsadressat verpflichtet, das Anliegen zu beraten. Beide Fälle weisen eine gewisse Ähnlichkeit mit den in Deutschland verbreiteten kommunalen Bürger- oder Einwohneranträgen auf, mit denen eine Behandlung eines Anliegens im Gemeinderat erzwungen werden kann, bei denen die Quoren allerdings erheblich höher angesetzt sind als in den angeführten Beispielen in Österreich und Norwegen. In Schleswig-Holstein können seit 1990 Sammel- und Massenpetitionen, wenn sie von 20.000 Bürgern unterstützt werden, als Volksinitiativen dem Landtag vorgelegt werden. Bei ihrer Ablehnung durch den Landtag sind ein Volksbegehren und danach ein Volksentscheid möglich. Der Petitionsausschuss ist in das Verfahren zur Behandlung der Volksinitiative einbezogen. Damit gibt es einen direkten Weg von der Petition über die Volksinitiative und das Volksbegehren zum Volksentscheid. Die Petition wird so in Richtung direkter Demokratie ausgeweitet.

Tabelle 3

**Petitionen, Verfahren des persönlichen Rechtsschutzes
und der politischen Teilhabe im Vergleich**

	Bürger initiiert	geringe formale Anforderungen	Adressat als Mittler	Sanktions- gewalt des Adressaten
Petition an das Parlament	✓	✓	✓	–/✓
Petition an die zuständige Stelle	✓	✓	–	✓
Dienstaufsichtsbeschwerde	✓	✓	✓	✓
außergerichtlicher Rechtsschutz	✓	✓	–	✓
gerichtlicher Rechtsschutz	✓	–	✓	✓
Gnadengesuch	✓	✓	✓	✓
Manifestation, Demonstration	✓	✓	–	✓
staatliche Beteiligungsverfahren	–	–	–	✓
Bürgerantrag	✓	✓	–	✓
Bürgerbegehren	✓	–	–	✓
Bürgerentscheid	–/✓	–	–	✓
Referenden	–/✓	–	–	✓

Quelle: eigene Zusammenstellung

Klageeinreichung obligatorisch eine Güteverhandlung vorgesehen, in der das Gericht zunächst eine gütliche Einigung zwischen Kläger und Beklagtem anstrebt.

4. Was die Durchsetzungsfähigkeit des Petitionsadressaten angeht, sind die folgenden Fälle zu unterscheiden: Ist der Adressat die „zuständige Stelle“, dann ist diese prinzipiell in der Lage, eine als falsch oder unangemessen erkannte Entscheidung zu revidieren. Ist der Petitionsadressat dagegen eine parlamentarische Ombuds- oder Petitionsstelle, ist zu unterscheiden, ob es sich um einen behördlichen, im Bereich der Exekutive oder gar Judikative liegenden Sachverhalt („Beschwerde“) oder um ein allgemeines politisches Anliegen („Bitte zur Gesetzgebung“) handelt. Im ersten Fall geht die Sanktionsgewalt des Petitionsadressaten gegen Null. Die Petitionsstelle entscheidet zwar über die Berechtigung einer Petition oder über einen Lösungsvorschlag, kann diesen aber nur „zur Berücksichtigung“ oder „zur Erwägung“ – das sind die Formulierungen, die z. B. der Petitionsausschuss des Bundestages verwendet – an die Stellen weiterleiten, deren Verhalten Auslöser der Petition war. Dagegen fällt ein Gericht verbindliche, umsetzbare Entscheidungen und auch die in anderen Verfahren der politischen Beteiligung adressierten staatlichen Instanzen sind in der Regel mit entsprechenden Kompetenzen zur Durchsetzung einer bestimmten Forderung ausge-

stattet. Bei Petitionen allerdings, die sich auf politische Anliegen und Gesetzesvorhaben beziehen, sind die Parlamente prinzipiell legitimiert, diese Anregungen aufzugreifen und beispielsweise in einem Gesetzesvorhaben umzusetzen.

In demokratischen Systemen sind Wahlen typische und verfasste Formen der Partizipation. Diese wurden hier bewusst ausgeklammert. Bei ihnen geht es nicht um einen konkreten politischen Sachverhalt, sondern darum, einer politischen Partei (oder einzelnen Abgeordneten) eine generalisierte Handlungsvollmacht für eine Wahlperiode zu geben (Lindner/Blümel 2008, S. 7 ff.). Bei den in Tabelle 3 aufgeführten Verfahren dagegen steht immer ein konkretes Anliegen im Mittelpunkt.

Kommentiert werden sollen noch die in der Tabelle genannten Beteiligungsverfahren, der Bürgerantrag sowie Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid.⁸ Unter (staatlichen) Beteiligungsverfahren sollen sowohl nicht vorgeschriebene Verfahren (Bürgerversammlungen, Beteiligung sachkundiger Bürger, Planungszellen, Mediationsverfahren etc.) als auch durch Gesetze verbindlich vorgeschriebene Verfahren (z. B. im Rahmen der Raum- und Verkehrsplanung) verstanden werden. Entscheidend ist hier das Merkmal, dass der Gegenstand des Verfah-

⁸ In den Bundesländern heißen die entsprechenden Verfahren Volksbegehren und Volksentscheid.

rens nicht von den Bürgern, sondern von der jeweiligen staatlichen Stelle bestimmt wird.

Den Bürger- oder Einwohnerantrag (wie er z. B. in Deutschland auf kommunaler Ebene etabliert ist) könnte man als eine Art kommunale Petition auffassen, denn er führt bei Erreichung eines Quorums zur Behandlung des formulierten Anliegens im Gemeinderat. Annahme und Behandlung sind also ähnlich wie bei der Petition gewährleistet, nicht aber bestimmte Entscheidungen. Gemeinderat wie Petitionsadressat sind in ihren Entscheidungen nicht festgelegt.

Ein erfolgreich durchgeführter Bürgerentscheid hat die Qualität einer Entscheidung des zuständigen Gemeinderats. Bürgerentscheide können sowohl von Bürgern (über das Bürgerbegehren), als auch durch den Gemeinderat initiiert werden. Bürgerbegehren sind dagegen immer bürgerinitiiert. Bei Erreichung des Quorums muss ein Bürgerentscheid durchgeführt werden, wenn der betreffende Gemeinderat dem Bürgerbegehren nicht durch Beschluss entspricht. Einen weiteren Spezialfall direktdemokratischer Verfahren stellen Referenden dar. Diese können sowohl von den betreffenden Volksvertretungen bzw. Regierungen als auch von Bürgern beantragt werden. Referenden beziehen sich in der Regel auf vorliegende Gesetzesentwürfe oder verabschiedete Gesetze.

Betrachtet man politische Beteiligung innerhalb eines Kontinuums zwischen Interessenartikulation, Agendasetting, aktiver Teilhabe an Beratungen bzw. Entscheidungen und Interessendurchsetzung, dann ermöglicht die Petition an eine Volksvertretung nach deutschem Recht, dass dieses Thema im politischen Raum artikuliert werden kann, dass es auf die Tagesordnung der Politik gesetzt und gemäß einem Verfahren behandelt werden muss. Der Petent ist aber in der Regel weder am Beratungsverfahren direkt beteiligt noch wirkt er direkt auf die Entscheidung ein (wie z. B. bei Bürger- oder Volksentscheiden).

Es wurde schon darauf hingewiesen, dass je nach Petitionsadressat und Petitionsgegenstand die Kompetenzen zur Durchsetzung einer Petition mehr oder weniger gegeben sind. Was kann der Petent dann vom Petitionsverfahren überhaupt erwarten? Das Petitionsrecht garantiert zunächst nur, dass der Petent, wenn er sich mit seinem Anliegen an eine legitimierte Petitionsinstanz wendet, keine Nachteile zu befürchten hat (status negativus). Dies ist wahrscheinlich der kleinste gemeinsame Nenner des Petitionsrechts auch im internationalen Vergleich. Nach deutschem Recht erfolgt immer auch eine Prüfung, Behandlung und „Bescheidung“, d. h. der Petent erhält eine Benachrichtigung, welche Entscheidung zur jeweiligen Petition getroffen und wie mit ihr verfahren wurde (status positivus). Diese weiter gehende Bearbeitungsgarantie ist nicht in allen Ländern gegeben (Kap. III.6).

In der überwiegenden Zahl der Fälle – auch hier gibt es Ausnahmen – sind die Beschlüsse des Petitionsadressaten „unverbindlich“ in dem Sinne, dass auch bei einer Unterstützung der Petition dies nichts direkt an den vorliegenden (und beschwerten) Tatsachen ändert. Insbesondere

der parlamentarische Petitionsadressat hat keine Exekutiv- oder Sanktionsgewalt in Angelegenheiten, die von der Exekutive sowie der Judikative zu verantworten sind. Diese beschränkte Kompetenz des z. B. mit dem Bundestag in der Staatshierarchie ganz hoch angesiedelten Petitionsadressaten begründet sich durch die staatliche Gewaltenteilung, die ein Durchgreifen der einen Gewalt in den Bereich der anderen (Exekutive und Judikative) verhindert.⁹ Außerdem sind die Akzeptanz und Autorität einer Mittlerrolle mit einer Sanktionsgewalt nicht vereinbar, sondern diese gründen auf der Kraft der Argumente, auf Unabhängigkeit und Neutralität – sowie auf einen nicht gering zu schätzenden Faktor: dem „öffentlichen Druck“ (Kap. VII.1.4 u. VII.3.1).

6. Relikt oder anhaltender Bedarf?

Trotz langer Tradition, vielfältiger Funktionen, etablierter Institutionen – unumstritten ist das rechtlich kodifizierte Petitionswesen nie gewesen.

Geht man in einem kurzen historischen Exkurs ins 19. und an den Anfang des 20. Jahrhunderts zurück, so wurde von maßgeblichen Autoren eine rechtliche oder gar verfassungsrechtliche Verankerung des Petitionsrechts als unnötig abgetan (Hornig 2001, S. 42). So schrieb beispielsweise der deutsche Staatsrechtler Paul Laband 1919: „Den staatsrechtlichen Inhalt des ‚Petitionsrechts‘ bildet nicht die Befugnis des Einzelnen, sich an den Reichstag mit einer Bitte zu wenden – eine Befugnis, die selbstverständlich ist und keiner gesetzlichen Anerkennung bedarf ... –, sondern die Befugnis des Reichstags zur Überweisung der an ihn gerichteten Petitionen an die Reichsregierung“ (Laband 1919, S. 74, nach Hornig 2001, S. 42). Warum sollte es einer besonderen Begründung bedürfen, dass man sich an politische Institutionen mit einem Anliegen wenden darf? Ist dies nicht eine Selbstverständlichkeit, wie Wasser trinken, Lieder singen, Briefe schreiben, um einige in der Literatur vorfindbare Vergleiche aufzuführen. Ist das Petitionsrecht nicht ein unmittelbar gegebenes, präpositives Recht (Korinek 1977, S. 7; Vitzthum 1985, S. 24)?

Der entscheidende Einwand gegen diese quasi naturrechtliche Auffassung des Petitionsrechts ist, dass es einen Staat, zumindest ein herrschaftliches Gegenüber, als „Kommunikationspartner“ voraussetzt (Hornig 2001,

⁹ Diese eingeschränkte Macht des Petitionsadressaten auf Basis der Gewaltenteilung ist typisch für demokratische Regierungssysteme. Petitionen und Eingaben in absolutistischen oder diktatorischen Regimen kennen diese Einschränkung üblicherweise nicht. Entscheidungen über Petitionen mit unmittelbarer Sanktionsgewalt durch einen absoluten Herrscher oder ein entsprechendes diktatorisches Regime werden deshalb oft als Ausdruck persönlicher Patronage oder eines willkürlichen Akts empfunden. Ein berühmtes Beispiel für eine umstrittene, sanktionierende und die Gewaltenteilung verletzende Entscheidung einer Petition durch einen absoluten Herrscher, hier Friedrich der Große, ist der Fall des Müllers Arnold, der sich mit einer Eingabe an den König wandte, weil er sich durch mehrere Gerichtsurteile in seinen Rechten verletzt sah. Friedrich der Große sah in den Urteilen ebenfalls eine Rechtsbeugung, widerrief diese und ließ die Richter absetzen und verhaften. Nach Friedrichs Tod wurden die Richter freigesprochen (Dießelhorst 1984).

S. 49). Außerdem zeigt die Geschichte des Petitionswesens, dass es so selbstverständlich und unumstritten nicht immer gewesen ist, sondern einerseits immer wieder erkämpft werden musste und andererseits immer wieder infrage gestellt, eingeschränkt, abgeschafft wurde, oder dass diejenigen, die es wahrnahmen, bedroht wurden. So wurde z. B. im Laufe der französischen Revolution das Petitionsrecht 1791 umfassend in der Verfassung verankert, aber in den folgenden Jahren wieder deutlich eingeschränkt: Massenpetitionen sowie die persönliche Übergabe von Petitionen wurden bereits ab 1795 eingeschränkt und ab 1798 verboten. Unter der nationalsozialistischen Diktatur wurden Petenten als Querulanten und Quengler stigmatisiert und verfolgt. Individuelle, staatsbegrenzende Grundrechte waren in dieser Zeit nicht mehr vorgesehen.

Selbst bei den Beratungen zum Bonner Grundgesetz 1948/1949 wurde vom Redaktionsausschuss des Parlamentarischen Rats das Petitionsrecht als „antiquiert und deshalb entbehrlich“ qualifiziert (Korinek 1977, S. 5). Und noch in den 1970er Jahren findet man in der Literatur die Auffassung, das Petitionsrecht sei ein „Verfassungsrelikt der konstitutionellen Epoche“ (Gerlich 1973, nach Korinek 1977, S. 5).

Nexus (2007, S. 11 ff.) stellt zumindest die bundesdeutsche Ausprägung des Petitionswesens durch den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages infrage. In Bezug auf die Rechtsschutzfunktion bzw. die politisch-administrative Kontrolle sei das deutsche Petitionswesen nicht auf der Höhe der Zeit. International habe sich mit viel Bürgerzuspruch und Erfolg die Institution des Ombudsmannes durchgesetzt. Und in Bezug auf die partizipatorische Funktion des Petitionswesens weise der Trend in Richtung erweiterter Beteiligungsmöglichkeiten an administrativen Verfahren, neuer Kommunikations- und Konsultationsformen zwischen Bürgern und politischen Entscheidungsträgern sowie direktdemokratischer Verfahren (Nexus 2007, S. 20 ff.). Es wird zwar nicht direkt ausgesprochen, aber man könnte durchaus aus dieser kritischen Position den Schluss ziehen, man könne das (parlamentarische) Petitionswesen auch abschaffen, wenn man auf den Feldern Rechtsschutz und politische Beteiligung entsprechende Reformmaßnahmen in Gang setzen würde. Nun bezieht sich diese Kritik in spezifischer Weise auf die besondere Ausprägung des Petitionswesens des Deutschen Bundestages, auf die in Kapitel III.1 gesondert eingegangen wird. Mit dem Vorschlag zur Einrichtung von Ombudseinrichtungen wird zwar eine andere institutionelle Verankerung des Petitionsrechts vorgeschlagen, dessen Notwendigkeit selbst aber nicht infrage gestellt. Wie begründen sich aber der Fortbestand und die zunehmende Verbreitung von Petitions- und Ombudsinstanzen in einem ausgebauten demokratischen Rechtsstaat?

Der Bedarf lässt sich aus der Komplexität der gesellschaftlichen Verhältnisse erklären. Trotz und gerade wegen der hohen Regelungsdichte moderner Gesellschaften und ihren vielfältigen Institutionen, kann nicht alles und jedes geregelt werden, gibt es Fälle, die durchs „Raster“

fallen, fühlt sich der Bürger in bestimmten Situationen überfordert. Die Dynamik des gesellschaftlichen Wandels trägt das Ihrige dazu bei, dass die Verfahren, Verordnungen und Gesetze den aktuellen Anforderungen nicht immer entsprechen. Politik und Behörden erhalten über Petitionen Hinweise auf einen Reformbedarf, was als Variante der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung interpretiert werden kann.

Nicht umsonst wird für das Petitionswesen gerne das Bild der Notrufsäule bemüht. Jeder kennt sie, aber benötigt wird sie nur in besonderen Ausnahme- und Notfällen. Und wenn sie benötigt wird, ist sie einfach zu bedienen, man erhält einen ersten Rat und wird gegebenenfalls an die zuständige Stelle (Polizei, Feuerwehr, Notarzt, Giftzentrale etc.) weitergeleitet. So ähnlich funktionieren auch Petitionsinstitutionen – oder sollten sie funktionieren.

Diese Anforderung, als Notrufsäule oder Rettungsanker zu fungieren, führt aber zu einer besonderen Paradoxie: Das Petitionswesen im Allgemeinen soll für viele schwierige Situationen zuständig sein, die der Normalbetrieb der Gesellschaft nicht bewältigt. Das drückt sich in den vielfältigen Funktionen aus, die ihm zugeschrieben werden. Das kommt auch zum Ausdruck, wenn in der Fachdiskussion von der „Allzuständigkeit“ des parlamentarischen Petitionsausschusses gesprochen wird (Korinek 1977; Vitzthum 1985). Multifunktionalität und Allzuständigkeit bergen die Gefahr der Überforderung in sich. Lange Bearbeitungszeiten, ungenügende Prüfungskapazitäten, unzufriedene Petenten mögen ein Indiz für diese Überforderung sein.

Die typische Antwort auf Überforderung ist Spezialisierung und Ausdifferenzierung. Schon lange gibt es in Ergänzung und Konkurrenz zum Petitionsausschuss den Wehrbeauftragten – um die deutschen Verhältnisse erneut zur Veranschaulichung und im Vorgriff auf Kapitel III heranzuziehen. Im Laufe der Jahre sind des Weiteren an Eingabestellen dazugekommen: Bürgerbeauftragte in Bundesländern, der Bundesdatenschutzbeauftragte, die Patientenbeauftragte der Bundesregierung und viele weitere Stellen. Vor diesem Hintergrund muss der Bürger nicht nur entscheiden, ob sich für ihn eine Petition überhaupt lohnt, sondern auch an wen er diese mit den besten Erfolgsaussichten richten soll.

7. Fazit

Das Petitionswesen erfüllt aus Sicht der Petenten zwei Hauptfunktionen: persönlicher Rechts- und Interessenschutz sowie politische Beteiligung. Es finden sich ganz unterschiedliche institutionelle Einbettungen des Petitionswesens, zu dem in einem umfassenden Sinn auch Ombuds- und sonstige Eingabestellen zu rechnen sind. Die Ansiedlung beim Parlament ist eine häufige, keineswegs aber die einzige institutionelle Anbindung. Oft sind Eingabestellen auch bei der Exekutive angesiedelt oder außerhalb des staatlichen Bereiches.

Elektronische Petitionen treten in unterschiedlichen Varianten auf. Petitionen werden intern in den Petitionsstellen

elektronisch verarbeitet. Dies hat kaum einen Einfluss auf die Beziehung zu den Petenten und zur Öffentlichkeit. Petitionen können aber auch elektronisch eingereicht und im Internet veröffentlicht werden. Das eine muss das andere nicht bedingen, wirkt sich aber auf die Beziehung zwischen Petent und Petitionsadressat aus. Veröffentlichte elektronische Petitionen können mit ergänzenden Informationen unterfüttert und mit interaktiven Funktionen ergänzt werden.

Das Petitionswesen erfüllt viele Funktionen und ist zuständig für viele Fragen – für die persönlichen Nöte wie die großen politischen Themen – was seinen Charme als „one-stop-shop“ ausmacht, aber auch die Gefahr der Überforderung in sich trägt.

Petitionsinstanzen sind üblicherweise Institution, die einspringen sollen, wenn andere Institutionen, insbesondere das Rechtssystem oder das System politischer Beteiligung für die Betroffenen als ungeeignet erscheinen oder gar versagen. Je besser diese ausgebaut sind und funktionieren, desto marginaler mag einem die Bedeutung des Petitionswesens vorkommen – und umgekehrt. Aber Petitionsinstanzen sind typischerweise schwach in der Durchsetzung eigener Entscheidungen und können deshalb nur eine ergänzende Funktion für Rechts- und Interessenschutz sowie politische Beteiligung wahrnehmen.

Die anhaltende Bedeutung des Petitionswesens in demokratischen Rechtsstaaten ergibt sich aus seiner Offenheit, Flexibilität und Anpassungsfähigkeit für unvorhergesehene und neuartige Problemlagen. Die Reformierung und Modernisierung des Petitionswesens ist deshalb eine ständige Aufgabe.

III. Das Petitionswesen im In- und Ausland – Ausdifferenzierung und Vielfalt

Im Tätigkeitsbericht des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages über das Jahr 2006 stellt dieser fest, dass es dem Einzelnen bei der fast unübersehbaren Zahl öffentlicher und privatwirtschaftlicher Schlichtungsstellen, Ombudseinrichtungen oder spezieller Beauftragten-einrichtungen immer schwerer gemacht werde, richtig zu entscheiden, an wen er sich mit Bitten und Beschwerden im Einzelfall sinnvollerweise wenden solle (Petitionsausschuss 1980 bis 2008, Bundestagsdrucksache 16/6270, S. 10). Das hat mit der in Kapitel II entwickelten Multifunktionalität und institutionellen Ausdifferenzierung des Petitionswesens zu tun, die Konkurrenzbeziehungen zwischen den unterschiedlichen Petitionsstellen sowie zum Rechtssystem und zu den Formen politischer Partizipation nach sich ziehen. In diesem Kapitel soll dies an Beispielen aus dem In- und Ausland verdeutlicht werden.

Begonnen wird mit dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages (Kap. III.1). Der Petitionsausschuss hatte allerdings noch nie ein Monopol auf Eingaben, Bitten und Beschwerden. Schon immer gab es auch andere Petitions- und Ombudsinstanzen, und es werden immer mehr. Auf die „Beauftragten“ des Parlaments und der Bundesregierung, die mal mehr, mal weniger auch als

Eingabestellen fungieren, wird in Kapitel III.2 eingegangen. Parlamentarische Petitionsausschüsse und teilweise auch Bürgerbeauftragte gibt es auch auf Landes- und der europäischen Ebene, während bei den Stadt- und Gemeinderäten solche Einrichtungen in Deutschland eher weniger zu finden sind (Kap. III.3). Petitions- oder ombudsähnliche Institutionen findet man auch vermehrt außerhalb der Sphäre der Politik, so z. B. im Bereich ehemals staatlicher, nun privatisierter Bereiche, wie dem Post- und Telekommunikationswesen, oder in bestimmten Wirtschaftssektoren, wie bei den Banken und Versicherungen (Kap. III.4). Sicherlich im Grenzbereich des Petitionswesens, aber doch mit einiger gesellschaftlicher Relevanz, findet man im Mediensektor, bei Zeitungen, im Fernsehen oder auch im Internet Adressaten für Sorgen und Beschwerden der Bürger (Kap. III.5). In einem abschließenden Kapitel wird auf das Petitions- und Ombudswesen im Ausland, insbesondere im staatlichen Bereich, eingegangen, das sich teilweise deutlich von demjenigen in Deutschland unterscheidet (Kap. III.6).

Elektronische Petitionen sind in diesem Kapitel kein bzw. nur ein Thema am Rande. Elektronische Petitionen stehen im Mittelpunkt der Kapitel IV, V und VI. Im Wesentlichen außer Acht bleiben auch die Eingaben bei den „zuständigen Stellen“, d. h. bei den Behörden selbst – ein wenig öffentliches, zentral nicht dokumentiertes und daher schwer zu erschließendes Feld.

1. Entwicklung des parlamentarischen Petitionswesens auf Bundesebene

Bei der Erarbeitung des Grundgesetzes war die Aufnahme eines Artikels zum Petitionsrecht nicht unumstritten (Kap. II.6). Letztlich setzten sich aber die Befürworter eines Petitionsrechts im Kanon der Grundrechte durch. Man orientierte sich dabei in der Formulierung weitgehend an der Weimarer Verfassung, die wiederum fast wortgleich die Formulierung aus der Frankfurter Reichsverfassung¹⁰ von 1849 übernahm (Kasten).

Das Petitionsrecht in der Verfassungsgeschichte

Verfassung des Deutschen Reiches („Paulskirchenverfassung“) 1849

Artikel VII § 159. Jeder Deutsche hat das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden schriftlich an die Behörden, an die Volksvertretungen und an den Reichstag zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von Einzelnen als von Corporationen und von Mehreren im Vereine ausgeübt werden; beim Heer und der Kriegsflotte jedoch nur in der Weise, wie es die Disziplinavorschriften bestimmen.

¹⁰ Die Frankfurter Reichsverfassung („Paulskirchenverfassung“) wurde zwar im März 1849 von der verfassungsgebenden Nationalversammlung verabschiedet und verkündet, sie trat aber wegen des Widerstands des preußischen Königs faktisch nie in Kraft.

Verfassung des Deutschen Reichs („Weimarer Verfassung“) 1919

Artikel 126. Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von einzelnen als auch von mehreren gemeinsam ausgeübt werden.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 1949

Artikel 17. Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.

Artikel 45c. (1) Der Bundestag bestellt einen Petitionsausschuss, dem die Behandlung der nach Artikel 17 an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt. (2) Die Befugnisse des Ausschusses zur Überprüfung von Beschwerden regelt ein Bundesgesetz.

In manchen Darstellungen über die Entwicklung des Petitionswesens wird von einem „Schattendasein“ des Petitionsausschusses in den ersten Jahren der Bundesrepublik gesprochen, das sich auch in der geringen Wertschätzung der Arbeit im Petitionsausschuss innerhalb des Parlaments ausgedrückt habe (Universität Duisburg-Essen 2008, S. 19 f.). Tatsächlich musste das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil aus dem Jahr 1953 klarstellen, dass das Petitionsrecht mehr umfasst als die Entgegennahme und Registrierung einer Bürgereingabe, sondern auch eine sachliche Prüfung und schriftliche Verbescheidung durch den Bundestag. In der ersten Phase der Etablierung der Bundesrepublik waren – soweit das heute noch aus den veröffentlichten Berichten sowie der Literatur zu rekonstruieren ist – die Petitionen überwiegend individueller Natur, und erst mit dem „demokratischen Aufbruch“ ab den 1960er Jahren hatte es einen Aufschwung in der Nutzung des Petitionswesens im Allgemeinen und von Massenpetitionen im Besonderen gegeben.¹¹ Die Inhalte wurden „politischer“, die politischen Bewegungen hatten die Petition als eine spezifische Aktionsform für sich entdeckt.

1.1 Reformdebatten

Ab den frühen 1960er Jahren begann eine Diskussion über Mängel im Petitionssystem des Deutschen Bundestages (Banse 1973; Thierfelder 1967): Die Bearbeitung der Petitionen sollten beschleunigt, aber auch intensiviert und verbessert werden.¹² Dazu sollten seine Untersuchungsbefugnisse durch Akteneinsicht, Inspektionen vor

Ort, Anhörungen etc. erweitert werden. Vor allem durch Entwicklungen im Ausland bedingt, wurde von manchen eine Lösung dieser Probleme in der Etablierung eines deutschen Ombudsmannes bzw. Bürger- oder Zivilbeauftragten (Kap. III.1.2) gesehen.

Letztlich setzten sich auf Bundesebene diejenigen durch, die statt der Etablierung einer neuen Institution die Stärkung des Petitionsausschusses präferierten. Nach mehreren Gesetzesinitiativen in der 5. und 6. Wahlperiode wurde schließlich in der 7. Wahlperiode 1975 der Petitionsausschuss im Artikel 45c des Grundgesetzes als ständiger Ausschuss verankert; seine Befugnisse wurden in einem gesonderten Gesetz geregelt. Die erweiterten Ermittlungsrechte (Aktenvorlage, Akteneinsicht, Auskunftserteilung, Inspektionsrecht vor Ort) gelten allerdings nur für die Behandlung von (persönlichen) „Beschwerden“, nicht für die „Bitten zur Gesetzgebung“.

Welche faktische Bedeutung die erweiterten Ermittlungsbefugnisse haben, wäre einer genaueren Analyse wert. Ismayr (1992, S. 449 u. 2004, S. 64) jedenfalls vermutete, dass die neuen Befugnisse nur begrenzt genutzt wurden, auch sei eine Beschleunigung der Bearbeitungsdauer ebenfalls nur partiell erreicht worden.

Die Diskussion um die institutionelle Ausgestaltung und Reform des Petitionswesens ist mit der großen Reform von 1975 bis heute nicht zum Stillstand gekommen. So war eine Fortentwicklung des Petitionsrechts u. a. Gegenstand der Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat 1994 (Peter 1999, S. 69) und der Koalitionsvereinbarung von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der 15. Wahlperiode.

Die Reformdebatte kreist dabei immer wieder um einige typische Themen (Bockhofer 2004; Universität Duisburg-Essen 2008, S. 111 ff.). Da die Durchsetzungsrechte des Petitionsausschusses schwach sind, wirkt er in erster Linie über sein öffentliches Ansehen. Eine vermehrte Öffentlichkeitsarbeit und die Öffentlichkeit seiner Sitzungen wurden deshalb immer wieder gefordert. Die schwache Position des Petitionsausschusses führte auch zu der Forderung, in bestimmten Fällen (z. B. Abschiebungen ins Ausland) durch die Petition eine aufschiebende Wirkung des Vollzugs einer Maßnahme zu ermöglichen. Das gegebenenfalls geringere Interesse der Mehrheitsfraktion (Regierungsfraktion) an kritischen Untersuchungen der eigenen Regierung tangiert den Petitionsausschuss im Kernbereich seiner Aufgaben, der Kontrolle der Exekutive. Es werden deshalb stärkere Minderheitenrechte für die Opposition gefordert, so die Veröffentlichung von Minderheitenvoten bei Petitionsbeschlüssen und die Inanspruchnahme von Untersuchungsbefugnissen bereits durch eine qualifizierte Minderheit des Ausschusses (bereits 1975 von der damaligen oppositionellen CDU/CSU-Fraktion gefordert). Weitere oft kontrovers diskutierte Themen sind die Ausweitung der Zuständigkeit des Petitionsausschusses auf ehemals staatliche, zwischenzeitlich aber privatisierte Bereiche, ein Selbstbefassungsrecht, das dem Petitionsausschuss erlauben würde, ohne vorliegende Petition von sich aus tätig zu werden. Auch die unterschiedlichen Untersuchungsrechte für Bitten und

¹¹ Relativierend ist darauf zu verweisen, dass bereits in der 3. Wahlperiode (1957 bis 1961) Massenpetitionen zum Thema Atomwaffen in den Tätigkeitsberichten des Petitionsausschusses dokumentiert sind, darunter eine mit 289 000 Einsendungen (Petitionsausschuss 1979, S. 47).

¹² Eine knappe Darstellung des Petitionsverfahrens des Deutschen Bundestages findet sich in Kap. VI.2. Vergleiche hierzu etwa auch Deutscher Bundestag (2007); Franke (1999, S. 78 ff.); Schick (1996, S. 95 ff.); Zeballog (2007g).

Beschwerden werden als überkommen und weltfremd angesehen und immer wieder kritisiert. Schließlich gibt es auch Vorstellungen dahingehend, der Petitionsausschuss möge stärker die Rolle eines Mediators einnehmen, der – wie bei einem Gütertermin beim Arbeitsgericht – versucht, eine einvernehmliche Lösung zwischen Petent und beschwerter Instanz zu erreichen.

Ein Ergebnis dieser anhaltenden Bestrebungen, das Petitionswesen des Deutschen Bundestages weiterzuentwickeln, ist eine Hinwendung zu mehr Öffentlichkeit und Transparenz durch eine Reihe von Maßnahmen, die zum (vorzeitigen) Ende der 15. Legislaturperiode im September 2005 beschlossen und eingeführt wurden (Kap. VI.1). Durch Änderung der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses (Petitionsausschuss 1980 bis 2008, Bundestagsdrucksache 16/9500, S. 109 ff.) ist dieser verpflichtet, im Falle von Massenpetitionen mit mehr als 50 000 Unterstützern, eine Anhörung des oder der Petenten in öffentlicher Sitzung durchzuführen. Solche öffentlichen Ausschusssitzungen wurden seitdem mehrfach durchgeführt, so zum Nichtraucherschutz, zur „Generation Praktikum“, zur Erhöhung des Wehrosolds und zur Pendlerpauschale. Außerdem wurde die Möglichkeit eingeführt, Petitionen auch über das Internet einzureichen („Onlinepetitionen“) und gegebenenfalls diese sogar im Internet zu veröffentlichen, zu diskutieren und um unterstützende Mitzeichner zu werben, sogenannte elektronische „Öffentliche Petitionen“. Auf Funktionsweise und Nutzung der elektronischen „Öffentlichen Petitionen“ im Rahmen des Modellversuchs des Deutschen Bundestages wird ausführlich in Kapitel VI eingegangen.

1.2 Braucht Deutschland einen nationalen Ombudsmann?

Nicht durchgesetzt haben sich bisher die Befürworter einer nationalen Ombudsinstitution (Kasten).

Ombudsmann

Unter einem parlamentarischen Ombudsmann (auch Bürger-, Zivil- oder Parlamentsbeauftragter) versteht man ein mit weitgehender Selbstständigkeit ausgestattetes und mit einer anerkannten Person besetztes Hilfsorgan des Parlaments zum Schutz der Rechte der Bevölkerung sowie zur parlamentarischen Kontrolle der Staatsbehörden. Der Begriff wird aber über den parlamentarischen und staatlichen Bereich hinaus auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen verwendet. Gemeint ist dann eine Instanz, an die sich Bürger mit ihren Beschwerden wenden können, und die diesen Beschwerden nachgeht oder als Vermittler tätig wird.

Historisch geht diese mittlerweile in vielen Ländern der Welt verbreitete Institution auf den bis ins 18. Jahrhundert zurückreichenden „Justizkanzler“ in Schweden zurück, ein Beamter des Königs, der mit der Aufsicht über die Staatsbehörden betraut war. 1809 wurde der „Justizombudsmann“ der Reichsstände (Parlament) in die schwedische Verfassung aufgenommen.

Quelle: Banse 1973; Flückiger et al. 2002; Franke 1999; Thierfelder 1967

Nach vorliegenden Untersuchungen (Franke 1999; Kucsko-Stadelmayer 2008; Nexus 2007) dominiert international eine funktionale Teilung in Petitions- und Ombudswesen. Das Petitionswesen hat hierbei in der Regel die Aufgabe, Eingaben von öffentlichem Interesse zu bearbeiten, während sich die (staatlichen oder parlamentarischen) Ombudseinrichtungen mit individuellen Beschwerden von Bürgern befassen.¹³ Das deutsche Modell des Petitionswesens erscheint den Befürwortern einer nationalen Ombudslösung deshalb als eine Ausnahme. Vor dem Hintergrund positiver internationaler Erfahrungen und im Sinne eines stärker an dem Ideal der Bürgernähe ausgerichteten sowie serviceorientierten Verwaltungs- und Politikverständnisses wird von diesen deshalb die Einführung einer nationalen Ombudsinstitution befürwortet. Durch die damit einhergehende Spezialisierung ließen sich die Partizipationsfunktion – ergänzt durch weitere, gerade auch via Internet bereitgestellte Möglichkeiten – als auch die Rechtsschutzfunktion verbessern (Kap. II.3).

Lässt man die Pro- und Kontraargumente hier nochmals Revue passieren, dann ergibt sich das folgende Bild:

Kritisiert wird an der institutionellen Ausgestaltung sowie der Arbeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages u. a. (Franke 1999), dass er unter den Abgeordneten als relativ unwichtiges Aufgabenfeld wahrgenommen werde, was sich z. B. an der hohen Zahl von Parlamentsneulingen im Ausschuss zeige. Die Abgeordneten hätten generell zu wenig Zeit für die Arbeit im Petitionswesen, da sie z. B. in anderen Ausschüssen und in der Fraktions- und Wahlkreisarbeit tätig sein müssten.

Zudem wird eingewandt, dass der Petitionsausschuss unter einem grundsätzlichen Problem von Kollegialorganen leidet, dem auf Verständigung basierenden Mehrheitsprinzip. Dies verhindere bei einem so großen und politisch-fraktionell strukturierten Gremium die schnelle und unbürokratische Behandlung der bürgerschaftlichen Anliegen. Dieser Faktor sei stärker für lange Bearbeitungszeiten verantwortlich als die zu geringen Ressourcen in der Verwaltung. Überdies wird argumentiert, dass die „Anonymität“ eines Gremiums nicht recht zum Ziel einer unmittelbaren Verbindung zwischen Wählern und Gewählten passe und die konkrete Person eines Ombudsmannes besser medienöffentlich tätig werden könnte. Schließlich werden eine mögliche größere parteipolitische Unabhängigkeit – insbesondere mit Blick auf die Parteien, die die Mehrheitsfraktionen bilden – sowie die größere personelle Kontinuität hinsichtlich der Unterbrechungen durch Neuwahlen als Vorteile einer Ombudsperson genannt.

Gegen diese Argumente pro Ombudsmann lassen sich allerdings einige Gegenargumente vorbringen. Eine schnellere Bearbeitung von Petitionen, insbesondere wenn sie dringende Probleme von Bürgern betreffen, ist ohne Frage wünschenswert. Ihre Realisierung hängt aber von den jeweils verfolgten Bearbeitungsgrundsätzen sowie

¹³ In den Kapiteln III.6 und III.7 wird diese Einschätzung relativiert und differenziert.

den verfügbaren Ressourcen ab. Das Argument, dass der Engpass in erster Linie in den Beratungen des Ausschusses liegt, muss schon deshalb relativiert werden, da nur sehr wenige Petitionen überhaupt zur Beratung im Ausschuss aufgerufen werden. Über die meisten Petitionen wird im Ausschuss in Form von Sammelübersichten – nach Vorarbeiten im Ausschussdienst – pauschal entschieden.¹⁴ Auch eine Ombudsperson stünde vor dem Problem, bei begrenzten Ressourcen Prioritäten der Intensität und Schnelligkeit der Bearbeitung setzen zu müssen. Im Übrigen ist es auch nicht einsichtig, was an der sorgfältigen, die verschiedenen politischen Auffassungen systematisch berücksichtigenden Abwägung von Argumenten unzweckmäßig sein soll.

Ganz ausgeblendet wird bei der zuvor referierten Kritik des Petitionsausschusses und der Befürwortung einer Ombudsperson die Problematik der zusätzlichen Personalisierung von Politik. In einer sehr stark durch die Medienöffentlichkeit geprägten Gesellschaft erscheint überdies die Möglichkeit einer Konkurrenz gegenüber dem Parlament als reale Gefahr – und zwar selbst dann, wenn es gelänge, eine an das Parlament angebundene nationale Ombudsperson zu installieren. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages und eventuell auch die Einrichtungen auf Bundesländerebene könnten in den Schatten gestellt werden. Vor dem Hintergrund solcher Szenarien stellt sich die Frage, ob nicht eine besondere, bewahrenswerte Qualität des deutschen Petitionswesens verloren ginge, wenn der nationale Petitionsausschuss, als eine durch alle Bundestagsfraktionen geprägte Ombudseinrichtung, seine herausgehobene Stellung verlöre. Überdies haben Parlamente, wie z. B. das britische, ihre Bedeutung gegenüber der persönlichen politischen Macht der Monarchen gerade auch im Kampf um die Adressatenposition von Petitionen gewonnen (Zaret 2000). Beim Petitionswesen handelt es sich um einen traditionellen Kernbereich parlamentarischer Kompetenzen und der politischen Öffentlichkeit, bei dem sich insbesondere in parlamentarischen Demokratien die Frage stellt, wie weit er von der Volksvertretung gelöst werden sollte.

Das Argument, dass Ombudsleute oft eine hohe Akzeptanz seitens der Bevölkerung besitzen (Franke 1999; Nexus 2007), erscheint vor diesem Hintergrund als zu kurz gegriffen. Es gibt keinerlei Hinweise darauf, dass der Bundestag mit seinem Petitionsausschuss über weniger Akzeptanz in der Bevölkerung verfügt.

Selbst wenn man Kritik an bestimmten Verfahrensweisen des Petitionsausschusses für berechtigt hält, ist daraus der Schluss, dieser mit der Einführung eines nationalen Ombudsmannes zu begegnen, nicht zwingend. Aus der Kritik ließe sich auch die Forderung ableiten, dass sich das Parlament als Ganzes sowie die interessierten zivilgesellschaftlichen Akteure die Stärkung des parlamentari-

schen Petitionswesens zum Anliegen machen sollten, sowohl hinsichtlich der Kompetenzen als auch hinsichtlich der personellen wie technischen Ausstattung des Ausschussdienstes in der Bundestagsverwaltung. Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen überdies, dass das ohnehin fragwürdige Argument des „Ausschusses für Parlamentsneulinge“ – was spricht im Übrigen dagegen, dass gerade junge oder neue, womöglich besonders motivierte Abgeordnete zunächst in dem sensiblen Bereich der direkten Kommunikation mit den Bürgern arbeiten? – nicht mehr zutrifft. Offenkundig hat derzeit eine ganze Reihe von erfahrenen Abgeordneten aus verschiedenen Fraktionen die hohe Bedeutung des Petitionswesens durchaus erkannt und verzichtet keineswegs auf eine Mitarbeit in diesem Bereich. Von den 25 Mitgliedern des derzeitigen Petitionsausschusses sind 14 bereits zwei oder mehr Wahlperioden Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Das Durchschnittsalter der Mitglieder des Petitionsausschusses betrug Ende 2007 48 Jahre.

In der hier vorliegenden Untersuchung über öffentliche elektronische Petitionen spielt die Frage nach der Einführung eines nationalen Ombudsmannes eine untergeordnete Rolle. Da sie jedoch in allen Debatten um das deutsche Petitionswesen regelmäßig auftaucht und teilweise leidenschaftlich geführt wird, sollten einige der wichtigen Pro- und Kontraargumente aufgeführt werden. Der Bundestag hat sich bisher gegen die Einführung selbst eines beim Parlament angesiedelten Ombudsmannes oder Bürgerbeauftragten ausgesprochen, weil er dessen potenzielle Aufgaben in seine Tätigkeit schon immer integriert hat und auf diesen wichtigen direkten Kontakt zur Bevölkerung nicht verzichten will. Entscheidender als die Frage, wie die institutionelle Lösung und Aufgabenteilung aussieht, erscheint, dass die Rechtsschutzfunktion und die Funktion der politischen Teilhabe problemlos durch die Bürger wahrgenommen werden können und für sie zu akzeptablen Ergebnissen führen. Ob der Adressat für die Bürger ein Petitionsausschuss und/oder ein Ombudsmann ist, erscheint demgegenüber sekundär.

1.3 Entwicklung der Eingaben beim Deutschen Bundestag

Seit der Reform von 1975 (Kap. III.1.1) ist ein deutlicher Aufschwung bei der Einreichung von Petitionen an den Petitionsausschuss des Bundestages zu erkennen (Abb. 1).

Betrachtet man die jährlichen Neueingänge an Petitionen seit Beginn der ersten Wahlperiode 1949 (Tab. 4), so lassen sich deutlich vier Phasen in der Nutzung des Petitionsausschusses durch Eingaben feststellen. Bis Mitte der 1970er Jahre lag die Anzahl der jährlich neueingegangenen Petitionen im Durchschnitt bei 7 600. In keinem Jahr wurde die 10 000er Marke erreicht. Von Mitte der 1970er bis Ende der 1980er Jahre stieg die Anzahl der Eingaben pro Jahr im Mittel auf 13 000. In der Periode nach der deutschen Vereinigung von 1990 bis 1999 erhöhte sich die Anzahl der Eingaben nochmals deutlich auf 19 500 jährlich. Die Zunahme der Petitionen ab 1990 kann erklärt werden sowohl mit den vielen Anpassungs-

¹⁴ Im Jahr 2007 hatte der Petitionsausschuss in 25 Sitzungen 19 783 Petitionen abschließend behandelt, darunter nur 479 zur Einzelberatung, die große Mehrzahl in Form von Sammelübersichten (Petitionsausschuss 1980 bis 2008, Bundestagsdrucksache 16/9500, S. 7).

Abbildung 1



Jahreswerte liegen erst seit 1973 vor, davor nur Angaben für die gesamte Wahlperiode. Daraus wurden näherungsweise Jahreswerte berechnet.

Quelle: Petitionsausschuss 1979 und 1980–2008 sowie eigene Berechnungen

problemen, die durch die deutsche Einheit entstanden sind, als auch mit einer ausgeprägten „Eingabetradition“ der DDR (Kap. III.1.4).

In den ersten acht Jahren des neuen Jahrhunderts gingen die Neueingänge an Petitionen wieder auf 17 400 zurück. Ob sich diese abflachende Kurve in den nächsten Jahren fortsetzt und sich eine vierte Periode der Normalisierung oder gar des Bedeutungsverlustes im Umfeld größerer Konkurrenz abzeichnet, bleibt abzuwarten. In diesem Zusammenhang ist es eine spannende Frage, ob die 2005 neu eingeführten online zugänglichen „öffentlichen Petitionen“ zu einer maßgeblichen Zunahme von Petitionen insgesamt führen (Kap. VI.4.2). Einige Beobachter erwarten dies.

Obwohl sich in der langfristigen Betrachtung der Zahl der Neueingaben beim Petitionsausschuss bestimmte Perioden mit einem typischen Eingabevolumen identifizieren lassen, sind die jährlichen Schwankungen, wie sie die Abbildung 1 ausweist, doch erstaunlich. Die auftretenden Spitzen lassen sich oft plausibel mit Einzelereignissen und besonderen Problemkumulationen in bestimmten Jahren erklären. So wird der erste Spitzenwert 1976 auf die Reform des Petitionswesens 1975 zurückgeführt, die zu einer erhöhten öffentlichen Wahrnehmung des Petitionsausschusses geführt hatte. Die zweite Spitze 1992 wird in einen Zusammenhang mit den Folgen der Wiedervereinigung für die Bevölkerung der neuen Bundesländer gebracht, insbesondere mit den Renten Neuberechnungen. Der dritte Spitzenwert 2005 ist beeinflusst durch viele

Eingaben infolge des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GMG), u. a. gegen die neu eingeführte Praxisgebühr, und zur Reform der Arbeitslosenversicherung, u. a. mit der umstrittenen Einführung des ALG II. Die Informations-, Seismograf- oder Indikatorfunktion des Petitionswesens kommt in solchen Ausschlägen gut zum Ausdruck.

Bisher wurde nur die Entwicklung der Zahl der Neueingaben an den Deutschen Bundestag betrachtet. Darin sind nicht enthalten diejenigen Personen, die Sammelpetitionen unterschrieben oder Massenpetitionen z. B. durch die Einsendung von Postkarten unterstützt haben. Auch sind nicht enthalten die Mitzeichnungen von „öffentlichen Petitionen“ im Internet (Kap. VI). Diese durch mehrere Personen unterstützten aber inhaltlich identischen Petitionen werden in der Statistik der Neueingaben jeweils nur einfach gezählt. Tabelle 4 weist nun zusätzlich die Zahl der Personen aus, die sich durch Unterschriften etc. an Petitionen beteiligt haben.¹⁵ Danach folgt die Entwicklung der Anzahl der Personen, die Petitionen unterstützen, der Anzahl der Neueingaben. Die Periode nach der Deutschen Einheit von 1990 bis 1999 weist mit durchschnittlich 1 Million Personen pro Jahr den höchsten Wert aus, in der Periode ab 2000 bis 2007 waren es dagegen nur noch 575 000 Personen jährlich.

¹⁵ Angaben hierzu liegen erst seit 1976 vor. Zur Qualität dieser Angaben vgl. die Legende zu Tabelle 4.

Tabelle 4

Eingaben und beteiligte Personen an Petitionen 1949 bis 2007

Perioden	Neueingaben pro Jahr (Mittelwerte)	beteiligte Personen pro Jahr (Mittelwerte)
1. Wahlperiode 1949–1953	6 800	
2. Wahlperiode 1953–1957	8 082	
3. Wahlperiode 1957–1961	7 390	
4. Wahlperiode 1961–1965	7 498	
5. Wahlperiode 1965–1969	5 808	
1970–1974	8 390	
<i>1. Periode bis 1974</i>	<i>7 594</i>	
1975–1979	14 224	62 386*
1980–1984	12 432	148 013
1985–1989	12 428	279 436
<i>2. Periode nach der Petitionsreform 1975 bis 1989</i>	<i>13 028</i>	<i>170 485</i>
1990–1994	20 102	634 340
1995–1999	18 888	1 374 280
<i>3. Periode nach der Deutschen Einheit 1990 bis 1999</i>	<i>19 495</i>	<i>1 004 310</i>
2000–2004	16 759	542 266
2005–2007	18 390	629 386
<i>4. Periode ab 2000 – Normalisierung und verstärkte Konkurrenz?</i>	<i>17 371</i>	<i>574 936</i>

* Werte aus den Jahren 1976 bis 1979

Für die Neueingaben an Petitionen pro Jahr liegen Jahreswerte erst seit 1973 vor, davor nur Angaben für die gesamte Wahlperiode. Daraus wurden näherungsweise Jahreswerte berechnet.

Für die beteiligten Personen an Petitionen, das sind Einsender und Unterzeichner von Massenpetitionen, Unterzeichner von Sammelpetitionen und (ab 2005) Mitzeichner von „öffentlichen Petitionen“ liegen Angaben erst seit 1976 vor. Diese sind in der Petitionsstatistik allerdings teilweise unvollständig und unpräzise ausgewiesen. Die hier vorgelegten Zahlen können deshalb nur die Größenordnung angeben.

Quelle: Petitionsausschuss 1979 und 1980–2008 sowie eigene Berechnungen

1.4 Das Eingabewesen der DDR

Nur cursorisch soll auf das Eingabewesen der DDR eingegangen werden. Es ist u. a. deshalb von Interesse, weil es als ein Beispiel für die Wechselbeziehung zwischen Justiz- und Petitionswesen angesehen werden kann. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde 1953 als Relikt einer bürgerlichen Gewaltenteilung abgeschafft (Mühlberg 1999, S. 17). Die teilweise im Vergleich mit der alten Bundesrepublik extrem hohen Eingabezahlen erklären sich u. a. daraus. Nach Mühlberg (1999, S. 7) wurden in der DDR jährlich 1 Mio. Eingaben geschrieben, allein an

die oberste Staatsführung jährlich 70 000. Im letzten Jahr der DDR 1989 gingen an den Staatsrat der DDR 115 728 Eingaben (Zatlin 1997, S. 915). Auch wenn der direkte Vergleich mit den Zahlen des Petitionsausschusses problematisch ist – so werden z. B. in der Zahl der Neueingaben beim Bundestag Sammelpetitionen und Massenpetitionen jeweils nur einfach gezählt, selbst wenn gegebenenfalls Tausende diese unterschrieben und mit eigenen Einsendungen unterstützt hatten –, sticht die andere Dimension und die andere Bedeutung des Eingabewesens der DDR ins Auge. Dies drückt sich bis heute noch darin aus, dass Petitionen in einem beträchtlich hö-

heren Ausmaß aus den neuen als aus den alten Bundesländern stammen.¹⁶

In der Forschung ist die Einschätzung des Eingabewesens der DDR äußerst kontrovers. Während Mühlberg (1999, S. 346 f.) in seiner Dissertation von einer spezifischen Konfliktkultur der DDR spricht, die den Bürgern weitreichende Möglichkeiten gab, selbst Strategien der Interessenartikulation und -durchsetzung zu bestimmen, sehen Zatlin (1997) oder Elsner (1999) das Eingaberecht der DDR in der Tradition des vordemokratischen Supplikationswesens oder einer paternalistischen Fürsorgediktatur. Wie der absolute Herrscher nahm die Staats- und Parteiführung der DDR die Eingaben entgegen und gewährte, wenn dies als klug und möglich angesehen wurde, dem „Untertan“, gegebenenfalls auch im direkten Durchgriff auf die untergeordneten Behörden oder an ihnen vorbei, seine Gunst. Nicht unerwähnt soll bleiben, dass die Indi-

¹⁶ So etwa für 2007 463 Petitionen auf 1 Million Bevölkerung in Brandenburg, 449 in Berlin, 294 in Sachsen, 277 in Sachsen-Anhalt, 272 in Mecklenburg-Vorpommern, 257 in Thüringen, aber nur 202 in Hessen und 172 in Schleswig-Holstein, die Bundesländer mit der höchsten Petitionsquote der alten Bundesländer (Petitionsausschuss 1980 bis 2008, Bundestagsdrucksache 16/9500, S. 65). Im Jahr 2005 waren diese Unterschiede zwischen den neuen und den alten Bundesländern noch extremer. In Berlin kamen 1.059 Petitionen auf 1 Million Bevölkerung, in Mecklenburg-Vorpommern 935, während Hessen und Hamburg mit 143 Petitionen auf 1 Million Bevölkerung die Rangliste der alten Bundesländer anführten (Petitionsausschuss 1980 bis 2008, Bundestagsdrucksache 16/6270, S. 70).

katorfunktion für die Problemlagen in der Bevölkerung für die Staatsführung von besonderem Interesse war und die Eingaben entsprechend ausgewertet und verarbeitet wurden. Die Krise der DDR Ende der 1980er Jahre drückte sich in einem erhöhten Eingabeaufkommen, einer kritischeren Tonlage und gleichzeitig in Versuchen der Staatsführung aus, das Eingabewesen wieder einzudämmen (Zatlin 1997, S. 915 f.).

1.5 Wie kann man den Erfolg von Petitionen bewerten?

Eine bilanzierende Einschätzung des Erfolgs von Petitionen im Einzelnen wie auch des Petitionswesens im Ganzen ist nur schwer zu gewinnen. Über die Schilderung erfolgreicher, teilweise ergreifender Einzelfälle in den Tätigkeitsberichten hinaus weist die Petitionsstatistik die Beschlusslage zu den Petitionen aus (Tab. 5).

Die positive Erledigung der Petitionen („dem Anliegen wurde entsprochen“) ist im Jahr 2007 mit 16,8 Prozent außerordentlich hoch. Dies ist der zweithöchste Wert seit 1977. Die in den Jahren 2006 und 2005 ausgewiesenen Werte von 3,0 und 5,1 Prozent sind eher typisch. Der höchste Wert für eine positive Erledigung lag im Jahr 2002 bei 33 Prozent. Der langjährige Durchschnitt liegt für einen Zeitraum von 31 Jahren (1977 bis 2007) bei 8,7 Prozent. Womit die großen Abweichungen begründet werden können, ist nicht zu klären gewesen.

Tabelle 5

Art der Erledigung von Petitionen durch den Petitionsausschuss

	2005	2006	2007
Dem Anliegen wurde entsprochen	5,1	3,0	16,8
Dem Anliegen wurde nicht entsprochen	38,4	47,8	27,0
Überweisung an die Bundesregierung	2,2	2,8	5,0
Erledigung durch Rat, Auskunft, Verweisung, Materialübersendung usw.	33,8	27,3	31,4
Abgabe an die Volksvertretung deszuständigen Bundeslandes	8,2	8,3	7,8
Meinungsäußerungen, ohne Anschrift, anonym, verworren, beleidigend usw.	11,6	10,4	11,5
sonstige	0,7	0,4	0,5
Summe der Prozentwerte	100,0	100,0	100,0
Gesamtzahl der behandelten Petitionen*	16 648	20 299	19 783

* Die Gesamtzahl der in einem Jahr abschließend behandelten Petitionen entspricht nicht der in Kap. III.1.3 betrachteten Zahlen zu den Neueingaben von Petitionen in einem Jahr.

Prozentwerte in Bezug auf die Gesamtzahl der parlamentarisch und nichtparlamentarisch abschließend beratenen Petitionen.

Ein beträchtlicher Teil der Eingaben gelangt gar nicht in die parlamentarische Beratung, da sie im Vorfeld durch „Rat, Auskunft, Verweisung etc.“ erledigt (2007 31,4 Prozent) bzw. an die zuständigen Landesparlamente abgegeben wurden (2007 7,8 Prozent) oder weil sie kein Anliegen formulierten (Meinungsäußerung, anonym, verworren, beleidigend etc.) (2007 11,5 Prozent). Aus diesen Zahlen ist z. B. nicht abzuschätzen, wie viele Petenten derjenigen Anliegen, die im Vorfeld durch Rat und Auskunft „erledigt“ wurden, sich eher zurückgewiesen fühlen, von der Sinnlosigkeit ihres Anliegens überzeugt wurden oder ob ihnen wirklich geholfen werden konnte. Selbst bei der äußerst geringen Zahl von Überweisungen „zur Berücksichtigung“ oder „zur Erwägung“ an die Bundesregierung – der stärksten Form der Willensäußerung des Petitionsausschusses – ist die Bundesregierung keinesfalls an dieses Votum des Bundestages gebunden, und es gibt keine zusammenfassenden Angaben darüber, wie oft die Bundesregierung diesem Votum gefolgt ist. Eine Erfolgsbewertung könnten eigentlich nur die Petenten – natürlich subjektiv gefärbt – vornehmen. Entsprechende Befragungen wurden bisher nach dem vorliegenden Recherchestand nicht oder nur sehr rudimentär vorgenommen (Kap. VII.3.2).

Eine sehr eingeschränkte, nicht repräsentative Befragung von Petenten wurde im Rahmen des Gutachtens der Universität Duisburg-Essen (2008) durchgeführt. Sie hat die Erfahrungen mit Massen- oder Sammelpetitionen zum Gegenstand, die von Bürgerinitiativen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) initiiert wurden. Zehn Fragebogen konnten ausgewertet werden. Danach hatten sechs Initiativen im Zeitraum von 2003 bis 2006 mindestens eine Petition beim Bundestag eingereicht. Eine weitere hatte ihre Petition an ein Bundesministerium gerichtet, eine andere an den Petitionsausschuss eines Landtags und zwei weitere führten zwar Unterschriftensammlungen durch, reichten diese aber nicht formell als Petition bei einer entsprechenden Stelle ein. Die behandelten Inhalte umfassten die Themen Tierschutz, Gleichberechtigung, Umweltthemen, Asylangelegenheiten, die Reform des Petitionsrechts selbst, Rüstungspolitik und Menschenrechte.

Die Einschätzungen der befragten Organisationen sind überwiegend negativ (Universität Duisburg-Essen 2008, S. 93 ff.). Danach waren fünf der acht formal eingereichten Petitionen nicht erfolgreich, zwei erfolgreich, zu einer wurden keine Angaben gemacht. Entsprechend schätzen die NRO den Stellenwert von Petitionen für die eigene politische Arbeit überwiegend als relativ gering ein. Für fünf haben sie einen niedrigen oder eher niedrigen Stellenwert, für drei einen hohen oder eher hohen Stellenwert und zwei machten wiederum keine Angaben. Allerdings, und dies macht vielleicht den taktisch-instrumentellen Charakter des Petitionswesens für NRO klar, würde eine deutliche Mehrheit (8 von 9) das Mittel einer Petition bei einem gegebenen Anlass wieder wählen (vgl. hierzu auch Kap. V.7). Deutlich wurde aber auch, dass gerade für politisch agierende Bürgerinitiativen der Erfolg sich nicht nur daran misst, ob die Petition „durchkommt“, sondern auch in ihrer Funktion für die politische Mobilisierung. In

diese Bilanz gehen dann die Anzahl der gesammelten Unterschriften (oft Tausende), die Öffentlichkeitswirksamkeit oder die tatsächliche (oder vermutete) Sensibilisierung für ein Thema in Politik und Staatsapparat mit ein.

Für das Petitionswesen als Ganzes wird gerne die Anzahl der Petitionen als Maßstab des Erfolgs angegeben. Dies ist gleichwohl ein zwiespältiges Kriterium, kann es doch auch die geringe Wirksamkeit des Petitionswesens in der Reduzierung gesellschaftlicher Probleme dokumentieren. Vor dem Hintergrund dieser Diskussion gibt es Vorschläge für eine stärker präventive Rolle von Petitionsausschüssen oder Ombudsinstitutionen: Sie sollen bereits bei absehbaren Problemlagen proaktiv durch eigenständige Vorschläge die Notwendigkeit von Beschwerden der Bevölkerung möglichst abwenden (Fortier 2006; Guckelberger 2004, S. 87 ff. u. S. 107 ff.).¹⁷ Dass mit der Aufgabe der präventiven Vermeidung von Beschwerden gegebenenfalls auch eine Überforderung einer Petitionsstelle verbunden ist, sollte nicht unerwähnt bleiben.

2. Beauftragte des Bundestages und der Bundesregierung

Auf der Tagung der Petitionsausschüsse des Bundes und der Länder vom 3. bis 4. April 2006 in Berlin wurde als erster Tagesordnungspunkt „Die Positionierung der Petitionsausschüsse im Konzert der Ombudseinrichtungen“ behandelt. Der Abgeordnete Günter Baumann, Obmann der Fraktion von CDU/CSU im Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, hielt in diesem Rahmen ein Referat zum Thema „Beauftragte der Bundesregierung – Konkurrenz und Transparenz zwischen parlamentarischer Kontrolle und Selbstkontrolle der Verwaltung“ (Baumann 2006). Er bemängelte darin, dass die Anzahl und die Kompetenzen der Regierungsbeauftragten intransparent seien. In vielen Fällen sei ihr Verhältnis zum Bundestag nicht definiert. Gegenüber beschwerdeführenden Bürgern existierten oft keine definierten Befugnisse und Verpflichtungen, wie dies beim Petitionsausschuss mit seinen weitgehenden Untersuchungskompetenzen und der Verpflichtung, jede Petition zu beraten und zu entscheiden, der Fall sei. „Alibibeauftragte oder Beauftragte ohne Lösungskompetenz helfen niemandem. Sie wecken nur unerfüllte Hoffnungen auf Hilfe ...“ (Baumann 2006, S. 11).

Die hier angesprochene Konkurrenz von „Ombudseinrichtungen“ unterschiedlichster Art zu den parlamentarischen Petitionsausschüssen wird sich als Thema weiter durch das gesamte Kapitel III ziehen. Im Folgenden sollen beispielhaft einige der von Baumann (2006) angesprochenen Regierungs-, aber auch Parlamentsbeauftragten betrachtet und auf ihre Kompetenzen sowie ihre

¹⁷ So hat z. B. der Europäische Bürgerbeauftragte einen Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis« aufgestellt, der vom Europäischen Parlament gebilligt wurde. Missstände in der europäischen Verwaltungspraxis könnten vermieden werden, so der Europäische Bürgerbeauftragte, wenn sich die Organe und Bediensteten der Gemeinschaft an diesen Kodex hielten (Guckelberger 2004, S. 106).

Inanspruchnahme durch die Bevölkerung eingegangen werden.

Die Bundesregierung weist im Jahr 2008 insgesamt 31 Beauftragte aus (www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/bundesbeauftragte_und_beauftragte; abgerufen am 7. Juli 2008). Sicher sind diese nicht alle für Eingaben von Relevanz, aber die Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe, für die Belange behinderter Menschen, für den Zivildienst, für Drogenfragen oder für die Belange der Patientinnen und Patienten – um nur einige zu nennen – könnten jenseits einer genaueren Prüfung ihrer Zuständigkeiten bei den Bürgerinnen und Bürgern mindestens den Anschein erwecken, dass sie sich mit einem spezifischen Anliegen, mit Bitten und Beschwerden, an sie wenden könnten. Aber auch der Bundestag verfügt über Beauftragte mit besonderen Aufgaben. Der Wehrbeauftragte ist darunter derjenige, der am längsten existiert und in der Öffentlichkeit auch am bekanntesten ist.

2.1 Wehrbeauftragter

Der Wehrbeauftragte wird nicht von der Bundesregierung ernannt, sondern vom Bundestag gewählt und ist ihm zugeordnet (Franke 1999, S. 103 ff.; Gleumes 2005; Universität Duisburg-Essen 2008, S. 21 ff.). Seine Aufgaben beziehen sich auf die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte, und er ist Petitionsinstanz für Beschwerden der Angehörigen der Bundeswehr, die sich ohne Einhaltung des Dienstweges direkt an ihn wenden können. Seine Untersuchungsbefugnisse umfassen das Recht auf Auskunft und Akteneinsicht gegenüber dem Verteidigungs-

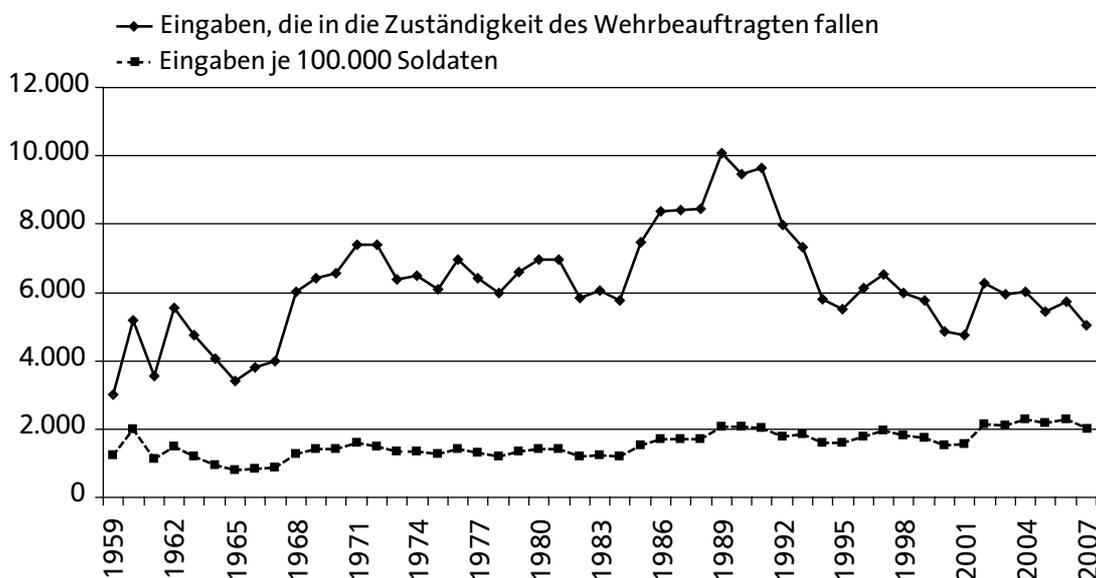
ministerium und ihm unterstellte Dienststellen, die persönliche Anhörung von Petenten und Zeugen, (unangemeldete) Truppenbesuche und Vorortinspektionen, und er kann disziplinargerichtlichen Verfahren beiwohnen. Als „Hilfsorgan des Deutschen Bundestages“ legt er jährlich einen Tätigkeitsbericht vor. Petitionsausschuss und Wehrbeauftragter haben Verfahrensgrundsätze für die Zusammenarbeit für diejenigen Fälle aufgestellt, bei denen ein bundeswehrbezogener Fall sowohl an den Petitionsausschuss als auch an den Wehrbeauftragten gerichtet wird.

Im Jahr 2007 gingen insgesamt 5 276 Eingaben beim Wehrbeauftragten ein, davon fiel die überwiegende Zahl in seine Zuständigkeit (96 Prozent). 4 Prozent mussten zurückgewiesen werden, da sie Themen umfassten, die den Aufgabenbereich des Wehrbeauftragten nicht berührten oder anderweitig nicht weiter verfolgt werden konnten (Wehrbeauftragter 2008, S. 53).

Für die in die Zuständigkeit des Wehrbeauftragten fallenden Eingaben kann man seit 1959 vier Phasen unterscheiden (Abb. 2). Von 1959 bis 1967 schwankten die Eingaben in etwa zwischen 3 000 und 5 500, von 1968 bis 1985 lagen die Eingaben im Bereich zwischen 6 000 und 7 500 und stiegen dann von 1986 bis 1989 auf den bisher höchsten Stand von 10 088. Danach gingen die Eingaben wieder deutlich zurück und bewegten sich seit 1994 zwischen 4 700 und 6 500. Berücksichtigt man allerdings den massiven Abbau von Soldaten bei der Bundeswehr von einem Höchststand von fast 500 000 Ende der 1980er Jahre auf heute etwa 250 000 Soldaten, so wird ersichtlich, dass die Eingabeintensität (Eingaben je 100 000 Soldaten) seit den 1960er Jahren tendenziell eher leicht zugenommen hat (Wehrbeauftragter 2008, S. 58 f.).

Abbildung 2

Entwicklung der Eingaben beim Wehrbeauftragten seit 1959



Quelle: Wehrbeauftragter 2008, S. 58 ff. und eigene Berechnungen

2.2 Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) ist in einer spezifischen Weise zwischen Bundesregierung und Bundestag angesiedelt. Die Bundesregierung schlägt einen Kandidaten vor, der Deutsche Bundestag wählt ihn für fünf Jahre. Zugeordnet ist der BfDI zwar dem Bundesministerium des Innern, unterliegt aber nicht seiner Fachaufsicht und ist an keine Weisungen gebunden. Der BfDI hat eine Doppelfunktion: Er berät und kontrolliert. Nicht nur in Bezug auf die Kontrollfunktion übernimmt er Aufgaben, die auch der Petitionsausschuss (und das ganze Parlament) innehaben, sondern auch für datenschutzrechtliche Eingaben von Bürgern überschneiden sich seine Kompetenzen mit denen des Petitionsausschusses. Denn nach § 21 des Bundesdatenschutzgesetzes kann sich jedermann an den BfDI wenden, „wenn er der Ansicht ist, bei der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung seiner personenbezogenen Daten durch öffentliche Stellen des Bundes in seinen Rechten verletzt worden zu sein“. Für die Untersuchung solcher Eingaben, aber auch für Kontrollen in eigener Initiative, verfügt er über umfassende Untersuchungsbefugnisse wie Akteneinsicht, Zugang zu den gespeicherten Daten und Datenverarbeitungsprogrammen sowie Zutritt zu den Diensträumen. Die Ergebnisse der Untersuchungen können zu einer „Beanstandung“ an die Behörde führen, die in einer gegebenen Frist hierzu Stellung nehmen muss. Alle Eingaben werden vertraulich behandelt.

Eine Eingabestatistik, wie vom Petitionsausschuss oder Wehrbeauftragten regelmäßig vorgelegt, gibt es nicht. Dem alle zwei Jahre dem Bundestag vorzulegenden Tätigkeitsbericht sind zur Anzahl der Eingaben nur vage Angaben zu entnehmen. Diese hätten sich seit 2002 fast verdoppelt, zuletzt seien 4 500 schriftliche und mündliche Eingaben und Anfragen eingegangen (BfDI 2007a, S. 7 u. 2007b, S. 156).

Auch auf Landes-, Kommunal-, Behörden- sowie Unternehmensebene sind Datenschutzbeauftragte etabliert.

2.3 Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration ist in den §§ 92 bis 94 des Aufenthaltsgesetzes geregelt. Die Ansiedlung bei einer obersten Bundesbehörde (zurzeit beim Bundeskanzleramt) zeigt die stärker exekutive Einbindung und geringere Unabhängigkeit im Vergleich zum Wehrbeauftragten.¹⁸ Die trotzdem gegebene Anbindung an den Bundestag zeigt sich darin, dass das Amt von einem Mitglied des Deutschen Bundestages wahrgenommen werden kann, und die Beauftragte mindestens alle zwei Jahre einen Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Aus-

länder in Deutschland an den Bundestag zu erstatten hat. Die Hauptaufgabe der „Integrationsbeauftragten“ besteht darin, die Bundesregierung zu beraten, die Belange der Ausländer zu vertreten, über ihre Rechte zu informieren und die Integration zu fördern.

In einem eingeschränkten Rahmen übernimmt sie auch eine typische Petitionsfunktion: Wenn dem Amt Anhaltspunkte vorliegen, dass öffentliche Stellen des Bundes Ausländer in ungerechtfertigter Weise ungleich behandeln oder sonst ihre Rechte nicht wahren, kann die Integrationsbeauftragte tätig werden. Sie kann dann bei den Behörden Stellungnahmen anfordern, diese mit einer eigenen Bewertung versehen und der betreffenden Behörde und deren vorgesetzter Stelle zuleiten (Aufenthaltsgesetz § 94 [3]). Die Veröffentlichungen und Berichte der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration geben keine Hinweise darauf, wie oft solche Untersuchungen vorkommen und welchen Erfolg sie zeitigen.

Es sei noch darauf hingewiesen, dass auch auf Länderebene entsprechende „Integrationsbeauftragte“ vorhanden sind und viele Kommunen ebenfalls ähnliche Stellen eingerichtet haben.

2.4 Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten

Die unter den hier dargestellten Beauftragten jüngste Institution ist die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten. Diese wurde im Zuge der Einführung des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GMG) 2004 eingeführt. Das GMG hatte – u. a. wegen der Einführung von Praxisgebühren – zu erheblichen Protesten in der Bevölkerung geführt, die sich auch in den Eingaben beim Petitionsausschuss widerspiegelten (Kap. III.1.3). Die Patientenbeauftragte kann zwar Mitglied des Bundestages sein, sie wird aber von der Bundesregierung bestellt und ist dem Gesundheitsministerium zugeordnet. Außer dass sie bei Gesetzgebungsverfahren beteiligt werden muss, verfügt sie über keine besonderen Informations- und Untersuchungsrechte, um „Bitten und Beschwerden“ von Patienten nachgehen zu können. Ob sie hierfür überhaupt zuständig sein soll, ist aus den gesetzlichen Regelungen nicht erkennbar. Die vorliegenden Veröffentlichungen betonen eher eine umfassende Information über Patientenrechte und Gesundheitsbelange. Gleichwohl könne man sich auch mit Beschwerden und Nachfragen an die Patientenbeauftragte wenden (www.patientenbeauftragte.de).

2.5 Ombudsrat – Grundsicherung für Arbeitssuchende

Nochmals mit einem anderen Zuschnitt wurde im Dezember 2004 im Vorfeld der Einführung des Arbeitslosengeldes II der „Ombudsrat – Grundsicherung für Arbeitssuchende“ vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit als unabhängiges und auf begrenzte Zeit angelegtes Beratungsgremium eingerichtet. Ihm gehörten drei Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens an, die im Juni 2006 ihren Schlussbericht vorlegten, womit ihre Aufgabe erfüllt war und der Rat wieder aufgelöst wurde. Die Auf-

¹⁸ Im Gegensatz zum Gesetz über den Wehrbeauftragten (§ 5 WBeauftrG) sieht das Aufenthaltsgesetz für die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration nicht explizit vor, dass sie von Weisungen frei sei.

gabe des Ombudsrates war es, die Einführung der neuen Regelungen kritisch zu begleiten, Schwachstellen aufzudecken und dem zuständigen Ministerium Empfehlungen zu geben. Eine wesentliche Informationsquelle waren die Eingaben der betroffenen Bürgerinnen und Bürger (Ombudsrat 2006, S. 5).

In einer Kleinen Anfrage der FDP-Fraktion an die Bundesregierung vom 20. Oktober 2004 zum „Hartz-IV-Ombudsrat“ warf diese die Frage nach den möglicherweise überlappenden Befugnissen und Aufgabenstellungen von Ombudsrat und Petitionsausschuss sowie den sonstigen zuständigen Stellen für Eingaben und Beschwerden auf. In ihrer Antwort erklärte die Bundesregierung hierzu u. a.: „Der Ombudsrat hat nicht die Aufgabe, wie der Petitionsausschuss, Petitionen und Einzeleingaben zu bearbeiten“ (Antwort auf Frage 5). Oder weiter in der Antwort zu Frage 6: „Der Ombudsrat wird nicht für die Bearbeitung von Bürgeranfragen und Petitionen zuständig sein.“ Allerdings wird dort auch weiter ausgeführt: „Zur Wahrnehmung seiner Aufgabe kann der Ombudsrat wiederholten und/oder herausragenden Eingaben über das BMWA mit Zustimmung der Betroffenen im Einzelfall nachgehen.“ Und lapidar: „Die Gefahr einer Doppelarbeit besteht nicht.“ (Bundesregierung 2004)

So klar, wie die Antwort der Bundesregierung nahelegt, sind die Abgrenzungen allerdings nicht, wenn man die Verlautbarungen des Ombudsrates selbst zurate zieht. So hieß es auf der seit Anfang 2007 abgeschalteten Website www.ombudsrat.de (noch abrufbar unter <http://web.archive.org/web/20061205044145/http://ombudsrat.de>, abgerufen am 7. Juli 2008) zu seinen Aufgaben: „Einzelfälle ... konnte der Rat nach eigenem Ermessen aufgreifen.“ Und im Zwischenbericht (Ombudsrat 2005, S. 5) ist u. a. zu lesen: „Aufgabenschwerpunkte [der Geschäftsstelle des Ombudsrates] sind die Bearbeitung schriftlicher Eingaben ... Telefonische Anfragen werden von der Informationsstelle des Ombudsrates beantwortet. Speziell ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geben über eine gebührenfreie Infoline Auskunft zu Fragen und Problemen um die Einführung der neuen Grundversicherung für Arbeitssuchende.“ Und weiter (S. 6): „Der Ombudsrat hat die Anliegen, die sich aus den Einsendungen ergaben mit den fachlich zuständigen Stellen diskutiert und Lösungsmöglichkeiten untersucht. Für eine große Anzahl von Fragen konnte eine schnelle, teilweise untergesetzliche, manchmal auch unbürokratische Lösung gefunden werden. Letzteres gilt auch für eine Reihe von Einzelfällen, in denen der Ombudsrat durch direkten Kontakt mit den Betroffenen und den Trägern der Grundversicherung zur Klärung des Sachverhalts und zu einer sachgerechten Entscheidungsfindung beitragen konnte.“¹⁹

Diese beschriebenen Aufgaben sind von jenen des Petitionsausschusses (oder eines parlamentarischen Bürgerbeauftragten, wie sie auf Landesebene zu finden sind) kaum zu unterscheiden. Und zwar für die beiden Kernfunktionen des Petitionswesens: Rechts- und Interessen-

schutz sowie politische Partizipation. Das Verfolgen von Einzelfällen, Kontaktaufnahme mit den zuständigen Stellen und der Versuch, „unbürokratische“ Lösungen zu finden, gehören zum Alltagsgeschäft parlamentarischer Petitionsinstanzen; und aus diesen Eingaben Vorschläge zur Weiterentwicklung der Gesetze abzuleiten, ist ebenfalls integraler Bestandteil jeder parlamentarischen Petitionsarbeit. Die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion erscheint so durchaus begründet und die Antwort der Bundesregierung muss vor dem Hintergrund der Konkurrenz in Petitionsangelegenheiten zwischen Legislative und Exekutive interpretiert werden (Kap. II.5).

Der Schlussbericht gibt keine Übersicht über Art und Zahl der Eingaben. Bis zur Abfassung des Zwischenberichts im Juni 2005 – im Januar 2005 wurde zum ersten Mal ALG II ausgezahlt – waren fast 8 000 schriftliche und 25 000 telefonische Anfragen beim Ombudsrat eingegangen (Ombudsrat 2005, S. 6). Bis zum Ende des Ombudsrates am 30. Juni 2006 waren es, wie man der Presse entnehmen konnte, insgesamt 70 000 Eingaben und Anfragen (Schmergal 2005; von Borstel 2006a u. 2006b).

Über die tatsächliche Bedeutung dieser beeindruckenden Zahl einerseits für den Ombudsrat und seine Empfehlungen und andererseits für die Bürger, die sich an ihn gewandt hatten, lässt sich wenig sagen. Eine Bearbeitungs- und Erfolgsstatistik, wie sie der Petitionsausschuss vorlegt, gibt es hier nicht. Das Thema ALG II hatte auch im Petitionsausschuss des Bundestages Resonanz erzeugt. Im Jahr 2005 wurde mit 2 031 Petitionen aus dem Bereich der Arbeitsverwaltung ein neuer Höchststand erreicht. Trotzdem erscheint es plausibel, dass die in der Presse umfassend kommunizierte Existenz des Ombudsrates in diesen ersten „heißen“ Monaten der ALG-II-Einführung Eingaben und Beschwerden auf den Ombudsrat gelenkt und vom Petitionsausschuss weggelenkt hatten. So heißt es auch in einem Kommentar in der Zeitung „Die Welt“ vom Juni 2006, dass mit dem Ombudsrat bloß ein „Ventil für den Volkszorn“ geschaffen worden sei (von Borstel 2006b).

2.6 Vergleich

Die Tabelle 6 zeigt in der Übersicht die wichtigsten Merkmale der hier betrachteten Beauftragten des Bundestages bzw. der Bundesregierung, die mehr oder weniger auch Petitionsfunktionen einnehmen. Das Besondere dabei ist nicht, dass Bürger sich mit „Bitten und Beschwerden“ an die jeweilige Institution wenden können – Artikel 17 GG ermöglicht jedem Bürger sich an jede „zuständige Stelle“ mit einer Bitte oder Beschwerde zu wenden. Das Besondere ist, dass mit diesen Beauftragten Stellen vorhanden sind, an die sich der Bürger wenden kann, um sich über andere Stellen (Vorgesetzte bei der Bundeswehr, Ausländerbehörden, Organe des Gesundheitswesens etc.) beschweren zu können. Die Hoffnung ist dabei, dass der oder die jeweilige Beauftragte sich dieses Anliegens annimmt und eine Lösung herbeiführt.

Es konnte gezeigt werden, dass diese Kompetenz, Beschwerden durch eigene Untersuchungen nachzugehen und durch weitere Maßnahmen dem ermittelten Untersu-

¹⁹ Eine ähnliche Einschätzung vermittelt Baumann (2006, S. 11).

chungsergebnis zu einer Umsetzung zu verhelfen, unterschiedlich ausgeprägt, teilweise auch gar nicht vorhanden ist. Während beim Wehrbeauftragten und dem ebenfalls durch den Bundestag gewählten Datenschutzbeauftragten die Kompetenzen in Bezug auf die Entgegennahme von Bürgerbeschwerden klar geregelt sind und auch eine Berichtspflicht gegenüber dem Parlament besteht, ist diese Transparenz bei den Regierungsbeauftragten oder auch ad hoc eingerichteten „Ombudsräten“ nicht unbedingt gegeben. Der Verdacht, dass dem Bürger hiermit eher eine „Ventilfunktion“ angeboten wird als eine spezialisierte Petitionsinstanz, ist nicht völlig von der Hand zu weisen. Es scheint, dass die Hauptaufgabe einiger der Beauftragten – neben der Beratungs- oder Koordinierungsleistung für die Exekutive – eher in der Information der Bürger „von oben“ als im Aufgreifen von Bitten und Beschwerden „von unten“ liegt. Das Typische am Petitionsverfahren ist dagegen, dass diejenigen Themen aufgegriffen werden, die von den Bürgerinnen und Bürgern selbst auf die Tagesordnung gesetzt werden.

Dass die Eingabe- und Petitionsfunktion eher untergeordnet ist, zeigt sich auch daran, dass in den Tätigkeitsberichten, soweit solche überhaupt verfügbar sind, darauf oft gar nicht oder nur sehr rudimentär eingegangen wird. Eine inhaltliche und statistische Dokumentation der Eingaben wird nicht vorgenommen, sodass die Frage aufkommen kann, wie weit diese Eingaben wirklich auch berücksichtigt werden.

Eine Ausnahme stellt hier im Wesentlichen nur der Bericht des Wehrbeauftragten dar. Andererseits: Der teilweise relativ hohe Zuspruch durch die Bürger zeigt den Bedarf für solche thematisch fokussierten Institutionen. Würde der Petitionsausschuss mit seiner „Allzuständigkeit“ all diese Eingaben erhalten, müssten seine personellen Kapazitäten deutlich aufgestockt werden. Bei den teilweise doch sehr speziellen Materien – man denke an die besonderen Bedingungen in der Bundeswehr, die technisch und rechtlich schwierigen Sachlagen im Datenschutz oder die komplizierten und sich ständig ändernden Verhältnisse im Ausländer- und Gesundheitswesen –

Tabelle 6

Beauftragte mit Eingabefunktion

	Wehrbeauftragter	Datenschutzbeauftragter	Ausländerbeauftragte	Patientenbeauftragte	Ombudsrat ALG II
gesetzliche Grundlage	GG 17, 17a, 45b; WBeauftrG	BDSG § 22–26	AufenthG § 92–94	SGB V § 140h	keine
Wahl durch Bundestag	✓	✓	–	–	–
Benennung durch Bundesregierung	–	–	✓	✓	✓
kann MdB sein	–	–	✓	✓	–
Ansiedlung:					
beim Bundestag	✓	–	–	–	–
beim Ministerium	–	✓*	✓	✓	–
Aufgabe	parlamentarische Kontrolle der Bundeswehr, Petitionsinstanz für Soldaten	Kontrolle, Beschwerde-stelle	Beratung, Beobachtung, Förderung	Belange von Patienten berücksichtigen	Einführung begleiten, Schwachstellen aufdecken, Empfehlungen geben
Untersuchungs- und Informationsrechte	✓	✓	(✓)	–	–
Beteiligung an Gesetzesvorhaben	–	–	✓	✓	–
berichtspflichtig an Bundestag	✓	✓	✓	–	–
Eingabestelle	✓	✓	?	✓?	✓
Eingaben/Jahr (letzte verfügbare Angaben)	6 000	4 500	nicht bekannt	1 000 ?	50 000
Eingabestatistik	✓	–	–	–	–

* beim BMI, unterliegt aber nicht der Fachaufsicht des Ministeriums
Quelle: eigene Recherchen

weist die Eingabeintensität durchaus auf einen Bedarf für thematisch spezialisierte, petitions- oder ombudsähnliche Stellen hin. Dieser Bedarf kann aber nur sinnvoll erfüllt werden, wenn auch die Regierungsbeauftragten, soweit sie Eingabefunktionen erfüllen sollen, mit entsprechenden Untersuchungskompetenzen ausgestattet sind und über ihre Ergebnisse und Entscheidungen – auch dem Bundestag und der Öffentlichkeit – berichten.

3. Parlamentarische Petitionseinrichtungen bei den Ländern, Kommunen und der EU

Der Bundestag hat auch im Bereich der Volksvertretungen kein Monopol auf die Behandlung von Petitionen. Insbesondere auf Landesebene (Kap. III.3.1), in eingeschränkter Weise auch auf kommunaler Ebene (Kap. III.3.2), existieren Petitionsausschüsse und Bürgerbeauftragte. Auf der EU-Ebene gibt es sowohl einen Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments als auch einen Europäischen Bürgerbeauftragten (Kap. III.3.3).

3.1 Landesebene

Alle Landesparlamente der Bundesländer verfügen über einen Petitionsausschuss (teilweise auch Eingabeausschuss genannt), der sich auf Artikel 17 des Grundgesetzes und in den meisten Fällen auch auf eine entsprechende Verankerung in den Landesverfassungen und zusätzlichen Landesgesetzen berufen kann (Hirsch 2007; Klasen 1991; Universität Duisburg-Essen 2008, S. 145 ff.). Die in Petitionen vorgetragene Themen reflektieren die besonderen Landeszuständigkeiten. Gegenstand von Eingaben sind häufig Probleme des Strafvollzugs, der Schul- und Ausländerpolitik, der Bauplanung, der Umwelt und soziale Probleme. Die Inanspruchnahme der Landespetitionsausschüsse durch die Bürger ist nicht unerheblich. So gingen beispielsweise beim nordrhein-westfälischen Landtag in den letzten Jahren etwa 5 000 Petitionen jährlich ein (Petitionsausschuss NRW 2005), das sind deutlich mehr als die 2 000 bis 3 000 Petitionen, die aus Nordrhein-Westfalen beim Deutschen Bundestag in den letzten Jahren eingereicht wurden (Petitionsausschuss 1980 bis 2008, Bundestagsdrucksachen 15/5570, 16/2500, 16/6270, 16/9500). Etwa 1 250 Petitionen gingen beim Landtag in Baden-Württemberg ein (Gerstner 2008), etwa 2 000 beim Abgeordnetenhaus Berlin (Miller 2008).

Zurzeit gibt es bei den Petitionsausschüssen der Landtage keine vergleichbaren internetbezogenen Aktivitäten wie beim Bundestag. Wenn auch in den jeweiligen Webangeboten der Landtage über das Petitionsrecht, den Petitionsausschuss, das jeweilige Petitionsverfahren sowie die Tätigkeitsberichte (wenn vorhanden) mehr oder weniger umfassend informiert wird, sind Einreichungen von Petitionen über ein Webformular im Internet nur in Bremen, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen möglich. Bei keinem der Landesparlamente gab es eine Übersicht über laufende oder abgeschlossene Petitionen. Aus Niedersachsen sind aus dem Jahr 2006 Initiativen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bekannt, E-Mail-Petitionen zu ermöglichen und öffentliche Petitionen im Internet (in Anlehnung an den Modellversuch des Bundestages,

Kap. VI) einzuführen, die allerdings bisher keine Mehrheit fanden und deshalb nicht umgesetzt wurden.

Eine Besonderheit weist das Land Rheinland-Pfalz auf. Dort gibt es seit 1974, einziger sichtbarer Ausfluss der Debatten der 1960er und 1970er Jahre um die Einführung eines Ombudsmannes in Deutschland, einen Bürgerbeauftragten, der als Hilfsorgan des Petitionsausschusses des Landtags eingesetzt wurde. Die Arbeitsteilung zwischen dem Bürgerbeauftragten und dem Petitionsausschuss ist wie folgt festgelegt: Der Petitionsausschuss ist für alle „politischen“, sich auf Gesetze und Rechtsverordnungen beziehenden Petitionen unmittelbar zuständig. Alle sonstigen Petitionen werden vom Bürgerbeauftragten bearbeitet, der eine einvernehmliche Lösung zwischen Petent und der jeweils zuständigen Behörde anstrebt. Wenn diese nicht erreicht werden kann, muss der Bürgerbeauftragte die Eingabe dem Petitionsausschuss zur Beratung und Beschlussfassung vorlegen. Über alle einvernehmlich gelösten Eingaben unterrichtet der Bürgerbeauftragte den Petitionsausschuss monatlich (Hirsch 2007, S. 89 ff.). Bei 4 Millionen Einwohnern sind die rund 3 000 Eingaben beim Bürgerbeauftragten, die mit Schwankungen in etwa seit den 1990er Jahren eingehen, eine außergewöhnlich hohe Zahl (Bürgerbeauftragter Rheinland-Pfalz 2007, S. 130). Bezogen auf die Bevölkerung gehört Rheinland-Pfalz auch bei den Petitionen an den Bundestag – unter den westlichen Bundesländern – zur Spitzengruppe: 2007 waren es 167 Petitionen pro 1 Million Bevölkerung und damit Rang 3 nach Hessen und Schleswig-Holstein (Petitionsausschuss 1980 bis 2008, Bundestagsdrucksache 16/9500, S. 65).²⁰ Dies wäre ein Hinweis darauf, dass eine aktive Nutzung der Petitionsstellen der Landtage durch die Bevölkerung keine Konkurrenz für den Petitionsausschuss des Bundestages darstellen muss.

Neben Rheinland-Pfalz haben drei weitere Bundesländer Bürgerbeauftragte in den zurückliegenden Jahren eingeführt: Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen. Wenn auch im Detail die Regelungen voneinander abweichen, ist doch das Grundmuster der Kompetenzabgrenzung zwischen Bürgerbeauftragten und Petitionsausschuss dem rheinland-pfälzischen Fall ähnlich.

Zu ergänzen wäre noch, dass in Schleswig-Holstein der parlamentarische und auf soziale Angelegenheiten spezialisierte Bürgerbeauftragte ursprünglich beim Ministerpräsidenten angesiedelt war. Es scheint aber einen Trend zu geben, solche Ombudsstellen eher bei den Parlamenten anzusiedeln, wie dies in den anderen Bundesländern mit entsprechenden Bürgerbeauftragten der Fall ist. Letztlich hängt diese Entscheidung auch von der Stärke des jeweiligen Parlaments gegenüber der Exekutive ab (vgl. auch die internationalen Erfahrungen in Kap. III.6).

²⁰ Diese Werte sind über die Jahre stabil: 2005 waren es 142 Petitionen pro 1 Million Bevölkerung und damit Rang 3 unter den westlichen Bundesländern, 2006 waren es 190 Petitionen pro 1 Million Bevölkerung und Rang 1 (Petitionsausschuss 1980 bis 2008, Bundestagsdrucksache 16/6270, S. 70).

3.2 Kommunale Ebene

In den meisten Kommunalgesetzen der Bundesländer ist ein Beschwerderecht vorgesehen (im Folgenden nach Hornig 2001, S. 128 ff. u. 158 ff.; Wittzack 1999). In Brandenburg und Sachsen wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich von Petitionen gesprochen. Die Formulierungen sind im Allgemeinen an Artikel 17 GG angelehnt, auch wenn in der juristischen Literatur umstritten ist, ob das Gemeindeparlament nur als „zuständige Stelle“ oder auch als „Volksvertretung“ – dann mit einer umfassenderen Zuständigkeit in allen kommunalen Angelegenheiten – anzusehen ist. Durch die vorliegenden einfachgesetzlichen Regelungen ist dieser Streit eher von akademischem Interesse.

Die Organisation des Eingabewesens bei den Gemeindeparlamenten ist sehr unterschiedlich. Die Einrichtung spezialisierter „Petitionsausschüsse“ ist nach den vorliegenden unsystematischen Informationen die Ausnahme. Die angestrebte Einführung von „Beschwerdeausschüssen“ auf Gemeindeebene in Nordrhein-Westfalen in den 1970er Jahren führte jedenfalls nicht zu einer Umsetzung (Muschkiel 2006). Auch über die tatsächliche Inanspruchnahme des Beschwerderechts an den Gemeinderat oder andere kommunale Stellen liegen keine systematischen Informationen vor. Durch Artikel 17 GG abgedeckt sind auch die nichtförmlichen Rechtsbehelfe wie etwa die Dienstaufsichtsbeschwerde oder die Gegenvorstellung. Diese haben auf Gemeindeebene eine besondere Bedeutung.

Sogenannte „exekutive Bürgerbeauftragte“ im Rahmen des „verselbstständigten administrativen Petitionswesens“ sind ebenfalls auf kommunaler Ebene anzutreffen (Hornig 2001, S. 153 ff.; Universität Duisburg-Essen 2008, S. 51). Sie beraten die Administration, bearbeiten Eingaben und stehen auch als Mediatoren für Konflikte zwischen Bürger und Verwaltung zur Verfügung. Es gibt gerade auf der kommunalen Ebene eine breite Vielfalt der Bezeichnungen und Zuständigkeiten. Teilweise sind sie auch als Ausländer-, Drogen-, Behinderten- und sonstige Beauftragte spezialisiert tätig.

Bürgeranträge, wie sie die Länder auf kommunaler Ebene etabliert haben, sind ein Mittel der Bürger, die Tagesordnung der Politik, hier eines Gemeinderats, mit eigenen Vorschlägen mitzubestimmen. In dieser Funktion politischer Teilhabe können sie in gewisser Weise mit Petitionen verglichen werden. Sie sind allerdings mit einem Quorum verbunden, was bei Petitionen nicht der Fall ist. Wird das Quorum für den Bürgerantrag erreicht, muss der Gemeinderat diesen beraten und entscheiden. Der Bürgerantrag ist gleichzeitig das erste Element einer „Volksgesetzgebung“; die weiteren Elemente sind das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid (Kap. II.5).

Insgesamt muss man feststellen, dass das kommunale Petitionsgeschehen in eine Vielfalt von Verfahren des Rechts- und Interessenschutzes sowie der (kommunalen) Bürgerbeteiligung eingebunden ist, was es als nicht besonders profiliert erscheinen lässt. Die verfügbaren Infor-

mationen und Forschungsergebnisse müssen zudem als sehr lückenhaft charakterisiert werden.

3.3 Europäische Ebene

Da die europäische Politik immer stärker in die nationale Politik eingreift, spielt diese für das Verhältnis Bürger und Staat zunehmend eine wichtigere Rolle. Mit der Einführung einer Unionsbürgerschaft im Vertrag von Maastricht („Vertrag über die Europäischen Union“ [EUV] unterzeichnet am 7. Februar 1992, in Kraft gesetzt zum 1. November 1993) wurde auch das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament gesetzlich verankert und die Institution des Europäischen Bürgerbeauftragten neu geschaffen (Guckelberger 2004, S. 9; im Folgenden nach Guckelberger 2004; Universität Duisburg-Essen 2008, S. 28, 51 f.). Schon seit den 1950er Jahren konnten zwar Petitionen an europäische Institutionen gerichtet werden, die Verfahren sowie die rechtliche Absicherung haben sich aber erst nach und nach herausgebildet und verfestigt. Erst seit 1987 verfügt das Europäische Parlament über einen speziellen Petitionsausschuss, erst mit dem Vertrag von Maastricht ist dieser verfassungsrechtlich abgesichert. Zuständig ist der Petitionsausschuss für alle Angelegenheiten, die in den Tätigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft fallen oder gegen Organe der Europäischen Union gerichtet sind. Die europäischen Petitionsinstanzen sind keine „Revisionsinstanz“ für die Überprüfung nationaler Petitionsentscheidungen. Abweichend vom deutschen Recht können sich auch juristische Personen des öffentlichen Rechts an den Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments wenden. Das ist z. B. für kommunale Körperschaften von Interesse.

Die jährlichen Eingänge beim Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments liegen seit Anfang der Jahrtausendwende bei etwa 1 000 Eingaben. Der Spitzenwert lag im Jahr 2002 bei 1 601, der letzte verfügbare Wert für das Jahr 2006 bei 1 021. Der Anteil derjenigen Eingaben, die nicht in den Kompetenzbereich des Ausschusses fallen, liegt zwischen 26 und 38 Prozent – zieht man die Jahre 2000 bis 2006 in Betracht (Committee on Petitions 2006 u. 2007). Die Informationen des Petitionsausschusses des Europäischen Parlaments über das Web sind deutlich geringer und weniger gut aufbereitet als beim Europäischen Bürgerbeauftragten. Weder ist ein elektronisches Formular zur Einreichung von Petitionen noch ein Register der eingegangenen Petitionen mit ihrem Bearbeitungsstand vorhanden. Allerdings kann man über das Web die Tagesordnungen und Protokolle der Ausschusssitzungen abrufen und darüber Informationen über einzelne Petitionen erhalten.

Mit dem Maastricht-Vertrag wurde zusätzlich ein Europäischer Bürgerbeauftragter beim Europäischen Parlament eingerichtet. Seine Zuständigkeit beschränkt sich auf die Bearbeitung von Beschwerden über Verwaltungsmissstände, er kann aber auch aus eigener Initiative tätig werden. Petenten können sich frei entscheiden, ob sie ihre Beschwerden gegen die Verwaltung an den Bürgerbeauftragten oder den Petitionsausschuss richten. Die Kompetenzen beider Instanzen überschneiden sich auf diesem

Gebiet. Eine Trennung dahingehend, dass der Bürgerbeauftragte für „Beschwerden“ und der Petitionsausschuss für „Bitten zur Gesetzgebung“ zuständig ist – um die deutsche Terminologie hier aufzugreifen –, wurde ausdrücklich abgelehnt. Das Parlament wollte den direkten Zugang zu den Beschwerden der Bürger nicht verlieren.

Die Zahl der Neueingaben beim Europäischen Bürgerbeauftragten stieg von unter 1 000 im ersten Berichtsjahr 1996 auf fast 3 920 im Jahr 2005 und fiel in den beiden Folgejahren auf 3 830 (2006) und 3 211 (2007) (Europäischer Bürgerbeauftragter 2006, 2007 u. 2008). Dies erscheint, verglichen mit den Eingaben an den Deutschen Bundestag von etwa 20 000, für die Größe der Europäischen Union als nicht viel. Als Erklärung können – neben dem generell geringen Stellenwert der europäischen Ebene in der politischen Wahrnehmung vieler Bürger – die relativ kurze Zeit des Wirkens des Europäischen Bürgerbeauftragten, sein relativ geringer Bekanntheitsgrad

und seine begrenzten Zuständigkeiten (Missstände im Verwaltungsbereich der Europäischen Union) herangezogen werden.

Bei der Beurteilung der eingegangenen Beschwerdezahl ist des Weiteren zu berücksichtigen, dass die große Mehrheit von ihnen (2007 74 Prozent, 2006 69 Prozent, 2005 79 Prozent) außerhalb des Mandats des Europäischen Bürgerbeauftragten liegt und deshalb nicht untersucht wird. Thematisch beziehen sich im Jahr 2007 28 Prozent der zulässigen Beschwerden auf eine mangelnde Transparenz oder Informationsverweigerung durch die Verwaltung. Es folgen mit 18 Prozent Machtmissbrauch und ungerechte Behandlungen. Aus Deutschland wurden im Jahr 2007 507 Beschwerden eingereicht. Damit liegt Deutschland in der Rangliste der EU-Länder und unter Berücksichtigung der Bevölkerungsgröße im Mittelfeld der europäischen Länder (Europäischer Bürgerbeauftragter 2008, S. 25, 29 u. 32).

Abbildung 3

Zugriff auf Entscheidungen des Europäischen Bürgerbeauftragten



Quelle: www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/3138/html.bookmark (abgerufen am 4. Februar 2009)

Die Website des europäischen Bürgerbeauftragten bietet umfassende, fast vorbildlich zu nennende Informationen zu seiner Tätigkeit. Die Eingaben können über ein elektronisches Formular online eingereicht werden. Im Jahr 2007 gingen 58 Prozent der Beschwerden über das Internet, entweder per E-Mail oder über das Webformular, ein (Europäischer Bürgerbeauftragter 2008, S. 8).²¹ Des Weiteren sind nicht nur die Jahresberichte, Statistiken, Pressemitteilungen und andere Informationen zu den Rechten des Bürgerbeauftragten auf der Website verfügbar, sondern mit differenzierten Zugriffsmöglichkeiten auch sämtliche Beschwerden sowie die zugehörigen Dokumente im Zuge der Untersuchung und Beschlussfassung (Abb. 3). Auf Wunsch der Petenten werden die persönlichen Angaben in diesen Dokumenten anonymisiert.

Erwähnenswert ist noch das europäische (Online-)Netzwerk SOLVIT (<http://ec.europa.eu/solvit/>). Es wurde 2002 eingerichtet und dient dazu, Probleme, die durch fehlerhafte Anwendungen der europäischen Binnenmarktvorschriften durch staatliche Behörden entstehen, unkompliziert, kostenlos, pragmatisch und schnell zu lösen. Sowohl Bürger als auch Unternehmen können sich an die jeweiligen nationalen SOLVIT-Stellen wenden. Der deutsche SOLVIT-Knoten ist beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie angesiedelt. Die Bearbeitung der eingehenden Beschwerden wird über eine Onlinedatenbank abgewickelt, zu der alle SOLVIT-Stellen, die in allen EU-Staaten vertreten sind, Zugang haben. Das Hauptinteresse zielt immer auf eine pragmatische Lösung, nicht auf eine letztgültige rechtliche Klärung eines Falls; die Eingaben sollen außerdem in höchstens zehn Wochen abgeschlossen werden. Der SOLVIT-Jahresbericht 2007 weist den Anteil der gelösten Fälle mit 83 Prozent (2006 82 Prozent) aus, die durchschnittliche Dauer der Bearbeitung der gelösten und nichtgelösten Fälle lag bei beachtenswerten 58 Tagen (2006 63 Tage). Insgesamt wurden im Jahr 2007 mehr als 800 Fälle behandelt, ein Anstieg gegenüber 2006 (457 Fälle) von 75 Prozent. Dieser deutliche Erfolg wird zurückgeführt auf die Ausweitung des Netzwerks auf Rumänien und Bulgarien, auf den im Laufe der Jahre erreichten höheren Bekanntheitsgrad und nicht zuletzt auf die im Dezember 2006 eingeführte Möglichkeit, Probleme auch über ein Onlineformular einzureichen. Rund ein Drittel aller Fälle wurde über das Onlineformular übermittelt (SOLVIT 2007).

4. Ombuds- und Schlichtungsstellen in ehemals staatlichen Bereichen und der Privatwirtschaft

Das Petitionsrecht bezieht sich in erster Linie auf das Verhältnis von Bürger und Staat. Privatunternehmen unterliegen nicht dem Petitionsrecht. Zwar können sich Bürger mit Beschwerden an Unternehmen wenden, aber sie können aus Artikel 17 GG kein Recht auf einen Bescheid über die Beschwerde ableiten, wie dies gegenüber staatli-

chen Stellen möglich ist. Genauso wenig hat der Petitionsausschuss des Bundestages oder eines Landesparlaments Untersuchungsrechte in Privatunternehmen, wie er sie gegenüber staatlichen Behörden hat. Diese Ausgangsbedingung ist aus Sicht des staatlichen Petitionswesens besonders problematisch, wenn man die seit den 1980er Jahren massive Tendenz der Privatisierung ehemals staatlicher und öffentlicher Einrichtungen der Daseinsvorsorge berücksichtigt. Welche Bedeutung dies hat, zeigen die großen Privatisierungsmaßnahmen im Bereich der Post, Telekommunikation und der Eisenbahn mit vormals großen Ministerialbürokratien, die erste Ansprechpartner des Petitionsausschusses für Beschwerden aus den jeweiligen Bereichen waren und nicht mehr zur Verfügung stehen. Es gibt kaum einen Einwohner Deutschlands, der nicht mit diesen Bereichen konfrontiert wäre. Um diesem beträchtlichen Kontroll- und Einflussverlust des Petitionsausschusses entgegenzuwirken, wurde die neu eingerichtete Regulierungsinstanz dieser privatisierten Bereiche, die Bundesnetzagentur, auch mit Aufgaben des Verbraucherschutzes und Verbraucherservices sowie mit einer Schlichtungsstelle für das Post- und Telekommunikationswesen ausgestattet. Darauf wird im Folgenden näher eingegangen. Gleichzeitig ist jedoch auch eine Tendenz in der Privatwirtschaft festzustellen, von sich aus Ombuds- und Schlichtungsstellen zu etablieren. Deren Charakter wird beispielhaft an den Ombudsstellen im privaten Bank- und Versicherungswesen aufgezeigt.

4.1 Verbraucherservice und Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen ist selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Sie hat die Aufgabe, durch Liberalisierung und Deregulierung für die weitere Entwicklung auf dem Elektrizitäts-, Gas-, Telekommunikations-, Post- und Eisenbahninfrastrukturmarkt zu sorgen. Zur Durchsetzung der Regulierungsziele ist sie mit wirksamen Verfahren und Instrumenten ausgestattet worden, die auch Informations- und Untersuchungsrechte sowie abgestufte Sanktionsmöglichkeiten einschließen. Regulierungsentscheidungen werden durch Beschlusskammern gefasst.

Neben diesen hoheitlichen Regulierungsaufgaben erfüllt die Netzagentur auch eine wichtige Funktion im Bereich des Verbraucherschutzes und Verbraucherservices. Sie bietet Endkunden Hilfe an, die allgemeine Informationen zum Telekommunikationsmarkt wünschen oder die Schwierigkeiten mit ihren Telekommunikationsanbietern haben. Außerdem kann im Falle von Streitigkeiten zwischen Endkunden und Telekommunikationsanbietern eine Schlichtungsstelle angerufen werden. Insgesamt 38 000 Anfragen und Beschwerden gingen 2006 beim Verbraucherservice der Bundesnetzagentur ein, davon allein 34 000 für den Bereich der Telekommunikation (Bundesnetzagentur 2007, S. 22 ff.). 64 Prozent der Beschwerden und Anfragen erfolgten per Telefon, 24 Prozent elektronisch und 12 Prozent per Brief oder Fax. Die wichtigsten Themen waren Vertragsangelegenheiten (21 Prozent),

²¹ Dieser Wert steigt seit 2005 (59 Prozent) und 2006 (57 Prozent) nicht mehr an.

Entgeltforderungen (14 Prozent) und ungewollte Werbung (11 Prozent). Die Bundesnetzagentur hat dabei den Anspruch, die auffällig gewordenen Unternehmen um Stellungnahmen und Abhilfen zu bitten. Ihr Ziel ist es, durch die Weitergabe von Informationen an die Unternehmen die Anzahl und die Notwendigkeit von Beschwerden zu verringern (vgl. zur Messung des Erfolgs von Eingaben auch Kap. III.1.5).

Neben dem allgemeinen Verbraucherservice im Bereich der Telekommunikation gibt es weitere Schwerpunktthemen, so die Bekämpfung des Missbrauchs von Rufnummern und von Rufnummern-Spam. Allein im Jahr 2006 wurden diesbezüglich 42 000 schriftliche und telefonische Verbraucheranfragen und -beschwerden bearbeitet. Im Gegensatz zum Petitionsausschuss kann die Bundesnetzagentur Maßnahmen gegen Unternehmen erlassen, die den Missbrauch betreiben, und präventiv Regelungen treffen, die ihn verhindern. Beispielsweise gelang es der Netzagentur durch eine entsprechende Vorkehrung zur Herstellung von Preistransparenz, die Beschwerden im Bereich „Dialer“ von 21 600 im Jahr 2005 auf 500 im Jahr 2006 zu reduzieren. Insgesamt hat die Bundesnetzagentur im Bereich Rufnummernmissbrauch und -Spam 1 470 Verwaltungsverfahren gegen beschwerte Unternehmen durchgeführt.

Im Vergleich zu diesem hier nur ausschnittsweise dargestellten Beschwerdeaufkommen an die Bundesnetzagentur spielt die Schlichtungsstelle für Telekommunikation bei der Bundesnetzagentur (eine weitere gibt es für die Post) eine relativ untergeordnete Rolle. Die Voraussetzungen für die Anrufung der Schlichtungsstelle sind, dass der Antragsteller selbst betroffen, kein Gerichtsverfahren anhängig und der Versuch einer direkten Einigung mit dem Antragsgegner, also einem Telekommunikationsunternehmen, bereits gescheitert ist. Das Schlichtungsverfahren ist freiwillig, kommt also nur zustande, wenn der Antragsgegner ihm zustimmt. Das Ziel des Verfahrens ist eine gütliche Einigung, in der Regel ein Kompromiss. Die Schlichtung führt zum Erfolg, wenn beide Seiten diesem Kompromiss zustimmen. Die Schlichtungsstelle hat selbst keine Sanktionsmöglichkeiten. Das Verfahren ist grundsätzlich kostenpflichtig. Die Kosten richten sich nach dem Streitwert. Wenigstens sind 25 Euro zu entrichten. Im Vergleich mit den Zehntausenden von Anfragen und Beschwerden im Bereich des Verbraucherschutzes beim Verbraucherservice der Bundesnetzagentur nehmen sich die Anrufungen der Schlichtungsstelle bescheiden aus. Im Jahr 2006 wurde sie in 453 Fällen angerufen; von diesen Fällen konnten 50 Prozent nicht behandelt werden, da sie nicht in den Kompetenzbereich der Schlichtungsstelle – Verletzung von Rechten nach TKV (Telekommunikationskundenschutzverordnung) – fielen. Dies stößt bei den Verbrauchern oft auf Unverständnis, und es wird vermehrt ein uneingeschränktes Tätigwerden der Schlichtungsstelle im Sinne eines TK-Ombudsmannes gewünscht (Bundesnetzagentur 2007, S. 230 f.). 12 Prozent der Anträge auf Schlichtung wurden nach Beratung durch die Antragssteller zurückgenommen, bei 32 Prozent wurde tatsächlich ein Schlichtungsverfahren eingeleitet,

bei den restlichen 6 Prozent wurde die Zulässigkeit des Antrags noch geprüft. Von den 83 abgeschlossenen Verfahren im Jahr 2006 wurden 90 Prozent bereits während des Verfahrens oder auch durch Annahme des Schlichtungsspruchs der Schlichtungsstelle erfolgreich abgeschlossen. Die verbleibenden 10 Prozent wurden durch Verfahrensausstieg von Antragssteller oder Antragsgegner ohne Erfolg beendet. Seit 2006 wird für die Schlichtung ein Onlineverfahren angeboten. Damit kann die Antragsstellung, die Korrespondenz während des Verfahrens und die Verfahrensstandsabfrage über das Internet abgewickelt werden. Die „sprunghafte“ Zunahme der Anträge um 35 Prozent 2006 im Vergleich zu 2005 wird auf dieses neue Angebot zurückgeführt. Allerdings zeigen die ersten Erfahrungen, dass die Antragsgegner die durchgängige Onlinebearbeitung nur zögerlich annehmen (Bundesnetzagentur 2007, S. 229 f.).

Welche Dimensionen das Beschwerdemanagement in Privatunternehmen annehmen kann, zeigt das Beispiel Telekom: Etwa 250 000 Kunden beschwerten sich dort jährlich allein wegen fehlerhafter Abrechnungen (Universität Duisburg-Essen 2008, S. 76).

4.2 Ombudsstellen der privaten Banken und Versicherungen

Bereits seit 1992 betreibt der Verband der deutschen Privatbanken (Bundesverband deutscher Banken 2007) eine Ombudsstelle und sieht sich damit als einer der Pioniere in der Etablierung außergerichtlicher Verfahren der Streitbeilegung und eines umfassenden Beschwerdemanagements. Das Verfahren beim Ombudsmann der Privatbanken erfolgt schriftlich und ohne Beweiserhebung und ist für den Beschwerdeführer kostenlos. Nach Einreichung der Beschwerde sowie unterstützender Dokumente durch den Bankkunden werden zunächst die Zuständigkeit des Ombudsmannes und die Zulässigkeit der Beschwerde geprüft. So werden beispielsweise Kunden von Volks- und Raiffeisenbanken oder Sparkassen an deren Schlichtungsstellen verwiesen. Streitgegenstände, die schon in einem Gerichts- oder einem anderen Schlichtungsverfahren behandelt wurden, sind nicht zulässig. Von den zwischen 1992 und 2005 eingegangenen insgesamt 31 114 Eingaben wurden so 26 Prozent wegen Nichtzuständigkeit und 17 Prozent wegen Unzulässigkeit zurückgewiesen. Unzulässig können Beschwerden auch dann sein, wenn die Schlichtungsstelle den Beschwerdegegenstand für das Schlichtungsverfahren ohne Beweisaufnahme nicht für geeignet hält. Diese hohe Rate von 43 Prozent Zurückweisungen stützt die These, dass es durch die größere Zahl spezialisierter Ombudseinrichtungen für die Bürger immer schwieriger wird, die „richtige“ Stelle für eine Eingabe zu finden.

Die zulässigen Beschwerden werden den jeweiligen Banken zu einer Stellungnahme zugeleitet, die binnen eines Monats erfolgen soll. Der Beschwerdeführer erhält diese Stellungnahme wiederum zur Gegenüberlegung binnen Monatsfrist. Ein Teil der Beschwerden (9 Prozent aller Eingaben zwischen 1992 und 2005) wird von den Beschwerdeführern trotz Zulässigkeit nicht weiterverfolgt,

weil sie zwischenzeitlich von der Aussichtslosigkeit überzeugt wurden, das Interesse an dem Verfahren verloren oder die beschwerte Bank im Kundeninteresse den Streit Sachverhalt klären konnte. 4 Prozent der Eingaben befanden sich Ende 2005 noch in der Bearbeitung und 44 Prozent der Eingaben wurden im Schlichtungsverfahren behandelt und bereits abgeschlossen.

Von diesen im Schlichtungsverfahren behandelten Eingaben gingen 47 Prozent der Entscheidungen zugunsten des Kunden und 50 Prozent zugunsten der Bank aus. Bei den verbleibenden 3 Prozent wurde ein Vergleich angeregt. Die Entscheidungen der Schlichtungsstelle müssen von den Beteiligten allerdings nicht unbedingt angenommen werden. Bei Streitwerten bis zu 5 000 Euro sind die angeschlossenen Banken an den Schlichtungsspruch gebunden.²² Der Kunde ist in keinem Fall an den Schlichtungsspruch gebunden und kann gegebenenfalls ein Gericht einschalten. Wie oft der Spruch der Schlichtungsstelle angenommen wird, ist nicht bekannt.

Die bisher vorliegenden Bewertungen über den Ombudsmann der Banken sind zwiespältig. Einerseits, so im Gutachten der Universität Duisburg-Essen (2008, S. 77) mit Bezug auf die Arbeit von von Hippel (2000), sei das bankinterne Abhilfeverfahren ausgesprochen positiv aufgenommen worden. Zahlreiche Beschwerden seien schon im Vorfeld des eigentlichen Schlichtungshauptverfahrens einvernehmlich geregelt worden. Andererseits wurde von Verbraucherseite die nicht vorhandene institutionelle Unabhängigkeit des Ombudsmannes moniert, der vom Vorstand des Bundesverbands der deutschen Banken berufen wird. Entsprechend dieser mangelnden Unabhängigkeit seien Entscheidungen im Interesse der beschwerten Banken getroffen worden, die Urteile des Bundesgerichtshofs ignoriert hätten und die später vor den Gerichten dann auch keinen Bestand hatten. Ob man diese Einschätzungen, die sich auf die 1990er Jahre beziehen, zwischenzeitlich revidieren müsste, ist nicht bekannt. Der Benennung des Ombudsmannes vorgeschaltet ist eine Art Anhörung des Bundesverbands der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände (VZBV), der den Kandidaten mitgeteilt bekommt und binnen zweier Monate zur Frage der Qualifikation und Unparteilichkeit Stellung nehmen kann – mehr allerdings auch nicht.

Bei der institutionellen Verankerung des Ombudsmannes der Versicherungen wurde auf eine größere Unabhängigkeit mehr Wert gelegt. Träger des Ombudsmannes ist ein Verein „Versicherungsombudsmann“, dem die Mitglieder des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft angehören können. Um das Vertrauen sowohl der Versicherungsunternehmen als auch der Verbraucher zu gewährleisten, ist an der Wahl des Ombudsmannes ein Vereinsbeirat beteiligt, dem acht Vertreter aus dem Trägerverein (Versicherungswirtschaft), acht Verbrauchervertreter, zwei Vertreter der Versicherungsaufsicht, drei Vertreter der Wissenschaft und sieben Vertreter aus den

Bundestagsfraktionen angehören. Der Ombudsmann wird vom Vereinsvorstand vorgeschlagen und von der Mitgliederversammlung durch Beschluss bestellt, allerdings erst nach einer vorherigen Zustimmung durch den Beirat.

Die Verfahrensregeln sind im Übrigen ähnlich denen der Bankenschlichtungsstellen. Der Versicherungsombudsmann wurde 2001 etabliert und ist zuständig – nach eigenen Angaben – für 95 Prozent des Privatkundengeschäfts der Versicherungsbranche. Im Jahr 2006 gingen 18 451 Beschwerden neu ein, eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 69,5 Prozent.

Die hier beispielhaft angeführten privaten Ombudsstellen aus der Banken- und Versicherungsbranche informieren über ihre Arbeit und das Beschwerde- und Schlichtungsverfahren im Internet. Auch der Download von Berichten und Formularen ist üblich. Teilweise werden weiter gehende Onlineverfahren angeboten, so ein Onlinecheck für die Zulässigkeit einer Beschwerde (Ombudsmann der privaten Banken),²³ die vollständige Onlineübermittlung einer Beschwerde (Ombudsmann Private Kranken- und Pflegeversicherung) oder eine anonymisierte Entscheidungssammlung (Versicherungsombudsmann).

Wie in der Bankenbranche sind auch in der Versicherungswirtschaft die Schlichtungsstellen auf Basis nationaler und europäischer gesetzlicher Vorgaben zuständig für Streitfragen für Versicherungsgeschäfte im Fernabsatz. Nicht abgedeckt mit unabhängigen Streitschlichtungsstellen ist bisher der große Bereich der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherungen.

Die hier nur cursorische, beispielhafte Darstellung von in den letzten Jahren entstandenen Ombudsstellen in der Privatwirtschaft – weitere Beispiele könnten ergänzt werden (Universität Duisburg-Essen 2008, S. 71 ff.) – zeigen einen steigenden und relativ hohen Zuspruch durch die Verbraucher. Wenn auch diese Ombudsinstitutionen im Einzelnen in den Aufgaben und Kompetenzen anders akzentuiert sind als der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, gibt es doch auch gewisse Ähnlichkeiten. Das Verfahren ist formlos und kostenlos, der Petitionsadressat (mehr oder weniger) institutionell unabhängig, personell hochrangig und prominent besetzt und mit Untersuchungs- und Entscheidungskompetenzen ausgestattet. Die Ombudsstellen werden nur tätig auf Veranlassung der Verbraucher. Wenn der Bundestag auch keine explizite Schlichtungsfunktion einnimmt, ist sein Bemühen im Einzelfall doch, einvernehmliche Lösungen zu erreichen. Insbesondere sind aber die Wahrnehmung der Kontroll- und Informationsfunktion ähnlich einzuschätzen.

Es wäre interessant zu untersuchen, ob durch die Existenz des Verbraucherservices bei der Bundesnetzagentur oder durch die entsprechenden Schlichtungs- und Ombudsstellen der Banken- und Versicherungsbranche beim Peti-

²² Dies trifft nur auf die Banken des Bundesverbands deutscher Banken, nicht aber auf die Sparkassen, Volks- und Raiffeisen-, öffentlichen und sonstigen Banken zu.

²³ Auch der Europäische Bürgerbeauftragte beabsichtigt 2009 einen „interaktiven Leitfaden“ für die Wahl der richtigen Eingabestelle einzuführen, um den bei ihm eingehenden extrem hohen Anteil an Beschwerden, für die er nicht zuständig ist, zu reduzieren (Europäischer Bürgerbeauftragter 2008, S. 5; Kap. III.3.3).

tionsausschuss des Bundestages auf diesem Gebiet weniger Petitionen eingegangen sind. Auch wenn die Interessen der Privatwirtschaft an solchen Institutionen auf Imagewerbung und Kundenbindung ausgerichtet sein mögen, so sind die Potenziale für ein seriös verstandenes Beschwerdemanagement mit Hinweisfunktion für Schwachstellen bei den Unternehmen und mit Hinweisen an die Politik auf ungenügende gesetzliche Regelungen oder deren mangelhafte Umsetzung doch von erheblichem Wert. Die teilweise vorgelegten statistischen Auswertungen des Eingabeaufkommens könnten in diesem Sinne auch für die Politik von Interesse sein.

5. Petitions- und Ombudsformate in den Massenmedien und im Internet

Die Mediengesellschaft fordert auch im Petitionswesen ihren Tribut. Die schriftliche Petition steht nur dort noch im Vordergrund, wo sie zwingend vorgeschrieben ist. Soweit Angaben über die Eingabemedien gemacht werden, wird überall dort, wo auch das Telefon zur Übermittlung eines Anliegens ermöglicht wird, dieses in weit stärkerem Ausmaß genutzt als die schriftlich-briefliche Form.²⁴ Aber auch Bürgersprechstunden (z. B. des Petitionsausschusses des Landtags in Nordrhein-Westfalen), bei denen die Bürgerinnen und Bürger persönlich ihre Anliegen vortragen können, werden (wieder) vermehrt angeboten und finden ein entsprechendes Interesse. Nicht zuletzt sind es die Massenmedien Presse, Rundfunk und Fernsehen sowie das Internet, die petitions- oder ombudsähnliche „Formate“ hervorgebracht haben, auf die im Folgenden näher eingegangen werden soll.

5.1 Ombudsformate in den Massenmedien

Es gibt kaum eine größere Tageszeitung, die nicht über ein „Sorgentelefon“, einen Leseranwalt, eine Ombudsfrau oder einen Ombudsmann oder ähnlich genannte Ansprechpartner verfügen. Beispielhaft sei die Aufgabenstellung des „Leseranwalts“ der Berliner Morgenpost zitiert: „Haben Sie Ärger mit Behörden? Werden Ihnen Leistungen verweigert, die ihnen zustehen? Gibt es in Ihrem Kiez Ärgernisse ...? Will ein Geschäftsmann einen ‚Fehlkauf‘ nicht zurücknehmen? Der Leseranwalt kümmert sich drum. Wir bringen den Amtsschimmel auf Trab. Wie schwierig es auch sein mag – wir bleiben dran und haken nach. Und wir berichten über die Sorgen, Probleme und Anregungen unserer Leser.“ (Berliner Morgenpost, 14. April 2007).

²⁴ So z. B. beim Ombudsrat – Grundsicherung für Arbeitssuchende (Kap. III.2.5) oder beim Verbraucherservice der Bundesnetzagentur (Kap. III.4.1). Von der Bundesregierung wird gegenwärtig ein informationstechnisches Großprojekt – die „behördeneinheitliche Servicenummer 115“ – verfolgt, die Bürgern über eine einzige Telefonnummer Orientierung und Zugang zu den jeweils gesuchten und zuständigen Behörden geben soll. Die teilweise in den Medien geweckte Erwartung, dem Bürger könne darüber rund um die Uhr durch Experten geholfen werden, 115 sei ein „Notruf bei Ärger mit den Behörden“, ist sicher übertrieben, zeigt aber, dass auch dieser geplante Telefondienst mit ombudsähnlichen Qualitäten assoziiert wird.

Das Gutachten der Universität Duisburg-Essen (2008, S. 86 ff. mit Bezugnahme auf Neumann-Bechstein 1994) schildert eine Reihe von Fernsehsendungen, die ähnliche Funktionen übernehmen. Die erste, auch heute noch ausgestrahlte „Bürgersendung“ dieser Art ist 1971 vom bayerischen Fernsehen unter dem Titel „Jetzt red i“ ins Leben gerufen worden. Bürger können hier vor den Kameras vor Ort ihre Probleme vortragen. Diese Statements werden später in einem Fernsehstudio den Verantwortlichen mit der Bitte vorgelegt, die Probleme zu lösen oder zu erklären, warum nicht abgeholfen werden könne. Als ein „Ombudsformat“ bezeichnete das ZDF das mittlerweile eingestellte Magazin „Mit mir nicht! Welsers Fälle“. Im Studio konnten hier Betroffene und Verantwortliche ihre Standpunkte austauschen. In nachfolgenden Sendungen wurde in der Rubrik „nachgehakt“ überprüft, was aus den Fällen geworden ist und ob die Verantwortlichen ihre Zusagen eingehalten haben. Die meisten Fernsehsender haben in der einen oder anderen Form eine entsprechende Sendereihe im Programm.

Typische gemeinsame Merkmale sind, dass die Redaktionen auf Basis von Zuschauerzuschriften oder Anrufen tätig werden, dass die betroffenen Bürger und die Verantwortlichen direkt zu Wort kommen, dass die Redaktion nicht nur die öffentliche Thematisierung leistet, sondern als Mittler, wenn nicht sogar als „Bürgeranwalt“ auftritt und Abhilfe verspricht, und dass in der Regel „nachgehakt“ wird, was aus den Versprechungen geworden ist. Kritisch anzumerken bleibt, dass die Sende- und Quoten-tauglichkeit das entscheidende Selektionskriterium für das Aufgreifen eines Themas durch die Redaktion ist. Auch wenn die Öffentlichkeitswirksamkeit groß sein mag, die Transparenz über das Verfahren und deren Erfolg ist nur ungenügend gegeben.

5.2 Ombudsähnliche Formate im Internet

„Meckerecken“, aber auch seriöse Schlichtungsstellen (z. B. die Onlineschlichtungsstelle für Streitigkeiten im Internet-Handel des Bundesverbandes „Verbraucher Initiativen e.V.“ – www.ombudsmann.de) gibt es auch im Internet. Verfahren der elektronischen Partizipation sind ebenfalls im politischen Umfeld auf dem Vormarsch, man denke z. B. an „Bürgerhaushalte“, Konsultationen zu Verkehrs- oder Stadtplanungen und Gesetzesvorhaben, die über das Internet abgewickelt werden (Stiftung Mitarbeit 2007; s. a. Kap. IV). Interessanter im hier diskutierten Kontext sind allerdings neue Formen der politischen Aktivierung von „unten“. Es handelt sich bei den folgenden drei kurz skizzierten Beispielen – „demokratieonline.de“, „abgeordnetenwatch.de“, „direktzurkanzlerin.de“ – jeweils um private, oft (ehemals) studentische Initiativen, die – jedenfalls was das zweite und dritte Beispiele angeht – in kurzer Zeit eine enorme mediale Aufmerksamkeit und großen Zuspruch erreichen konnten.

Bei „demokratieonline.de“ ist interessant, dass die öffentlich zugänglichen Daten des Deutschen Bundestages zu den öffentlichen Petitionen (Kap. VI) in eine eigene Datenbank eingespeist und über eine Weboberfläche zugänglich gemacht werden. Der Komfort, der hiermit an

Selektivität, Übersicht und Zugriffsschnelligkeit gegeben wird, übersteigt die Möglichkeiten des vom Bundestag bis 2008 genutzten schottischen Softwaresystems deutlich. Die Motivation, die hinter diesem Angebot eines „Petitionsenthusiasten“ steht, ist offensichtlich, die Bekanntheit und Unterstützung einzelner Petitionen zu fördern, zur Verbreitung und Nutzung des Internetangebots des Petitionsausschusses des Bundestages beizutragen und dieses durch interessante eigene Auswertungen²⁵ oder Kommentare kritisch zu begleiten.

„Abgeordnetenwatch.de“ wurde bereits im Dezember 2004 in Hamburg ins Leben gerufen (Albrecht/Trénel 2008; Focks 2007; Gardiner 2007). Über die Website waren Informationen über alle Hamburger Volksvertreter in der Bürgerschaft zugänglich. Ihr Abstimmungsverhalten zu wichtigen und umstrittenen Gesetzesvorhaben wurde dokumentiert. Darüber hinaus aber konnten Bürgerinnen und Bürger sich über das Internet mit Fragen direkt an die Abgeordneten wenden. Die Fragen waren unter „abgeordnetenwatch.de“ öffentlich lesbar und die Antworten der Parlamentarier, so sie eingingen, ebenfalls. Im Vorfeld der Bundestagswahl 2005 wurde dieses System auf den Bundestag ausgeweitet, zunächst als „kandidatenwatch.de“ für den Wahlkampf, dann ab Dezember 2006 als „abgeordnetenwatch.de“ für den ganzen Bundestag. Mittlerweile können auch die deutschen Parlamentarier des Europäischen Parlaments so erreicht werden. Eine Ausweitung auf die Länderparlamente ist geplant, es fehlt aber noch eine ausreichende Finanzierung.

Neu ist nicht, dass sich Bürger an „ihre“ Abgeordneten wenden, sondern dass dies öffentlich und nachvollziehbar geschieht. Es ergibt sich daraus nicht nur ein Bild darüber, „wo die Bürger der Schuh drückt“ – um eine Redensart zu verwenden, die gerne auch im Petitionskontext gebräuchlich ist –, sondern es wird auch transparent, ob und gegebenenfalls was die Parlamentarier antworten. Diese können die Plattform nicht nur dazu nutzen, ihre Bekanntheit und ihr „Image“ in der (Web-)Öffentlichkeit zu verbessern, sondern sie sind gegebenenfalls auch in der Lage, Bürgeranfragen in eigenständigen politischen Initiativen aufzugreifen, wie dies auch bei Petitionen geschieht. Im Jahr 2007 wurden 11 200 Bürgerfragen und 8 646 Abgeordnetenantworten veröffentlicht. Die Antwortquote liegt damit bei erstaunlichen 77 Prozent (Albrecht/Trénel 2008, S. 11).

Das Internetportal „direkturkanzlerin.de“ kann man als Gegenstück zum wöchentlichen Videopodcast „Die Kanzlerin direkt“ (Start im Oktober 2006) ansehen (Universität Duisburg-Essen 2008, S. 88; Riehm 2007a). Auch bei „direkturkanzlerin.de“ können Bürger sich mit ihren Anliegen „direkt an die Kanzlerin“ wenden. Allerdings werden pro Tag jeweils nur fünf Anfragen per Zufallsgenerator ausgewählt und veröffentlicht. Die Besucher können die Anfragen gemäß ihrer Wichtigkeit

bewerten und pro Woche werden die drei Fragen mit den höchsten Bewertungen vom Bundespresseamt beantwortet. Das Angebot wurde zwischenzeitlich auf den Bundestagspräsidenten Norbert Lammert, die beiden Ministerpräsidenten Matthias Platzeck und Christian Wulff sowie den Berliner Senator Harald Wolf ausgeweitet.

Ob es sich hierbei um „echte“ Petitionen handelt, wäre genauer auszuloten. Der Adressat Bundeskanzler ist nach Artikel 17 GG ein legitimer Petitionsadressat und die „Fragen“, sofern sie Bitten und Beschwerden enthalten, müssten als Petitionen gewertet werden. Da der Petent sich aber nicht direkt an die Bundeskanzlerin wendet, sondern an ein zwischengeschaltetes Webportal, das auch noch einen doppelten Auswahlprozess vornimmt, ist eine Antwort auf die Frage nach der Petitionseigenschaft von „direkturkanzlerin.de“ nicht so einfach zu geben.

6. Das staatliche Petitionswesen in ausgewählten Ländern weltweit

In die Untersuchungen zum „Petitionswesen im Internationalen Vergleich“ (Nexus 2007) wurden acht Länder aufgenommen. Bei der Auswahl dieser Länder waren neben pragmatischen Gesichtspunkten, wie verfügbare Informationen und Sprachzugang, die folgenden Auswahlkriterien leitend.²⁶

Es sollten Länder aus

- unterschiedlichen Weltregionen und mit unterschiedlichem Entwicklungsstatus,
- mit unterschiedlichen politischen Systemen sowie in
- unterschiedlichen Demokratisierungsstadien

aufgenommen werden.

Neben Literatur- und Internetrecherchen wurden zusätzlich Interviews (persönlich, telefonisch, per E-Mail) für die Länder Großbritannien, Kolumbien, Tschechien und USA durchgeführt.

Eine leitende Unterscheidung von Eingaben im Rahmen dieser Untersuchungen ist die zwischen *res privata* und *res publica* (Nexus 2007, S. 9 f. mit Bezug auf Korinek 1977). Eingaben im Sinne der *res privata* haben eine Funktion im Interesse der individuellen Rechtsdurchsetzung und Rechtsgewährung. Es handelt sich dabei typischerweise um individuelle Beschwerden gegen öffentliche Organe, die vermeintlich oder tatsächlich gegen das Gesetz oder die gute Verwaltungspraxis verstoßen haben. Eingaben im Sinn der *res publica* haben eine Funktion im Interesse der Verwirklichung von Allgemeininteressen. Hierunter fallen zum Beispiel Legislativpetitionen oder Eingaben, die sich mit aktuellen politischen Themen beschäftigen und Vorschläge zur effektiveren Arbeit von öffentlichen Organen unterbreiten.

²⁵ So wird beispielsweise die Anzahl der Unterzeichnungen seit Beginn des Modellversuchs »Öffentliche Petitionen« angezeigt. Sie hatte im Frühjahr 2008, ca. zweieinhalb Jahre nach Start des Modellversuchs, die 1-Millionen-Grenze überschritten.

²⁶ In den Fallstudien zu E-Petitionssystemen in Kapitel V werden neben Großbritannien (mit Schottland) noch zusätzlich die folgenden Länder berücksichtigt: Südkorea, Queensland (Australien) und Norwegen (kommunale Ebene). Leitend für diese Auswahl war die Existenz eines E-Petitionssystems.

6.1 Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Commonwealth

Auf das Petitionswesen in Großbritannien (und Schottland) wird ausführlicher in Kapitel V.2 und V.3 eingegangen. Im Folgenden deshalb nur einige grundlegende Informationen sowie kurze Hinweise zu aktuellen Entwicklungen in Australien und Indien, Staaten deren politische Systeme in der Tradition Großbritanniens stehen, und Irland, das lange unter britischem Einfluss stand.

In Großbritannien sind Petitionen an das Parlament ausschließlich durch Vermittlung eines Abgeordneten möglich. Dieses „Sponsorshipmodell“²⁷ kennzeichnet meist diejenigen Länder, z. B. Australien, Kanada, Indien, deren politisches System sich an das Großbritanniens mehr oder weniger anlehnt (sog. „Westminsterdemokratien“). Parlamentarische Petitionsausschüsse sind in diesen Systemen eher selten. In Großbritannien wurde aber kürzlich eine Wiedereinführung eines Petitionsausschusses seitens des Parlaments diskutiert, dieser Plan dann aber wieder zurückgestellt (Kap. V.3).

Überdies besteht ein parlamentarischer Ombudsmann, der mit Beschwerden („complaints“) von Bürgern befasst ist. Weitere Petitionsadressaten sind u. a. der Premierminister, der seit 2006 ein vielbeachtetes E-Petitionsangebot betreibt (Kap. V.3.2), die neuen Volksvertretungen von Schottland und Wales (Kap. V.2 u. V.3.1), die beide über Petitionsausschüsse und E-Petitionssysteme verfügen, sowie die lokalpolitischen Institutionen („councils“), die der nationalen Exekutive unterstellt sind und zum Teil auch E-Petitionssysteme betreiben. Sie wurden im Jahr 2008 darauf verpflichtet, auf alle Petitionen zu antworten und Petitionen, die eine bestimmte Zahl von Unterschriften vorweisen können, in ihren Entscheidungsgremien zu behandeln.²⁸ Generell ist es beim britischen Parlament, im Gegensatz zu den schottischen und walisischen Volksvertretungen, nicht garantiert, dass Petitionen beantwortet werden, ein Umstand der auch von britischen Parlamentariern immer wieder beklagt wird (Kap. V.3.3).

In Irland wurde im Jahr 2006 – ohne dass bisher allerdings Folgeaktivitäten festzustellen wären – sehr positiv der Antrag („motion“) einer Senatorin diskutiert, einen Petitionsausschuss mit relativ weitreichenden Kompetenzen einzurichten (Seanad Éireann 2006, Spalte 1480 ff.) Als Vorbild wurden vor allem der schottische und der deutsche Petitionsausschuss genannt. Die initiiierende Senatorin, Joanna Tuffy, hob hervor, dass der vorgeschlagene, neu einzurichtende Petitionsausschuss sich nicht mit den Themen befassen solle, für die der bereits existierende Ombudsmann zuständig ist, sondern dass es ihr da-

rum gehe, der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, eigene politische Vorschläge zu unterbreiten.

Bemerkenswert ist, dass Australien, ein Staat in der Westminstertradition, im Februar 2008 einen Petitionsausschuss für sein Parlament (House of Representatives) eingerichtet hat (www.aph.gov.au/house/committee/petitions/), der die Effizienz des Petitionswesens erhöhen soll. Der neue Ausschuss soll Petitionen an das Parlament entgegennehmen, bearbeiten sowie Untersuchungen vornehmen und dem Parlament berichten. Der Ausschuss wird Handlungsempfehlungen in Bezug auf einzelne Petitionen abgeben. Er kann entscheiden, eine Petition an den zuständigen Minister weiterzureichen, und es besteht die Erwartung, dass dieser innerhalb von 90 Tagen antwortet. Die Antworten sollen, auch auf der Website des Ausschusses, dokumentiert werden (zum E-Petitionssystem in Queensland, Australien, s. Kap. V.5).

In Indien (Nexus 2007, S. 50 ff.), der bevölkerungsreichsten Demokratie der Welt, dessen politisches System von der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien geprägt wurde und ökonomisch zur weniger entwickelten Welt zählt, kann, ähnlich wie in Großbritannien, das Parlament über Vermittlung einzelner Abgeordneter petitioniert werden (Sponsorshipmodell). Ein gesondertes Ombudswesen, das sich privaten Anliegen widmet, hat sich trotz diverser Anläufe in den letzten Jahrzehnten nicht etablieren können. Es besteht aber z. T. auf der Ebene der (starken) Bundesstaaten, wo es jedoch insgesamt als Misserfolg bewertet wird. Als Grund für die anhaltenden Probleme bei der Einrichtung einer nationalen Ombudsperson wird die Sorge von Parlamentariern vermutet, dass ihre Handlungsfreiheit durch eine starke Institution dieser Art eingeschränkt werden könnte. Private Anliegen, die sich auf ein wahrgenommenes Unrecht beziehen und dabei von allgemeinem Interesse sind, können jedoch, ähnlich wie in Kolumbien (Kap. III.6.6), an die Justiz gerichtet werden. Das öffentlichen Angelegenheiten gewidmete parlamentarische Petitionswesen spielt nur eine marginale Rolle: So wurde z. B. im August/September 2007 im indischen Unterhaus keine einzige Petition vorgestellt, geschweige denn diskutiert.

6.2 Estland

Für Estland (Nexus 2007, S. 105 ff.) lässt sich eine breite Akzeptanz der neugeschaffenen Ombudseinrichtung, des sogenannten Rechtskanzlers, bei den Bürgern feststellen. Er wird für sieben Jahre auf Vorschlag des Präsidenten durch das Parlament ernannt und ist laut Verfassung ein unabhängiges Organ zwischen Exekutive und Legislative, das die neu erlassenen Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung überprüft. Seit 1999 wurde sein Aufgabenbereich um die Funktion eines Ombudsmannes erweitert. In dieser Funktion prüft er, ob das Verwaltungshandeln gegen die verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten der Bürger verstößt und die Regeln der guten Verwaltungspraxis eingehalten werden. Eine weitere Aufgabe ist die Untersuchung diskriminierender Verhaltens und gegebenenfalls die Mediation solcher Fälle.

²⁷ In der Literatur findet man auch die Bezeichnung „MP Filter“, wobei „MP“ für „Member of Parliament“ steht.

²⁸ Ähnliche Regelungen kennt das kommunale Petitionswesens in Norwegen (Kap. V.6). In Deutschland müssen Gemeinde- oder Stadträte sich mit einem Bürgerantrag befassen, wenn ein bestimmtes Quorum erfüllt wurde. Solche Bürger- oder Einwohneranträge werden allerdings in Deutschland nicht zum Petitionswesen im engeren Sinn gerechnet (Kap. II.5).

Der Rechtskanzler steht in einer besonderen Beziehung zum Parlament: Er legt ihm jährlich einen Tätigkeitsbericht vor und hat – wie ein Minister – das Recht, vor dem Parlament gehört zu werden. Wegen der starken Stellung des Rechtskanzlers hat die bestehende Möglichkeit, Eingaben direkt an das Parlament zu richten, nur eine untergeordnete Bedeutung, die vom Parlament auch nicht aktiv propagiert wird. Die beim Rechtskanzler eingehenden Eingaben sind in den letzten Jahren stetig angestiegen und lagen im Jahr 2005 bei etwa 2 000. Als Hüter der Verfassung und als Ombudsmann vereinigt er Angelegenheiten der *res publica* wie der *res privata*.

Bemerkenswert ist, dass Estland generell zu den Vorreitern der staatlichen Nutzung des Internets zählt (UNDESA 2008) und interessante Angebote zur bürgerschaftlichen deliberativen Beteiligung an Gesetzgebungsprozessen macht. Besonders prominentes Beispiel ist das 2001 von der estnischen Staatskanzlei initiierte Beteiligungsportal „TOM“ (Täna Otsustan Mina bzw. Today I decide) (Europäische Kommission 2007, S. 74 f.; Nexus 2007, S. 108 f.).

6.3 Tschechien

Tschechien (Nexus 2007, S. 84 ff.) verdient als Beispiel für ein stark ausgeprägtes und ausschussbasiertes parlamentarisches Petitionswesen besondere Beachtung. Beide Kammern des Parlaments verfügen über eigene Petitionsausschüsse. Beim tschechischen Abgeordnetenhaus handelt es sich im Wesentlichen um ein Arbeitsparlament, das durch die Existenz verschiedener thematischer Ausschüsse und Kommissionen geprägt ist. Innerhalb des Petitionsausschusses des Abgeordnetenhauses, der sich ausschließlich mit Petitionen zu öffentlichen Angelegenheiten befasst, werden alle eingereichten Eingaben angenommen, geprüft und – wenn nötig – an die zuständigen Gremien des Abgeordnetenhauses weitergeleitet. Petitionen, die eine Gesetzesänderung oder eine neue Rechtsvorschrift vorschlagen, werden den Abgeordneten aller Parteien zur Information vorgelegt. Besonders relevante oder teilnehmerstarke Petitionen werden den Abgeordneten direkt innerhalb der Sitzung des Abgeordnetenhauses präsentiert. Im Zeitraum vom 1. Januar 2006 bis zum 30. Juni 2006 sind beim Petitionsausschuss des Abgeordnetenhauses insgesamt 34 Petitionen eingegangen. Dies waren sieben weniger als im gleichen Zeitraum des vorangegangenen Jahres. Allerdings hat sich die Zahl der Unterzeichner um fast 200 Prozent auf insgesamt 275 826 Personen erhöht. Hierzu hat vor allem eine Petition zum Gesundheitswesen beigetragen, die von insgesamt 233 719 Personen unterzeichnet wurde.

Im Vergleich zum Abgeordnetenhaus sind die Mitglieder des Senats eng an ihren Wahlkreis gebunden. Diese Bindung der Senatoren an die Wahlkreise wird auch dadurch deutlich, dass sie auf lokaler Ebene die Funktion einer staatlichen Ombudsperson einnehmen. Der Petitionsausschuss des Senats ist im Ausschuss für Bildung, Wissenschaft, Kultur, Menschenrechte und Petitionen angesiedelt und behandelt pro Jahr ca. 200 Eingaben.

Auf lokaler Ebene ergänzen die Senatoren den nationalen Ombudsmann, der von der Legislative gewählt wird und ihr verpflichtet ist. Er ist für alle Beschwerden in privaten Angelegenheiten zuständig. Für die Ausübung seiner Tätigkeit stehen ihm keine Sanktions- oder Zwangsmechanismen zur Verfügung. Der Ombudsmann fordert direkt das betreffende staatliche Organ oder eine übergeordnete Institution zum Handeln auf. Er ist dazu verpflichtet, die Vorgänge, die bearbeitet werden, der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Dies geschieht zum einen über das Internet, wo auf der Homepage des Ombudsmannes alle Vorgänge dokumentiert sind, zum anderen mittels Pressemitteilungen. Bemerkenswert ist auch eine eigene Fernsehsendung „Ein Fall für den Ombudsmann“ im öffentlich-rechtlichen Fernsehen, die in ihrer Öffentlichkeitswirksamkeit als sehr hoch eingeschätzt wird.²⁹ Von einer Veröffentlichung wird nur abgesehen, wenn der Schutz der Privatsphäre als übergeordnet eingeschätzt wird. Des Weiteren ist der Ombudsmann verpflichtet, dem Parlament vierteljährlich über seine Tätigkeit zu berichten, vornehmlich über Fälle, in denen die Zusammenarbeit verweigert wurde. Zusätzlich erstattet der Ombudsmann einmal im Jahr dem Parlament einen Bericht, in dem insbesondere allgemeine Missstände erwähnt werden. Generell ist die Veröffentlichung von Missständen das hauptsächliche Mittel, mit dem er einen gewissen Druck auf die Behörden ausüben kann.

Die nationale Exekutive Tschechiens verfügt über keine eigene Ombudseinrichtung. Es können aber alle ihre Organe direkt petitioniert werden.

6.4 Russland

Im Petitionswesen des (semi)präsidentiellen Regierungssystems Russlands spiegelt sich die sehr starke Position des Präsidenten wider (Nexus 2007, S. 95 ff.). Es ist gesetzlich vorgesehen, dass Petitionsbüros bei allen staatlichen Einrichtungen bestehen, das Petitionsbüro des Präsidenten ist aber bei Weitem der wichtigste Adressat von Petitionen. Russland ist auch ein Beispiel dafür, dass das Petitionswesen funktional eine nur rudimentär vorhandene Verwaltungsgerichtsbarkeit ergänzt oder ersetzt. Außerdem steht es für eine erklärtermaßen starke Fokussierung auf die Seismografenfunktion des Petitionswesens und damit auf die Analyse eingehender Beschwerden und Vorschläge.

6.5 USA

Traditionell sind Senatoren und Mitglieder des Repräsentantenhauses die zentralen Anlaufpunkte für individuelle und kollektive Beschwerden und öffentliche Anliegen im politischen System der USA; ein eigens eingerichtetes Petitionswesen auf Bundesebene existiert hingegen nicht. Die zentrale Stellung der Kongressmitglieder bei der Entgegennahme von Bürgeranliegen spiegelt die besonderen strukturellen Bedingungen des politischen Systems der

²⁹ Auch der österreichische Volksanwalt arbeitet mit dem ORF bei der Fernsehsendung „Bürgeranwalt“ erfolgreich zusammen.

USA wider: Die starke Stellung der einzelnen Volksvertreter korrespondiert zum Ersten mit funktional und programmatisch nur schwach integrierten politischen Parteien und der für präsidentielle Systeme typischen gering ausgeprägten Fraktionsdisziplin. Dies geht zum Zweiten einher mit einer politischen Wettbewerbslogik, die primär auf den individuellen Kandidaten und dessen Aktivitäten im Wahlkreis fokussiert ist. Beide Faktoren kommen schließlich der generell dezentralen, lokal geprägten politischen Kultur des Landes entgegen (Lindner/Schultze 2005). Für die Kongressmitglieder sind die Wahlkreisarbeit und der direkte Kontakt zu ihrer Wählerschaft daher besonders wichtig. Senatoren haben nicht selten bis zu 50 000 Anfragen im Jahr zu bearbeiten. Das Spektrum dieser Eingaben reicht von Fragen zu Rentenbescheiden über Probleme mit der Krankenversicherung bis zum Bau einer Straße oder der Auflösung einer Militärbasis im Wahlkreis (Nexus 2007, S. 41).

In einzelnen Staaten und Kommunen findet man „klassische“ Ombudsinstitutionen, so in Alaska, Arizona, Hawaii, Iowa und Nebraska sowie der Stadt New York („Public Advocate“). Generell aber ist das Petitionsrecht zwar in der Verfassung („First Amendment“ von 1789) gewährleistet, seine institutionelle Ausgestaltung allerdings schwach. Weder gibt es auf nationaler Ebene sowie in den meisten Bundesstaaten spezielle parlamentarische oder staatliche Eingabeausschüsse noch einen nationalen Ombudsmann. Man kann zwar Petitionen bei jeder staatlichen Stelle einreichen, es gibt aber keinerlei Garantie, dass diese darauf auch reagiert. Ein ausgebautes Gerichtswesen auf allen staatlichen Ebenen stellt insbesondere für den Rechts- und Interessenschutz in den USA das Mittel der Wahl dar.

6.6 Kolumbien

Die Verwendung des Begriffs Petition ist im spanischen Sprachraum weiter reichend als im deutschen und deshalb nur bedingt zu vergleichen (Nexus 2007, S. 57 f.). Die vorfindbaren verfassungsrechtlichen Regelungen beziehen sich üblicherweise auf die folgenden Ausprägungen einer Petition:

- Die Beschwerde gegenüber Behörden über Fehlverhalten oder Willkür mit dem Ziel der Sanktionierung und/oder Korrektur (queja oder denuncia).
- Die Beanstandung eines Ausfalls oder einer unzureichenden öffentlichen Dienstleistung (reclamos).
- Die Aufforderung zum Handeln in Bezug auf administratives Handeln (manifestación).
- Das Informationsgesuch über Handlungen von Behörden, die Einsicht in öffentliche Dokumente (petición de información).

Das Informationsgesuch hat im Zusammenhang mit dem deutschen Petitionsrecht keine besondere Bedeutung und wird hier nicht weiter betrachtet.

In Kolumbien (Nexus 2007, S. 58 ff.) widerspiegelt die Ausgestaltung des Petitionswesens die Schwäche des Parlaments sowie die Stärke der Exekutive und Judikative.

Das Parlament, aber auch Parteien und Abgeordnete spielen im Petitionsprozess keine Rolle. Petitionen an die Behörden können sowohl im eigenen wie auch im allgemeinen Interesse gestellt werden. Zentrale Instanz ist das Ministerium für Öffentlichkeit („Ministerio Público“), ein unabhängiges Kontrollorgan des Staates, für das es in Europa kein vergleichbares Pendant gibt. Seine Aufgaben sind der Schutz der öffentlichen Interessen, die Aufsicht über die öffentliche Verwaltung und die Förderung und Verbreitung der Menschenrechte. Zum Ministerium gehört seit der Verfassungsreform von 1991 der „Defensor del Pueblo“, der für Menschenrechtsfragen zuständig ist, und die „Personeros“, die als Vertreter des Ministeriums dessen Aufgaben auf Gemeinde- und Bezirksebene wahrnehmen und direkte Ansprechpartner für die Bürger darstellen. Die Bürger können sich an das „Ministerio Público“ wenden, wenn sie der Meinung sind, dass die Behörden ihre Eingaben nicht adäquat bearbeiten.

Die Beantwortung einer Petition muss innerhalb von 15 Werktagen erfolgen. Wenn dies nicht möglich ist, muss dem Antragsteller eine Begründung mitgeteilt und ein neuer Termin genannt werden. Alle Organe der Exekutive sind verpflichtet, Strukturen für die Bearbeitung von Petitionen zu schaffen und Petitionen nicht nur entgegenzunehmen, sondern auch zu bearbeiten. Allerdings ist ein Problem der Effektivität von Petitionen die Regelung der „silencio administrativo negativo“. Danach sind die Behörden nicht verpflichtet, über abgelehnte Petitionen zu informieren.

Der „Defensor del Pueblo“ genießt ein großes Vertrauen in der Bevölkerung. Die Brisanz von Menschenrechtsfragen in Kolumbien drückt sich auch in einer großen Zahl von Eingaben bei ihm aus. Im Jahr 2006 waren dies 56 629, darunter rund 17 000 Beschwerden, 13 000 Bitten um Vermittlung und Schlichtung sowie 26 500 Beratungen.

Neben diesen der Exekutive zugeordneten, aber weitgehend unabhängigen Verwaltungskontroll- und Bürgereingabeinstitutionen sind im Bereich der Justiz einige ergänzende interessante Entwicklungen zu erwähnen. Ebenfalls im Rahmen der Verfassungsreform von 1991 wurde die „acción de tutela“ eingeführt, eine Verfassungsklage mit kurzem, unbürokratischem Verfahrensweg. Sie ermöglicht jeder Person, gegen Verletzungen ihrer durch die Verfassung garantierten Rechte vorzugehen, wenn andere Rechtsmittel ausgeschöpft sind, solche nicht existieren oder die Dringlichkeit des Falls keine Zeit für ein gewöhnliches Verfahren zulässt. Das Verfahren ist kostenlos, ein Anwalt muss nicht eingeschaltet werden, die Klage kann formlos schriftlich oder mündlich erfolgen und sie muss innerhalb von zehn Tagen entschieden werden. Die Entscheidung des Gerichts ist verbindlich und unmittelbar umsetzbar. Die „acción de tutela“ hat im Kontext des Petitionswesens eine wichtige Bedeutung erlangt, da sie in vielen Fällen eingesetzt wird, um das verfassungsmäßige Recht auf Petition durchzusetzen.

Zum Schutz öffentlicher Anliegen und Interessen wurde die „acción popular“ (Popularklage) eingerichtet. Sie bietet für Einzelpersonen oder Gruppen die Möglichkeit, den

Schutz der Interessen und Rechte der Gemeinschaft oder der Öffentlichkeit unabhängig von anderen Klagewegen juristisch einzufordern. Ein wichtiger Bereich für die Popularklage ist das Recht auf „administrative Moral“. Besonders außergewöhnlich erscheint, dass es einen monetären Anreiz für Kläger gibt, diesen Klageweg einzuschlagen. Die Urteile werden im Internet veröffentlicht.

6.7 Venezuela

Die Situation in Venezuela (Nexus 2007, S. 75 ff.) hat viele Ähnlichkeiten mit derjenigen in Kolumbien. Auch hier nimmt das in der Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative schwache Parlament keine Funktion im Petitionswesen ein. Wie in Kolumbien integriert das „Ministerio Público“ auch einen Ombudsmann für Menschenrechte, den „Defensor del Pueblo“. Das Petitionsrecht ist seit 1961 in der Verfassung garantiert, beschränkt sich aber auf das Petitionieren von Behörden. Eine Antwort auf die Eingabe muss erfolgen.

Der „Defensor del Pueblo“ ist Adressat in allen Menschenrechtsangelegenheiten, aber auch Adressat für die Artikulation gesellschaftlicher Anliegen. Sein Tätigkeitsrepertoire ist entsprechend vielfältig. Er untersucht die ihm vorgetragene Fälle, kann aber auch aus eigener Initiative Untersuchungen vornehmen. Dabei kann er staatliche Organe inspizieren und Informationen anfordern. Er vermittelt bei Konflikten, fordert die Behebung von Missständen und angemessene Sanktionen von der Generalstaatsanwaltschaft. Er kann Verfassungsbeschwerden bei Gericht einlegen und Rechtsverfahren beobachten und überwachen. Außerdem kann er selbst Gesetzesvorschläge machen und legt dem Parlament jährlich einen Tätigkeitsbericht vor. Für das allgemeine, an Behörden gerichtete Petitionswesen hat der „Defensor del Pueblo“ insofern eine wichtige Funktion, da dieses den Rang eines Menschenrechts genießt und er deshalb bei Missachtungen des Petitionsrechts einschreiten kann, aber auch den Bürgern Hilfestellung für das Petitionieren anbietet.

7. Fazit

Das Petitions- und Ombudswesen in Deutschland wie auch in den untersuchten Ländern unterschiedlicher Weltregionen und politischer Systeme hat sich als äußerst vielfältig und anpassungsfähig herausgestellt. Ein dominierendes „Standardmodell“ scheint es nicht zu geben.

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages ist sicher der wichtigste, bekannteste und in seinen Rechten gut verankerte Petitionsadressat in Deutschland. Seit seiner Etablierung hält jedoch auch eine Diskussion über Mängel in seinen Verfahrensweisen und über Reformvorschläge zu seiner Weiterentwicklung an. Einen deutlichen Zuwachs in der Nutzung erreichte er durch die große Petitionsreform von 1975, ein weiterer Zuwachs erfolgte durch die vereinigungsbedingten Probleme, die zu dem bisherigen Spitzenwert von 24 000 Eingaben im Jahr 1992 führten. In den letzten Jahren gehen etwa im Mittel 17 500 Eingaben pro Jahr ein und zwischen 100 000 und

über 1 Million Personen jährlich unterstützen diese Petitionen durch Unterschriften oder eigene Eingaben im Zusammenhang von Massenpetitionen. 2005 hat der Bundestag mit der Etablierung des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ (Kap. VI) einen weiteren Modernisierungsschritt vollzogen. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages behandelt sowohl (persönliche) Beschwerden als auch Bitten zur Gesetzgebung. Die Bestrebungen, ihm eine Ombudseinrichtung für persönliche Beschwerden an die Seite zu stellen, waren bisher nicht von Erfolg gekrönt. Es gibt in dieser Frage auch durchaus gute Gründe, am derzeitigen System festzuhalten.

Bundestag und Bundesregierung verfügen über eine Reihe von Beauftragten. Allein die Bundesregierung weist auf ihrer Website 31 Beauftragte aus. Nicht alle sind für Petitionen von Interesse, einige aber ausdrücklich. Bei anderen kann zumindest ein solcher Eindruck entstehen, aber die gesetzlichen Regelungen sind oft unklar. Während der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages eine klar definierte und auch mit dem Petitionsausschuss abgestimmte Petitionsfunktion für die Angehörigen der Bundeswehr hat und jährlich rund 6 000 Eingaben erhält, und auch der Datenschutzbeauftragte jährlich Eingaben fast in einer ähnlichen Größenordnung bearbeitet und darüber dem Bundestag berichtet, ist die Sachlage z. B. bei den Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration oder für die Belange der Patientinnen und Patienten unklarer. Ausdrücklich als „Ombudsrat“ wurde ein zeitlich begrenztes Beratungsgremium der Bundesregierung in Sachen „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (ALG II) titulierte. Bei ihm sind in rund 18 Monaten 70 000 Eingaben, zum großen Teil telefonisch, eingegangen, die in der einen oder anderen Form in die Überlegungen und abschließenden Vorschläge des Ombudsrates eingeflossen sind. Politisch ist in diesem Zusammenhang zwischen Bundestag und Bundesregierung ein Streit darüber entfacht worden, ob der Ombudsrat Einzelfällen nachgeht und bei erkannten Missständen gegebenenfalls auch bemüht ist, Abhilfe zu schaffen – eine Kernaufgabe des Petitionsausschusses. Die Sichtweisen der Bundesregierung, des Parlaments, aber auch die Sichtweise des Ombudsrates auf seine eigene Arbeit geben durchaus ein widersprüchliches Bild ab. In der Öffentlichkeit wurde dem Ombudsrat (oder der ihn beauftragenden Regierung) vorgeworfen, nicht viel mehr als ein „Ventil für den Volkszorn“ zu sein.

Die Petitionsausschüsse der Landesparlamente beziehen sich ebenfalls auf den Artikel 17 GG und arbeiten ähnlich wie der Bundestag. Als Besonderheit fällt hier auf, dass bereits 1974 der Landtag von Rheinland-Pfalz einen Bürgerbeauftragten als Hilfsorgan des Petitionsausschusses eingerichtet hat, der für das Alltags- und Routinegeschäft zuständig ist. Die Eingaben beim Bürgerbeauftragten sind mit rund 3 000 jährlich für das kleine Land relativ hoch und die Rheinland-Pfälzer sind auch im Vergleich mit den Bürgern der anderen (westlichen) Bundesländer bei der Einreichung von Petitionen an den Bundestag besonders aktiv. Man könnte daraus mit aller Vorsicht folgern, dass die Einrichtung des Bürgerbeauftragten eher zu einer

Stärkung der Nutzung des parlamentarischen Petitionswesens auf Landes- wie Bundesebene geführt hat, nicht zu seiner Schwächung, wie teilweise befürchtet wurde. Drei weitere Bundesländer (Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Thüringen) sind in den zurückliegenden Jahren dem Beispiel Rheinland-Pfalz gefolgt und haben ebenfalls parlamentarische Bürgerbeauftragte eingeführt.

In einem langen Prozess wurden auch auf EU-Ebene zwei mit Untersuchungs- und Entscheidungskompetenzen ausgestattete Petitionsinstanzen verankert: der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments und der Europäische Bürgerbeauftragte beim Europäischen Parlament. Die Eingabezahlen sind hier (noch) vergleichsweise gering, aber den Erfolg einer Petitionseinrichtung (nur) an der Zahl der bei ihr eingereichten Eingaben zu messen, ist ohnehin fragwürdig. In gewisser Weise vorbildlich sind die Transparenz und Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit über die eingereichten Beschwerden und die erlassenen Beschlüsse, wie sie beim Europäischen Bürgerbeauftragten über das Internet realisiert wurden. Es tritt hier ein Problem auf, das auch bei anderen Petitionsstellen registriert wurde: Die Bürger wenden sich an Petitions- oder Ombudsstellen mit Anliegen für die diese nicht zuständig sind. Beim Europäischen Bürgerbeauftragten fallen 70 bis 80 Prozent der Eingaben nicht in sein Mandat und müssen wegen Nichtzuständigkeit zurückgewiesen oder an zuständige Stellen weitergeleitet werden. Aber auch 26 bis 38 Prozent der Eingaben an den Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments müssen wegen Nichtzuständigkeit abgelehnt werden. Die rechtliche und institutionelle Stärkung des Petitionswesens des Europäischen Parlaments erfolgte Hand in Hand mit dem Ausbau der parlamentarischen Kompetenzen gegenüber den anderen europäischen Instanzen. In diesem Zusammenhang wurde zwar eine spezielle Ombudseinrichtung beim Parlament eingerichtet – der Europäische Bürgerbeauftragte –, der schon länger bestehende Petitionsausschuss des Parlaments verzichtete aber dennoch nicht auf die Entgegennahme von Eingaben in Angelegenheiten der *res privata* und der *res publica*.

Für Bürgerbeschwerden an Privatunternehmen sind parlamentarische Petitionsausschüsse normalerweise nicht zuständig. Durch die Privatisierungswelle ehemals großer staatlicher Infrastruktureinrichtungen (Post, Telekom, Eisenbahn, Strom, Gas) sind den Petitionsausschüssen wesentliche Zuständigkeitsbereiche genommen worden. Allerdings erfüllt die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde für die genannten ehemaligen Staatsbetriebe durchaus eine wichtige Verbraucherschutzfunktion, die in einem beträchtlichen Umfang von Tausenden von Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen wird. Besser als der Petitionsausschuss, der ja über keine exekutiven Kompetenzen verfügt, sondern auf die Kooperation der Bundesregierung angewiesen ist, kann die Bundesnetzagentur im Einzelfall gegenüber Unternehmen wie auch in Bezug auf Veränderungen des Regulierungsregimes sanktionierend und regelnd direkt eingreifen.

Mit dem Begriff „Ombudsmann“ schmücken sich auch Beschwerde- und Schlichtungsstellen in anderen Branchen der Privatwirtschaft, so im Bank- und Versicherungswesen. Der außergerichtliche, vermittelnde Schlichtungscharakter steht hier eindeutig im Vordergrund. Beide Parteien nehmen freiwillig an dem Verfahren teil und sind an den Schlichtungsspruch nicht gebunden. Nicht selten allerdings können Streitfälle bereits im Vorfeld des förmlichen Verfahrens geklärt werden. Die Ausgestaltung dieser Institutionen im Einzelnen – ihre Unabhängigkeit, Transparenz, Qualifikation und Kompetenz – hat zu Kritik von Verbraucherseite geführt. Insgesamt aber wurde hier ein Weg beschritten, der von den Kunden positiv aufgenommen wurde und in vielen Fällen zu einer Lösung geführt hat. Die in Tätigkeitsberichten vorgelegten Auswertungen der Beschwerdefälle könnten auch für die Politik den einen oder anderen Hinweis auf Mängel der Gesetzgebung oder ihrer Umsetzung geben.

Schließlich kann man in den Massenmedien und dem Internet eine Vielfalt von „Ombudsformaten“ beobachten. Auch hier geht es darum, dass Bürger sich mit ihren Anliegen an eine Instanz wenden können, die mit den Verantwortlichen Kontakt aufnimmt und eine Lösung einfordert. Mit Sicherheit konnte hier in Einzelfällen geholfen werden. Das Ganze geschieht unter der Maßgabe massenmedialer Selektionskriterien: Die Sendetauglichkeit und die Einschaltquote entscheiden über die Berücksichtigung eines Falls. Im Internet dagegen lassen sich neue Foren für Bürgerfragen, Bürgeranliegen und Bürgerforderungen „von unten“ beobachten. „abgeordnetenwatch.de“ und „direktzurkanzlerin.de“ sind hierfür zwei Beispiele, an denen sich viele Abgeordnete und das Bundeskanzleramt mit Antworten an die Bürger beteiligen.

International kann keine übergreifende Entwicklungstendenz des Petitionswesens festgestellt werden. Offenkundig ist aber – bedingt vor allem durch Demokratisierungsprozesse seit dem Ende vieler sozialistischer oder marktwirtschaftlich verfasster Diktaturen (vor allem in Mittel- und Osteuropa und in Lateinamerika) –, dass das Petitionswesen und ähnliche Artikulationsmöglichkeiten der Bürger vielerorts gestärkt oder neu eingerichtet wurden. Man kann in diesem Zusammenhang, mit Blick vor allem auf Europa, auch eine Tendenz zur Einrichtung parlamentarischer Ausschüsse bzw. eng an das Parlament angebundener Ombudspersonen erkennen (z. B. Europäische Union, Tschechien). Zugleich sind Tendenzen der Aufwertung des parlamentarischen Petitionswesens in der angelsächsischen Welt beobachtbar (z. B. in Australien, Schottland und Wales), auch wenn sich diese teilweise noch im Diskussionsstadium befinden (z. B. in Großbritannien und Irland).

Generell gilt, dass für die konkrete Ausgestaltung des Petitionswesens die Machtbalance zwischen Legislative und Exekutive von besonderer Bedeutung ist. Starke Parlamente sind in der Regel selbst Petitionsadressaten (Deutschland, Schottland, Tschechien), während in Ländern mit schwachen Parlamenten die Petitionsinstanzen eher bei der Exekutive angesiedelt sind (Kolumbien, Russland, Venezuela). Einen Sonderfall stellt Estland dar,

das zwar zu den parlamentarischen Demokratien gezählt wird, aber mit dem Rechtskanzler über eine Petitionsinstanz verfügt, die jenseits der Dichotomie von Legislative und Exekutive angesiedelt ist.

Wenn auch in Großbritannien und den USA die Parlamentarier als Petitionsadressaten zur Verfügung stehen, dann heißt dies nicht, dass es dort auch einen parlamentarischen Petitionsausschuss geben müsste, wie z. B. in Tschechien oder Deutschland. Hier stehen vielmehr die Abgeordneten selbst, in Großbritannien z. B. ergänzt um eine parlamentarische Ombudseinrichtung, als Instanz für Bürgereingaben zur Verfügung. Das Modell des parlamentarischen Petitionsausschusses wird aber auch andersorts mit Interesse wahrgenommen und diskutiert (z. B. Irland), bereits eingeführt (Australien) oder es wird die Wiedereinführung erwogen (Großbritannien). Zudem haben die neu etablierten Volksvertretungen von Wales und Schottland von Anfang an eigene Petitionsausschüsse vorgesehen und sich damit ausdrücklich gegen die Westminstertradition gewandt. Auch in dem mit dem Maastricht-Vertrag weiter in seinen Kompetenzen gestärkten Europäischen Parlament gibt es neben einem beim Parlament angesiedelten Bürgerbeauftragten einen parlamentarischen Petitionsausschuss. Weitere Petitionsausschüsse bestehen z. B. in Belgien, Israel, Österreich und Spanien.

Über die tatsächliche Bedeutung des Petitionsadressaten Parlament ist damit noch nicht allzu viel gesagt. Während diese in Deutschland oder auch der neuen parlamentarischen Demokratie Tschechiens groß ist, steht der Petitionsadressat Parlament z. B. in Großbritannien in starker Konkurrenz zur Exekutive. Hier nimmt insbesondere der Premierminister im Petitionsprozess eine wichtige Rolle ein, die sich durch das öffentlichkeitswirksame Onlinepetitionsangebot (Kap. V.3) noch weiter erhöht hat. Auch in Estland ist das Parlament wegen der besonderen Bedeutung des Rechtskanzlers kein wichtiger Petitionsadressat.

Nicht bestätigt werden kann die häufig vorgetragene These, dass sich international das Eingabewesen nach privaten (*res privata*) und öffentlichen (*res publica*) Angelegenheiten ausdifferenziert habe, und sich insbesondere Ombudsinstitutionen auf die Entgegennahme und Bearbeitung privater Eingaben spezialisiert hätten. Unter den acht untersuchten Ländern findet man nur in Tschechien diese Arbeitsteilung zwischen Eingaben in öffentlichen Angelegenheiten an das Parlament und Eingaben in privaten Angelegenheiten an den beim Parlament angesiedelten Ombudsmann – wobei diese sachliche Ausdifferenzierung bei Petitionen an den Senat schon nicht mehr zur Geltung kommt. Bei allen anderen Ländern lässt sich diese Arbeitsteilung nicht nachvollziehen. Das heißt nicht, dass es in diesen Ländern nicht auch Ombudsinstitutionen gibt. Diese, etwa in Estland der Rechtskanzler oder in Kolumbien und Venezuela der „Defensor del Pueblo“, sind aber sowohl für den privaten Rechts- und Interessenschutz als auch für öffentliche und politische Angelegenheiten zuständig. Diese Aufteilung in *res privata* und *res publica* trägt auch nicht bei den Petitionssystemen Russlands (an die Exekutive und den Präsidenten), der

USA (an die Abgeordneten), Großbritanniens (an Exekutive oder Parlament), Europas (an den Petitionsausschuss des Parlaments) oder Deutschlands (an den Petitionsausschuss des Bundestages). Dass Deutschland mit seinem, die Funktionen des Rechtsschutzes und der politischen Teilhabe umschließenden Petitionsausschuss ein Sonderfall wäre, kann also nicht behauptet werden. Man muss vielmehr davon ausgehen, dass es kein international dominierendes Standardmodell gibt.

Zu diesem sehr differenzierten Bild gehört auch, dass sich die je spezifischen nationalen und politischen Entwicklungslinien und Problemlagen in der Ausgestaltung der Petitionssysteme widerspiegeln. Die besondere Bedeutung, die z. B. Menschenrechtsfragen für die Petitionsinstanzen in Lateinamerika und auch in den neuen Demokratien Mitteleuropas haben, ist vor dem Hintergrund der jüngsten Geschichte unmittelbar einleuchtend. Gleiches gilt für Südkorea (Kap. V.4).

Sowohl die relativ umfassend betrachtete deutsche Situation als auch die eher cursorisch behandelten internationalen Beispiele bestätigen die These von der mehrfachen Konkurrenz, in der das staatliche bzw. parlamentarische Petitionswesen steht: zu anderen Ombuds- und Petitionsinstanzen als auch zu den konkurrierenden Systemen des Rechtsschutzes und der politischen Teilhabe. Gerade das letzte Konkurrenzverhältnis konnte durch die internationalen Fallstudien eindrücklich bestätigt werden. Die schwache Verwaltungsgerichtsbarkeit in Russland befördert die Bedeutung des Eingabewesens dort, während das ausgebaute Rechtssystem der USA offensichtlich nur wenig Raum (oder Bedarf) für Ombudsinstitutionen bietet.

Dass die Vielfalt der Institutionen und Kompetenzen zunehmend zu Orientierungs- und Auswahlproblemen führen kann, dafür gibt es einige Hinweise. Ein Indiz sind die oft relativ hohen Zahlen an Zurückweisungen von Eingaben wegen Nichtzuständigkeit (z. B. beim Europäischen Bürgerbeauftragten oder beim Bankenombudsmann).

Zusätzlich differenzieren sich die Eingabemedien und die mediale Unterstützung des Petitionswesens insgesamt aus. Überall dort, wo das Telefon für die Eingabe zugelassen ist, wird es sehr stark genutzt, in der Regel öfter als Brief, Fax, E-Mail oder Internet. Das Internet kommt typischerweise beim Abrufen von Informationen, manchmal auch als Eingabemedium, seltener für die Unterstützung des gesamten Verfahrens und der Dokumentation der Einreichungen und Beschlussfassungen zum Tragen. Darauf wird in den Kapiteln V und VI im Einzelnen eingegangen.

Im nun folgenden Kapitel IV wird die Beschäftigung mit E-Petitionen weiter vorbereitet, in dem diese in den Kontext der breiter angelegten Aktivitäten zur (parlamentarischen) E-Demokratie und E-Partizipation gestellt werden.

IV. E-Petitionen und die Nutzung des Internets für bürgerschaftliche Partizipation

Im vorliegenden Kapitel IV werden die öffentlichkeitsbezogenen, informations- und kommunikationstechnischen Innovationen des Petitionswesens im Gesamtspektrum

vor allem jener staatlichen Nutzungsformen des Internets verortet, die zur Verbesserung der politischen Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgern (E-Partizipation) dienen sollen.

Dazu erfolgt zunächst ein Versuch zur systematischen Einordnung von E-Petitionen in das Feld der E-Partizipationsangebote und damit auch in den umfassenderen Bereich der sog. E-Demokratie (Kap. IV.1). Anschließend werden Stand und Entwicklungstendenzen im Bereich der E-Partizipation skizziert (Kap. IV.2), wobei vor allem auf Deutschland und Großbritannien eingegangen wird. Beides dient auch zur Vorbereitung der Kapitel V und VI, in denen die E-Petitionssysteme in Großbritannien – einschließlich Schottlands – und Deutschlands sowie weiterer Länder dargestellt und analysiert werden.

1. Zur Einordnung von E-Petitionen

Wenn man sich mit der politisch-institutionellen Nutzung des Internets beschäftigt, kommt man kaum an den diversen und eher unschönen Begriffsbildungen mit dem „E“-Präfix vorbei. Zu nennen sind hier z. B. E-Government, E-Demokratie, E-Partizipation und E-Parlament. Die Mehrdeutigkeiten und Überlappungen dieser Ausdrücke, wie sie sich in Forschung und Politik zeigen, müssen in der vorliegenden Studie nicht im Detail diskutiert werden, einige klärende Bemerkungen sind aber notwendig.

1.1 Begrifflich-systematische Klärungsansätze

Zu den zentralen konzeptionellen Problemen in diesem Feld gehört die Tatsache, dass ein und derselbe Begriff in verschiedenen Systematisierungsversuchen in unterschiedlichen Bedeutungen genutzt wird.³⁰

Während z. B. in politischen Dokumenten und Programmen E-Demokratie (gelegentlich einschließlich der E-Partizipation) noch oft als Teilbereich des E-Government ausgewiesen wird (kritisch dazu Van Audenhove et al. 2005, S. 268 f.), finden sich insbesondere im wissenschaftlichen Diskurs umfassendere Konzepte der „E-Demokratie“, bei der diese wahlweise als Oberbegriff für alle einschlägigen staatlichen oder zudem auch für zivilgesellschaftliche und bürgerschaftliche Aktivitäten fungiert.

Ein weiteres konzeptionelles Problem ist der Umstand, dass in dem einschlägigen politisch-wissenschaftlichen und praxisorientierten Diskurs bisher nur selten Versuche unternommen worden sind, die eigenen Begriffsbildungen und Untersuchungen systematisch auf die Konzepte, Theorien und empirischen Forschungsergebnisse der Politikwissenschaft und anderer relevanter sozialwissenschaftlicher Disziplinen zu beziehen (Kuhn 2006, S. 32 ff.; Lindner 2007, S. 75 ff.). Dies betrifft z. B. die Demokratietheorie, die Partizipationsforschung, die Verwaltungswissenschaften sowie die soziologische und geschichts-

wissenschaftliche Forschung zu den Wechselwirkungen von Technikentwicklung und Politik.

Für die Zwecke dieses Berichts reicht es indes aus, die hier verwendeten Begriffe möglichst trennscharf zu definieren (s. a. Coenen/Riehm 2008, S. 88; Grunwald et al. 2006, S. 62 ff. u. 100), die Art ihrer Verwendung mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand E-Petitionen zu begründen und dabei andere wissenschaftliche oder politische Systematisierungsversuche und Konzeptionen zu skizzieren. Hierzu ist zunächst zu bestimmen, welche Formen und Aspekte politischer Internetnutzung in diesem Zusammenhang von herausragender und welche von geringerer Bedeutung sind.

1.1.1 Internet und Demokratie

In den meisten vorliegenden Studien zum Thema werden relativ ausführlich die Visionen und Ansätze zu einer direktdemokratischen Nutzung des Internets und anderer Informations- und Kommunikationstechnologien diskutiert. Dies erklärt sich aus der historischen Entwicklung des einschlägigen Diskurses, der zunächst durch mehr oder weniger ausgeprägte Visionen dieser Art (u. a. unter den Stichworten Computerdemokratie, „teledemocracy“ und „cyberdemocracy“) bestimmt wurde (z. B. Krauch 1972; Rheingold 1993; Toffler 1980; für einen Literaturüberblick Hagen 1999; Lindner 2007, S. 75 ff.). Im hier interessierenden Zusammenhang der Nutzung des Internets im parlamentarischen Petitionswesen ist eine Kritik solcher Visionen sowenig vonnöten wie eine Auseinandersetzung mit den zahlreichen, mittlerweile fast ritualisiert anmutenden Distanzierungen von diesen Visionen.

Es reicht festzuhalten, dass zumindest in vielen Demokratien die öffentlichkeits- und bürgerbezogenen politischen Internetangebote durch staatliche Institutionen – auch jenseits des E-Government – schon deutlich über das Stadium des rein Visionären hinaus sind. Mehr oder weniger gebräuchliche Nutzungsformen sind (grob in absteigender Reihenfolge nach Informations-, Meinungsbekundungs-, Beteiligungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten geordnet):

- die Veröffentlichung und -archivierung von Dokumenten und Statistiken;
- Suchfunktionen auf staatlichen Websites;
- die Möglichkeit, Anfragen an Politik und Verwaltung zu richten;
- Mailinglisten-, Mailbenachrichtigungs- und Newsletterangebote;
- Liveübertragungen über das Web;
- die Möglichkeit, Regierungs- und Verwaltungshandeln netzöffentlich zu bewerten;
- die Schaffung von Diskussionsmöglichkeiten (z. B. durch Onlineforen, Chats, Weblogs oder Mailinglisten);
- Befragungen, auch in abgestufter Form (Fühles-Ubach 2005);

³⁰ Vergleiche für einen interessanten neuen Systematisierungsversuch Escher (2008) und die dort verlinkten Materialien.

- Meinungsumfragen;
- internetgestützte Durchführung oder Ergänzung traditioneller Formen der Bürgerbeteiligung (Anhörungen, Petitionen, Unterschriftensammlungen, Bürgerkonferenzen etc.);
- Volksentscheide, Wahlen und ähnlich verbindliche Abstimmungen mittels des Internets (E-Voting).

In dem vorliegenden Bericht interessieren nun vor allem jene Formen politischer Internetnutzung, die im Rahmen der parlamentarischen Demokratie zur Verbesserung der Austauschbeziehungen zwischen Politik und Bürgern sowie zur Unterstützung bürgerschaftlicher Beteiligung an politischen Meinungsbildungsprozessen eingesetzt werden. Von staatlichen Akteuren werden dafür hauptsächlich die Begriffe E-Demokratie und E-Partizipation verwendet, in der Forschung zusätzlich auch Konzepte wie z. B. „electronic democratization“ (dazu Hagen 1999, S. 68 f.).

Im Folgenden wird für die Gesamtheit dieser Formen politischer Internetnutzung der Begriff E-Demokratie verwendet. Er bezieht sich hier also ausschließlich auf staatliche Maßnahmen und Angebote zur verstärkten Einbeziehung von Bürgern in demokratische politische Prozesse sowie zur Stimulierung und Unterstützung politischer Netzaktivitäten von Bürgern. E-Demokratie und E-Government werden als gleichrangige Begriffe zur Bezeichnung staatlicher Aktivitäten verwendet, wobei sich E-Government auf die informations- und kommunikationstechnische Modernisierung öffentlicher Verwaltung und ihrer Dienstleistungen bezieht, die auch in nichtdemokratischen politischen Systemen möglich ist.

Von der in diesem Sinne verstandenen E-Demokratie sind auch andere Formen und Aspekte politischer Internetnutzung zu unterscheiden, und zwar vor allem

- der sogenannte Cyberaktivismus, E-Aktivismus oder Onlineaktivismus (Vegh 2003), bei dem das Internet durch zivilgesellschaftliche Akteure zur Verbesserung ihrer politischen Handlungsfähigkeit eingesetzt wird, z. B. zur Mobilisierung, internen Organisation, Koordination von Protesten und Berichterstattung über diese sowie durch rein internetbasierte Aktionsformen wie nichtstaatliche E-Petitionsplattformen (Kap. V.7), das Lahmlegen von Websites durch gezielte Überlastung oder das Fluten ausgesuchter Adressaten mit E-Mails;
- das weite Feld politischer Diskussionen im Internet, die z. B. in der sogenannten Blogosphäre (der Gesamtheit von Weblogs), in Onlineforen oder Chats stattfinden können und dabei weder an staatliche Partizipationsangebote angebunden sind noch notwendigerweise in der Absicht erfolgen müssen, auf politische Entscheidungsträger direkt einzuwirken.

Die Gesamtheit politischer Formen der Nutzung des Internets in Demokratien (also einschließlich der zuvor skizzierten Bandbreite staatlicher Onlineangebote sowie des E-Aktivismus und anderer zivilgesellschaftlicher Nutzungsformen) wird im vorliegenden Bericht als digi-

tale Demokratie bezeichnet (so z. B. auch Alexander/Pal 1998; Grunwald et al. 2006; Hague/Loader 1999; Hindman 2008a; Lindner 2007, S. 75 ff.; Siedschlag et al. 2002). Nicht dazu gezählt werden also lediglich die Netzaktivitäten und Internetpolitiken nicht- oder antidemokratischer Staaten und Akteure. Vereinzelt wird in der Diskussion das Gesamtspektrum politischer Internetnutzung auch als Netzöffentlichkeit oder vernetzter öffentlicher Raum bezeichnet, was aber ausblendet, dass internetbasierte politische Aktivitäten auch nicht- oder halböffentlich erfolgen können (z. B. durch Zugangsregelungen zu Webseiten oder das Betreiben nichtöffentlicher Mailinglisten).

Mit dem Begriff Netzöffentlichkeit wird daher hier nur die öffentliche politische Information, Meinungsäußerung, Diskussion und Selbstdarstellung mittels des Internets bezeichnet (Grunwald et al. 2006, S. 70 ff.). Auch wenn die Besonderheiten von Netzöffentlichkeit (wie z. B. die Tendenz zu Mikroöffentlichkeiten und die im Vergleich z. B. zum Fernsehen anspruchsvolleren Herausforderungen bei der Informationsrecherche) zu beachten sind, stellen die neuen Möglichkeiten der Veröffentlichung politischer Informationen und Meinungen doch einen entscheidenden Faktor im politischen Bedeutungszuwachs des Internets auch in Demokratien dar. Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass mit dem Aufstieg politischer Netzöffentlichkeit vor allem eine Informationselite und weniger der vielzitierte „einfache Bürger“ gestärkt wird (Hindman 2008b).

Zur Bezeichnung der parlamentarischen Nutzung des Internets und anderer moderner Informations- und Kommunikationstechnologien findet der Ausdruck E-Parlament inzwischen häufiger Verwendung. Der Schwerpunkt der Ausführungen dazu liegt in diesem Kapitel auf den E-Parlamentsanwendungen mit Öffentlichkeitsbezug. Fragen der Effizienzsteigerung parlamentarischer Arbeit durch Informations- und Kommunikationstechnologien finden nur am Rande Beachtung. Daher ist hier vor allem von parlamentarischer E-Demokratie die Rede (so auch Dai/Norton 2007).

1.1.2 E-Partizipation

Vor dem skizzierten Hintergrund stellt sich die Frage, wie der Begriff E-Partizipation von den anderen Begriffen und insbesondere von der E-Demokratie und dem E-Aktivismus abzugrenzen ist. Das Bundesministerium des Innern (BMI) benutzt z. B. bereits seit einiger Zeit ausschließlich den Begriff E-Partizipation, um die staatliche Nutzung des Internets für Angebote zur bürgerschaftlichen Teilhabe zu bezeichnen und ordnet dieses Feld dem E-Government zu, unter weitgehendem Verzicht auf den Terminus E-Demokratie (BMI 2006, S. 12 u. 18).

Aus Sicht der politikwissenschaftlichen Partizipationsforschung stellen sich die verschiedenen Varianten der E-Partizipation ganz überwiegend als technische Adaptationen herkömmlicher Partizipationsformen dar (z. B. Wahlen und E-Voting; Anhörung und Onlinekonsultation; Petitionen und E-Petitionen; papier- und internetbasierte

Unterschriftensammlungen). Bestimmte Formen des E-Aktivismus (z. B. das Lahmlegen von Websites) werden dabei zuweilen als Partizipationsformen eigener Art (bzw. *sui generis*; Lindner 2007, S. 89) eingestuft, können aber auch als Pendants von Sitzstreiks und ähnlichen Aktionen zur Beeinträchtigung der Handlungsmöglichkeiten politischer Gegner verstanden werden.

Die Verknüpfung des Konzepts der E-Partizipation mit den Theoremen und Ergebnissen der Partizipationsforschung erfolgt aber in den einschlägigen Studien mit unterschiedlichen Gewichtungen: Zwar werden fast immer auch einige jener politischen Nutzungsformen des Internets zur E-Partizipation gezählt, die im vorliegenden Bericht unter den Begriffen E-Aktivismus oder digitale Demokratie zusammengefasst werden. Außer in den wenigen Studien, die unter dem Titel E-Partizipation ausführlich auch auf Phänomene wie internetgestützte zivilgesellschaftliche Mobilisierungen oder Proteste eingehen (z. B. Kuhn 2006), stehen aber staatliche Onlineangebote oder zivilgesellschaftliche Netzaktivitäten im Mittelpunkt, die möglichst direkt auf staatliche politische Prozesse konstruktiv einwirken wollen. Zudem fokussieren viele einschlägige Studien unter dem Begriff E-Partizipation gerade nicht die in Demokratien zentrale Partizipationsform Wahlen – die in diesem Kontext i. d. R. unter Titeln wie E-Voting behandelt wird –, sondern vor allem die verschiedenen, mehr oder weniger verbindlichen Verfahren zur Berücksichtigung bürgerschaftlicher Meinungsbekundungen und Deliberationen in politischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen (z. B. Bürgerbeteiligung in Planungsvorhaben, Onlinediskussion zu Gesetzesvorhaben oder anderen politischen Themen, Onlinekonsultationen, Befragungen). So wird in einer neueren einschlägigen Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (BMI) E-Partizipation definiert als „die Teilhabe von natürlichen und juristischen Personen (und ihrer Gruppierungen) an politisch-administrativen Prozessen der Entscheidungsfindung mithilfe von Informations- und Kommunikationstechnik“ (Albrecht et al. 2008, S. 5). Zwar werden in dieser Studie anschließend nicht nur verwaltungs- und politikseitig veranlasste Beteiligungsangebote betrachtet, sondern auch Aktivitäten, die von Bürgern, NRO oder der Unternehmen ausgingen (Albrecht et al. 2008, S. 44 u. 53 ff.). Ganz überwiegend handelt es sich aber um Initiativen, die sich unmittelbar auf die Arbeit oder bestimmte Aktivitäten staatlicher Akteure beziehen, mit dem Ziel, diese konstruktiv zu beeinflussen.

Begriffsbestimmungen im Überblick

Als E-Demokratie werden alle staatlichen Aktivitäten zur Modernisierung der Demokratie durch das Internet bezeichnet, die unmittelbar relevant für die Frage der Stärkung bürgerschaftlicher Beteiligung an politischen Prozessen sind, also vor allem Onlineangebote zur politischen Information, Diskussion und Beteiligung (auf staatlichen oder staatlich geförderten Websites).

Als E-Government wird hingegen der weite Bereich der Nutzung des Internets und anderer moderner Informations- und Kommunikationstechnologien durch die Regierung bezeichnet, der zur Verbesserung der verwaltungsinternen Abläufe (E-Administration) oder der „unpolitischen“ Serviceangebote an die Bürger (E-Services, z. B. elektronische Steuererklärung) dient.

E-Partizipation heißt die staatliche Nutzung des Internets speziell für politische Beteiligungsangebote an interessierte Bürger (einschließlich von Angeboten für Diskussionen zwischen Bürgern, wenn angekündigt wird, dass deren Ergebnisse von der Politik zu Kenntnis genommen werden).

Als digitale Demokratie wird die Nutzung des Internets zur Stärkung der Demokratie durch Akteure jedweder Art (also auch nichtstaatliche) bezeichnet.

Netzöffentlichkeit heißt die öffentliche politische Information, Meinungsäußerung, Diskussion und Selbstdarstellung mittels des Internets.

Als parlamentarische E-Demokratie werden Anwendungen des Internets durch ein Parlament mit Öffentlichkeitsbezug bezeichnet.

Ohne die Bedeutung eigeninitiativer zivilgesellschaftlicher Beiträge zur digitalen Demokratie gering schätzen zu wollen, wird in diesem Bericht E-Partizipation mithin ausschließlich als die Beteiligung von Bürgern an politischen Meinungsbildungs- oder Entscheidungsprozessen definiert, die (zumindest erklärtermaßen) direkt an staatliche politische Aktivitäten angebunden sind. Partizipation meint hier also nicht allgemein das politische Engagement von Bürgern und speziell nicht ihre bloße Teilnahme an Aktivitäten und Diskussionen politischer Natur (selbst wenn diese auf Webangeboten staatlicher Institutionen stattfinden). Eine Bedingung dafür, dass eine Onlineaktivität als E-Partizipation bezeichnet wird, ist also, dass seitens der staatlichen Politik oder Administration zumindest versprochen wird, die Ergebnisse dieser Diskussionen zur Kenntnis zu nehmen. Ein Gesamtangebot (wie z. B. ein E-Petitionssystem mit Onlineforen), das einerseits unverbindliche Diskussionsangebote beinhaltet, aber andererseits Input seitens der Bürger garantiert zur Kenntnis nimmt, zählt so zur E-Partizipation. Eine zweite Bedingung ist, dass die Websites, auf denen die Partizipationsangebote bestehen, von staatlichen Institutionen eingerichtet oder gefördert werden. Nicht zur E-Partizipation, sondern lediglich zur E-Demokratie werden daher andere staatliche Aktivitäten zur Stärkung digitaler Demokratie gerechnet, zu denen z. B. auch die Förderung von zivilgesellschaftlichen politischen Websites gehören (Grunwald et al. 2006, S. 111 ff.).

Schwache und starke E-Partizipation

Wenn der Begriff E-Partizipation also daran geknüpft wird, dass die Meinungsbekundungen, Anregungen und Diskussionsbeiträge der Bürger von der Politik zur Kenntnis genommen werden, dann erscheint es angeraten,

zusätzlich „starke“ von „schwachen“ Formen der E-Partizipation zu unterscheiden.

Als schwache E-Partizipation gelten Angebote auf staatlich bereitgestellten Websites zur Onlinediskussion zwischen Bürgern oder zur nichtdiskursiven bürgerschaftlichen Meinungsbekundung, die zwar erklärtermaßen dazu dienen sollen, die Politik über die Ansichten von Bürgern zu informieren, aber an keine politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse direkt angebunden sind. Ihre politische Verwertung im politischen System erfolgt höchstens sporadisch und unsystematisch. Eine solche schwache E-Partizipation kann aber durchaus, z. B. vermittelt über die Medien, durch Vernetzungseffekte oder durch die Schaffung von bürgerseitig generierten Informationsressourcen, zu einer Stärkung digitaler Demokratie beitragen. Wenn die beteiligten Bürger die Erwartung hegen, an einer starken Partizipationsaktivität teilzunehmen, können jedoch auch Enttäuschungen die Folge sein (Grunwald 2006, S. 124 ff.).

Von einer starken E-Partizipation kann die Rede sein, wenn wahlweise oder zugleich

- die bürgerschaftlichen Diskussionsbeiträge, Meinungsbekundungen und Anregungen durch Verwaltungen oder beauftragte Dienstleister ausgewertet und online archiviert sowie der Politik zur Kenntnis gebracht werden;
- die Möglichkeit eines Onlinedialogs zwischen Bürgern einerseits und Politikern oder Verwaltung andererseits besteht;
- die Onlinediskussionen oder -meinungsbekundungen in politische Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse, z. B. in Planungs- und Gesetzgebungsverfahren, integriert sind und eine transparente inhaltliche Auseinandersetzung der Politik mit den bürgerschaftlichen Beiträgen erfolgt.

Die beiden zuletzt aufgelisteten Formen der E-Partizipation sind stärker als die erstgenannte. Die stärkste und – wie in Kapitel IV.2 skizziert wird – sehr seltene Form der E-Partizipation liegt vor, wenn alle aufgelisteten Voraussetzungen erfüllt sind.

Zu beachten ist, dass sich die Kennzeichnungen „stark“ und „schwach“ hier auf Formen der E-Partizipation beziehen und nicht auf Partizipationsmöglichkeiten allgemein. Generell erscheinen zumindest in Deutschland die bestehenden Möglichkeiten der E-Partizipation, wenn man sie im Spektrum aller politischen Beteiligungsmöglichkeiten (einschließlich Wahlen) verortet, ganz überwiegend als eher schwache Formen. Mit wenigen Ausnahmen besteht keinerlei verbindliche Kopplung mit politischen Entscheidungsprozessen (in dem Sinn, dass zumindest eine Kenntnisnahme der bürgerschaftlichen Ansichten garantiert wird).

Ein wichtiger Aspekt sowohl bei schwachen als auch bei starken Formen der E-Partizipation ist schließlich die Frage, ob die Bürger auch selbst Themen setzen oder nur auf mehr oder weniger eng begrenzte Vorgaben der Politik reagieren können.

1.2 E-Petitionen in der E-Demokratie

Wie lassen sich E-Petitionen im Feld der E-Demokratie systematisch und empirisch einordnen und welche Besonderheiten weisen sie auf?

Generell ist es im E-Demokratiekontext eine Besonderheit des Petitionswesens, dass es sich um einen relativ fest etablierten und formalisierten Partizipationskanal handelt, während andere E-Demokratieaktivitäten (zumindest auf nationaler Ebene) zumeist einen unverbindlichen oder experimentellen Charakter aufweisen – und zwar zum Teil faktisch selbst dort, wo der Anspruch erhoben wird, bürgerschaftliche Partizipation zu ermöglichen (z. B. Grunwald 2006, S. 130 f.). Bemerkenswerte Ausnahmen stellen in diesem Zusammenhang einige Onlineanhörungen und -konsultationen seitens der Legislative oder Exekutive dar. Sie sind auch deshalb aus vergleichender Perspektive von Interesse, weil bei ihnen wie bei den E-Petitionen ein etabliertes politisches Verfahren online aufgegriffen oder umgesetzt wird.

Ein weiteres Merkmal des Petitionswesens, sein Charakter als ausschließlich bürgerseitig initiativ zu nutzender Kanal, verleiht ihm im E-Demokratiekontext ebenfalls eine besondere Bedeutung: Bei Onlinepetitionen setzen die Bürger die Themen, und die Institutionen des Petitionswesens sind schon immer darauf ausgerichtet, das „Ohr“ der Politik zu sein. In anderen staatlichen E-Partizipationsangeboten sind die Themen hingegen meist von der Politik vorgegeben, und es besteht höchstens die Möglichkeit, in diesem Rahmen mehr oder weniger weit gefasste eigene Diskussionsvorschläge zu machen.

Staatliche E-Petitionssysteme unterscheiden sich im Grad ihrer Förderung von E-Partizipation und von Netzöffentlichkeit.

Ein E-Petitionsangebot ist eine umso „stärkere“ Form von E-Partizipation, je mehr der folgenden Elemente integriert sind bzw. zugelassen werden:

- verbindliche Befassung mit E-Petitionen seitens der Adressaten;
- Onlinedialog zwischen dem Petitionsadressaten und dem Petenten;
- gleichberechtigte oder gar privilegierte Behandlung von E-Petitionen gegenüber anderen Petitionen;
- Einspeisung der Petitionen in andere politische Prozesse innerhalb der jeweiligen Institution (z. B. parlamentarische Plenardebatten, Planungsprozesse oder Gesetzgebung).

Ein Angebot ist umso stärker netzöffentlich (und kann dadurch auch der bürgerschaftlichen Vernetzung dienen), je mehr der folgenden Elemente vorhanden sind:

- Onlinearchivierung;
- Onlineveröffentlichung der Petitionen;
- Informationen zu den Petenten (wie Kontaktdaten) und zu deren Informationsressourcen und ggf. organi-

- satorischen Zugehörigkeiten (wobei deren Zustimmung zur Veröffentlichung gegeben sein muss);
- Informationen, die relevant für das Thema der Petition sind;
 - Onlinezeichnung von Petitionen;
 - Zahl, Namen, Kontaktdaten der Unterzeichner und ggf. deren organisatorische Zugehörigkeiten (wiederum mit deren Zustimmung);
 - Schaffung von Aufmerksamkeit für das Angebot auf anderen Webseiten der anbietenden oder anderer staatlicher Institutionen;
 - transparente und zeitnahe Dokumentation des Prozesses der Befassung mit den Petitionen;
 - Onlinediskussionsmöglichkeiten.

Die hier besonders interessierenden parlamentarischen E-Petitionsangebote in Deutschland und Schottland gehören zu den wenigen staatlichen E-Petitionsangeboten, die viele netzöffentliche Elemente enthalten. Neben der informationstechnischen Modernisierung der Einreichung von Petitionen und der Informationen über Petitionen sind hier die Mitzeichnungsmöglichkeit über das Web, Angaben zu den Petenten und Unterzeichnern sowie die Onlineforen zu nennen.

Onlineforen sind von besonderem Interesse, weil sie – wie einige eng verwandte „Formate“, z. B. Weblogs mit Kommentarfunktion – prinzipiell als gut geeignet für die sorgfältige Diskussion und Deliberation politischer Themen gelten (dazu und zu den verschiedenen „Formaten“ Grunwald et al. 2006, S. 36 ff.). Bei Onlineforen entsteht nicht dieser Zeitdruck und den oft dadurch bedingten Zwang, nur eine begrenzte Anzahl von Beiträgen zuzulassen, wie er bei Chats mit Politikern immer wieder auftritt. Überdies sind Foren i. d. R. nicht personenzentriert, sondern fokussieren ein einigermaßen klar umrissenes Thema. Modernere Angebote in diesem Bereich bieten günstige Bedingungen für eine strukturierte, intensive, lebhaft und vielfältige Diskussion.

Onlineforen wurden bisher insbesondere im Rahmen von parlamentarischen Anhörungen eingesetzt. Hier bestehen wie beim Petitionswesen „Offlinevorbilder“ (also nicht internetvermittelte Gelegenheiten zur Diskussion über politische Themen), deren Ergebnisse zumindest dem Anspruch nach in Diskussions- oder Entscheidungsprozesse der Politik einfließen sollen. Anhörungen bzw. Konsultationen sind indes rechtlich und institutionell oft schwächer verankert. Sie bieten aber mehr oder weniger etablierte Verfahren zur Einbeziehung der Bürger in Diskussions- oder Entscheidungsprozesse zu im engeren Sinn politischen Themen. Das unterscheidet sie von Petitionen, die auch private Anliegen und Beschwerden beinhalten können. Mit den Anhörungen haben Petitionen gemein, dass sie traditionell und faktisch immer noch ganz überwiegend lediglich Element oder Ergänzung der parlamentarischen Demokratie sind, also deutliche Unterschiede zu genuin plebiszitären Beteiligungsformen (wie Volksentscheiden) bestehen.

Die bestehenden E-Petitionsangebote haben mit Onlineanhörungen – und auch mit noch weniger verbindlichen staatlichen Onlinediskussionsangeboten – gemein, dass sie potenziell oder faktisch Instrumente zur Stärkung der Austauschbeziehungen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten sowie zur bürgerschaftlichen Deliberation politischer Themen sind und somit in der Logik des repräsentativen Systems bleiben. Sie stehen somit im Kontext der Überlegungen zur deliberativen Demokratietheorie (Habermas 1992) und in enger Beziehung zum international oft beschworenen Leitbild einer partizipatorischen Demokratie, dem heute – nach einer längeren von direktdemokratischen Idealen geprägten Frühphase – auch in der Forschung zur E-Demokratie besondere Aufmerksamkeit zuteil wird (Coenen 2006; Gibson et al. 2004; Grunwald et al. 2006, S. 86 ff.; Van Audenhove et al. 2005; Yang 2008).

Beim Blick auf staatliche E-Petitionsangebote bestätigt sich eine allgemeine Erfahrung mit staatlichen Internetangeboten: Vorrangig werden die Informations-, Transparenz- und Effizienzsteigerungsfunktionen des Internets genutzt, nicht die partizipativen. Dreierlei weist an ihnen aber darüber hinaus:

- Das Wesen des Petitionierens bringt es mit sich, dass die Bürger selbst und nicht die politischen Akteure die Themen setzen. Dies steht im Gegensatz zu vielen anderen E-Demokratieaktivitäten.
- Mit dem Petitionswesen stehen i. d. R. erprobte politisch-administrative Verfahren bereit, wie mit bürgerschaftlichen Inputs ins politische System umzugehen ist. Ähnlich ist dies nur bei Onlineanhörungen und -konsultationen sowie bei Internetbeteiligungsverfahren für Planungsprozesse.
- Die deutschen und schottischen parlamentarischen E-Petitionsangebote gehören derzeit zu den wenigen Beispielen für eine oberhalb der lokalen Ebene angesiedelte, dauerhafte E-Demokratieaktivität mit einem Onlineforum.

Auch in diesem Zusammenhang sollte indes die Informationsfunktion des Internets nicht gering geschätzt werden, weil durch entsprechende staatliche Angebote die Bedingungen für bürgerschaftliche Deliberation erheblich verbessert werden können (Gimmler 2000). Wenn Information dementsprechend als Schlüssel zu Deliberation und Partizipation verstanden wird (Grunwald et al. 2006, S. 82 ff.), verdienen bei Petitionssystemen die Aspekte der Onlineveröffentlichung (von Petitionen, Antworten der Politik und bürgerschaftlichen Diskussionsbeiträgen) sowie die informatorische Rahmung der Petitionsangebote (z. B. durch informationsreiche, gut durchsuchbare Websites der Institutionen oder auch durch zusätzliche politische Informationen auf den Petitionsseiten) besondere Beachtung.

2. Zum Stand der E-Partizipation

Das deutsche und das schottische E-Petitionsangebot nehmen nicht nur international herausgehobene Positionen im Feld der E-Petitionen ein, sondern sie zählen auch zu

den bemerkenswertesten E-Demokratieaktivitäten überhaupt: weil hier ein etabliertes politisches Partizipationsverfahren konsequent mit einer Onlinekomponente ausgestattet wurde, weil dabei seitens zweier nicht nur im Petitionswesen relativ „starker“ Parlamente auch eine relativ „starke“ Form der E-Partizipation erreicht wurde und weil im Rahmen dieser E-Petitionssysteme Angebote zur Onlinediskussion und -meinungsbekundung durch Mitzeichnung von Petitionen geschaffen wurden, also der seltene Fall der Anbindung solcher Angebote an einen etablierten politischen Prozess vorliegt.

Um die besondere Stellung von E-Petitionsangeboten in der internationalen E-Partizipationslandschaft zu verdeutlichen, wird im Folgenden zunächst ein Blick auf den internationalen Stand der E-Partizipation geworfen (Kap. IV.2.1), unter gesonderter Berücksichtigung einschlägiger Aktivitäten der deutschen und britischen Exekutive, und danach die parlamentarische E-Demokratie näher betrachtet (Kap. IV.2.2), wiederum mit einem Fokus auf Großbritannien und Deutschland.

Das besondere Augenmerk auf diese beiden Staaten begründet sich zum einen aus dem Umstand, dass die vorliegenden international vergleichenden Studien entweder nur einen sehr groben Eindruck von der E-Partizipation vermitteln oder weniger interessierende Einzelaspekte der Thematik behandeln. Da beide Staaten eine relativ lange, vom TAB bereits vor einigen Jahren untersuchte Tradition der E-Demokratie aufweisen (Grunwald et al. 2006), bieten sie sich für eine Konkretisierung an. Zum anderen werden beide Staaten in den Kapiteln V und VI hinsichtlich des Themas E-Petitionen näher betrachtet, wozu die Ausführungen im Folgenden relevante Kontextinformationen zur E-Partizipation liefern sollen.

2.1 Zum internationalen Stand der E-Partizipation

Parallel zu (und gelegentlich überschattet von) einer Reihe kontrovers geführter Grundsatzdebatten über die Potenziale und Grenzen politischer Internetnutzung haben sich in den letzten Jahren international zwei Haupttendenzen in diesem Bereich gezeigt: Zum einen ist die Bedeutung des Internets als Medium politischer Information und Kommunikation international deutlich gewachsen. Hierbei stehen in den meisten Ländern explizit die Aktivitäten zum E-Government im Mittelpunkt, wobei die auf eine Bürgerbeteiligung ausgerichtete E-Demokratie zumeist nur als ein Unteraspekt angesehen wird. Zum anderen haben sich aber staatliche Institutionen in vielen Ländern nicht nur den Herausforderungen durch den Bedeutungszuwachs digitaler Demokratie (auch mittels Förderung zivilgesellschaftlicher Angebote) gestellt, sondern auch – vor allem auf lokaler Ebene – eigene Wege zur Nutzung der Potenziale politischer, speziell partizipativer Internetnutzung beschritten.

2.1.1 Hochfliegende Rhetorik und reale Erträge

Die Entwicklung digitaler Demokratie in ihrer Breite, also einschließlich nichtstaatlicher Aktivitäten, interes-

siert hier nur am Rande (s. aber z. B. Albrecht et al. 2008, S. 53 ff.; Coenen/Riehm 2008, S. 115 ff.; Grunwald et al. 2006, S. 69 ff. u. 169 ff.; Rucht et al. 2008; Van den Donk et al. 2004) und soll daher lediglich grob skizziert werden: Das Internet hat z. B. in den USA nicht nur das Fernsehen als wichtigste politische Informationsquelle bei jüngeren Menschen abgelöst, sondern spielt auch eine vielbeachtete Rolle in den Kampagnen zu den Präsidentschaftswahlen und den öffentlichen Reaktionen auf diese. Eine große politische Bedeutung hat das Internet bereits in Südkorea (Kap. V.4). Die Websites von etablierten Massenmedien sind fast überall auf der Welt zu integralen Bestandteilen der politischen Öffentlichkeit geworden. Alternative Netzöffentlichkeiten, die auf dem sog. „Web 2.0“ und insbesondere auf der Nutzung von Weblogs basieren, gewinnen an Bedeutung, sogar in Entwicklungsländern (Coenen/Riehm 2008, S. 136 ff.). Vor allem junge oder computeraffine Bevölkerungsschichten erwarten weltweit zunehmend, dass politische Institutionen und andere Akteure nicht nur online präsent, sondern bei der Internetnutzung gleichsam auf der Höhe der Zeit sind. Nichtregierungsorganisationen bedienen sich des Internets auf vielfältige Weise und tragen dabei zur Schaffung von Internet(gegen)öffentlichkeiten bei (Coenen/Riehm 2008, S. 115 ff.; Lindner 2007; Rucht et al. 2008).

Die Entwicklung staatlicher Aktivitäten zur E-Demokratie erscheint indes weltweit eher schleppend, und bis heute gelten nichtstaatliche Akteursgruppen generell als innovativer, was Angebote zur digitalen Demokratie betrifft. Auch die staatlichen Angebote zum E-Government sind weiterhin häufig der Kritik ausgesetzt, dass sie sich weniger dynamisch als privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Onlineangebote entwickelten – obwohl die Investitionen für E-Government zumeist weit höher ausfallen als für E-Demokratie und insbesondere für E-Partizipation. Bei der politischen Internetnutzung gelten wiederum Parlamente oft als Nachzügler, wengleich Untersuchungen für Deutschland und Großbritannien zeigen konnten, dass diese z. B. bei der E-Partizipation innovativer als die jeweiligen Exekutiven sein können (Grunwald et al. 2006, S. 85 ff.).

Weiterhin gilt der Befund (OECD 2003), dass die Barrieren, die einem stärkeren Onlineengagement interessierter Bürger in politischen Prozessen im Weg stehen, vor allem aus Besonderheiten politischer Kulturen sowie aus rechtlich-administrativen Vorgaben und Bedingungen resultieren und weniger aus Beschränkungen in technologischer Hinsicht. Auf besondere Schwierigkeiten treffen dabei offenkundig Internetangebote zur bürgerschaftlichen Diskussion und Deliberation politischer Themen. Hinzu kommt der Umstand, dass die individuelle Motivation zur Partizipation sehr unterschiedlich ausgeprägt sein kann, und auch gut gemachte und intensiv beworbene E-Partizipationsangebote auf ein geringes Interesse stoßen können.

Erfolgsbeispiele für Onlinediskussionsforen im Bereich der E-Demokratie sind vor allem solche Angebote, in denen gezielt Bevölkerungsgruppen mit spezifischen Kompetenzen, Interessen oder Bedürfnissen angesprochen

wurden (Grunwald et al. 2006, S. 100 ff.). So wurden erfolgreiche Fach- bzw. Expertenforen, z. B. zu Themen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) durchgeführt, mithilfe derer staatlich-administrative Akteure von professionell oder privat erworbenen Kenntnissen der Bürger profitieren können. Die beteiligten Bürger wurden hier z. B. als Experten für IKT in die Weiterentwicklung des E-Government eingebunden. Ebenfalls gewisse Erfolge wurden bei Selbsthilfe- und Beratungsforen erzielt, in denen sich Bürger, idealiter unterstützt von den staatlichen Forenanbietern, z. B. über berufliche Themen wie die Herausforderungen bei Existenzgründungen austauschen können (Grunwald 2006, S. 122 ff.). Die vielzitierten Vorzeigeprojekte der E-Demokratie waren – neben Informationsangeboten – vor allem Onlineforenangebote, bei denen solchen Gruppen ein Austausch untereinander und (zumindest in eingeschränktem Umfang) mit der Politik ermöglicht wurde, die besondere Probleme haben und bisher kaum politisch aktiv geworden waren. Ein Beispiel ist ein britisches parlamentarisches, gezielt beworbenes Onlineforenangebot zum Thema der häuslichen Gewalt (Grunwald 2006, S. 145 ff.; Trénel 2005, S. 15 f.). Es wurde von den beteiligten Opfern solcher Gewalt vor allem deshalb als Erfolg eingeschätzt, weil es ihnen aus der Isolation verhalf und langfristige Vernetzungen ermöglichte. Die teilnehmenden Abgeordneten empfanden es als Gewinn, dass durch die Onlinekomponente eine Personengruppe in die parlamentarische Arbeit einbezogen werden konnte, die sonst kaum an Anhörungen teilgenommen hätte. Beispiele wie dieses zeigen auch, dass es bei Onlineforen im E-Demokratiekontext nicht unbedingt auf eine hohe Zahl an Teilnehmern ankommt, sondern die Eröffnung von Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten für bestimmte Bevölkerungsgruppen und für die Politik vorrangig sein kann.

2.1.2 Internationaler Vergleich

Wie wird derzeit der Stand bei der E-Partizipation international vergleichend eingeschätzt? Die wichtigsten der wenigen Studien zum Thema (vor allem UNDESA 2008 und deren Vorläuferstudien) erscheinen insgesamt gesehen als zu ungenau oder zu willkürlich im Ansatz, um verlässliche Aussagen zu ermöglichen (Albrecht et al. 2008, S. 60 ff.). Zu den Hauptschwächen der Studien zählen die Nichtberücksichtigung von Angeboten, die außerhalb der zentralen Websites nationaler Institutionen angesiedelt sind, der Ansatz, stärker auf Befragungen der Anbieter zu setzen als auf eigene Onlinerecherchen, eine gewisse Tendenz, englischsprachige Länder genauer zu betrachten als andere Länder, sowie eine gelegentlich übertrieben anmutende Aufmerksamkeit für einzelne Projekte, bei denen es sich dann zum Teil noch nicht einmal um dauerhafte Partizipationsangebote handelt.

Mit der daher gebotenen Vorsicht kann man dennoch zu dem Schluss kommen (Albrecht et al. 2008, S. 63 ff.), dass Vorreiterländer der E-Demokratie vor allem in der anglofonen Welt (einschließlich Kanadas), im baltischen

Raum (z. B. Dänemark und Estland) sowie in Ostasien (insbesondere Südkorea) zu finden sind. Überdies sind vor allem auf lokaler oder kommunaler Ebene zahlreiche Angebote zur E-Partizipation festzustellen (Albrecht et al. 2008, S. 69 ff.; Europäische Kommission 2007, S. 65 ff.), deren Qualität allerdings (ähnlich wie bei den nationalen Angeboten) stark schwankt.

Starke Formen der E-Partizipation wie die Konsultation zu Gesetzgebungsprozessen sind so selten wie dauerhafte Angebote zur Onlinediskussion auf nationaler Ebene (also einschließlich der weitgehend unverbindlichen Angebote). Vertraut man den Angaben aus einer Befragung durch die Vereinten Nationen wird derzeit keines der abgefragten Onlinediskussionsformate (Weblogs, Foren und Chats) von mehr als 14 Prozent der Länder weltweit auf ihren nationalen staatlichen Websites angeboten (UNDESA 2008, S. 64). Der im Vergleich zu anderen Indikatoren für gutes E-Government erstaunlich schlechte, nicht näher erläuterte Wert Deutschlands bei der E-Partizipation (Platz 76; UNDESA 2008, S. 213) mag allerdings ein Indiz dafür sein, dass die Methode der Befragung hier an ihre Grenzen stößt. Sollte die schlechte Bewertung Deutschlands auch damit zu tun haben, dass die Befragten unzureichend informiert waren, entspräche dies den Befunden und Einschätzungen, dass zumindest die Bundesregierung die eigenen E-Demokratieaktivitäten unzureichend intern und öffentlich kommuniziert (Grunwald et al. 2006, S. 108; Kubicek et al. 2008, S. 23 u. 26). Auf jeden Fall bleibt bei der Studie der Vereinten Nationen unklar, ob die Angebote der Bundesregierung und des Bundestages vollständig erfasst wurden.

Angesichts des international insgesamt niedrigen Entwicklungsstandes der E-Partizipation im Vergleich zur staatlichen Nutzung der Informationsfunktion des Internets ist wiederum zu beachten, dass Erstere von Letzterer erheblich profitieren kann. Gute Informationsangebote erleichtern eine gehaltvolle bürgerschaftliche Deliberation politischer Themen. So wurde auch in Bezug auf Parlamente davon gesprochen, dass die eigentliche „Revolution“ durch das Internet auf dessen transparenzfördernde Informationsfunktion zurückzuführen sei; die Webpräsenz sei mittlerweile das „Gesicht“ eines Parlaments (Dai/Norton 2007, S. 479 f.).

2.1.3 Die Exekutiven in Großbritannien und Deutschland

Vergleicht man die Ergebnisse der internationalen Vergleichsstudien zu E-Government, die E-Partizipationsaspekte berücksichtigen, mit einer aktuellen Studie (Albrecht et al. 2008) für das Bundesministerium des Innern (BMI) sowie mit den für den vorliegenden Bericht aktualisierten älteren Untersuchungsergebnissen des TAB zu Deutschland und Großbritannien (Grunwald et al. 2006, S. 117 ff.), ergibt sich für die Onlinediskussions- und E-Partizipationsangebote der nationalen Exekutiven Deutschlands und Großbritanniens ein differenziertes Bild, das im Folgenden skizziert wird.

Großbritannien

Negative Erfahrungen mit Onlinediskussionsforen in Großbritannien zu Anfang des Jahrzehnts (Kap. V.3; Wright 2005) haben dazu geführt, dass solche Foren auf der Website des Premierministers danach nicht mehr angeboten wurden. Generell hat die Regierung Onlineangebote zur bürgerschaftlichen Partizipation auf die lokale Ebene verlagert. Allerdings bestehen z. B. mit den sog. „Webchats“ mit hohen Regierungsvertretern und dem Weblog des Außenministers David Miliband neue Angebote zur Onlinediskussion (Digital Dialogues 2006 u. 2007). Das Weblog des Außenministers weist eine relativ hohe Zahl an Bürgerkommentaren auf (256 in den ersten drei Monaten des Jahres 2007; Norton 2007), kann aber kaum als Beleg für die These gelten, dass mit den Weblogs eine neue Qualität staatlicher E-Demokratieangebote erreicht wurde (dazu Coenen 2006).

Eine neuere Studie eines bekannten E-Partizipationsbefürworters (Ferguson 2008) weist darauf hin, dass das Office of the Deputy Prime Minister (inzwischen Communities and Local Government) im Jahr 2006 ein Onlineforenangebot eingerichtet hat, das im Gegensatz zu vorherigen Foren des Premierministers und verschiedener Ressorts ein dauerhaftes, intensiv beworbenes und ausgewertetes sowie bürgerschaftlich relativ stark genutztes Angebot sei. Auch dies entspreche der seit Mitte des Jahrzehnts verfolgten Umorientierung der einschlägigen Aktivitäten von der nationalen auf die lokale Ebene (Grunwald et al. 2006, S. 105; Wright 2006).

Im Bereich des Petitionswesens und darüber hinaus ist das E-Petitionsangebot des Premierministers, auf das in Kapitel V.3 eingegangen wird, das meist beachtete Beispiel für politische Internetangebote an die Bevölkerung. Der amtierende Premierminister hat verschiedentlich seine hohe Wertschätzung für die E-Demokratie bekundet.

Deutschland

Für Deutschland gilt hinsichtlich der nationalen Exekutive weiterhin der grundsätzliche Befund (zum Folgenden Albrecht et al. 2008; Grunwald et al. 2006), dass bei der Transparenz, Wirksamkeit und Inklusivität der Verfahren sowie bei der Sichtbarkeit, der Abstimmung und dem Institutionalisierungsgrad der E-Partizipationsangebote noch erhebliche Verbesserungspotenziale bestehen. Diese Defizite wurden seitens der Bundesregierung erkannt, was auch dazu geführt hat, dass vom BMI eine Studie zum Thema (Albrecht et al. 2008) in Auftrag gegeben und im Zusammenhang damit eine Onlinekonsultation u. a. zur E-Partizipation durchgeführt wurde (www.e-konsultation.de; Kubicek et al. 2008).

Onlinediskussionsangebote, bei denen die Anbieter in einen Dialog mit den Bürgern eintreten, sind auf Bundesebene aber immer noch schwer aufzufinden und vielfach sporadisch (Albrecht et al. 2008, S. 45 f.). Erfolgsbeispiele im Sinne dauerhafter und hochwertiger Angebote sind im Wesentlichen nur die seit längerem bestehenden,

wenigen Fach- bzw. Expertenforen sowie Beratungs- und Selbsthilfeforen zu spezifischen Themen, wie z. B. zu Existenzgründungen im Handwerk (Grunwald 2006, S. 122 ff.). Das Experimentieren mit neueren Formaten wie Weblogs ist äußerst selten. Quantitativ von einigem Gewicht sind Chatangebote, wobei es sich jedoch um Formate handelt, die zwar einen tatsächlichen Onlinedialog zwischen Politikern und Bürgern ermöglichen, aber keine vertieften, längeren Diskussionen oder gar anspruchsvollen Konsultationen zu Sachthemen erlauben.

Die neueste einschlägige, vom BMI in Auftrag gegebene Studie zum Thema resümiert dementsprechend, dass auf nationaler Ebene in Deutschland ein „systematisches, kontinuierliches und transparent kommuniziertes E-Partizipationsangebot“ weiterhin fehle (Albrecht et al. 2008, S. 48). Unterhalb der nationalen Ebene zeige aber eine Vielzahl von Angeboten, dass dort die Möglichkeiten des Internets für die Konsultation der Bürgerschaft relativ intensiv genutzt würden (Albrecht et al. 2008, S. 38 ff.).

Festgehalten werden kann, dass die Studie für das BMI im Wesentlichen keine bemerkenswerten Angebote der Bundesregierung zur E-Partizipation identifiziert, die nicht schon Mitte des Jahrzehnts bestanden (vergleiche dazu Albrecht et al. 2008, S. 45 ff. mit Grunwald et al. 2006, S. 117 ff.). Dies relativiert die beliebte These, dass in diesem Bereich generell ein schneller Wandel festzustellen sei. Weiterhin sind die Angebote zwar zum Teil technisch avanciert und werden (wie vor allem die Fach- und Beratungsforen) vereinzelt auch fruchtbringend genutzt und gut betreut, sie sind aber zumeist schlecht auffindbar. So ist auch nicht auszuschließen, dass einige Angebote in den Recherchen übersehen wurden. Ein Beispiel für ein nicht aufgeführtes, technisch allerdings wenig avanciertes Partizipationsangebot ist das „Bürgerforum“ auf der Website des Bundesumweltministeriums (BMU), in dem seit Anfang 2003 bis heute 437 Fragen und Kommentare von Bürgern eingingen. Von diesen wurde nur eine kleine Zahl im Forum selbst durch das BMU beantwortet. Die Betreiber versichern jedoch auf der Website, dass jede Nachricht von einem Mitarbeiter oder dem Bundesumweltminister persönlich gelesen werde.

Auch wenn die Aktivitäten der Bundesregierung zur E-Partizipation derzeit als stagnierend charakterisiert werden müssen, deutet die Initiative des BMI, die genannte einschlägige Studie (Albrecht et al. 2008) zusammen mit einer Onlinekonsultation (www.e-konsultation.de) durchzuführen, möglicherweise auf einen neuen Anlauf in diesem Bereich hin. Aus den Vorschlägen, die in diesem Zusammenhang gemacht wurden, sollen laut Mitteilung auf der Ministeriumswebsite Projekte entwickelt und in Kürze in der Bundesverwaltung umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang betonte der Bundesinnenminister, dass Angebote zur persönlichen Teilhabe und aktiven Beteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen ein wertvolles Mittel seien, der zunehmenden Distanz der Bürgerinnen und Bürger zur Politik mit konkreten Maßnahmen zu begegnen (BMI 2008).

Allgemeine Einschätzung

Weiterhin ist hinsichtlich Großbritanniens und Deutschlands festzustellen, dass die nationalen Exekutiven keine längerfristig angelegte und dementsprechend kommunizierte umfassende E-Partizipationsstrategie haben. Die Entwicklung in diesem Jahrzehnt ist in beiden Staaten durch Strategieänderungen sowie Neuanläufe gekennzeichnet.

Besonders dringlich erscheinen vor allem in Deutschland schon seit längerem eine bessere Koordination der einschlägigen Aktivitäten und ein zentrales Verfügbarmachen von Links und Informationen zu den verstreuten Angeboten (Grunwald et al. 2006, S. 240 ff.). Initiativen in dieser Richtung könnten sich auch auf die Bedeutung des Internets für das nationale Petitionswesen auswirken.

Grundsätzlich werden Aktivitäten der Exekutive zur E-Partizipation oft von Regierungswechseln beeinträchtigt, in deren Folge häufig die Websites der Regierung und der einzelnen Ministerien inhaltlich wie formal erheblich verändert werden. In dieser Hinsicht haben es Parlamente als institutionelle Akteure zumindest dann leichter, wenn prinzipiell ein politischer Konsens über Parteigrenzen hinweg besteht, parlamentarische E-Demokratie zu fördern.

2.2 Parlamentarische E-Demokratie

Quantität und Qualität parlamentarischer Angebote zur bürgerschaftlichen Partizipation sind stark von den Eigenschaften der jeweiligen politischen Systeme beeinflusst. Zu den relevanten Faktoren zählen die relative Stärke der Legislative im Vergleich zur Exekutive, die Zahl der Kammern, die Einrichtung der Volksvertretung eher als Arbeitsparlament oder eher als Redeparlament, das Vorhanden- oder Nichtvorhandensein direktdemokratischer Elemente (Bürgerbegehren etc.) sowie die Handlungsmöglichkeiten einzelner Abgeordneter (z. B. im Vergleich zu den Fraktionen). Darüber hinaus wird zuweilen konstatiert (Leston-Bandeira 2007b), dass es neue Parlamente leichter haben können, auf informationstechnisch gestützte partizipative Elemente zu setzen, als etablierte (dazu kritisch Smith/Gray 1999).

Ungeachtet all dieser Unterschiede stehen die nationalen Parlamente im Bereich E-Partizipation noch ganz am Anfang der Entwicklung (Berntzen et al. 2006; UNDESA/IPU/GCICTP 2008). Zu den bemerkenswerten Ausnahmen zählen seit längerem das britische Unterhaus (House of Commons) sowie der Deutsche Bundestag (Grunwald et al. 2006, S. 133 ff.; vgl. Trénel 2005). Das schottische Parlament (Kap. V.2) spielt ebenfalls bereits seit längerem – vor allem aufgrund seines Onlinepetitionsangebots – eine inspirierende Rolle für verschiedene nationale und regionale Parlamente. Die schottischen und deutschen parlamentarischen Onlinepetitionsangebote wie auch Onlineanhörungen des britischen Parlaments stellen den im gesamten E-Partizipationskontext – wie aufgezeigt – sehr seltenen Fall dar, dass staatliche Angebote zur E-Partizipation und Onlinediskussion direkt und mit einem relativ hohen Grad an Verbindlichkeit an politi-

sche Prozesse angebunden sind. Der Vergleichsmaßstab sind hier andere staatliche Angebote zur E-Partizipation und Onlinediskussion, wie z. B. Chats mit Politikern oder unverbindliche Diskussionen zwischen Bürgern auf Foren staatlicher Websites.

Zwar muss für die spezifischen Bedarfe des Petitionswesens die deliberative Komponente, in diesem Fall vor allem die Möglichkeit zur asynchronen Onlinediskussion, nicht unbedingt von entscheidender Bedeutung sein. Dennoch soll im Folgenden der diesbezügliche E-Demokratiekontext beleuchtet werden – zum einen, weil Funktion und Relevanz des Onlineforums im E-Petitionsangebot des Bundestages von besonderem Interesse sind (Kap. VI u. VII), zum anderen, weil es hinsichtlich der nationalen und internationalen „Statur“ sowie der Zukunft des Angebots unerlässlich ist, diesen Aspekt zu berücksichtigen. Dazu wird zunächst schlaglichtartig auf relevante internationale Projekte parlamentarischer E-Demokratie hingewiesen und der Stand der Entwicklung skizziert (Kap. IV.2.2.1). Anschließend erfolgen Ausführungen zu den Aktivitäten und Zielen im Bereich parlamentarischer E-Demokratie in Großbritannien (Kap. IV.2.2.2) und in Deutschland (Kap. IV.2.2.3). Das Vereinigte Königreich bietet sich für eine genauere Betrachtung auch deshalb an, weil britische und deutsche Aktivitäten sowie Diskussionen zur parlamentarischen E-Demokratie seit geraumer Zeit relativ eng aufeinander bezogen sind. Auf das schottische E-Petitionsangebot wird hier nicht näher eingegangen, da es Gegenstand von Kapitel V.2 ist.

2.2.1 Internationaler Vergleich

Auch wenn die Aussagekraft der wenigen internationalen Vergleichsstudien (z. B. Berntzen et al. 2006; Grunwald et al. 2006; Leston-Bandeira/Ward 2008, S. 49 f.; STOA 2003; UNDESA/IPU/GCICTP 2008) zum Teil gering ist und sich Onlineangebote zuweilen schnell wandeln, können doch einige begründete Aussagen zum internationalen Stand parlamentarischer E-Demokratie gemacht werden. Eine zentrale Frage der E-Partizipation in diesem Bereich ist, inwieweit die Resultate von Onlinediskussionen und -meinungsbekundungen in politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen eine Rolle spielen. Die große Zahl in dieser Hinsicht negativer oder unklarer Befunde führt oft zu Zweifeln daran, dass Politik oder Bürger überhaupt ein ernsthaftes Interesse an E-Partizipation haben.

Tatsächlich rechtfertigt es der Stand der Entwicklung im Bereich parlamentarischer E-Demokratie aber noch nicht, ein Scheitern der Hoffnungen zu konstatieren, die in das Internet in Bezug auf eine Intensivierung der deliberativen Kommunikationsbeziehungen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten gesetzt werden. Wie die E-Partizipation insgesamt, steckt die parlamentarische E-Demokratie immer noch in den Kinderschuhen, einige grundlegende Probleme (wie z. B. das unterschiedliche Tempo von technischer Entwicklung und Reformprozessen lang etablierter Institutionen) bleiben bestehen (Albrecht et al. 2008; Coleman 1999; Leston-Bandeira/Ward 2008; UNDESA/IPU/GCICTP 2008).

Selbst ungeachtet der Möglichkeit, dass internationale Vergleichsstudien mehr relevante Aktivitäten zu Tage fördern könnten, wenn sie andere Untersuchungsansätze hätten und mehr Länder berücksichtigten, lässt sich feststellen, dass verschiedene Parlamente seit geraumer Zeit mit mehr oder weniger starken Formen der E-Partizipation experimentieren. Das Wort „Experimentieren“ wird hier deshalb verwendet, weil einmal eingerichtete Angebote öfter wieder aufgegeben wurden. Gründe für die Aufgabe können dabei z. B. sein: eine schlechte Ausstattung der Ausschüsse bzw. der einzelnen Parlamentarier, mangelndes Interesse bei den Bürgern oder speziellen Zielgruppen, veränderte Informations- und Kommunikationstechnologiestrategien der Parlamente, das Ausscheiden eines einflussreichen E-Demokratiepromotors aus der Politik oder administrative Widerstände gegen auf Verfahrensänderungen zielende Modernisierungen durch Informations- und Kommunikationstechnologien.

Eine relativ stark ausgeprägte Experimentierfreude im Bereich der parlamentarischen E-Demokratie oder ein strategisches Interesse an ihr haben in den letzten Jahren – neben dem britischen Unterhaus, dem Deutschen Bundestag und dem schottischen Parlament – auf nationaler Ebene u. a. der französische und der chilenische Senat sowie das portugiesische Parlament gezeigt (Leston-Bandeira 2007a; Roy 2008; UNDESA/IPU/GCICTP 2008). Letzteres bietet auch die Möglichkeit an, Petitionen online einzureichen. Allerdings zeigen die einschlägige Forschung und Recherchen auf den in internationalen Vergleichsstudien besonders hervorgehobenen Websites, dass auch diese Parlamente noch keine umfassenden, nachhaltigen Strategien für parlamentarische E-Demokratie entwickelt haben, in deren Zuge es bereits zu einer Umsetzung von starken Formen der E-Partizipation gekommen wäre. Entweder sind die Angebote nicht von Dauer oder sie sind zu wenig verbindlich, um für Bürger attraktiv zu sein.

Insgesamt bestätigt auch die aktuellste großangelegte Studie zum Thema schon länger bekannte Befunde (UNDESA/IPU/GCICTP 2008, S. 130 ff.): Starke E-Partizipationsangebote, insbesondere deliberativer Natur, sind weltweit äußerst selten. Im Sommer 2007 boten demnach nur etwa 18 Prozent der knapp über 100 Parlamente, die an der Befragung für die Studie teilnahmen, Onlinediskussionsmöglichkeiten auf ihren Websites an, und die Mehrheit der Parlamente aus den reichsten Ländern, die an der Befragung teilnahmen, gab an, in Zukunft keine solchen Foren einrichten oder wieder einrichten zu wollen. Eine intensivere politische Kommunikation zwischen Repräsentanten und Repräsentierten gilt zwar weit hin als Ideal, konkrete Pläne zur Verwirklichung entsprechender Onlineangebote sind aber selten. Eine erhebliche Gefahr bei Onlinediskussionsangeboten, die eine Zurückhaltung ihnen gegenüber begründen kann, ist das Schüren von Partizipationserwartungen bei den Bürgern, die dann enttäuscht werden. Nur wenige Angebote werden als Erfolg eingeschätzt, und bei diesen handelt es sich ganz überwiegend um klar fokussierte und administrativ gut unterstützte Projekte.

2.2.2 Großbritannien

In Großbritannien finden die parlamentarischen Aktivitäten zur E-Partizipation seit dem letzten Jahrzehnt in einem Umfeld statt, das durch weitreichende Reformen des politischen Systems und speziell auch des Parlamentarismus geprägt wird (Grunwald et al. 2006, S. 100 ff.). Neben der Entstehung von Regionalparlamenten und -regierungen in Nordirland, Schottland und Wales (mit unterschiedlich umfassenden Kompetenzen) sind hier vor allem die Aktivitäten zur relativen Stärkung des britischen Parlaments und speziell des Unterhauses gegenüber der britischen Regierung zu nennen. In diesem Prozess hat nicht nur das Petitionswesen eine relativ starke Beachtung gefunden, sondern es wurden frühzeitig die Potenziale parlamentarischer Internetnutzung ausgelotet (Grunwald et al. 2006, S. 140 ff.)

Im gesamten E-Partizipationsbereich profitiert Großbritannien von einer gut organisierten Community von E-Demokratiepromotoren, in der die (auch für das E-Petitionsangebot des britischen Premiers; Kap. V.3) zuständige „mySociety.org“ sowie die parlamentsnahe Hansard Society seit Jahren zu den Schlüsselakteuren zählen (Grunwald et al. 2006, S. 112 ff.). Hinzu kommt eine lebhaft politische Weblogszene, in der auch einige Parlamentarier relativ lange (und vor allem zu Wahlkampfzeiten) aktiv sind (Coenen 2006; Ferguson/Griffiths 2006; Norton 2007 S. 362). Als Inspiration für die zentralen Institutionen können auch die durchaus vielfältigen staatlichen Internetangebote in Schottland und Wales dienen.

In Bezug auf die Aktivitäten des britischen Parlaments zur E-Partizipation kam das TAB im Jahr 2005 zu folgenden Einschätzungen (Grunwald et al. 2006, S. 145 ff.): Die Onlineanhörungen, die in Form von mehrwöchigen moderierten Onlinediskussionsforen durch verschiedene Ausschüsse des Parlaments und andere parlamentarische Akteure initiiert wurden (Trénel 2005), stuft der Bericht als international beste Praxis ein. Sie zeichneten sich insbesondere dadurch aus, dass sie relativ eng an den politischen Prozess angebunden waren und eine aufwendige Ergebnisaufarbeitung durch die Hansard Society erfolgte (Grunwald et al. 2006, S. 114 u. 144 ff.; Trénel 2005). Als Schwächen nannte das TAB die geringe Sichtbarkeit der Website zu den Onlineanhörungen (www.tellparliament.net), die anscheinend nicht von der Parlamentswebsite aus verlinkt war, sowie die Abhängigkeit des Angebots von der Hansard Society, die in der Folgezeit nicht mehr dazu bereit war, im bisherigen Umfang das Parlament zu unterstützen. Vor allem aber wurde über die realen Auswirkungen der bürgerschaftlichen Onlinediskussionsbeiträge auf die politischen Entscheidungsprozesse wenig oder nichts bekannt.

Mittlerweile hat das britische Unterhaus, nachdem die Aktivitäten bei den Onlineanhörungen für eine Weile geruht hatten, ein neues E-Partizipationsangebot eingerichtet. Es ist nun über die Webseiten des Parlaments zugänglich (<http://forums.parliament.uk/html/index.html>). Eine weitere Neuerung ist, dass Onlineanhörungen nur noch durch „select committees“ durchgeführt werden, bei denen es sich teils um den Bundestagsausschüssen äh-

nelnde, relativ langfristig bestehende Gremien handelt, teils um nur kurzfristig eingerichtete Ausschüsse zu bestimmten Gesetzesvorhaben. Hierzu ist anzumerken, dass die Beschränkung auf „select committees“ prinzipiell eine engere Anbindung an Gesetzgebungsprozesse bedeutet, da diese Ausschüsse hierbei – im Gegensatz zu anderen Ausschüssen und parlamentarischen Akteuren – eine zentrale Rolle spielen.

In den Jahren 2007 und 2008 kamen fünf weitere Onlineanhörungen – zu den zwischen 1998 und 2004 durchgeführten 15 Onlineanhörungen (Trénel 2005) – hinzu. Thematisch ist eine gewisse Kontinuität festzustellen, u. a. durch eine Neuauflage der bereits angesprochenen Onlineanhörung zum Thema häusliche Gewalt und durch eine Anhörung zum Thema E-Petitionen, die – wie mehrere frühere Onlineanhörungen – einen Aspekt der parlamentarischen Internetnutzung selbst zum Gegenstand hatte. Die durchschnittliche Zahl der akzeptierten – also nicht aufgrund von Verstößen gegen die Kommunikationsregeln zensierten – Beiträge pro Forum betrug 126, was einen deutlichen Rückgang gegenüber den Onlineanhörungen bis 2004 (Durchschnitt 291) darstellt. Hierbei ist allerdings neben den unterschiedlichen Laufzeiten zu bedenken, dass für die Bewertung des Erfolgs solcher Onlinediskussionen nicht nur die Quantität, sondern gerade auch die Qualität der Diskussionen entscheidend ist.

Die zum Teil bereits vorliegenden Berichte der Ausschüsse zu ihren Untersuchungen („inquiries“), in deren Rahmen die fünf Onlineanhörungen stattfanden, enthalten jeweils als Anhang ein Dokument zu den (online archivierten) Diskussionsforen, wobei in zwei von drei Fällen auch Ergebnisse zusammengefasst werden. Diese beiden Zusammenfassungen erreichen zwar nicht die Qualität, die die Berichte der Hansard Society zu früheren Onlineanhörungen auszeichnete. Sie verbinden aber statistische Angaben mit kurzen Resümees von Positionen sich beteiligender Bürger sowie einige Zitate aus den Diskussionen. Anhand der Berichte wird jedoch auch sehr deutlich, dass die Wortmeldungen von einzelnen Bürgern in Onlineanhörungen im Vergleich zu den außerhalb der Onlineanhörungen (mündlich oder schriftlich) erfolgten Beiträgen von Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen, Verbänden oder Experten nur sehr geringe Beachtung finden. Letztere werden nicht nur sehr umfangreich in den Anhängen dokumentiert, sondern zum Teil auch im Bericht selbst ausgiebig zitiert. Die oft als Hauptadressaten der E-Partizipation zitierten „einfachen Bürger“ finden also nur begrenzt Gehör. Ein bemerkenswertes Onlineforum wurde im Jahr 2006 vom Verteidigungsausschuss zum Thema der Bildung von Kindern Armeeingehöriger durchgeführt (Ferguson 2008): Besonders hervorzuheben ist das relativ starke Engagement der Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter, die das Forum stark bewarben, mit zahlreichen Informationen versorgten und moderierten. Überdies beteiligten sich Parlamentarier erstmals selbst an den Onlinediskussionen. Dies gilt als ein entscheidender Schritt von „schwacher“ E-Partizipation (im Sinn der Ermöglichung von dokumentierten Onlinediskussionen zwischen Bürgern) zur „starken“ E-Partizipationsform eines Onlinedialogs zwischen Politik und

Bürgern. Auch wenn die nicht online eingegangenen Beiträge zu dieser Untersuchung („inquiry“) des Ausschusses die Onlineforenbeiträge an Zahl deutlich übertrafen, wurden die Foren von Politik und Bürgern als nützlich eingestuft.

Das schottische Parlament hat Onlineforen auch unabhängig von seinen E-Petitionsaktivitäten (Kap. V.2) angeboten und dabei neue Wege durch eine Kopplung mit anstehenden Parlamentsdebatten beschritten (Seaton 2005). Deren kurzfristige Terminierung und Ankündigung verhinderten aber einen nachhaltigen Erfolg der Foren (Devon 2008).

Resümierend lässt sich festhalten, dass die aktuellen Diskussionen über die Einführung eines E-Petitionsangebots des britischen Parlaments (Kap. V.3.3) nicht nur vor dem Hintergrund des aufsehenerregenden E-Petitionsangebots des Premierministers (Kap. V.3.2) zu betrachten sind, sondern auch vor einer Entwicklung parlamentarischer E-Partizipation, die zwar nicht bruchlos vonstatten ging, aber relativ früh begonnen hat und im internationalen Vergleich immer noch bemerkenswert ist. Zugleich muss sich das geplante parlamentarische E-Petitionsangebot in punkto Aufbereitung der bürgerschaftlichen Diskussionsbeiträge an der Aufbereitung der parlamentarischen Onlineanhörungen messen lassen, die als vorbildlich gelten können.

2.2.3 Deutschland

Der Deutsche Bundestag gehört seit den 1990er Jahren zu den Parlamenten mit weitentwickelten Internetangeboten (derzeit z. B. aufgrund seines hochwertigen Web-TV-Angebots und der zeitnahen Onlineveröffentlichung parlamentarischer Dokumente) und bietet auch schon seit Langem Onlinediskussionsangebote an (Grunwald et al. 2006, S. 153 ff.; STOA 2003). Die Öffentlichen Petitionen (Kap. VI) sind derzeit aber wohl das E-Partizipationsangebot, das in den einschlägigen wissenschaftlichen und politischen Diskussionen sowie auch im Rahmen der Aktivitäten des Bundestages zur parlamentarischen E-Demokratie selbst am stärksten beachtet wird. Im Folgenden werden daher nur einige kurze Hinweise auf den Stand anderer Aktivitäten und Angebote zur E-Partizipation gegeben.

Generell gilt, dass in Deutschland das E-Partizipationsangebot des Parlaments online leichter auffindbar ist, wohl auch besser beworben wird und in gewisser Hinsicht ein schärferes Profil aufweist als das der nationalen Exekutive. Aber auch der Bundestag hat es trotz diverser Anläufe bisher versäumt, eine Gesamtstrategie zur E-Partizipation zu entwickeln. Die aktuelle Lage stellt sich vor dem Hintergrund der vorherigen Entwicklung (Grunwald et al. 2006, S. 138 ff. u. 153 ff.) so dar, dass

- die öffentlichen Petitionen mittlerweile eine Art Flaggschiff des Gesamtangebots sind, was sich u. a. in einem Link „Petitionen“ auf der Homepage des Parlaments zeigt;
- das weithin positiv bewertete, stark auch auf interaktive Diskussionsangebote setzende Jugendportal „mit-

„mitmischen.de“ konsequent ausgebaut, gut gepflegt und ebenfalls auf der Bundestagshomepage verlinkt wird;

- die bereits seit Ende der 1990er Jahre genutzten, seinerzeit durchaus avancierten, nun aber seit Längerem vernachlässigten und als wenig effektiv in Bezug auf E-Partizipation kritisierten Onlineforen und (Chats ähnelnden) „Onlinekonferenzen“ seit 2005 nicht mehr genutzt werden.

Der netzöffentliche Dialog zwischen Abgeordneten und Bürgern ist derzeit auf das Jugendangebot (z. B. die dortigen Abgeordnetenweblogs) beschränkt. Dabei ist zu beachten, dass sich das institutionelle Onlinediskussionsangebot überdies, vor allem zu Wahlkampfzeiten, einer wachsenden Konkurrenz ausgesetzt sieht – durch Weblogs (Abold 2008; Coenen 2006; Feil 2006) und andere Webangebote von Abgeordneten oder von Bundestagskandidaten, die auch durch Parteien, zivilgesellschaftliche Initiativen oder Massenmedien bereitgestellt werden können. Eine besonders bemerkenswerte zivilgesellschaftliche parlamentsbezogene Initiative zur digitalen Demokratie ist das Onlineportal „abgeordnetenwatch.de“ (Kap. III.5.2; Albrecht/Trénel 2008; Albrecht et al. 2008, S. 55).

Die „Öffentliche Petitionen“ des Deutschen Bundestages mit seinen Diskussionsforen sind also derzeit kein Bestandteil eines umfassenden parlamentarischen Angebots zur E-Partizipation und Onlinediskussion. Es befindet sich vielmehr – zusammen mit dem auf die Jugend als Zielgruppe beschränkten „mitmischen.de“ – in einer Art Stellvertreterposition für ein solch umfassendes Angebot. Hier stellt sich die Frage, ob diese Situation zum Anlass genommen werden sollte – ähnlich wie in Südkorea (Kap. V.4), aber fokussiert auf das Parlament –, ein technisch und verfahrensmäßig modernisiertes Petitionswesen als Schlüsselement der nationalen E-Partizipationsstrategie zu etablieren (Kap. VII.3.1) Eine Alternative dazu wären die seit Längerem diskutierte Revitalisierung oder Neuschaffung von auch an Erwachsene gerichteten, vom Petitionswesen unabhängigen Onlinediskussionsforen und E-Partizipationsmöglichkeiten. Aus internationaler Perspektive und hinsichtlich des Stands der internen Diskussion im Deutschen Bundestag erscheinen dann eine engere Ankopplung solcher Angebote an parlamentarische Diskussions- und Entscheidungsprozesse (z. B. bei Gesetzgebungsverfahren) sowie die Gewährleistung eines hohen Maßes an Transparenz und Interaktivität angezeigt.

3. Fazit

Die Akteure der E-Demokratie bewegen sich in einem Feld, das durch unstillen, raschen Wandel gekennzeichnet ist. Auch wenn es verfrüht erscheint, wie Ferguson (2008) davon zu sprechen, dass „starke“ E-Partizipationsaktivitäten von einer Randerscheinung zu einer ernsthaften Angelegenheit für politische Institutionen geworden sind, so verläuft doch die Entwicklung – zumindest mit Blick auf Großbritannien und Deutschland – anscheinend nach dem Muster „Zwei Schritte vor, ein Schritt zurück“ und nicht umgekehrt. Zu den Schritten vorwärts zählen, wie zu zei-

gen sein wird, die E-Petitionsangebote des Deutschen Bundestages, des schottischen Parlaments sowie, mit Einschränkungen, des britischen Premiers. Parlamente als institutionelle Akteure haben den Vorteil, dass ihre Websites, zumindest im Fall einer parteiübergreifenden prinzipiellen Befürwortung der E-Demokratie, weniger von Regierungswechseln beeinträchtigt werden als die Internetangebote der Exekutiven.

Beim Blick auf den E-Partizipationskontext der E-Petitionsangebote wird deutlich, dass der schottische und der deutsche Petitionsausschuss mit der Ergänzung der Kernfunktionen des E-Petitionswesens durch die Onlineforen ein anbieterseitig keineswegs triviales Format integriert haben, das besondere Anforderungen u. a. an die Moderation, inhaltliche Strukturierung und Auswertung der Diskussionen stellt. Zugleich zeigt sich, dass sie dadurch und vor allem aufgrund der Charakteristika eines relativ starken parlamentarischen Petitionswesens dazu in der Lage waren, herausgehobene Angebote im Bereich der E-Partizipation zu etablieren. Vor diesem Hintergrund lässt sich eine Tendenz feststellen, dass die E-Petitionsangebote eine Stellvertreterfunktion für bisher ausgebliebene weitergehende E-Partizipationsaktivitäten einnehmen.

Allerdings eröffnet sich dadurch auch die Perspektive, das Petitionswesen durch weiter verstärkte Anstrengungen zu einem Schlüsselement der E-Partizipation zu machen. Dies entspräche historisch gesehen – mit Blick auf seinen Sinn sowie auf die bei den Institutionen bestehenden Kompetenzen – durchaus dem „Geist“ des Petitionswesens, insbesondere weil es ein lang etablierter Kanal für bürgerschaftliche Anregungen an die Politik ist. Allerdings wären dann auch hier die Leitlinien für eine zielführende Gestaltung und erfolgreiche Durchführung von Projekten „starker“ E-Partizipation noch genauer zu beachten (BMI 2003, Anhang, S. 25 ff; Grunwald 2006, S. 246 f.), wie z. B.

- die Wahl geeigneter Formate – die nicht immer die am stärksten deliberationsförderlichen (wie Onlineforen) sein müssen –;
- die Werbung für das Angebot über alle geeigneten (und bei Bedarf zielgruppenspezifischen) Kanäle;
- ein besonders hohes Maß an Transparenz in Bezug auf das, was die (ihre Zeit investierenden) Bürger von Politik und Verwaltung im Verlauf der Aktivität erwarten können (einschließlich der politischen Verwertung der Ergebnisse);
- eine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung.

Qualitativ hochwertige Angebote, insbesondere wenn sie dauerhaft eingerichtet werden sollen, bedürfen einer (intern bereitgestellten oder durch Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern gewährleisteten) Mischung von Kompetenzen – von Verwaltungspraktikern über Informationsrecherchespezialisten bis hin zu Fachleuten für die Moderation und Auswertung von Onlinediskussionen.

Die Wechselwirkungen zwischen informations- und kommunikationstechnischen Modernisierungen und politisch-

institutionellen Reformprozessen stellen sich gerade hinsichtlich des Petitionswesens als komplex und derzeit sehr dynamisch dar. Ohne der genauen Betrachtung der politisch-institutionellen, rechtlichen, personellen, budgetären und technischen Rahmenbedingungen aktueller E-Petitionsangebote (Kap. V bis VII) vorgreifen zu wollen, kann mit der gebotenen Vorsicht ein allgemeines Fazit der bisher erfolgten Analysen dieser Wechselwirkungen gezogen werden. Welche genauen Wege auch immer in der Zukunft eingeschlagen werden, eines erscheint demnach auf jeden Fall angezeigt, nämlich: das oft stiefmütterlich behandelte Petitionswesen als ein traditionsreiches Element parlamentarischer Kompetenzen sowie der Austauschbeziehungen zwischen Politik und Bürgern ernst zu nehmen. Erfolgt dies, könnte die bereits festzustellende hohe Bedeutung von E-Petitionsangeboten für (insbesondere parlamentarische) E-Demokratie weiter steigen.

V. Fallstudien zu elektronischen Petitionssystemen im Ausland

1. Vorgehen und Fragestellung

Gerade der Blick auf internationale E-Petitionsbeispiele kann Anregungen zur Fortentwicklung des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ des Deutschen Bundestages liefern. Die Erfahrungen, die in anderen Kontexten mit E-Petitionsangeboten gemacht wurden, können zu einer verbesserten Einschätzung unterschiedlicher Gestaltungsoptionen beitragen: Was hat sich bewährt, welche Probleme traten auf, wie wurden die Angebote angenommen?

Neben dem Ziel, einen Überblick über das Spektrum bestehender E-Petitionssysteme, ihrer Verfahren und technischen Konfigurationen zu schaffen, soll im Folgenden durch eine Analyse von verschiedenen internationalen Praxisbeispielen ein verbessertes Verständnis über das komplexe Zusammenspiel von politischem Kontext, Partizipationsmuster und technisch-institutionellem Design der E-Petitionsangebote entwickelt werden.

Insgesamt gesehen sind staatliche E-Petitionsangebote noch sehr selten. In diesem Kapitel sind von besonderem Interesse parlamentarische E-Petitionsangebote. Solche wurden im Rahmen des TAB-Projekts beim schottischen Regionalparlament (Kap. V.2), bei dem australischen Einzelstaat Queensland (Kap. V.5) und bei einigen norwegischen Kommunen (Kap. V.6) untersucht (Lindner/Blümel 2008). Des Weiteren wurde die Internetnutzung im Petitionswesen Großbritanniens (ohne Schottland) (Kap. V.3) sowie der Republik Korea (also Südkorea) (Kap. V.4) betrachtet. Bei diesen letzten beiden Fällen handelt es sich im Wesentlichen um E-Petitionsangebote der Exekutive, die unter dem Aspekt der Konkurrenz von Legislative und Exekutive im Petitionswesen von besonderem Interesse waren. In Großbritannien, Südkorea und Queensland stehen dabei schwache Parlamente starken Exekutiven gegenüber, deren Stärke auch im Petitionswesen deutlich zum Tragen kommt. Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass beide Gewalten um öffentliches Ansehen bei der Berücksichtigung von Bürgeranliegen konkurrieren.

Da der sozial- bzw. politikwissenschaftliche Forschungsstand zum Thema internetbasiertes Petitionswesen, insbesondere was empirische Studien anbelangt, sehr unbefriedigend ist,³¹ wurden bei mehreren der untersuchten Fälle, soweit dies im Rahmen der begrenzten Ressourcen eines Projekts des TAB überhaupt möglich ist, eigenständige empirische Untersuchungen vorgenommen. Der Grad der empirischen Durchdringung bei den verschiedenen Fallstudien war indes unterschiedlich. Vertieft untersucht wurden vor allem Schottland³² (u. a. mit Experteninterviews in Edinburgh), Queensland (mit direkten telefonischen und E-Mail-Kontakten zu Betreibern und Forschern) sowie Norwegen (mit einer norwegischen Kooperationspartnerin).

Die Analyse der staatlichen Angebote wird durch knappe Falluntersuchungen aus dem Bereich der nichtstaatlichen Betreiber ergänzt (Kap. V.7). Nichtstaatliche Aktivitäten gingen im Bereich der E-Petitionen den staatlichen voran. So sammelten politische Gruppierungen schon in den frühen Jahren des World Wide Web über das Internet Unterstützer, um ihren Anliegen Nachdruck zu verleihen. Und führende private E-Petitionsportale können z. T. bereits auf eine zehnjährige Geschichte zurückblicken.³³ Beispielhaft herausgegriffen wurden die E-Petitionskampagne „Control Arms“ und zwei privat-kommerzielle E-Petitionsportale.

Das Kapitel wird durch resümierende Ausführungen vor allem zu strukturellen Unterschieden zwischen den verschiedenen E-Petitionsangeboten sowie mit einigen Überlegungen zu möglichen Folgerungen aus den internationalen Fallstudien für den Deutschen Bundestag abgeschlossen (Kap. V.8).

2. E-Petitionen beim schottischen Parlament

Das elektronische Petitionssystem des schottischen Parlaments ist nicht nur das weltweit bekannteste unter den internetbasierten Petitionsangeboten, sondern auch vergleichsweise gut dokumentiert. Es wurde bereits im Jahr 2000 eingeführt – nur ein Jahr nach der Gründung des schottischen Parlaments. Das schottische System hat international eine Vorreiterrolle bei parlamentarischen E-Petitionssystemen gespielt. Diese große Aufmerksamkeit bezog sich in erster Linie auf den sogenannten ITC E-Petitioner, also auf das internetbasierte System zur Einreichung, Mitzeichnung und Diskussion von Petitionen.

³¹ Die Arbeit von Santucci (2008) zählt zu den wenigen Ausnahmen, die sich aus sozialwissenschaftlicher Perspektive mit internetbasierten Petitionssystemen befassen.

³² Zum schottischen elektronischen Mitzeichnungs- und Diskussionsystem für Petitionen („ITC E-Petitioner“), welches vom International Teledemocracy Centre (ITC) der Napier University in Edinburgh entwickelt wurde, gibt es zwar eine Reihe von empirischen Untersuchungen, die allerdings alle von den Entwicklern, Promotoren und Betreibern des Systems selbst durchgeführt wurden, etwa Malina et al. 2001 oder Macintosh et al. 2008.

³³ Der empirische Zugang zu den privat-kommerziellen E-Petitionsplattformen erwies sich als besonders problematisch. Die Anfragen, die wiederholt an sechs unterschiedliche Anbieter gerichtet wurden, blieben unbeantwortet, oder die Antworten waren wenig aussagekräftig.

Mindestens ebenso bemerkenswert, wenngleich weniger bekannt und als Innovationen in den Hintergrund gedrängt, sind zwei weitere Merkmale des gesamten Petitionensystems: erstens die bürgerorientierte und unbürokratische Art und Weise der Behandlung von Petitionen durch den Petitionsausschuss; zweitens das umfassende öffentliche Petitionsdokumentationssystem im Webangebot des schottischen Parlaments, in dem alle Petitionen – unabhängig vom Einreichungsmedium – mit umfangreichen Materialien und großer Transparenz der Verfahrensabläufe aufgeführt werden.

2.1 Rahmenbedingungen, Ziele und Einführung

Die Idee zur Einführung des schottischen E-Petitionensystems ist im Rahmen der Gründung des Parlaments entwickelt worden.³⁴ Die Schaffung dieser neuen Institution im Jahr 1999 ermöglichte die Umsetzung neuer Ansätze zur Ausgestaltung des parlamentarischen Systems, die in etablierten Strukturen vermutlich in dieser Weise nicht durchsetzbar gewesen wären (Smith/Gray 1999). Man sah insbesondere die Chance, neue Ansätze der demokratischen Mitbestimmung in das sich neu formierende politische System Schottlands zu integrieren (Coleman 2000). Hierbei spielte die Unzufriedenheit mit dem britischen Westminster-System eine Rolle (Mitchell 2000, S. 605 ff.). Der Begriff Westminster-System steht für ein bestimmtes parlamentarisches System, dem unter anderem die Parlamente von Großbritannien, Kanada und Australien zuzurechnen sind. Das politische System Schottlands unterscheidet sich von diesen sowohl in der Ausgestaltung des Wahlrechts – Verhältnis- statt Mehrheitswahlrecht – als auch in der internen Struktur des Parlaments – Arbeits- statt Redeparlament³⁵ (Arter 2003; Brown 2000; Hartmann 2005, S. 69). Die Organisation des Parlaments in ständigen Arbeitsausschüssen hat dabei auch direkte Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Petitionsprozesses, denn es wurde ein ständiger Petitionsausschuss eingesetzt, über den z. B. die Parlamente in Großbritannien oder Queensland (Australien) gegenwärtig nicht verfügen.

Es wurden vier Leitprinzipien für die Neukonstituierung des Parlaments formuliert: 1) „sharing the power“, 2) „accountability“, 3) „access and participation“, 4) „equal opportunities“ (The Scottish Office 1998, Kap. 2). Damit wurde zum einen versucht, dem anhaltenden Vertrauens-

verlust politischer Institutionen, der in den meisten westlichen Demokratien beklagt wird (Butler/Stokes 1971; Dalton 2004; Kaase 2001), entgegenzuwirken. Zum anderen ging es aber auch darum, die neuen Institutionen positiv in der Wahrnehmung der Bevölkerung zu verankern (Curtice 2004).

Ein wesentliches Element zur Erreichung der genannten Ziele war der Aufbau des Petitionswesens. Dieses sollte so organisiert sein, dass es den gestiegenen Ansprüchen an Bürgerbeteiligung gerecht wird und zugleich technische Innovationen sinnvoll integriert (Coleman 2000, S. 78). Auch hier diente die Praxis des Westminsterparlaments als Negativfolie: Die Kritik richtete sich dabei vor allem auf die Intransparenz des dortigen Petitionsprozesses. So haben im britischen Parlament zwar Bürger das Recht, über ihren jeweiligen Wahlkreisabgeordneten eine Petition ins Parlament zu bringen. Die nachgelagerten Prozesse im Parlament müssen jedoch eher als intransparent charakterisiert werden (Carman 2006). Denn obwohl eine Pflicht zur Annahme einer Petition durch das britische Parlament besteht, muss jede Petition durch einen Abgeordneten übernommen und durch ihn ins Parlament eingebracht werden (Sponsorshipmodell). Gravierender erscheint aber, dass Petenten kein Anrecht auf die Beantwortung ihres Anliegens haben (s. a. Kap. V.3 u. V.5). Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen war es ein erklärtes Anliegen der Promotoren des schottischen Petitionswesens, die Intransparenz des britischen Parlaments beim Aufbau eines neuen Systems zu vermeiden (Brown 2000, S. 542; Carman 2006, Kap. 2.2.; Cavanagh et al. 2000). Und tatsächlich ist es gelungen, den Petitionsprozess so zu gestalten, dass die Petenten umfangreiche Informationen und Hilfestellungen zur Verfügung gestellt bekommen. Der verstärkte Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien im Petitionsverfahren sollte ebenfalls dazu beitragen – in Konkretisierung des Leitziels „access and participation“ – Transparenz, Offenheit, Zugänglichkeit und Partizipation zu steigern (Smith/Gray 1999; The Scottish Office 1998).

Die Umsetzung dieser Ziele ist insbesondere in der Gestaltung des Internetauftritts des Petitionsausschusses zu beobachten. Dieser sollte von Anfang an Petenten und Interessierten ein hohes Maß an Transparenz und Zugänglichkeit bieten. Anders als im Falle des Westminsterparlaments sollten alle Elemente des Petitionsverfahrens, die Entscheidungen des Ausschusses, Stellungnahmen von Abgeordneten sowie die getroffenen Maßnahmen öffentlich zugänglich gemacht werden. Erhältlich sind daher nicht nur Informationen zur Einreichung einer Petition, sondern auch Dokumente über Entscheidungen im Petitionsverfahren, Reaktionen von Petenten sowie andere Schriftstücke, die innerhalb des Petitionsprozesses von Bedeutung sind. Darüber hinaus werden Videoaufzeichnungen der Sitzungen des Petitionsausschusses im Internet zur Verfügung gestellt.

Ein weiteres Element, das die Ziele der Transparenz und Offenheit gewährleisten soll, war die Unterstützung des Einreichungsprozesses einer Petition durch die Möglichkeiten des Internets, nämlich elektronische Einreichung,

³⁴ Dies steht im engen Zusammenhang mit dem Prozess der Dezentralisierung und Regionalisierung eines Teils der zentralstaatlichen Kompetenzen (»devolution«), welcher unter der Labour-Regierung Tony Blairs ab 1998 eingeleitet wurde.

³⁵ Das britische Unterhaus gilt als klassisches „Redeparlament“. Die wichtigste Aufgabe eines Redeparlaments besteht darin, im Plenum und somit öffentlich zu debattieren. Die unterschiedlichen Rollenverständnisse der Regierungs- und Oppositionsfractionen bestimmen das Erscheinungsbild dieser Kammer. Im Gegensatz dazu liegt der Aufgabenschwerpunkt eines „Arbeitsparlaments“ (z. B. US-Kongress) in der intensiven Bearbeitung und Beratung von Gesetzesvorlagen in unterschiedlichen Fachausschüssen. Die Konfrontation zwischen Regierungs- und Oppositionsfractionen ist üblicherweise weniger stark ausgeprägt als in Redeparlamenten.

Mitzeichnung und Diskussion. Die technische Umsetzung dieser elektronischen Komponente des Petitionssystems wurde in die Hände des International Teledemocracy Centre (ITC) in Edinburgh gelegt, das Ende der 1990er Jahre mit internetbasierten Beteiligungsverfahren experimentierte. Die Kooperation zwischen ITC und dem Petitionsausschuss des Parlaments begann bereits im Jahr 1999, als eine vom World Wide Fund for Nature (WWF) initiierte und vom ITC technisch betreute internetbasierte Petition als erste E-Petition an das schottische Parlament zugelassen wurde (Macintosh et al. 2002, S. 4). Daraufhin erlaubte der Petitionsausschuss auch anderen Organisationen, Petitionen über das vom ITC entwickelte Softwaresystem im WWW zu veröffentlichen, potenzielle Unterstützer im Internet zu mobilisieren und schließlich formal einzureichen. In der Folge entschied sich der Petitionsausschuss, das Softwaresystem ITC E-Petitioner über das offizielle E-Petitionsangebot des Parlaments anzubieten. Allerdings ist der ITC E-Petitioner nicht nahtlos in das internetbasierte Angebot des Ausschusses integriert. Eine verbesserte Integration dieser beiden Systeme steht weiterhin auf der Agenda des Ausschusses.

Trotz des im internationalen Vergleich sehr frühen Starts des internetbasierten Petitionsangebots dauerte es fast fünf Jahre, bis der ITC E-Petitioner sämtliche heute bekannten Onlinefunktionalitäten aufwies und Ende 2004 in den Regelbetrieb überführt wurde.

2.2 Verfahren und Technik

Wie bereits dargestellt, müssen in Bezug auf die Internetkomponenten des schottischen Petitionssystems zwei Hauptbestandteile unterschieden werden:

1. das umfassende Petitionsdokumentationssystem im Rahmen des allgemeinen Internetangebots des schottischen Parlaments (www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions) und
2. der vom ITC entwickelte und – auch für den Modellversuch des Deutschen Bundestages – betriebene ITC E-Petitioner mit der Mitzeichnungs- und Forumsfunktion (<http://epetitions.scottish.parliament.uk>).

Im Petitionsdokumentationssystem wird nicht nur über die Arbeit des Petitionsausschusses informiert, sondern es werden alle in Bearbeitung befindlichen („open petitions“) und abgeschlossenen („closed petitions“) Petitionen, unabhängig davon, ob sie auf Papier oder über das Internet eingereicht wurden, im Wortlaut in der Kurz- wie der Langfassung aufgeführt. Zusätzlich werden – je nach Bearbeitungsstand – die folgenden Informationen zugänglich gemacht: der Name des Einreichers, die Anzahl der Unterschriften, die Schritte und Beschlüsse des Petitionsausschusses („summary“), ca. zweiseitige Ausarbeitungen des Informationsdienstes des schottischen Parlaments (Scottish Parliament Information Centre, SPICe) über die Hintergründe der jeweiligen Petition, die Wortprotokolle der jeweiligen Ausschusssitzung, in der die Petition behandelt wurde, die eingegangenen externen, meist, aber nicht nur behördlichen Stellungnahmen sowie die gegebenenfalls vorhandenen Repliken des Petenten

(„written submissions“). Des Weiteren, wenn auch nicht auf direktem Weg über die jeweilige Petition, kann das Beschlussprotokoll („minutes“) und eine Videoaufzeichnung jeder Sitzung abgerufen werden. Dies ist ein außerordentlich umfassendes, transparentes und auf die Öffentlichkeit orientiertes System.

Die zweite Komponente, der ITC E-Petitioner, bezieht sich im Wesentlichen auf die Vorphase zur eigentlichen Einreichung einer Petition und dient der elektronischen Initiierung einer E-Petition. Nach einer Vorprüfung durch das Ausschussesekretariat werden diese Petitionen über den ITC E-Petitioner veröffentlicht und für die Mitzeichnung und Onlinediskussion freigeschaltet. Erst nach Abschluss der üblicherweise vier bis sechs Wochen dauernden Mitzeichnungs- und Diskussionsphase wird die Petition formal beim Parlament eingereicht („submitted“).

2.2.1 Prozedere

Zur Veranschaulichung werden im Folgenden die drei Hauptphasen – (1) Eröffnungsphase, (2) Mitzeichnungsphase und (3) Bearbeitungsphase – des Petitionsverfahrens unter besonderer Berücksichtigung der beiden internetbasierten Komponenten kurz dargestellt.

1) Eröffnungsphase bei Papier- und E-Petitionen

Vor der formalen Eröffnung des Petitionsverfahrens hat der Petent zu entscheiden, ob er im Einreichungsverfahren den ITC E-Petitioner zur Veröffentlichung, Mitzeichnung und Diskussion seiner Petition nutzen will. Wählt er diese Variante, muss er sein Anliegen zunächst an den Sekretär („clerk“) des Petitionsausschusses übermitteln – im Übrigen egal auf welchem Weg. Die Aufgabe des Sekretärs besteht zu diesem Zeitpunkt vorrangig darin einzuschätzen, inwiefern der Antrag in den Kompetenzbereich des Parlaments fällt. In dieser Phase nimmt er vor allem eine unterstützende Funktion wahr. Er gibt dem Antragsteller gegebenenfalls Hinweise bei der Formulierung des Gesuchs und informiert ihn auch über die Erfolgsaussichten.

Entscheidet sich der Petent dagegen für die herkömmliche Variante, also ohne elektronische Veröffentlichung, Mitzeichnung und Diskussion in der Einreichungsphase, kann auch ohne vorherige Kontaktaufnahme mit dem Petitionsausschuss mit der Sammlung von Unterschriften begonnen werden – soweit dies überhaupt gewünscht wird. Die eigentliche Kontaktaufnahme mit dem Petitionsausschuss erfolgt dann spätestens nach Abschluss einer vom Petenten durchgeführten Mitzeichnungsphase.

2) Mitzeichnungsverfahren bei E-Petitionen

Nachdem der Ausschussesekretär den Petitionsantrag auf Zulässigkeit geprüft hat, ist der Mitzeichnungs- und Diskussionsprozess eröffnet. Die Petition ist ab diesem Zeitpunkt innerhalb des ITC E-Petitioner einsehbar (http://epetitions.scottish.parliament.uk/list_petitions.asp) und kann von interessierten Bürgern unterzeichnet werden.

Die Mitzeichnungsphase wird unterstützt durch ein Diskussionsforum, welches ggf. zusätzliche Argumente zur Bewertung und Einordnung des Petitionsanliegens liefern kann. Die Beiträge aus diesem Forum werden von Mitarbeitern des ITC nach Abschluss der Mitzeichnungsphase zusammengefasst und den Mitgliedern des Petitionsausschusses zur Verfügung gestellt. Die Mitzeichnungsphase endet nach einer vorher vereinbarten Frist, üblicherweise sechs Wochen (http://epetitions.scottish.parliament.uk/UserData/Documents/template_for_e-petitions.pdf). Zu diesem Zeitpunkt wird die Petition beim Petitionsausschuss formal eingereicht. Damit endet auch die Möglichkeit, sich mit Diskussionen im Forum zu beteiligen. Die bis dahin eingegangenen Beiträge bleiben aber weiterhin im WWW einsehbar, die Rolle des ITC E-Petitioner im weiteren Verfahren ist allerdings nur sehr begrenzt.

3) Bearbeitungsverfahren im Petitionsausschuss (Papier- und E-Petitionen)

Einreichungen in der Phase der Mitzeichnung gelten in der Sprache des Parlaments als „Vorpetitionen“. Nach Abschluss der Mitzeichnungsphase (und nach erfolgter Zulässigkeitsprüfung durch den Sekretär im Falle derjenigen Petitionen, die nicht den ITC E-Petitioner genutzt hatten) beginnt das eigentliche Petitionsverfahren im Parlament. Das Gesuch erhält nun eine eigene Rechtsqualität und gilt als Petition im eigentlichen Sinne. Ab diesem Zeitpunkt wird nicht mehr unterschieden, ob eine Petition über den ITC E-Petitioner eingereicht wurde oder nicht, und alle Petitionen sind von diesem Zeitpunkt an im Petitionsdokumentationssystem abrufbar.

Der Umgang mit Petitionen im Allgemeinen, sowohl bei Mitarbeitern der Verwaltung als auch bei Ausschussmitgliedern, kann als ausgesprochen pragmatisch bezeichnet werden: Auch wenn Petitionen nicht oder nur in Ansätzen formale Kriterien erfüllen, werden sie in der Regel trotzdem zugelassen.

Bemerkenswert ist die intensive und aufwendige Bearbeitung der Petitionen im Parlament. So lädt der Petitionsausschuss regelmäßig Petenten in die Ausschusssitzungen ein, damit diese ihr Anliegen persönlich erläutern können („oral evidence“). Die Petenten können bereits bei der Einreichung ihrer Petition ihr Interesse an einer solchen Anhörung bekunden. Letztlich entscheidet der Vorsitzende des Petitionsausschusses, welche Petenten in den Ausschuss eingeladen werden. Etwa 25 Prozent der Petenten erscheinen vor dem Ausschuss. Die Mitglieder des Ausschusses bemühen sich während dieser Anhörungen insbesondere zu erfahren, was in der Angelegenheit bisher unternommen wurde, welche Erwartungen an den Petitionsausschuss gestellt werden und welche Maßnahmen er ergreifen soll. Für die Bewertung der Petition stehen den Mitgliedern des Petitionsausschusses auch die Beiträge aus dem Diskussionsforum des ITC E-Petitioner in zusammengefasster Form („E-petition brief“) zur Verfügung. Diese bestehen aus statistischen Angaben zur Mitzeichnung sowie einer knappen Synopse der wesentlichen Argumente, die im Forum ausgetauscht wurden; zudem werden sämtliche Beiträge in einem Anhang chronolo-

gisch aufgeführt. Die Ausschussmitglieder machen von diesem Serviceangebot allerdings nur in sehr geringem Umfang Gebrauch. Nach der ersten Lesung einer Petition beraten die Mitglieder des Ausschusses, wie die Petition angemessen behandelt werden kann. Folgende Mittel stehen dabei zur Verfügung:

- Die Inanspruchnahme von Informationen der Exekutive,
- die Weiterleitung der Petition an die Fachausschüsse,
- Debatte zur Petition im Plenum.

Zur Inanspruchnahme von Informationen der Exekutive werden Zusammenfassungen der Petition an die zuständigen Mitglieder der Regierung versandt. Die Antworten der Regierung werden dann dem Ausschuss vorgelegt und beraten (Carman 2006, Kap. 2.3). Allerdings hat die Kooperationsbereitschaft der Exekutive in den vergangenen Jahren abgenommen, mit der Folge, dass sich die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Petitionen verlängerte. In der Frühphase des schottischen Parlaments wurde ein Großteil der Petitionen an die Fachausschüsse überwiesen. Allerdings ist der Petitionsausschuss inzwischen dazu übergegangen, die Petitionen überwiegend selbst zu behandeln, um die Betreuung der Petenten nicht aus der Hand zu geben. Infolge der geringeren Überweisungsquote hat sich die Arbeitsbelastung des Ausschusses deutlich erhöht. Unterdessen stößt der Ausschuss mit den Bearbeitungen an seine Kapazitätsgrenze. Die Folge dieser Entwicklung ist auch eine Verlängerung des gesamten Petitionsverfahrens. Im Durchschnitt beträgt dieses zurzeit etwa 18 Monate. In jedem Fall bemühen sich die Mitglieder des Petitionsausschusses, die Ergebnisse der Untersuchungen den Petenten schnell zukommen zu lassen.

Eine wichtige unterstützende Funktion kommt dabei dem internetgestützten Petitionsdokumentationssystem zu. Alle durch den Petitionsausschuss veranlassten Aktivitäten sind dort im Detail für die Petenten und die Öffentlichkeit nachvollziehbar.

2.2.2 Struktur und Funktionalität des Onlineangebots

Das von den Mitarbeitern des Parlaments betreute Internetangebot des Petitionsausschusses stellt die grundlegenden Informationen zur Einreichung von Petitionen in mehreren Sprachen zur Verfügung. Auch das Petitionsformular kann von dort heruntergeladen werden. Das Petitionsdokumentationssystem trägt mit seinem umfassenden Informationsangebot über den gesamten Petitionsprozess hinweg zu einer hohen Verfahrenstransparenz bei.

Im Folgenden wird die Funktionalität des ITC E-Petitioners beschrieben:

Die Startseite des vom ITC gehosteten E-Petitioners bietet einen Überblick über alle E-Petitionen der laufenden Legislaturperiode (http://epetitions.scottish.parliament.uk/list_petitions.asp). Neben allgemeinen Angaben zur Petition wird der Status innerhalb des Petitionsprozesses angezeigt („collecting signatures“, „to be

submitted“, „submitted“, „concluded“).³⁶ Alle Funktionalitäten des E-Petitionssystems können über eine Steuerungsleiste aufgerufen werden. Dazu gehören Informationen zur Petition, zur Mitzeichnungsfunktion, zum Diskussionsforum, zum Stand der Bearbeitung im Parlament und die „tell-a-friend“-Funktion.

Interessiert sich ein Nutzer für eine spezifische Petition, so kann er sich unter der Funktionalität „information“ zunächst über den Gegenstand der Petition informieren (http://epetitions.scottish.parliament.uk/view_background_info.asp?PetitionID=148). Hier wird das Petitionsanliegen im Vergleich zum eigentlichen Petitionstext wesentlich ausführlicher dargestellt; auch Informationen über die Mitzeichner können hier eingeholt werden.

Der eigentliche Petitionstext lässt sich unter der Funktionalität „view-/sign-petition“ nachlesen (http://epetitions.scottish.parliament.uk/view_petition.asp?PetitionID=192). Neben den Namen der Petenten sind auch die übrigen Unterzeichner einer Petition (sofern sie der Veröffentlichung auf der Webseite zugestimmt haben) veröffentlicht. Der Nutzer hat nun selbst die Möglichkeit, eine Petition zu zeichnen, und er kann zudem selbst bestimmen, ob sein Name auf der Unterschriftenliste veröffentlicht werden darf.

Von den einzelnen Petitionsseiten gelangt der Nutzer zum jeweiligen Diskussionsforum (http://epetitions.scottish.parliament.uk/discuss_petition.asp?PetitionID=192). Den Nutzern wird damit die Möglichkeit eingeräumt, sich zum Gegenstand der Petition auszutauschen, Einzelheiten zu ergänzen, aber auch Kritik auszusprechen. Allerdings sind Kommentare im Diskussionsforum nur während der Mitzeichnungsphase möglich. Mit dem Ende der Mitzeichnungsfrist endet auch die Möglichkeit, eigene Kommentare zum Gegenstand der Petition zu verfassen. Die Beiträge im Diskussionsforum werden dann durch Mitarbeiter des ITC zusammengefasst und dem Petitionsausschuss zusammen mit der Petition übermittelt. Nach Meinung von Ausschussmitgliedern müsse überlegt werden, wie die Anbindung des Forums an die Arbeit des Petitionsausschusses verbessert werden kann. Politiker beteiligen sich nicht an den Forumdiskussionen; dies wird auch durch die entsprechenden Informationen auf den Diskussionsseiten nicht nahegelegt.

In der Rubrik „progress in parliament“ wird vom ITC E-Petitioner auf die Seite im Petitionsdokumentationssystem verwiesen, auf der der Petitionsausschuss die wichtigsten Informationen zu einer Petition zusammenstellt und aus der zu ersehen ist, auf welcher Stufe des Bearbeitungsprozesses die Petition gerade verhandelt wird und welche Maßnahmen der Ausschuss ergriffen hat, um zur Lösung eines durch die Petition aufgeworfenen Problems beizutragen. Dieser Link funktioniert aber nur sehr unzuverlässig (Häufige Rückmeldung: „Sorry, we do not have any feedback information on this petition at the moment.“), was die unzureichende Integration beider Sys-

teme – ITC E-Petitioner und Petitionsdokumentationssystem – zeigt.

2.3 Bisherige Erfahrungen

Tabelle 7 gibt die Entwicklung aller an den Petitionsausschuss innerhalb eines parlamentarischen Jahres übermittelten Petitionen wider. Deutlich erkennbar ist, dass sich die Zahl der eingereichten Petitionen von einem Spitzenwert von 194 direkt nach Gründung des Parlaments auf etwa 100 pro Jahr eingependelt hat.

Bei einem Vergleich des Petitionsaufkommens des schottischen Parlaments mit dem des Deutschen Bundestages fallen die ganz unterschiedlichen Größenordnungen auf: In Schottland um die 100 Petitionen, in Deutschland an die 20 000 pro Jahr. Ein Unterschied, der auch unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen eklatant bleibt. Bei der Beurteilung des relativ geringen Eingabeaufkommens beim schottischen Parlament ist zu berücksichtigen, dass Petitionen nur Gegenstände umfassen können, für die das Parlament eine Zuständigkeit besitzt. Das ist z. B. der Gesundheits-, Bildungs-, Umwelt- und Verkehrsbereich. Petitionen werden auch nur akzeptiert, wenn sie ein öffentliches Interesse formulieren. Gefordert wird auch, dass vor Einreichung einer Petition andere Maßnahmen unternommen wurden, eine Lösung herbeizuführen, wie z. B. die direkte Kontaktaufnahme mit der beschwerten Stelle, mit dem lokal zuständigen Parlamentarier oder einem Gemeinderat, obwohl in der Praxis diese Anforderung nicht sehr streng gehandhabt wird. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass es seit 2002 einen schottischen Ombudsmann für den öffentlichen Dienst gibt, der über einen Mitarbeiterstab von 40 Personen verfügt und dessen Arbeitsschwerpunkte bei der örtlichen Raumplanung, Wohnungsangelegenheiten und der Gesundheitsvorsorge liegen. Im Berichtsjahr 2007/2008 gingen bei ihm immerhin 2 418 Beschwerden und 1 779 Anfragen ein (www.spsso.org.uk/statistics/, abgerufen am 28. September 2008; Kuesko-Stadlmayer 2008, S. 455 f.).

Die in Tabelle 7 dargestellten Zahlen beziehen sich nur auf die Gesamtzahl der an das schottische Parlament übermittelten Petitionen. Nicht erkennbar ist der Anteil derjenigen Petitionen, bei denen der ITC E-Petitioner für die Mitzeichnung und Diskussion einer Petition genutzt wurde. Solche Zahlen sind leider nur lückenhaft vorhanden. Aufgrund der Tatsache, dass der ITC E-Petitioner erst im Februar 2004 in den Regelbetrieb überführt wurde, die 2. Legislaturperiode aber bereits 2003 begann, werden hier nur diejenigen Petitionen berücksichtigt, die ab dem zweiten Parlamentsjahr der 2. Legislaturperiode eingegangen sind. Das sind insgesamt 308 (Tab. 8). Danach betrug der Anteil der Petitionen, die den ITC E-Petitioner in der Einreichungsphase nutzten 45 Prozent. Für die 3. Legislaturperiode liegen Zahlen für das erste parlamentarische Jahr vor. Danach haben von insgesamt 85 Petitionen 53 den ITC E-Petitioner genutzt. Das entspricht einem Anteil von 62 Prozent. Dies zeigt einen deutlichen Anstieg des Anteils der Petitionen an, bei denen der ITC E-Petitioner zum Einsatz kommt.

³⁶ Detaillierter sind die Angaben über den Verfahrensfortschritt im Petitionsdokumentationssystem einsehbar.

Das Petitionsverfahren des schottischen Parlaments ist im Jahr 2006 evaluiert worden (Carman 2007).³⁷ Diese Evaluation nimmt aber keinen Bezug auf die Nutzung des ITC E-Petitioner oder des Petitionsdokumentationssystems. Einige der zentralen Befunde werden hier kurz referiert.

Um zu ermitteln, welche typischen Merkmalsausprägungen die Petenten aufweisen, wurde die Verteilung der soziodemografischen Merkmale der Petenten mit der Zusammensetzung der schottischen Bevölkerung verglichen: Die Petenten sind im Vergleich zur Gesamtbevölke-

rung im Mittel deutlich älter (56,9 vs. 40 Jahre) und überwiegend männlich (81,4 Prozent vs. 48 Prozent) (Carman 2007, S. 8). Auch ein höherer Anteil an Mitgliedern der Mittelschicht wurde unter den Petenten festgestellt. Ähnliche Befunde wurden für die Petenten beim Deutschen Bundestag ermittelt (Kap. VI.4.4).

Ein weiterer interessanter Befund ist der hohe Anteil an Petenten ohne eine Bindung zu einer politischen Partei. Dieser ist mit 35 Prozent nahezu dreimal so hoch wie in der Gesamtbevölkerung. Dies könnte ein Indikator dafür sein, dass das Petitionssystem womöglich als ein alternativer Partizipationskanal fungieren kann, insbesondere für diejenigen Bevölkerungsgruppen, die sich durch die herkömmliche Parteipolitik nicht angesprochen fühlen. Dies zeigt sich auch daran, dass Petenten ein vergleichsweise geringes Maß an Vertrauen in politische Institutionen auf-

³⁷ Vergleiche auch Carman 2006; die dort aufgeführten Daten aus der Befragung waren vorläufig und unterscheiden sich von den endgültigen in Werten in Carman 2007.

Tabelle 7

Gesamtzahl der übermittelten Petitionen pro parlamentarischem Jahr

	parlamentarisches Jahr	Anzahl Petitionen (gesamt)
1. Legislaturperiode	12.05.1999–11.05.2000	194
	12.05.2000–11.05.2001	169
	12.05.2001–11.05.2002	138
	12.05.2002–11.05.2003	124
2. Legislaturperiode	07.05.2003–06.05.2004	115
	07.05.2004–06.05.2005	116
	07.05.2005–06.05.2006	108
	07.05.2006–02.04.2007	84
3. Legislaturperiode	09.05.2007–08.05.2008	85

Quelle: eigene Zusammenstellung, nach Angaben des ITC (29. April 2008)

Tabelle 8

Zahl der E-Petitionen pro Legislaturperiode

Legislaturperiode	Zeitraum	Petitionen gesamt	Petitionen, die den ITC E-Petitioner zur Mitzeichnung und Diskussion nutzen	
			Anzahl	Anteil an allen Petitionen
1. Legislaturperiode	05/1999–03/2003	625	9*	1 %
2. Legislaturperiode	05/2003–03/2007	423/308**	138	48 %
3. Legislaturperiode (nur erstes Parlamentsjahr)	05/2007–03/2008	85	53	62 %

* Noch kein Regelbetrieb des ITC E-Petitioner.

** 423 Petitionen innerhalb der gesamten 2. Legislaturperiode, 308 im zweiten, dritten und vierten Parlamentsjahr. Da der ITC E-Petitioner erst 2004 in den Regelbetrieb geht, wird die zweite Zahl für die Berechnung des Anteilswertes benutzt.

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Angaben auf der Website des PPC (26. März 2008)

weisen (Carman 2007, S. 8 f.). Carman sieht diesen Befund in einer Linie mit Forschungsergebnissen, die zeigen, dass Elemente direkter Demokratie besonders von den „politisch Marginalisierten“ befürwortet werden. Inwiefern der Begriff der „politisch Marginalisierten“ auf die Petitionspopulation bezogen werden kann, bleibt allerdings zu hinterfragen.

Die Nutzer des schottischen Petitionsangebots wurden auch nach ihren Erwartungen vor der Einreichung einer ersten Petition gefragt und diese mit den konkreten Erfahrungen danach konfrontiert. Die Erwartungen waren hoch: 86 Prozent der Petenten stimmten der Aussage zu, dass durch ihre Petition ihr Anliegen im Parlament gehört würde (Carman 2007, S. 16). Im Rückblick auf den dann erlebten Petitionsprozess waren die Einschätzungen deutlich negativer. Nur noch 22 Prozent der befragten Petenten stimmten der Aussage zu, dass das Petitionssystem dem „Mann auf der Straße“ eine starke Stimme im Parlament gebe und nur 32 Prozent waren der Meinung, dass „das Petitionssystem das Parlament näher zu den Menschen bringe“. Die Petenten waren auch unzufrieden mit den Informationen des Petitionsausschusses über den Petitionsprozess: 57 Prozent der Befragten gaben an, vom Ausschuss nicht auf dem Laufenden gehalten worden zu sein. Insgesamt bewerteten nur 16 Prozent der Befragten ihre Petition als einen Erfolg (Carman 2007, S. 17).

2.4 Zwischenresümee

Das Petitionssystem in Schottland, inklusive seiner elektronischen Komponenten, kann nur vor dem Hintergrund der Herausbildung des neuen Parlaments verstanden werden. Die Entscheidungen, die zum spezifischen Zuschnitt des schottischen Parlaments geführt haben, beruhen auf einer deutlichen Abgrenzung zum Westminsterssystem im Hinblick auf die Erreichbarkeit, Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten an politischen Prozessen. Insbesondere der Aspekt der Informationstransparenz ist – gerade in Verbindung mit den Möglichkeiten des Internets als eine vergleichsweise kostengünstige Möglichkeit zur Veröffentlichung von Informationen – konsequent umgesetzt worden. Kaum ein Dokument, das im Rahmen eines Petitionsverfahrens für den Bürger von Interesse sein könnte, das nicht auch auf den Internetseiten des schottischen Parlaments zur Verfügung gestellt wird.

Dabei ist vor allem zu berücksichtigen, dass sich das Parlament gegenwärtig noch in einer ersten Phase der Institutionalisierung befindet. Insofern bedarf es besonderer Legitimationsbemühungen, um das Vertrauen in die neuen Institutionen herzustellen. Die Gestaltung des Petitionsprozesses orientiert sich dabei stark daran, Öffentlichkeit herzustellen und die Kommunikation mit den Bürgern möglichst niedrigschwellig zu gestalten. Der Petitionsprozess zeichnet sich durch besondere Offenheit aus: Dafür stehen die geringen formalen Vorgaben und der pragmatische Umgang mit den Einreichungen. Dafür steht aber auch die Offenheit gegenüber Petitionen, die über unterschiedliche Medien eingereicht werden.

Die besondere Wertschätzung von Petitionen durch das Parlament zeigt sich nicht zuletzt an der Institutionalisierung

des Public Petitions Committee als ständiger Ausschuss. Die Mitgliedschaft in diesem Ausschuss ist aus Sicht der Parlamentarier durchaus attraktiv, da sich hier in besonderem Maße die Möglichkeit bietet, die Öffentlichkeit zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht ganz von der Hand zu weisen, dass die hohe internationale Aufmerksamkeit, die der ITC E-Petitioner mit den internetbasierten Möglichkeiten zur Einreichung, Mitzeichnung und Kommentierung von Petitionen erfahren hat, wesentliche Eigenschaften des schottischen Petitionswesens – nämlich eine intensive Bearbeitung durch den Ausschuss kombiniert mit hoher Informationstransparenz – „überschattet“ hat. Zudem muss inzwischen konstatiert werden, dass der ITC E-Petitioner in technischer Hinsicht nicht mehr auf der Höhe der Zeit ist.

3. E-Petitionen in Großbritannien

Großbritannien hat die internationalen Diskussionen und Aktivitäten zu E-Petitionen nicht nur durch die schottische Pionierrolle beeinflusst, sondern auch durch ein 2006 eingerichtetes, vielbeachtetes neues E-Petitionssystem des britischen Premierministers. Dieses schlug in den Massenmedien und bis in hohe Regierungskreise hinein Wellen und gehört schon allein deshalb zu den bemerkenswerten Entwicklungen in diesem sonst selten schlagzeilenproduzierenden Bereich. Infolge der Aktivitäten der Exekutive und unter dem Eindruck der schottischen (wie auch walisischen und deutschen) Aktivitäten entwickelte sich über das parlamentarische Petitionswesen von Westminster eine Reformdiskussion, die auch Ideen zu einer verstärkten Internetnutzung umfasste.

Im Folgenden wird zunächst auf die Rahmenbedingungen des Petitionswesens in Großbritannien (zu Schottland Kap. V.2) eingegangen (Kap. V.3.1). Anschließend werden, insbesondere auch auf Basis des Gutachtens von Nexus (2007), die Grundzüge des E-Petitionssystems des Premierministers und die Diskussion über dieses nachgezeichnet (Kap. V.3.2). Die neueren Diskussionen über Reformen des Petitionswesens des britischen Parlaments finden in einem weiteren Kapitel Beachtung (Kap. V.3.3).

3.1 Rahmenbedingungen

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass in Westminsterssystemen dem einzelnen Abgeordneten als „Sponsor“ einer Petition eine besondere Rolle im parlamentarischen Petitionswesen zukommt. Parlamentarische Petitionsausschüsse sind zwar nicht ausgeschlossen, aber doch eher selten (z. B. der neue Petitionsausschuss in Australien, Kap. III.6.1). Auch in Großbritannien wurde jüngst über die Wiedereinführung eines Petitionsausschusses für das britische Parlament diskutiert. In Wales, das sich, wie Schottland, bei der Gestaltung seines Parlamentarismus deutlich vom britischen Vorbild abgesetzt hat, besteht bereits ein Petitionsausschuss, der jüngst zudem ein E-Petitionssystem eingeführt hat. Weitere Adressaten von Petitionen sind z. B. auch lokalpolitische Institutionen („councils“). Zudem ist noch auf das Ombudswesen in

Großbritannien hinzuweisen. Schließlich sind das E-Petitionsangebot des Premiers und die aktuellen parlamentarischen Diskussionen und Aktivitäten auch vor dem Hintergrund der Geschichte des Petitionswesens in Großbritannien zu betrachten. In deren Licht erscheinen die aktuellen, insbesondere auch durch die Möglichkeiten des Internets geprägten Entwicklungen wie eine Wiederauferstehung einer politischen Einrichtung, die lange Zeit eher randständig war.

3.1.1 Grundlinien der historischen Entwicklung

In äußerst groben Zügen kann die Geschichte des Petitionswesens in England und dann Großbritannien wie folgt skizziert werden (House of Commons Information Office 2007): Im Mittelalter stellte das Petitionswesen ein zentrales, wenn nicht sogar das für seine Entstehung entscheidende Element des Frühparlamentarismus dar (Dodd 2007). Für die Entwicklung des neuzeitlichen Parlamentarismus, die Entstehung einer bürgerlichen Öffentlichkeit und in den entscheidenden Konflikten zwischen Krone und Parlament spielte es ebenfalls eine zentrale Rolle (Zaret 2000). Ein Aspekt war hier das Recht des Parlaments, Petitionen der Untertanen zu erhalten und zu bearbeiten, was (ähnlich wie zuletzt durch das Europäische Parlament, Kap. III.3.3) dazu genutzt wurde, die eigenen Handlungsspielräume zu erweitern. Ein zweiter, anfänglich wichtiger Aspekt – das parlamentarische Petitionieren der Krone – verlor für das Parlament durch die Erlangung von weitreichenden Gesetzgebungskompetenzen im Laufe der Zeit an Bedeutung. Wie anderswo waren auch in England Petitionen aber lange Zeit ein wichtiges Mittel der bürgerlichen Emanzipation und dann auch des sozialen Protests der Arbeiter und Unterschichten (Heerma van Voss 2001). Im 19. Jahrhundert erlangte die Nutzung von Petitionen als Protestmittel durch die unteren Schichten und ihre politischen Fürsprecher im Parlament zeitweilig ein erhebliches Ausmaß. Im Jahr 1842 führte dies auf Antrag der Regierung zu der bis heute geltenden Regelung, dass eine Diskussion über die Inhalte einer Petition im Anschluss an deren Präsentation durch einen Abgeordneten nicht zulässig ist (House of Commons Information Office 2007). Der oft beklagte Umstand, dass die britische Exekutive das Parlament vor allem durch ihren Einfluss auf die Tagesordnung des Parlaments dominiert, wird gerade auch auf diese, gegen soziale Protestbewegungen gerichtete Veränderung zurückgeführt (Judge 1978). Dennoch blieb die Zahl der Petitionen auch nach 1842 hoch und ging erst ab Ende des 19. Jahrhunderts drastisch zurück (House of Commons Information Office 2007), wohl auch durch die erst im 20. Jahrhundert vollendete Ausweitung des Wahlrechts auf alle erwachsenen Bürgerinnen und Bürger.

In gewisser Hinsicht kann für die jüngere Geschichte des parlamentarischen Petitionswesens ein erheblicher Bedeutungsverlust im Vergleich zum 19. Jahrhundert festgestellt werden (zum Folgenden Judge 1978). In den frühen 1970er Jahren gingen pro Jahr durchgängig weniger als 30 Petitionen ein. Dies führte, zusammen mit der Unzufriedenheit über das Fehlen von Kompetenzen, im Jahr 1974 zur selbstinitiierten Auflösung des parlamentari-

schen Petitionsausschusses, eines bloßen „Durchreichorgans“. Die Behandlung von Petitionen wurde zudem in die Abendstunden verlegt, was die Aufmerksamkeit für sie weiter reduzierte.

In anderer Hinsicht blieb das parlamentarische Petitionswesen aber bedeutsam: Zum einen war die Zahl der Unterschriften, die durchschnittlich für eine Petition geleistet wurden, in großen Teilen des 20. Jahrhunderts und auch seit den 1970er Jahren erstaunlich hoch und ging oft in die Zehn- oder Hunderttausende. Eine von der damals in der Opposition befindlichen Labour-Partei stark unterstützte Petition hatte im Jahr 1989 sogar 4,5 Millionen Unterschriften erlangt (dazu und zum Folgenden House of Commons Information Office 2007) und führte überdies zu einer Auseinandersetzung im Parlament über den angemessenen Umgang mit Petitionen. Auch die Zahl der Petitionen blieb nicht auf dem niedrigen Niveau der frühen 1970er Jahre, sondern lag nach Zwischenhochs in den 1980er und frühen 1990er Jahren bei 100 bis 150 Petitionen pro Jahr in den letzten Jahren. Trotz der Bedeutung der Exekutive als Petitionsadressat und trotz eines gewissen Bedeutungsverlustes des parlamentarischen Petitionswesens im Verlauf der britischen Geschichte kann für dieses also ein nicht unerhebliches gesellschaftliches Interesse konstatiert werden.

Allerdings sind die Verfahrensgarantien nicht mit denen des Deutschen Bundestages zu vergleichen. So erhält immerhin ein Fünftel der parlamentarischen Petitionen keinerlei Antwort von der Regierung. Die Unzufriedenheit unter den britischen Volksvertretern ist entsprechend groß. So gaben laut Presseberichten z. B. in einer Umfrage im Jahr 2003 nur 3 Prozent der Parlamentarier an, dass sie Petitionen als ein effektives politisches Verfahren ansehen (Stevenson 2008).

3.1.2 Die aktuelle Lage

Verschiedentlich wurden die derzeitigen, vor allem durch die E-Petitionssysteme des Premierministers und des schottischen Parlaments geprägten Entwicklungen als eine Renaissance des Themas Petitionen in Großbritannien eingeschätzt (z. B. Stevenson 2008). Dem Petitionswesen komme eine Aufmerksamkeit zu, wie es sie seit dem 19. Jahrhundert nicht mehr gegeben habe.

Die Diskussionen seitens des britischen Unterhauses (House of Commons) über eine Reform und Modernisierung des parlamentarischen Petitionswesens (Kap. V.3.3) stehen dabei im Kontext der seit den 1990er Jahren festzustellenden umfangreichen Aktivitäten zur Reform des politischen Systems und speziell des Parlamentarismus (Grunwald et al. 2006, S. 144 ff.; Power 2007). In Bekundungen des amtierenden Premierministers und in aktuellen Strategiedokumenten zur Modernisierung des politischen Systems (z. B. MoJ 2007, S. 46 f. u. 2008, S. 20 ff.) werden nicht nur Petitionen aus der Bevölkerung als erstrebenswert charakterisiert, sondern speziell auch die Revitalisierung und Stärkung des parlamentarischen Petitionswesens. Zusammen mit Maßnahmen wie Bürgerhaushalten und der Idee, Referenden (auch durch das Internet) aufzuwerten, wird seitens der Regierung eine

Stärkung des Petitionswesens als wichtiges Element einer „partizipatorischen Demokratie“ verstanden, bei der zwar nicht die repräsentative Demokratie infrage gestellt wird, aber die Transparenz politischer Prozesse und die Möglichkeiten eines Bürgerengagements über Wahlen hinaus verbessert werden sollen (CLG 2008a, Introduction, S. ii). Die moderne Definition von Demokratie sei ein Regierungssystem, das repräsentative Demokratie mit direktdemokratischen Elementen wie Petitionen und Referenden kombiniere (CLG 2008a, S. 7).

In der Bevölkerung besteht Umfragen zufolge ein großes Interesse am Petitionswesen, aber auch Kritik daran, dass Petitionen von den Adressaten nicht beantwortet werden.

In einer repräsentativen Befragung unter aktuellen Nutzern des Internets in Großbritannien, die seitens des Oxford Internet Institute im Jahr 2007 durchgeführt wurde, bekundete ein Viertel der Befragten, dass sie bereits eine Petition auf Papier unterzeichnet hatten, und 7 Prozent gaben an, bereits eine E-Petition unterstützt zu haben (Dutton/Helsper 2007, S. 72).

Eine Umfrage unter 1 906 Erwachsenen in England im Jahr 2008 ergab sogar, dass 70 Prozent der Befragten bereits eine Petition unterzeichnet hatten, davon 63 Prozent in den letzten fünf Jahren und 42 Prozent im letzten Jahr (CLG 2008b).³⁸ Mehr als 90 Prozent der Befragten waren der Auffassung, dass die Politik (in diesem Fall auf der lokalen Ebene) die Sichtweisen, die in Petitionen zum Ausdruck gebracht werden, berücksichtigen sollte, aber nur 21 Prozent waren der Ansicht, dass dies bereits geschehe. Von den Befragten bekundeten 84 Prozent, dass sie eher dazu bereit wären, Petitionen zu unterzeichnen, sowie 54 Prozent, dass sie eine Petition eher organisieren würden, wenn eine Antwort seitens der lokalpolitischen Institutionen garantiert würde. Von denen, die eine Petition organisiert oder unterzeichnet haben, war fast die Hälfte mit der Behandlung der Petitionen durch die lokalpolitischen Institutionen unzufrieden.

Angesichts des nicht unerheblichen gesellschaftlichen Interesses an Petitionen, insbesondere auch auf lokaler Ebene, plant die britische Regierung (CLG 2008a; MoJ 2007 u. 2008), alle englischen lokalpolitischen Institutionen („councils“) darauf zu verpflichten, Petitionen immer zu beantworten und bei einem bestimmten Grad an Unterstützung aus der Bevölkerung (voraussichtlich 5 Prozent der lokalen Bevölkerung) in den Entscheidungsgremien zu behandeln. Es sollen nur diejenigen Themen ausgeschlossen werden, bei denen bereits Anhörungen und Petitionen etabliert sind, z. B. bei Planungsverfahren.

Die Pflicht der „councils“, auf Petitionen zu antworten, soll sich auch auf E-Petitionen erstrecken (CLG 2008a, S. 134). E-Petitionssysteme bestehen bereits seit 2004 auf lokalpolitischer Ebene, nämlich in Bristol (<http://epetitions.bristol.gov.uk>) und Kingston upon Thames (www.kingston.gov.uk/information/your_council/epetitions.htm).

Partner war zunächst, in einem Pilotprojekt der Regierung, jeweils das International Teledemocracy Centre, mit dem auch das schottische Parlament und der Deutsche Bundestag zusammenarbeiten. In Bristol wurden zwischen September 2004 und April 2007 insgesamt 67 E-Petitionen gestartet. Sie erhielten zusammen circa 27 000 Unterschriften und 630 Onlinekommentare. Seit 2008 nutzt Bristol ein neues System, und Kingston upon Thames betreibt das Angebot ohne externen Partner. In beiden Systemen können derzeit Petitionen online unterzeichnet werden, und zumindest in Bristol besteht die Möglichkeit für Unterzeichner, die Petitionen netzöffentlich zu kommentieren.

Auf nationaler Ebene ist faktisch der Premierminister derzeit ein weit wichtigerer Adressat für Petitionen als das Parlament. Schon für die Jahrzehnte vor Einführung des E-Petitionssystems wurde von Experten geschätzt, dass die Zahl der Petitionen an die Exekutive höher liege als die an das Parlament (Judge 1978; Nexus 2007). Das aktuelle Verhältnis kann durch folgenden Vergleich veranschaulicht werden: Während beim Unterhaus jährlich nur durchschnittlich 100 bis 150 Petitionen eingehen, wurden allein über die Petitionswebsite des Premierministers im ersten Jahr ihres Bestehens an die 30 000 Petitionen eingereicht (Kap. V.3.2). Im Sinne einer weitgefassten Definition des Petitionswesens spielt aber auch das Parlament eine wichtige Rolle, und zwar in Gestalt der parlamentarischen Ombudsperson, die eine von mehreren britischen Ombudseinrichtungen ist, die weitgehend positiv bewertet wird (dazu und zum Folgenden Nexus 2007, S. 35 ff.).

Für die parlamentarische Ombudsperson wird nur wenig Reformbedarf gesehen. Das Amt wurde 1967 – inspiriert von skandinavischen Vorbildern – eingerichtet und ist, obwohl die Ombudsperson von der Krone in Absprache mit dem Premier und dem Oppositionsführer bestellt wird, eng an das Parlament angebunden. Verschiedene Regelungen stellen diese enge Anbindung an das Parlament sicher, z. B. der „Abgeordnetenfilter“ bzw. das Sponsorshipmodell (also die Regelung, dass sich allein Parlamentarier und nicht die Bürger direkt an die Ombudsperson wenden können), das Recht der Ombudsperson, direkt dem Parlament über anhaltende Missstände zu berichten, sowie die Kontrolle der Arbeit der Ombudsperson durch parlamentarische Ausschüsse. Die amtierende Ombudsfrau kommt daher zu der Einschätzung, dass nach anfänglichen Bedenken in den 1960er Jahren das Verhältnis ihres Amtes zum Parlament „robust“ sei und charakterisiert es als weniger spannungsreich als das jeweilige Verhältnis zur Exekutive und Judikative (Abraham 2008).

Zu beachten ist hier, dass in die Zuständigkeit der Ombudsperson ausschließlich Beschwerden („complaints“) über eine ungerechte oder anderweitig nichtadäquate Behandlung durch die öffentliche Verwaltung fallen. Beschwerden über die Regierungspolitik oder Gesetzgebung sind nicht zugelassen, womit eine relativ klare Abgrenzung von Petitionen vorliegt. Die Arbeit der Ombudseinrichtung wird als hocheffektiv eingeschätzt. Obwohl sie

³⁸ Es wäre genauer zu prüfen, ob die großen Differenzen zwischen den beiden Studien z. B. durch eine mehr oder weniger weite Definition von Petitionen zu erklären ist.

über keine Sanktionsmittel verfügt, würde ihren Empfehlung nahezu durchgängig gefolgt (Nexus 2007, S. 35 ff.).

Um das Bild der britischen E-Petitionslandschaft abzurufen, sei – nach Schottland (Kap. V.2) – noch kurz auf einen zweiten Landesteil eingegangen, in dem es eine neue Volksvertretung gibt: Die walisische Volksvertretung verfügt ebenfalls über einen Petitionsausschuss, der sich zwar nicht inhaltlich mit eingehenden Petitionen befasst, aber die parlamentarische Bearbeitung (z. B. auch durch eine systematische Verankerung von Petitionsbearbeitungsverfahren bei den verschiedenen Ausschüssen) organisiert (Nexus 2007). Die Volksvertretung von Wales hat einen stark partizipativ angelegten Prozess zur weiteren Aus- oder Umgestaltung des eigenen Petitionswesens gestartet und in diesem Zuge bereits ein eigenes E-Petitionssystem eingerichtet (www.assemblywales.org/gethorne/e-petitions.htm). Angestrebt wurde in Anlehnung an das schottische Modell ein hoher Grad an Interaktivität durch Kommentarfunktionen oder ein Diskussionsforum (House of Commons Procedure Committee 2008, S. 8 u. Annex, EV 61). Bisher bestehen aber keine Foren zu Petitionen, sondern nur zu Themen, die vonseiten des Parlaments vorgegeben werden. Die Petitionen können aber online unterzeichnet werden.

3.2 Das E-Petitionssystem des Premiers

Seitdem der britische Premierminister auf seiner Website (<http://petitions.pm.gov.uk/>) die Möglichkeit anbietet, Petitionen online einzureichen (seit dem 14. November 2006), gingen bis Ende Oktober 2007 über 29 000 Petitionen ein. Es erfolgten insgesamt über 5,8 Millionen Mitzeichnungen von 3,9 Millionen verschiedenen E-Mail-Adressen. Das Angebot wurde von dem Projekt „mySociety.org“ eingerichtet, das von einer gemeinnützigen Organisation betrieben wird und seit Jahren mit verschiedenen, auch parlamentsbezogenen Websites zur E-Partizipation und digitaler Demokratie eine Schlüsselrolle in diesen Bereichen einnimmt (www.mysociety.org/projects; Grunwald et al. 2006, S. 112 f.).

3.2.1 Einrichtung und Verfahren

Das Büro des Premierministers beauftragte „mySociety.org“ mit der Umsetzung eines Konzepts für E-Petitionen (dazu und zum Folgenden Nexus 2007; s. a. Downing Street 2007). Wesentliche Vorgabe war, dass das Onlineangebot, dessen Einrichtung ca. 27 000 britische Pfund gekostet haben soll, in den Rechten und Verfahren dem traditionellen Ablauf entsprechen müsse: Man kann mithilfe eines Onlineformulars Petitionen einreichen, um sie im Internet zu veröffentlichen und Unterstützer zu werben. Nach der Einreichung werden die Petitionen zunächst vom zuständigen Büro beim Premierminister geprüft. Dabei wird nahezu die Hälfte der eingereichten Petitionen aus formalen Gründen abgelehnt, am häufigsten um Dopplungen zu vermeiden. Nach einer begründeten Ablehnung erhalten Petenten die Möglichkeit, ihre Petition umzuformulieren und erneut einzureichen. Endgültig abgewiesene Petitionen und die Ablehnungsgründe werden auf der Website veröffentlicht. Unterschriften können

sowohl online als auch in Papierform gesammelt werden. Online eingereichte Petitionen können bis zu zwölf Monate zum Mitzeichnen auf der Website stehen bleiben. Die Entscheidung darüber liegt beim Petenten. Nur in Ausnahmefällen, etwa wenn die betroffene Personengruppe sehr klein ist, werden Petitionen mit weniger als 200 Mitzeichnern weiterbearbeitet. Sobald der Mitzeichnungszeitraum endet und das Quorum erreicht wurde, werden die Petitionen an die zuständige Behörde für eine Stellungnahme weitergeleitet, die nach Eingang per E-Mail an alle Unterzeichner gesendet und im Internet veröffentlicht wird.

Der Zeitraum zwischen Abschluss des Mitzeichnungsverfahrens und dem Eingang der Antworten der Regierung liegt üblicherweise zwischen drei Wochen und zwei Monaten, im Vergleich mit den sonstigen Bearbeitungszeiten einer Petition z. B. in Deutschland eine relative kurze Zeit. Allerdings ist die Bearbeitungsintensität beim deutschen Verfahren weit höher als bei dem des Premierministers Großbritanniens.

3.2.2 Bisherige Erfahrungen und Kritik

Das E-Petitionsangebot des Premierministers erfuhr aus drei Richtungen Kritik: von Teilen der Regierung selbst, von einigen Befürwortern der E-Partizipation sowie von Parlamentariern. Kritikpunkte waren,

- dass das Angebot zur Einreichung einer Petition zum Anziehungspunkt von massivem Bürgerprotest wurde – was vor allem Vertreter der Regierung erboste –,
- dass hier lediglich ein Kanal für die Registrierung von Unmut geschaffen worden sei, was populistischen Interessen dienen könne und nicht zu einer inhaltlich gehaltvollen Partizipation von Bürgern am politischen Prozess beitrage,
- dass das Petitionswesen des Parlaments, obwohl es der bessere Adressat für Bürgeranliegen sei, durch einen „Public-Relations-Trick“ weiter an den Rand gedrängt worden sei.

Seitens des Premiers wurde darauf geantwortet, dass man nicht ernsthaft gleichzeitig einen massiven Bürgerprotest kritisieren und Offenheit gegenüber bürgerschaftlichen Anliegen befürworten könne. Vertreter von „mySociety.org“ betonten, dass das Petitionswesen auch bisher nicht mit staatlichen Diskussionsangeboten verbunden gewesen sei und dass einer Marginalisierung des Parlaments im Petitionswesen am besten durch ein eigenes E-Petitionssystem entgegengewirkt werden könnte. In einer Studie der Europäischen Kommission wird das Angebot als ein großer Erfolg („high-impact achievement“) eingestuft und u. a. betont, dass es bereits von einem erheblichen Teil der Bevölkerung genutzt werde, das Interesse ausländischer Spitzenpolitiker auf sich gezogen habe, in der britischen Medienlandschaft und organisierten Zivilgesellschaft inzwischen eine feste Größe geworden sei und durch die Antworten seitens des Premiers auch keine reine Einbahnstraßenkommunikation fördere (Europäische Kommission 2007, S. 73 f.).

Das E-Petitionsangebot des Premierministers stellt den seltenen Fall dar, dass die bürgerschaftliche Nutzung eines staatlichen Angebots zur politischen Meinungsbekundung via Internet Wellen bis in die Massenmedien und höhere Regierungskreise geschlagen hat. Grund dafür war, dass eine Petition gegen Regierungspläne zur Einführung eines Straßenmautsystems über 1,8 Millionen Unterschriften erhielt, davon allein 150 000 am letzten Tag der Mitzeichnungsfrist. Im Zuge dieser massiven Nutzung war es nicht nur zeitweilig unmöglich, eine Unterschrift zu leisten, sondern es fielen vorübergehend große Teile der Website des Premierministers aus. In den Massenmedien fand dies starke Beachtung, der zuständige Transportminister kritisierte die Petition, und ein nicht namentlich genanntes hohes Regierungsmitglied wurde mit der Frage zitiert, welcher „Trottel“ („prat“) sich dieses Onlineangebot ausgedacht habe (Massey 2007).

Befürworter der E-Partizipation, Forscher in diesem Bereich, Teilnehmer an diversen Onlinediskussionen und einige Parlamentarier kritisierten hingegen Art und Ausmaß der politisch-administrativen Befassung mit den bürgerschaftlichen Inputs (Stevenson 2008). Aus dieser Perspektive erscheint das Angebot als ein Public-Relations-Trick. Überdies wird die Ansicht vertreten, dass Petitionen an den Premierminister (anstatt an das Parlament) einen eher undemokratisch-obrigkeitsstaatlichen Beigeschmack hätten – wobei sich allerdings wiederum die Frage stellt, inwieweit das Parlament bisher überhaupt ein zeitgemäßes Petitionswesen besitzt (Kap. V.3.3).

Laut Presseberichten kritisierten Abgeordnete im parlamentarischen Ausschuss für öffentliche Verwaltung das E-Petitionsangebot im Zuge der öffentlichen Diskussionen über die Straßenmautpetition tatsächlich parteiübergreifend scharf (Tempest 2007): So sagte der Vorsitzende, ein Mitglied der Regierungspartei, dass solche Übungen in E-Demokratie nichts anderes seien als die elektronische Registrierung von Unmut. Anstatt bürgerschaftliches Engagement zu befördern, könnte das Onlinepetitionsangebot Unzufriedenheit erzeugen, wenn Bürger ihren Unmut äußern und dann nichts passiere. Ein weiterer Labour-Abgeordneter äußerte gar, dass „Diktatoren wie Hitler“ E-Petitionen geliebt hätten und Rechtspopulisten heute diese missbrauchen könnten. Und ein konservativer Parlamentarier warf E-Demokratiepromotoren vor, dass sie sinistre und manipulative Methoden benutzten, um E-Partizipationsaktivitäten zu befördern. Sie unterminierten die repräsentative Demokratie und die Rolle der Abgeordneten in dieser. E-Petitionen an den Premier verstärkten die Wahrnehmung, dass in Großbritannien ein quasipräsidentielles System bestehe, in dem die Bürger sich direkt an die Exekutive wenden und ihren Wahlkreisabgeordneten ignorieren können.

Ein weiterer, vor allem von E-Demokratieaktivisten erhobener Einwand gegen das Angebot ist, dass es keine Diskussions- und Beteiligungsmöglichkeiten bietet, mithin wichtige Mittel der E-Partizipation fehlen. Solche zu integrieren war allerdings erklärtermaßen gar nicht das Ziel des Büros des Premierministers, weshalb auch Vergleiche

mit dem schottischen parlamentarischen ITC E-Petitioner seitens der Macher von „mySociety.org“ zurückgewiesen wurden. Ziel war demnach eine technische Modernisierung der traditionellen Petitionen an den Premier, um die Bearbeitung der Petitionen effizienter zu machen und eine leichtere Zugänglichkeit zu ermöglichen.

Tatsächlich steht auch die Frage im Raum, ob die Website des Premierministers nicht sowieso ein zu gut sichtbarer und sensibler Bereich der Netzöffentlichkeit ist, um ein geeigneter Platz für öffentliche Diskussionsforen zu sein. So bestand bereits anfangs dieses Jahrzehnts ein unverbindliches Diskussionsforum auf der Website des Premierministers, das zum Schauplatz massiver netzöffentlicher Unmutsbekundungen aus der Bevölkerung wurde (Wright 2005 u. 2006). Indes zeigen die Erfahrungen mit dem aktuellen E-Petitionssystem des Premierministers, dass der Verzicht auf Diskussionsforen oder ähnliche Formate zumindest nicht verhindert hat, dass eine stark konfrontative Situation entstand. Womöglich können sogar Formate, in denen auch widerstreitende Meinungen innerhalb der Bürgerschaft unmittelbar sichtbar werden, besser dafür geeignet sein, einer Polarisierung zwischen der Politik als Anbieterin und der Bürger als Nutzer entgegenzuwirken.

Insgesamt lässt sich das E-Petitionsangebot des britischen Premierministers als ein (mit Blick auf die Straßenmautpetition) politisch riskantes Projekt charakterisieren, das aber zweifelsohne eine erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit erzeugt hat und bei dem die Möglichkeiten des Internets effektiv genutzt wurden. Auch wenn zumindest unklar bleibt, ob aus Sicht der Bürger auch das Petitionswesen effektiver (im Sinn seiner politischen Wirksamkeit) geworden ist – die in Kapitel V.3.1.2 erwähnten Umfrageergebnisse sprechen dagegen –, fügt sich das Angebot als eine potenziell massenwirksame Ergänzung auf nationaler Ebene in die anderen, eher deliberativ ausgerichteten und auf die lokale Ebene abzielenden E-Demokratieaktivitäten der britischen Regierung ein (Kap. IV.2.1.3). Die Reaktionen der genannten Parlamentarier sowie einiger für eine deliberativ ausgerichtete E-Demokratie mit einem starken Parlament Eintretender E-Partizipationsbefürworter weisen aber auf einen im Kontext dieses Berichts problematischen Zug des Angebots hin: Aufgrund ihrer großen Öffentlichkeitswirksamkeit kann die Spitze der Exekutive schon mit geringen Mitteln die öffentliche Aufmerksamkeit für ihre Rolle als Petitionsadressat per Internet massiv erhöhen. Dies stellt auch für Staaten mit einem starken parlamentarischen Petitionswesen eine mögliche Zukunftsherausforderung, um nicht zu sagen potenzielle Bedrohung, dar.

3.3 Die Diskussionen über ein parlamentarisches E-Petitionssystem

In Bezug auf das britische Unterhaus ist noch einmal daran zu erinnern, dass die einzelnen Abgeordneten eine besonders enge Repräsentationsbeziehung zu ihren Wahlkreisen pflegen, in deren Rahmen nicht nur die Befassung mit politischen, sondern auch mit eher privaten Anliegen der Wahlkreisbürger zur Kernaufgabe des Mandatsträgers

zählt. In den laufenden Diskussionen über das Petitionswesen im Kontext der Parlamentsreformdebatte (Grunwald et al. 2006, S. 144 ff.; Power 2007) war die Wiedereinrichtung eines Petitionsausschusses, nun allerdings mit größeren Kompetenzen als der Vorgänger, ein wichtiges Thema. Diese auch durch die schottischen und deutschen Beispiele inspirierten Ideen wurden bis auf Weiteres verworfen, erklärtermaßen um die besondere Stellung der einzelnen Abgeordneten als Hauptpetitionadressaten und „Sponsoren“ von bürgerschaftlichen Petitionen nicht zu beeinträchtigen. Aufgrund von Bekundungen des einflussreichen Labour-Politikers Jack Straw (Nexus 2007) und zweier im Rahmen des TAB-Projekts interviewter Experten erscheint es allerdings möglich, dass hier noch nicht das letzte Wort gesprochen ist. Das Kernproblem in Großbritannien bleibt allerdings, wie das parlamentarische Petitionswesen überhaupt an Effektivität sowie an Profil und quantitativer Bedeutung gewinnen kann.

Nach Einführung der Onlinepetitionenangebote des schottischen Parlaments und des britischen Premierministers wurden folgende Vorschläge durch den für die Reformdiskussionen zuständigen Verfahrensausschuss des britischen Unterhauses („Procedure Committee“) gemacht (Nexus 2007): Die Regierung soll auf jede Petition verpflichtend binnen zwei Monaten nach ihrer Vorlage im Unterhaus antworten. (Zurzeit werden nur ca. 80 Prozent der Petitionen seitens der Exekutive beantwortet.) Alle Petitionen sollen mit ihrem ursprünglichen Text und der Antwort in den offiziellen Parlamentsdrucksachen veröffentlicht werden und über die Parlamentswebsite soll ein Zugang zu allen vergangenen und aktuellen Petitionen ermöglicht werden. Schließlich wird gefordert, dass Abgeordnete die Möglichkeit erhalten, Petitionen, die nicht fristgemäß oder nicht angemessen beantwortet wurden, in Westminster zur Diskussion zu stellen. Dies würde ihnen ermöglichen, konkrete Ergebnisse für den Petenten vorweisen zu können. Trotz des augenscheinlich starken Interesses an Reformen, das sich auch in einer relativ intensiven Auseinandersetzung vor allem mit dem schottischen Petitionswesen und in der Einbeziehung verschiedener Experten, Nichtregierungsorganisationen sowie durch ein Onlineforum für interessierte Bürger manifestierte, besteht bei den Abgeordneten zum Teil anscheinend die Sorge, dass die Reformen auch Nachteile nach sich ziehen könnten (Nexus 2007). Eine Hauptsorge ist, dass die Menge der Petitionen in der Zukunft das Parlament überfordern und bei unzureichend sorgfältiger Vorbereitung oder ungenügender Kommunikation der Reformen zu Enttäuschungen bei den Bürgern führen könnte.

Nicht nur in dieser Hinsicht erscheinen die prinzipiell von allen Seiten befürworteten Pläne für ein eigenes E-Petitionssystem als ein Schlüsselement der diskutierten Reformvorstellungen. Als mögliche Vorbilder diskutiert wurden Schottland und auch Deutschland (Nexus 2007). Vor allem aufgrund der Erfahrungen mit den dortigen parlamentarischen E-Petitionssystemen sowie des Angebots des britischen Premiers kam der zuständige Verfahrensausschuss („Procedure Committee“) zur Einschätzung, dass durch die Einführung eines vergleichbaren Systems

die Beziehungen zwischen Bevölkerung und Parlament verbessert werden könnten und empfiehlt die Einrichtung eines E-Petitionssystems deshalb ausdrücklich. In den Diskussionen und den Empfehlungen des Ausschusses (House of Commons Procedure Committee 2008) wurde aber auch deutlich, dass man sich der institutionellen Unterschiede zu den deutschen und schottischen Parlamenten wohl bewusst ist und der wichtigste Referenzpunkt (und wohl auch Hauptmotivation für den eigenen Vorstoß) das E-Petitionssystem des Premiers war. Der Ausschuss legt besonderen Wert darauf, dass ein mögliches künftiges System in der Lage sein müsse, auf die hohen Anforderungen zu reagieren, d. h. sowohl auf die zu erwartende Steigerung der Anzahl eingereicherter Petitionen als auch auf die mit dem Angebot verbundenen gesteigerten Erwartungen der Bürger (etwa in Bezug auf Geschwindigkeit und Verbindlichkeit der Antworten). Trotz expliziter Wertschätzung der Potenziale eines solchen Systems habe dieses vor allem dem traditionellen Verfahren für Petitionen an das Parlament zu entsprechen: Auch E-Petitionen sollten durch Mitglieder des Parlaments vertreten werden, sie sollten nach ihrer formalen Präsentation und Veröffentlichung für gewisse Zeit offen zur Mitzeichnung zur Verfügung stehen, und, sobald sie im Parlament vorgetragen wurden, den Status einer schriftlichen Petition erhalten. Von dem Festhalten am „Abgeordnetenfilter“ (Sponsorshipmodell) verspricht man sich als Nebeneffekt offenkundig auch, dass die Zahl der eingehenden Petitionen geringer als beim Angebot des Premiers sein wird.

In einer Anhörung zum Thema sprach sich Laura Miller von der Hansard Society hingegen dafür aus, eine deliberative Komponente in Form von Diskussionsforen zu integrieren, unter Verweis auf die eigenen guten Erfahrungen mit Onlinekonsultationen für das Unterhaus (dazu und zum Folgenden House of Commons Procedure Committee 2008, Annex, EV 44). Kathy Buckner vom International Teledemocracy Centre verwies darauf, dass ein Forum vor allem auch eine wichtige Ressource für die Petenten sein könnte (bis hin zu der Möglichkeit des Petenten, eine Petition aufgrund der Diskussionen zurückzuziehen). Beide Expertinnen sagten aber auch aus, dass es nicht unbedingt ratsam sei, von Anfang an ein Diskussionsforum in das Angebot zu integrieren. Es wurde auch gefragt, warum angesichts der zahlreichen Diskussionsforen im Internet (z. B. der BBC), in denen auch über Petitionen diskutiert würde, eigentlich ein Onlinediskussionsangebot des Parlaments vonnöten sei. Der konservative Abgeordnete Douglas Carwell empfahl über E-Petitionen hinaus auch Onlineinitiativen zu ermöglichen, mit denen die Bürger mitbestimmen könnten, was im Unterhaus debattiert und worüber dort abgestimmt wird (Nexus 2007). Es wurde aber auch gemahnt, dass die Charakteristika des Internets möglicherweise bei den Bürgern falsche Erwartungen in Bezug auf Onlinepetitionen auslösen könnten. Die traditionellen Petitionen an das Parlament seien vorrangig lokal ausgerichtet und der Kontakt zwischen Parlamentarier und Bürger sei asymmetrisch, d. h. der Bürger fühle sich als Bittsteller. Das Internet hingegen empfinde man gemeinhin als symmetrisches System, d. h. man

nutze es ohne besonderes Hierarchieempfinden. Außerdem sei es eher global ausgerichtet. Man müsse den Nutzern daher auf jeden Fall im Voraus klarmachen, was sie von dem Angebot erwarten könnten und was nicht.

Der Ausschuss kam zu dem Schluss, dass das E-Petitionssystem zumindest anfangs relativ „schlank“ sein solle (House of Commons Procedure Committee 2008, S. 34 f.). Zusätzliche Features wie die Einrichtung von Onlinediskussionsforen, die Option, dass Petenten Kontakt mit den Unterzeichnern aufnehmen können, sowie die Möglichkeit, gegen eine Petition zu stimmen, werden zwar für die Zukunft nicht ausgeschlossen, man sei aber von ihrer Wünschbarkeit keinesfalls restlos überzeugt.

Der Verfahrensstand einer E-Petition soll nach den Vorstellungen des Ausschusses den Petenten und den Unterzeichnern mehrfach per E-Mail mitgeteilt werden. Dreimal im Jahr könnten zudem bestimmte E-Petitionen im Unterhaus debattiert werden. In Bezug auf die Regierung schlug der Ausschuss vor, dass diese auf jede Petition i. d. R. nach zwei Monaten antworten solle.

Die Regierung hat noch nicht formal auf die Empfehlungen des Ausschusses reagiert, aber in einem Diskussionspapier zum politischen Engagement von Bürgern die Öffentlichkeit aufgefordert, Vorschläge für eine Reform des parlamentarischen Petitionswesens zu machen. Dabei wurde auch darauf hingewiesen, dass sie sich weitere oder alternative Möglichkeiten der parlamentarischen Behandlung von Petitionen vorstellen könne (MoJ 2008, S. 22 f.). So könnten Petitionen, die bestimmte, noch nicht festgelegte Kriterien erfüllen, automatisch eine Behandlung in einem parlamentarischen Ausschuss oder eine Debatte im Parlament nach sich ziehen.

3.4 Zwischenresümee

Die Reformen des Petitionswesens inklusive des Internet-Einsatzes im Petitionswesen gehen in Großbritannien in einem umkämpften Feld politischer Modernisierung voran, in dem die Aufgaben der verschiedenen Institutionen und Politikebenen undefiniert und ihre Beziehungen zueinander neu bestimmt werden. Vor allem durch das E-Petitionssystem des Premierministers, aber auch durch die weithin wahrgenommene Entwicklung des schottischen Petitionswesens (Kap. V.2) ist ein neuer Handlungsdruck in Bezug auf das britische parlamentarische Petitionswesen entstanden. Im britischen Unterhaus besteht zwar grundsätzlich weitgehend Konsens darüber, dass ein eigenes E-Petitionssystem eingerichtet werden soll. Über das Ausmaß der technischen und verfahrensmäßigen Modernisierung wie auch über die Herausforderungen, die sich durch ein solches System für die parlamentarische Arbeit ergeben könnten, herrscht aber noch Uneinigkeit. Einige Parlamentarier hoffen indes, durch ein eigenes E-Petitionssystem wieder Boden gegenüber dem Petitionswesen der Exekutive gutmachen zu können.

Das E-Petitionsangebot des britischen Premierministers lässt sich als ein politisch riskantes Projekt charakterisieren, das aber zweifelsohne eine erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit erzeugt hat und bei dem die Möglichkei-

ten des Internets effektiv genutzt wurden. Auch wenn zumindest unklar bleibt, ob aus Sicht der Bürger auch das Petitionswesen effektiver (im Sinne seiner politischen Wirksamkeit) geworden ist, fügt sich das Angebot als eine potenziell massenwirksame Ergänzung auf nationaler Ebene in die anderen, eher deliberativ ausgerichteten und auf die lokale Ebene abzielenden E-Demokratieaktivitäten der britischen Regierung ein. Die negativen Reaktionen einiger Parlamentarier sowie von E-Partizipationsbefürwortern, die für eine deliberativ ausgerichtete E-Demokratie mit einem starken Parlament eintreten, weisen aber auf einen im Kontext dieses Berichts problematischen Zug des Angebots hin: Aufgrund ihrer großen Öffentlichkeitswirksamkeit kann die Spitze der Exekutive schon mit geringen Mitteln die öffentliche Aufmerksamkeit für ihre Rolle als Petitionsadressat per Internet massiv erhöhen. Dies stellt auch für Staaten mit einem starken parlamentarischen Petitionswesen eine mögliche Zukunftsherausforderung dar.

Insgesamt lässt sich die Entwicklung der letzten Jahre als eine Renaissance des Petitionswesens als politisches Thema in Großbritannien charakterisieren. Deutlich wurden dabei auch die Grundlinien einer Auseinandersetzung über das angemessene Verhältnis von Exekutive und Legislative, den Nutzen des Internets für Bürgerbeteiligung, die Integration partizipatorischer Elemente in einer repräsentativen Demokratie und das Verhältnis der verschiedenen Ebenen des politischen Systems zueinander und zu den Bürgern. Das E-Petitionssystem des Premierministers hat auf jeden Fall einen nicht unerheblichen Wirbel im Diskurs über E-Demokratie verursacht und politisch zu Befürchtungen einer weiteren Marginalisierung des Parlaments und seines Petitionswesens Anlass gegeben. Trotz der Kritik an diesem speziellen, weder deliberativ ausgerichteten noch verbindlichen Angebot besteht aber Konsens darüber, dass bei der Modernisierung des Petitionswesens das Internet eine zentrale Rolle zu spielen hat. Es bleibt indes abzuwarten, inwieweit sich die geplante Pflicht für lokale Regierungseinrichtungen, auf Petitionen (inklusive E-Petitionen) zu antworten, sowie die anderen Ideen für eine Stärkung von Petitionen auf lokalpolitischer Ebene auf das britische Petitionswesen insgesamt auswirken werden und inwieweit das Internet dabei Beiträge liefern wird. Ebenfalls noch offen ist, ob sich die Absichten des Parlaments und der Befürworter parlamentarischer E-Demokratie realisieren lassen, das britische parlamentarische Petitionswesen durch den Einsatz des Internets zu revitalisieren. Übergreifend und aus längerfristiger Perspektive stellt sich die Frage, ob die Ansicht der britischen Regierung zutreffend ist, dass sich repräsentative und partizipatorische Elemente einer Demokratie gegenseitig verstärken und dass Petitionen, gerade auch via Internet, dabei von zentraler Bedeutung sein können.

4. Petitionen und E-Partizipation in Südkorea

In der Republik Korea (Südkorea) wurden in den letzten Jahren Reformen und technische Modernisierungen des Petitionswesens durchgeführt, die augenscheinlich darauf abzielen, dieses zu einem Kernelement der nationalen

Strategie zur bürgerschaftlichen Partizipation zu machen. Bemerkenswert ist das koreanische Beispiel – das vor dem Hintergrund der beträchtlichen Legitimationsdefizite des dortigen politischen Systems und der langen Zeit autoritärer Regierungen in Südkorea zu betrachten ist – vor allem aus dreierlei Gründen:

- Zum einen kommen im dortigen Petitionswesen diverse Informations- und Kommunikationstechnologien, einschließlich einer starken Internetkomponente, zum Einsatz.
- Zum anderen wurde das Petitionswesen durch verschiedene E-Partizipationselemente ergänzt, wodurch sich insgesamt der Eindruck ergibt, dass die südkoreanische Exekutive eine Lösung aus einem Guss in Bezug auf die Modernisierung des Petitionswesens und bürgerschaftlicher Teilhabe anstrebt.
- Schließlich ist es ein Beispiel dafür, dass ein Petitionswesen, das vor allem von der starken Exekutive geprägt wird, durch diese umfassend ausgebaut und modernisiert wurde, was für den Deutschen Bundestag – mit seiner herausgehobenen Stellung im nationalen Petitionswesen – ebenfalls von besonderem Interesse sein dürfte.

Vorrangiges Ziel der folgenden Ausführungen ist es darzulegen, wie eine zentral gesteuerte, informations- und kommunikationstechnisch anspruchsvolle Reform eines nationalen Petitionswesens dieses qualitativ und quantitativ verändern kann. Das koreanische Beispiel soll wie alle Fallstudien in diesem Kapitel auch dazu dienen, Anregungen und Orientierungswissen in Bezug auf das Petitionswesen in Deutschland zu erlangen. Dabei soll es aber insbesondere zeigen, welche Möglichkeiten bei groß angelegten Reformen des nationalen Petitionswesens bestehen, die in Verbindung mit Neuerungen im Bereich der E-Partizipation erfolgen. Eine eingehende Untersuchung der technischen Funktionen des zentralen elektronischen Partizipations- und Petitionsangebots war im Rahmen des TAB-Projekts allerdings nicht zu realisieren.³⁹ Ohnehin geht es bei diesem Fallbeispiel vor allem darum, eine umfassende, massiv auf das Internet und andere Informations- und Kommunikationstechnologien setzende nationale Strategie zur Reform des Petitionswesens und Stärkung bürgerschaftlicher Partizipation modellhaft zu skizzieren.

Wie beim britischen Beispiel (Kap. V.3), bei dem eine ebenfalls starke Exekutive eine neue Dynamik im Petitionswesen in Gang gesetzt hat, zeigt sich auch hier, dass nationale Exekutiven prinzipiell potente Akteure in Modernisierungsprozessen und Reformen des Petitionswesens sein können. In Südkorea bemüht sich die Exekutive dabei augenscheinlich darum, Reformen des Petitionswesens auf eine Weise durchzuführen und zu steuern, die

eine systematische Modernisierung und Einbindung in eine umfassende Strategie zur bürgerschaftlichen Partizipation erlauben. Dabei sind wesentliche Teile des Petitionswesens an die Exekutive angebunden. Zugleich soll aber durch ein die drei Gewalten einbeziehendes und die einzelnen Einrichtungen rechtlich mit einem bestimmten Maß an Unabhängigkeit ausstattendes System von „checks and balances“ die Effizienz und Akzeptanz des Petitionswesens gesichert werden.

4.1 Rahmenbedingungen und Hintergrund

Südkorea ist eine Präsidialrepublik, in der alle vier Jahre das Parlament, die sog. Nationalversammlung, und alle fünf Jahre der Staatspräsident vom Volk gewählt wird. Obwohl im Jahr 1987 die Kompetenzen des Parlaments ausgeweitet und die des Präsidenten eingeschränkt wurden, hat dieser weiterhin eine sehr starke Stellung. Regierungschef ist der Premierminister. Er wie auch alle Kabinettsmitglieder werden vom Präsidenten ernannt und müssen vom Parlament bestätigt werden. Eine starke Stellung im politischen System Südkoreas hat auch das Verfassungsgericht.

Das Land zählt zu den Vorreitern bei der Internetnutzung und in anderen informations- und kommunikationstechnischen Bereichen (OECD 2008): So hatte es bis zur Mitte dieses Jahrzehnts durchgängig global den Spitzenplatz bei der Durchdringung mit Breitbandanschlüssen inne und gehört auch jetzt noch in dieser Hinsicht zu den fünf führenden Staaten. So konnten im Jahr 2007 fast 80 Prozent aller südkoreanischen Haushalte einen Breitbandanschluss nutzen. Zudem ragt das Land beim mobilen, schnellen Internetzugang der dritten Mobilfunkgeneration („3G“), per Handy oder Laptop, international heraus.

Auch in politischer Hinsicht ist die Situation in Südkorea bei den Informations- und Kommunikationstechnologien und speziell beim Internet bemerkenswert. Dies betrifft nicht nur die ambitionierten und erfolgreichen forschungs- und technologiepolitischen Strategien und Programme der Regierung. Überdies dürfte das durch eine lange Tradition militanter Straßenproteste gekennzeichnete Südkorea das Land sein, in dem weltweit gesehen bisher die stärksten Auswirkungen des Internets auf die Politik festzustellen sind. Das Internet wurde sozusagen als neuer Raum für Proteste bzw. für deren Organisation erschlossen, auch vor dem Hintergrund bürgerschaftlicher Unzufriedenheit angesichts der weitverbreiteten Korruption. Der Einfluss des Internets bei nationalen Wahlen, in innenpolitischen Auseinandersetzungen und auf Politisierungsprozesse der Jugend (Bhuiyan 2004; Joyce 2007; Lee 2005) wird weithin als so stark eingeschätzt, dass z. B. gesetzliche Regelungen zur Einschränkung der Wahlkampfwerbung im Internet (und sogar auf privaten Weblogs) beschlossen wurden (Internet & Democracy Project 2008). Es wird sogar argumentiert, dass die Nutzung von wesentlicher Bedeutung für eine Entwicklung gewesen sei, bei der das politische System des Landes transparenter und weniger korruptionsanfällig wurde, und dass es dort mittlerweile eine „fünfte Gewalt im Staat“ darstelle (Lee 2005). Bei den innenpolitischen

³⁹ Neben der Sprachbarriere und dem weitgehenden Fehlen einschlägiger Literatur in europäischen Sprachen war hierfür die Tatsache verantwortlich, dass das Interaktionsangebot selbst nur südkoreanischen Bürgern offen steht, die sich auf der Website online mit einer offiziellen Dokumentennummer identifizieren müssen.

Auseinandersetzungen im Jahr 2008 spielten nicht nur diverse zivilgesellschaftliche und kommerzielle Internetangebote – die zum Teil bereits frühere Präsidentschaftswahlen mit entschieden haben (Joyce 2007; Lee 2005) – eine zentrale Rolle, sondern in den Protesten wurden gerade auch die neuen Möglichkeiten der schnellen mobilen Internetzugänge ausgereizt, z. B. für die Laienberichterstattung von Demonstrationen (Sang-Hun 2008). Dies und die besondere Bedeutung des Onlinejournalismus durch Laien und der politischen Internetnutzung durch die Zivilgesellschaft generell lassen sich auch mit der Unzufriedenheit vieler Bürger mit dem etablierten Mediensystem erklären.

Vor diesem Hintergrund nimmt es nicht Wunder, dass die südkoreanische Politik der Onlinekommunikation mit und zwischen Bürgern eine hohe strategische Relevanz beimisst.

Legt man offizielle Quellen zur koreanischen E-Demokratiepolitik (vor allem PCGID 2007), diverse online verfügbare Konferenzbeiträge und Positionspapiere des an die Exekutive angebandenen Ombudsmannes sowie die englischsprachigen Teile seiner Website (www.ombudsman.go.kr/index_eng.asp) und schließlich das ebenfalls von ihm verantwortete zentrale E-Partizipationsangebot (Kap. V.4.3) zugrunde, lässt sich Folgendes feststellen: In Südkorea wird – entsprechend der dort seit Langem hohen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Relevanz des Internets und anderer Informations- und Kommunikationstechnologien – die Bedeutung bürgerschaftlicher Onlinepartizipation sowie allgemein der Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien stark betont. Einschlägige staatliche Aktivitäten zur E-Partizipation begannen bereits Mitte der 1990er Jahre mit einem entsprechenden Angebot auf der Website des „Blauen Hauses“, also des Staatspräsidenten, und wurden mit dem seit 1998 bestehenden Onlineforum auf der Website der koreanischen Regierung fortgeführt (Rho 2007). Bei Letzterem hielt sich zwar die Zahl der Diskussionsbeiträge in relativ engen Grenzen, insgesamt wurden aber (seit 1998) 365 Foren durchgeführt. Im Januar 2005 boten überdies 17 von 18 Ministerien sowie 12 von 16 Provinzregierungen Onlinediskussionsforen an (Kim/Holzer 2006, S. 31 ff.), was z. B. die Zahl solcher Angebote in Deutschland und Großbritannien weit übertrifft (Kap. IV).

Im engen Zusammenhang mit den staatlichen E-Demokratieaktivitäten stehen die Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen zur digitalen Demokratie sowie die Aufwertung des Amtes des Ombudsmannes im Jahr 2005. Ein zentrales Konzept bei der öffentlichen Vermittlung der Arbeit des Ombudsmannes und speziell der Onlineangebote ist dabei das aus der monarchischen Vergangenheit des Landes stammende „sinmoongo“, das früher eine Trommel bezeichnete, die geschlagen wurde, um dem König anzuzeigen, dass sich Untertanen ungerecht behandelt fühlen. Die zentrale Website (Kap. V.4.3) ist nach dieser Trommel „Participation Network Sinmoongo“ benannt, was auch den ursprünglichen Fokus auf Beschwerden (vor allem zum Thema Korruption) widerspiegelt. Es

wird aber englisch auch wahlweise als „Online Participation Portal“ und „Online Citizen Participation Plaza“ bezeichnet, was den umfassenderen Charakter des Angebots besser wiedergibt. Elektronische Angebote zum Petitionswesen sollen hier Kernelement eines allgemeinen Angebots zur E-Partizipation sein, wobei das ganze Spektrum von Beschwerden über Diskussionen und Kooperationen zwischen Bürgern bis hin zu Anregungen und Forderungen an die Politik online integriert wird. Die Vermutung liegt nahe, dass mit dieser ambitionierten Programmatik zum einen auf Legitimationsdefizite des politischen Systems und zum anderen auf die Tatsache reagiert wurde, dass viele, insbesondere jugendliche Koreaner das Internet für politische Zwecke nutzen, in einem Land, das Jahrzehnte autoritärer Regierung erlebt hat.

Der Kampf gegen Korruption stellt dabei ein zentrales Motiv für die Reformen im Petitionswesen dar, da dieses Thema seit den 1990er Jahren auf der innenpolitischen Agenda weit oben steht. Seit Anfang der 1990er Jahre und insbesondere nach der asiatischen Finanzkrise im Jahr 1997 wurde seitens zivilgesellschaftlicher Akteure und der nationalen Exekutive eine verstärkte Korruptionsbekämpfung eingefordert, hauptsächlich mit Blick auf die aus der erfolgreichen Industrialisierungsgeschichte des Landes herrührende enge Verflechtung von Privatwirtschaft und Politik. Im Jahr 2001 kulminierte diese Entwicklung in der Verabschiedung eines nationalen Antikorruptionsgesetzes. Legt man die Korruptionsindizes der Nichtregierungsorganisation Transparency International (www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi) zugrunde, die auf der Wahrnehmung von Korruption durch Geschäftsleute und Koreaexperten basieren, hat sich allerdings seit 1997 die Lage wenig verändert: Südkoreas Platzierungen pendeln seitdem durchgängig zwischen den Rängen 40 und 50, und das Land ist damit deutlich korruptionsbelasteter als alle west- und nordeuropäischen EU-Mitgliedstaaten. Auch die Einrichtung des auf das Petitionswesen fokussierten E-Partizipationsportals wurde seitens der Exekutive vor allem mit der Korruptionsproblematik begründet.

4.2 Das Petitionswesen

Der Artikel 26 der koreanischen Verfassung legt fest, dass alle Bürger das Recht besitzen, schriftliche Petitionen an jedwede Regierungsstelle zu richten und dass der Staat verpflichtet ist, alle Petitionen zu prüfen – insofern die rechtlich vorgeschriebenen Bedingungen für eine Petition erfüllt sind. Der Staatsrat, der sich aus dem Staatspräsidenten, dem Premier und anderen Vertretern der Exekutive zusammensetzt, hat laut Artikel 89 (15) die Kompetenz, alle Petitionen zu prüfen, die den Verantwortungsbereich der Exekutive betreffen und an diese gerichtet oder an diese von anderen staatlichen Institutionen weitergeleitet wurden. Das Verfassungsgericht ist laut Artikel 111 (5) befugt, über alle Petitionen zu entscheiden, die in seinen Verantwortungsbereich fallen. Zu Petitionen an die Nationalversammlung, also das nationale Parlament, wird in der Verfassung nichts ausgesagt. Dieser Beleg für eine schwache Position des Parlaments im südko-

reanischen Petitionswesen zeigt sich auch in der Praxis des parlamentarischen Petitionswesens (Kap. V.4.2.2).

4.2.1 Überblick über das nationale Petitionswesen

Zunächst sei jedoch überblicksartig auf im nationalen Petitionswesen relevante Einrichtungen eingegangen. Zu diesen zählen vor allem:

- das 1963 in der derzeitigen Form eingerichtete Board of Audit and Inspection (BAI), das zugleich Rechnungshof und Verwaltungsinspektionsbehörde ist;
- ein 1987 eingerichtetes, von der Regierung finanziertes nationales Verbraucherschutzgremium;
- das 1994 eingerichtete Amt des Ombudsmannes (Kap. V.4.2.3), das seit 2006 auch die Zuständigkeit für das nationale E-Partizipationsportal hat;
- die 2001 eingerichtete nationale Menschenrechtskommission (National Human Rights Commission of Korea, NHRCK), deren Mitglieder von allen drei Gewalten zu gleichen Teilen benannt und vom Staatspräsidenten bestätigt werden müssen;
- die 2002 eingerichtete unabhängige Antikorruptionskommission (Korea Independent Commission Against Corruption, KICAC), deren Mitglieder ebenfalls zu gleichen Teilen von allen drei Gewalten benannt werden.

Im Jahr 2005 hatte das Amt des Ombudsmannes 200 Mitarbeiter und ein Budget von gut 6 Mio. Euro, die KICAC 170 Mitarbeiter und ein Budget von gut 12,5 Mio. Euro und das BAI gut 1 000 Mitarbeiter und ein Budget von knapp über 50 Mio. Euro (TI 2006, S. 20).

Seit Februar 2008 sind das Amt des Ombudsmannes und die KICAC in der neuen Kommission zur Korruptionsbekämpfung und für Bürgerrechte aufgegangen (Anti-Corruption & Civil Rights Commission, ACRC), wobei der Ombudsmann die Schlüsselrolle einnimmt und die Zuständigkeit für das zentrale E-Partizipations- und E-Petitionsangebot weiter direkt ihm zugeordnet ist.

Die quantitative Bedeutung des Petitionswesens in Südkorea können beispielhaft folgende Zahlen verdeutlichen: Beim Ombudsmann für die Hauptstadt Seoul, der einer von circa 150 Ombudspersonen auf lokaler Ebene ist, gingen – folgt man unabhängigen Quellen – seit Einrichtung des Amtes in den Jahren 2000 bis 2004 über 50 000 Bürgeranliegen ein (TI 2006, S. 44). Die Menschenrechtskommission vermeldete am 3. April 2008 auf ihrer Website, dass bei ihr am 21. März dieses Jahres die dreißigtausendste Beschwerde seit November 2001 eingegangen sei. Damit sei ein fast stetiger Anstieg der eingegangenen Beschwerden pro Jahr festzustellen, mit einem Höhepunkt im Jahr 2007 (6 274 Beschwerden). Die Entwicklung des staatlichen Petitionswesens wird englischsprachigen Presseberichten zufolge wiederum durch eine dynamische Entwicklung im Bereich privater ombuds- und petitionsähnlicher Onlineangebote vorangetrieben (Bae 2007). Dementsprechend ging z. B. auch schon

im Jahr 2003, also vor Einführung des zentralen E-Partizipationsangebots und der Aufwertung des Ombudsmannes, knapp die Hälfte der gut 17 000 Beschwerden beim Ombudsmann per E-Mail ein.

Alle zuvor aufgelisteten staatlichen Einrichtungen sind rechtlich mit einem bestimmten Maß an Unabhängigkeit ausgestattet, zumeist durch eigens erlassene Gesetze, und sie alle nehmen Beschwerden u. a. telefonisch, per Telefax, brieflich und via Internet an. Das BAI, zu dessen Aufgaben auch die Entgegennahme von Anträgen und Beschwerden aus der Bürgerschaft gehört, verfügt z. B. nicht nur über eine gebührenfreie Telefonhotline und nimmt Beschwerden auch per Telefax und via Internet entgegen, sondern zudem können sich Bürger auch auf der Homepage des BAI an der Vorbereitung und Implementierung von Prüfungen beteiligen, online deren Ergebnisse nachlesen sowie Einschätzungen und Meinungen zur Arbeit des BAI abgeben.

Das Internet ist also bereits ein etabliertes Element des koreanischen Petitionswesens, was sich auch in den Aktivitäten des nationalen Ombudsmannes zeigt, auf die in Kapitel V.4.2.3 sowie V.4.3 eingegangen wird.

4.2.2 Die marginale Rolle des Parlaments im Petitionswesen

Auch das südkoreanische Beispiel belegt eindrücklich die in diesem Bericht vertretene These, dass ein schwacher Parlamentarismus i. d. R. auch mit einer schwachen Stellung des Parlaments im Petitionswesen einhergeht.

Laut Artikel 36 des National Assembly Act bzw. Parlamentsgesetzes haben die ständigen parlamentarischen Ausschüsse der Nationalversammlung die Aufgabe, sich mit Petitionen zu befassen, die in ihr Politikfeld fallen. Bei Beschwerden, die es aus der Bürgerschaft erreichen, unterscheidet das Parlament zwischen Petitionen und anderen Beschwerden. Im Gegensatz zu Petitionen, bei denen vom Petenten ein vorgegebenes Formular ausgefüllt und unterzeichnet per Post zugeschickt oder persönlich überbracht werden muss, können andere Beschwerden auch über das sog. Internetbeschwerdenregistratursystem oder per Telefax eingereicht werden. Die Petitionen an das Parlament stellen somit eine Ausnahme im koreanischen Petitionswesen dar, weil sie nicht via Internet übermittelt werden können. Trotzdem ist die Angabe einer E-Mail-Adresse erforderlich, damit das Parlament – so die Begründung – jederzeit den Beschwerdeführer erreichen kann.

Das im Parlamentsgesetz vorgesehene Verfahren für Petitionen ist wie folgt ausgestaltet: Petenten müssen eine selbst unterschriebene oder versiegelte schriftliche Petition vorlegen, die mit einer Einleitung durch einen Abgeordneten versehen ist. Das Recht, das Parlament zu petitionieren, ist in Südkorea – ähnlich wie bei den Westminsterparlamenten – an einzelne Abgeordnete gebunden, die als Vermittler des Bürgeranliegens fungieren (Sponsorshipmodell). Zu den durchaus ausgefeilten prozeduralen Vorgaben zählt auch, dass der zuständige Ausschuss einen Unterausschuss zur Prüfung der Petition ein-

zurichten hat und dass eine Empfehlung seinerseits, eine Petition nicht weiterzuverfolgen, durch eine Gruppe von mindestens 30 Parlamentariern rückgängig gemacht werden kann. Eine Petition, die vom Parlament angenommen und als geeignet für eine Entscheidung durch die Regierung eingeschätzt wird, ist an diese zusammen mit der Stellungnahme der Nationalversammlung zu überweisen. Die Regierung soll dann ohne Verzögerung das Ergebnis der Erledigung dem Parlament berichten.

Dass dieses prozedural durchaus ausgebaute Petitionswesen des Parlaments im Wesentlichen als ein Muster ohne Wert eingeschätzt werden kann, zeigt dessen geringe Attraktivität in der Bevölkerung: Laut einer unabhängigen Studie (TI 2006, S. 37 f.), die sich auf Angaben auf der Parlamentswebsite beruft, soll die Nationalversammlung von 2004 bis 2006 insgesamt nur 292 Petitionen erhalten haben (bei einer Bevölkerung von knapp 50 Millionen Menschen), und von diesen seien 230 Petitionen im Jahr 2006 nicht erledigt gewesen. Vergleicht man dies mit den zuvor genannten Zahlen zu anderen Einrichtungen des Petitionswesens sowie der Attraktivität des nationalen Ombudsmannes (Kap. 4.2.3) und des neuen E-Partizipations- und E-Petitionsportals (Kap. 4.3), wird deutlich, dass das vonseiten der Bürger wenig beachtete, kaum auf das Internet setzende parlamentarische Petitionswesen im Vergleich zu den anderen Einrichtungen des Petitionswesens (auch der Exekutive) eine äußerst marginale Rolle spielt.

4.2.3 Exekutive

Das Petitionswesen der Exekutive hat sich seit den 1990er Jahren vor allem im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung sowie im Kontext verstärkter Anstrengungen zur Beteiligung der Bürgerschaft am politischen Prozess dynamisch entwickelt. In diesen beiden Hinsichten ist zu vermuten, dass die Schärfe der innenpolitischen Auseinandersetzungen, die gerade auch mittels des Internets und anderer moderner Informations- und Kommunikationstechnologien ausgetragen wurden, sowohl zur allgemeinen Reformbereitschaft aufseiten der Exekutive als auch zu deren verstärkter Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien im Petitionswesen beigetragen hat. Ähnliches gilt für die bereits erwähnten Einrichtungen (wie die Menschenrechtskommission), die nicht eindeutig einer der drei Gewalten zugeordnet sind. Im Folgenden wird gesondert auf den Ombudsmann eingegangen, da in dessen Zuständigkeit das zentrale E-Partizipationsangebot fällt.

Das Amt des Ombudsmannes

Seit 1994 gibt es den nationalen koreanischen Ombudsmann, der zunächst beim Büro des Premierministers angesiedelt war, seit 2005 aber dem Staatspräsidenten zugeordnet ist. Der Staatspräsident, der zuvor bereits einen hochrangigen Berater für Petitionsangelegenheiten hatte, wertete das Amt damit zu einer sog. „präsidialen Organisation“ auf. Damit ging nach Einschätzung des Ombudsmannes eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit für seine Arbeit und das Amt einher. Letzteres fördert, auch

mithilfe einer Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit, sein öffentliches Image durch diverse Kampagnen, u. a. durch Einrichtung eines nationalen koreanischen Tags des Petitionswesens. Seit Februar 2008 sind der Ombudsmann und die bereits erwähnte KICAC in der neuen Kommission zur Korruptionsbekämpfung und für Bürgerrechte aufgegangen (Anti-Corruption & Civil Rights Commission, ACRC). Ihr Vorsitzender ist der Ombudsmann, sein Amt besteht zudem als Unterorganisation weiter, und dort ist auch das E-Partizipationsportal angesiedelt.

Generell sieht sich der Ombudsmann als eine kostenlose, besonders engagierte und mit begrenzten Sanktionsvollmachten (Bußgelder für nicht kooperierende Behörden) ausgestattete Alternative für diejenigen Menschen an, die aus finanziellen oder sonstigen Gründen z. B. den Rechtsweg nicht verfolgen können. Entscheidungen des Ombudsmannes haben zwar keine bindende Rechtskraft, er kann aber seit 2005 Geldstrafen gegen Regierungsstellen verhängen, die seine Untersuchungen behindern, und sein Amt kann um Folgeuntersuchungen durch das Board of Audit and Inspection (BAI) ersuchen. Der Ombudsmann strebt an, dass sein Amt eigeninitiativ Untersuchungen durchführen kann und dass seine Empfehlungen zu Änderungen einer Verwaltungspraxis zu rechtlich bindenden Vorgaben werden. Zudem wurden Fälle, in denen Behörden seinen Ersuchen nicht nachkamen, in den Medien öffentlich gemacht und dem Staatspräsidenten berichtet. Inwieweit sich in diesem Zusammenhang Veränderungen durch die Einrichtung des ACRC ergeben werden, ist noch unklar.

Seit dem Jahr 2007 besteht ein One-Stop-Telefonservice (Government Call Center) zur Annahme von Beschwerden und Hilfesuchen, also eine zentrale, ressort-, ämter- und behördenübergreifende Anlaufstelle für Bürger, die ein konkretes, die Arbeit staatlicher Akteure betreffendes Anliegen haben. Dabei wurde an das vorher bestehende sog. E-Government-Call-Center angeknüpft und 2005 die Verantwortlichkeit für diesen Dienst an den Ombudsmann übergeben. Die Einrichtung des neuen Dienstes (Telefonnummer 110) erfolgte explizit unter Hinweis auf eine sonst drohende Marginalisierung nicht das Internet nutzender Bevölkerungsgruppen.

4.3 Das zentrale E-Partizipationsangebot der Exekutive

Das neue nationale Angebot zur E-Partizipation, bei dem E-Petitionen eine zentrale Rolle spielen (www.epeople.go.kr/jsp/user/on/eng/intro01.jsp) wurde im Dezember 2004 im Pilotbetrieb gestartet und integrierte dabei zunächst nur den Ombudsmann, das Büro des Staatspräsidenten und zwei Ministerien (Lee 2007). Ab Dezember 2005 kamen sukzessive weitere zentrale Regierungseinrichtungen hinzu. Im April erfolgte die Zuschaltung von 20 lokalen Regierungsbehörden, im Jahr 2008 sollten 200 weitere lokale Behörden hinzukommen.

Seit 2006 zählt das Portal zum Verantwortungsbereich des Ombudsmannes. Es umfasste im Jahr 2007 insgesamt 56 Verwaltungen auf nationaler Ebene als Teilnehmer. Die Website bietet den Bürgern die Möglichkeit sowohl

zu Beschwerden und Anregungen („suggestions“) als auch zur Beteiligung an Onlinediskussionsforen über politische Themen („policy issues“). Beschwerden können zwar auch dezentral bei den verschiedenen Einrichtungen eingereicht werden. Zu den wichtigsten Zielen, die mit dem neuen Portal angestrebt werden, zählt aber die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle für Bürgerbeschwerden; es handelt sich also im Kern um ein nationales E-Petitionsangebot. Es soll damit auch auf die vielen Beschwerde- und Ombudsstellen reagiert werden, die es dem Bürger erschweren, die für ihn und sein Anliegen richtige herauszufinden.

Zum offiziellen Konzept gehört überdies, dass das Portal nicht nur einen einheitlichen Zugang für Beschwerden und Anregungen bietet – besonders „exzellente“ Anregungen werden mit einem „reward“ honoriert –, sondern auch zur Stimulierung von Onlinediskussionen zwischen und mit den Bürgern dienen soll (UNDESA 2008, S. 35). Nach offiziellen Angaben (PCGID 2007) stellt die Website bereits eine zentrale Datenbasis für Petitionen und Anregungen der Bürger sowie für staatliche Angebote zur Onlinediskussion und Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen dar. Zum Diskussions- und Partizipationsangebot zählen Onlineforen, die von den Bürgern selbst, in sog. „community clubs“, zur Ausarbeitung von Beschwerden und Vorschlägen („policy proposals“) oder für eher allgemeine Diskussionen eingerichtet werden können (Lee 2007, S. 12). Überdies würden Onlineanhörungen und -abstimmungen durchgeführt. Die Betreiber des Portals heben zudem Ideen einzelner, namentlich genannter Bürger zu Regierungsvorhaben hervor, wenn sie seitens der Regierung als besonders interessant oder als umsetzungswürdig erachtet werden. Im Mai 2006 bestanden nach offiziellen südkoreanischen Angaben circa 200 Clubs, was ein hohes Maß an aktiver Bürgerbeteiligung offenbare (UNDESA 2008, S. 35).⁴⁰

Nach Angaben der Verantwortlichen (Lee 2007) werden mit dem neuen System alle Eingaben der Bürger an die jeweils verantwortlichen Stellen weitergeleitet. Antworten auf Beschwerden, Petitionen und Anfragen würden zusammen mit den Namen der zuständigen Stelle und des zuständigen Sachbearbeiters per E-Mail oder SMS an die Petenten geschickt. Solche Antworten sollen innerhalb von sieben Tagen erfolgen, tatsächlich sei aber die Durchschnittszeit für die Beantwortung sogar „dramatisch“ auf 1,6 Tage gefallen (Lee 2007, S. 12). Bürgern, die Vorschläge für politisches Handeln einreichen, werde eine Antwort innerhalb von 30 Tagen versprochen. Das Gesamtsystem soll auf alle lokalen staatlichen Institutionen und alle öffentlichen Einrichtungen ausgeweitet werden. Allgemein ist beabsichtigt, der Öffentlichkeit zunehmend eine Partizipation an politischen Entscheidungen zu ermöglichen, allerdings ohne dabei den politischen Entscheidungsträgern eine Last aufzuerlegen. Dazu sollen

neue Funktionen der Informations- und Kommunikationstechnologien entscheidend beitragen.

Als Hauptvorteile des neuen Gesamtsystems werden in offiziellen Dokumenten in Bezug auf die Jahre 2005 und 2006 genannt (PCGID 2007):

- ein Zuwachs an Zufriedenheit der Petenten, vor allem weil die Bearbeitungszeiten deutlich reduziert wurden (z. B. halbiert auf 22 Tage bei Petitionen, bei denen eine Zusammenarbeit mehrerer Institutionen erforderlich war);
- Verbesserungen bei sich wiederholenden Petitionen zu den gleichen Problembereichen, da zu diesen im Amt des Ombudsmannes grundlegende Problemlösungen erarbeitet wurden;
- eine Stimulierung des bürgerschaftlichen Engagements, das sich insbesondere in einer erheblichen Zunahme der eingereichten Beschwerden manifestierte (2002: 15 707, 2004: 18 794, 2005: 23 311, 2006: 26 453).

Die Bearbeitungszeit von Petitionen zu komplizierten Sachverhalten sei von 44 Tagen Ende 2004 auf 15,1 Tage Ende 2006 gesunken (Lee 2007). Der Anteil zufriedener Nutzer des Portals habe sich seit 2005 von 30 Prozent auf gut 50 Prozent im Jahr 2007 erhöht. Und seit Beginn der Nutzung des Systems habe die öffentliche Hand durch dieses knapp 8 Mio. US-Dollar eingespart (ungefähr hälftig durch geringere Betriebskosten dank der zentralen Lösung sowie durch einen effektiveren Umgang mit Mehrfachpetitionen bzw. durch deren Vermeidung).

Zwar wird in einer neueren Studie festgestellt, dass es Anhaltspunkte für eine (im Vergleich zu den offiziellen politischen Zielen) immer noch relativ geringe Bereitschaft innerhalb der öffentlichen Verwaltung gebe, durch E-Partizipationsangebote die Bürger zu Wort kommen zu lassen und die Wortmeldungen ernst zu nehmen (Rho 2007). In anderen Studien konnte gezeigt werden, dass Onlinediskussionsforen in Südkorea sich nur dann im politischen Prozess sinnvoll nutzen ließen, wo innerhalb der zuständigen Verwaltungen sowohl eine Offenheit für bürgerschaftliche Partizipation generell als auch Kenntnisse über E-Partizipation und digitale Demokratie bestanden (Kim/Holzer 2006). Vorteilhaft war überdies, wenn die Foren auch für die mit ihnen arbeitenden Verwaltungsmitarbeiter einfach zu nutzen waren und vonseiten der Politik oder der höheren Verwaltungsebenen Interesse an diesen Foren klar signalisiert wurde.

Auf jeden Fall erscheint in diesem Zusammenhang die Konzeption des integrierten Angebots zu E-Petitionen und allgemeiner E-Partizipation bemerkenswert. Hierbei ist zu beachten, dass das Portal bisher faktisch nur eine Ergänzung zu den Onlineangeboten der verschiedenen Einrichtungen ist, die Beschwerden und Anregungen von Bürgern entgegennehmen, und dass im südkoreanischen Petitionswesen systematisch auch andere Informations- und Kommunikationstechnologien für den Austausch zwischen Bürgern und Staat genutzt werden.

⁴⁰ Aufgrund der genannten beschränkten Recherchemöglichkeiten konnten im Rahmen des TAB-Projekts der Umfang und die Qualität der Onlineaktivitäten auf dem neuen Portal nicht untersucht werden. Es gibt aber augenscheinlich Beispiele für Onlineforen mit einer erheblichen Zahl von Diskussionsbeiträgen.

4.4 Zwischenresümee

Grundlegende Reformen im Petitionswesen – nämlich vor allem die Einrichtung und kontinuierliche institutionelle Stärkung des Amtes des Ombudsmannes sowie der Aufbau eines auf institutioneller Verflechtung und gegenseitiger Kontrolle beruhenden nationalen „Beschwerde-managementsystems“ – gingen in Südkorea einher mit einer nicht auf das Internet beschränkten, aber hinsichtlich dessen sehr avancierten Modernisierungsstrategie im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien – und zwar nicht nur in Bezug auf das Petitionswesen im engeren Sinn, sondern auch auf bürgerschaftliche Partizipation insgesamt. Die englischsprachigen Quellen legen es nahe, das südkoreanische Modell als einen Versuch zu charakterisieren, zentral und unter Einsatz verschiedener Informations- und Kommunikationstechnologien (insbesondere Internet und Telefon) eine umfassende nationale Strategie zur E-Partizipation zu entwickeln und dabei das Petitionswesen organisatorisch und öffentlichkeitswirksam zu deren Kernelement zu machen.

Bei dem neuen zentralen E-Partizipationsangebot, das bald auch die lokale Ebene umfassend integrieren soll, wurde der ursprüngliche Fokus auf Beschwerden (vor allem über wahrgenommene Korruptionsfälle) durch ein umfassendes Konzept der E-Partizipation ersetzt, bei dem neben den Onlinepetitionen auch von der Politik initiierte Diskussions- und Umfrageangebote sowie die Möglichkeit von Anregungen („suggestions“) der Bürger zu politischen Themen bestehen. Das Amt des Ombudsmannes nimmt dabei eine Schlüsselrolle in der nationalen E-Demokratiestrategie ein. Zentrales Anliegen der Aktivitäten ist die Bündelung der regierungsseitigen Onlineangebote zum Petitionieren, zu politischer Diskussion und Beteiligung sowie zum Einbringen von Anregungen an die Politik. Strategisches Ziel ist die Schaffung einer „wahrhaft partizipatorischen“ öffentlichen Verwaltung, die „partizipationsbasierte“ politische Diskussions- und Entscheidungsprozesse ermöglicht (PCGID 2007). Diese Anstrengungen können auch als Reaktionen auf das starke politische Onlineengagement (insbesondere jüngerer) südkoreanischer Bürger begriffen werden.

Ähnlich wie das britische Beispiel, aber noch deutlicher, zeigt Südkorea, dass nationale Exekutiven aufgrund ihrer öffentlichen Sichtbarkeit und Ressourcen prinzipiell eine entscheidende Rolle in Modernisierungsprozessen des Petitionswesens einnehmen können. Ob in dieser Hinsicht auch andere Exekutiven zumindest als „schlummernde Riesen“ einzuschätzen sind, ist eine Frage, bei deren Beantwortung die besonderen Kräfteverhältnisse zwischen Exekutive und Legislative in Südkorea und Großbritannien, mit ihren jeweils eher schwachen Parlamenten, zu beachten sind. Im Fall Südkoreas kommt hinzu, dass dort erhebliche Legitimationsdefizite des politischen Systems bestehen und dass die E-Partizipationslandschaft auf allen politischen Ebenen sehr weit entwickelt ist. Geht man davon aus, dass die Internetnutzung auch in Ländern wie Deutschland sich der in Südkorea in Zukunft annähern wird – zumindest in punkto Durchdringungsraten mit schnellen Verbindungen, vielleicht aber

auch in der politischen Bedeutung –, dann erscheint es auf jeden Fall angeraten, auch eine ähnlich feste und umfassende Etablierung des Internets im Petitionswesen anzustreben wie dort. Dass dabei andere Kommunikationskanäle (wie z. B. das Telefon) nicht außer Acht gelassen werden sollten, zeigt das koreanische Beispiel ebenfalls.

5. E-Petitionen in Queensland (Australien)

Im Jahr 2002 eröffnete das Parlament des zu Australien gehörenden Einzelstaates Queensland seinen Bürgern die Möglichkeit, Petitionen auch via Internet einzureichen und mitzuzeichnen. Damit war Queensland – nach der Einführung des ITC E-Petitioner in Schottland (Kap. V.2) – das zweite Parlament der Welt, welches ein E-Petitionsangebot einführt.

Obwohl der ITC E-Petitioner durchaus „Pate“ für die Einführung des internetbasierten Angebots des Parlaments in Brisbane stand, weicht das australische System in vielerlei Hinsicht vom schottischen Ideengeber ab. Verantwortlich hierfür ist vor allem das stark vom Westminsterparlamentarismus geprägte Petitionsverfahren.

5.1 Rahmenbedingungen, Ziele und Einführung

Queensland ist einer der sechs Einzelstaaten des australischen Bundesstaates und verfügt damit im Unterschied zu Schottland über eine eigene Staatsqualität. Mit gut 4 Millionen Einwohnern ist Queensland, das den nordöstlichen Teil des Kontinents umfasst, nach New South Wales und Victoria der drittbevölkerungsreichste Staat Australiens.

Die Grundzüge des politischen Systems Queenslands basieren auf dem sogenannten Westminstermodell parlamentarischer Regierung (Lijphardt 1999, S. 9 ff.). Anders als in Schottland, dessen neue Institutionen als bewusster Gegenentwurf zu Westminster konzipiert wurden, prägt dieses politisch-institutionelle Leitbild bis heute nachhaltig die parlamentarischen Verfahren in Brisbane. Die Exekutive Queenslands besteht aus dem Gouverneur („Governor“), welcher den britischen Monarchen vertritt und auf Vorschlag des Premiers ernannt wird, und dem von der Parlamentsmehrheit gewählten Premier. In seiner Funktion als Regierungschef, der die in strenger Fraktionsdisziplin eingebundene Mehrheitsfraktion des Parlaments dominiert und üblicherweise auch Vorsitzender der Regierungspartei ist, ist er unumstritten die zentrale politische Figur. Obwohl seit den 1980er Jahren Anstrengungen unternommen wurden, das Ausschusswesen des Parlaments zu stärken, ist deren Einfluss auf Gesetzgebung und Politikgestaltung im Vergleich zu klassischen „Arbeitsparlamenten“ noch immer sehr gering. Gewählt wird nach einer Variante des Mehrheitswahlsystems („preferential voting“), die erhebliche Disproportionswirkungen zugunsten der jeweils stärksten Partei entfaltet (Nohlen 2000, S. 172).

Aufgrund der kombinierten Wirkung von politischen Orientierungen in der Wählerschaft und den ausgeprägten Disproportioneffekten des Wahlsystems ist Queenslands Wahlgeschichte von langen Phasen der Einparteiendomi-

nanz geprägt. Seit 1989 regiert die Australian Labor Party (ALP), wobei während dieses Zeitraums aufgrund einer erhöhten Wählervolatilität und des Aufstiegs neuer (Protest-)Parteien wie der rechtspopulistischen One Nation Party zwei Minderheitsregierungen gebildet werden mussten (Wanna 2003, S. 98). In den 1990er Jahren sank der Wähleranteil für die drei großen Parteien kontinuierlich.⁴¹

Politisch-kulturell weist Queensland im Vergleich zu den anderen Regionen des Landes einige Besonderheiten auf. So charakterisiert Wanna (2003, S. 78 ff.) politische Kultur und Werteorientierungen der Bürger als ausgesprochen pragmatisch, mit einer Neigung zu einem agrarisch geprägten Populismus, gepaart mit illiberalen sowie anti-intellektuellen Tendenzen. Dieser ländliche Populismus wird als einer der Faktoren herangezogen, um die politischen Eigenheiten des Einzelstaates – insbesondere das Phänomen der langanhaltenden Einparteiendominanz und die Neigung zur Wahl von starken Premiers, die in der Vergangenheit nicht selten autokratische Züge an den Tag legten – zu erklären (Bulbeck 1987; Mullins 1986).

Die eigentliche Initiative zur Nutzung des Internets für die politische Kommunikation zwischen Bürgern und öffentlichen Institutionen ging seinerzeit nicht vom Parlament, sondern von der Regierung aus – ein Umstand, der die ausgeprägte Exekutivdominanz des Parlaments in Brisbane unterstreicht. Ausgangspunkt der E-Petitionsaktivitäten des Parlaments war ein im Januar 2001 verabschiedeter „Plan zur Wiederherstellung von Integrität“ der damaligen Australian Labor-Party-Regierung unter Premier Peter Beattie, in welchem u. a. drei E-Demokratieinitiativen angekündigt wurden (Beattie 2001). Aufseiten der Regierung wurde „ConsultQLD“ angestoßen, welches internetbasierte Konsultationen zwischen Regierung und interessierten Bürgern ermöglichen sollte (www.getinvolved.qld.gov.au/consultqld). Mit Blick auf das Parlament waren zwei unterschiedliche strategische Maßnahmen vorgesehen: Neben der Einführung von elektronischen Petitionen sollten die Parlamentssitzungen als „webcast“ über das Internet übertragen werden (www.parliament.qld.gov.au/view/chamber). Alle drei Initiativen sind inzwischen umgesetzt worden und befinden sich seit einigen Jahren im Regelbetrieb.

Das gemeinsame Ziel der E-Demokratieinitiativen war, politische Partizipation und Bürgerengagement zu stärken. Zudem war es die erklärte Absicht der Regierung, dem fortschreitenden Ansehensverlust von Politik und öffentlichen Institutionen in Queensland entgegenzuwirken (Oakes 2006; Queensland Government/Department of the Premier and Cabinet 2001 u. 2005).

Die Hauptursache für die umfangreichen E-Demokratieaktivitäten zur Jahrhundertwende scheint die politische Krisenwahrnehmung der Akteure gewesen zu sein. So sahen sich die etablierten Parteien Queensland Ende der

1990er Jahre mit sinkenden Wähleranteilen und zum Teil dramatischen Erfolgen von neuen Antiestablishmentparteien konfrontiert. In der Wahrnehmung der damaligen Akteure war die veränderte wahlpolitische Dynamik vor allem Ausdruck einer Vertrauenskrise in der Bevölkerung, die sich in sinkenden Partizipationsraten und der Abkehr von etablierten politischen Prozessen widerspiegelte (Oakes 2006).

Wie in anderen liberalen Demokratien stellt auch in Queensland die Möglichkeit, Petitionen an die Legislative und/oder Exekutive zu richten, lediglich einen politischen Partizipationskanal unter mehreren anderen dar. Zentrale Stellung unter den Beteiligungsmechanismen kommt selbstverständlich den regelmäßig stattfindenden Wahlen zum Parlament des Einzelstaates zu, gefolgt von den Wahlen zu den Repräsentationskörperschaften der Kommunen. Im Unterschied zu Deutschland, aber in weitgehender Übereinstimmung mit vielen anderen liberalen Demokratien (Kucsko-Stadlmayer 2008; Nexus 2007, S. 16 f.) besteht in Queensland ein institutionalisiertes Ombudswesen, das Beschwerden über das Handeln staatlicher Organe entgegennimmt (www.ombudsman.qld.gov.au). Ein Großteil der individuellen Beschwerden über das Verwaltungshandeln wird in Queensland durch das Ombudswesen bearbeitet. Für die eher politischen Anliegen steht den Bürgern hingegen das Petitionswesen zur Verfügung.

Die in Queensland seit 2001 ins Leben gerufenen E-Demokratieaktivitäten verfolgen das erklärte Ziel, die bestehenden, traditionellen Partizipationsmöglichkeiten zu ergänzen. Getragen werden diese Initiativen von der Überzeugung, dass der Regierung, den Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen mehr Kanäle zur Verfügung gestellt werden müssen, um intensiver als bisher miteinander zu interagieren, sich besser zu informieren und sich über unterschiedliche Gesichtspunkte zu öffentlichen Angelegenheiten auszutauschen (Oakes 2005, S. 3).

Die Einführung des E-Petitionssystems erfolgte im Wesentlichen in zwei Schritten: Nach einer zwölfmonatigen Versuchsphase, beginnend im August 2002, und einer anschließenden Evaluation wurde das E-Petitionssystem Queensland im November 2003 – und damit noch vor Schottland – in den Regelbetrieb überführt. Die Konzipierung des im Vergleich zum schottischen ITC E-Petitioner deutlich weniger komplexen Softwaresystems wurde in enger Kooperation von Parlamentsverwaltung und der E-Democracy Unit der Regierung durchgeführt. Nennenswerte Schwierigkeiten oder Widerstände sind weder bei der Planung noch während der Einführungsphase des E-Petitionssystems aufgetreten; der Pilotversuch verlief insgesamt ausgesprochen reibungslos. Entsprechend unstrittig war dann auch die Überführung des Systems in den Regelbetrieb (Hogarth 2004).

Die Entwicklungskosten des E-Petitionsportals (einmalige Investitionskosten) wurden von der E-Democracy Unit der Regierung getragen (Laurie 2003, S. 6). Die Investitions- und Implementationskosten betragen etwa 80 000 AU-Dollar (ca. 45 000 Euro). Der Großteil dieser Ausgaben wurde für die erforderliche Hardware (Server),

⁴¹ Aufgrund der in Australien bestehenden Wahlpflicht bei Bundes- und Einzelstaatswahlen ist die Wahlbeteiligung als Legitimationsindikator für das politische System ungeeignet.

die Software (insbesondere Microsoft SQL Server Lizenzen) und die Arbeitszeit des hauseigenen Programmierers verwendet (Laurie 2003, S. 7 f.).

5.2 Verfahren und Technik

5.2.1 Prozedere

Vergleicht man die Petitionsverfahren der beiden Regionalparlamente Schottland und Queensland miteinander, ist zunächst zu berücksichtigen, dass im Falle Queensland das elektronische Angebot vor dem Hintergrund eines seit 19. Jahrhunderts bestehenden parlamentarischen Petitionswesens entwickelt wurde. Tatsächlich verfolgte man bei der Konzipierung des E-Petitionssystems dann auch das Ziel, das elektronische Verfahren so zu gestalten, dass es dem traditionellen Papierverfahren weitgehend entspricht (Oakes 2006, S. 2). In Schottland (Kap. V.2) hingegen, konnten und sollten hinsichtlich der Prozedere und der technischen Gestaltung neue Wege beschritten werden.

Prägend für das Petitionsverfahren in Queensland ist die Tradition des Westminsterparlamentarismus. Neben dem Sponsorshipmodell, das die formale Unterstützung eines Abgeordneten zur Einreichung einer Petition vorsieht, ist es vor allem die stark formalisierte und auf die Exekutive ausgerichtete Behandlung der Petitionen durch das Parlament, die an das britische Vorbild erinnert. Ein Petitionsausschuss besteht nicht.

Auch das Petitionsverfahren Queensland besteht aus drei Hauptphasen:

(1) Eröffnungsphase: Von besonderer Bedeutung für das Verfahren ist die Notwendigkeit, zunächst einen Abgeordneten zu finden, der die geplante Petition unterstützt und formal in das Parlament einbringt (Sponsorshipmodell). Bei der Auswahl des Abgeordneten sind die potenziellen Petenten zwar völlig frei, üblicherweise wenden sie sich aber an ihren jeweiligen Wahlkreisabgeordneten, um diesen als Sponsor zu gewinnen. Im Zuge dieser Kontaktaufnahme können sich die Petenten durch das Abgeordnetenbüro beraten lassen. Neben den formalen Anforderungen wird dann ggf. erörtert, welcher Einreichungsweg der geeignete ist und wie für eine Petition geworben werden könnte (Oakes 2006, S. 3). Papier- und E-Petition unterscheiden sich in der Eröffnungsphase somit dadurch, dass bei Papierpetitionen meist zuerst Unterschriften gesammelt werden, bevor ein Sponsor gesucht wird. Bei der E-Petition muss dagegen bereits zu Beginn des Prozederes ein Abgeordneter gefunden werden (Queensland Government 2006). Ist ein Sponsor gefunden, leitet dieser ein entsprechendes E-Petitionsantragsformular (www.parliament.qld.gov.au/EPetitions_QLD/HTML/RequestForm.pdf) an die Parlamentsverwaltung weiter. Sind alle formalen Anforderungen erfüllt, wird die Petition bis zum gewünschten Enddatum auf dem Internetportal des Parlaments veröffentlicht.

(2) Mitzeichnungsphase: Nach der Veröffentlichung der E-Petition können interessierte Queenslandler die Petition durch eine elektronische Mitzeichnung unterstützen. Ferner kann ein automatischer Benachrichtigungsservice

abonniert werden, der den Mitzeichner in der nächsten Petitionsphase über die Veröffentlichung einer offiziellen Stellungnahme eines Ministers zur Petition per E-Mail informiert. Die persönlichen Angaben der Unterstützer werden nicht veröffentlicht, es wird lediglich die aktuelle Gesamtzahl der Mitzeichnungen für eine E-Petition auf der Website angegeben. Eine über die Angabe der Postleitzahl hinausgehende Prüfung der Identität der Mitzeichner findet nicht statt. Die Unterschiede zwischen den beiden Petitionstypen in der Mitzeichnungsphase können sich auf das politisch-taktische Vorgehen der Hauptpetenten auswirken. So entfallen bei E-Petitionen die herkömmlichen Methoden zur Gewinnung von Unterschriften – etwa die direkte Ansprache von Passanten in Fußgängerzonen, vor Supermärkten oder in anderen öffentlichen Bereichen. Stattdessen muss Aufmerksamkeit auf eine E-Petition über die Nutzung von E-Mail-Verteilern und anderen netzwerkartigen Verbreitungswegen gelenkt werden. Es hat sich gezeigt, dass solche kommunikationsstrategischen Aspekte zunehmend Gegenstand der Beratung der Hauptpetenten werden, wenn sie sich in der Eröffnungsphase an einen Abgeordneten wenden (Oakes 2006, S. 3).

(3) Bearbeitungsphase im Parlament: Nach Ablauf der Mitzeichnungsphase wird die E-Petition geschlossen. Ab diesem Zeitpunkt werden Papier- und E-Petitionen verfahrenstechnisch identisch behandelt. Die Verwaltung legt eine Papierkopie der Petition sowie der Liste aller Mitzeichner an; anschließend wird die Petition offiziell dem Parlament vorgelegt („Tabling of an E-Petition“). Zu einem bestimmten Zeitpunkt innerhalb des parlamentarischen Sitzungsrhythmus verliert der „clerk“ die Petition im Plenum. Eine anschließende Aussprache ist nicht vorgesehen. Der politisch bedeutsamere Verfahrensschritt ist die Zuleitung der Petition an den jeweils zuständigen Minister. Dieser kann innerhalb von sechs Monaten eine offizielle Stellungnahme zur Petition abgeben. Sobald eine Stellungnahme eingeht, wird sie dem Parlament vorgelegt (Queensland Parliament 2008, S. 26 f.). Eine Debatte zur ministeriellen Antwort ist möglich, in der Regel wird davon jedoch kaum Gebrauch gemacht. Die Stellungnahme des Ministers wird auf der Website veröffentlicht und dem Sponsor sowie dem Hauptpetenten schriftlich zugeleitet. Die Mitzeichner einer E-Petition, die eine entsprechende Benachrichtigung gewünscht hatten, erhalten eine E-Mail mit einem Link zur Onlineversion der ministeriellen Stellungnahme (Laurie 2003, S. 13).

5.2.2 Struktur und Funktionalität

Das E-Petitionsportal des Parlaments von Queensland bietet den Nutzern vergleichsweise wenige Funktionen an: Neben der Möglichkeit, sich über das Petitionsverfahren und aktuelle wie abgeschlossene, elektronische wie herkömmliche Petitionen zu informieren, können E-Petitionen mitgezeichnet werden. Ironischerweise ist eine vollständige elektronische Einreichung der „E-Petition“, die über die ersten Initiierungsschritte hinausgeht, insbesondere wegen des Sponsorshipmodells gar nicht möglich. Eine Kommentierungsfunktion oder ein Diskussionsforum für die Nutzer wurde nicht eingerichtet.

Das Portal für die E-Petitionen ist in den Internetauftritt des Parlaments von Queensland integriert (www.parliament.qld.gov.au). Design, Struktur und „look and feel“ orientieren sich weitgehend an der Website des Parlaments. Bereits auf der Homepage ist unter dem Titel „Get involved!“ und unter dem Untertitel „start or sign a petition today“ ein Link zum E-Petitionsportal prominent platziert.

Auf der Ausgangsseite wird dem Besucher zunächst ein knapper Überblick über die Möglichkeit zur Einreichung und Mitzeichnung von Petitionen – sowohl elektronisch als auch im herkömmlichen Papierverfahren – gegeben. Links zur Informationsbroschüre über E-Petitionen, zum E-Petitionsantragsformular (beide als PDF) und zu den Kontaktdaten der Abgeordneten erleichtern den raschen Start einer E-Petition (www.parliament.qld.gov.au/view/EPetitions_QLD/). In der Rubrik zu den aktuellen Petitionen („Current E-Petitions“) werden die jeweils zur Mitzeichnung freigegebenen E-Petitionen aufgelistet (www.parliament.qld.gov.au/view/EPetitions_QLD/CurrentEPetitions.aspx). Neben dem Titel der Petition werden zudem Angaben zur Anzahl der Mitzeichner sowie zum Ende der Zeichnungsfrist gemacht. Von hier aus kann der Besucher weitere Informationen zu einer Petition aufrufen, so der eigentliche Petitionstext, Name und Adresse des Petenten sowie der Name des parlamentarischen Unterstützers. Über einen entsprechenden Link kann das Prozedere der Mitzeichnung eingeleitet werden (www.parliament.qld.gov.au/view/EPetitions_QLD/CurrentEPetition.aspx?PetNum=1030). Als besonderen Service wird dem Mitzeichner angeboten, per E-Mail über die Abgabe einer offiziellen ministeriellen Stellungnahme informiert zu werden.

Neben den noch in der Mitzeichnungsphase befindlichen E-Petitionen können über weitere Übersichtsseiten die bereits abgeschlossenen E-Petitionen („Closed E-Petitions“ www.parliament.qld.gov.au/view/EPetitions_QLD/ClosedEPetitions.aspx) und die „Tabled Paper Petitions“ (www.parliament.qld.gov.au/view/EPetitions_QLD/PaperPetitions.aspx) mit den jeweiligen Petitionstexten eingesehen werden. Wenn auch das im Internet angebotene begleitende Informationsmaterial zu einer Petition nicht so umfangreich ist wie in Schottland – dies natürlich auch wegen des sehr viel eingeschränkteren Verfahrens in Queensland –, ist beiden E-Petitionssystemen gemeinsam, dass alle Petitionen, egal auf welchem Weg sie eingereicht wurden, im Internet nachlesbar sind. Liegen Stellungnahmen von Ministerien zu einer Petition vor, dann werden diese auch von der jeweiligen Petitionsseite verlinkt und zum Abruf über das parlamentarische Petitionssystem bereitgestellt.

5.3 Bisherige Erfahrungen

Der zwölfmonatige Pilotversuch des Parlaments von Queensland zur Mitzeichnung von Petitionen im Internet wurde 2003 von der E-Democracy Unit der Regierung evaluiert (Laurie 2003, S. 2). Die wesentlichen Schlussfolgerungen dieser Evaluation und die zentralen Ergebnisse einer freiwilligen Onlinenutzerbefragung werden im Folgenden zusammengefasst.

Tabelle 9 stellt die wichtigsten Kennziffern zur Nutzung des Petitionswesens dar. Ab 2002 – also mit dem Start des Pilotversuchs – sind diese Daten jeweils auch für das E-Petitionssystem angegeben.

Tabelle 9

Papier- und E-Petitionen: Nutzungszahlen 1999 bis 2007

Petitionen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Anzahl</i>									
Papier	193	139	77	109	115	115	136	119	170
elektronisch	–	–	–	3	22	18	40	47	35
insgesamt	193	139	77	112	137	133	176	166	205
<i>Mitzeichner</i>									
Papier	130 841	114 577	122 096	198 176	134 027	97 119	132 665	143 676	152 061
elektronisch	–	–	–	1 663	7 234	5 641	27 552	98 504	102 213
insgesamt	130 841	114 575	122 096	199 839	141 261	102 760	160 217	242 180	254 274
<i>Ø Zahl Mitzeichner/Petition</i>									
Papier	678	824	1 586	1 818	1 165	845	975	1 207	894
elektronisch	–	–	–	554	329	313	689	2 096	2 920
insgesamt	678	824	1 586	1 784	1 031	773	910	1 459	1 240
<i>Ø Zahl der Petitionen/Monat</i>									
	16,1	11,6	6,4	9,3	11,4	11,1	14,6	13,8	17

Quelle: Table Office/Queensland Parliament 2007 u. 2008

Die Zahl der Einreichungen unterliegt im Zeitverlauf deutlichen Veränderungen. Der Schwankungsbereich für den in Tabelle 9 abgebildeten Zeitraum liegt zwischen 205 eingegangenen Petitionen im Jahr 2007 und lediglich 77 im Jahr 2001. Pro Jahr wurden zwischen 1999 und 2007 durchschnittlich 149 Petitionen eingereicht. Durch die Einführung der elektronischen Petition haben sich die Fallzahlen nicht wesentlich verändert. Vergleicht man den Zeitraum 1999 bis 2001 vor der Einführung der E-Petition mit den Jahren 2003 bis 2007, wird deutlich, dass die jeweiligen Durchschnittswerte der jährlichen Einreichungen mit 136 bzw. 155 Fällen im Rahmen der üblichen Schwankungsbreite liegen. Die Nutzung des elektronischen Einreichungswegs hat sich seit der Einführung 2002 kontinuierlich gesteigert; 2006 wurde der bisherige Spitzenwert von 47 E-Petitionen verzeichnet.

Auch die Gesamtzahl der Mitzeichnungen pro Jahr variiert deutlich. Fanden sich lediglich 82 705 Unterstützer für die Petitionen des Jahres 1998, waren es zwei Jahre zuvor 624 560 Mitzeichnungen (Table Office/Queensland Parliament 2007). Für den Zeitraum 1999 bis 2007 ist mit Blick auf die Gesamtzahl der Mitzeichnungen keine eindeutige Entwicklungsrichtung zu erkennen, die Zahl der Unterschriften bewegt sich zwischen etwas über 100 000 im Jahr 2004 und 254 000 im Jahr 2007. Werden die Mitzeichnungszahlen der beiden Petitionstypen gegenübergestellt, erreichen die Papierpetitionen deutlich mehr Unterstützer als die E-Petitionen. Allerdings zeigt die Entwicklung zwischen 2002 und 2007 einen klaren Anstieg bei den elektronischen Mitzeichnungen.

Eindeutige Wechselwirkungen zwischen Papier- und E-Petitionen mit Blick auf die Zahl der Einreichungen sowie der Mitzeichnungswerte sind bislang nicht zu erkennen. Allerdings weisen die Daten seit der Einführung der E-Petition durchaus daraufhin, dass Bekanntheitsgrad und Akzeptanz dieses neuen Angebots kontinuierlich gestiegen sind. Das Anwachsen der durchschnittlichen Mitzeichnungszahlen lässt die Vermutung zu, dass neben der generell erhöhten Bekanntheit, die das E-Petitionssystem genießt, die Einreicher von E-Petitionen inzwischen wohl auch besser in der Lage sind, ihre Werbestrategien an den Erfordernissen des Mediums auszurichten.

Die Nutzer des E-Petitionsportals des Parlaments von Queensland hatten zwischen April 2003 und Mai 2005 die Möglichkeit, an einer Onlinebefragung zum E-Petitionssystem teilzunehmen. Insgesamt nahmen 736 Nutzer an der Befragung teil. Dies entspricht 3,5 Prozent der ca. 21 300 Mitzeichner, die in diesem Zeitraum E-Petitionen unterstützten. Die Altersstruktur der Teilnehmer weist eine starke Dominanz der Jahrgänge „30plus“ auf; 67 Prozent waren 36 Jahre oder älter. Den geringsten Anteil unter den Befragten hatten die Personen über 80 (1 Prozent) und unter 18 (4 Prozent) Jahren (Oakes 2005, S. 4). Da sich diese demografischen Eckdaten aus einer Selbstselektion einer Onlinebefragung ergaben, kann über die Repräsentativität für die Gesamtzahl der Nutzer nur spekuliert werden. Die Auswertung der angegebenen Postleitzahlen ergab, dass drei Viertel der Nutzer im

dichtbesiedelten Südosten Queenslands wohnen (Oakes 2005, S. 5). Gemessen an der Bevölkerungsverteilung ist das Hinterland Queensland jenseits der Region Brisbane und der Südküste unterrepräsentiert. Wird von einer weitgehenden Repräsentativität der Erhebung ausgegangen, muss gefolgert werden, dass einer der häufig angeführten potenziellen Stärken der internetbasierten politischen Beteiligung – nämlich die bessere Einbindung auch entlegener Regionen – im Rahmen des E-Petitionsangebots in Queensland offenbar nicht zur Geltung kommt. Im Gegenteil, es werden bekannte Zentrum-Peripherie-Strukturen auch im Onlinekontext repliziert.

Um den spezifischen Anforderungen des Onlinekontextes bei der Werbung für die Mitzeichnung von E-Petitionen künftig besser gerecht zu werden, haben sich die Betreiber vorgenommen, eine Informationsbroschüre („How to promote your ePetition“) für die Petenten zu entwickeln. Da die Abgeordneten und ihre Mitarbeiter ebenfalls eine wichtige Beratungsfunktion im Petitionsprozess einnehmen, soll auch hierfür ein spezielles Handbuch („ePetitioning guide for electorate offices“) herausgegeben werden. Noch in der Diskussion befindet sich die Frage, ob künftig internetbasierte Diskussionsräume parallel zum E-Petitionssystem angeboten werden sollten. So wird überlegt, nicht nur ein Diskussionsforum für E-Petitionen, die sich in der Mitzeichnungsphase befinden, zu schaffen, sondern auch Gelegenheiten zur kollektiven Entwicklung und Formulierung von Petitionen anzubieten (Oakes 2006, S. 4).

5.4 Zwischenresümee

Seit der Einführung des E-Petitionssystems im Jahr 2003 zählt Queensland nicht nur in Australien zu den Vorreitern bei der Nutzung des Internets als Partizipationskanal. Dass sich dort gleich mehrere E-Demokratieinitiativen – neben den E-Petitionen ist insbesondere „ConsultQLD“ zu nennen – erfolgreich etablieren konnten, lag an der Koinzidenz mehrerer begünstigender Faktoren: die politische Krisenwahrnehmung der Akteure angesichts sinkender Zustimmungsraten für die Altparteien, wachsende Konkurrenz von neuen Antiestablishmentparteien in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre und ein durchsetzungstarker Premier. Lag der Schwerpunkt der Aktivitäten Anfang des Jahrzehnts zunächst auf dem E-Petitionssystem, liegt der Fokus nunmehr deutlich stärker auf öffentlichen Konsultationen und der Förderung bürgerschaftlicher Beteiligung. Hintergrund dieser Akzentverschiebung scheint zu sein, dass die gestiegenen gesellschaftlichen Integrationserfordernisse nach mehr gemeinschaftsbildenden Anstrengungen rufen (Queensland Government/ Department of Communities 2005). Offenbar sieht die Regierung die Potenziale hierfür eher bei den interaktiven und diskursiven Verfahren wie „ConsultQLD“ als im E-Petitionssystem. Zwar erweitert das E-Petitionsangebot die Inputseite des politischen Prozesses; einen reziproken, mehrere Zyklen umfassenden Austausch von Argumenten leistet es indessen kaum.

Leider konnte im Rahmen der Untersuchungen zu Queensland (Lindner/Blümel 2008) nur wenig über die politischen Wirkungen des E-Petitionssystems in Erfahrung gebracht werden. Vonseiten der Betreiber wird insbesondere die erhöhte Responsivität betont, die das neue Angebot erzeugt habe. Zum einen sei durch die Öffentlichkeitskomponente des E-Petitionsverfahrens die Zahl der offiziellen Stellungnahmen der zuständigen Minister signifikant gestiegen – eine zweifellos erfreuliche Entwicklung. Zum anderen wird aber selbst der automatische Benachrichtigungsdienst, den Mitzeichner abonnieren können, als Beitrag zur verbesserten Responsivität des Parlaments gepriesen (Laurie 2003, S. 4). Inwieweit aber den inhaltlichen Anliegen der Petenten häufiger entsprochen wurde, ob die Agenden der Regierung beeinflusst wurden und ob sich eine veränderte politische Dynamik seit der Einführung des E-Petitionssystems ergeben hat, bleibt weitgehend unbeantwortet.

Eng verbunden mit dem Ziel, einen zusätzlichen Beteiligungskanal für die Bürger zu eröffnen, sollten mit dem E-Petitionssystem auch bislang eher unterrepräsentierte gesellschaftliche Gruppen einen verbesserten Zugang zum politischen Prozess erhalten. Dies ist gerade im politischen System Queenslands, wo es neue und territorial nicht verankerte politische Interessen ausgesprochen schwer haben, sich Gehör zu verschaffen und ausgeprägte Repräsentationsdefizite bestehen (Wanna 2003), ein sicherlich wichtiges Anliegen. Allerdings liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass jüngere Alterskohorten, ethnische Minoritäten und Bewohner der Peripherie verstärkt vom E-Petitionssystem Gebrauch machen würden.

Unklar – oder zumindest ambivalent – ist die Wirkung des prozeduralen „Filters“ (Sponsorshipmodell) im E-Petitionsverfahren. Zwar müssen auch herkömmliche Papierpetitionen von einem Abgeordneten unterstützt werden, damit eine Petition formal in das Parlament eingebracht werden kann, bei E-Petitionen ist dieser Schritt jedoch zwingend am Anfang des Verfahrens erforderlich. Hauptpetenten, die eine E-Petition eröffnen wollen, erhalten somit bereits in der Frühphase des Vorgangs die Gelegenheit, sich von einem Abgeordneten bzw. von dessen Mitarbeitern über formale Anforderungen und politisch-taktische Gesichtspunkte beraten zu lassen. Dies kann sicherlich dazu beitragen, die Chancen zur Durchsetzung des Anliegens zu erhöhen. Zugleich besteht aber auch eine gewisse Gefahr, dass die Petition in einer Weise modifiziert wird, die sich vom eigentlichen Ziel des Petenten entfernt.

Wird das E-Petitionssystem in Queensland mit dem schottischen verglichen, sticht der geringere Funktionsumfang des Angebots in Queensland unmittelbar ins Auge. Eine umfassende Erklärung für die spezifische Ausgestaltung des E-Petitionssystems in Brisbane wäre an dieser Stelle sicherlich verfehlt. Ein wesentlicher Faktor scheint aber die prägende Wirkung der etablierten parlamentarischen Prozedere – insbesondere Sponsorshipmodell und Exekutivdominanz – zu sein, die der Logik des Westminstermodells folgen.

6. E-Petitionen der norwegischen Kommunen

Die formale Möglichkeit für die Bürger Norwegens, ihren kommunalen Vertretungskörperschaften Anliegen zur Behandlung vorzulegen, besteht erst seit wenigen Jahren. Im Zuge einer Änderung des norwegischen Wahlgesetzes im Jahr 2003 wurde das Petitionsrecht auf kommunaler Ebene erstmals eingeführt. Der Begriff „Petition“ ist jedoch insoweit irreführend, als es sich in Norwegen eher um eine Form des Bürger- oder Einwohnerantrags handelt, zieht man eine bundesdeutsche Begrifflichkeit zu Vergleichszwecken heran. Die Behandlung der bürgerinitiierten Eingabe durch ein Kommunalparlament ist an ein Quorum von mindestens 300 bzw. 500 Unterstützern geknüpft. Wird der dafür geläufige norwegische Begriff „innbyggerinitiativ“ direkt übersetzt, müsste vielmehr von „Bürgerinitiative“ gesprochen werden, die im deutschen Kontext freilich wiederum eine andere Bedeutung hat. Sinngemäß wird in Norwegen die Möglichkeit, Eingaben über das Internet einzureichen, als „e-Initiativ“ bezeichnet. Um Verwechslungen zu vermeiden, wird im Folgenden von „Petitionen“ und „E-Petitionen“ gesprochen, wenn vom formalen Recht zur Eingabe von Anliegen auf kommunaler Ebene in Norwegen die Rede ist.

Im Gegensatz zu den internetbasierten Petitionssystemen Schottlands und Queenslands können die entsprechenden Aktivitäten der norwegischen Kommunen getrost als nahezu unbekannt bezeichnet werden.⁴² Neben der Sprachbarriere, die die internationale Rezeption erschweren, mag ein weiterer gewichtiger Grund für die geringe Aufmerksamkeit, die dem norwegischen Projekt zuteil wird, auch die bislang enttäuschende Nutzungsintensität der Angebote sein.

6.1 Rahmenbedingungen, Ziele und Einführung

Eingeführt wurde das Petitionsrecht als Reaktion auf den langanhaltenden Rückgang der Wahlbeteiligung bei Kommunal- und Regionalwahlen. Schon 1997 wurde vor diesem Hintergrund eine Regierungskommission einberufen, um das bestehende Wahlrecht und -system zu untersuchen und ggf. Reformvorschläge zu unterbreiten (NOU 2001). Ein Kernvorschlag der Kommission war, ein neues formales Beteiligungsrecht zu schaffen. Dieses Petitionsrecht sollte auf der kommunalen Ebene angesiedelt sein, da dort die Themen, Zusammenhänge und Konsequenzen der Eingaben am besten von den Bürgern eingeschätzt werden könnten. Dass die Initiative zur Einführung des neuen Partizipationsangebots auf kommunaler Ebene nicht aus dem Kreis der betroffenen Institutionen selbst – also den Städten und Gemeinden – kam, wirkte sich zu-

⁴² Die Ausführungen über das E-Petitionsprojekt der norwegischen Kommunen basieren auf einer Fallstudie, die von Marte Winsvold, Mitarbeiterin am Norwegischen Institut für Stadt- und Regionalforschung (NIBR), im Auftrag des Fraunhofer-ISI erstellt wurde. Das NIBR führte im Auftrag des norwegischen Kommunalministeriums die Evaluation des E-Petitionsprojekts durch. Die vollständige Studie ist abgedruckt in Lindner/Blümel (2008).

mindest zu Beginn der Reform ungünstig auf die Akzeptanz und Unterstützung durch die kommunalen Repräsentanten aus. Durch die Einbindung der kommunalen Ebene in die konkrete Ausgestaltung des Petitionsrechts konnte diese frühe „Hypothek“ jedoch entschärft werden. Wie in Queensland ging auch im norwegischen Fall die Idee, Petitionen auch auf elektronischem Weg einreichen zu können, auf den ITC E-Petitioner des schottischen Parlaments (Kap. V.2) zurück. Das E-Petitionsprojekt wurde von zwei Forschungsinstitutionen konzipiert und im November 2005 implementiert; die Finanzierung des zunächst zwei Jahre laufenden Projekts wurde aus Mitteln des Ministeriums für Regional- und Kommunalangelegenheiten bestritten. Das E-Petitionssystem wurde zuerst in den drei Kommunen Eidsvoll, Hole und Lørenskog eingeführt. Ein Jahr nach dem Beginn des Pilotversuchs wurden elf weitere Kommunen am Projekt beteiligt.⁴³ Offiziell endete der Pilotversuch im November 2007. Die Software für das E-Petitionssystem wurde von einer Arbeitsgruppe neu entwickelt, in der Vertreter der beiden Forschungsinstitutionen und der drei Kommunen eingebunden waren.

Mit dem E-Petitionsprojekt war angestrebt worden, das neue Petitionsrecht in der Bevölkerung bekannt zu machen und dessen Nutzung zu steigern. Zudem wurden vier Hauptziele postuliert, die sich spezifisch auf die Onlinekomponente bezogen: (1) die Erleichterung des Zugangs, (2) die Erhöhung der Transparenz der Verfahren, (3) die Anreicherung des Informationsangebots und (4) die Aktivierung insbesondere der jüngeren Altersgruppen.

Obwohl öffentlich kaum Ablehnung gegenüber dem E-Petitionssystem artikuliert worden war, hatten einige Kommunalpolitiker in späteren Interviews, die im Rahmen der Projektevaluation durchgeführt wurden, durchaus Vorbehalte geäußert.

Grundsätzliche Skepsis gegenüber dem neuen Petitionsrecht – unabhängig vom Einreichungsweg – wurde damit begründet, dass Petitionen die repräsentative Demokratie unterminieren würden, weil die Bürger damit die politischen Parteien als klassische Interessenartikulations- und -aggregationsinstanzen leichter umgehen könnten. Zudem wurde argumentiert, dass durch das neue Petitionsrecht ein unnötiger Antagonismus zwischen Bürgern einerseits und Kommunalvertretern andererseits erzeugt würde. Befürchtet wurde auch, dass Petitionen den politischen Prozess negativ beeinflussen könnten. Während in den Stadt- und Gemeinderäten die Behandlung politischer Themen systematisch und auf der Basis von zeitlichen Prioritäten erfolgt, könnten sich Politiker verpflichtet fühlen, diese Prioritäten zugunsten der Petitionsanliegen zu verändern. Dies sei insbesondere vor dem Hintergrund der wachsenden Themenorientierung der Bürger problematisch, welche immer weniger das politische Ganze im Blick hätten. Ein Teil befürwortete das Petitionsrecht insgesamt, war jedoch hinsichtlich einer Onlinevariante

skeptisch. Begründet wurde dies damit, dass E-Petitionen es zu einfach machten, Themen auf die politische Agenda zu setzen. Im Gegensatz zur Papierpetition sei der internetbasierte Einreichungsweg zudem sehr unverbindlich, die Werbung um Mitzeichner könne weitgehend anonym erfolgen.

Betrachtet man die formalen Partizipationsmöglichkeiten, basiert die lokale Demokratie in Norwegen fast ausschließlich auf repräsentativen Verfahren. Erst mit der gesetzlichen Einführung des Petitionsrechts im Jahr 2003 wurde auch ein formales direktdemokratisches Element etabliert. Freilich existieren auch in Norwegens Kommunen zahlreiche informelle Beteiligungsmöglichkeiten. Zu den wichtigsten zählt zweifellos der direkte Kontakt zwischen Bürgern und gewählten Repräsentanten. Das Rollenverständnis vieler Kommunalpolitiker ist auch ausdrücklich das eines Ombudsmannes. Dass dieser direkte Kontakt auch mit Leben gefüllt wird, zeigt eine Umfrage aus dem Jahre 2003. Dort berichten 24 Prozent der Befragten, dass sie innerhalb der letzten vier Jahre Kontakt zu einem Kommunalpolitiker gehabt hatten (Saglie/Bjørklund 2005).

Obwohl noch nicht kodifiziert, waren Petitionsinitiativen schon vor 2003 keine Seltenheit. Wie in Tabelle 10 ersichtlich, stieg der Anteil der Bevölkerung, der an einer solchen informellen – da seinerzeit ohne gesetzliche Grundlage – Unterschriftenkampagne teilgenommen hat, kontinuierlich an. Seit der Einführung des kommunalen Petitionsrechts gingen bei 17 Prozent aller norwegischen Kommunen Petitionen ein (Klausen/Christensen 2006).⁴⁴

Tabelle 10

Beteiligung an Unterschriftenkampagnen 1985 bis 2003

Jahr	% der Bevölkerung
1985	19
1989	26
1993	24
1995	26
1999	30
2003	36

Quelle: Saglie/Bjørklund 2005

Weitere Beteiligungsmöglichkeiten sind die Sprechstunden der Stadt- und Gemeinderäte, in deren Rahmen Bürger Fragen an die Räte richten können. Nach Hovik/Stigen (2004) bieten 35 Prozent der Kommunen diese direkte Zugangsmöglichkeit an. Ein weiteres Drittel der Kommunen veranstaltet sogenannte „Ideenbörsen“, bei denen sich alle Bürger oder bestimmte Gruppen einbrin-

⁴³ Der Pilotversuch wurde nicht auf regionaler Ebene durchgeführt, da sich diese Ebene zum Zeitpunkt der Untersuchungen im Umbau befand und ggf. abgeschafft werden sollte.

⁴⁴ Weitere Daten über die Beteiligung an Petitionen seit der Einführung des Petitionsrechts liegen leider noch nicht vor.

gen können. Ein knappes Fünftel der Städte und Gemeinden geht auf die Bürger zu, indem an wechselnden Orten (Cafés, Einkaufszentren etc.) der Bürgermeister und/oder einige gewählte Vertreter Rede und Antwort stehen (Hovik/Stigen 2004).

Für Beschwerden über Verwaltungshandeln und Entscheidungen öffentlicher Stellen existiert in Norwegen auf nationalstaatlicher Ebene ein institutionalisiertes parlamentarisches Ombudswesen („sivilombudsmannen“) (www.sivilombudsmannen.no). Bei ihm gingen in den letzten Jahren jeweils in etwa 2.000 Beschwerden ein. Beschwerden, die in den Verwaltungsbereich von Kommunen und Regionalkörperschaften fallen, werden vom Ombudsmann behandelt, sofern die Selbstverwaltungsrechte der Kommunen davon nicht berührt sind. In der Literatur wird diese unklare und weitreichende Ausschlussregelung und damit verbundene Rechtsschutzdefizite bemängelt (Kucsko-Stadlmayer 2008, S. 314). Anliegen, die die Änderung oder Schaffung von Gesetzen zum Ziel haben oder bestimmte politische Entscheidungen durchsetzen wollen, fallen ebenfalls nicht in den Aufgabebereich des parlamentarischen Ombudsmannes.

6.2 Verfahren und Technik

6.2.1 Prozedere

Im Unterschied zu den Regionalparlamenten von Schottland und Queensland, die die rechtlichen Grundlagen für das Petitionswesen in eigener Verantwortung erlassen, wurde der allgemeine Rechtsrahmen für das Petitionsverfahren der norwegischen Kommunen auf nationaler Ebene formuliert. Die konkrete Umsetzung dieser – bislang insbesondere für das E-Petitionsverfahren noch sehr allgemein gehaltenen – Bestimmungen obliegt somit den Kommunen und deren Verwaltungen. Im Rahmen der Evaluation der Pilotkommunen wurden deutliche Unterschiede in der Handhabung von E-Petitionen von Kommune zu Kommune identifiziert. Während in einigen Fällen eine eher bürokratische Praxis gepflegt wurde, die auf einer strengen Einhaltung der formalen Bestimmungen beharrte, legten andere Gemeinden bei der Zulassung von E-Petitionen einen eher pragmatischen Stil an den Tag.

Ungeachtet dieser Variationsbreite lässt sich auch das kommunale Petitionsprozedere Norwegens in drei Hauptphasen gliedern. Die Eigenheiten des norwegischen Verfahrens werden nachfolgend besonders betont:

(1) Eröffnungsphase: Auch im norwegischen Fall gilt, dass bei der Initiierung einer elektronischen Petition frühzeitig, also noch vor der Mitzeichnungsphase, Kontakt mit der Verwaltung aufgenommen werden muss. Konkret kann die Initiierung einer neuen E-Petition über die Website der betroffenen Kommune erfolgen. E-Petitionen werden vor der Veröffentlichung auf formale Zulässigkeit geprüft. Wie bereits erwähnt, haben die Verwaltungen hierbei einen großen Ermessensspielraum, der es ihnen freistellt, auch Petitionen zuzulassen, die nicht den formalen Anforderungen entsprechen. Wird eine E-Petition zugelassen, nimmt die Verwaltung Kontakt zum Initiator auf. Neben der Mitteilung an den Einreicher, dass die

E-Petition die formalen Bedingungen erfüllt, kann das Kontaktgespräch ggf. auch für eine erforderliche Überarbeitung des Petitionstextes genutzt werden. Unmittelbar im Anschluss an die Kontaktaufnahme erfolgt die Onlineveröffentlichung der E-Petition.

Bei herkömmlichen Papierpetitionen erfolgt der Erstkontakt mit der Verwaltung üblicherweise erst nachdem der Hauptpetent ausreichend Unterschriften gesammelt hat.

(2) Mitzeichnungsphase: Sobald die E-Petition auf den Internetseiten der Kommune veröffentlicht ist, beginnt die Mitzeichnungsphase. Mitzeichnungsberechtigt sind alle Einwohner der betreffenden Kommune, unabhängig von der Staatsangehörigkeit.

Zeitgleich mit der Veröffentlichung einer neuen E-Petition wird jeweils ein eigenes Onlinediskussionsforum freigeschaltet. Mit dem Forum sollte den Bürgern ein virtueller Raum eröffnet werden, wo das Für und Wider des Petitionsanliegens diskutiert werden kann. An den Onlinedebatten können sich alle Internetnutzer beteiligen.

(3) Bearbeitungsphase: Hat eine Petition das erforderliche Unterschriftenquorum (300 Mitzeichner in Städten und Gemeinden, 500 in Landkreisen) erreicht, beginnt die politisch-administrative Bearbeitung des Anliegens durch die Kommune. Dabei ist es unerheblich, welchen Einreichungsweg eine Petition genommen hatte. Nach einer mehr oder weniger intensiven formalen Prüfung des Anliegens und der geleisteten Unterschriften wird die Petition dem zuständigen Fachreferat der Kommune zugeleitet. Das Fachreferat soll zur Petition Stellung nehmen und Vorschläge unterbreiten, wie das Anliegen umgesetzt werden kann. Dem Kommunalparlament wird die Petition zusammen mit der Stellungnahme des Fachreferats vorgelegt. Auch hier ist vorgesehen, dass der Hauptpetent über diesen Schritt informiert wird; zudem erhält er Auskunft darüber, wann die Petition im Rat behandelt wird. Nach Diskussion und Abstimmung wird der Hauptpetent über das Abstimmungsergebnis informiert.

Die zentralen Verfahrensunterschiede zwischen Papier- und E-Petition beziehen sich fast ausschließlich auf die Eröffnungsphase. Denn nur im Falle der E-Petition ist ein Kontakt zwischen Verwaltung und Hauptpetent noch vor der Unterschriftensammlung erforderlich. Bis auf den Umstand, dass bei E-Petitionen die Informationen über den jeweiligen Verfahrensstand auf der Website veröffentlicht werden sollten, sind die verwaltungsinternen Routinen für beide Petitionstypen identisch.

6.2.2 Funktionalitäten

Die E-Petitionsseiten der am Pilotversuch beteiligten Kommunen sind jeweils unterschiedlich gestaltet. Insgesamt orientieren sie sich jedoch an den Designprinzipien der jeweiligen lokalen Internetauftritte.⁴⁵ Deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen bestehen mit Blick auf die Platzierung der Verweise auf das E-Petitionsange-

⁴⁵ Siehe beispielweise das E-Petitionsportal von Lørenskog: <http://e-initiativ.custompublish.com/index.php?cat=48809>

bot: Während einige Kommunen bereits auf der Homepage auf die E-Petitionen hinweisen, sind diese Informationen bei anderen Kommunen eher versteckt und daher schwer zu finden.

Die Onlinefunktionalitäten des norwegischen E-Petitionensystems entsprechen hinsichtlich des Umfangs und der Nutzungsmöglichkeiten eher dem schottischen ITC E-Petitioner als dem Angebot des Parlaments von Queensland. Neben einem umfangreichen Informationsangebot über das allgemeine Verfahren sowie zu aktuellen E-Petitionen können Petitionen über die Website der Kommune initiiert und mitgezeichnet werden. Außerdem wird, wie beim schottischen und deutschen E-Petitionssystem, für jede E-Petition ein öffentliches Onlinediskussionsforum eingerichtet sowie eine „tell-a-friend“-Funktion angeboten.

6.3 Bisherige Erfahrungen

Während des zweijährigen Testzeitraums wurde das neue E-Petitionsangebot nicht besonders intensiv genutzt. In den 14 beteiligten Pilotkommunen wurden insgesamt nur 17 E-Petitionen eingereicht, die sich auf sechs Kommunen konzentrierten; bei acht Kommunen, also der Mehrzahl der Pilotkommunen, ging in diesem Zeitraum keine einzige E-Petition ein. Lørenskog und Horten liegen mit jeweils sechs eingegangenen E-Petitionen an der Spitze. Holmenstrand verzeichnete während der Testphase zwei, die Kommunen Larvik, Eidsvoll und Hole jeweils eine E-Petition. Diese Verteilung legt die Vermutung nahe, dass einer eingereichten E-Petition wahrscheinlich mehrere andere folgen. Dies könnte mit der lokalen Berichterstattung über eingegangene E-Petitionen zusammenhängen, die andere Bürger zu E-Petitionsinitiativen anregen könnten.

Zusätzlich zu den 17 E-Petitionen wurde in Lørenskog eine Papierpetition eingereicht. Diese Petition, die den Bau einer Skateboardrampe zum Gegenstand hatte, wurde von einer Gruppe von Teenagern initiiert.

In drei weiteren Fällen wurden die angestrebten E-Petitionen erst gar nicht veröffentlicht, da den jeweiligen Anliegen bereits nach wenigen Gesprächen mit der Kommunalverwaltung entsprochen werden konnte. Und schließlich wurde eine E-Petition aus formalen Gründen abgewiesen, da der Petitionsgegenstand kurz zuvor bereits vom Rat behandelt worden war.

Bei den elf abgeschlossenen E-Petitionen zeigen sich deutliche Unterschiede bei den Mitzeichnungszahlen. Nur zwei E-Petitionen erreichten das erforderliche Quorum von mindestens 300 Unterschriften, wobei in einem Fall parallel Unterschriften auch auf herkömmlichen Papierlisten gesammelt wurden. Von den restlichen neun E-Petitionen konnten eine knapp 200, zwei etwas mehr als 50 Mitzeichner gewinnen, die übrigen kamen alle auf weniger als 20 Unterschriften.

Die beiden Petitionen, die das erforderliche Quorum erreichten, wurden in den Räten verhandelt und positiv entschieden. Keine der sechs in Horten eingegangenen E-Petitionen erreichte hingegen das erforderliche Quorum. Dennoch nahm der Rat sie zu Kenntnis, allerdings wurde

über die Anliegen nicht abgestimmt. Drei weitere E-Petitionen, die ebenfalls zu wenige Mitzeichner fanden, wurden von den Räten nicht behandelt. Damit wird deutlich, dass die Kommunen unterschiedlich mit jenen E-Petitionen verfahren, die unterhalb des Unterschriftenquorums bleiben.

Inhaltlich bezieht sich die Mehrzahl der eingegangenen E-Petitionen auf Fragen der kommunalen Strukturentwicklung und auf verkehrspolitische Themen. Dieser Themenzuschnitt steht in einem engen Zusammenhang mit den Kompetenzen der norwegischen Kommunen, die insbesondere bei Strukturentwicklung und Nahverkehr einen relativ großen Entscheidungsspielraum genießen. Sozial- und bildungspolitische Bereiche wie Altenpflege, Kinderbetreuung oder das Grundschulwesen fallen zwar ebenfalls in den kommunalen Aufgabenbereich, allerdings haben die Kommunen aufgrund nationaler Gesetzesbestimmungen hier nur wenige Gestaltungsmöglichkeiten. Zudem sind die Kommunen gesetzlich verpflichtet, im Sozial- und Bildungsbereich bestimmte Mindeststandards nicht zu unterschreiten. Werden diese Dienste nicht angemessen angeboten, steht den betroffenen Bürgern der Klageweg offen. Im Vergleich zum Petitionswesen scheint daher der Rechtsweg wirkungsvoller zu sein.

Die Diskussionsforen wurden nur in einem sehr geringen Umfang genutzt. Keine der E-Petitionen erhielt mehr als zwölf Kommentare. Die Nutzungsintensität der Foren korrelierte dabei mit der Zahl der Mitzeichnungen. In der Mehrzahl wurden Aussagen getroffen, die die E-Petitionen unterstützen; „echte“ Debatten, in denen ein über mehrere Sequenzen hinweg erfolgter Austausch von Argumenten stattfand, entwickelten sich indessen nicht. Auch konnte keine Korrelation zwischen der Größe einer Kommune und der Nutzungsintensität der Foren beobachtet werden.

Obwohl das E-Petitionsangebot nur in geringem Umfang wahrgenommen wurde, gaben die Kommunalpolitiker an, dass das E-Petitionssystem durchaus den politischen Prozess in den Gemeinden beeinflusst habe. Einige Politiker sagten, sie fühlten sich den Anliegen der Petitionen stärker verpflichtet und auch weniger frei in der Meinungsbildung, als es bei anderen Gegenständen der Fall sei. Sie betrachteten es als schwierig, sich gegen die E-Petitionen auszusprechen, da sie befürchteten, dadurch als bürgerfern zu gelten. Ein weiterer Faktor, der zur veränderten politischen Dynamik beiträgt und dessen sich die Kommunalpolitiker bewusst sind, ist die verstärkte öffentliche Beobachtung, die mit der Behandlung von Petitionen einhergeht.

Hinsichtlich des potenziellen Einflusses des Petitionskanals auf politische Entscheidungen waren sich sowohl die befragten Petenten als auch die Kommunalpolitiker weitgehend einig, dass Petitionen nicht das wirksamste politische Mittel darstellten. Wenn jemandem ein bestimmtes Thema besonders wichtig ist, sei es effektiver, sich direkt an einen Stadt- oder Gemeinderat zu wenden. Zu bedenken ist indessen, dass bei formal korrekt eingereichten Petitionen, das Anliegen im Rat behandelt werden muss;

wird der Politiker persönlich angesprochen, steht es ihm frei, das Thema in den Rat einzubringen.

Aussagen einiger Kommunalpolitiker deuten daraufhin, dass weder das relativ junge Petitionsrecht noch das E-Petitionssystem in der norwegischen Bevölkerung als allgemein bekannt gelten dürfen. Diese Einschätzung wird durch eine repräsentative Befragung bestätigt, die im Rahmen der Evaluation des Pilotprojekts durchgeführt wurde. Demnach kennen 4 Prozent der Gesamtbevölkerung (n = 1 008) das neue Petitionsrecht. In den 14 Pilotkommunen liegt dieser Wert hingegen bei 20 Prozent (n = 1 901). Allerdings gaben nur 11 Prozent der Befragten aus diesen Kommunen an, die E-Petitionsangebote zu kennen. Die höhere Bekanntheit des Petitionsrechts in den Pilotkommunen ist sicherlich auf eine entsprechend erhöhte Berichterstattung in den lokalen Medien zurückzuführen. Aufseiten der Kommunen war eine systematische Pressearbeit mit Blick auf die E-Petitionen jedoch eher die Ausnahme als die Regel.

Trotz der unterschiedlichen Öffentlichkeitsmaßnahmen – so das Ergebnis der Evaluation – erwies sich der geringe Bekanntheitsgrad des E-Petitionsangebots als eine der wichtigsten Ursachen für die geringe Nutzung des Angebots.

6.4 Zwischenresümee

Gemessen an den Zielen, die im Vorfeld des Pilotprojekts formuliert wurden, fällt die bisherige Bilanz der E-Petitionsangebote auf kommunaler Ebene eher ernüchternd aus: Aus den bisher vorliegenden Daten kann der Schluss gezogen werden, dass sich die Zugänglichkeit zum Petitionsangebot durch das E-Petitionssystem leicht erhöht hat. Während innerhalb der Pilotgruppe bei etwas über 50 Prozent der beteiligten Kommunen Petitionen – herkömmliche und elektronische – eingereicht wurden, liegt dieser Wert bei den Kommunen, die lediglich den herkömmlichen Einreichungsweg anbieten, bei unter 20 Prozent. Ein wichtiger Faktor, der sich auf die Nutzung des E-Petitionsangebots auswirken kann, ist die Existenz von und der Zugang zu anderen Partizipationskanälen. So wurde das E-Petitionssystem in jenen Kommunen, die im Vergleich zu anderen Gemeinden ihren Bürgern weniger Inputkanäle wie Bürgersprechstunden zur Verfügung stellen, erheblich häufiger genutzt. Eine weitere – für die Initiatoren des Pilotprojekts überraschende – Erkenntnis war, dass die Hauptpetenten deutlich mehr Energie als erwartet in ihre Onlineunterschriftenkampagnen investieren mussten, um das erforderliche Quorum zu erreichen.

Das Ziel einer erhöhten Transparenz und verbesserten Kontrolle der kommunalpolitischen Prozesse sei weitgehend unerfüllt geblieben, da die Kommunen viel zu wenig und in manchen Fällen überhaupt nicht über den jeweils aktuellen Stand eines Petitionsverfahrens auf den Internetseiten informierten. Noch schwerer wiegt der Umstand, dass selbst die Hauptpetenten nicht bzw. nur unzureichend über den aktuellen Verfahrensstand informiert wurden.

Durch das E-Petitionsverfahren habe sich der Informationsstand der Kommunalpolitiker verbessert, da diese bereits in einer sehr frühen Phase des E-Petitionsverfahrens über die jeweiligen Anliegen in Kenntnis gesetzt werden. Ferner kann angenommen werden, dass durch die lokale Berichterstattung über neue E-Petitionen auch die allgemeine Öffentlichkeit über die jeweiligen E-Petitionen besser informiert ist, als dies bei den Papierpetitionen der Fall ist, da über diese meist erst nach Abschluss der Mitzeichnungsfrist berichtet wird. Somit erhalten die Bürger bei den E-Petitionen zumindest theoretisch mehr Gelegenheit, über eine Mitzeichnung nachzudenken. Eines der Ziele der Diskussionsforen war es, das Informationsangebot zu den jeweiligen Themen zu erhöhen, indem unterschiedliche Gesichtspunkte und Argumente ausgetauscht werden. Die Evaluation hat indessen ergeben, dass dieses Ziel durch die Foren nicht erreicht wurde.

Schließlich ist man dem Ziel, junge Menschen politisch zu aktivieren, nicht näher gekommen. Bis auf eine E-Petition, die von einer 17-Jährigen erfolgreich eingereicht wurde, zählten sämtliche anderen Petenten zu den ohnehin politisch aktiven Alterskohorten zwischen 35 und 50 Jahren. Interessanterweise stammte die einzige Papierpetition, die während des Untersuchungszeitraumes in den Pilotkommunen eingereicht wurde, von einer Gruppe von Teenagern. Diese gaben an, nicht zu viel Zeit vor dem Computer verbringen zu wollen und wählten daher bewusst die Offlinevariante als Einreichungsweg.

Das E-Petitionssystem, wie es gegenwärtig in den 14 Pilotkommunen besteht, wird aller Voraussicht nach auch weiterhin in Betrieb bleiben. Zudem wird davon ausgegangen, dass das System auch anderen Kommunen angeboten werden wird. Vor dem Hintergrund der bisher gesammelten Erfahrungen werden die beteiligten Pilotkommunen zusammen mit der Projektgruppe eine Änderung des bestehenden Petitionsrechts vorschlagen. Die Zulassungsregeln für Petitionen werden als zu anspruchsvoll angesehen und wirkten in vielen Fällen prohibitiv. Konkret wird angeregt, künftig auch Themen als Petitionsgegenstand zuzulassen, die vom Rat bereits behandelt wurden. Als weitere Nutzungsbarriere wurde der Name des Petitionsrechts identifiziert. Statt des aktuellen Begriffs, der im norwegischen Original wie in der deutschen Übersetzung die Bedeutung von „Initiative“ hat, sollte vielmehr an die norwegische Tradition der Unterschriftenkampagne angeknüpft werden. Dieser Begriff hätte im Vergleich zur Bürger- oder E-Initiative einen wesentlich höheren Wiedererkennungswert.

7. Nichtstaatliche Betreiber

Bereits eine schnelle Internetrecherche zum Thema elektronische Petitionen fördert zutage, dass internetbasierte Petitionsverfahren keineswegs die exklusive Domäne von Parlamenten und Regierungen sind. Neben den „formalen“ E-Petitionsangeboten staatlicher Institutionen, wie sie anhand von fünf einschlägigen Beispielen dargestellt wurden, existieren zahlreiche „informelle“ Systeme, die von nichtstaatlichen Akteuren betrieben werden. Hierbei handelt es sich insbesondere um E-Petitionen von Nicht-

regierungsorganisationen (NRO), die kampagnenspezifisch eingesetzt werden, sowie privatrechtliche, kommerzielle und nichtkommerzielle E-Petitionsplattformen, die eine internetbasierte Infrastruktur zur Initiierung und Mitzeichnung von E-Petitionen zur Verfügung stellen.

Zumindest auf den ersten Blick unterscheiden sich die E-Petitionssysteme von staatlichen und privaten Anbietern nicht grundsätzlich: In beiden Fällen können politische Anliegen elektronisch initiiert und zur Mitzeichnung via Internet veröffentlicht werden. Damit stehen die Angebote von Parlamenten und Regierungen durchaus in einem gewissen Konkurrenzverhältnis zu Nichtregierungsorganisationen und privaten E-Petitionsplattformen.

Um die strukturellen Unterschiede zwischen den E-Petitionsangeboten von staatlichen Organen, privaten Plattformbetreibern und Nichtregierungsorganisationen auszuloten, wurden die zentralen Charakteristika von kampagnengetriebenen E-Petitionsaktivitäten und privaten E-Petitionsplattformen anhand von ausgewählten Fallbeispielen beleuchtet (Lindner/Blümel 2008). Stellvertretend für die Nutzung von E-Petitionen im Rahmen von Themenkampagnen wurde der Fall „Control Arms“ betrachtet. Aus der Vielzahl an privatwirtschaftlichen Plattformbetreibern wurden „iPetitions“ und „PetitionThem“ herausgegriffen. Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchungen skizziert.

7.1 E-Petitionen im Rahmen von Kampagnen – das Beispiel „Control Arms“

Die Ziele, die nichtstaatliche Akteure mit dem Einsatz von internetbasierten Petitionssystemen verfolgen, unterscheiden sich meist deutlich von staatlichen Angeboten. Häufig werden E-Petitionssysteme von Nichtregierungsorganisationen als ein Teil der politischen Kampagnenarbeit eingesetzt. Ein prominentes Beispiel für ein solches E-Petitionsangebot stellt „Control Arms“ (www.controlarms.org) dar. „Control Arms“ ist ein gemeinsames Projekt von zwei der größten international agierenden Nichtregierungsorganisationen: Oxfam und Amnesty International (AI). In der Kampagne geht es um das Verbot und die Eindämmung von Handfeuerwaffen auf internationaler Ebene. Im Jahr 2003 wurde zur Erreichung dieses Ziels ein E-Petitionsangebot entwickelt, das die Unterstützung dieser Kampagne mittels eines persönlichen Fotos ermöglicht. Bis Ende 2006 konnten mehr als 1 Million solcher „Unterschriften mit Gesicht“ gesammelt werden.

Unter kommunikationsstrategischen Gesichtspunkten sollten mit dieser Kampagne die internationalen Aktivitäten der verschiedenen Nichtregierungsorganisationen in diesem Feld besser gebündelt werden. Im Vorfeld hatten sich die Beteiligten bei AI intensiv mit neuen Instrumenten der politischen Kommunikation auseinandergesetzt. Die Kampagnenformate aus den 1990er Jahren galten inzwischen als veraltet. Für die beteiligten Organisationen AI und Oxfam war es daher wichtig, neue Formate in die Kampagnenorganisation zu integrieren. Die Möglichkeiten, die das Internet gerade für die Mobilisierung von Anhängern bot, waren bis zu diesem Zeitpunkt von beiden Organisationen noch nicht systematisch genutzt worden.

Der Vorteil der E-Petition bestand dabei zum einen darin, ein zunehmend globales Publikum für das Thema Waffenhandel über eine gemeinsame Kommunikationsplattform ansprechen zu können. Zum anderen bestand das Interesse, im Rahmen der Kampagne eine große internationale Datenbank aufzubauen, die für Mobilisierungen auch in Folgeprojekten zur Verfügung steht. Nach den Angaben eines leitenden Angestellten von AI existierte zu Beginn der Planungsphase im Jahr 2001 keine Gesamtdatenbank von Mitgliederadressen. Dieses organisatorische Defizit war ein starkes Argument bei der Einführung internetbasierter Instrumente.

Derartige Angebote im Internet stehen jedoch auch vor der Herausforderung, öffentliche Aufmerksamkeit zu erregen. Die Erzeugung öffentlichen Drucks ist dabei notwendig zur Durchsetzung der politischen Forderungen (Lahusen 1996). Öffentlichkeit kann über Kampagnen erreicht werden, in denen das inszenatorische Element überwiegt und so zur Überwindung von massenmedialen Selektionsbarrieren beiträgt. Politisches Marketing steht dabei vor der Herausforderung, immer spektakulärere Elemente in die Kampagnen zu integrieren. Auch die Entwickler der Kampagne „Control Arms“ haben nach Wegen gesucht, das inszenatorische Element auf das Internet zu übertragen.

Im Zentrum der Kampagne steht daher das persönliche Bild (Abb. 4). Oxfam und AI nannten die Petition daher die „Million Faces Petition“. Ziel war es, 1 Million Fotos von Personen zu sammeln, die ihr Gesicht für die Unterstützung der Kampagne zur Verfügung stellen. Die Wirkung von Bildern in der politischen Kommunikation ist in der Medien- und Kommunikationsforschung bereits häufig betont worden. Bilder werden dabei insbesondere eingesetzt, um eine Botschaft emotional aufzuladen. Die Multimedialität des Internets eröffnet dabei zahlreiche Möglichkeiten zur Visualisierung. Gerade Nichtregierungsorganisationen benötigen starke optische Stimuli, um Aufmerksamkeit für Kampagnen zu erzeugen (Speth 2007).

Ein weiteres inszenatorisches Element von Kampagnen, das die Bindung der Rezipienten an das Thema erhöhen soll, ist die dramaturgische Anlage: Kampagnen sind narrativ konzipiert mit einem Anfang, einem Höhepunkt und einem klar definierten Ziel. Allerdings ergibt sich aus dieser Konzeption die Notwendigkeit einer Konzentration auf ein Thema. Der Erfolg der sozialen Bewegungen der 1980er und 1990er Jahre speist sich gerade aus dieser Konzentration auf ein „single issue“ (Speth 2007, S. 19). Auch „Control Arms“ ist als ein solches Projekt zu verstehen, das sich um eine Kampagne herum organisiert. Diese dramaturgische Anlage hat Auswirkungen auf die Gestaltung des Petitionsangebots: Es ist eine Ein-Thema-Petition. Die Agenda ist damit „ex ante“ festgelegt, während klassische Petitionssysteme das Agendasetting bekanntlich den Nutzern zuweisen. So betrachtet hat die Nutzung des Internets im Rahmen der Kampagne eindeutig nicht zu einer gehaltvollen Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten der individuellen Unterstützer geführt.

Abbildung 4

„Control Arms Million Faces Gallery“



Quelle: www.controlarms.org/million_faces/index.php/gallery?pageID=2, abgerufen am 19. März 2008

7.2 Private Petitionsplattformen im Internet

Private und kommerzielle Anbieter von E-Petitionsplattformen sind neben Angeboten von Nichtregierungsorganisationen, die E-Petitionen häufig zu Mobilisierungszwecken nutzen, der großen und wachsenden Gruppe nichtstaatlicher Angebote zuzurechnen. Private Betreiber waren die Pioniere der internetbasierten Mobilisierung. Die ersten Initiativen, die im WWW Unterschriften sammelten, tauchten schon Mitte der 1990er Jahre auf. Sie zeichnen sich durch eine sehr große Angebotsvielfalt aus, die von der Initiierung bis zur Weitergabe der E-Petition zusammen mit den elektronisch gesammelten Unterschriften an den Adressaten reichen kann. Die beiden Internetplattformen „PetitionThem“ und „iPetitions“ zählen zu den Angeboten mit größerer Bekanntheit und zeichnen sich durch eine im Vergleich zu vielen Konkurrenzangeboten etwas aufwendigere technische Gestaltung aus.

Unter den kommerziellen Plattformen kann „iPetitions“ (www.ipetitions.com) als eines der besonders professionell gestalteten Angebote bezeichnet werden. Nach eigenen Angaben hat „iPetitions“ mehr als 1 Million Nutzer weltweit. Die Plattform wird betrieben von einer Gruppe, die sich „Angel Three Associates“ nennt. Die Mitglieder dieser Gruppe, wie der Website zu entnehmen ist, kom-

men aus den USA, Kroatien und Großbritannien. Die Betreiber der Seite bezeichnen sich selbst als Aktivisten. Sie begründen ihre Tätigkeit mit der Motivation, durch dieses Angebot einen Beitrag zur „Demokratisierung des Internets“ leisten zu wollen. Die Plattform finanziert sich zu großen Teilen aus Werbeeinnahmen, Spenden sowie Einnahmen aus den kostenpflichtigen „Premiumservices“. „iPetitions“ bietet seinen Nutzern ein breites Spektrum an Diensten an. Neben der Initiierung und der Mitzeichnung von E-Petitionen stellt „iPetitions“ auch eine Kommentierungsfunktion, ein Instrument zur Verwaltung des Mitzeichnungsprozesses („Control panel“) sowie einen Überblick über laufende E-Petitionen bereit. Darüber hinaus bietet die Plattform seinen Kunden gebührenpflichtige Premiumdienste an, die eine Beratung und Weitervermittlung der E-Petition an den Adressaten einschließen.

„PetitionThem“ (www.petitionthem.com) ist ein weiteres Beispiel für eine private und kommerzielle Plattform. Die Betreiber sind in Wales ansässig. Auch sie bezeichnen sich als Aktivisten und rechnen sich dem Spektrum der Bürger- und Umweltbewegungen zu. Nach eigenen Angaben wird „PetitionThem“ inzwischen von mehr als 1 Million Menschen genutzt und ist damit einer der größten privaten Anbieter von internetbasierten Petitionen.

Das Angebot finanziert sich vorrangig aus Werbeeinnahmen. Darüber hinaus existiert seit 2005 eine strategische Partnerschaft mit „Plus Three“, einer Marketing- und Entwicklungsfirma, die sich auf Dienste von Non-Profit-Organisationen spezialisiert hat. Sie profitiert von der „Glaubwürdigkeit und Anerkennung, die „PetitionThem“ erfährt“, indem sie ihren eigenen Mitgliedern die Dienste von „PetitionThem“ anbietet sowie die Mitgliederdaten auswertet. Im Gegensatz zu „iPetitions“ sind die Dienste bei „PetitionThem“ auf eine Basispetition beschränkt. „PetitionThem“ bietet seinen Nutzern keinen Premiumservice an, die Initiierung einer Petition ist daher in jedem Fall kostenfrei.

Beide Angebote erheben den Anspruch, einen Beitrag zur „Demokratisierung des Internets“ leisten zu wollen. Hinsichtlich der Ausgestaltung der für die E-Petitionssysteme vorgesehenen Funktionalitäten werden sie diesem Ziel aber in sehr unterschiedlichem Maße gerecht. Beide Betreiber bieten Instrumente zur Erstellung von Petitionen an, ohne dabei Themen vorzugeben. Damit unterscheiden sie sich von „Control Arms“, bei der eine Veränderung des Gegenstands der Petition nicht möglich ist. Allerdings sind die über die bloße Initiierung von E-Petitionen hinausgehenden Instrumente noch nicht dazu geeignet, Partizipation wirksam zu steigern. So verbirgt sich hinter der Funktionalität „discussion“ der Plattform „iPetitions“ kein Diskussionsforum, sondern lediglich eine Kommentierungsfunktion, deren Gebrauch an den Prozess der Mitzeichnung gebunden ist. Beiträge, die aufeinander Bezug nehmen, werden somit nicht ermöglicht. Eine dem Diskussionsforum des schottischen Parlaments vergleichbare Diskussionskultur kommt in diesem Fall nicht zustande. Im Hinblick auf die Beteiligungschancen der Nutzer ist die Plattform „PetitionThem“ deutlich besser ausgestaltet: Dort existiert ein Diskussionsforum, in welchem ein wechselseitiger Bezug der Nutzer aufeinander möglich ist. Kommerzielle Betreiber können sich also im Hinblick auf Diskussionsmöglichkeiten deutlich unterscheiden.

Im Unterschied zu staatlichen Betreibern ist den nicht-staatlichen Anbietern gemeinsam, dass sich die Nutzer nicht auf ein verbrieftes Petitionsrecht berufen können. Die Nutzungsbedingungen werden von den Betreibern im Rahmen ihrer Privatautonomie festgelegt. Die Zustimmung zu diesen Bedingungen ist Grundvoraussetzung für den Start des Petitionsprozesses. Aufgrund dieser privatrechtlichen Ausgestaltung der kommerziellen Plattformen steht es Betreibern frei, E-Petitionsangebote unterschiedlicher Qualität (und damit mit unterschiedlichen Erfolgchancen im Hinblick auf potenzielle Mitzeichner) gegen Geld anzubieten. Staatliche Betreiber in liberalen Demokratien sind hingegen verpflichtet, ihre Angebote in dieser Hinsicht nicht zu differenzieren.

Hervorzuheben ist die nutzerfreundliche Gestaltung der Angebote der kommerziellen Anbieter, die sich von den aktuell verfügbaren staatlichen E-Petitionssystemen positiv unterscheiden. Insbesondere die Plattform „iPetitions“ entspricht in weitaus stärkerem Maße den gestiegenen Ansprüchen an das Design von Webseiten als das der meisten staatlichen Betreiber.

8. Vergleich und Ausblick

Die Analyse der fünf staatlichen Beispiele für den Interneteinsatz im Petitionswesen und die kursorische Betrachtung von nichtstaatlichen Betreibern von E-Petitionsangeboten hat die Vielfalt unterschiedlicher prozeduraler und technischer Gestaltungsvarianten und politisch-institutioneller Kontexte gezeigt. Die nähere Betrachtung dieser Fälle lieferte – gerade in der Gegenüberstellung unterschiedlicher Anbietertypen – einige bemerkenswerte Erkenntnisse.

8.1 Onlinefunktionalitäten im Vergleich

E-Petitionen können, sieht man von der „ex ante“ bereits festgelegten thematischen Ausrichtung der „Control Arms“-Kampagne einmal ab, bei allen Anbietern durch die Nutzer initiiert werden. Die Option zur Mitzeichnung einer E-Petition wird von allen Anbietern offeriert, deren Angebote näher untersucht werden konnten.⁴⁶ Beide Funktionalitäten zählen gewissermaßen zum „Minimalangebot“ internetbasierter Petitionssysteme.

Auch werden auf den Internetseiten der meisten Anbieter Informationen zum aktuellen Verfahrensstand einer E-Petition präsentiert. Eine genauere Betrachtung zeigt indes, dass zwischen den ausgewählten Fällen beträchtliche Unterschiede hinsichtlich Nutzerfreundlichkeit, Detaillierungsgrad und Sorgfalt der Informationswiedergabe und -aufbereitung bestehen. Bei den privat-kommerziellen Plattformbetreibern können Angaben über den Verfahrensstand ohnehin nur sehr begrenzt sein, da die Einspeisung der E-Petition in den politischen Prozess nach der Mitzeichnungsphase (Einreichung) in der Regel dem Initiator der E-Petition obliegt.

Sehr uneinheitlich werden begleitende Diskussionsforen oder Kommentierungsmöglichkeiten offeriert. Und in einigen Fällen, in denen diese zusätzliche Beteiligungsmöglichkeit besteht, wird das Angebot – etwa bei den norwegischen Kommunen – in deutlich geringerem Umfang als die Mitzeichnungsmöglichkeit wahrgenommen. Ferner zeigt sich am Beispiel des schottischen „ITC E-Petitioner“, dessen Diskussionsfunktion im Vergleich zum norwegischen Fall etwas intensiver genutzt wird und wo zudem eine längere Erfahrung besteht, ein bislang ungelöstes Problem: Welche Funktion soll dieses diskursive Element im gesamten Petitionsverfahren einnehmen? Möchte man vermeiden, dass der Beitrag des Forums zur Entscheidungsfindung und Willensbildung gegen Null tendiert und damit zu einem pseudodemokratischen Instrument herabsinkt, müssen effektive Mechanismen geschaffen werden, die für eine engere Einbettung in und Anbindung an den Petitionsprozess sorgen. Dass „Control Arms“ auf die Einrichtung eines Forums verzichtet ist insofern konsequent, als dem Nutzer gar nicht erst suggeriert wird, inhaltlich-diskursive Beiträge zur Fortentwicklung der Kampagne leisten zu können.

⁴⁶ Soweit ersichtlich besteht diese Möglichkeit im Fall des zentralen südkoreanischen E-Partizipationsangebots zwar nicht, dafür besteht dort aber nach offiziellen Angaben die Möglichkeit, dass Bürger gemeinsam in Foren diskutieren und die Resultate dieser Forendiskussionen als Beschwerden oder Vorschläge einreichen (Lee 2007, S.12).

8.2 Prozedurale Merkmale im Vergleich

Neben den technisch-funktionalen Eigenschaften von internetbasierten Petitionssystemen sind prozedurale Aspekte prägend für die Ausgestaltung der Angebote.

Alle staatlichen Angebote arbeiten auf der Grundlage von rechtlich verbindlichen Geschäftsordnungen. Dort werden die jeweiligen Zulassungskriterien und Verfahrensvorschriften – mehr oder weniger detailliert – dargelegt. Gemeinsam ist allen hier untersuchten Fällen, dass das Anliegen einer Petition in den Kompetenzbereich des jeweiligen Adressaten fallen muss. Bedeutende Unterschiede sind hingegen mit Blick auf die Bearbeitung eingegangener Petitionen zu beobachten. Das Spektrum reicht dabei von einer intensiven Befassung bis zur schlichten „Weiterleitung“ vom Parlament an die Exekutive, bei der dann zuweilen auch noch unklar bleibt, inwieweit diese sich mit dem Anliegen befasst.

Aus Sicht eines potenziellen Petenten sind zunächst die formalen Zulassungsbedingungen bedeutsam. Erwartungsgemäß sind die informellen, nichtstaatlichen E-Petitionsangebote in dieser Hinsicht meist deutlich weniger anspruchsvoll als die formalen Angebote, die von öffentlichen Institutionen betrieben werden und dabei jeweils an bestimmte rechtliche Vorgaben gebunden sind. Andererseits kann sich der Petent bei den formalen Angeboten auf ein gesetzlich verankertes Petitionsrecht berufen und dieses ggf. einfordern, während der Zugang zu informellen E-Petitionssystemen weitgehend nach Belieben des Betreibers erweitert oder eingeschränkt werden kann.

Bei der Initiierung von E-Petitionen bei staatlichen Betreibern muss in der Regel zunächst Kontakt mit einer Verwaltungsstelle aufgenommen werden, die auf der Basis der rechtlichen Bestimmungen über die Zulässigkeit einer E-Petition befindet. Eine Besonderheit weisen Parlamente auf, die in der Tradition des Westminsterparlamentarismus stehen. So ist es sowohl im Falle des britischen Parlaments in London als auch im Parlament von Queensland erforderlich, dass der Hauptpetent einen Abgeordneten als „Sponsor“ seines Anliegens ausfindig macht. In der Praxis werden bei dieser Gelegenheit auch die wichtigsten Formalia des Petitionsantrags geprüft. Hinsichtlich der Anwendung der gesetzlichen Zulassungsregeln herrschen indessen bei den jeweils zuständigen Verwaltungsstellen teilweise große Ermessensspielräume, die nach Auskunft der Mitarbeiter auch in vielen Fällen genutzt werden, um den Bürgern zu helfen, ihr Anliegen erfolgreich in das Petitionsverfahren einzuspeisen. Dies gilt insbesondere für die Verwaltung des schottischen Petitionsausschusses und einige norwegische Kommunen. Eine persönliche Betreuung der Petenten durch Ansprechpartner in der Verwaltung scheint ein wichtiger Faktor zu sein, der die Akzeptanz und Bewertung des Angebots durch die Nutzer positiv beeinflusst. So können auf diesem Weg auch übertriebene Erwartungen an das Petitionsverfahren gedämpft und realistischere Einschätzungen zu den Erfolgsaussichten der Petition vermittelt werden. Dieser spezifische Aspekt sollte bei der Entwicklung von E-Petitionssystemen bedacht werden, wenn man aus Kostenüberlegungen heraus das Prozedere weitgehend automatisieren möchte.

Bei den staatlich betriebenen Petitionsangeboten besteht der wichtigste prozedurale Unterschied zwischen Papier- und E-Petition im vorgesehenen Zeitpunkt der Kontaktaufnahme mit der zuständigen Stelle: Während im herkömmlichen Papierverfahren üblicherweise zuerst Unterschriften gesammelt werden, die dann als Sammelpetition eingereicht und dem Adressaten übergeben werden, ist es beim internetbasierten Verfahren erforderlich, bereits vor der Mitzeichnungsphase mit der Verwaltung in Verbindung zu treten. Über die politische Wirkungsweise dieses im Vergleich zur Papierpetition deutlich früher einsetzenden prozeduralen „Filters“ ergaben sich indessen nur wenige Hinweise. Vermutlich sind die Folgen aus Sicht des Hauptpetenten ambivalent. Einerseits gibt es beim internetbasierten Verfahren frühzeitig die Chance, sich hinsichtlich des Petitionstextes und ggf. auch über taktische Fragen mehr oder weniger neutral beraten zu lassen. Andererseits ist nicht auszuschließen, dass das eigentliche Anliegen des Petenten im Zuge der Beratungen mit der Verwaltung (oder im Falle des Sponsorenmodells mit einem Abgeordneten) verändert wird. Ob und in welchem Umfang diese Wirkungen tatsächlich eintreten können, müsste in weiteren Studien untersucht werden. Beim herkömmlichen Papierverfahren werden Regelverstöße und ungeschickte Formulierungen der Petitionstexte in der Regel erst nach Abschluss der Unterschriftensammlung offenbar. Eine Ablehnung einer Papierpetition aus formalen Gründen dürfte hingegen politisch in dem Maße schwieriger werden, je mehr Unterschriften gesammelt wurden.

Bei den nichtstaatlichen E-Petitionsangeboten stellt sich die Frage der Verfahrensunterschiede bei den Einreichungswegen kaum. Die privatrechtlichen E-Petitionsplattformen unterbreiten ausschließlich internetbasierte Angebote. Im Falle von „Control Arms“ stellt die Sammlung von persönlichen Fotos von Unterstützern via Internet zwar das zentrale Element der internationalen Anti-Handfeuerwaffen-Kampagne dar. Allerdings wird diese virtuelle Säule um andere Kampagnenelemente ergänzt. So besteht etwa im Rahmen von öffentlichen Veranstaltungen der beteiligten Nichtregierungsorganisationen auch die Möglichkeit, die Kampagne durch Unterschriften zu unterstützen. Hierbei handelt es sich jedoch eher um ein Instrument zur Einbindung von Unterstützern und Interessenten als um einen Beitrag zur öffentlichkeitswirksamen Stoßrichtung der „Million-Faces“-Kampagne. In Queensland und bei den norwegischen Kommunen sind herkömmliche und elektronische Unterschriften, die parallel gesammelt werden dürfen, hingegen gleichwertig; in Schottland genießen die elektronischen Unterschriften in der Verwaltung sogar ein etwas höheres Ansehen, da hier eine größere Authentizität vermutet wird. Auch beim E-Petitionssystem des Premierministers Großbritanniens können sowohl Unterschriften auf Papierlisten als auch im Internet gesammelt werden.

Tabelle 11 liefert einen Überblick über die zentralen funktionalen und prozeduralen Merkmale der untersuchten Fälle.⁴⁷

⁴⁷ Wegen der Besonderheit des E-Petitionssystems Südkoreas im Rahmen eines umfassenderen E-Partizipationsportals bleibt dieses hier außer Betracht.

Tabelle 11

Zentrale Charakteristika der Fallbeispiele im Überblick

	Schottland	Großbritannien	Queensland	Norwegen	Control Arms	Plattformen
allgemeine Hintergrundinformationen						
Anbieter typ	Regionalparlament	Regierungschef (Premierminister)	Regionalparlament	Kommunen	Nichtregierungsorganisationen	kommerziell, Nichtregierungsorganisationen
Einführungsjahr	2000	2006	2002	2005	2003	k.A.*
Einführungskosten	k.A.	27.000 br. Pfund	45.000 Euro	25.000 Euro	~ 40.000 Euro	k.A.
wichtige Onlinefunktionalitäten						
Initiierung durch Nutzer	✓	✓	✓	✓	–	✓
Mitzeichnung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Informationen zum Stand des Verfahrens	✓	✓	✓	✓	✓	–
Diskussionsforum	✓	–	–	✓	–	selten
wesentliche Elemente des (E-)Petitionsverfahrens						
Art der Zulassungskriterien	gesetzliche Nutzungsbedingungen	(gesetzliche) Nutzungsbedingungen	gesetzliche Nutzungsbedingungen	gesetzliche Vorschriften, untersch. Nutzungsbedingungen	Nutzungsbedingungen	Nutzungsbedingungen
Erstkontakt mit Anbieter	Verwaltung		Abgeordneter	Verwaltung	Betreiber	Betreiber

noch Tabelle 11

	Schottland	Großbritannien	Queensland	Norwegen	Control Arms	Plattformen
Verfahrensunterschied E- und Papierpetition	E-Pet.: Verwaltungskontakt vor Mitzeichnung; anschl. identisch	E-Pet: Prüfung auf Zulässigkeit vor Mitzeichnung; Papierpet. nicht öffentlich; anschließendes Verfahren ähnlich	E-Pet.: Verwaltungskontakt vor Mitzeichnung; anschl. sehr ähnlich	E-Pet.: Verwaltungskontakt vor Mitzeichnung; anschl. identisch	Papierpet. ohne Foto, Unterschrift wird nicht öffentlichkeitswirksam verwendet	-
parallele Unterschriften-sammlung	✓	✓	✓	✓	✓	-
Festlegung der Onlinemitzeichnungsphase	Hauptpetent, i. d. R. 6 Wochen	Hauptpetent, max. 12 Monate	Hauptpetent, max. 6 Monate	Hauptpetent	Betreiber	Hauptpetent

* Informationen zu den Gründungsdaten der beiden Beispielpetitionsplattformen liegen nicht vor. Bekannt ist indessen, dass ab Mitte der 1990er Jahre die ersten privaten Portale in Betrieb gingen.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Ein weiteres prozedurales Gestaltungsmerkmal von internetbasierten Petitionsangeboten besteht schließlich in der Definition der Mitzeichnungsphase. Bezüglich der Definitionsmöglichkeiten aus Sicht des Hauptpetenten ergab die vergleichende Betrachtung der untersuchten Fälle zwar gewisse Unterschiede, insgesamt aber doch einen relativ großen Spielraum für die Petenten in der Bestimmung der Länge der Mitzeichnungsphase. So gibt es in Queensland eine Obergrenze von sechs, in Großbritannien (System des Premierministers) von zwölf Monaten. In Norwegen und bei den privaten E-Petitionsplattformen ist die Bestimmung der Mitzeichnungsphase allein Sache des Petenten. Auch in Schottland bestimmt der Hauptpetent – in Absprache mit der Verwaltung – die Dauer der Mitzeichnung.

8.3 Zielsetzungen der E-Petitionsangebote

Mit Blick auf die Beweggründe der jeweiligen Entscheidungsträger, internetbasierte Petitionsangebote einzuführen, ist bei der vertieften Untersuchung der fünf staatlich betriebenen E-Petitionssysteme – bei allen offensichtlichen historisch-konkreten Unterschieden – das Ziel der Legitimationsbeschaffung sehr deutlich geworden. In Schottland ergab sich die konkrete legitimatorische Herausforderung durch die Gründung einer neuen politischen Institution, deren Existenz es zu rechtfertigen galt. Das E-Petitionsangebot des britischen Premiers ist ein Element der langjährigen, auch international vielbeachteten Anstrengungen der Exekutive im Bereich E-Partizipation, die gerade auch mit Legitimationsdefiziten des politischen Systems begründet wurden. In Südkorea dürften die hohe politische und öffentliche Aufmerksamkeit für das Korruptionsproblem, die sich gerade auch im Internet äußernde Unzufriedenheit vieler Bürger mit der jeweiligen Regierungspolitik sowie die Defizite des Mediensystems zu den ausschlaggebenden Faktoren bei der Einführung petitionszentrierter E-Partizipationsangebote gezählt haben. Auch in Queensland und Norwegen kann die Einführung der internetbasierten Petitionsangebote als Reaktion auf bestimmte Legitimationsdefizite interpretiert werden. In beiden Fällen führten signifikante Veränderungen der politischen Partizipationsmuster zu einer Krisenwahrnehmung aufseiten der politischen Eliten. Während in Queensland ein dramatischer Rückgang der Wähleranteile für die etablierten Parteien bei gleichzeitigem Aufstieg neuer Protestparteien Ende der 1990er Jahre dazu beitrug, eine Chance für institutionelle Reformen zu eröffnen, reagierte man in Norwegen auf den Rückgang der Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene.

Dass auf das internetbasierte Petitionsverfahren als „Lösungsinstrument“ zurückgegriffen wurde, ist sicherlich mit der hohen Passfähigkeit dieses Beteiligungskanals mit den Prinzipien der repräsentativen Demokratie und dem eher moderaten politischen Transformationspotenzial von E-Petitionssystemen zu erklären. Schließlich werden aus dem verfügbaren kommunikationstechnischen Leistungsspektrum bevorzugt jene Anwendungen aufgegriffen, die eine hohe Übereinstimmung mit den strategischen Orientierungen und demokratietheoreti-

schen Leitvorstellungen der Akteure aufweisen (Lindner 2005, S. 837 f.).

Wird die konkrete Ausgestaltung der E-Petitionsangebote der vier staatlichen Fallbeispiele (Schottland, Großbritannien, Queensland und Norwegen) betrachtet, die (im Gegensatz zu Südkorea) hinsichtlich der Funktionalitäten und Verfahren näher untersucht werden konnten, ist festzustellen, dass sich technische Funktionalitäten und vorgesehene Verfahren eng an den jeweiligen Prozeduren der Papierpetitionen orientieren. Dies wird besonders deutlich am Beispiel des Parlaments von Queensland, dessen E-Petitionssystem als Ergänzung zum bereits bestehenden Papierverfahren eingeführt wurde. So spiegeln sich die zentralen Eigenschaften des exekutiv-dominierten Redeparlaments mit schwachem Ausschusssystem erwartungsgemäß auch im E-Petitionsverfahren wider: Im Anschluss an die elektronische Mitzeichnung und Einreichung wird das Anliegen ohne intensive Bearbeitung durch das Parlament an das zuständige Ministerium überwiesen, welches dann ggf. eine offizielle Stellungnahme veröffentlicht. Gänzlich anders stellt sich dies hingegen im schottischen Fall dar. Dieses Regionalparlament entspricht typologisch einem Arbeitsparlament mit stark ausgebautem Ausschusswesen. Entsprechend intensiv setzt sich der Petitionsausschuss mit den eingebrachten Anliegen auseinander, indem etwa im Rahmen des Petitionsverfahrens Stellungnahmen von Regierungsstellen und Informationen von Behörden eingeholt sowie öffentliche Anhörungen der Betroffenen durchgeführt werden. Besonders eindrucksvoll ist in diesem Zusammenhang der im internationalen Vergleich ausgesprochen hohe Grad an Informationstransparenz des schottischen Petitionsverfahrens, die nicht zuletzt durch das Internet realisiert wird. Dies ist auf die Gründungsphase des Parlaments zurückzuführen, in der Transparenz explizit zu einem zentralen institutionellen Leitbild erhoben wurde. Eingeschlagene institutionelle Pfade prägen somit herkömmliche und internetbasierte Petitionsverfahren gleichermaßen.

Werden die staatlichen E-Petitionssysteme mit den nicht-staatlich betriebenen Angeboten verglichen, stehen die strukturellen Differenzen insbesondere in zweierlei Hinsicht ins Auge. Der erste wesentliche qualitative Unterschied bezieht sich auf die Zieldimension der Angebotseinführung. Zu den zentralen Motiven der öffentlichen Institutionen zählt die politische Legitimationsbeschaffung. Durch die Einrichtung der internetbasierten Partizipationsgelegenheiten wird versucht, gegenüber der Öffentlichkeit ein erhöhtes Gewicht der Inputseite des politischen Prozesses zu signalisieren und ggf. auch mit Leben zu füllen. Demgegenüber ist das E-Petitionsangebot von „Control Arms“ zentrales Element einer professionell durchgeführten, auf die Schaffung von Öffentlichkeit abzielenden Themenkampagne. Die Legitimität des Kampagnenziels steht hierbei außer Frage, es geht allein um die Erreichung des „ex ante“ festgelegten politischen Ziels. Dementsprechend wird auf reichhaltigere Partizipationsangebote, die über die schlichte Unterstützung des Anliegens hinausgeht, verzichtet. Mit Blick auf die privaten E-Petitionsplattformen kann über die Ziele oft nur

spekuliert werden, da Angaben zu den Betreibern und ihren Beweggründen eher selten gemacht werden. Es liegt jedoch nahe zu vermuten, dass bei vielen Plattformen letztlich unpolitische Geschäftsmodelle im Zentrum stehen. Der zweite zentrale qualitative Unterschied zwischen öffentlichen und privaten E-Petitionsangeboten bezieht sich auf die Dimension der Verlässlichkeit und Rechtssicherheit. Während die staatlich betriebenen Petitionsangebote und ihre internetbasierten Varianten rechtlich verankert sind und damit aus Sicht des Bürgers bestimmte Nutzungsrechte und -ansprüche begründen, handelt es sich bei den übrigen Angeboten lediglich um privatrechtliche Beziehungen zwischen Anbieter und Nutzer.

8.4 Politische und institutionelle Auswirkungen

Aus der Perspektive von Parlamenten und Regierungen ist angesichts der zahlreichen nichtstaatlichen E-Petitionsangebote oft die Frage formuliert worden, ob hieraus ein für die öffentlichen Institutionen und ihren internetbasierten Angeboten problematisches Konkurrenzverhältnis erwächst, welches die öffentliche Sichtbarkeit und Akzeptanz der staatlichen E-Petitionssysteme beeinträchtigt. Ein Alleinstellungsmerkmal der Parlamente und Regierungen, die Initiierung und Mitzeichnung von Petitionen im Internet anzubieten, besteht jedenfalls nicht. Allerdings weisen insbesondere die obigen Überlegungen zu den strukturellen Differenzen zwischen unterschiedlichen Betreibertypen auf die großen Chancen der öffentlichen E-Petitionsangebote hin, sich positiv von den Privaten abheben zu können. So sind die Mitgestaltungs- und Partizipationsmöglichkeiten bei den hier untersuchten staatlichen Angeboten – mit Ausnahme vielleicht des E-Petitionssystems des britischen Premierministers – in der Regel überzeugender und reichhaltiger. Zudem weisen die staatlichen Petitionsangebote aus der Nutzerperspektive einen wesentlich höheren Grad an Rechtssicherheit und Verlässlichkeit auf. Lernen können indes einige der staatlichen E-Petitionsanbieter von den Nichtregierungsorganisationen und den privaten Plattformen: Mit Blick auf die optische Gestaltung und die Ergonomie haben zumindest die beiden Regionalparlamente und das norwegische kommunale E-Petitionssystem noch Nachholbedarf.

Ebenso interessant wie schwer zu beantworten sind Fragen nach den politischen Wirkungen von internetbasierten Petitionsangeboten. Vor dem Hintergrund des explorativen Charakters der Fallstudien müssen Aussagen über Partizipationsmuster, interessenpolitische Dynamik und Veränderungen der politischen Agenden entsprechend zurückhaltend getroffen werden.

Soweit Nutzungsstatistiken überhaupt vorliegen, ergaben sich Hinweise auf einen erheblichen Anstieg der Petenten- oder Mitzeichnerzahlen durch die Einführung der internetbasierten Angebote nur im Fall des britischen Premiers und Südkoreas, also bei Angeboten der Exekutive, die dabei auch eine erhebliche Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Da die E-Petitionsangebote in Schottland und Norwegen in etwa zeitgleich mit dem allgemeinen Peti-

tionswesen eingeführt wurden, können dort ohnehin keine Aussagen über die durch das E-Petitionssystem ausgelösten Nutzungsveränderungen gemacht werden. Die Daten für Queensland zeigen jedoch, dass sich die Gesamtzahlen der Petitionen als auch der Mitzeichner durch die Einführung des internetbasierten Einreichungskanals im Vergleich zur Situation ohne E-Petitionsangebot nicht wesentlich verändert haben. Mit Blick auf die parlamentarischen Petitionsangebote ebenfalls eher ernüchternd sind die Erkenntnisse, die sich aus der Analyse der soziodemografischen Zusammensetzung der Nutzerpopulationen ergaben. Bei keinem der Fälle, für die entsprechende Daten vorliegen, wurden durch die Einführung des E-Petitionssystems signifikant andere bzw. bislang politisch inaktive Gesellschaftsgruppen zur Partizipation angeregt. Obwohl diese Daten mit Vorsicht zu interpretieren sind, handelt es sich bei den Nutzern des schottischen Petitionssystems und des E-Petitionsangebots des Parlaments von Queensland um Personen, die einen überdurchschnittlich hohen formalen Bildungsgrad aufweisen, überwiegend männlich sind und mittleren Alterskohorten angehören. Die Untersuchung der Nutzerpopulationen des Modellversuchs des Deutschen Bundestages, wie im nachfolgenden Kapitel VI gezeigt wird, ergab weitgehend gleichartige Befunde.

Bestimmte hochgesteckte Hoffnungen auf durch internetbasierte Petitionsangebote ausgelöste Partizipationschübe haben sich also mit Blick auf die untersuchten staatlichen Fälle nur bei Angeboten der Exekutive erfüllt, und dies auch eher in quantitativer als qualitativer Hinsicht. Hierbei ist überdies in Rechnung zu stellen, dass das nach den Nutzerzahlen quantitativ gesehen besonders erfolgreiche E-Petitionsangebot des britischen Premiers gerade auch deshalb kritisiert wird, weil es zwar zur massenhaften Zeichnung von Petitionen angeregt hat, eine Deliberation über diese auf der eigenen Website aber nicht ermöglicht. Weitverbreitete Befürchtungen in Bezug auf die E-Partizipation sind indes zumindest bei den untersuchten parlamentarischen E-Petitionsangeboten nicht eingetreten: Die Analysen des TAB haben keine Hinweise auf einen systematischen Missbrauch der parlamentarischen E-Petitionssysteme oder auf deren systematische Nutzung durch professionelle Lobbygruppen oder gut organisierte Interessen ergeben.

Das südkoreanische und das britische Beispiel zeigen, dass Reformen des Petitionswesens mit informationstechnischen Modernisierungen einer ohnehin starken Exekutive gegenüber der Legislative weitere Vorteile verschaffen können, z. B. bei der Konkurrenz um Aufmerksamkeit in Bürgerschaft und Öffentlichkeit. Beide Beispiele demonstrieren, dass mit der nationalen Exekutive zu rechnen ist, wenn es um die aktuellen Wandlungsprozesse des Petitionswesens geht. Die erheblichen Ressourcen und die große Öffentlichkeitswirksamkeit der Exekutive können auch deren Initiativen zum Petitionswesen schnell sehr schlagkräftig werden lassen. Das südkoreanische Beispiel ist überdies deshalb von Interesse, weil es zeigt, wie in einem informations- und kommunikationstechnisch besonders weitentwickelten Land die Politik auf innenpolitische Krisen und auf die gewachsene po-

litische Bedeutung des Internets mit umfassenden Reformen reagierte: Das Internet wurde im Verbund mit anderen Informations- und Kommunikationstechnologien fest im Petitionswesen etabliert und Letzteres zum zentralen Element einer nationalen E-Partizipationsstrategie gemacht.

Ausgesprochen vage müssen leider die Aussagen zu den politisch-inhaltlichen Wirkungen der E-Petitionsangebote bleiben. Ob durch den erweiterten Zugang zum politischen System das „Agendasetting“ verändert wird, muss gegenwärtig unbeantwortet bleiben. Aus der Perspektive der politischen Entscheidungsträger ergaben sich aber zumindest im Falle Norwegens schwache Hinweise darauf, dass einige Kommunalpolitiker eingebrachte Petitionen – jedoch unabhängig vom Einreichungskanal – anders behandeln als „normale“ Tagesordnungspunkte. Und aus Queensland und Südkorea wird z. B. berichtet, dass die erweiterte Öffentlichkeitskomponente, die das E-Petitionssystem mit sich brachte, einen Anstieg der offiziellen Stellungnahmen der Regierung auslöste. Auch in dieser Hinsicht deutet sich künftiger Forschungsbedarf an: Es stellt sich die Frage, welchen Einfluss internetbasierte Petitionsangebote öffentlicher Institutionen tatsächlich auf Themenfindungs-, Politikgestaltungs- und Entscheidungsprozesse ausüben.

8.5 Lehren für den Deutschen Bundestag?

Abschließend soll die Frage aufgeworfen werden, ob es Elemente in den untersuchten E-Petitionssystemen und ihren Verfahrensweisen gibt, die auch für die Fortentwicklung des Petitionswesens des Deutschen Bundestages erwägenswert sein könnten – auch wenn die jeweils unterschiedlichen Bedingungen eine direkte Übertragbarkeit in der Regel nicht als realistisch erscheinen lassen. Geht man die Länder nochmals durch, so sollen die folgenden Elemente als besonders innovativ und vorbildlich hervorgehoben werden:

- Schottland steht für eine weitgehende internetgestützte Transparenz über alle Petitionen und das gesamte Petitionsverfahren mit einem umfassenden Zugang zu allen im Petitionsverfahren anfallenden Dokumenten.
- Schottland gibt auch ein Beispiel für die beliebige Kombination der Medien je nach den Präferenzen der Petenten: Petitionen können auf unterschiedlichen Wegen eingereicht, Unterschriften können herkömmlich oder im Internet gesammelt, beide Sammlungsarten können kombiniert werden, auch Petitionen, die auf Papier eingereicht wurden, können die elektronischen Mitzeichnungs- und Diskussionsmöglichkeiten nutzen und im Internet veröffentlicht werden.
- Das E-Petitionssystem Großbritanniens kann als vorbildlich gelten im Umgang mit aus formalen Gründen abgelehnten Petitionen. Abgelehnte Petitionen, oft ein Herd von Unzufriedenheit und Kritik, werden mit den Gründen der Ablehnung im Internet veröffentlicht, so dass sich die Öffentlichkeit ein Bild darüber machen kann, ob z. B. Kritik an der britischen Regierungspolitik ein Grund dafür war, dass die Petition nicht zugelassen wurde.

- Das britische System (ähnlich die Regeln in Schottland, Norwegen, Queensland) gibt den Petenten eine relativ große Freiheit in der Bestimmung der Mitzeichnungsfrist (und bei den Systemen in Schottland und Norwegen damit auch der Diskussionsfrist).
- Das in umfassendere Kontexte eingebundene E-Petitionssystem Südkoreas ist ein Beispiel dafür, wie eine Petitions- bzw. Ombudsstelle unter Nutzung moderner Internettechnologien zum Träger einer umfassenden bürgerschaftlichen Eingabe- und Partizipationsplattform wird.
- Aus dem System in Queensland kann man lernen, wie mit relativ geringen Mitteln sinnvolle Informationsdienstleistungen für die Bürger entwickelt werden können. Mitzeichner einer Petition können sich registrieren lassen, damit sie über die Stellungnahme des Ministeriums zur betreffenden Petition automatisch informiert werden. Ähnliche Mechanismen gibt es auch beim britischen E-Petitionssystem.

Die genannten Funktionen und Verfahrensweisen beziehen sich auf Eigenschaften, die das elektronische Petitionssystem des Deutschen Bundestages nicht kennt und die deshalb für dessen zukünftige Weiterentwicklung Anregungen bieten könnten.

VI. Evaluation des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ des Deutschen Bundestages

Vielleicht war die vorzeitige Auflösung des 15. Deutschen Bundestages im Sommer 2005 mit der vorgezogenen Neuwahl für die Modernisierung des Petitionswesens ein Glücksfall. Denn sie hat im Jahr 2005 Entscheidungen beschleunigt, die sonst womöglich im Alltagsgeschäft des Deutschen Bundestages länger gedauert hätten. Das vorliegende Kapitel wird zunächst diese Vorgeschichte des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ skizzieren (Kap. VI.1), dann die neu eingeführten Verfahren erläutern (Kap. VI.2) sowie die Ergebnisse der Evaluation des Modellversuchs darstellen (Kap. VI.3). Abschließend wird der derzeitige Stand der Überführung in den Regelbetrieb beschrieben (Kap. VI.4).

1. Vorgeschichte

Im Sommer 2005 hatte der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages einen Beschluss über die Einführung des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ gefasst, der im Kontext der Aktivitäten zum Interneteinsatz beim Deutschen Bundestag, aber auch im Kontext der Aktivitäten des Petitionsausschusses selbst besonders bemerkenswert war. Erstmals konnten Petitionen über das Internet eingesehen und öffentlich diskutiert werden. Damit setzte sich der Petitionsausschuss an die Spitze der E-Parlamentsaktivitäten im Deutschen Bundestag, zumindest in Bezug auf partizipatorische Element beim Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien. Es war ein Bündel besonders günstiger Bedingungen, die diesen Beschluss ermöglichten. Diese sollen hier zunächst kurz rekonstruiert werden.

Beschränkt man sich auf die 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, die mit der Neukonstituierung am 17. Oktober 2002 begann und mit der vorzeitigen Auflösung am 21. Juli 2005 endete, dann stand am Anfang der Koalitionsvertrag vom Oktober 2002 zwischen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Darin finden sich im Abschnitt über „Demokratische Beteiligungsrechte und Datenschutz“ Aussagen zur Etablierung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide, zur Nutzung des Internets zur Unterstützung politischer Entscheidungsprozesse als Teil der E-Demokratie und zur Ausgestaltung des Petitionsrechts zu einem politischen Mitwirkungsrecht (SPD und Bündnis 90/Die Grünen 2002, S. 67). Das bleibt naturgemäß im Vagen und die Passage zum Petitionsrecht greift die Internetnutzung nicht direkt auf.

In der Folgezeit kam es zu einigen in diesem Zusammenhang wichtigen Ereignissen. Im März 2003 informierte sich eine Delegation des Petitionsausschusses, fünf Abgeordnete von SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, über die Arbeit des Petitionsausschusses des erst 1999 etablierten schottischen Parlaments. In Zusammenarbeit mit dem International Teledemocracy Centre (ITC) der Napier-Universität in Edinburgh wurde dort im Probetrieb ein „E-Petitioner-System“ (ITC E-Petitioner) etabliert, das über das Internet die Eingabe von Petitionen, ihre Veröffentlichung, unterstützende Mitzeichnung und Kommentierung ermöglichte (Kap. V.2). Die Delegation konnte im Jahr 2003 eine Vorform desjenigen Systems sehen, das 2005 dann im Modellversuch des Deutschen Bundestages selbst eingesetzt wurde. Doch daran hatte damals vermutlich noch niemand gedacht.

Im November 2003 reichte der Sprecher der „Vereinigung zur Förderung des Petitionsrechts in der Demokratie e.V.“, Reinhard Bockhofer, per E-Mail eine Petition beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages ein, in der gefordert wurde, dass auch Petitionen per E-Mail, vorausgesetzt Name und Anschrift des Petenten seien ersichtlich, erlaubt werden sollten. Im Zuge der Bearbeitung der Bockhoferschen Petition wurde im Februar 2004 die rechtliche Unbedenklichkeit von E-Mail-Petitionen durch das Bundesministerium des Innern erklärt.

Im November 2004 legten schließlich die Koalitionsfraktionen dem Petitionsausschuss drei Anträge vor, die sowohl Ideen des schottischen E-Petitionssystems als auch der Bockhoferschen Petition aufgriffen und darüber hinaus Festlegungen des Koalitionsvertrags konkretisierten: Ein Antrag forderte die Zulassung von „E-Mail-Petition“ (Ausschussdrucksache 15/149), ein zweiter Antrag hatte die Einrichtung eines Modellversuchs zur öffentlichen Mitzeichnung von Petitionen im Internet zum Inhalt (Ausschussdrucksache 15/150) und ein dritter Antrag wollte öffentliche Anhörungen von Petenten bei Erreichung eines Quorums von 50 000 Unterschriften etablieren (Ausschussdrucksache 15/151).

Die in den folgenden Wochen und Monaten stattfindenden politischen Beratungen über diese Anträge führten einerseits zu einer über die Koalitionsfraktionen hinausgehenden, breiten politischen Zustimmung auch bei den Oppositionsparteien. Andererseits wies die Bundestags-

verwaltung auf erhebliche Realisierungsprobleme hin: Für eine ins Auge gefasste Eigenentwicklung des Bundestages für den Internetmodellversuch „Öffentliche Petitionen“ standen weder Haushaltsmittel für die Entwicklung noch Personal für den Betrieb des Systems zur Verfügung.

Im Februar 2005 reiste erneut eine Bundestagsdelegation nach Schottland, diesmal nur zusammengesetzt aus Vertretern der Bundestagsverwaltung (Unterabteilung Petitionen und Eingaben). In Schottland war zwischenzeitlich der ITC E-Petitioner im Routinebetrieb angelaufen (Kap. V.2). Maßgebliche Kräfte in der Unterabteilung Petitionen und Eingaben der Bundestagsverwaltung hatten am Modellversuch Interesse entwickelt und suchten u. a. in Schottland nach einer Lösung für seine Realisierung. Gestützt auf die Gespräche mit den schottischen Kollegen schlug die Bundestagsverwaltung nach ihrer Rückkehr aus Schottland dem Petitionsausschuss vor, das schottische System für den eigenen Modellversuch zu übernehmen. Für die Politik, die an anderer Stelle im Bundestag vergebens versuchte, die begonnenen E-Demokratieaktivitäten des Bundestages fortzuführen (Grundwald et al. 2006, S. 156 ff.), eröffnete dies einen Weg für eine schnelle und kostengünstige Realisierung.

Im Mai 2005 fand die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen statt, mit einem für die in Bund und Land regierende SPD sehr ungünstigen Ergebnis. In der Folge erklärte der damalige Kanzler Schröder, dass er baldmöglichst Neuwahlen anstrebe, die dann auch am 1. Juli 2005 durch die Vertrauensfrage eingeleitet und am 18. September 2005 durchgeführt wurden. Damit war klar, dass das, was mit den drei Koalitionsanträgen im November 2004 auf den Weg gebracht wurde und durch Koalitionsvertrag, Petitionen und Schottlandreisen vorbereitet war, nur eine Chance auf Verwirklichung in dieser 15. Wahlperiode hatte, wenn noch vor Sommerpause und Wahlkampf gehandelt und entschieden würde. In einem neugewählten Bundestag wäre die Entscheidungssituation wieder völlig offen gewesen. Tatsächlich fielen dann die notwendigen Beschlüsse in wenigen Wochen: Anfang Juni wurde im Petitionsausschuss die Onlinepetition (ehemals „E-Mail-Petition“, Ausschussdrucksache 15/149) bei mehrheitlicher Stimmhaltung der CDU/CSU, Mitte Juni der Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ (Ausschussdrucksache 15/150) einstimmig und die öffentlichen Anhörungen (Ausschussdrucksache 15/151) mehrheitlich beschlossen. Am 31. August 2005 fand eine Pressekonferenz statt, mit der der Startschuss für öffentliche und Onlinepetitionen zum 1. September 2005 gegeben wurde (zum Unterschied von öffentlicher und Onlinepetitionen siehe den Kasten). Am 5. September 2005 wurde die erste öffentliche Petition eingereicht.

Es ist müßig darüber zu spekulieren, ob ohne den „Beschleuniger“ der vorzeitigen Auflösung des Bundestages die angesprochene Petitionsreform noch hätte scheitern können. Auf jeden Fall haben zu dieser Petitionsreform wesentlich beigetragen der im Koalitionsvertrag bekundete Wille, auf diesem Gebiet aktiv zu werden, die unterstützende Petition von Bockhofer für E-Mail-Petitionen,

das konkrete Vorbild des E-Petitionssystems beim schottischen Parlament, die Möglichkeit, dieses System auch für den Deutschen Bundestag zu nutzen, sowie die starke Unterstützung aus der dem Petitionsausschuss zuarbeitenden Verwaltung. Im Folgenden geht es in erster Linie um den Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ (Kap. VI.3. ff.).

Onlinepetition und öffentliche Petition – Wo liegt der Unterschied?

Immer wieder zur Verwirrung führen die beiden Begriffe „Onlinepetition“ und „öffentliche Petition“. Beide Begriffe, wie sie vom Deutschen Bundestag verwendet werden, sind zu den elektronischen Petitionen zu rechnen. Unter einer Onlinepetition versteht der Deutsche Bundestag eine Petition, die über ein Webformular elektronisch eingereicht wird, sonst aber wie eine herkömmliche Petition behandelt wird, also nicht zu den öffentlichen Petitionen zählt. Eine öffentliche Petition wird ebenfalls elektronisch eingereicht – allerdings als Anhang einer E-Mail an den Petitionsausschuss. Sie stellt eine besondere Petitionskategorie dar: Sie wird – nach Prüfung der Zulassungskriterien – im Gegensatz zu allen anderen Petitionen im Internet veröffentlicht. Des Weiteren können über das Internet andere diese Petition unterstützend mitzeichnen sowie in einem Diskussionsforum das Für und Wider einer Petition debattieren.

2. Das Petitionsverfahren im Allgemeinen

Der Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ ist eingebettet in das normale Petitionsverfahren. Dieses soll hier zunächst zum besseren Verständnis kurz dargestellt werden (Deutscher Bundestag 2007; Franke 1999, S. 77 ff.; Schick 1996, S. 95 ff.; Zebalrog 2007g).

Bezieht man sich auf die Phaseneinteilung aus Kap. II.3 (Vorbereitungs-, Einreichungs-, Bearbeitungs- und Abschlussphase), dann liegt die Vorbereitungsphase einer Petitionseinreichung, also die Formulierung des Petitionstextes und gegebenenfalls die Organisation politischer Unterstützung z. B. durch Unterschriften, typischerweise außerhalb des eigentlichen, im Bundestag angesiedelten Petitionsverfahrens. Die Petition wird erst nach Abschluss dieser Vorbereitungsphase – gegebenenfalls mit Unterschriftenlisten – beim Ausschuss eingereicht und dann von diesem geprüft. Bei den elektronischen Petitionen im Rahmen des Modellversuchs greift das Verfahren allerdings bereits auf die Vorbereitungsphase über (siehe auch die ähnlich gelagerten Fälle in den Fallstudien zu elektronischen Petitionssystemen in Schottland, Queensland und Norwegen in Kap. V). Denn hier muss der Petent zunächst die Petition beim Bundestag einreichen; dieser prüft die Petition auf Zulässigkeit für die Veröffentlichung und erst dann können unterstützende Unterschriften über das elektronische Petitionssystem des Deutschen Bundestages gesammelt werden.

In der Einreichungsphase, unabhängig davon, auf welchem Weg die Einreichung erfolgt ist, prüft der Ausschussdienst des Petitionsausschusses zunächst in einer

Vorprüfung die Zulässigkeit einer Eingabe. Nicht als Petition behandelbar sind Eingaben, die u. a. nur eine Meinungsäußerung enthalten, in denen nur um eine Auskunft ersucht wird, die beleidigenden Charakter haben oder die in die Zuständigkeit anderer Petitionsstellen (z. B. der Länderparlamente) fallen.

Die eigentliche Bearbeitungsphase der zulässigen und behandelbaren Petitionen beginnt mit einer inhaltlichen Prüfung durch den Ausschussdienst. Dieser holt in der Regel Stellungnahmen bei den zuständigen Ministerien oder anderen zur Auskunft verpflichteten Stellen zum jeweiligen Gegenstand der Petition ein. Im Zuge dieser inhaltlichen Vorprüfung erledigt sich eine Reihe von Eingaben vor Eintritt in die eigentliche parlamentarische Behandlung: Entweder durch die sofortige Abhilfe durch die zuständige Stelle oder durch die geringe Chance auf Berücksichtigung des Anliegen („offensichtlich erfolglos“). Die solcher Art positiv oder negativ erledigten Petitionen werden in ein entsprechendes Verzeichnis aufgenommen und die Petenten informiert. Im Falle der „offensichtlichen Erfolglosigkeit“ werden die Petenten auf die Möglichkeit eines Widerspruchs hingewiesen.

Alle weniger eindeutigen Eingaben werden vom Ausschussdienst mit entsprechenden Stellungnahmen und Beschlussvorlagen versehen an zwei „Berichterstatter“ – Mitglieder des Petitionsausschusses – weitergeleitet. Diese prüfen die Unterlagen, holen eventuell weitere Stellungnahmen ein und legen dem Petitionsausschuss einen Antrag zur Beschlussfassung vor. Dieser kann z. B. lauten, dass der Petition nicht entsprochen werden kann oder dass sie an die Bundesregierung als Material zur Erwägung oder zur Berücksichtigung überwiesen werden soll. In den Sitzungen des Petitionsausschusses wird dann über diese Anträge entschieden⁴⁸ und diese an das Plenum des Deutschen Bundestages überwiesen. Dieses beschließt in der Regel in Form von Sammelübersichten und ohne Aussprache über die Beschlussvorlagen des Petitionsausschusses. Damit ist zunächst das parlamentarische Bearbeitungs- und Beschlussverfahren abgeschlossen.

Im Falle von Überweisungsbeschlüssen⁴⁹ an die Bundesregierung schließt sich eine weitere Phase an, das sogenannte Annex-Verfahren. Die Bundesregierung ist verpflichtet, über die Erledigung der Überweisungsbeschlüsse den Petitionsausschuss zu informieren. Billigt der Petitionsausschuss die Antwort, dann ist das Petitionsverfahren beendet, wird die Antwort aber als nicht ausreichend eingeschätzt, können weitere Stellungnahmen angefordert oder z. B. auch das Ministerium in den Ausschuss geladen werden.

⁴⁸ Es wurde im anderen Zusammenhang schon darauf hingewiesen, dass die große Mehrzahl der Behandlung und Beschlussfassung von Petitionen im Ausschuss in Form von Sammelübersichten erfolgt. Im Jahr 2007 hatte der Petitionsausschuss z. B. nur 479 Petitionen gesondert beraten (Einzelberatung). Insgesamt wurden 19 783 Petitionen abschließend behandelt (Petitionsausschuss 1980 bis 2008, Bundestagsdrucksache 16/9500, S. 7).

⁴⁹ Überweisungsbeschlüsse kommen im Petitionsverfahren nur sehr selten vor. Siehe Kapitel III.1.5, Tab. 5.

In diesem insgesamt sehr umfangreichen, auch zeitlich ausgedehnten und komplexen Verfahrensprozess spielt das elektronische Petitionssystem, wie es im Modellversuch „Öffentliche Petition“ verwirklicht wurde, nur ganz am Anfang in der Phase der Vorbereitung und Einreichung eine Rolle. Während der Bearbeitung ist das elektronische Petitionssystem nicht weiter tangiert. Nur am Ende des Verfahrens werden die Beschlussfassung und ihre Begründung auch im Internet veröffentlicht. Bei den herkömmlichen Petitionen erfolgt dies nicht, weder im Internet noch als Bundestagsdrucksache.

3. Bearbeitungsverfahren und Nutzungsfunktionen

Am 1. September 2005 begann der Modellversuch „Öffentliche Petitionen“, der gleichzeitig mit zwei weiteren Petitionsreformen etabliert wurde: zum einen der Einführung einer sogenannten Onlinepetition über ein Webformular, das von den Webseiten des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages aufgerufen werden kann (Abb. 5); zum anderen der Durchführung von öffentlichen Anhörungen derjenigen Petenten, die Sammel- oder

Massenpetitionen mit mehr als 50 000 Unterschriften eingereicht haben. Im Zentrum der vom TAB in Zusammenarbeit mit Zebralog durchgeführten Evaluation stand der Modellversuch „Öffentliche Petitionen“.⁵⁰

Während die Onlinepetition als neue Anwendung unter dem Dach des Webangebots des Bundestages eingerichtet wurde, lief die Software ITC E-Petitioner für den Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ auf einem Webserver der Napier-Universität in Edinburgh beim International Teledemocracy Centre (ITC). Da dies auch in der Webadresse ersichtlich war (<http://itc.napier.ac.uk/e-Petition/bundestag/>), führte dies bei den Nutzern, die eine Bundestagsadresse erwarteten, immer wieder zu Irritationen und Rückfragen.

⁵⁰ Die folgende Darstellung bezieht sich auf den Modellversuch und den Einsatz der Software ITC E-Petitioner von September 2005 bis Oktober 2008. Danach wurde der ITC E-Petitioner durch eine eigene Software des Deutschen Bundestages ersetzt. Die angegebenen Webadressen des Modellversuchs, die Bildschirmabbildungen und beschriebenen Abläufe entsprechen seit Oktober 2008 deshalb nicht mehr dem gegenwärtigen Stand öffentlicher Petitionen beim Deutschen Bundestag.

Abbildung 5

Webformular zur Eingabe von „Onlinepetitionen“

The image shows a screenshot of a web browser displaying the online petition form for the German Bundestag. The browser window title is "Deutscher Bundestag (Petitionsformular) - Opera". The address bar shows the URL: <https://onlinepetition.bundestag.de/ffw/action/invoke.do?id=Petition>. The page header features the logo of the German Bundestag. The main content area is titled "Petition an den Deutschen Bundestag" and includes the following information:

An den
Deutschen Bundestag
Petitionsausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Datum: 12.03.2008

Petition an den Deutschen Bundestag

Die mit einem * gekennzeichneten Felder müssen ausgefüllt werden, da ohne sie eine Petitionsbearbeitung nicht möglich ist.

Persönliche Daten

Adresse * Herr Frau

Name *

Vorname *

Titel

Ort *

Postleitzahl *

Straße * Nr. *

Land *

Telefon Fax

E-Mail *

At the bottom right of the form is a button labeled "Weiter".

Quelle: <https://onlinepetition.bundestag.de/ffw/action/invoke.do?id=Petition> (abgerufen am 12. März 2008)

Wie bei der Onlinepetition ändert sich bei der öffentlichen Petition (Kasten Onlinepetition und öffentliche Petition) zunächst das Medium der Eingabe. Bei der öffentlichen Petition ist es – etwas umständlich – ein elektronisches Formular, das auszufüllen und als Anhang einer E-Mail an den Bundestag zu schicken ist.

Neben der Eingabe detaillierter Adressangaben sind dort das Anliegen der Petition (Was soll der Deutsche Bundestag unternehmen?), eine Begründung sowie gegebenenfalls Anregungen für die Onlinediskussion auszufüllen. Im Ausschussdienst⁵¹ des Petitionsausschusses wird – neben den Adressangaben – geprüft, ob das formulierte Anliegen der „Richtlinie“ für öffentliche Petitionen entspricht. Diese sieht vor, dass Bitten oder Beschwerden als öffentliche Petition nur zugelassen werden, wenn sie ein Anliegen von allgemeinem Interesse zum Gegenstand haben und für eine sachliche, öffentliche Diskussion geeignet sind. Persönliche Bitten oder Beschwerden werden

als öffentliche Petition nicht akzeptiert. Daneben muss die Petition in den Zuständigkeitsbereich des Bundestages fallen und darf keine Beleidigungen enthalten oder zu Straftaten auffordern.

Darüber hinaus gibt es einen Entscheidungsspielraum des Ausschussdienstes für die Zulassung öffentlicher Petitionen. Diese können abgelehnt werden, wenn sachgleiche Anliegen schon vorgelegt oder entschieden wurden, die Petition offensichtlich erfolglos bleiben wird oder – und dies hat manche Kritik hervorgerufen – wenn der Petent bereits mit öffentlichen Petitionen im Internet präsent ist bzw. wenn dem Ausschussdienst die technischen oder personellen Kapazitäten zur Bearbeitung der öffentlichen Petition fehlen. Gerade die beiden letzten Punkte geben dem Ausschussdienst einen relativ großen Spielraum, eigentlich zulässige öffentliche Petitionen trotzdem auszuschließen.

Daran wird u. a. der Modellversuchscharakter deutlich. Der Bundestag bietet eine optionale Möglichkeit, Petitionen einzureichen, im Internet zu veröffentlichen, dort zu debattieren und Unterstützer zu suchen; der Bürger kann die öffentliche Petition für sich aber nicht einklagen. Das hängt auch damit zusammen, dass eine Ablehnung einer Petition als öffentliche Petition nicht ihre Ablehnung als

⁵¹ Unter dem „Ausschussdienst“ wird hier derjenige Teil der Bundestagsverwaltung verstanden, der unmittelbar für die Bearbeitung von Petitionen zuständig ist und den Petitionsausschuss in seiner Arbeit unterstützt. Insgesamt sind in der Unterabteilung Petitionen und Eingaben (Ausschussdienst) etwa 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt.

Abbildung 6

Liste öffentlicher Petitionen in der Mitzeichnung

Thema	Beauftragter	Wartungszeitpunkt	Status des Verfahrens
Wahlrecht Bundestag 16. Wahlperiode			
Elektronische Medien für die Bundestagswahl	Hartmut Fobbe	1. September 2008	in der Wartungszeit
Lebenshilfe für Behinderte im Bundestag	Wolfgang Weber	26. August 2008	in der Wartungszeit
Wahlrecht Bundestag 16. Wahlperiode	Frank Schöler	26. August 2008	in der Wartungszeit
Wahlrecht Bundestag 16. Wahlperiode	Ulrich Pöhl	26. August 2008	in der Wartungszeit
Wahlrecht Bundestag 16. Wahlperiode	Frank Schöler	26. August 2008	in der Wartungszeit
Wahlrecht Bundestag 16. Wahlperiode	Ulrich Pöhl	26. August 2008	in der Wartungszeit
Wahlrecht Bundestag 16. Wahlperiode	Ulrich Pöhl	26. August 2008	in der Wartungszeit

Quelle: http://itc.napier.ac.uk/e-Petition/bundestag/list_petitions.asp (abgerufen am 3. August 2008)

Petition bedeutet, sondern ihre „normale“ (Weiter-)Behandlung im Standardverfahren des Petitionsausschusses. Auf das Standardverfahren hat der Petent einen Rechtsanspruch, auf die Behandlung als öffentliche Petition allerdings nicht (Kellner 2007).

Der Modellversuch umfasst nun – neben der schon beschriebenen elektronischen Einreichung – im Einzelnen die folgenden Komponenten: Es gibt eine tabellarische Übersicht über alle aktuellen oder abgeschlossenen Petitionen. Daraus sind der Titel der Petition, der Name des Petenten, das Ende der Diskussions- und Mitzeichnungsfrist sowie der Stand der Bearbeitung der Petition („in der Mitzeichnung“, „in der parlamentarischen Prüfung“, „abgeschlossen“) zu ersehen (Abb. 6).

Über einen Mausklick auf den Namen des Petenten erhält man die zugehörige Postadresse, über den Petitionstitel kann man den genauen Text der Petition abrufen. Von dort kann man die Petition mit dem eigenen Namen unterzeichnen, wird über die schon erfolgten Mitzeichnungen informiert und kann die Liste der Mitzeichnungen sowie das zugehörige Diskussionsforum abrufen (Abb. 7). Einen Einblick in die Liste der Diskussionsbeiträge eines Forums zeigt Abbildung 8.

Ruft man eine abgeschlossene Petition auf, wird zusätzlich zum Petitionstext auch der Beschluss des Bundestages mit Begründung angezeigt. Eine weitere Funktion ist eine „elektronische Postkarte“, mit der man andere per E-Mail auf eine Petition aufmerksam machen kann.

Im Prinzip sollen öffentliche Petitionen genauso behandelt werden wie herkömmliche, schriftlich eingereichte Petitionen.⁵² Im Detail gibt es trotzdem Unterschiede im Verfahrensablauf. Wie schon dargestellt, wird nach Eingang einer öffentlichen Petition zunächst deren Zulässigkeit geprüft und unter Ausschöpfung des Ermessensspielraums der Richtlinie über deren Zulassung als öffentliche Petition entschieden. Im Falle einer Ablehnung werden die Obleute der Fraktionen informiert, die gegebenenfalls die Entscheidung der Verwaltung revidieren können. Für zugelassene öffentliche Petitionen beginnt dann zunächst eine sechswöchige Mitzeichnungs- und Diskussionsfrist. In dieser Zeit muss das Diskussionsforum beobachtet und gegebenenfalls moderierend oder sanktionierend eingegriffen werden. Es ist schon vorgekommen, dass ein Diskussionsforum zu einer Petition vorzeitig geschlossen

⁵² Zum herkömmlichen Verfahren siehe Kapitel VI.2.

Abbildung 7

Angaben zu einer öffentlichen Petition



Quelle: http://tc.napier.ac.uk/e-Petition/bundestag/view_petition.asp?PetitionID=628 (abgerufen am 3. August 2008)

Abbildung 8

Einblick in das Diskussionsforum zu einer öffentlichen Petition



Quelle: http://itc.napier.ac.uk/e-Petition/bundestag/discuss_petition.asp?PetitionID=639 (abgerufen am 3. April 2008)

werden musste, da beleidigende oder nicht zum Thema der Petition gehörende Beiträge das Forum dominierten.

Nach dieser Zeichnungs- und Diskussionsphase sind die wesentlichen Schritte der parlamentarischen Bearbeitung einer öffentlichen Petition identisch mit der einer schriftlich eingereichten Petition oder auch einer Onlinepetition. Der Ausschussdienst fordert eine Stellungnahme des zuständigen Ministeriums an und prüft diese. Ein Teil der Petitionen klärt sich schon in diesem Verfahren, entweder, wenn sich herausstellt, dass die Petition keine Chance auf Erfolg hat und der Petent sie zurückzieht, oder, wenn das zuständige Ministerium sofort dem Anliegen entspricht und damit die Petition im Sinne des Petenten erledigt werden konnte, bevor sie in die eigentliche parlamentarische Beratung kam.

Erledigt sich die Petition nicht bereits im Vorfeld der parlamentarischen Beratung, dann beraten die parlamentarischen Berichterstatter über eine Beschlussvorlage mit der zugehörigen Begründung. Das Votum der Berichterstatter wird Grundlage der Abstimmung im Petitionsausschuss. Sind sich die Berichterstatter einig, werden die entsprechenden Petitionen im Ausschuss nur pauschal zur Abstimmung gestellt, bei divergierenden Voten wird die Petition im Ausschuss gesondert behandelt.

Im Gegensatz zu diesem vereinfachten Verfahren bei nichtkontroversen Petitionen werden öffentliche Peti-

tionen grundsätzlich alle von Berichterstattern beraten und im Ausschuss als gesonderter Tagesordnungspunkt aufgerufen.

Bei politisch brisanten oder umstrittenen (herkömmlichen und öffentlichen) Petitionen macht der Petitionsausschuss gegebenenfalls von seinen Ermittlungs- oder Informationsrechten Gebrauch, wie z. B. der Vorladung eines Ministeriumsvertreter, der Akteneinsicht oder einer Ortsbesichtigung. Dies kommt allerdings sehr selten vor. Nach Beschlussfassung im Petitionsausschuss werden die Ausschussempfehlungen an das Bundestagsplenum überwiesen und von diesem in einem sehr formalen und pauschalen Verfahren abgestimmt. Damit ist das eigentliche Petitionsverfahren abgeschlossen und der Petent wird schriftlich über dessen Ergebnis informiert.

Die Erledigung der Überweisungsbeschlüsse an die Bundesregierung („zur Berücksichtigung“, „zur Erwägung“, „als Material“) kann gegebenenfalls zu einem „Annex-Verfahren“ führen. Wenn der Petitionsausschuss mit der Rückantwort der Bundesregierung zu einem Überweisungsbeschluss nicht zufrieden ist, wird in geeigneter Form „nachgefasst“. Das kann eine Vorladung des Ministeriums sein, eine Aufforderung zu einer weiter gehenden Begründung und Erklärung der ministerialen Entscheidung oder auch eine andere geeignete Maßnahme – z. B. die Nutzung informeller Kontakte, die manchmal im

Sinne des Petenten erfolgreicher sein kann als der Gebrauch der durch das Grundgesetz eingeräumten besonderen Befugnisse (Petitionsausschuss 1980 bis 2008, Bundestagsdrucksache 16/9500, S. 9).

Einzel-, Sammel-, Mehrfach- oder Massenpetitionen werden grundsätzlich gleich behandelt, mit Ausnahme derjenigen Sammel- und Massenpetitionen, die wegen Erreichung des Quorums von 50 000 Unterschriften (oder Einsendungen) in öffentlicher Sitzung bei Teilnahme der Petenten im Ausschuss behandelt werden. Solche öffentlichen Sitzungen mit Petenten gab es im Jahr 2007 fünfmal, in denen insgesamt etwa 50 Petitionen behandelt wurden.

Online eingereichte, nicht öffentliche Petitionen werden behandelt wie jede andere Petition auch. Bei online eingereichten öffentlichen Petitionen wird in den Ausschussvorlagen die Anzahl der Mitzeichner mit aufgeführt. Was passiert aber mit den Diskussionsforen, wie fließen die dort vorgetragenen Argumente in das parlamentarische Verfahren ein? Während der Laufzeit des Modellversuchs gab es hierfür kein formell geregeltes Verfahren, wie z. B. in Schottland, wo den Parlamentariern eine Kurzzusammenfassung der wesentlichen Argumente des Diskussionsforums vorgelegt wird (Kap. V.2). Im Bundestag kann das Diskussionsforum natürlich vom Ausschussdienst, den Mitarbeitern der Abgeordneten oder diesen selbst – wie von der Internetöffentlichkeit insgesamt – genutzt werden. Dies geschah bisher allerdings eher auf individueller und zufälliger Basis. Von einer systematischen Berücksichtigung des Diskussionsforums im parlamentarischen Entscheidungsprozess kann bisher nicht gesprochen werden.

4. Evaluation des Modellversuchs

Im Dezember 2005 regte die Vorsitzende des Petitionsausschusses, Kersten Naumann, bei der Vorsitzenden des für das TAB zuständigen Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, Ulla Burchardt, an, das TAB mit der Durchführung einer Evaluation des Modellversuchs zu betrauen. Nach vorbereitenden Ge-

sprächen, der Klärung des genauen Zuschnitts dieser Evaluation und der Einbettung in eine umfassendere Studie zu Entwicklungstendenzen im Petitionswesen wurde im Juni 2006 durch Beschluss des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung das TAB mit der Durchführung dieser Studie inklusive der Evaluation des Modellversuchs beauftragt.

Die Evaluation wurde im Zeitraum Oktober 2006 bis Mai 2007 durchgeführt, und erste Zwischenergebnisse daraus wurden im Juni 2007 im Bundestag vor Mitgliedern der beiden Ausschüsse sowie weiteren Bundestagsangehörigen durch das TAB präsentiert (Riehm 2007b; Riehm/Coenen 2007). Das TAB wurde bei dieser Evaluation wesentlich unterstützt durch Zebralog e. V. Berlin (Zebralog 2007a bis 2007g), die in Kooperation mit dem Institut für Wirtschaftsinformatik der Universität Siegen (Universität Siegen 2007a u. 2007b) die umfangreichen Untersuchungen durchführten.

4.1 Untersuchungsbereiche und Fragestellungen

Wie die Abbildung 9 zeigt, sind es im Wesentlichen vier Bereiche, die Gegenstand der Untersuchungen waren:

1. das Softwaresystem ITC E-Petitioner und andere integrierte Softwaresysteme des Deutschen Bundestages,
2. die Petenten und die interessierte Öffentlichkeit,
3. die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung,
4. die Mitglieder des Petitionsausschusses und ihre Mitarbeiter.

Softwaresystem ITC E-Petitioner

Die folgenden Fragestellungen standen bei der Untersuchung des Softwaresystems ITC E-Petitioner im Vordergrund:

- Ist es – für die unterschiedlichen Gruppen, die es nutzen – aufgabenangemessen und benutzungsfreundlich?

Abbildung 9

Öffentliche Petitionen und beteiligte Gruppen



Quelle: eigene Darstellung

- Ist die „Barrierefreiheit“ für Menschen mit Behinderungen, insbesondere Sehbehinderungen, gewährleistet?
- Kann es bei einer deutlichen Zunahme des Aufkommens öffentlicher Petitionen Verwendung finden (Skalierbarkeit)?
- Sind Datensicherheit und Datenschutz gewährleistet?
- Ist es gut in die Softwaresystemarchitektur des Bundestages integriert?
- Welche Anforderungen können für ein fortentwickeltes oder neues System aufgestellt werden?

Petenten und interessierte Bürger

In Bezug auf die Petenten bzw. sonstigen interessierten Bürgerinnen und Bürger waren vor allem die folgenden Untersuchungsfragen relevant:

- Wie unterscheiden sich die traditionellen Petenten, die Nutzer des Modellversuchs und die Gesamtbevölkerung nach ihren sozialen Merkmalen?
- Wie unterscheiden sie sich nach ihrem politischen Engagement und nach ihren Erfahrungen in der Nutzung des Internets?
- Wie bewerten die traditionellen Petenten, die Einreicher öffentlicher Petitionen und die Mitzeichner, Diskutanten und sonstigen Nutzer den Modellversuch?

Mitarbeiter des Ausschussdienstes

Hinsichtlich der mit dem Modellversuch befassten Mitarbeiter aus der Bundestagsverwaltung, im Wesentlichen der Ausschussdienst, waren die folgenden Fragen von besonderem Interesse:

- Wie haben sich die Bearbeitungsabläufe durch den Modellversuch geändert?
- Sind dadurch zusätzliche Belastungen und ein zusätzlicher Arbeitsaufwand aufgetreten?
- Wie beurteilen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ausschussdienstes die softwaretechnischen und organisatorischen Bestandteile des Modellversuchs?
- Welche organisatorischen Vorschläge für eine bessere Integration und Ablauforganisation können gemacht werden?

Abgeordnete des Petitionsausschusses und ihre Mitarbeiter

In Bezug auf die Gruppe der Abgeordneten aus dem Petitionsausschuss und ihren Mitarbeitern interessierte insbesondere:

- Wie wird das System in die Arbeit einbezogen?
- Wie wird der Modellversuch generell bewertet?
- Welche Wünsche und Vorschläge in Bezug auf eine Fortführung werden gemacht?

Eine Übersicht zu den Untersuchungsmethoden enthält Tabelle 12.

Tabelle 12

Eingesetzte Untersuchungsmethoden

Untersuchungsmethoden	Software-system	Petenten, Öffentlichkeit	Bundestags-verwaltung	Petitions-ausschuss
Gebrauchstauglichkeit nach DIN EN ISO 9241	X			
Untersuchungen zur Skalierbarkeit	X			
Untersuchungen zur Systemsicherheit	X			
Untersuchungen zur Barrierefreiheit	X			
Logfileanalyse	X			
Vergleich auf dem Markt befindlicher Forensysteme	X			
Diskursanalyse	X*			
schriftliche Befragung		X		
halbstandardisierte Interviews			X	X
teilnehmende Beobachtung			X	
Arbeitsprozessanalyse			X	

* Die Diskursanalyse bezieht sich auf die Beiträge im Diskussionsforum.
Quelle: eigene Zusammenstellung

4.2 Zahlen zum Modellversuch

Es liegen mittlerweile Zahlen zur Nutzung des Modellversuchs der Jahre 2006 und 2007 vor. Während die Anzahl der Neueingänge an Petitionen von 16 766 Petitionen im Jahr 2006 nur unwesentlich auf 16 260 im Jahr 2007 zurückgegangen ist, blieb die Zahl der über das Onlineformular eingereichten (nichtöffentlichen) Petitionen mit rund 2 100 in beiden Jahren stabil. Ihr Anteil an allen Neueinreichungen erhöhte sich von 12,6 auf 13,2 Prozent. Die eingereichten öffentlichen Petitionen verminderten sich dagegen von 761 im Jahr 2006 auf 632 im Jahr 2007. Der Anteil eingereicherter (nicht unbedingt zugelassener) öffentlicher Petitionen an allen Neueinreichungen verringerte sich demgemäß von 4,5 auf 3,9 Prozent (Tab. 13).

Rund drei von fünf eingereichten öffentlichen Petitionen wurden nicht als solche zugelassen (62,7 Prozent im Jahr 2006, 61,5 Prozent im Jahr 2007). Das ist eine hohe Ablehnungsrate, die durchaus zu Unmut bei den Petenten führte. Allerdings werden nicht als öffentliche Petitionen zugelassene Petitionen im Normalverfahren weiterbearbeitet.⁵³

Der Abschluss des Petitionsverfahrens einer öffentlichen Petition dauert im Durchschnitt länger als ein Jahr, wenn man den Zeitpunkt der Veröffentlichung im Internet und

⁵³ Beim E-Petitionssystem des britischen Premierministers ist die Zulassungsquote mit rund 50 Prozent ähnlich gering. Nichtzugelassene E-Petitionen werden allerdings mit den Gründen für ihre Nichtzulassung auf der Website veröffentlicht (Kap. V.3).

Beginn der Zeichnungsfrist bis zum Abschluss des Verfahrens rechnet.⁵⁴

Die im Rahmen des Modellversuchs angebotenen zusätzlichen Onlinefunktionen Mitzeichnung und Forumsdiskussion werden in einem hohen Ausmaß genutzt. Im Jahr 2006 kam es zu 443 000 Mitzeichnungen und 16 000 Diskussionsbeiträgen von insgesamt 4.800 Forumsteilnehmern. Allerdings wurde wegen Verstoßes gegen die Regeln eine hohe Zahl von Kommentaren gelöscht (28,5 Prozent).⁵⁵ Im Jahr 2007 blieb zwar die Anzahl der Mitzeichnungen mit 417 003 relativ stabil, allerdings sank die Zahl der Forumsbeiträge um rund die Hälfte von 16 279 Beiträgen im Jahr 2006 auf 8 228 im Jahr 2007. Als eine Erklärung für diesen Einbruch werden die teilweise extrem langen Reaktionszeiten des Softwaresystems genannt, die die Nutzerinnen und Nutzer abgeschreckt haben mögen (Kap. VI.4.3).

Nicht jede öffentliche Petition erreicht in der Phase der Mitzeichnung und Diskussionen die gleiche Aufmerksamkeit. Die höchste Zahl der Mitzeichnungen für eine öffentliche Petition im Jahr 2006 lag bei 41 348, im Jahr

⁵⁴ Der Mittelwert liegt bei 385 Tagen, der Median bei 295 Tagen. Basis dieser Berechnungen sind mit Stand vom 22. Juli 2008 317 abgeschlossene öffentliche Petitionen zu denen entsprechende Daten bei www.demokratieonline.de zur Verfügung standen und für die Berechnung genutzt wurden.

⁵⁵ Der hohe Anteil an Löschungen erklärt sich auch daraus, dass Diskussionsbeiträge, die sich auf inkriminierte Beiträge beziehen, aus technischen Gründen mitgelöscht wurden, obwohl dies eigentlich nicht intendiert war.

Tabelle 13

Kennzahlen zum Modellversuch der Jahre 2006 und 2007

	2006		2007	
	absolut	in %	absolut	in %
alle eingereichten Petitionen	16 766	100,0	16 260	100,0
davon per Onlineformular eingereicht	2 117	12,6	2 150	13,2
eingereichte öffentliche Petitionen ¹	761	4,5	632	3,9
davon als Öffentliche zugelassen	284	1,7 ²	243	1,5 ²
eingereichte elektronische Petitionen ³	2 878	17,2	2 782	17,1
Mitzeichner	443 048	–	417 003	–
Forumsteilnehmer	4 793	–	4	–
Kommentare	16 279	100,0	8 228	100,0
davon gelöscht	4 635	28,5	4	–

¹ ... über deren Zulassung vor dem 31. Dezember 2006 bzw. 31. Dezember 2007 entschieden wurde

² Der Anteil der zugelassenen öffentlichen Petitionen an den 761 bzw. 632 eingereichten öffentlichen Petitionen beträgt 2006 37,3 Prozent und 2007 38,5 Prozent.

³ Summe aus per Onlineformular eingereichte und als öffentliche Petition eingereichte Petitionen.

⁴ Werte für 2007 nicht bekannt.

Quelle: ZebraLog 2007c; Bundestag, eigene Berechnungen

2007 bei 60 062 und bis Juli 2008 bei 128 193.⁵⁶ Der Mittelwert der Mitzeichnungen einer Petition stieg von 1 560 im Jahr 2006 auf 1 796 im Jahr 2007 an. Aufgrund der hohen Spitzenwerte bei einigen wenigen Petitionen verfälscht der Mittelwert allerdings das Bild. Der Median liegt deutlich unter dem Mittelwert: Im Jahr 2006 erhielten 50 Prozent der Petitionen, deren Mitzeichnungsfrist abgeschlossen war, bis zu 240, im Jahr 2007 bis zu 325 unterstützende Mitzeichnungen.⁵⁷

Von den 2006 in der Mitzeichnung abgeschlossenen Petitionen erhielt eine Petition 1 300 Diskussionsbeiträge. Auch hierbei handelt es sich um einen Extremwert. Der Mittelwert der Kommentare 2006 liegt bei 60, der Median bei 18. Je höher die Zahl der Mitzeichner für eine Petition ist, desto höher ist auch die Zahl der Diskussionsbeiträge und umgekehrt. Dies gilt jedenfalls für das Jahr 2006. Entsprechende Angaben für 2007 liegen nicht vor.

Betrachtet man im Zeitraum September 2005 bis Dezember 2007 den Verlauf der Monatswerte für die eingereichten und zugelassenen Petitionen, so lässt sich kein eindeutiger Trend erkennen. Nach einer ersten Spitze nach gut einem halben Jahr nach Beginn des Modellversuchs im Mai 2006 mit 100 eingereichten (und 71 nicht zugelassenen) öffentlichen Petitionen zeigt das Aufkommen an öffentlichen Petitionen die typischen Schwankungen, wie man sie bei den herkömmlichen Petitionen ebenfalls kennt. Der generelle Trend ist allerdings eher rückläufig, was sich in den Jahreszahlen für 2006 und 2007 schon ausgedrückt hat. Weder kann aber die teilweise formulierte Erwartung bestätigt werden, dass die öffentlichen Petitionen zu einer generellen Zunahme von Petitionen führen, noch diejenige, dass die Anzahl der öffentlichen Petitionen zu einem Rückgang bei den traditionellen beitragen würde.

Ob die Bewertung der (quantitativen) Nutzung des Modellversuchs eher positiv oder eher negativ ausfällt, ließe sich nur anhand von vorher formulierten Zielmarken oder durch den Vergleich mit ähnlich gelagerten Fällen feststellen. Nimmt man das ähnlich konzipierte und schon länger im Einsatz befindliche Petitionssystem beim schottischen Parlament als Vergleichsmaßstab, dann zeigt eine Überschlagsrechnung, dass dort ähnlich viele öffentliche Petitionen – relativ zur jeweiligen Bevölkerungsgröße – wie in Deutschland eingereicht werden.

Was die Zahl der Mitzeichnungen betrifft, so hatten Ende 2006 bei einem neu eingeführten elektronischen Petitionssystem beim Premierminister Großbritanniens 1,8 Millionen Personen eine Petition gegen die Einführung einer Maut für Personenkraftwagen unterstützt (Kap. V.3; Riehm 2007a). Dies zeigt, welche Mobilisierung über das Internet gegebenenfalls erfolgen kann. Eine so starke Nutzung ist im Rahmen des Modellversuchs bisher nicht vorgekommen – das in Deutschland bisher ge-

nutzte schottische System wäre darauf auch nur ungenügend vorbereitet.

4.3 Beurteilung des Softwaresystems

Die Tests zur Gebrauchstauglichkeit des schottischen ITC E-Petitioner haben zu einer Fülle von Hinweisen geführt, die als Verstöße gegen die der Prüfung zugrundeliegenden Norm (DIN EN ISO 9241 Ergonomie der Mensch-System-Interaktion) gewertet werden müssen (Universität Siegen 2007b). Die durchgeführten Analysen berücksichtigten dabei die zwei unterschiedlichen Nutzungskontexte: Einreichung öffentlicher Petitionen durch Petenten und Bearbeitung der öffentlichen Petition im Ausschussdienst.

Es wurden die folgenden Schwachstellen festgestellt:

- uneinheitliches Dialogverhalten bei ähnlichen Aufgaben,
- fehlende Unterstützung bei wiederkehrenden Aufgaben,
- unnötige Arbeitsschritte,
- lange Wartezeiten,
- uneinheitliche, nicht erwartungskonforme und nicht aufgabenorientierte Informationsdarstellung,
- Fehlen von Informationen, die bei der Ausübung von Aufgaben hilfreich sind,
- Verwendung eines beim Benutzer nicht gebräuchlichen oder für den Benutzer mehrdeutigen Wortschatzes.

Das System reagierte während hoher Lastsituationen oder bei Überschreiten einer bestimmten Mitzeichnungsgrenze nicht angemessen. Rückmeldezeiten und Mengenbegrenzungen (z. B. bei der Mitzeichnung) waren nicht akzeptabel. Die technische Skalierbarkeit des Systems konnte deshalb nicht bescheinigt werden.

Eine hohe Datensicherheit ist erforderlich, um z. B. einen missbräuchlichen Zugriff auf die nicht öffentlichen, persönlichen Daten der Petenten, Manipulationen an diesen Daten oder andere Störungen des Normalbetriebs des Systems zu verhindern. Die Analyse der Datensicherheit hatte zwar keine schwerwiegenden Mängel erkennen lassen, aber im Einzelnen wurden einige Vorschläge zur Erhöhung der Datensicherheit gemacht.

Die Überprüfung des Systems auf Barrierefreiheit erbrachte einen hohen Anpassungsbedarf beim Webangebot, damit dieses insbesondere auch von Sehbehinderten wahrgenommen werden kann. Mängel zeigten sich vor allem in den Bereichen Navigation und Orientierung, Seiten- und Formulargestaltung sowie Textgestaltung und Verständlichkeit.

Die informationstechnische Einbindung des ITC E-Petitioner im Bundestag ist ungenügend bzw. nicht vorhanden. Im Wesentlichen geht es dabei um Schnittstellen zum Webangebot des Bundestages, das als Anlaufstelle für die öffentlichen Petitionen fungiert, während das eigentliche System ITC E-Petitioner auf einem Webserver in Schottland läuft. Außerdem gibt es keine Schnittstelle zum Dokumentverwaltungssystem PetKom im Aus-

⁵⁶ Auch diese Zahlen zur Mitzeichnung beruhen auf eigenen Berechnungen auf Basis der Daten bei www.demokratieonline.de.

⁵⁷ Der Median lässt sich wie folgt lesen: Im Jahr 2006 erreichten 50 Prozent der öffentlichen Petitionen weniger und 50 Prozent mehr als 240 Mitzeichnungen.

schussdienst. Dadurch kommt es zu unnötigen Medienbrüchen, Mehrfacharbeiten sowie unnötig komplexen Zuständigkeits- und Entscheidungsstrukturen.

Insgesamt ergab sich ein hoher Fortentwicklungs- und Anpassungsbedarf des Systems ITC E-Petitioner, wenn es den generellen Anforderungen an Dialogsysteme in Bezug auf Gebrauchstauglichkeit, Skalierbarkeit, Sicherheit und Barrierefreiheit und den speziellen Bedürfnissen des Bundestages gerecht werden soll.

4.4 Traditionelle Petenten und Einreicher öffentlicher Petitionen

Im Zeitraum Februar und März 2007 wurden drei Befragungen durchgeführt, die sich an die Einreicher traditioneller Petitionen, an die Einreicher öffentlicher Petitionen sowie an Mitzeichner, Forumsteilnehmer sowie sonstige Nutzer der Webseiten für öffentliche Petitionen richteten (Tab. 14; ZebraLog 2007b).

Soziale Merkmale der Petenten

Die Petenten, traditionelle wie Einreicher öffentlicher Petitionen, unterscheiden sich nach diesen Befragungen deutlich vom Durchschnitt der Bevölkerung (Tab. 15). Es sind überdurchschnittlich viele Männer, ihr Ausbildungsniveau ist höher und bei ihnen besteht eine amtlich fest-

gestellte Behinderung deutlich häufiger als beim Durchschnitt der Bevölkerung.

Die beiden hier betrachteten Petentengruppen, die traditionellen und die Einreicher öffentlicher Petitionen, weisen aber auch markante Unterschiede auf: Die Einreicher öffentlicher Petitionen sind deutlich jünger (ihr Anteil an der Altersgruppe der 20- bis 39-Jährigen beträgt 32,4 Prozent, derjenige der traditionellen Petenten 13,2 Prozent); ihr Ausbildungsniveau ist höher als das der traditionellen Petenten (Anteil mit Hochschulabschluss 44,7 Prozent vs. 33,6 Prozent); unter ihnen ist ein hoher Anteil an Selbstständigen (19,5 Prozent vs. 8,6 Prozent); sie sind zu einem größeren Anteil Auszubildende, Schüler, Studenten oder Zivil- bzw. Grundwehrdienstleistende (9,3 Prozent vs. 4,6 Prozent); ihr Anteil unter den Rentnern ist dagegen deutlich geringer (14,0 Prozent vs. 39,8 Prozent).

Man kann festhalten, dass es mit dem Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ gelungen ist, bestimmte Bevölkerungsgruppen besser zu erreichen als mit traditionellen Petitionen. Formuliert man allerdings als Ziel, die Petenten sollen einem repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung entsprechen, dann ist man auf diesem Weg höchstens einen kleinen Schritt vorangekommen (hin zu den mittleren und jüngeren Altersgruppen). Andere Bevölkerungsgruppen, z. B. Frauen und Niedrigqualifizierte, sind unter den Petenten weiterhin deutlich unterrepräsentiert.

Tabelle 14

Befragung von Petenten und Nutzern des Modellversuchs

	traditionelle Petenten	Einreicher öffentlicher Petitionen	Mitzeichner, Forumsteilnehmer, sonstige Nutzer des Modellversuchs
Teilnehmer	Einreicher einer traditionellen Petition erhielten mit dem Eingangsbestätigungsschreiben einen Fragebogen	alle Einreicher öffentlicher (zugelassener und nichtzugelassener) Petitionen, über deren Zulassung vor dem 1. Dezember 2006 entschieden wurde	Besucher der Website des Bundestages zu den öffentlichen Petitionen; Selbstselektion
Befragungszeitraum	1.2.–5.3.2007	5.3.–16.3.2007	23.2.–22.3.2007
verschickt/erreicht	1 000	698	1 883
Rücklauf	571 (57%)	350 (50%)	1 718* (–)
Methode	schriftliche, postalische, standardisierte Befragung	schriftliche, postalische, standardisierte Befragung	schriftliche, standardisierte Onlinebefragung

* Das sind die auswertbaren der insgesamt 1 883 Fragebogen. Von einem Rücklauf kann im Falle der Onlinebefragung nicht gesprochen werden. Quelle: ZebraLog 2007b; eigene Zusammenstellung

Tabelle 15

Soziale Merkmale der befragten Petenten im Vergleich

	traditionelle Petenten	Einreicher öffentlicher Petitionen	Gesamtbevölkerung (Mikrozensus 2006)
<i>Geschlecht</i>			
männlich	73,9	75,8	48,9
weiblich	26,1	24,2	51,1
<i>Altersgruppen</i>			
0–19	0,7	1,2	20,2
20–39	13,2	32,4	26,5
40–59	40,1	41,5	28,3
60–99	46,2	15,1	25,0
<i>Ausbildung</i>			
Hochschulabschluss	33,6	44,7	11,6
<i>Erwerbstätigkeit</i>			
Angestellter, Arbeiter, Beamter	25,5	45,3	39,8
Selbstständiger	8,6	19,5	6,4
Ruhestand, Vorruhestand	39,8	14,0	28,3
dauerhaft arbeitsunfähig	6,9	1,5	3,5
arbeitslos	12,0	8,7	7,1
Hausfrau, Hausmann	2,6	1,7	9,2
Auszubildender, Schüler, Student, Grundwehr-/ Zivildienstleistender	4,6	9,3	5,8
<i>amtlich festgestellte Behinderung</i>			
	35,9	15,6	8,0
<i>Migrationshintergrund</i>			
	–	10,1	18,6

Quelle: Zeballog 2007b; eigene Zusammenstellung

Politische Aktivität und Internetnutzung

Neben den soziodemografischen Merkmalen der Petenten interessierte, wie sie in Bezug auf politische Aktivitäten einzuschätzen und ob sie mehr oder weniger erfahren im Umgang mit dem Internet sind (Tab. 16).

Sowohl die traditionellen als auch die Einreicher öffentlicher Petitionen weisen ein deutlich höheres politisches Aktivitätsniveau auf als die Gesamtbevölkerung. Von ihnen sind mehr Mitglieder in Parteien (13 u. 18 vs. 4 Prozent) oder Gewerkschaften (27 u. 32 vs. 18 Prozent), sie haben sich in einem höheren Ausmaß an Unterschriften-sammlungen beteiligt (81 u. 95 vs. 55 Prozent), sich häu-

figer an Personen in Politik und Verwaltung mit ihren Anliegen gewendet (71 u. 73 vs. 21 Prozent) und auch öfter an Demonstrationen teilgenommen (48 u. 59 vs. 29 Prozent).

In Bezug auf die Internetnutzung liegen sowohl die traditionellen als auch die Einreicher öffentlicher Petitionen über dem Bevölkerungsdurchschnitt. Dies ist besonders überraschend für die Gruppe der traditionellen Petenten. Ihre generelle Internetnutzung liegt mit 67 Prozent über dem Bevölkerungsdurchschnitt von 60 Prozent. Auch in Bezug auf einzelne Nutzungsformen wie E-Mail, Nutzung von Suchmaschinen oder Homebanking liegt bei den traditionellen Petenten das Nutzungsniveau höher als

Tabelle 16

Politische Aktivität und Internetnutzung

	traditionelle Petenten	Einreicher öffentlicher Petitionen	Gesamtbevölkerung¹
<i>politische Aktivität</i>			
Mitglied in einer Partei	13,0	18,4	4,3
Mitglied in einer Gewerkschaft, Berufsverband etc.	26,5	32,2	17,8
an einer Unterschriftensammlung teilgenommen	80,9	94,9	54,6
mit Personen aus Politik oder Verwal- tung Kontakt aufgenommen, um die eigene Meinung zum Ausdruck zu bringen	71,1	73,3	20,9
an einer Demonstration teilgenommen	47,8	59,3	29,2
<i>Internetnutzung</i>			
Internetnutzung (auch gelegentlich, beliebiger Ort)	67,3	100	59,5
Seit wann nutzen Sie das Internet? (Mittelwert Jahre)	7,4	9,1	–
<i>Wie häufig nutzen Sie das Internet für ...²</i>			
E-Mail	86,3	95,9	78
Suchmaschinen	80,3	93,8	75
Homebanking	47,9	55,5	35
Gesprächsforen, Chatten	16,6	29,9	20
Computerspiele	3,1	6,2	12

¹ Die Vergleichszahlen zur Gesamtbevölkerung entstammen für den Bereich politischer Aktivität aus dem Allbus 2006, für die Internetnutzung aus der ARD/ZDF-Online-Studie 2006.

² Prozentuiert wird im Folgenden auf die Internetnutzer unter den Petenten bzw. in der Bevölkerung.
Quelle: Zebiralog 2007b; eigene Zusammenstellung

beim Bevölkerungsdurchschnitt. Nur unterhaltende Internetnutzungsformen (wie Computerspiele, Chatten) werden im Vergleich zur Gesamtbevölkerung von dieser Gruppe seltener ausgeführt. Dieses eher instrumentelle Nutzungsverhalten ist bei den Einreichern öffentlicher Petitionen noch stärker ausgeprägt. E-Mail, Suchmaschinen, Homebanking werden deutlich häufiger genutzt als von den traditionellen Petenten.

Man kann also festhalten, dass der Unterschied zwischen der Gesamtbevölkerung und den Petenten insgesamt sowohl in Bezug auf die politische Aktivität als auch in Bezug auf die Internetnutzung größer ist als der zwischen den Einreichern traditioneller und öffentlicher Petitionen. Für die traditionellen Petenten bedeutet dies, dass diese in der großen Mehrzahl durchaus in der Lage wären, das Internet für die Einreichung einer öffentlichen Petition zu nutzen und dies auch schon in einem beträchtlichen Um-

fang tun: 21 Prozent der Befragten traditionellen Petenten gaben in der Befragung an, zur Einreichung ihrer Petition das Onlineformular genutzt zu haben. Zusätzliche 5 Prozent haben ihre Petition per E-Mail geschickt. Es bestätigt sich also das Bild, dass man es bei den traditionellen Petenten wie den Einreichern öffentlicher Petitionen mit einer besonderen Gruppe der Bevölkerung zu tun hat – männlich, gut ausgebildet, hoher Anteil amtlich festgestellter Behinderung, politisch aktiv und erfahren in der Nutzung des Internets.

Merkmale der eingereichten Petitionen

Das Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages sieht sowohl Bitten zur Gesetzesänderung als auch Beschwerden in persönlichen Angelegenheiten vor. Öffentliche Petitionen werden nur zugelassen, wenn es sich um „Bitten“ in öffentlichen Angelegenheiten handelt. In Politik und

Öffentlichkeit gibt es immer wieder eine Diskussion darüber, ob das Petitionswesen in erster Linie den privaten Anliegen der Bürger dienen sollte oder in gleicher oder noch stärkerer Weise den politisch motivierten Bitten zu Gesetzesänderungen. Die Befragung zeigt nun, wie die Einreicher traditioneller Petitionen selbst diese charakterisieren und welche Einstellung sie zur Frage der Veröffentlichung ihrer Petition haben. Die Auffassung, bei einer Petition ginge es überwiegend um einen individuellen Härtefall, für den eine vertrauliche Behandlung des persönlichen Anliegens gewünscht wird, trifft mittlerweile nur auf eine Minderheit der Petitionen zu. Die große Mehrheit der Einreicher traditioneller Petitionen vertritt dagegen ein Anliegen,

- das sich nicht nur auf eine einzelne Person richtet (79 Prozent),
- mit dem eine Gesetzesänderung angeregt wird (84,5 Prozent) und
- für das ein Interesse an einer Veröffentlichung besteht (81 Prozent).

Das sind Kriterien, die für die Zulässigkeit einer öffentlichen Petition im Rahmen des Modellversuchs ebenfalls gelten. Auch dieser Befund deutet auf ein weit höheres Potenzial für die Nutzung des Modellversuchs hin, das bisher noch nicht ausgeschöpft wurde.

Einschätzungen und Erwartungen zum Modellversuch

Dieses hohe Interesse an Öffentlichkeit für die eigene Petition steht im Einklang mit der sehr positiven Bewertung der Bestandteile des Modellversuchs durch die traditionellen Petenten: Sie finden die Möglichkeit zur Veröffentlichung zu 91 Prozent, die Mitzeichnungsmöglichkeit im Internet zu 87 Prozent und die Diskussion im Internetforum zu 86 Prozent eher oder sehr interessant.

Noch positiver äußern sich die Einreicher öffentlicher Petitionen zu den Komponenten des Modellversuchs: Die Veröffentlichung der Petition finden 99,7 Prozent, die Mitzeichnung 98,3 Prozent und die Forumdiskussion 97,6 Prozent eher oder sehr wünschenswert.

Gefragt nach den Gründen für die Einreichung ihres Anliegens als öffentliche Petition werden von den Einreichern öffentlicher Petitionen hohe Erwartungen an die „Wirksamkeit“ der öffentlichen Petition formuliert:

- 90 Prozent der befragten Einreicher öffentlicher Petitionen erhoffen sich eine stärkere Berücksichtigung ihres Anliegens beim Bundestag.
- Für 82 Prozent war wichtig, dass sie damit ihr Anliegen öffentlich diskutieren konnten.
- Für 81 Prozent traf eher oder ganz zu, dass sie auf diese Weise die meiste Unterstützung gewinnen konnten.
- 73 Prozent gaben als Grund für die Wahl der öffentlichen Petition an, dass sie damit die größte öffentliche Aufmerksamkeit erzielen konnten.

Die Forumskomponente zeichnet den Modellversuch besonders aus. Es wird damit signalisiert, dass es nicht nur um einen anderen medialen Einreichungsweg für Petitionen geht, auch nicht um eine „Unterschriftensammelstelle“, sondern dass für die Beurteilung von politischen Sachverhalten der Austausch von Argumenten notwendigerweise dazu gehört. Entsprechend sind die Erwartungen an die Funktion des Diskussionsforums bei Einreichern öffentlicher Petitionen wie den sonstigen Nutzern des Systems gleichermaßen hoch:

- Den Zweck des Diskussionsforums sehen 78 Prozent der Einreicher öffentlicher Petitionen in der Möglichkeit für Bürger, sich eine Meinung zur jeweiligen Petition bilden zu können (83 Prozent der sonstigen Nutzer).
- Für 65 Prozent liegt der Zweck des Diskussionsforums in der inhaltlichen Unterstützung des Petitionsausschusses bei der Beurteilung der jeweiligen Petition (81 Prozent der sonstigen Nutzer).
- 57 Prozent sehen im Diskussionsforum den Zweck, einen Austausch zwischen den Bürgern herzustellen (62 Prozent der sonstigen Nutzer).
- 52 Prozent sind der Auffassung, dass das Diskussionsforum dazu dienen sollte, einen Kontakt zwischen Abgeordneten und Bürgern herzustellen (72 Prozent der sonstigen Nutzer).

Damit wird die doppelte Funktion des Diskussionsforums für die Mehrheit der Einreicher öffentlicher Petitionen und für die sonstigen Nutzer des Modellversuchs deutlich: Mit dem Forum richtet man sich sowohl an die Öffentlichkeit als auch an den Bundestag.

4.5 Bundestagsverwaltung, Ausschussdienst

Von Oktober bis Dezember 2006 wurden innerhalb der für den Petitionsausschuss zuständigen Bundestagsverwaltung halbstrukturierte Interviews durchgeführt. Ziel war, eine Arbeitsprozessanalyse der Bearbeitung von Petitionen herkömmlicher und neuer Art (öffentliche Petitionen) vorzunehmen. Interviewpartner waren sieben Personen aus dem Ausschusssekretariat und den Eingabereferaten auf allen Hierarchieebenen (Leitung der Unterabteilung, Referatsleitungen, Referenten, Sachbearbeiter, Kanzlei). Zusätzlich wurde im Ausschusssekretariat und in zwei Eingabereferaten während vier Tage die Methode der teilnehmenden Beobachtung eingesetzt.

Der gesamte Verfahrensablauf wurde in neun Teilprozesse untergliedert:

1. Entgegennahme einer eingereichten Petition,
2. Eingehende Prüfung,
3. Mitzeichnungs- und Diskussionsphase,
4. Eröffnung des parlamentarischen Prüfverfahrens,
5. Vereinfachtes Prüf- und Rückäußerungsverfahren,
6. Ausschussvorlage,
7. Berichterstatterverfahren,

8. Beschlussfassung,
9. Abschluss.

Öffentliche und traditionelle Petitionen durchlaufen sechs Teilprozesse in einer ähnlichen Art und Weise (die Teilprozesse 2, 4 bis 8). Allerdings mussten manche dieser Teilprozesse angepasst werden. Dabei trat bei den folgenden Tätigkeiten ein erhöhter Personalbedarf für die Bearbeitung einer öffentlichen Petition auf:

- Zuständigkeitsprüfung,
- Zulassungsprüfung,
- Moderation des Anliegens,
- Korrespondenz mit Petenten über Zulassung oder Ablehnung als öffentliche Petition und über Moderation des Anliegens,
- Benachrichtigung und Beantwortung von Rückfragen der Obleute und Berichterstatter,
- Erstellung der Ausschussvorlage,
- Einzelberatung in der Ausschusssitzung.

Zwei Teilprozesse dienen überwiegend („1. Entgegennahme einer eingereichten Petition“ und „9. Abschluss“), ein Teilprozess ausschließlich („3. Mitzeichnungs- und Diskussionsphase“) der Abwicklung öffentlicher Petitionen. Für diese neuen Teilprozesse wurden zusätzliche Personalressourcen im Ausschussdienst benötigt. Dies betrifft insbesondere die Tätigkeiten:

- Veröffentlichung im Internet,
- Moderation der Diskussionsforen,
- Kontrolle der Mitzeichnung,
- Korrespondenz mit Nutzern und Petenten,
- Auswertung der Mitzeichnungsphase,
- Veröffentlichung der Beschlussfassung und Begründung im Internet.

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass ein Prozess zur Auswertung des Diskussionsforums fehlt. Eventuell wichtige Informationen aus dem Diskussionsforum können so nicht in den Bearbeitungs- und Entscheidungsprozess einfließen.

Erhöhter Arbeitsaufwand entsteht auch dadurch, dass für öffentliche Petitionen immer Ausschussvorlagen erstellt werden. Vereinfachte Prüf- und Entscheidungsverfahren wie bei den anderen Petitionen kommen prinzipiell nicht zum Einsatz.

Des Weiteren wurde durch die Arbeitsprozessanalyse offensichtlich, dass eine Reihe von Teilprozessen bei der Bearbeitung öffentlicher Petitionen Ineffizienzen aufweist. Dies hängt in der Regel zusammen mit einer mangelnden oder geringen Integration in vorhandene Prozesse, mit einer schlechten Gebrauchstauglichkeit des verwendeten Softwaresystems ITC E-Petitioner und mit fehlenden Schnittstellen zwischen diesem System und der bundestagsinternen Petitionsdatenbank PetKom.

4.6 Parlamentarier und ihre Mitarbeiter

Zwischen Ende November und Anfang Dezember 2006 wurden die Vorsitzende des Petitionsausschusses und ihr Stellvertreter sowie die fünf Obleute zum Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ befragt. Im Januar 2007 wurden fünf weitere Interviews mit den Fraktionsreferenten für Petitionsangelegenheiten durchgeführt (Zebalrog 2007a).

Insgesamt zeichneten sich bei diesen Gesprächen eine positive Einschätzung des Modellversuchs sowie der klare Wille ab, diesen über die Laufzeit von zwei Jahren hinaus fortzuführen.

Ein wichtiges Thema in den Interviews war die Behandlung traditioneller im Vergleich zu öffentlichen Petitionen. Es bestand überwiegend ein Konsens darüber, dass öffentliche Petitionen nicht anders behandelt werden dürften als die traditionellen und auf keinen Fall eine Bevorzugung in der Behandlung anzustreben sei. Entsprechend wurde die Anzahl der Mitzeichnungen als mehr oder weniger unbedeutend für die Behandlung und Beurteilung der jeweiligen Petition angesehen. Allerdings werden die Mitzeichnungen durchaus als Indikator dafür wahrgenommen, ob Themen für die Fraktionen virulent werden könnten, die bisher nicht auf der Agenda der Politik standen. Hier würde die Mitzeichnung die oft beschworene Funktion des Petitionswesens als Seismograf zur Früherkennung von Stimmungen in der Bevölkerung unterstützen.

Von den befragten Abgeordneten des Petitionsausschusses wurde das Diskussionsforum bisher nur von einer Minderheit intensiv genutzt. Ein Grund für diese Zurückhaltung mag in der durch die Software bedingten schlechten Nutzbarkeit liegen. Diejenigen, die sich schon intensiver mit der Diskussion in den Foren auseinandergesetzt hatten, fanden die Qualität der Diskussion überwiegend nützlich; die Beiträge hätten ihnen zu einem besseren Verständnis der Thematik verholfen.

Gefragt nach dem eigentlichen Zweck des Diskussionsforums aus der Sicht der Politik ließen sich bei den Abgeordneten im Wesentlichen zwei Ansichten erkennen:

1. Ein Teil der Befragten, insbesondere diejenigen, die bisher das Diskussionsforum wenig oder gar nicht genutzt hatten, sehen in ihm in erster Linie ein Forum für die interessierte Öffentlichkeit. Sie erwarten dadurch keine Unterstützung für ihre eigene Arbeit, sehen das Forum auch nicht als Medium der Kommunikation zwischen Politik und Bürger.
2. Der andere Teil der Befragten will das Forum zwar auch nicht für einen direkten Dialog zwischen Politik und Öffentlichkeit nutzen, erhofft sich aber eine unterstützende Funktion für ihre Entscheidungen über Petitionen. Insbesondere von Mitarbeitern der Abgeordneten wurde geäußert, dass es ein demokratisches Gebot sei, die dort geäußerten Argumente in den Entscheidungsprozess einfließen zu lassen, sonst könnte der Verdacht entstehen, das Forum habe eine rein symbolische Funktion.

Die Fraktionsreferenten hielten ausnahmslos eine Berücksichtigung des Diskussionsforums prinzipiell für wichtig. Dazu müsste aber eine Auswertung durch den Ausschussdienst erfolgen oder die eigenen Auswertungsmöglichkeiten des Forums müssten deutlich verbessert werden. Die derzeitigen Möglichkeiten seien ungeeignet.

Ein weiterer wichtiger Diskussionspunkt betraf die Arbeitsbelastung im Ausschussdienst, die durch die Einführung des Modellversuchs entstanden ist und die durch eine Fortführung und eine eventuelle Zunahme öffentlicher Petitionen noch zunehmen könnte. Bei einer generellen Zunahme eingereicherter Petitionen befürworten alle eine Aufstockung der Personalkapazitäten, da es sich bei Petitionen um ein Grundrecht handelt, das zu gewährleisten sei.

In den Interviews wurden mögliche Optionen einer Fortentwicklung des Modellversuchs diskutiert. Hierbei zeichnete sich kein einheitliches Bild ab. Ein Teil der Abgeordneten würde eine stärkere Transparenz über den Verfahrensablauf einer Petition im Internet begrüßen, andere sind diesbezüglich eher zurückhaltend und befürchten dadurch einen größeren Druck auf die Mitarbeiter in der Verwaltung und auf die Berichterstatter. Auch eine größere Transparenz bezüglich der Stellungnahmen der Ministerien, der Ausschussbeschlussvorlage und des Abstimmungsergebnisses wird uneinheitlich bewertet.

4.7 Qualität des Diskussionsforums

Der Zweck des Diskussionsforums besteht aus Sicht des Petitionsausschusses in der Förderung der Meinungsbildung zu den jeweiligen Petitionen und zwar sowohl bei den Bürgern als auch bei den Abgeordneten. Man will unterschiedliche Sichtweisen, das Pro und Kontra zu einer Petition kennenlernen und einen möglichst breiten Erfahrungshorizont in die parlamentarische Beratung einbeziehen. Für eine Bewertung der Funktion des Diskussionsforums können also herangezogen werden eine große Vielfalt des Meinungsspektrums (Pro und Kontra, abgestufte Meinungen), Informationshaltigkeit (Hinweis auf Fakten, vergleichbare Problemfälle) sowie die Sachlichkeit der Beiträge.

Aus den von Beginn des Modellversuchs bis Ende 2006 vorliegenden 295 Diskussionsforen wurde eine Stichprobe von neun Diskussionsforen mit insgesamt 941 Diskussionsbeiträgen (darunter auch alle durch die Moderation gelöscht) gezogen, die einer detaillierten inhaltsanalytischen Untersuchung zu den oben genannten Aspekten unterzogen wurde (Zentralog 2007e).

Die Ergebnisse dieser Analyse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Es kann davon ausgegangen werden, dass ca. die Hälfte der Diskussionen von vielseitiger und differenzierter Art ist, d. h., befürwortende und kritische Kommentare befinden sich in einem ausgewogenen Verhältnis und gleichzeitig werden jenseits klarer Befürwortungen und Kritiken auch Zwischenpositionen vertreten.

- Die Diskussionen enthalten in einem gewissen Ausmaß beurteilungsrelevante Informationen. Fakten und Lösungsvorschläge sind in den meisten Foren bei jeweils jedem zehnten Kommentar zu finden. Hinweise auf vergleichbare Fälle kommen in einigen Foren ebenso häufig vor, aber in vielen Foren auch gar nicht.
- Drei Viertel der Diskussionen verlaufen ganz überwiegend sachlich. Persönlich verletzend und diskriminierende Kommentare sind die häufigsten Regelverstöße, gefolgt von Kommentaren mit fehlendem thematischem Bezug und von Kommentaren, die Hyperlinks enthalten, was nicht erlaubt ist.
- Die Moderation übersieht teilweise Regelverstöße, problematischer ist allerdings, dass bei einer beträchtlichen Zahl der Löschungen Zweifel an deren Berechtigung angebracht ist.

5. Überführung in den Regelbetrieb

Ende Juni 2007 wurde im Petitionsausschuss die Überführung des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ in den Regelbetrieb beschlossen. Auf Grundlage der in der ersten Phase des Modellversuch gewonnenen Kenntnisse und Erfahrungen sollte ein nutzer- und anwenderfreundliches sowie leistungsfähiges Softwaresystem entwickelt werden. Die Nutzung des ITC E-Petitioner aus Schottland sollte bis zur Aufnahme des regulären Betriebs des neuen Systems fortgeführt werden.

Bei der Konzipierung des neuen Systems hielt der Bundestag zunächst an den wesentlichen Elementen des bisherigen Systems fest. An neuartigen Funktionen sollte u. a. eine Registrierung für Einreicher von öffentlichen Petitionen, für Mitzeichner und für Forumsteilnehmer Pflicht werden. Registrierte Nutzer sollten sich automatisch per E-Mail oder RSS-Feed⁵⁸ über neue Petitionen, über neue Beiträge im Diskussionsforum oder neue Mitzeichnungen informieren lassen können. Außerdem sollten Nutzer Diskussionsbeiträge bewerten können. Die bisher unterschiedlichen Verfahren der Einreichung sogenannter Onlinepetitionen und öffentlicher Petitionen sollten vereinheitlicht werden. Es wurden damit Vorschläge aufgegriffen, die auf Basis des Gutachtens von Zentralog vom TAB gemacht wurden (Kap. VII.2; Riehm/Coenen 2007).

Nach Inbetriebnahme des neuen Systems im Oktober 2008 und ersten Erfahrungen damit wird überlegt, ob eine zweite Entwicklungsphase mit weiteren Funktionalitäten angeschlossen werden soll. Eine Lösung für die Zusammenführung des internen Petitionsverwaltungssystem PetKom und des neuen Websystems für öffentliche Petitionen wird diskutiert. Ob auch schriftlich eingereichte Petitionen im Internet veröffentlicht werden können, ist gegenwärtig offen. Vorschläge des TAB für weitere Entwicklungsoptionen des Petitionswesens des Deutschen Bundestages werden in Kapitel VII.3.1 gemacht.

⁵⁸ Dienst, der durch Nutzer abonniert werden kann, und automatisch über neue Webseiten oder Aktualisierungen von Webseiten informiert.

6. Fazit

Mit der Etablierung des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ im September 2005 hat der Deutsche Bundestag, insbesondere sein Petitionsausschuss, eine Chance genutzt, das im Grundgesetz verankerte Petitionsrecht weiter zu stärken und auszubauen. Es wurde auf den stattfindenden Wandel hin zu elektronischen, interaktiven Medien angemessen reagiert, größere Transparenz und Öffentlichkeit für das Petitionsverfahren wurden geschaffen und Raum für den möglichst rationalen Austausch von Argumenten in Petitionsangelegenheiten wurde bereitgestellt (Deliberation). Wie schon in den anderen Fallbeispielen zu parlamentarischen E-Petitionssystemen (Kap. V) zeigt sich auch hier ein Wechselspiel zwischen institutioneller und technischer Entwicklung. Petitionen wurden bisher vom Bundestag nie öffentlich gemacht. Mit dem Internet wurde dieser Schritt nun, wenn auch nur für einen begrenzten Kreis von Petitionen, vollzogen.

Die Ergebnisse einer umfassenden Evaluation des Modellversuchs zeigten bei allen Beteiligten und Befragten eine positive Bewertung des Modellversuchs und die Absicht, ihn in den Regelbetrieb überzuführen. Die entsprechenden Beschlüsse wurden zwischenzeitlich gefasst und ein neues Softwaresystem in Betrieb genommen. Dieser Erfolg des Modellversuchs beruht sowohl auf einer engagierten Betreuung durch die Bundestagsverwaltung und den Petitionsausschuss als auch auf der breiten Resonanz, die er in der Bevölkerung gefunden hat.

Trotz dieser insgesamt positiven Bewertung sind im Detail wie auch im Grundsätzlichen Aspekte herausgearbeitet worden, die bei der Fortentwicklung des Systems „Öffentlicher Petitionen“ als verbesserungsbedürftig erscheinen. Im Folgenden werden die wesentlichen Stärken und Schwächen des Modellversuchs nochmals zusammenfassend aufgeführt:

- Mit der Einführung des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ ist es besser gelungen, jüngere Bevölkerungsgruppen, abhängig Beschäftigte und Selbstständige zu erreichen. Insgesamt weicht die Sozialstruktur der traditionellen Petenten wie der Einreicher öffentlicher Petitionen aber noch deutlich von der der Gesamtbevölkerung ab. Traditionelle wie neue Petenten sind besser ausgebildet, politisch aktiver und verfügen über mehr Erfahrung in der Nutzung des Internets als der Durchschnitt der Bevölkerung.
- Traditionelle Petenten unterscheiden sich von den Einreichern öffentlicher Petitionen im Bezug auf ihre Interneterfahrung nur unwesentlich. Dies deutet darauf hin, dass bei den traditionellen Petenten ein großes Potenzial für die Nutzung des Internets besteht, das bisher noch nicht ausgeschöpft wurde und wegen der schlechten Nutzbarkeit des schottischen Softwaresystems auch nicht ausgeschöpft werden konnte. Es kann deshalb erwartet werden, dass zukünftig ein wachsender Anteil der Petenten öffentliche Petitionen einreichen wird.
- Nach Selbsteinschätzung der traditionellen Petenten zielt ihr Anliegen überwiegend nicht auf einen indivi-

duellen Fall: Sie verfolgen in der Mehrzahl ein Anliegen, das sich auf eine größere Gruppe oder die ganze Gesellschaft bezieht, und streben überwiegend eine Gesetzesänderung an. Sie sind auch sehr stark daran interessiert, ihre Anliegen in die Öffentlichkeit zu bringen. Daran wird das große Interesse an öffentlichen Petitionen auch in dieser Gruppe deutlich.

- Die Mehrzahl der Diskussionsforen enthält für die Beurteilung öffentlicher Petitionen relevante Stellungnahmen. Diese werden gegenwärtig nur ungenügend genutzt. Insbesondere auf der Ebene der Fraktionsreferenten besteht ein Bedarf nach einer inhaltlichen Auswertung bzw. nach eigenen Auswertungsmöglichkeiten.
- Zwischen den Petenten und der Politik gibt es in zwei Bereichen divergierende Erwartungen und Auffassungen.
 - Die Einreicher öffentlicher Petitionen erwarten (z. B. durch eine große Zahl von Mitzeichnern) eine bessere Berücksichtigung ihres Anliegens beim Bundestag, während die Politik dies überwiegend ablehnt und von der Gleichbehandlung öffentlicher und traditioneller Petitionen ausgeht.
 - Die Einreicher öffentlicher Petitionen erwarten, über das Diskussionsforum in einen direkten Dialog mit der Politik treten zu können, während die Politik dieses Forum so eher nicht nutzen will.
- Es gibt eine relativ hohe Unzufriedenheit bei den Einreichern öffentlicher Petitionen mit der Nichtzulassung als öffentliche Petition. 62 Prozent der 2006 eingereichten öffentlichen Petitionen wurden nicht als solche zugelassen. Das Verfahren wird als relativ intransparent angesehen. Die Unzufriedenheit führt zu einem erhöhten Begründungs- und Kommunikationsaufwand im Ausschussdienst.
- Die verwendete Software des Modellversuchs weist erhebliche Mängel im Gebrauch auf.
- Da die verwendete Software als reine Insellösung nicht in die informationstechnische Umwelt des Bundestages eingebunden ist, kommt es zu Reibungsverlusten und Ineffizienzen in den Arbeitsabläufen der Bundestagsverwaltung.

Detaillierte Vorschläge zur Gestaltung des neuen Softwaresystems „Öffentliche Petitionen“ sowie darüber hinausgehende Optionen der Entwicklung des Petitionswesens des Deutschen Bundestages enthalten Kapitel VII.2 und VII.3.

VII. Resümee und Ausblick

Überall, wo E-Petitionssysteme vorhanden sind, werden sie genutzt und überwiegend positiv bewertet. Wo es solche Systeme noch nicht gibt, ist mit einiger Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass sie in den nächsten Jahren in der einen oder anderen Form eingeführt werden. Trotzdem stellt sich die Frage, wozu E-Petitionssysteme im Wesentlichen gut sind, wie sie im Einzelnen gestaltet

werden sollten und mit welchen Wirkungen und Folgen zu rechnen ist. In diesem abschließenden Kapitel werden zunächst einige zentrale Ergebnisse der vorliegenden Untersuchungen zusammengefasst (Kap. VII.1), dann auf Vorschläge zur Gestaltung des neuen E-Petitionssystems des Deutschen Bundestages eingegangen (Kap. VII.2) und schließlich einige darüber hinausgehende internetbezogene Entwicklungsoptionen sowie Forschungsdesiderate zur Diskussion gestellt (Kap. VII.3).

1. Übergreifende Ergebnisse

Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchungen war der Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Kap. VI). Die technische, internetbezogene Modernisierung des Einreichungsverfahrens von Petitionen wurde dabei ergänzt um eine Verfahrensinnovation: die Veröffentlichung von Petitionen durch den Deutschen Bundestag sowie die öffentliche Diskussion dieser Petitionen. Dabei bediente man sich wiederum der Informations- und Kommunikationspotenziale des Internets. Diese Wechselbeziehung zwischen technischer und Verfahrensinnovation ist typisch für die gegenwärtigen Reformen im Petitionswesen insgesamt (Kap. V).

Die elektronische Petition ist Ausdruck einer Ausdifferenzierung des Petitionswesens. Diese Ausdifferenzierung findet auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen, zwischen parlamentarischen, sonstigen staatlichen und privaten Petitionsinstitutionen sowie auf der medialen Ebene statt.

Die wissenschaftliche Literatur zum Wandel des Petitionswesens ist stark juristisch geprägt. Weitere wichtige Literaturbeiträge stammen von „Petitions promotoren“ und „Petitionsreformatoren“ – einschlägig hierzu etwa der umfassende Sammelband von Bockhofer (1999). Die Politikwissenschaft hat sich dieses Themas bisher nur sporadisch angenommen (etwa Ismayr 2004; Kap. VII.3.2). Insbesondere empirische Studien zur Bekanntheit, zum Ansehen, zur Nutzung und zu einer Erfolgsbewertung des Petitionswesens stehen nicht zur Verfügung. Die vorliegenden Untersuchungen des TAB betreten hier in vielerlei Hinsicht Neuland.

Im Folgenden werden Themen, die in allen Untersuchungsteilen mehr oder weniger präsent waren, herausgegriffen und resümierend diskutiert. Dabei wird der Bogen gespannt von Diskussionen über die Modernisierung der Demokratie und ihre Bedeutung für das Petitionswesen (Kap. VII.1.1), über die Frage, in welchen Konkurrenzverhältnissen das Petitionswesen steht (Kap. VII.1.2), zur Frage nach dem „Wozu von elektronischen Petitionen?“ (Kap. VII.1.3) bis zur Frage nach der Bedeutung von Öffentlichkeit und Aufmerksamkeit im (elektronischen) Petitionswesen (Kap. VII.1.4). Zunächst aber werden schlaglichtartig vier zentrale Ergebnisse besonders herausgestellt:

- Resonanz und zukünftige Verbreitung: Auch wenn es weltweit noch relativ wenige E-Petitionssysteme gibt, werden diese doch in einem beachtlichen Ausmaß ge-

nutzt und insgesamt – bei Kritik im Detail – positiv bewertet. Es ist davon auszugehen, dass sie sich in den nächsten Jahren – in der einen oder anderen Variante – weiterverbreiten werden. Die Öffentlichkeit wird solche Systeme – sozialisiert durch viele Jahre Internetnutzung – als selbstverständlich erwarten.

- Repräsentativität: Die Hoffnung, über elektronische Petitionen einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung zu erreichen und die üblicherweise einseitige soziale Zusammensetzung der Petenten (männlich, älter, gut gebildet) zu überwinden, hat sich bisher kaum erfüllt. Die vorliegenden Erhebungen sind aber sicherlich noch nicht ausreichend und der Beobachtungszeitraum ist noch zu kurz, um diese Hoffnung bereits jetzt zu begraben.
- Partizipation: Die Erwartungen, durch elektronische Petitionssysteme, insbesondere wenn mit ihnen erweiterte Informations-, Mitwirkungs- und Diskussionsfunktionen verbunden sind, die Teilhabe von Bürgern an politischen Prozessen zu verstärken, haben sich bisher ebenfalls kaum erfüllt. Es wurden zwar für die Bürger die Chancen zur Partizipation erweitert, jedoch auf staatlicher Seite die notwendigen Verarbeitungskapazitäten und Verarbeitungsverfahren nicht oder nur ungenügend angepasst. Aber auch hier sind die Erfahrungen und Beurteilungsgrundlagen noch begrenzt.
- Wechselspiel zwischen institutioneller und technischer Modernisierung: Am ehestens kann man noch davon sprechen, dass durch die Einführung elektronischer Petitionssysteme das Petitionswesen in den jeweiligen Institutionen insgesamt gestärkt wurde. Dies hat aber nur zum Teil mit dem „E-Faktor“ zu tun, sondern mehr mit den institutionellen Reformen, die in aller Regel mit der Einführung von E-Petitionen verbunden waren. Für den Deutschen Bundestag kann man dies gut zeigen: Mit der Einführung der E-Petition war die Möglichkeit verbunden, Petitionen öffentlich zugänglich zu machen (über das Internet) und (ausgewählte) Petitionen in öffentlichen Ausschusssitzungen und im Internet zu diskutieren. Veröffentlichung und öffentliche Diskussion hatte das Petitionswesen des Deutschen Bundestages vorher nicht gekannt. In den anderen betrachteten Ländern findet man ähnliche Beispiele für das Zusammenspiel institutioneller und technischer Modernisierungen.

1.1 Petitionswesen und Modernisierung der Demokratie

Die Beschäftigung mit den Funktionen des Petitionswesens, insbesondere wie es sich in Deutschland herausgebildet hat, führt zu einem zwiespältigen Ergebnis. Aus Sicht der Petenten gibt es weit wirkungsvollere Verfahren für Rechtsschutz und politische Partizipation als die Petition an ein Parlament: außergerichtlicher und gerichtlicher Rechtsschutz sowie die unterschiedlichen verfassten und nichtverfassten, direkten und indirekten Verfahren der politischen Einflussnahme. Attraktiv sind Petitionen vermutlich in erster Linie deshalb, weil man sich unbürokratisch und direkt an die im Falle Deutschlands im poli-

tischen Staatsaufbau hoch angesiedelte und durch Wahlen legitimierte politische Instanz eines Parlaments wenden kann, und diese sich – so die Hoffnung – des eigenen Anliegens annimmt. Dabei ist es zunächst gleichgültig, ob dieser Petitionsadressat als parlamentarischer Petitionsausschuss (wie der des Deutschen Bundestages) oder als (parlamentarische) Ombudsstelle (wie etwa in Rheinland-Pfalz) oder in beiden Varianten (wie etwa beim Europäischen Parlament) institutionalisiert ist. Für den Petenten spielt es offensichtlich keine entscheidende Rolle, dass diese Stellen nur über sehr begrenzte Mittel verfügen, um einen festgestellten Missstand zu beheben. Der anhaltende Zuspruch in der Nutzung dieser durchaus prekären Institutionen zeigt, dass hier offensichtlich ein Bedürfnis befriedigt wird. Über erfolgreich behandelte Petitionen kann man sich – mit teilweise bewegenden Einzelfällen – regelmäßig in den Tätigkeitsberichten der jeweiligen Eingabestellen informieren. Akzeptanz und Wirksamkeit des Petitionswesens – trotz institutioneller Schwäche – konnten bisher durch flexible Anpassungen an geänderte Anforderungen erreicht werden.

Trotzdem stellt sich die Frage, wie sich das Petitionswesen vor dem Hintergrund einer immer wieder diagnostizierten Krise der Demokratie und darauf reagierende Reformvorschläge weiterentwickeln sollte. Die mehr oder weniger gängige Diagnose eines wachsenden gesellschaftlichen Problemdrucks wird auf die steigende Komplexität moderner Gesellschaften, die zunehmende Individualisierung sowie wachsende Interdependenzen zwischen den Akteuren und Institutionen zurückgeführt (Nexus 2007, S. 11 ff.). Der dadurch entstehende erhöhte Koordinations- und Kooperationsbedarf könne nur ungenügend befriedigt werden, da einerseits die Vielfalt des politischen Inputs über Parteien, Interessenverbände, Medien, Bürgergruppen, Wähler etc. anwuchs und andererseits die Verarbeitungskapazitäten der legislativen und exekutiven Entscheidungs- und Durchführungsinstanzen nicht im erforderlichen Ausmaß zunehmen.

Drei „Antworten“ für die Politik- und Verwaltungsreform demokratischer Staaten werden entsprechend postuliert (Nexus 2007, S. 12 ff.), die im Folgenden auf ihre Relevanz für das Petitionswesen untersucht werden sollen:

- Revitalisierung repräsentativer Verfahren und Institutionen, insbesondere im Bereich des Wahlrechts;
- Ausweitung direktdemokratischer Teilhabechancen;
- Stärkung deliberativer und partizipativer Demokratieansätze.

Die wenigsten Anknüpfungspunkte zum Petitionswesen gibt es bei den Wahlrechtsreformen (zu nennen sind hier z. B. die Ausdehnung des Wahlrechts, mehr Direktwahlen, komplexere Wahlsysteme, Kandidatenvorauswahlen).

Die Forderung nach Ausweitung direktdemokratischer Teilhabechancen – als Beispiele werden etwa Volksabstimmungen genannt – hat dagegen einen direkten Bezug zu Diskussionen um die Reform des Petitionsrechts. So wurde z. B. in Deutschland in der Koalitionsvereinbarung

von 2002 die „Ausgestaltung des Petitionsrechts zu einem politischen Mitwirkungsrecht“ gefordert. Vermutlich wird die „Weiterentwicklung“ des Petitionswesens in Richtung direktdemokratischer Elemente überall dort besonders gefordert, wo direktdemokratische Verfahrensweisen schwach entwickelt sind, wie z. B. in Deutschland auf der nationalen Ebene. Für ein Petitionswesen, das insbesondere auch dem Einzelfall gerecht werden will, wären auf verbindliche und wirkungsvolle Abstimmungen zielende Verfahrensweisen eher systemfremd.

Beim dritten Reformansatz werden – anders als bei direktdemokratischen Verfahrensweisen – die Entscheidungskompetenzen der politischen Instanzen nicht infrage gestellt. Im Wesentlichen geht es um einen verbesserten Informationszugang der Bürger zu den politischen und administrativen Instanzen und umfassendere Informationszugänge der Politik zu den politischen Meinungen der Bürger. Beides ist Voraussetzung für einen rationalen Diskurs, als dessen Ideal oft die Deliberation angesehen wird. Eine Reihe von Verfahren steht hierfür bereit: formelle und informelle Planungsverfahren, Anhörungen, Bürgerbefragungen, Beiräte und letztlich auch Petitionen. Petitionen weisen im Vergleich zu den anderen Verfahren eine besondere Charakteristik auf: Das zu verhandelnde Thema wird bei Petitionen von den Bürgern und nicht von den staatlichen Instanzen bestimmt, wie dies bei den sonstigen Beteiligungsverfahren in der Regel der Fall ist. Die Stärkung deliberativer und partizipativer Elemente drückt sich nicht nur in der Neuetablierung oder Aufwertung von Petitionsverfahren in einigen Ländern aus (z. B. Australien, Großbritannien, Norwegen etc.), sondern auch in Erweiterungen bestehender Petitionsverfahren, bei denen deliberative Komponenten zu erkennen sind, wie z. B. Anhörungen von Petenten in öffentlichen Ausschusssitzungen und Diskussionsforen im Internet über Petitionen – beide sowohl in Schottland als auch in Deutschland vorfindbar.

1.2 Parlamentarisches Petitionswesen und die Konkurrenz anderer Eingabeinstanzen

Beim Petitionsausschuss des Bundestages gehen jedes Jahr einige Tausend neue Eingaben ein. Zählt man die Unterschriften unter Sammelpetitionen und die Zuschriften für Massenpetitionen hinzu, so sind es seit Mitte der 1980er Jahren regelmäßig mehr als 100 000 Personen jährlich, die sich mit Petitionen an den Bundestag wenden. In manchen Jahren waren über 1 Million Personen am Petitionsgeschehen beteiligt (1994, 1997, 2001), 1996 waren es sogar fast 2,5 Millionen, der bisherige Spitzenwert (Kap. III.1.3). Ob dies viele oder wenige sind, ist eine Frage des Maßstabes, den man anlegt. Im Vergleich zu den 1950er und 1960er Jahren ist es eine Zunahme, im Vergleich zu den Beschwerden, Einreichungen, Protesten, Widersprüchen an andere Institutionen (z. B. an die Arbeitsagentur, den Ombudsrat Hartz IV, „Beauftragte“ unterschiedlichster thematischer Spezialisierung oder Behörden) muss die Bedeutung des Eingabeaufkommens an den Bundestag vermutlich relativiert werden (Kap. III). Auch wenn der Petitionsausschuss als „allzuständig“ gilt, steht er in Konkurrenz zu einer Vielzahl von Institutio-

nen, die mehr oder weniger einen vergleichbaren Anspruch haben: sich um Beschwerden von Bürgern zu kümmern, Anregungen für die Verbesserung einer gegebenen Praxis entgegenzunehmen oder diese selbst zu formulieren und Maßnahmen zur Abhilfe vorzuschlagen oder zu ergreifen.

In Deutschland wird immer wieder kritisiert, dass es, ergänzend zum Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, keinen Ombudsmann auf Bundesebene gibt. Als Argumente werden u. a. die politische Unabhängigkeit des Ombudsmannes angeführt, wodurch die Anliegen der Bürger nicht in den Streit zwischen Mehrheits- und Minderheitsfraktionen zerrieben würden; außerdem trete der Ombudsmann mit seiner Person aus der Anonymität eines Bundestagsausschusses heraus, gebe der Institution „ein Gesicht“. Man kann diesen Argumenten durchaus folgen – obwohl es z. B. auch gute Argumente gegen eine zu starke Personalisierung der Politik gibt – und trotzdem nicht die Einrichtung eines Bundesombudsmannes oder Bürgerbeauftragten fordern (Kap. III.1.2). Letztlich kommt es weniger darauf an, ob die Eingabestelle ein parlamentarischer Ausschuss oder ein Ombudsmann ist, sondern auf ihre Kompetenzen und ihre Praxis. Hier kann der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages mit seinem relativ großen Ausschussdienst – trotz aller berechtigten Kritik an seiner Praxis im Einzelnen – sicher zu denjenigen Eingabeinstitutionen gezählt werden, die einen Vergleich mit vielen Ombudseinrichtungen weltweit nicht zu scheuen brauchen. Garantiert sind nicht nur die formale Annahme, sondern auch eine inhaltliche Befassung und eine offizielle Bescheidung gegenüber dem Petenten, Verfahrensgarantien, die in diesem Umfang längst nicht von allen parlamentarischen oder sonstigen Petitions- und Ombudsinstanzen gegeben werden.

Dass die Vielzahl von Institutionen mit ähnlichem Anspruch, wenn auch mit ganz unterschiedlichen Kapazitäten und Rechten, zu einem Problem für die Bürger werden kann, zeigt sich u. a. an der bei all diesen Institutionen großen Zahl von Zurückweisungen bei der Eingangsprüfung wegen Nichtzuständigkeit (z. B. Kap. III.3.3, III.4.1 u. III.4.2). Gerade aber, weil das Petitions- und Eingabewesen als unbürokratisch gilt und sich dadurch von formellen Rechtsbehelfen unterscheidet, ist die hohe Zurückweisungsrate ein Indiz für eine Unübersichtlichkeit, die nicht den Anforderungen an Einfachheit, Transparenz und „Kundenorientierung“ entspricht (Kap. VII.3.1.1).

Wie sensibel gegebenenfalls die politischen Institutionen, z. B. in der Konkurrenz zwischen Legislative und Exekutive, auf Innovationen und damit verbundene Bedeutungszuwächse im Petitionswesen reagieren, zeigte sich immer wieder: Man kann die Bereitschaft zur regelmäßigen Beantwortung von Anfragen durch das Bundespresseamt seit Herbst 2006, mit der das Bundeskanzleramt auf das Aufkommen der privaten Website „direktzurkanzlerin.de“ reagierte, durchaus in einem Zusammenhang mit der erfolgreichen „Internetoffensive“ des Petitionsausschusses vom Herbst 2005 sehen (Kap. III.5.2); umgekehrt fühlte sich das britische Parlament durch die spekta-

kuläre Einführung eines E-Petitionssystems beim britischen Premierminister herausgefordert und will nun selbst E-Petitionen einführen (Kap. V.3.3); der nordrhein-westfälische Ministerpräsident sah sich nach einer erfolgreichen Öffentlichkeitskampagne des Petitionsausschusses des Landtages veranlasst, die Bürger aufzufordern, sich direkt an ihn zu wenden, wenn Landesbehörden eine Antwort auf ihr Begehren nach vier Wochen schuldig blieben (Muschkiet 2006, S. 18). Wenn sich diese Konkurrenz in Leistungssteigerungen und größerer Bürgerorientierung ausdrückt, z. B. im Versuch schneller zu reagieren, transparenter zu arbeiten, gründlicher zu untersuchen und unbürokratischer zu agieren, kann dies nur begrüßt werden. Die zunehmende Konkurrenz erfordert aber eine klare Profilierung. Der Einsatz stimmiger Anwendungskonzepte moderner Informations- und Kommunikationstechnologien – verbunden mit Verfahrensinnovationen und einer ausreichenden Ressourcenausstattung – ist dafür ein wesentliches Element (Kap. VII.3.1.2).

1.3 Wozu E-Petitionen? Motive, Ziele, Potenziale

Die Frage nach den Motiven, Zielen und den – ausgeschöpften oder unausgeschöpften – Potenzialen elektronischer Petitionen lässt sich natürlich nicht einfach beantworten, hängt die Antwort auf diese Frage doch von den jeweiligen Akteuren, vom jeweiligen Typus der E-Petition (Kap. II.2) sowie den gesellschaftlichen Einbettungen ab. Trotzdem soll versucht werden, einige Antworten zusammenzutragen.

Zu den Motiven, die aufseiten der Politik mit Sicherheit eine Rolle spielen und auch immer wieder explizit genannt werden, gehört, dass man mit E-Petitionssystemen „mit der Zeit“ gehen und „Modernität“ signalisieren will, was wiederum zu öffentlicher Aufmerksamkeit und Profilierung führen soll. Dem entspricht, dass vonseiten der Petenten und Bürger, diese „Modernität“ erwartet und, wenn diese Erwartung enttäuscht wird, auch explizit eingefordert wird. Man sollte dieses „Modernitätsmotiv“ nicht gering schätzen, zielt es doch auf einen erreichten Stand des Interneteinsatzes in der Politik, speziell auch in der parlamentarischen, der nicht mehr umkehrbar ist. Dies trifft im Wesentlichen auf zwei Bereiche zu: 1) Zu Brief und Telefon haben sich E-Mail oder andere elektronische Übermittlungsformen als akzeptierte Kommunikationskanäle fest etabliert; es gibt in der politischen Kommunikation keinen vernünftigen Grund, diese elektronische Kommunikation ausschließen zu wollen. 2) Es ist heute der Normalfall, dass parlamentarische Dokumente im Internet veröffentlicht werden. Dies bietet den Medien und der politischen Öffentlichkeit einen umfassenden Zugriff auf das parlamentarisch politische Geschehen in einer vorher nie erreichten Schnelligkeit und Selektivität. Wo diese Zugänglichkeit über das Internet nicht gegeben ist – wie z. B. bei der weit überwiegenden Zahl der Petitionen an den Deutschen Bundestag – müssen besondere Gründe angeführt werden, die dieses Verhalten legitimieren.

Fast klassisch zu nennende Ziele für den Interneteinsatz zur Stützung demokratischer Prozesse (E-Demokratie) sind die Erleichterung und Erweiterung des Zugangs zum politischen System, die Erhöhung dessen Transparenz sowie die Förderung der bürgerschaftlichen Teilhabe. Diese Ziele wurden und werden auch für die Einführung von E-Petitionssystemen formuliert. Darauf wurde verschiedentlich eingegangen. Die Wirkungsbilanz ist bisher allerdings eher bescheiden. Trotzdem soll und kann man an diesen Zielen festhalten, denn es sind keine prinzipiellen Gründe, die die Zielerreichung fraglich erscheinen lassen, sondern Gründe, die in der jeweiligen Ausgestaltung und Konfiguration des elektronischen Petitionssystems inklusive seines institutionellen Umfelds liegen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch, dass die ressourcenstarken Gruppen, die Gebildeten, politisch Aktiven und die Interneterfahrenen, den erweiterten Zugang, die größere Transparenz und die partizipativen Elemente für ihre Interessen nutzen können.

EDV-Anwendungen stehen immer auch unter dem Verdacht – oder schüren die Hoffnung – mit ihnen würden Rationalisierungsziele durchgesetzt oder ermöglicht. Dieses oft beschworene Potenzial trifft natürlich auch auf elektronische Petitionssysteme zu. Es mag dem frühen Entwicklungsstand und jeweils besonderen Bedingungen geschuldet sein, dass für alle untersuchten öffentlichen E-Petitionssysteme solche Rationalisierungseffekte nicht nachweisbar sind, sondern in der Regel eher ein zusätzlicher Aufwand festgestellt wurde. Dies hat im Wesentlichen damit zu tun, dass die E-Petitionssysteme als Inselösungen implementiert wurden, die in die sonstigen internen und externen parlamentarischen Informationssysteme nicht integriert sind. So können die potenziell erreichbaren Vereinfachungen im Verfahrensablauf die zweifelsohne auch entstehenden höheren Aufwendungen, z. B. durch die Einführung neuer Funktionalitäten wie ein Diskussionsforum, nicht kompensieren, was bei gleichbleibendem Ressourceneinsatz nur zu einer suboptimalen Betreuung und Nutzung des Gesamtsystems führt.

Was bisher kaum diskutiert, geschweige denn verwirklicht wurde, sind die großen Potenziale, die in öffentlichen Informationssystemen, wie dies E-Petitionssysteme sind, für weiterführende Zwecke stecken. Diese Potenziale beziehen sich im Wesentlichen auf die Weiterverarbeitungsfähigkeit (hier sind offene Schnittstellen und Standards gefragt), die multimediale Anreicherung sowie die selektive Durchsuchbarkeit. Welche Anwendungen könnten das sein? Ein abonnierbarer Informationsdienst, der z. B. die Lokalzeitung oder die örtlichen Abgeordneten automatisch darüber informiert, wenn aus der jeweiligen Gemeinde oder Stadt eine Petition eingereicht wurde. Die Ergänzung einer Petition mit – elektronisch übermittelten und im Internet abrufbaren – Bildern, mündlichen Stellungnahmen oder Videos. Die automatische Erzeugung von „Petitionskarten“, die erkennen lassen, in welchen Regionen eines Landes Beschwerdeschwerpunkte liegen. Die inhaltliche Recherche im Pool der Petitionen für einen Petenten, der daran interessiert ist, herauszufinden, ob zu seinem Anliegen schon eine Petition vorliegt. Man sieht schon an diesen wenigen Beispielen, dass hier ein

ungehobener Schatz nützlicher Anwendungen verborgen liegt. Diese müssten keineswegs nur von der jeweiligen Petitionsstelle selbst verwirklicht werden, sondern dies könnten auch Unternehmen, Verbände, Institutionen der Zivilgesellschaft – eine entsprechende Offenheit mit definierten Schnittstellen beim E-Petitionssystem vorausgesetzt – leisten. Es wird hiermit auch angedeutet, dass elektronische Petitionen einen „Mehrwert“ gegenüber ihrem herkömmlichen Pendant entwickeln könnten, der bisher nur begrenzt ausgelotet wurde.

1.4 Die Bedeutung von Öffentlichkeit und Aufmerksamkeit für das Petitionswesen

Hoffmann-Riem (2004, S. 94 in Anlehnung an Hornig 2001) hat darauf hingewiesen, dass das Petitionsrecht ein Kommunikationsgrundrecht ist, „das heute im Kontext der anderen Kommunikationsfreiheiten – der Meinungs- und Medienfreiheit, der Informationsfreiheit sowie der Versammlungsfreiheit – gesehen werden muss, die ergänzend (bzw. zum Teil funktional ersetzend) mit dazu beitragen, das ursprüngliche Anliegen des Petitionsrechts zu erfüllen“. Allerdings stehe die Nutzung dieser Freiheiten durch die Bürger heute kaum mehr unter dem Risiko, unterdrückt zu werden, und der Zugang der Bürger zur Öffentlichkeit und zum Staat sei nicht grundsätzlich bedroht oder eingeschränkt. Wohl aber sei es immer schwerer, Aufmerksamkeit zu gewinnen (Hoffmann-Riem 2004, S. 94). Die Besonderheit des Petitionsrechts als Kommunikationsrecht komme darin zum Ausdruck, dass die durch den Einzelnen formulierte Interessenartikulation durch den Staat nicht nur nicht sanktioniert (diese Gefahr sei weniger gegeben), sondern auch nicht ignoriert werden dürfe. Der Staat habe keine „negative Kommunikationsfreiheit“ in Bezug auf einen Petenten. Das Petitionsrecht erzwingt Aufmerksamkeit beim Petitionsadressaten und Aufmerksamkeit ist, folgt man einigen Theoretikern des „Informationszeitalters“, ein höheres Gut als der schlechte Informationszugang.

Es kann an dieser Stelle keine umfassende Herleitung der unterschiedlichen Begriffe von Öffentlichkeit, einer deliberativen Demokratietheorie und der Aufmerksamkeitsökonomie geleistet werden (Grunwald et al. 2006, S. 73 ff.; Lindner 2007, S. 49 ff.), es sollen aber doch einige Aspekte, insoweit sie für die Diskussion um das Petitionswesen und seine Erweiterung um elektronische Petitionen von Belang sind, kommentiert werden.

Öffentlichkeit bezeichnet idealtypisch den gesellschaftlichen Raum zwischen dem Privaten und dem Staatlichen, der der gesellschaftlichen Selbstbeobachtung und Selbstbestimmung dient. Petitionen hatten in der Geschichte eine wichtige Funktion in der Herausbildung einer so verstandenen bürgerlich-demokratischen Öffentlichkeit. Durch Petitionen wurde ein kommunikativer Zugang vom Bürger zum Staat ermöglicht und Kritik an gesellschaftlichen und staatlichen Verhältnissen als legitim anerkannt. Darüber hinaus gehört zum Kernbestand des Petitionsrechtes das Verbot der Unterdrückung solcher Kritik bzw. das Verbot der Benachteiligung der Petenten.

Petitionen waren thematisch nicht eingegrenzt und die Volksvertretungen als Petitionsadressaten konnten über die Themenvielfalt von Petitionen ihre vormals beschränkten Zuständigkeiten Zug um Zug erweitern. Insbesondere Massenpetitionen, die in Zeiten größerer gesellschaftlicher Umbrüche ihre besondere Wirkung entfalten konnten – man denke an die Bedeutung von Petitionen in der demokratischen Revolution 1848/1849 (Kumpf 1999; Metz 1999) –, wirkten direkt auf die öffentliche Meinung ein, konstituierten diese gegebenenfalls erst.

Über diesen allgemeinen gesellschaftlichen Öffentlichkeitsbegriff hinaus erscheint eine Differenzierung unterschiedlicher Ebenen von Öffentlichkeit notwendig (Lindner 2007, S. 55 f.). So werden z. B. eine personelle Begegnungsöffentlichkeit, eine fachlich spezialisierte Themenöffentlichkeit und eine allgemeine Medienöffentlichkeit unterschieden. Nur was in der allgemeinen Medienöffentlichkeit „ankommt“, hat – auch dies wieder idealtypisch gedacht – politische Relevanz. Während nun das Petitionswesen insgesamt und einzelne Petitionen durchaus in der Medienöffentlichkeit thematisiert werden, trifft dies für jede einzelne Petition keineswegs zu. Dies hat vermutlich zwei eng zusammenhängende Gründe: Erstens gelten Petitionen immer auch als Vorbringungen in Privatangelegenheiten („Beschwerden“), was die Rechtsschutzfunktion von Petitionen reflektiert (Kap. II.3). Allerdings wird das Ausmaß dieser „Privatheit“ nach vorliegenden Befragungen (Kap. VI.4.4) überschätzt. Zweitens sind Petitionen – jedenfalls beim Deutschen Bundestag – in der Regel gar nicht öffentlich zugänglich, haben somit überhaupt keine Chance, in der Öffentlichkeit wahrgenommen zu werden. Petitionen werden im herkömmlichen (deutschen) Modell nur in der begrenzten Öffentlichkeit eines Parlamentsausschusses verhandelt.

Durch die Veröffentlichung von Petitionen im Internet (im Falle Deutschlands eines relativ geringen Teils von weniger als 2 Prozent) wird nun eine weitere spezielle Öffentlichkeit, oft Netzöffentlichkeit genannt, erreicht (Kap. IV.1). Ob diese spezielle Netzöffentlichkeit zu Petitionen bereits Merkmale einer Themenöffentlichkeit mit stabilen Strukturen und Rollendifferenzierungen aufweist oder nur einer Begegnungsöffentlichkeit mit mehr oder weniger zufälligen, lebensweltlich orientierten und persönlichen Begegnungen, sei dahingestellt. Aber weder ist durch die veröffentlichten Petitionen im Netz automatisch eine Beeinflussung der begrenzten Öffentlichkeit des parlamentarischen Petitions geschehens gegeben noch wird die Ebene der allgemeinen, gesellschaftlichen, massenmedial vermittelten Öffentlichkeit unmittelbar erreicht.

Bekanntlich ist Netzöffentlichkeit aufgrund der geringen Transaktionskosten und der leichten Zugänglichkeit (für entsprechend qualifizierte) nicht mehr durch den Mangel an „Sendeplätzen“ (oder „Seitenplatz“ bei Druckmedien) gekennzeichnet, sondern durch ein prinzipielles Überangebot an Informationen. Der begrenzende Faktor öffentlicher Wirksamkeit ist bei der Netzöffentlichkeit die Auf-

merksamkeit. Damit veröffentlichte Petitionen im Internet politisch wirksam werden können, müssen sie also entweder direkt die spezielle parlamentarische Öffentlichkeit erreichen und/oder die allgemeine Medienöffentlichkeit, die wiederum in die politische Sphäre wirkt – so jedenfalls die gängigen Kommunikationsmodelle.

Bei den elektronischen Petitionssystemen in Schottland, Deutschland oder Norwegen wird die Aufmerksamkeitssteigerung auf zwei Wegen versucht: thematisch-diskursive Explikation (Diskussionsforen) und quantitative Unterstützung durch Mitzeichnungen. Dies zeichnet sie gegenüber „normalen“ Petitionen aus. In ähnlicher Weise genossen Sammel- und Massenpetitionen – bereits in der Zeit vor dem Internet und zusätzlich unterstützt durch die Berichterstattung in den Massenmedien – eine intensivere Wahrnehmung als Einzelpetitionen.

Die Interessen der Petenten und des Petitionsadressaten Bundestag an Öffentlichkeit und Aufmerksamkeit laufen in gewisser Weise konform. Denn der Bundestag als Vermittler zwischen Bürger und Exekutive (oder gar als Fürsprecher der Bürger) steht gegenüber den beschwerten Behörden und Ministerien besser da, wenn die betreffende Petition in der Öffentlichkeit wahrgenommen und mit Aufmerksamkeit versehen wird. Die Kehrseite dieser größeren öffentlichen Transparenz ist allerdings auch, dass die Tätigkeit der zuständigen Petitionsstellen stärker öffentlich wahrgenommen und dadurch auch kontrollierbarer und kritisierbarer wird.

Allerdings bedarf es gegenüber dieser fast unumgänglichen Entwicklung der Aufmerksamkeitssteigerung auch eines retardierenden Moments. Denn der Anspruch des Petitionsrechts ist auf Gleichbehandlung ausgerichtet und gerade nicht auf wie auch immer geartete Majoritäten. Jeder Petent hat den gleichen Anspruch auf ein Mindestmaß an Beachtung und Bearbeitung. Gibt man diesen Grundgedanken auf, z. B. zugunsten von Quorumslösungen ähnlich derer bei Bürgeranträgen oder Bürgerbegehren, so gibt man einen Kernbestand der Petitionsidee mit auf. Auch aus diesem Grund erscheint eine Vermischung von Petitionswesen und direktdemokratischen Verfahren nicht angebracht (Kap. VII.1.1).

2. Gestaltungsvorschläge zur Fortführung des Systems „Öffentliche Petitionen“ des Deutschen Bundestages

Die Evaluation des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ des Deutschen Bundestages hat im Wesentlichen gezeigt, dass öffentliche Petitionen einen konkreten Bedarf decken und von den verschiedenen beteiligten Gruppen positiv bewertet werden. Der Bundestag konnte sich gegen die zunehmende Konkurrenz auf dem Feld des Eingabewesens durch den Modellversuch weiter profilieren, ohne die prinzipiellen Verfahrensweisen beim Bundestag anzutasten. Die Veröffentlichung eines (kleinen) Teils der Petitionen im Internet und die Einführung von Diskussionsforen zu jeder öffentlichen Petition sind das eigentlich innovative Element. Dies entspricht einem Politikverständnis, das an Öffentlichkeit und Transparenz

orientiert ist und darüber hinaus von der Notwendigkeit der Abwägung und des Austauschs von Argumenten ausgeht.

Auf dieser Basis wurde für die Fortentwicklung des Systems „Öffentlicher Petitionen“ eine Fülle von teilweise sehr konkreten Empfehlungen zu den Eigenschaften des neu zu entwickelnden Softwaresystems, aber auch zu institutionellen, verfahrensbezogenen und arbeitsorganisatorischen Fragen gemacht (Riehm/Coenen 2007; Zebra-log 2007d). Im Folgenden werden – ohne zu sehr in die Details zu gehen – die wichtigsten Vorschläge dargestellt, wobei diese sich prinzipiell am bestehenden Funktionsumfang des Modellversuchs ausrichten. Die Darstellung konzentriert sich dabei auf die Diskussionsforen (Kap. VII.2.1) sowie weitere Verfahrensvorschläge und Leistungsergänzungen (Kap. VII.2.2). Weiter gehende, mittel- und längerfristige Entwicklungsoptionen zum elektronischen Petitionswesen des Deutschen Bundestages, die über den derzeitigen Rahmen hinausgehen, werden im Kapitel VII.3 behandelt. Der folgende Text orientiert sich weitgehend an Zebra-log (2007d).

Zum Zeitpunkt der Schlussredaktion dieses Berichts hat der Deutsche Bundestag bereits ein neuentwickeltes Softwaresystem in Betrieb genommen. Anregungen aus der Evaluation des Modellversuchs wurden dabei aufgegriffen (Kap. VI.4).

2.1 Nutzung der Diskussionsforen weiterentwickeln

Die Evaluation hat gezeigt, dass es zwischen Petenten und Bürgern auf der einen Seite und der Politik auf der anderen Seite unterschiedliche Erwartungen bezüglich des Diskussionsforums gibt. Die Verwertung der Inhalte der Foren im Bearbeitungsprozess von Petitionen im Bundestag ist nur unzureichend geklärt (Kap. VI.4.4 u. VI.4.6). Auf diese beiden Aspekte – Klärung der Zielsetzung für die Diskussionsforen und Auswertungsmöglichkeiten der Inhalte der Foren – soll im Folgenden näher eingegangen werden.

2.1.1 Zielsetzungen für den Einsatz von Diskussionsforen klären

Die gegenwärtige Situation ist davon geprägt, dass das Diskussionsforum im Wesentlichen als Plattform für den Austausch von Argumenten zwischen Bürgern dient, eine Beteiligung der Politiker aus dem Petitionsausschuss kommt überhaupt nicht vor, eine Auswertung für das Parlament nur sehr sporadisch. Unter dem Aspekt eines deliberativen Demokratieverständnisses, das auf den rationalen und freien Austausch von Argumenten im Zuge von demokratischen Entscheidungsfindungen setzt, ist das Angebot von Diskussionsforen nur konsequent. Es setzt auch den Weg fort, der mit der Veröffentlichung von Petitionen eingeschlagen wurde.

Die konkrete Ausgestaltung und Zielsetzung eines Petitionsforums kann aber unterschiedlich sein. Drei Varianten seien hier genannt:

- Diskussion zwischen Bürgern: Das Diskussionsforum kann dem Austausch von Pro- und Kontraargumenten unter Bürgern dienen, vergleichbar etwa einer mehr oder weniger spontan entstehenden Diskussion auf einem Marktplatz beim Sammeln von Unterschriften. Ein Anspruch, darüber mit der Politik in einen Austausch zu kommen oder auf Berücksichtigung der Diskussionsinhalte in der Bearbeitungs- und Entscheidungssituation besteht damit nicht. Ein solcher Eindruck sollte auch nicht erweckt, sondern der begrenzte Zweck sollte von Anfang an transparent gemacht werden. Ob eine solche Diskussion unbedingt auf der Website des Bundestages angesiedelt sein muss, könnte infrage gestellt werden. Andere Varianten – auch in Kooperation zwischen privaten Anbietern und dem Deutschen Bundestag – sind denkbar.
- Anhörungen in der Entscheidungsvorbereitung: Es könnten von der Politik gezielt elektronische „Anhörungen“ zu ausgewählten Fragekomplexen einer Petition initiiert werden. Dies wäre eine sinnvolle Ergänzung zu den öffentlichen Ausschusssitzungen unter Teilnahme von Petenten, die mit der Reform im Sommer 2005 ebenfalls eingeführt wurde (Kap. VI.1). In beiden Fällen – dem Online- und dem Offlinefall – wäre die Anbindung an das Verfahren und die Verwertung der Diskussionsergebnisse klar erkennbar.
- Entscheidungsvorschläge zur Diskussion stellen: Die Politik könnte nach Vorprüfungen und ersten Diskussionen ihre Entscheidungsvorschläge über (besonders interessante oder umstrittene) Petitionen öffentlich darstellen, begründen und zur Diskussion stellen. Einzelne Abgeordnete könnten dabei ihre eigenen Positionen deutlich machen. Es würde eine größere Transparenz des Entscheidungsprozesses erreicht und eine Rückkopplungsschleife zu den Bürgern eingebaut und zwar in einem Stadium des Verfahrensablaufs, bei dem Entscheidungsoptionen schon vorliegen, aber Korrekturen noch möglich sind.

Während Variante 1, die Diskussion zwischen Bürgern, mehr oder weniger den Status quo darstellt und als ständiges Angebot an die Bürger konzipiert ist, sind die Varianten 2 und 3 eher singuläre Angebote, die bedarfsweise von der Politik initiiert werden könnten und in die sie direkt eingebunden wäre. Dies entspräche eher der z. B. im Kontext des Modellversuchs formulierten Zielvorstellung, dass die Diskussionsforen zur Unterstützung der Meinungsbildung bei Bürgern und Abgeordneten dienen sollen (Zebra-log 2007d). Die drei vorgestellten Varianten sind dabei keinesfalls als Alternativen zu verstehen, sondern könnten gut parallel koexistieren. Auch das notwendige Softwaresystem für Diskussionsforen (Kap. VII.2.1.2) müsste in seiner Grundfunktionalität nicht speziell auf eine der drei Varianten angepasst werden.

Kommt man auf die Diskussion um Öffentlichkeit und Aufmerksamkeit in Kapitel VII.1.4 nochmals zurück, dann ist unter den drei Varianten die erste, diejenige mit dem vermutlich geringsten Aufmerksamkeitsfaktor. Sie steht immer in der Gefahr, in einer mehr oder weniger unverbindlichen „digitalen Plauderei“ zu enden. Bei den Va-

rianten 2 und 3 spricht die direkte Beteiligung der Politik sowie der singuläre, besonders begründete „Eventcharakter“ für eine höhere Aufmerksamkeitswirkung.

2.1.2 Auswertungsmöglichkeiten für Diskussionsforen schaffen

Mit den Diskussionsforen werden über die Petitionen hinaus weitere Informationen und Argumente an die Politik herangetragen. Damit kommt eine generelle Problematik aller partizipativen Ansätze zum Tragen: Der Erweiterung des Inputs in einen politischen Prozess sollte eine entsprechend große Aufnahme- und Verarbeitungskapazität entsprechen. Sollten also die Inhalte systematisch in den Bearbeitungsprozess des Ausschussdienstes, der Fraktionsreferenten und der Abgeordneten einfließen – im Übrigen unabhängig davon, welche Variante der drei zuvor vorgestellten Diskussionsforen verfolgt würde –, muss eine geeignete Form der Auswertung gefunden werden.

Eine Möglichkeit wäre die nach Schließung des Forums erstellte Zusammenfassung. Eine solche Zusammenfassung könnte eine Beschreibung der Diskussionsthemen, eine ausgewogene Darstellung der Pro- und Kontraargumente, ausgewählte Zitate zur Illustrierung der Positionen sowie eine Hervorhebung von für die Beurteilung der Petition besonders relevanten Beiträgen enthalten. Für die Diskussionsforen zu den Petitionen beim schottischen Parlament werden solche ca. zweiseitigen Zusammenfassungen regelmäßig erstellt (Kap. V.2). Auch in den kommunalen E-Petitionssystemen in Norwegen werden Zusammenfassungen der Diskussionsforen angefertigt.⁵⁹

Gegen diese Form der Auswertung sprechen jedoch einige Argumente (Zebalog 2007d): Erstens ist die manuelle Erstellung einer ausgewogenen Zusammenfassung eine sehr aufwendige und anspruchsvolle Aufgabe, die schon bei der aktuellen Zahl öffentlicher Petitionen an den Deutschen Bundestag zu einem enormen Arbeitsaufwand führen würde. Zweitens ist der Bedarf bei den Abgeordneten, Fraktionsreferenten und beim Ausschussdienst nach zusätzlichen Informationen zur Beurteilung von Petitionen sehr unterschiedlich. Er reicht von einem expliziten Desinteresse, über eine kursorische Auswertung bis hin zur vertieften Recherche. Eine Zusammenfassung im bereits zuvor erwähnten Sinne wäre in vielen Fällen überflüssige Arbeit, in anderen Fällen wiederum nicht ausreichend. Drittens wird eine solche Auswertung von einigen Abgeordneten und Fraktionsreferenten abgelehnt, weil sie deren Neutralität bezweifeln. Die gleichen Personen würden die Auswertung lieber selbst vornehmen – entsprechende Auswertungsmöglichkeiten vorausgesetzt –, weil die interessierenden Gesichtspunkte doch sehr unterschiedlich sein können. Viertens müsste eine solche inhaltliche Auswertung sinnvollerweise in den Eingabereferaten des Ausschussdienstes angesiedelt werden, da diese sich ohnehin inhaltlich mit den Petitionen

auseinandersetzen müssen. Ohne eine deutliche Aufstockung der Personalkapazitäten wäre dies allerdings nicht vorstellbar.

Eine Alternative wäre ein Verfahren, das teilautomatisierte Auswertung „auf Knopfdruck“ ermöglicht (Zebalog 2007d). Voraussetzung wäre eine ausreichend differenzierte Kategorisierung der Diskussionsbeiträge, die überwiegend durch die Verfasser beim Schreiben eines Diskussionsbeitrags selbst vorgenommen werden könnten. Solche Kategorien könnten typischerweise sein:

- Befürwortung oder Kritik der Petition (oder „weder noch“);
- Hinweise auf Gesetze, Urteile, Positionen von Verbänden oder Parteien;
- wissenschaftliche Befunde bzw. Statistiken;
- Hinweis auf vergleichbare Problemlagen;
- persönliche Erfahrungen;
- Lösungsvorschläge.

Zusätzlich wird den Verfassern angeboten, ihren Beitrag zur besseren Wiederauffindbarkeit zu verschlagworten („tagging“). Die Moderation müsste die Einordnungen punktuell überprüfen und gegebenenfalls korrigieren und ergänzen.

Hinzu könnten Bewertungen der Leser kommen, wie man es von Webshops und Blogs teilweise kennt. Auf einer mehrstufigen Skala könnte der Leser bewerten, inwiefern es sich um einen beachtenswerten Pro- oder Kontrabeitrag handelt. Zusätzlich könnten die Leser die Verschlagwortung von Beiträgen ergänzen.

Auf dieser Grundlage – den Einordnungen, den Verschlagwortungen und den Bewertungen – könnte eine automatisierte Auswertung der Diskussionsforen erfolgen, die bestimmten vorher festgelegten Regeln und Kriterien entspricht. Die Auswertung könnte z. B. die drei durch die Diskussionsteilnehmer am höchsten bewerteten Pro- und Kontrabeiträge enthalten sowie die Anzahl der Mitzeichnungen und Diskussionsbeiträge. Ein solches Dokument, vielleicht im Umfang von zwei Seiten, könnte der Petitionsakte zur Berücksichtigung bei der Erstellung der Beschlussvorlage und bei der Prüfung durch die Berichterstatter beigelegt werden.

Aber auch den individuellen Auswertungsbedürfnissen könnte man mit einem solchen System besser gerecht werden. Neben den bereits beschriebenen Selektionskriterien (Zeige alle Diskussionsbeiträge zum Schlagwort X, zeige alle Diskussionsbeiträge, die sich gegen die Petition aussprechen etc.) könnten weitere, vom technischen System automatisch erfasste Merkmale abgefragt werden. Dies könnten z. B. sein: die zeitliche Reihenfolge der Kommentare, die Zahl der Aufrufe von Kommentaren, Eigenschaften der Verfasser (Wahlkreis, Geschlecht und andere soziodemografische Informationen, falls diese bei der Registrierung abgefragt oder freiwillig angegeben wurden).

⁵⁹ Das britische House of Commons erstellt ebenfalls zu seinen Onlinekonsultationen Auswertungen dieser Art (Kap. V.3; Grunwald et al. 2006, S. 145 ff.).

2.2 Bearbeitungsverfahren und Systemleistungen erweitern

Es wurde eine Reihe von Vorschlägen gemacht, bei denen durch Änderungen auf der Bearbeitungs- und Verfahrensebene eine bessere Transparenz sowie höhere Effektivität und Effizienz erreicht werden könnten (Zebralog 2007d).

Um möglichst die Einreichung sachgleicher öffentlicher Petitionen zu vermeiden, die sonst vom Ausschussdienst erkannt und zurückgewiesen werden müssen, sollten Neupetenten prinzipiell auf eine Webseite geleitet werden, in der eine Prüfrecherche auf bereits vorhandene, sachähnliche Petitionen erfolgen kann. Eine entsprechende Funktion gibt es beispielsweise bei den E-Petitionen an den Premierminister Großbritanniens. Generell sollten die Kriterien für die Zulassung öffentlicher Petitionen vereinfacht werden, was ebenfalls zu einer Entlastung des Ausschussdienstes führen könnte. Der diesbezüglich weitestgehende Vorschlag ist, jegliche Sonderregelungen für öffentliche Petitionen abzuschaffen (Kap. VII.3.1.3).

Schwer verständlich war die Unterscheidung des Modellversuchs in eine Onlinepetition, die über ein Webformular eingereicht wurde, aber keine öffentliche Petition war, und eine öffentliche Petition, die als E-Mail-Attachment an den Bundestag gesendet wurde. Es wurde vorgeschlagen, das Medium der Einreichung einer Petition (Brief, Fax, E-Mail, Webformular etc.) nicht als Differenzierungskriterium zu benutzen. Das neue System hat Elemente dieses Vorschlags aufgegriffen. Prinzipiell könnte man sich vorstellen, dass Petenten, egal welchen Einreichungsweg sie nutzen, für oder gegen die Veröffentlichung ihrer Petition optieren könnten (Kap. VII.3.1.2).

Im Sinne einer möglichst großen Petentensouveränität könnte der Bundestag des Weiteren den Beginn sowie die Dauer der Mitzeichnungs- und Kommentierungsphase – in gewissen Grenzen – in die Entscheidung der Petenten legen, wie dies z. B. in Schottland und Großbritannien der Fall ist (Kap. V.8.5).

Gegenwärtig werden alle öffentlichen Petitionen im aufwendigen „Berichterstatterverfahren“ behandelt. Von den herkömmlichen Petitionen gelangt dagegen nur ein Teil in dieses Verfahren. Durch eine Abschaffung einer privilegierten Behandlung von öffentlichen Petitionen könnte der Ausschussdienst weiter entlastet werden.

Interessierte, gleich ob aus dem Umfeld des Bundestages, der Gruppe der Petenten, den Medien oder der allgemeinen Öffentlichkeit, sollten sich durch automatisierte Benachrichtigungsverfahren (per E-Mail oder RSS-Feed) informieren lassen können. Man denke z. B. an Informationen über Petitionen aus einem bestimmten Wahlkreis oder zu einem bestimmten Thema, neue Diskussionsbeiträge in einem Forum, die bevorstehende Schließung der Mitzeichnungs- und Kommentierungsfrist, die Überschreitung der Mitzeichnungen über eine bestimmte Schwelle, den Abschluss des Petitionsverfahrens und den entsprechenden Bescheid oder andere Ereignisse.

Um den Missbrauch durch sachfremde Beiträge und Internetvandalismus weiter einzuschränken – im Übrigen bisher kein großes Problem –, wird die Anmeldung und (einfache) Authentifizierung (über die E-Mail-Adresse) für Einreicher öffentlicher Petitionen, Mitzeichner und aktive Teilnehmer im Diskussionsforum vorgeschlagen. Diese persönliche Anmeldung wäre auch die Voraussetzung, für die zuvor beschriebenen, individualisierten Benachrichtigungsdienste.

Eine andauernde Quelle von Reibungsverlusten im Arbeitsablauf im Ausschussdienst ist die vollständige technische Trennung des internen Datenbanksystems zur Verwaltung, Bearbeitung und Speicherung von Petitionen (PetKom) und des Datenbanksystems, das die öffentlichen Petitionen im Bundestagweb verarbeitet. Datenaustauschnittstellen, noch besser eine Integration beider Systeme, würden hier Abhilfe schaffen.

Wenn durch einige der hier beschriebenen Maßnahmen auch ein effizienteres Arbeiten insbesondere in der Bundestagsverwaltung (Ausschussdienst) erreicht werden könnte, verbleiben Aufgaben durch die Einführung öffentlicher Petitionen, die einen erhöhten Arbeitsaufwand bedingen. Eine entsprechende Aufstockung der Personalkapazitäten ist für einen dem Bundestag angemessenen Betrieb des elektronischen Petitionssystems, die Betreuung der Diskussionsforen sowie die Bearbeitung der öffentlichen Petitionen unumgänglich. Dieser zusätzliche Personalaufwand wird umso dringender, je mehr man auch Personengruppen für das Petitionswesen erreichen will, die bisher nur in einem sehr unterdurchschnittlichen Ausmaß am Petitionsgeschehen beteiligt waren: Frauen, junge Erwachsene und Personengruppen mit niedrigem formalem Bildungsgrad.

3. Entwicklungsoptionen und Forschungsdesiderate

In diesem abschließenden Kapitel werden einige skizzenhafte Überlegungen für Entwicklungsoptionen des Petitionswesens des Deutschen Bundestages zur Diskussion gestellt, die über das Konzept „Öffentliche Petitionen“ hinausweisen (Kap. VII.3.1). Außerdem sind in der Forschung zum Petitionswesen einige grundlegende Defizite erkannt worden, die im Weiteren benannt werden (Kap. VII.3.2).

3.1 Entwicklungsoptionen für das parlamentarische Petitionswesen

Es gibt eine öffentliche Diskussion zu Reformen im Petitionswesen, die zunächst kurz kommentiert werden soll, bevor eigene Überlegungen für weiter gehende Entwicklungsoptionen dargestellt werden, die über die öffentliche Petition hinausweisen.

– Ein Strang der Reformdiskussion zum Petitionswesen fokussiert auf die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten oder Ombudsmannes auf Bundesebene, da solche Institutionen auf breiter Front in den letzten Jahrzehnten mit Erfolg im Ausland eingeführt wurden. Gegen diesen Vorschlag kann man einwenden, dass es weni-

ger auf die Benennung und institutionelle Ansiedlung einer Institution ankommt als auf deren faktische Kompetenzen und Leistungen. Der Petitionsausschuss nimmt die Aufgaben eines Ombudsmannes umfänglich wahr. Ob eine Auslagerung dieses Aufgabenspektrums zu einer verbesserten Bearbeitung von Petitionen und zu einer weiteren Profilierung des Petitionsausschusses führt, muss offen bleiben (Kap. III.1.2).

- Ein zweiter Reformansatz will das Petitionsrecht in Richtung eines Instruments direkter Demokratie weiterentwickeln. Damit würde aber die beratende und vermittelnde Leistung des Petitionswesens zugunsten einer Entscheidung herbeiführenden Leistung aufgegeben. Außerdem bestünde die Gefahr, dass Petitionen, die Einzelinteressen und Interessen kleiner Gruppen zum Gegenstand haben, bei einem plebiszitär ausgerichteten Petitionssystem weniger Beachtung finden würden. Durch diese Vermischung von Anforderungen aus dem Petitionswesen und einer direktdemokratischen Programmatik wäre eine Überforderung des Instruments Petitionen absehbar.

Hält man gegenüber diesen beiden Reformbestrebungen am derzeitigen Kompetenzzuschnitt und Aufgabenspektrum des Petitionsausschusses im Wesentlichen fest, dann liegen seine Stärke sowie das Potenzial zur weiteren Profilierung in den folgenden Aspekten:

- Der Petitionsausschuss wird geschätzt als „allzuständige“ Anlaufstelle für Eingaben bei einem hochrangigen Verfassungsorgan, dem Deutschen Bundestag. Die Annahme, die Bearbeitung und die Bescheidung sind garantiert – oder können gegebenenfalls eingeklagt werden. Allerdings steht der Petitionsausschuss in einer zunehmenden Konkurrenz zu anderen Beschwerde-, Schlichtungs- und ähnlichen Stellen – eine Antwort auf diese Herausforderung könnte der Betrieb einer Leit- und Servicestelle für Petitionen, Beschwerden und Eingaben beim Deutschen Bundestag sein (Kap. VII.3.1.1).
- Der Petitionsausschuss erfreut sich einem anhaltend großen Zuspruch bei der Bevölkerung mit jährlich mehreren Hunderttausend Personen, die Petitionen einreichen oder unterstützen – allerdings mit einer deutlichen Schiefelage bei der sozialen Zusammensetzung der Petenten, unter denen insbesondere Frauen und bildungsferne Schichten unterproportional im Vergleich zur Bevölkerung vertreten sind. Eine Antwort auf diese Herausforderung könnte die Orientierung an einer Multikanalstrategie sein (Kap. VII.3.1.2).
- Der Petitionsausschuss hat mit dem Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ sowie den öffentlichen Ausschusssitzungen unter Beteiligung von Petenten einen deutlichen Schritt hin zu mehr Öffentlichkeit vollzogen, der allerdings noch weiter ausgebaut werden könnte (Kap. VII.3.1.3).

3.1.1 Leit- und Servicestelle für Petitionen, Beschwerden, Eingaben

Verschiedentlich wurde bereits beklagt, dass die Vielfalt der Eingabeinstanzen den Bürger vor die Schwierigkeit

stellt, die für sein konkretes Anliegen beste zu finden. Selbst der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages spricht in seinem Tätigkeitsbericht über das Jahr 2006 (Petitionsausschuss 1980 bis 2008, Bundestagsdrucksache 16/6270, S. 10) davon, dass die „nahezu unübersehbare Zahl öffentlicher, aber auch privatwirtschaftlicher Schlichtungsstellen, Ombudseinrichtungen oder spezieller Beauftragteinstellungen, die sich als Adressaten für Bitten und Beschwerden anbieten“ es den Bürgern immer schwerer macht zu entscheiden, „an wen man sich im Einzelfall sinnvollerweise wendet“. Ist diese Diagnose richtig, dann liegt der Vorschlag einer zentralen Petitions-, Beschwerde- und Eingabeplattform fast auf der Hand.⁶⁰

Wie könnte eine solche „Plattform“ aussehen, was könnte sie leisten und wo könnte sie angesiedelt werden (vgl. zu einem ähnlichen Ansatz in Südkorea auch Kap. V.4)?

In erster Linie wäre an eine Datenbank zu denken, die über das Internet öffentlich zugänglich wäre. In dieser wären die Petitions-, Ombuds-, Schlichtungs- und andere Beschwerdeinstanzen mit kennzeichnenden Merkmalen gespeichert. Solche Merkmale wären beispielsweise,

- ob es sich um einen staatlichen oder privaten Träger handelt,
- bei staatlichen Institutionen, ob diese bei der Exekutive oder Legislative, auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene angesiedelt sind,
- ob die Zuständigkeit umfassend oder auf bestimmte Bereiche spezialisiert ist,
- welche Eingabekanäle unterstützt werden,
- ob die Eingaben öffentlich gemacht werden und über das Internet einsehbar sind,
- ob Kosten entstehen,
- über welche Kompetenzen die jeweilige Institution verfügt und
- welche alternativen behördlichen oder rechtlichen Instanzen auch infrage kämen.

Über dieses Petitionsportal sollten Fragen beantwortet werden können wie:

- Gibt es eine Eingabestelle, die im Bereich der Verkehrsplanung Anregungen und Beschwerden per Telefon entgegennimmt?
- Gibt es eine Eingabestelle, die in der Lage ist, einen Streit über einen Bescheid der Arbeitsagentur verbindlich zu klären bzw. zu schlichten?

⁶⁰ Eine Spezialfrage in diesem Zusammenhang wäre, ob die „zuständigen Stellen“, das wären also die jeweils zuständigen ausführenden Behörden oder auch Wirtschaftsunternehmen, auch in diese Datenbank aufgenommen werden sollten. Dies wäre dann eher ein umfassender Behördenführer, der allerdings gegenwärtig mit der behörden-einheitlichen Servicenummer 115 schon projiziert wird. Der spezifische Charakter einer Datenbank mit Stellen, deren erste Aufgabe es ist, sich um Bürgereingaben zu kümmern, ginge dadurch verloren. Dass die Leit- und Servicestelle für Petitionen auch von der behördeneinheitlichen Servicenummer 115 profitieren könnte, steht außer Frage.

- Gibt es eine Eingabestelle, bei der man vorliegende Beschwerden über den Umgang von Behörden mit ausländischen Bürgern im Internet nachlesen kann?

Natürlich könnte man sich auch ein Call- und Servicecenter vorstellen, das auf Basis der Datenbank entsprechende Fragen telefonisch oder schriftlich beantwortet. Eine weitere Leistung könnte die Beratung sein, welche Stellen für den jeweils geschilderten Fall als besonders erfolgversprechend gelten könnten und gegebenenfalls eine Weiterleitung bereits eingegangener Beschwerden und Bitten an die am besten geeigneten Stellen.

Bei der Frage der Trägerschaft einer solchen zentralen „Petitionsplattform“ muss zunächst daran erinnert werden, dass im Bereich des ministeriellen Beauftragtenwesens eine solche Eingabeplattform mit dem Namen „Ihre Vorschläge und Beschwerden – Plattform für öffentliche Eingaben an die Bundesregierung“ bereits diskutiert wird (Albrecht et al. 2008, S. 10 u. 175 ff.). Darüber würde das bisher oft nicht klar in Zielstellung und Verfahrensweisen abgegrenzte Eingabewesen bei den Bundesbeauftragten deutlich aufgewertet. Die Exekutive könnte sich damit gegenüber dem Bundestag stärker profilieren.

Zu bedenken ist auch, dass der Ausschussdienst bzw. das Bürgerbüro des Petitionsausschusses in einem gewissen beschränkten Umfang bisher bereits solche Aufgaben erledigt hat – ohne dies nach außen als besondere Leistung herauszustellen. Denn der Ausschussdienst berät teilweise heute schon Petenten hinsichtlich eines zweckdienlichen Vorgehens und übermittelt gegebenenfalls Petitionen an andere Stellen (insbesondere die Petitionsstellen bei den Landesparlamenten).

Des Weiteren ist bei der Frage der Trägerschaft einer solchen „Petitionsplattform“ die „Allzuständigkeit“ des Petitionsausschusses des Bundestages zu berücksichtigen, dem aber keine „Allmächtigkeit“ entspricht. Dies sind Argumente, die für den Deutschen Bundestag bzw. seinen Petitionsausschuss als Träger einer solchen „Leit- und Servicestelle“ sprechen, auch wenn andere Trägerschaften, z. B. Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Institutionen oder gänzlich private Lösungen, vorstellbar sind.

3.1.2 Von der Internet- zur Multikanalstrategie

Mit der Abkehr von einer strikten papiergebundenen Schriftlichkeit als einziger Eingabemöglichkeit und der Hinwendung zum Internet hat der Petitionsausschuss einen ersten innovativen und zeitgemäßen Modernisierungsschritt unternommen. Die Fokussierung allein auf das Internet wird aber nicht den Erfahrungen in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen gerecht, dass die vorhandene Vielfalt an Medien von unterschiedlichen Personengruppen in differenzierter Weise genutzt wird und deshalb erfolgreiche Modernisierungsmaßnahmen, z. B. bei Bürgerdiensten oder im Einzelhandel, eine Multikanalstrategie verfolgen (für den Einzelhandel im Kontext der Diskussion um E-Commerce vgl. etwa Riehm et al. 2003, S. 56 ff.).

Eine nur auf das Internet bezogene Modernisierungsstrategie verkennt, dass bedeutende Bevölkerungsgruppen darüber gar nicht erreicht werden. Im Jahr 2007 zählten zu den Nichtnutzern des Internets immerhin noch 32,5 Prozent der Bundesbürger über 14 Jahre oder 24,3 Millionen Personen. Diese „Offliner“ rekrutieren sich in erster Linie aus bildungsfernen Schichten, den Älteren und in einem gewissen Umfang auch aus Frauen (Gerhards/Mende 2007, S. 379 f.; zur generellen Problematik des „digital divide“ Riehm/Krings 2006). Während unter den Petenten die älteren Bevölkerungsgruppen durchaus gut repräsentiert (bzw. sogar überrepräsentiert) sind, gehören bildungsferne Schichten und Frauen zu den Bevölkerungsgruppen, die unter den Petenten stark unterrepräsentiert sind. Durch eine Internetstrategie sind diese Gruppen also nur schwer zu erreichen.

Von anderen Eingabestellen weiß man, dass das Telefon, wenn es als Eingabemedium zugelassen wird, einen großen, teilweise sogar dominierenden Anteil einnimmt (Kap. III.2.5, III.4.1 u. III.5.1). Eine Multikanalstrategie des Petitionsausschusses wäre ohne eine telefonische Eingabemöglichkeit sicher unvollkommen. Petitionsausschüsse der Landesparlamente, auch entsprechende Institutionen im Ausland, haben darüber hinaus gute Erfahrungen mit Bürgersprechstunden sowohl am Sitz des Petitionsausschusses wie auch „vor Ort“ bei den Bürgern gemacht.

Prinzipiell sollte auf allen Bearbeitungsstufen ein Medienwechsel bzw. die Parallelität der Medien ermöglicht werden. So würde zu einer ausgebauten Multikanalstrategie gehören, dass schriftlich eingereichte Petitionen auf Wunsch des Petenten auch als öffentliche Petitionen ins Internet gestellt (vgl. hierzu auch Kap. VII.3.1.3) oder dass Unterschriften unter eine Sammelpetition sowohl im Internet als auch auf Marktplätzen und Straßen gesammelt werden könnten, wie dies z. B. beim schottischen Petitionssystem der Fall ist (Kap. V.2).

3.1.3 Öffentlichkeit und Transparenz erweitern

Obwohl der Bundestag seine Drucksachen und Plenarprotokolle (und in geringerem Maße auch Unterlagen der Ausschüsse) schon seit mehreren Jahren im Internet – teilweise text-, ton- und videobasiert – anbietet, sind die Petitionen sowie die Petitionsbescheide generell nicht öffentlich zugänglich, selbst nicht in der Form von Bundestagsdrucksachen. Damit fällt der Petitionsausschuss nicht nur hinter den allgemeinen Standard im Bundestag zurück, sondern auch hinter die Praxis anderer Petitionsausschüsse bzw. Parlamente, z. B. in Schottland, Queensland oder beim Europäischen Bürgerbeauftragten.

Das maßgebliche Argument gegen eine grundsätzliche Veröffentlichung von Petitionen ist vermutlich ihr oft individueller und persönlicher Charakter. Es wurde schon darauf hingewiesen, dass nach den vorliegenden Untersuchungen aus der Evaluation des Modellversuchs private Petitionen längst nicht mehr der dominierende Petitionstypus sind. Die befragten Petenten vertraten überwiegend Petitionen mit gesellschaftlichen Anliegen und waren an einer Veröffentlichung dieser Petitionen interessiert

(Kap. VI.4.4). Der Veröffentlichung von Petitionen steht von dieser Seite also kaum etwas im Wege, was selbstverständlich einschließt, dass ein Petent sich optional gegen eine Veröffentlichung aussprechen könnte.

Für den Bundestag, der bei Petitionen bekanntlich eine begrenzte Durchsetzungsmacht hat und hauptsächlich über seine Argumente und sein politisches Gewicht wirkt, würde die prinzipielle öffentliche Zugänglichkeit von Petitionen seine Position – gegenüber der Exekutive – stärken. Denn nur über die öffentliche Zugänglichkeit könnte die mediale und sonstige Öffentlichkeit Notiz von den spezifischen Anliegen erlangen, diese gegebenenfalls zu einem Thema der öffentlichen Debatte machen und darüber auf die politische und staatliche Sphäre einwirken.

In diesem Zusammenhang wird auch die Tragweite der Diskussionsforen deutlich. Sie sind prinzipiell in der Lage, differenziert und argumentativ auf die Meinungsbildung zu einer Petition in der Öffentlichkeit (und in der Politik) einzuwirken. Allerdings ist vor dem Hintergrund vorliegender Erfahrungen zu fragen, ob die Interessen an einem Diskussionsforum nicht deutlicher artikuliert werden sollten. Konkret könnte man, in Abkehr vom derzeit verfolgten Modell „Öffentlicher Petitionen“, nur zu denjenigen Petitionen ein Diskussionsforum einrichten, bei denen dies ausdrücklich gewünscht wurde. Für eine solche Interessenartikulation wären in erster Linie der Petent und der Bundestag gefragt. Der Vorteil wäre, dass das Interesse an der Debatte klar artikuliert werden müsste und damit eine andere Verantwortung für Ablauf und Durchführung der Diskussionen gegeben wäre. Aus einer Routineveranstaltung würde ein zielgerichtetes Ereignis werden. Insbesondere der Petitionsausschuss selbst könnte solche von ihm sehr selektiv angeregten Diskussionsforen dazu nutzen, bestimmte Themen in die Öffentlichkeit zu rücken und ganz konkrete Informations- und Diskussionsbedarfe – wie in einer Anhörung – abzuklären (vgl. die Einzelvorschläge in Kap. VII.2.1.1).

Mit dieser Option zur Herstellung einer größeren Öffentlichkeit sollte eine höhere Transparenz der Verfahrensabläufe verbunden sein und die Beratungsunterlagen umfangreicher zur Verfügung gestellt werden – auch hierzu gibt es im Ausland entsprechende Vorbilder (Kap. V.8.5).

Neben den bereits angedeuteten inhaltlichen Argumenten gegen eine solche Entwicklungsoption für generell öffentliche Petitionen und eher selektive Diskussionsforen gibt es mit Sicherheit auch praktische Umsetzungsprobleme, die nicht zuletzt in der Personalausstattung des Petitionsausschusses und der ihm zugeordneten Verwaltung liegen. Technisch kann man in eine solche Richtung nur gehen, wenn die gegenwärtig bestehende und für viele Engpässe und Umständlichkeiten verantwortliche Trennung in ein Backofficesystem, also ein verwaltungsinternes Bearbeitungssystem (PetKom), und ein für die öffentlichen Petitionen zuständiges Websystem aufgehoben wird. Nur dadurch könnten Effizienzgewinne erzielt werden, die den mit Sicherheit höheren Aufwand in Grenzen halten könnte. Es würde damit aber eine Lösung angestrebt, die der Bedeutung des Petitionsrechts angemessen wäre. Der Bundestag würde das Petitionswesen in

Deutschland und weltweit deutlich profilieren und zukunftsfähig machen.

3.2 Impulse für eine wissenschaftliche Petitionsberichterstattung

Das Petitionswesen im Allgemeinen und elektronische Petitionen im Besonderen stellen in der Forschung der unterschiedlichen, infrage kommenden Wissenschaftsdisziplinen eine „terra incognita“ dar. Am ehesten haben sich noch die Rechtswissenschaften mit der Entwicklung des Petitionswesens, seiner rechtlichen Einordnung und Modernisierung beschäftigt. Eine sozial- und politikwissenschaftliche, empirisch orientierte Forschung zum Thema ist kaum auszumachen. Forschungsprogramme bei den einschlägigen Förderinstitutionen (DFG, Stiftungen etc.) oder direkt bei den Universitäten anzulegen, wäre ein erster Schritt, diese Defizite zu beheben.⁶¹

Kaum nachvollziehbar ist, dass es offensichtlich überhaupt keine bevölkerungsrepräsentativen Befragungen über Bekanntheit und Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages gibt. Dies könnte mit relativ geringem Aufwand bei einem einschlägigen Forschungsinstitut angeregt und in Auftrag gegeben werden.⁶²

Wichtig, aber umfangreicher wären Untersuchungen über die soziale Zusammensetzung der Petenten, ihre Absichten, Strategien und Hoffnungen, die sie mit einer Petition verbinden, sowie dem dann (subjektiv eingeschätzten) erreichten Erfolg. Dies führt unmittelbar zur Frage nach der Rolle und Wirksamkeit von Petitionen in der Politik, eine Frage, der man sich auch unabhängig von den subjektiven Einschätzungen der Petenten stellen muss und die ein wichtiges politikwissenschaftliches Thema sein sollte. Dass bei all diesen Fragen das Thema Medien- und Internetnutzung im Petitionskontext mitzubearbeiten ist, versteht sich heute fast von selbst.

Eine sehr weitgehende Vorstellung soll abschließend skizziert werden. Es geht um eine verbesserte systematische, wissenschaftliche Auswertung des Petitionsgeschehens insgesamt. Dabei wird an der „Indikatorfunktion“ des Petitionswesens angesetzt. Oft wird auch vom Petitionswesen als Seismograf der Gesellschaft gesprochen. Allerdings ist dieser nicht besonders präzise eingestellt und reagiert nur auf größere Impulse. Denn von einer systematischen, wissenschaftlich fundierten und differenzierten Auswertung des Petitionsaufkommens kann keine Rede sein. Damit soll die Bedeutung der jährlich erstellten umfangreichen Petitionsberichte und der darin enthaltenen Statistiken nicht infrage gestellt werden. Sie bleiben aber politische und verwaltungsorientierte

⁶¹ Für das weitere Feld der E-Parlamentsforschung vgl. die Vorschläge zu einer Forschungsagenda von Leston-Bandeira/Ward (2008, S. 50 f.).

⁶² Im Rahmen der Eurobarometer-Befragungen liegen z.B. solche Untersuchungen zur Bekanntheit des Beschwerderechts bei den europäischen Institutionen vor. Danach wissen über 80 Prozent der Bevölkerung, dass sie das Recht haben, sich beim Europäischen Bürgerbeauftragten zu beschweren bzw. sich mit einer Petition an das Europäische Parlament zu wenden (Eos Gallup Europe 2002; The Gallup Organization 2008).

Dokumente, die keinem wissenschaftlichen Anspruch genügen.

Wollte man diesem Gedanken folgen, dann empfiehlt es sich, zunächst mit einer Defizitanalyse der bestehenden Petitionsberichterstattung und Petitionsstatistik zu beginnen und daraus eine Anforderungsanalyse für eine „wissenschaftliche Petitionsberichtserstattung“ zu entwickeln. Der nächste Schritt könnte eine Art Pilotprojekt für eine solche wissenschaftliche Auswertung sein, die an ein fachlich einschlägiges Forschungsinstitut vergeben werden könnte, um Umsetzbarkeit und inhaltlichen Ertrag zu prüfen. Bei einem positiven Ausgang könnte eine solche Aktivität auf Dauer gestellt und zum Bestandteil des jährlichen Petitionsberichts gemacht werden. Die zuvor entwickelten Vorschläge für die Kategorisierungen von Petitionen und Diskussionsbeiträge in Datenbanken sowie

deren prinzipielle Öffentlichkeit würden für eine wissenschaftliche Beschäftigung eine gute Voraussetzung abgeben. Prinzipiell könnten solche Auswertungen auch auf andere Eingabestellen ausgedehnt werden. Dem Anspruch, dass das Eingabe-, Beschwerde- und Petitionswesen einen Beitrag zur Sozial- und Gesellschaftsberichterstattung sowie zur Gesetzesfolgenabschätzung leisten sollte, würde man so versuchen, besser nachzukommen.

Es ist derzeit sicher noch zu früh, über eine Institutionalisierung einer solchen „Petitionsforschungsstelle“ zu diskutieren. Prinzipiell könnte man sich aber die Vergabe an einschlägige Forschungsinstitute vorstellen, gegebenenfalls in Analogie zum TAB-Modell, das die Vergabe für einen fünfjährigen Zeitraum vorsieht, um eine gewisse Kontinuität der Arbeit sowie einen Kompetenzaufbau zu gewährleisten.

VIII. Literatur

1. In Auftrag gegebene Gutachten

Nexus (Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH) (2007): Das Petitions-wesen im internationalen Vergleich unter besonderer Berücksichtigung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (Autoren: Walk, H., de Abreu, N., Bach, N., Reiter, J., Schröter, E.). Berlin

Universität Duisburg-Essen (2008): Entwicklung und Perspektiven des Petitionswesens in Deutschland (Autoren: Martinsen, R., Kühn, A., Straatman, F.). Duisburg

Universität Siegen (2007a): Logfile-Analyse. AP 1a.0 „Analyse der Resonanz“ (Autoren: Pipek, V., Wiedenhöfer, T.). Siegen

Universität Siegen (2007b): Prüfbericht. Usability-Evaluation der „Öffentlichen Petitionen“. AP 1a.2 „Analyse der Usability“ (Autoren: Pipek, V., Wiedenhöfer, T.). Siegen

Zebralog (2007a): Stärken-Schwächen-Analyse des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“. Analyse der Nutzer und Nicht-Nutzer, Teil A: Interviews mit Abgeordneten und Fraktionsreferenten (Autoren: Trénel, M., Märker, O., Scholz, S.). Berlin

Zebralog (2007b): Stärken-Schwächen-Analyse des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“. Analyse der Nutzer und Nicht-Nutzer, Teil B: Befragungen von Einreichern öffentlicher und traditioneller Petitionen, Mitzeichnern und Diskutanten öffentlicher Petitionen sowie sonstigen Nutzern der Webseiten für öffentliche Petitionen (Autoren: Trénel, M., Scholz, S.). Berlin

Zebralog (2007c): Stärken-Schwächen-Analyse des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“. Analyse der Resonanz: Wie stark wird das Angebot zur Einreichung, Mitzeichnung und Diskussion öffentlicher Petitionen von den Bürgern angenommen? (Autoren: Trénel, M., Scholz, S.) Berlin

Zebralog (2007d): Stärken-Schwächen-Analyse des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“. Der Modellversuch öffentliche Petitionen: Evaluation, Forensysteme und Empfehlungen für die Fortsetzung (Autoren: Trénel, M., Märker, O., Hagedorn, H.). Berlin

Zebralog (2007e): Stärken-Schwächen-Analyse des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“. Diskursanalyse: Eine Untersuchung der Diskussionsforen auf den Webseiten für öffentliche Petitionen (Autoren: Trénel, M., Scholz, S.). Berlin

Zebralog (2007f): Stärken-Schwächen-Analyse des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“. Vergleich bestehender Forensysteme (Autoren: Märker, O., Wiedenhöfer, T., Pipek, V.). Berlin

Zebralog (2007g): Stärken-Schwächen-Analyse des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“. Workflow-Analyse (Autoren: Märker, O., Trénel, M.). Berlin

2. Weitere Literatur

10 Downing Street (2007): EPetitions: Facts, Figures and Progress. London www.pm.gov.uk/output/Page11051.asp; abgerufen am 26.3.2008

Abold, R. (2008): 1000 Mini Election Campaigns: The Utilization of Private Weblogs in the Run-up to the 2005 German Election. In: Farrell, D., Schmitt-Beck, R. (eds.): Non-Party Actors in Electoral Politics. The Role of Interest Groups and Independent Citizens in Contemporary Election Campaigns. Baden-Baden

Abraham, A. (2008): The Ombudsman as Part of the UK Constitution: A Contested Role? In: *Parliamentary Affairs* 61(1), S. 206–215

Albrecht, S., Kohlrausch, N., Kubicek, H., Lippa, B., Märker, O., Trénel, M., Vorwerk, V., Westholm, H., Wiedwald, C. (2008): „E-Partizipation“ – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. Studie von ifib/Bremen und Zebralog/Berlin im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Bremen

Albrecht, S., Trénel, M. (2008): „Abgeordnetenwatch.de“ – Mittler zwischen Bürgern und Abgeordneten? In: TAB-Brief Nr. 34, S. 9–13

Alexander, C. J., Pal, L. A. (eds.) (1998): *Digital Democracy: Policy and Politics in the Wired World*. New York

Arter, D. (2003): *The Scottish Parliament. A Scandinavian Style Assembly?* Oxford

Bae, J.-S. (2007): Korea: Civic campaigners go to Internet. Web portals provide activists with virtual space to discuss political matters. In: *The Korea Times*, 5.8.2007 www.asiamedia.ucla.edu/article.asp?parentid=75299; abgerufen am 30.9.2008

Banse, W. (1973): Dokumentation und Kurzanalysen. Chronik der Bestrebungen um eine Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4(2), S. 171–174

Baumann, G. (2006): Beauftragte der Bundesregierung – Konkurrenz und Transparenz zwischen parlamentarischer Kontrolle und Selbstkontrolle der Verwaltung. In: *Protokoll der Tagung der Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Petitionsausschüsse des Bundes und der Länder mit den Bürgerbeauftragten aus der Bundesrepublik Deutschland und dem deutschsprachigen Raum Europas vom 3. bis 4. April 2006 im Deutschen Bundestag*. Berlin, S. 7–12

Beattie, P. (2001): *Restoring Integrity: The Beattie Good Government Plan for Queensland*. o. O.

Berntzen, L., Healy, M., Hahamis, P., Dunville, D., Esteves, J. (2006): Parliamentary web presence: A comparative review. In: Remenyi, D. (ed.): *Proceedings of the 2nd International Conference on e-Government, ICEG 2006; 12–13 October 2006, Pittsburgh*. London, S. 17–25

- BfDI (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit) (2007a): Info 1. Bundesdatenschutzgesetz. Text und Erläuterung. Bonn www.bfdi.bund.de/nn_531948/SharedDocs/Publikationen/Infobroschueren/INFO01.html; abgerufen am 30.9.2008
- BfDI (2007b): Tätigkeitsbericht 2005–2006. 21. Tätigkeitsbericht. www.bfdi.bund.de/nn_531940/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/21-Taetigkeitsbericht-2005-2006.html; abgerufen am 30.9.2008
- Bhuiyan, S. I. (2004): Use of Internet in Political Participation in South Korea. In: *Asia Pacific Media Educator* Nr. 15, S. 115–129
- BMI (Bundesministerium des Innern) (2003): Online-Foren in der Bundestagsverwaltung – Evaluation, Potenziale und Leitlinien, Evaluationsbericht mit gesondertem Leitfaden. Schriftenreihe der KBSt, Bd. 58, Berlin
- BMI (2006): E-Government 2.0. Das Programm des Bundes. Berlin
- BMI (Bundesministerium des Innern) (2008): Bundesinnenminister will mehr Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Internet. Onlinepressemitteilung vom 4.6.2008 www.bmi.bund.de/cln_028/nn_122688/sid_6FE7AF029076C7170DEC4927AF24CA40/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2008/06/Buergerbeteiligung__Internet.html; abgerufen am 24.1.2009
- Bockhofer, R. (Hg.) (1999): Mit Petitionen Politik verändern. Baden-Baden
- Bockhofer, R. (Hg.) (2004): Demokratie wagen – Petitionsrecht ändern! Bremen
- Brown, A. (2000): Designing the Scottish Parliament. In: *Parliamentary Affairs* 53(3), S. 542–556
- Bulbeck, C. (1987): The Hegemony of Queensland's Difference. In: *Journal of Australian Studies* 21, S. 19–28
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn. (2007): Tätigkeitsbericht 2006/2007 für den Bereich Telekommunikation. Bonn
- Bundesregierung (2004): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Volker Wissing, Gisela Piltz, Dirk Niebel, weitere Abgeordnete und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/4007 – Effiziente Bearbeitung von Bürgeranliegen. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4123, Berlin
- Bundesverband deutscher Banken (2007): 15 Jahre Ombudsmann der privaten Banken: Tätigkeitsbericht 2006. Berlin [hwww.bankenverband.de/pic/artikelpic/072007/br0707_om_bericht2006.pdf](http://www.bankenverband.de/pic/artikelpic/072007/br0707_om_bericht2006.pdf); abgerufen am 28.3.2008
- Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz (2007): Jahresbericht 2006. Mainz www.landtag.rlp.de/Internet-DE/med/9e3/9e340a7c-8a3a-7111-33e2-dcbf983c6eac,1111111-1111-1111-1111-1111-111111111111; abgerufen am 9.4.2008
- Butler, D., Stokes, D. (1971): *Political Change in Britain*. Harmondsworth
- Carman, C. (2006): The Assessment of the Scottish Parliament's Public Petition System 1999–2006. www.scottish.parliament.uk/business/committees/petitions/reports-06/pur06-PPS-assessment-01.htm; abgerufen am 18.12.2007
- Carman, C. (2007): Modelling Petitioner Engagement with the Scottish Parliament's Petitions System: Procedural Fairness and Participatory Democracy. Paper presented at the 2007 meeting of Elections, Public Opinion and Parties studies group of the Political study group of the Political Studies Association, Bristol
- Cavanagh, M., McGarvey, N., Shephard, M. (2000): Closing the Democratic Deficit? The First Year of the Public Petitions Committee of the Scottish Parliament. In: *Public Policy and Administration* 15(2), S. 67–80
- CLG (Communities and Local Government) (2008a): Communities in control: real people, real power. Presented to Parliament by the Secretary of State for Communities and Local Government by Command of Her Majesty, 9 July 2008, White Paper, Cm 7427. London www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/886045.pdf; abgerufen am 25.1.2009
- CLG (2008b): Communities in control. Real people, real power (Evidence Annex). Wetherby/West Yorkshire www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/886123.pdf; abgerufen am 25.1.2009
- Coenen, C. (2006): Weblogs als Mittel der Kommunikation zwischen Politik und Bürgern – Neue Chancen für E-Demokratie? In: Schmidt, J., Schönberger, K., Stegbauer, C. (Hg.): *Erkundungen des Bloggens. Sozialwissenschaftliche Ansätze und Perspektiven der Weblogforschung*. Sonderausgabe von *kommunikation@gesellschaft*, Jg. 6, www.soz.uni-frankfurt.de/K.G/B5_2005_Coenen.pdf; abgerufen am 16.4.2008
- Coenen, C., Riehm, U. (2008): Entwicklung durch Vernetzung. Informations- und Kommunikationstechnologien in Afrika. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag 26, Berlin
- Coleman, S. (1999): Westminster in the Information Age. In: Taylor, J., Van den Donk, W. (eds.): *Parliament in the Age of the Internet*. Oxford/New York, S. 9–25
- Coleman, S. (2000): Parliament in the Information Age: The Case of Westminster and Holyrood. In: Gibson, R., Ward, St. (eds.): *Reinvogating democracy? British politics and the internet*. Aldershot, S. 67–80
- Committee on Petitions (2006): Report on the deliberations of the Committee on Petitions during the parliamentary year March 2004 – December 2005. European Parliament, A6–0178/2006, o. O.
- Committee on Petitions (2007): Report on the deliberations of the Committee on Petitions during the parliamentary year 2006. European Parliament, A6–0392/2007, o. O.
- Curtice, J. (2004): Restoring Confidence and Legitimacy? Devolution and public opinion. In: Trench, A. (eds.): *Has devolution made a difference? The state of the nations 2004*. Exeter, S. 217–236

- Dai, X., Norton, P. (2007): The Internet and Parliamentary Democracy in Europe. In: *The Journal of Legislative Studies* 13(3), S. 342–353
- Dalton, R. (2004): *Democratic challenges, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford
- Deutscher Bundestag (2007): *Stichwort Petitionen. Von der Bitte zum Bürgerrecht*. Berlin
- Devon, C. (2008): The Scottish Parliament's Use of the Internet. In: *Leston-Bandeira/ Ward 2008*, S. 38–40
- Diebelhorst, M. (1984): *Die Prozesse des Müllers Arnold und das Eingreifen Friedrichs des Grossen*. Göttingen
- Digital Dialogues (2006): *Digital Dialogues Interim Report, December 2005 – August 2006* (Autoren: Ferguson, R., Griffiths, B., Miller, L.). www.digitaldialogues.org.uk/interimreport; abgerufen am 26.3.2008
- Digital Dialogues (2007): *Digital Dialogues Second Phase Report, August 2006 – August 2007* (Autoren: Ferguson, R., Griffiths, B., Miller, L.). www.democracyseries.org.uk/sites/democracyseries.org.uk/files/DD2Report.pdf; abgerufen am 26.3.2008
- Dodd, G. (2007): *Justice and Grace. Private Petitioning and the English Parliament in the Late Middle Ages*. Oxford/New York
- Dutton, W., Helsper, E. J. (2007): *Oxford Internet Survey 2007 Report: The Internet in Britain*. Oxford
- Elsner, S. H. (1999): Zur praktischen Bedeutung von Eingaben in der DDR. In: *Bockhofer 1999*, S. 48–64
- Eos Gallup Europe (2002): *Flash Eurobarometer 133. Die Europäische Staatsbürgerschaft. Ergebnisse und Kommentare*. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl133_de.pdf; abgerufen am 21.2.2008
- Escher, T. (2008): *Technologies of Freedom?* <http://people.oii.ox.ac.uk/escher/2008/08/01/internet-and-democracy-seminar>, abgerufen am 22.01.2009
- Europäische Kommission (2007): *European eGovernment 2005–2007: Taking stock of good practice and progress towards implementation of the i2010 eGovernment Action Plan*. www.epractice.eu/resource/1671; abgerufen am 25.1.2009
- Europäischer Bürgerbeauftragter (2006): *Jahresbericht 2005. Feiern zum 10-jährigen Bestehen 1995–2005*. www.ombudsman.europa.eu/report05/pdf/de/rap05_de.pdf; abgerufen am 26.3.2007
- Europäischer Bürgerbeauftragter (2007): *Jahresbericht 2006. Zusammenfassung und Statistiken*. www.ombudsman.europa.eu/report06/pdf/de/short06_de.pdf; abgerufen am 7.7.2008
- Europäischer Bürgerbeauftragter (2008): *Jahresbericht 2007. Zusammenfassung und Statistiken*. www.ombudsman.europa.eu/report07/pdf/de/short07_de.pdf; abgerufen am 7.8.2008
- Feil, B. (2006): *Blog the Vote! – Bundestagskandidaten als Blogger. Eine Untersuchung zum demokratischen Potential von Weblogs*. <http://politik.germanblogs.de/archive/2007/03/28/blog-the-vote---bundestagskandidaten-als-blogger.htm>; abgerufen am 16.4.2008
- Ferguson, R. (2008): *Convergent Evolution: The Development of Online Engagement in Westminster and Whitehall Through the Use of Online Forums*. In: *Parliamentary Affairs* 61(1), S. 216–225
- Ferguson, R., Griffiths, B. (2006): *Thin Democracy? Parliamentarians, Citizens and the Influence of Blogging on Political Engagement*. In: *Parliamentary Affairs* 59(2), S. 366–374
- Flückiger, M., Moser, W., Nabholz, A. (2002): *Ursprung und Verbreitung der Ombudsmann-Institution*. In: *Parliament, Parlement, Parlamento* 5(1), S. 4–5
- Focks, A. (2007): *Bürger fragen, Politiker antworten. Neue politische Beteiligungsformen im Internet am Beispiel von abgeordnetenwatch.de*. Magisterarbeit, Münster
- Fortier, I. (2006): *Multiple roles of the Ombudsman in fostering democratic values: Evolution and emergent issues of the Québec' provincial Ombudsman 2000–2006*. www.ombudsmanforum.ca/documents/papers/isabelle_fortier_democratic_values_e.pdf; abgerufen am 9.3.2008
- Franke, M. (1999): *Ein Ombudsmann für Deutschland? Einführungsmöglichkeiten einer Ombudsmann-Institution in das deutsche Verfassungsleben unter Berücksichtigung der dänischen und europäischen Einrichtungen*. Frankfurt a. M.
- Fühles-Ubach, S. (2005): *Wie hätten Sie's denn gern? Ergebnisse und Projektentwicklung der ersten gestuften Online-Befragung (Online-Konsultation) zur Zukunft des Internetprogramms des Deutschen Bundestages*. www.bundestag.de/interakt/konsultationen/bericht.pdf, abgerufen am 25.1.2009
- Gardiner, A. (2007): *Per Mausclick zum Abgeordneten*. In: *Stiftung Mitarbeit* 2007, S. 179–193
- Gerhards, M., Mende, A. (2007): *Offliner 2007: Zunehmend distanzierter, aber gelassener Blick aufs Internet*. In: *Media Perspektiven* H. 8, S. 379–392
- Gerlich, P. (1973): *Parlamentarische Kontrolle im politischen System*. Wien
- Gerstner, H. (2008): *Persönliche Mitteilung vom 8.7.2008*
- Gibson, R., Römmele, A., Ward, S. (eds.) (2004): *Electronic Democracy. Mobilisation, Organisation and Participation via New ICTs*. London/New York
- Gimmler, A. (2000): *Deliberative Demokratie, Öffentlichkeit und das Internet*. In: *Sandbothe, M., Marotzki, W. (Hg.): Subjektivität und Öffentlichkeit. Kulturwissenschaftliche Grundlagenprobleme virtueller Welten*. Köln, S. 191–208

- Gleumes, K. (2005): Der Wehrbeauftragte. Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle. Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Berlin
- Grunwald, A., Banse, G., Coenen, C., Hennen, L. (2006): Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag 18, Berlin
- Guckelberger, A. (2004): Der Europäische Bürgerbeauftragte und die Petitionen zum Europäischen Parlament. Eine Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Schriftenreihe der Hochschule Speyer 162, Berlin
- Habermas, J. (1992): Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik. In: Münkler, H. (Hg.): Die Chancen der Freiheit. München u. a. O., S. 11–124
- Hagen, M. (1999): Amerikanische Konzepte elektronischer Demokratie. Medientechniken, politische Kultur, politische Beteiligung. In: Kamps, K. (Hg.): Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation. Opladen/Wiesbaden
- Hague, B. N., Loader, B. (1999): Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age. London/New York
- Hartmann, J. (2005): Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem. Wiesbaden
- Heerma van Voss, L. (ed.) (2001): Petitions in social history. In: International Review of Social History Vol. 46, Supplement 9, Cambridge
- Hindman, M. (2008a): The Myth of Digital Democracy. Princeton
- Hindman, M. (2008b): What Is the Online Public Sphere Good For? In: Turow, J., Tsui, L. (eds.): The Hyperlinked Society. Ann Arbor <http://quod.lib.umich.edu/cgi/t/text/textidx?c=nmw;;idno=5680986.0001.001>, S. 268–288; abgerufen am 25.1.2009
- Hirsch, T. (2007): Das parlamentarische Petitionswesen: Recht und Praxis in den Deutschen Landesparlamenten. Berlin
- Hoffmann-Riem, W. (2004): Zum Gewährleistungsgehalt der Petitionsfreiheit. In: Osterloh, L., Schmidt, K., Weber, H. (Hg.): Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung: Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag. Berlin, S. 93–108
- Hogarth, F. (2004): E-Petitions (Queensland Parliament, Australia). Department of Communities, Queensland Government, Brisbane (unveröffentlichtes Papier)
- Hornig, M. (2001): Die Petitionsfreiheit als Element der Staatskommunikation. Grundrechtsfunktionen und einfachgesetzliche Ausgestaltung. Baden-Baden
- House of Commons Information Office (2007): Public Petitions. Factsheet P7, Procedure Series, Revised November 2007, London www.parliament.uk/documents/upload/P07.pdf; abgerufen am 16.4.2008
- House of Commons Procedure Committee (2007): Public Petitions and Early Day Motions. First Report of Session 2006–07. London www.publications.parliament.uk/pa/cm/200607/cmselect/cmproced/513/513.pdf; abgerufen am 6.6.2007
- House of Commons Procedure Committee (2008): E-Petitions. First Report of Session 2007–2008. London www.publications.parliament.uk/pa/cm/200708/cmselect/cmproced/136/136.pdf; abgerufen am 10.4.2008
- Hovik, S., Stigen, I.M. (2004): Kommunal Organisering 2004. Redgjørelse for kommunal-og regionaldepartementets database. NIBR-notat, S. 124
- Internet & Democracy Project (2008): The 2007 Korean Presidential Elections and Internet Censorship. In: Internet & Democracy (Weblog 16.1.2008), <http://blogs.law.harvard.edu/idblog/2008/01>; abgerufen am 25.1.2009
- Ismayr, W. (1992): Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze. Opladen
- Ismayr, W. (2004): Vitalisierung der parlamentarischen Demokratie durch Petitionen? In: Bockhofer 2004; S. 60–73
- Joyce, M. (2007): The Citizen Journalism Web Site „OhmyNews“ and the 2002 South Korean Presidential Election (December 2007). Berkman Center Research Publication No. 2007–15, <http://ssrn.com/abstract=1077920>, abgerufen am 25.1.2009
- Judge, D. (1978): Public Petitions and the House of Commons. In: Parliamentary Affairs 31(4), S. 391–405
- Kaase, M. (2001): Politische Beteiligung. In: Greiffenhagen, M., Greiffenhagen, S. (Hg.): Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. 2. völlig überarbeitete Auflage, Opladen, S. 349–355
- Kellner, M. (2007): Die E-Petition zum Bundestag: Ein Danaergeschenk. In: Neue Justiz. Zeitschrift für Rechtsentwicklung und Rechtsprechung in den Neuen Ländern 61(2), S. 56–59
- Kim, C.-G., Holzer, M. (2006): Public Administrators' Acceptance of the Practice of Digital Democracy: A Model Explaining the Utilization of Online Policy Forums in South Korea. In: International Journal of Electronic Government Research 2(2), S. 22–48
- Klasen, S. (1991): Das Petitionsrecht zum Bayerischen Landtag – eine Ombudsmann-Einrichtung. München
- Klausen, J. E., Christensen, D. A. (2006): Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati. In: NOU 7: Det lokale folkestyret i endring? S. 189–208
- Korinek, K. (1977): Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat. Tübingen
- Krauch, H. (1972): Die Computer-Demokratie. Hilft uns Technik entscheiden? München

- Kubicek, H., Lippa, B., Westholm, H., Becker, J., Niehaves, B., Märker, O., Trénel, M. (2008): E-Konsultation. Ergebnisse der elektronischen Konsultation zu den Gutachten E-Partizipation und E-Inclusion im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Ref. IT 1, Version 1.1, Bremen https://www.e-konsultation.de/studien/site/pictures/IFIB_Zebralog_ERCIS_BMI_E_Konsultationsauswertung.pdf, abgerufen am 25.1.2009
- Kucsko-Stadlmayer, G. (Hg.) (2008): Europäische Ombudsman-Institutionen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur vielfältigen Umsetzung einer Idee. Wien/New York
- Kuhn, F. (2006): Elektronische Partizipation. Digitale Möglichkeiten – Erklärungsfaktoren – Instrumente. Wiesbaden
- Kumpf, J. H. (1999): Petitionen zur Entstehung der Paulskirchenverfassung 1848/49. In: Bockhofer 1999, S. 29–34
- Laband, P. (1919): Deutsches Reichsstaatsrecht. Tübingen
- Lahusen, Ch. (1996): Internationale Kampagnen. Grundmuster und Kontextfaktoren globalen kollektiven Handelns. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 9(2), S. 42–50
- Laurie, N. (2003): Progress of E-Petitions trial. Clerk of the Parliament of Queensland, Brisbane (internes Papier)
- Lee, E.-J. (2005): Das Internet und die Entstehung einer Gegenöffentlichkeit: Politische Mobilisierung in Korea zwischen 2000 und 2004. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36/4, S. 808–823
- Lee, H. (2007): Online Citizen Participation Service in Korea. In: *USA Services Intergovernmental Newsletter* 20. www.gsa.gov/gsa/cm_attachments/GSA_DOCUMENT_USA_Services_Newsletter_Fall-07_R2-vA11_0Z5RDZ-i34K-pR.pdf, S. 11–12
- Leston-Bandeira, C. (2007a): Are ICTs Changing Parliamentary Activity in the Portuguese Parliament? In: *The Journal of Legislative Studies* 13(3), S. 403–421
- Leston-Bandeira, C. (2007b): The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. In: *Parliamentary Affairs* 60(4), S. 655–674
- Leston-Bandeira, C., Ward, S. (eds.) (2008): *Parliaments in the Digital Age*. OII Forum Discussion Paper 13, Oxford www.oii.ox.ac.uk/research/publications.cfm; abgerufen am 10.4.2008
- Lijphardt, A. (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale
- Lindner, R. (2005): Internetkommunikation zum Abbau von Demokratie- und Legitimitätsdefiziten? Das Beispiel von Parteien und Interessengruppen in Kanada. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36(4), S. 823–838
- Lindner, R. (2007): Politischer Wandel durch digitale Netzwerkkommunikation? Strategische Anwendung neuer Kommunikationstechnologien durch kanadische Parteien und Interessengruppen. Wiesbaden
- Lindner, R., Blümel, C. (2008): Fallstudien zum Internet-einsatz im Petitionswesen. Karlsruhe
- Lindner, R., Schultze, R.-O. (2005): United States of America. In: Nohlen, D. (ed.): *Elections in the Americas. A Data Handbook, Vol. I: North America, Central America, and the Caribbean*. Oxford, S. 647–729
- Ludewig, E. (1999): Petitionsfreundliche Monarchen im alten Preußen. In: Bockhofer 1999, S. 21–28
- Macintosh, A., Adams, N., Whyte, A., Johnston, J. (2008): Epetitioning in the Scottish Parliament. In: Chen, H., Brandt, L., Gregg, V., Traunmueller, R., Dawas, S., Hovy, E., Larson, C. A., Macintosh, A. (eds.): *Digital Government. E-Government research, case studies, and implementation*. Berlin, S. 487–501
- Macintosh, A., Malina, A., Farrell, S. (2002): Digital Democracy through Electronic Petitioning. In: McIver, W., Elmagarmid, A. K. (eds.): *Advances in Digital Government: Technology, Human Factors and Policy*. Dordrecht/Boston, S. 137–148
- Malina, A., Macintosh, A., Davenport, E. (2001): E-petitioner: A monitoring and evaluation report. Edinburgh http://itc.napier.ac.uk/ITC/Documents/e-petitioner_Rowntree_evaluation.pdf; abgerufen am 28.9.2008
- Massey, R. (2007): Road toll petition: „What prat thought this up?“. In: *Daily Mail* vom 12.2.2007, www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/news/news.html?in_article_id=435693&in_page_id=1770&ico=Homepage&icl=TabModule&icc=NEWS&ct=5; abgerufen am 28.3.2008
- Metz, R. (1999): 1848 in Bremen: Petition statt Revolution. In: Bockhofer 1999, S. 35–41
- Miller, T. (2008) Bayerische Falschparker und Schlangen. Rund 2 000 Bürgerproteste arbeitete der Petitionsausschuss 2007 ab. In: *Berliner Zeitung* vom 29.2.2008 (Onlineausgabe)
- Mitchell, J. (2000): New Parliament: new Politics in Scotland. In: *Parliamentary Affairs* 53(3), S. 605–621
- MoJ (Ministry of Justice) (2007): *The Governance of Britain*. www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf; abgerufen am 10.4.2008
- MoJ (Ministry of Justice) (2008): *A national framework for greater citizen engagement. A discussion paper*. www.justice.gov.uk/docs/citizen_engagement.pdf, abgerufen am 25.1.2009
- Mühlberg, F. (1999): *Bürger, Bitten und Behörden. Geschichte der Eingabe in der DDR*. Dissertationsschrift, Technische Universität Chemnitz
- Mullins, P. (1986): Queensland: Populist Politics and Development. In: Head, B. (ed.): *The Politics of Development in Australia*. Sydney, S. 140
- Muschkiet, F. (2006): 60 Jahre Nordrhein-Westfalen. Die Eingaben an den Petitionsausschuss des Landtages. www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/1.3/Berichte/60_Jahre_Nordrhein-Westfalen_Eingaben_an_den_PA.pdf; abgerufen am 16.4.2008

- Neumann-Bechstein, W. (1994): Lebenshilfe durch Fernsehratgeber: Verhaltenssteuerung – Verkaufshilfe – Biographieplanung. In: Erlinger, H. D., Foltin, H.-F. (Hg.): Geschichte des Fernsehens in der Bundesrepublik Deutschland. München, S. 243–278
- Nohlen, D. (2000): Wahlrecht und Parteiensystem. Opladen
- Norton, P. (2007): Four Models of Political Representation: British MPs and the Use of ICT. In: The Journal of Legislative Studies 13(3), S. 354–369
- NOU (Norges offentlige utredninger) (2001): Velgere, valgordning, valgte. In: NOU Ausgabe 3, Oslo
- Oakes, K. (2005): Report on feedback from ePetitions survey. Prepared for the eDemocracy Reference Group, Government of Queensland. Brisbane (unveröffentlichtes Papier)
- Oakes, K. (2006): ePetitions in the Queensland Parliament. Brisbane (unveröffentlichtes Papier)
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2003): Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement. www.oecd.org/dataoecd/9/11/35176328.pdf; abgerufen am 10.4.2008
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (2008): Broadband Growth and Policies in OECD Countries. Pre-Publication Version www.oecd.org/dataoecd/32/57/40629067.pdf; abgerufen am 25.1.2009
- Ombudsrat (Ombudsrat – Grundsicherung für Arbeitssuchende) (2005): Zwischenbericht. Berlin
- Ombudsrat (2006): Schlussbericht. Berlin
- PCGID (Presidential Committee on Government Innovation & Decentralization) (2007): Innovation & Decentralization of Korean Government 2003–2007. http://innovation.pa.go.kr/images/071121_4.pdf; abgerufen am 22.01.2009
- Peter, H. (1999): Das Petitionsrecht als Mitmachchance des Bürgers. In: Bockhofer 1999, S. 69–71
- Petitionsausschuss (1979): Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses in der ersten Hälfte der 8. Wahlperiode (1977/78). Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3036, Bonn
- Petitionsausschuss (1980–2008): Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1979–2007. Deutscher Bundestag, Drucksachen 8/4140, 9/549, 9/1729, 9/2389, 10/1193, 10/2979, 19/5504, 10/6807, 11/2346, 11/4570, 11/7130, 12/683, 12/2566, 12/4961, 12/7396, 13/1415, 13/4498, 13/8000, 13/10500, 14/1390, 14/3456, 14/5882, 14/9146, 15/920, 15/3150, 15/5570, 16/2500, 16/6270, 16/9500, Bonn/Berlin
- Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments (1997): Bericht über die Beratungen des Petitionsausschusses in der Sitzungsperiode 1996–1997. Drucksache A4–0190/97, Brüssel
- Petitionsausschuss NRW (2005): Fünf-Jahres-Bericht, 13. Wahlperiode, 2000 bis 2005. Düsseldorf
- Power, G. (2007): The Politics of Parliamentary Reform: Lessons from the House of Commons (2001–2005). In: Parliamentary Affairs 60(3), S. 492–509
- Queensland Government (2006): E-Petitions. Queensland Parliament. Brisbane www.parliament.qld.gov.au/view/EPetitions_QLD/forms/InformationBrochure.pdf; abgerufen am 25.1.2009
- Queensland Government/Department of Communities (2005): Engaging Queenslanders: An Introduction to Community Engagement. Brisbane www.getinvolved.qld.gov.au/share_your_knowledge/resources/documents/pdf/Intro_CE.pdf; abgerufen am 14.12.2007
- Queensland Government/Department of the Premier and Cabinet (2001): E-democracy Policy Framework. Brisbane <http://www.premiers.qld.gov.au/library/pdf/edemocracy.pdf>; abgerufen am 11.12.2007
- Queensland Government/Department of the Premier and Cabinet (2005): Smart Queensland: Smart State Strategy 2005–2015. Brisbane. http://www.smartstate.qld.gov.au/strategy/strategy05_15/smart_state_strategy05_15.pdf; abgerufen am 11.12.2007
- Queensland Parliament (2008): Standing Rules and Orders of the Legislative Assembly, Brisbane www.parliament.qld.gov.au/view/legislativeAssembly/documents/procedures/StandingRules&Orders.pdf; abgerufen am 15.3.2008
- Rheingold, H. (1993): The Virtual Community. Home-staying on the Electronic Frontier. Reading u. a. O.
- Rho, S.-Y. (2007): Public Administrators' Attitudes on Digital Citizen Participation. In: Journal of Korean Association for Regional Information Society 9. <http://karis21.or.kr/karis21admin/adaction/down/06%EB%85%B8%EC%8A%B9%EC%9A%A9.pdf>, S. 121–158; abgerufen am 10.4.2008
- Riehm, U. (2007a): Petitionen via Internet – mehr Bürgerschaftliche Teilhabe oder leerlaufende Kommunikation? In: TAB-Brief 31, S. 47–49
- Riehm, U. (2007b): Öffentliche Petitionen beim Deutschen Bundestag – erste Ergebnisse der Evaluation des Modellversuchs. In: TAB-Brief 32, S. 35–38
- Riehm, U., Coenen, C. (2007): Diskussionspapier zur Arbeitsphase I „Stärken-Schwächen-Analyse des Modellversuchs öffentlicher Petitionen“. Berlin
- Riehm, U., Krings, B. J. (2006): Abschied vom „Internet für alle“? Der „blinde Fleck“ in der Diskussion zur digitalen Spaltung. In: Medien & Kommunikationswissenschaft 54(1), S. 75–94
- Riehm, U., Petermann, Th., Orwat, C., Coenen, Chr., Revermann, Ch., Scherz, C., Wingert, B. (2003): E-Commerce in Deutschland – Eine kritische Bestandsaufnahme zum elektronischen Handel. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag 14, Berlin

- Röper E. (1999): Petitionsrecht und Privatisierung – ein Spannungsverhältnis. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30(3), S. 748–761
- Roy, D. (2008): Parliaments in the Digital Age: The Case of the French Senate's Website. In: Leston-Bandeira/Ward 2007, S. 23–26
- Rucht, D., Yang, M., Zimmermann, A. (2008): Politische Diskurse im Internet und in Zeitungen. Das Beispiel Genfood. Wiesbaden
- Saglie, J., Bjørklund, T. (2005): Lokalvalg og lokalt folkestyre. Oslo
- Sang-Hun, C. (2008): Korea's new generation of „Web 2.0“ protesters. In: International Herald Tribune vom 16.6.2008 (Onlineausgabe) www.iht.com/articles/2008/06/16/technology/protest.php, abgerufen am 25.1.2009
- Santucci, D. (2008): Petitioning Europe. Le petizioni online tra strategie di comunicazione istituzionale e pratiche di cittadinanza nell'Unione europea, PhD thesis, Università degli studi di Torino
- Schick, R. (1996): Petitionen. Von der Untertanenbitte zum Bürgerrecht. 3., neubearbeitete Auflage. Heidelberg
- Schmergal, C. (2005): Ombudsrat beklagt Probleme bei Vermittlung. Welt am Sonntag – Welt online vom 3.4.2005, http://www.welt.de/print-wams/article126171/Ombudsrat_beklagt_Probleme_bei_Vermittlung.html; abgerufen am 8.4.2008
- Seanad Éireann (2006): Parliamentary Debates 184/17 4.10.2006. <http://debates.oireachtas.ie/Xml/29/SEN20061004.PDF>; abgerufen am 10.4.2008
- Seaton, J. (2005): The Scottish Parliament and e-democracy. In: Aslib Proceedings: New Information Perspectives 57(4), S. 333–337
- Siedschlag, A., Rogg, A., Welzel, C. (2002): Digitale Demokratie. Willensbildung und Partizipation per Internet. Opladen
- Smith, C. F., Gray, P. (1999): The Scottish Parliament: [Re-]Shaping Parliamentary Democracy in the Information Age. In: Coleman, S., Taylor, J., Van den Donk, W. (eds.): Parliament in the Age of the Internet. Oxford/New York, S. 67–79
- SOLVIT (2008): 2007 Report. Development and Performance of the SOLVIT network in 2007. o. O.
- SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2002): Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. Berlin
- Speth, R. (2007): Über die Inszenierung von Öffentlichkeit in Kampagnen. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 20(3), S. 18–25
- Stevenson, A. (2008): Rise of the e-petition. [www.politics.co.uk/features/rise-the-e-petition-\\$1224577.htm](http://www.politics.co.uk/features/rise-the-e-petition-$1224577.htm), abgerufen am 25.1.2009
- Stiftung Mitarbeit (2007): E-Partizipation. Beteiligungsprojekte im Internet. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten Nr. 21, Bonn
- STOA (Scientific and Technological Options Assessment, European Parliament) (2003): Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe (STOA EN 116) (Autoren: Trechsel, A., Kies, R., Mendez, F., Schmitter, P.). Brüssel
- Table Office/Queensland Parliament (2007): Details of petitions formally received by the Legislative Assembly of Queensland – as at 30 June 2007. Brisbane
- Table Office/Queensland Parliament (2008): Details of petitions formally received by the Legislative Assembly of Queensland – as at 31 March 2008. Brisbane
- Tempest, M. (2007): E-petitions could undermine democracy, MPs warned. In: Guardian Online vom 8.3.2007, www.guardian.co.uk/society/2007/mar/08/epublic.egovernment; abgerufen am 17.5.2008
- The Gallup Organization (2008): Flash Eurobarometer 213. European Union Citizenship. Analytical Report. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_213_en.pdf; abgerufen am 21.2.2008
- The Scottish Office (1998): Shaping Scotland's Parliament. Report of the Consultative Steering Group. Presented to the Secretary of State for Scotland December 1998. www.scotland.gov.uk/library/documents-w5/rcsg-00.htm; abgerufen am 14.12.2007
- Thierfelder, H. (1967): Zum Problem eines Ombudsmans in Deutschland. Köln/Berlin
- TI (Transparency International) (2006): National Integrity Systems. Transparency International Country Study Report Republic of Korea 2006 (Lead Author: Kim, J.) http://info.worldbank.org/etools/ANTIC/docs/Resources/CountryProfiles/Korea/TransparencyInternational_NIS_Korea.pdf; abgerufen am 25.1.2009
- Toffler, A. (1980): The Third Wave. New York
- Trénel, M. (2005): Online-Anhörungen am britischen Parlament: Wege zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Parlament und Öffentlichkeit. WZB discussion papers, SP IV 2005–105. Berlin <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2005/iv05-105.pdf>; abgerufen am 26.3.2008
- UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) (2008): United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>; abgerufen am 10.4.2008
- UNDESA/IPU/GCICTP (United Nations Department of Economic and Social Affairs, Inter-Parliamentary Union, Global Centre for ICT in Parliament) (2008): World e-Parliament Report 2008. United Nations www.ictparliament.org/index.php?option=com_contact&task=view&contact_id=3&Itemid=1086; abgerufen am 25.1.2009

- Van Audenhove, L., Lievens, B., Cammaerts, B. (2005): Neue Demokratie durch neue Medien? In: Arnold, K., Neuberger, C. (Hg.): *Alte Medien – neue Medien. Theorieperspektiven, Medienprofile, Einsatzfelder* (Festschrift für Jan Tonnemacher). Wiesbaden, S. 263–290
- Van den Donk, W., Loader, B., Nixon, P. G., Rucht, D. (Hg.) (2004): *Cyberprotest. New Media, citizens and social movements*. London/New York
- Vegh, S. (2003): *Classifying Forms of Online Activism. The Case of Cyberprotests against the World Bank*. In: McCaughey, M., Ayers, M.D. (eds.): *Cyberactivism. Online Activism in Theory and Practice*. New York/London
- Vitzthum, W. Graf (1985): *Petitionsrecht und Volksvertretung. Zu Inhalt und Schranken des parlamentarischen Petitionsbehandlungsrechts*. Rheinbreitbach
- von Borstel, S. (2006a): *Ombudsrat beklagt Kompetenzwarr*. WELT ONLINE vom 24.6.2006 http://www.welt.de/print-welt/article225186/Ombudsrat_beklagt_Kompetenzwarr.html; abgerufen am 24.1.2009
- von Borstel, S. (2006b): *Ventil für den Volkszorn*. WELT ONLINE vom 24.6.2006 http://www.welt.de/print-welt/article225183/Kommentar_Ventil_fuer_den_Volkszorn.html; abgerufen am 24.1.2009
- von Hippel, T. (2000): *Der Ombudsmann im Bank- und Versicherungswesen. Eine rechtsdogmatische und -vergleichende Untersuchung*. Tübingen
- Wanna, J. (2003): *Queensland*. In: Moon, J., Sharman, C. (eds.): *Australian Politics and Government. The Commonwealth, the States and the Territories*. Cambridge, S. 74–103
- Wehrbeauftragter (2008): *Jahresbericht 2007* (49. Bericht). Deutscher Bundestag, Drucksache 16/8200, Berlin
- Wittzack, M. (1999): *Die „Ratspetition“ im Gefüge bürgerschaftlicher Mitwirkungsmittel auf kommunaler Ebene*. In: Bockhofer 1999, S. 134–143
- Wright, S. (2005): *Moderating Censorship? The Role of the Moderator: Problems and Possibilities*. www.onlinedeliberation.net/conf2005/viewpaper.php?id=29; abgerufen am 26.3.2008
- Wright, S. (2006): *Electrifying Democracy? 10 Years of Policy and Practice*. In: *Parliamentary Affairs* 59(2), S. 236–249
- Yang, M. (2008): *Jenseits des „Entweder-Oder“: Internet als konventioneller Teil der Demokratie*. In: *kommunikation@gesellschaft* 9(3) www.soz.uni-frankfurt.de/K.G/B3_2008_Yang.pdf; abgerufen am 25.1.2009
- Zaret, D. (2000): *Origins of Democratic Culture: Printing, Petitions, and the Public Sphere in Early-Modern England*. Princeton
- Zatlin, J. R. (1997): *Ausgaben und Eingaben. Das Petitionsrecht und der Untergang der DDR*. In: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 45(10), S. 902–917

Anhang**1. Tabellenverzeichnis**

	Seite
Tabelle 1 Funktionen des Petitionswesens	18
Tabelle 2 Institutionelle Einbettungen des Petitionswesens	20
Tabelle 3 Petitionen, Verfahren des persönlichen Rechtsschutzes und der politischen Teilhabe im Vergleich	22
Tabelle 4 Eingaben und beteiligte Personen an Petitionen 1949 bis 2007	30
Tabelle 5 Art der Erledigung von Petitionen durch den Petitionsausschuss	31
Tabelle 6 Beauftragte mit Eingabefunktion	36
Tabelle 7 Gesamtzahl der übermittelten Petitionen pro parlamentarischem Jahr	68
Tabelle 8 Zahl der E-Petitionen pro Legislaturperiode	68
Tabelle 9 Papier- und E-Petitionen: Nutzungszahlen 1999 bis 2007	84
Tabelle 10 Beteiligung an Unterschriftenkampagnen 1985 bis 2003	87
Tabelle 11 Zentrale Charakteristika der Fallbeispiele im Überblick	95
Tabelle 12 Eingesetzte Untersuchungsmethoden	107
Tabelle 13 Kennzahlen zum Modellversuch der Jahre 2006 und 2007	108
Tabelle 14 Befragung von Petenten und Nutzern des Modellversuchs	110
Tabelle 15 Soziale Merkmale der befragten Petenten im Vergleich	111
Tabelle 16 Politische Aktivität und Internetnutzung	112

2. Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1 Neueingaben an den Deutschen Bundestag 1949 bis 2007	29
Abbildung 2 Entwicklung der Eingaben beim Wehrbeauftragten seit 1959	33
Abbildung 3 Zugriff auf Entscheidungen des Europäischen Bürgerbeauftragten	39
Abbildung 4 „Control Arms Million Faces Gallery“	92
Abbildung 5 Webformular zur Eingabe von „Onlinepetitionen“	102
Abbildung 6 Liste öffentlicher Petitionen in der Mitzeichnung	103
Abbildung 7 Angaben zu einer öffentlichen Petition	104
Abbildung 8 Einblick in das Diskussionsforum zu einer öffentlichen Petition	105
Abbildung 9 Öffentliche Petitionen und beteiligte Gruppen	106

