

Bericht

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

Technikfolgenabschätzung (TA)

Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort des Ausschusses	4
Zusammenfassung	5
I. Einleitung	14
1. Thematischer Hintergrund	15
1.1 Petitionen	15
1.2 Elektronische Petitionen	16
2. Anknüpfungspunkte und neue Fragestellungen	16
3. Danksagungen	17
II. Modernisierung des Petitionswesens in Deutschland	18
1. Rechtliche Grundlagen, allgemeine Entwicklung und Ansehen des Petitionswesens in Deutschland	18
2. Das Petitionswesen auf gesamtstaatlicher Ebene	20
2.1 Das Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages	20
2.2 Die Reform von 2005 und die weiteren Modernisierungsschritte ...	23
2.3 Langfristige Entwicklung des Petitionsaufkommens	27
2.4 Soziale Herkunft, politisches Engagement und Internetaktivität der Petentinnen und Petenten	31
2.5 Zulassung Öffentlicher Petitionen	35
2.6 Mitzeichnung von Öffentlichen Petitionen	37
2.7 Diskussionsforen zu Öffentlichen Petitionen	41
2.8 Öffentliche Ausschusssitzungen	50

	Seite
2.9 Erfolg von Petitionen	51
3. Petitionswesen auf Ebene der Bundesländer	56
4. Fazit	59
5. Anhang: Übersicht zu den durchgeführten Befragungen	60
III. Modernisierung des Petitionswesens im Vereinigten Königreich ..	64
1. Bedeutung und rechtliche Grundlagen des Petitions- und Ombudswesens	64
1.1 Geschichtlicher Überblick	64
1.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen	67
2. Das Petitionswesen auf gesamtstaatlicher Ebene	68
2.1 Das Petitionswesen des Westminster-Parlaments	68
2.2 E-Petitionen beim Premierminister	73
3. Das Petitionswesen auf regionaler Ebene	78
3.1 Petitionen beim Schottischen Parlament	79
3.2 Petitionen bei der Walisischen Nationalversammlung	87
4. Petitionen auf kommunaler Ebene	89
5. Die Ombudsinstitutionen	92
5.1 Kontext des britischen Ombudswesens	92
5.2 Parliamentary and Health Service Ombudsman	93
5.3 Scottish Public Services Ombudsman	95
5.4 Public Services Ombudsman for Wales	96
5.5 Local Government Ombudsman	97
6. Fazit	98
IV. Modernisierung des Petitionswesens in Europa	100
1. Petitionswesen bei europäischen Parlamenten	102
1.1 Petitionsverfahren und Funktionen	105
1.2 Modernisierung des Petitionswesens	109
1.3 Differenzierungen und Typisierungen	115
2. Ombudsstellen und Petitionsstellen der Parlamente im Vergleich ..	120
2.1 Das Profil der Ombudsstellen	120
2.2 Petitionsaufkommen und Modernisierung im Vergleich	122
3. Ergebnisse und Empfehlungen	129
3.1 Konstellationen der Modernisierung	129
3.2 Modernisierung durch Informationstechnik	130
3.3 Das deutsche Petitionssystem im europäischen Vergleich	130
4. Anhang: Fallstudie Portugal	131
4.1 Das Petitionssystem des Parlaments	131

	Seite	
4.2	Das Petitionssystem des Provedor de Justiça	135
4.3	Abschließende Einschätzung	136
5.	Anhang: Erhebung, Indikatoren, offene Forschungsfragen	137
V.	Gestaltungs- und Entwicklungsoptionen	142
1.	Kontextbedingungen der Modernisierung des Petitionswesens	142
1.1	Bürgerbeteiligung und Modernisierung des Petitionswesens	142
1.2	Internet und Modernisierung des Petitionswesens	143
1.3	E-Parlament und E-Petitionen	143
2.	Öffentliche Petitionen des Deutschen Bundestages weiter verbessern	144
2.1	Zulassungsverfahren reformieren	144
2.2	Regelungen der Mitzeichnung verbessern	146
2.3	Zweck und Ausgestaltung der Diskussionsforen klären	146
2.4	Medienvielfalt berücksichtigen	148
2.5	Verfahrenstransparenz erhöhen	149
2.6	Beteiligung an Petitionen ausweiten	151
2.7	Wahl einer geeigneten Petitionsstelle unterstützen	152
2.8	Terminologie klären – Petitionsstatistik aktualisieren	153
2.9	Ressourcen- und Personalbedarf	153
3.	Weiter gehende Entwicklungsoptionen	153
3.1	Petitionen grundsätzlich öffentlich gestalten	154
3.2	Ein Ombudsmann für Petitionen der „res privata“	154
3.3	Petitionen als Element direktdemokratischer Verfahren weiterentwickeln	155
VI.	Literatur	157
1.	In Auftrag gegebene Gutachten	157
2.	Weitere Literatur	157
VII.	Anhang	164
1.	Tabellenverzeichnis	164
2.	Abbildungsverzeichnis	165

Vorwort des Ausschusses

Petitionen sind ein im Grundgesetz garantiertes Instrument des Interessen- und Rechtsschutzes der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat sowie ein Mittel der Bürgerbeteiligung. Sie zeichnen sich durch geringe formale Anforderungen aus und eignen sich auch für die Interessenartikulation Einzelner und kleiner Gruppen. Durch den Einsatz des Internets im Petitionsverfahren wurde die Attraktivität und Bekanntheit dieses Grundrechts gesteigert. Es stellt sich aber auch die Frage, wie der Interneteinsatz längerfristig zur Veränderung des Petitionswesens beiträgt. Aufgrund der hohen Bedeutung des Petitionswesens für das demokratische Gemeinwesen hat der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung – auf Anregung des Petitionsausschusses – das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) mit der Durchführung des TA-Projekts „Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa“ beauftragt.

Der Bericht umfasst drei Untersuchungsschwerpunkte: die Entwicklung des Petitionswesens bei den europäischen Parlamenten, eine Fallstudie zum Petitionswesen im Vereinigten Königreich sowie detaillierte Untersuchungen zum Petitionswesen in Deutschland, insbesondere zur elektronischen Petitionsplattform des Deutschen Bundestages, bei denen an Untersuchungen des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ durch das TAB angeknüpft werden konnte. Bei der Bestandsaufnahme in den europäischen Ländern wurden die 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie die Schweiz und Norwegen berücksichtigt. Es liegt damit erstmalig eine vollständige Übersicht über das Petitions- und Ombudswesen in Europa vor. Neun der 21 parlamentarischen Petitionsstellen verfügen derzeit auf gesamtstaatlicher Ebene über einen eigenen Internetauftritt. Ein System für öffentliche und elektronische Petitionen, wie beim Deutschen Bundestag, gibt es bisher in keinem dieser Länder. Allerdings planen einige Parlamente einen entsprechenden Ausbau ihres Internetangebots.

Das Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages wurde 2005 – in Anlehnung an das Vorbild des Schottischen Parlaments – grundlegend reformiert und das Internet als Medium der Einreichung, der Unterstützung und der Diskussion von Petitionen integriert. Dies hat zum Ansehen des Petitionsausschusses in der Bevölkerung und zu einer beträchtlichen Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und den Medien beigetragen. Die Nutzungszahlen der Petitionsplattform zeigen eindrucksvoll, welche Akzeptanz sie in der Bevölkerung gefunden hat. Auch die vom TAB durchgeführten Befragungen von Petenten lassen die Öffentlichen Petitionen als Erfolgsmodell erscheinen. Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung und Verbesserung sieht das TAB insbesondere bei den Regelungen zur Zulassung von Öffentlichen Petitionen und bei den Diskussionsforen zu den Öffentlichen Petitionen. Des Weiteren wird vorgeschlagen, möglichst alle Bestandteile des Petitionsverfahrens so auszugestalten, dass sie nicht nur über das Internet, sondern auch auf herkömmlichem Wege zugänglich sind, sodass die Teile der Bevölkerung, die das Internet nicht nutzen, nicht ausgeschlossen werden.

Der Deutsche Bundestag erhält mit diesem Bericht eine aktuelle Informationsgrundlage für eine parlamentarische Befassung mit diesem gesellschaftspolitisch bedeutenden Themenfeld.

Berlin, den 18. November 2011

Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ulla Burchardt, MdB
Ausschussvorsitzende

Dr. Thomas Feist, MdB
Berichtersteller

René Röspel, MdB
Berichtersteller

Dr. Martin Neumann, MdB
Berichtersteller

Dr. Petra Sitte, MdB
Berichterstellerin

Hans-Josef Fell, MdB
Berichtersteller

Zusammenfassung

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit den Modernisierungstendenzen im Petitionswesen ist nur schwach ausgeprägt, obwohl in den letzten Jahren im In- und Ausland, nicht zuletzt durch den Einsatz des Internets ausgelöst, interessante Innovationen in Gang gesetzt wurden. Diese haben im Kontext einer Diskussion um E-Partizipation und E-Parlament einen wichtigen Stellenwert. Außerdem lässt sich die Bedeutung des Themas auch durch die anhaltend hohe, tendenziell zunehmende Inanspruchnahme des Petitionsrechts durch die Bürger begründen. Es handelt sich dabei keineswegs um ein Relikt aus einer längst vergangenen Zeit. Gerade in einer immer komplexer werdenden Gesellschaft können Petitionen für die Bürger eine weitere, manchmal auch eine „letzte“ Möglichkeit sein, auf Missstände und Ungerechtigkeiten hinzuweisen, aber auch Vorschläge zur Lösung eines Problems zu unterbreiten.

Anlass für die Beschäftigung mit dem Thema elektronische Petitionen war die Einführung von Öffentlichen Petitionen im Jahr 2005 durch den Deutschen Bundestag. Diese werden elektronisch eingereicht, im Internet veröffentlicht und können auf der E-Petitionsplattform des Bundestages auch mitgezeichnet und diskutiert werden. Das TAB hatte bereits den Modellversuch bis ins Jahr 2007 wissenschaftlich begleitet und dazu einen Bericht veröffentlicht. Diese zweite Studie zum Thema wurde wieder vom Petitionsausschuss angeregt und vom Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung beim TAB in Auftrag gegeben. Sie zeichnet die weitere Entwicklung der Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages nach und untersucht darüber hinaus aber auch die Modernisierungstendenzen bei den Petitionsstellen anderer Parlamente in Europa.

Elektronische und Öffentliche Petitionen

Was unter elektronischen (oder auch Online-)Petitionen verstanden wird, muss näher bestimmt werden. Häufig wird unter elektronischen Petitionen die elektronische Einreichung von Petitionen an den Petitionsadressaten verstanden. Damit wird ein weiterer, zeitgemäßer Einreichungsweg eröffnet, entweder über E-Mail bzw. ein elektronisches Petitionsformular, das einer E-Mail angehängt werden kann, oder über ein Webformular. Die letzte Variante wird oft als Onlinepetition bezeichnet. Mit der elektronisch eingereichten Petition muss sich am eigentlichen Petitionsverfahren nichts ändern.

Eine zweite Bedeutung von „elektronischer Petition“ bezieht sich auf im Internet veröffentlichte Petitionen. Diese müssen aber nicht unbedingt auch elektronisch eingereicht worden sein. Zwar mag die elektronische Einreichung einer Petition die spätere elektronische Nutzung befördern, Einreichungsprozess und das anschließende Petitionsverfahren sind in Bezug auf die Nutzung des Internets aber prinzipiell unabhängig voneinander.

Betrachtet man nur die ins Internet eingestellten Petitionen, kann man eine passive oder rezeptive und eine aktive oder interaktive Nutzungsvariante unterscheiden. Im ers-

ten Fall sind die Petition und gegebenenfalls auch der Petitionsbescheid lediglich nachlesbar. Im zweiten Fall kommen interaktive und kommunikative Möglichkeiten des Internets, die in einem elektronischen Petitionssystem implementiert sind, hinzu. Das können z. B. die Mitzeichnung einer Petition im Internet, die elektronische „Werbung“ für eine Petition, die Kontaktaufnahme mit dem oder der Petentin oder die öffentliche Diskussion von Petitionen in Onlineforen sein.

Für die Beschreibung und Analyse elektronischer Petitionssysteme haben sich die folgenden Unterscheidungen bewährt:

- elektronisch eingereichte Petitionen,
- öffentliche elektronische Petitionen,
- öffentliche elektronische Petitionen mit kommunikativen und partizipativen Elementen.

Modernisierung des Petitionswesens in Deutschland

Im Mittelpunkt der Darstellung der Modernisierungstendenzen des Petitionswesens in Deutschland stehen die Reformen, die der Deutsche Bundestag 2005 begonnen hat. Daneben wird auf die aktuellen Entwicklungen bei den Volksvertretungen der Bundesländer eingegangen, die den Modernisierungsschub beim Deutschen Bundestag zum Anlass nehmen, ihre eigene „Internetstrategie“ zu überprüfen. Die Vielfalt der sonstigen staatlichen wie privaten Eingabe- und Beschwerdestellen wird nicht weiter berücksichtigt.

Öffentliche Petitionen des Deutschen Bundestages

Der Reform von 2005 wird man nur teilweise gerecht, wenn man in ihr nur die Einführung des Internets in das Petitionsverfahren sieht. Bedeutsamer ist, dass der Deutsche Bundestag – unter bestimmten Bedingungen – seitdem Petitionstexte veröffentlicht und – bei Erreichung eines Quorums – öffentliche Ausschusssitzungen mit der Teilnahme von Petenten durchführt. Außerdem können auf der E-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages zu den dort veröffentlichten Petitionen unterstützende Mitzeichnungen gesammelt und die Petitionen in öffentlichen Foren diskutiert werden.

Betrachtet man den Zuspruch zur E-Petitionsplattform, dann kann man die Öffentlichen Petitionen nur als Erfolgsmodell bezeichnen. Der Anteil der elektronisch eingereichten Petitionen beim Deutschen Bundestag stieg seit 2006 von 17 auf 34 Prozent im Jahr 2010. Besonders attraktiv aber scheinen für die Bürger die Öffentlichen Petitionen zu sein, denn ihr Anteil unter den eingereichten Petitionen stieg von 5 auf 24 Prozent. Insgesamt wurden von September 2005 bis Ende 2010 mehr als 3 Mio. Mitzeichnungen für etwa 2 100 Öffentliche Petitionen gezählt und mehr als 100 000 Diskussionsbeiträge geschrieben.

Es bleibt aber richtig, was sich schon bei den ersten Analysen des Petitionsaufkommens beim Deutschen Bundestag vor drei Jahren abgezeichnet hatte, dass die elek-

tronischen und die Öffentlichen Petitionen eher die herkömmlichen verdrängen, als dass sie zu einem Zuwachs an Petitionen insgesamt führen. Ein Zuwachs, der auf den Faktor „Internet“ zurückzuführen wäre, ist derzeit nicht festzustellen.

Dies mag auch daran liegen, dass es mit dem neuen Angebot nur sehr begrenzt gelungen ist, neue, bisher eher petitionsabstinente Bevölkerungsschichten anzusprechen. Die Einreicher Öffentlicher Petitionen sind zwar deutlich jünger als die Einreicher nichtöffentlicher, herkömmlicher Petitionen, beide Gruppen sind aber weiterhin besser ausgebildet als der Durchschnitt der Bevölkerung und überwiegend männlich.

Zulassung Öffentlicher Petitionen

Die Öffentlichen Petitionen an den Deutschen Bundestag unterliegen einem besonderen Zulassungsverfahren. Die Kriterien der Zulassung sind umstritten und führen in den Nutzerforen der E-Petitionsplattform zu kritischen Diskussionen, in denen die Intransparenz dieses Verfahrens und die niedrige Zulassungsquote beklagt werden. Etwa 60 Prozent der befragten Einreicher von Öffentlichen Petitionen im Jahr 2009 konnten die Begründung für die Nichtzulassung nicht nachvollziehen. Von 4 039 zur Veröffentlichung eingereichten Petitionen wurden 2010 nur 559, das sind 13,8 Prozent, als Öffentliche Petition zugelassen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Gut 50 Prozent der nichtzugelassenen Öffentlichen Petitionen sind Mehrfachpetitionen, also Petitionen, die in gleicher oder ähnlicher Weise schon gestellt wurden. 8 Prozent wurden nicht zugelassen, da sie für eine öffentliche Diskussion als ungeeignet eingestuft wurden, ähnlich viele, weil sie als offensichtlich erfolglos eingeschätzt wurden oder unsachlich waren bzw. von falschen Voraussetzungen ausgingen (6 Prozent). Nur wenige Petitionen wurden als Öffentliche nicht zugelassen, weil es sich bei ihnen um persönliche Bitten und Beschwerden handelte (1,5 Prozent), sie den sozialen Frieden gefährden (0,7 Prozent) oder die internationalen Beziehungen negativ beeinflussen könnten (0,5 Prozent). Nicht als Öffentliche Petition zugelassene Einreichungen werden allerdings im herkömmlichen, nichtöffentlichen Verfahren behandelt.

Mitzeichnung von Öffentlichen Petitionen

Nach der Veröffentlichung einer Petition kann diese im Internet binnen sechs Wochen unterstützend mitgezeichnet und in einem Onlineforum diskutiert werden. Mehr als 3 Mio. Mal wurden die etwa 2 100 Öffentlichen Petitionen seit 2005 mitgezeichnet. Allerdings sind es ganz wenige Petitionen, die eine entsprechende Aufmerksamkeit in der (Internet-)Öffentlichkeit erzielten, sodass sie auch viele Mitzeichnungen erhielten. Der Mittelwert der Mitzeichnungen pro Öffentlicher Petition lag für den Zeitraum 2005 bis 2010 bei etwa 1 170 Mitzeichnungen. Aber 85 Prozent aller Öffentlichen Petitionen erhielten weniger als 1 000 Mitzeichnungen, nur neun (0,4 Prozent) erreichten auf elektronischem Weg innerhalb der Sechswochenfrist mehr als 50 000 Mitzeichnungen. Der

Maximalwert der Onlinemitzeichnungen lag bei 134 015. Dies ist im Übrigen für Massenpetitionen kein Spitzenwert: Bereits in den 1950er und 1960er Jahren gab es Petitionen mit einigen Hunderttausend Unterschriften.

Ein Missbrauch der Mitzeichnungsfunktion wurde nicht festgestellt. Generell erscheint es sinnvoll, die Anforderung an die Überprüfung der Identität von Petenten und unterstützenden Mitzeichnern bei der Nutzung des Internets nicht höher anzusetzen als im herkömmlichen, papiergebundenen Verfahren. Es konnte auch nicht bestätigt werden, dass einige Wenige sehr viele Petitionen mitzeichnen und dadurch vielleicht das Gesamtbild der Unterstützung der Öffentlichen Petitionen verfälschen. Die große Mehrheit der Mitzeichner (83,8 Prozent) hatte in einem Beobachtungszeitraum von 16 Monaten nur eine oder zwei Petitionen gezeichnet. „Heavy users“ mit drei und mehr Mitzeichnungen sind eine zu kleine Gruppe, um das Gesamtergebnis der Mitzeichnungen maßgeblich beeinflussen zu können.

Die Mitzeichnungsmöglichkeit elektronischer Petitionen hat allerdings bei den Petenten und in der Öffentlichkeit zu dem Missverständnis geführt, dass das Erreichen des Quorums von 50 000 Mitzeichnungen über den Erfolg oder Misserfolg einer Petition entscheiden würde. Dies ist nicht der Fall. Nichtöffentliche und Öffentliche Petitionen werden unabhängig von der Anzahl der Mitzeichnungen prinzipiell gleich behandelt.

Mit dem Erreichen des Quorums von 50 000 Mitzeichnungen wird den Mitgliedern des Petitionsausschusses sowie den Petenten die Möglichkeit geboten, auf einer öffentlichen Ausschusssitzung das Petitionsanliegen zu erörtern. Die öffentlichen Ausschusssitzungen wurden sowohl von den Petenten als auch den Parlamentariern sehr positiv aufgenommen. Es finden jährlich etwa fünf Sitzungen statt, bei denen je fünf bis zehn Öffentliche Petitionen behandelt werden.

Diskussionsforen für Öffentliche Petitionen

Ein weiterer innovativer Bestandteil der Petitionsreform von 2005 sind die Diskussionsforen, die zu jeder Öffentlichen Petition eingerichtet werden. Mehr als 100 000 Beiträge wurden von einigen 10 000 Teilnehmern seit 2005 geschrieben. Diskussionsbeiträge können durch die registrierten Teilnehmer unmittelbar in ein Forum gestellt werden. Die vom Petitionsausschuss durchgeführte Moderation greift bei Regelverstößen durch Ermahnungen, gegebenenfalls auch durch Löschungen ein. Gravierende Regelverstöße sind allerdings eher selten.

In den Befragungen der verschiedenen Petentengruppen wurde die Einrichtung von Foren prinzipiell von der großen Mehrheit begrüßt und positiv bewertet. Auch die Inhalte der Foren wurden – auf Basis einer Inhaltsanalyse von 19 ausgewählten Diskussionsforen – als überwiegend informativ und sachlich eingeschätzt. Dies entspricht wiederum den Ergebnissen der Befragungen von Petenten und Nutzern der E-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages. Von Letzteren hielten in der Befragung 2009

91 Prozent die Diskussion in den Foren für informativ und 87 Prozent für sachlich.

Problematisch ist allerdings, dass Wunsch und Wirklichkeit bei den mit den Foren verfolgten Zwecken auseinanderklaffen. Etwa zwei Drittel der im Jahr 2009 befragten Nutzer der Foren wollten über die Foren einen Kontakt zwischen Abgeordneten und Bürgern herstellen. Dieser findet aber über die Foren nicht statt. Für ähnlich viele sollen die Foren den Petitionsausschuss bei der Beurteilung einer Petition unterstützen. Auch dies ist nicht der Fall, da die Diskussionsforen im Petitionsverfahren nicht systematisch ausgewertet und berücksichtigt werden.

Erfolgsbewertungen zum Petitionsverfahren

Zum ersten Mal können auf Basis der Petentenbefragungen nun auch – neben den Erfolgsbewertungen auf Grundlage der Petitionsstatistik – Angaben zum Erfolg von Petitionen gemacht werden.

Der Tätigkeitsbericht des Petitionsausschusses für das Jahr 2009 gibt auf die Frage nach dem Erfolg von Petitionen die Antwort, dass fast die Hälfte der Vorgänge im weiteren Sinne positiv erledigt werden konnte. Dazu zählen 38,1 Prozent der abschließend behandelten Vorgänge, die durch Rat, Auskunft, Verweisung und Materialübersendung erledigt wurden, 7,6 Prozent, bei denen dem Anliegen entsprochen wurde, und 3,5 Prozent, die an die Bundesregierung überwiesen wurden.

Die Einschätzungen der Petenten sind diesbezüglich deutlich negativer. Nur rund ein Drittel der Befragten Petenten war nach Abschluss des Verfahrens mit der Bearbeitung ihrer Petition durch den Deutschen Bundestag zufrieden. Etwa in einer ähnlichen Größenordnung wurde der Aussage zugestimmt, dass sich die Einreichung der Petition „alles in allem“ gelohnt habe. Nur 20,7 Prozent der Petenten mit herkömmlichen Petitionen und 15,2 Prozent der Petenten mit Öffentlichen Petitionen hatten den Eindruck gewonnen, dass der Bundestag sich für ihr Anliegen engagiert habe.

Vor dem Hintergrund dieser eher kritischen Erfolgsbewertungen durch die Petenten – die im Übrigen in vergleichbaren Befragungen in anderen Ländern ähnlich ausfallen – mag es überraschen, dass 63 Prozent der Einreicher herkömmlicher Petitionen und sogar 75 Prozent der Einreicher Öffentlicher Petitionen erklärten, dass sie in einer ähnlichen Situation wieder eine Petition einreichen würden. Dieser vermeintliche Widerspruch zwischen kritischer Erfolgsbeurteilung und einem Festhalten an weiteren Nutzungsabsichten klärt sich dann auf, wenn man berücksichtigt, dass die Motivlagen für die Einreichung von Petitionen vielfältig sind und sich nicht auf die reine Durchsetzung des formulierten Anliegens beschränken. Für einige Petenten ist es mindestens genauso wichtig, dass Politik und Öffentlichkeit von ihrem Anliegen erfahren und dadurch vielleicht mittel- oder langfristig eine „Lösung“ im Sinne der Petenten erreicht werden könnte.

Modernisierung der Petitionsverfahren der Bundesländer

Parlamentarische Eingabestellen gibt es bei allen Landtagen bzw. Bürgerschaften der Bundesländer. Vier Bundesländer verfügen zusätzlich über einen parlamentarischen Bürgerbeauftragten. Insgesamt gehen bei den Landtagen jährlich ähnlich viele Petitionen ein – etwa 20 000 – wie beim Bundestag. Die Bedeutung der Petitionsverfahren auf der Ebene der Bundesländer sollte also nicht unterschätzt werden.

Die Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages haben bei den Petitionsausschüssen der Landtage Aufmerksamkeit geweckt und in vielen Fällen Reformaktivitäten ausgelöst. Bei der Mehrzahl der Länderparlamente kann man mittlerweile Petitionen elektronisch einreichen. Dabei kommen unterschiedliche Verfahren zum Einsatz. Es ist absehbar, dass auch in den verbleibenden sechs Ländern elektronische Einreichungen für Petitionen demnächst möglich werden.

Öffentliche Petitionen in Anlehnung an das Modell des Bundestages (mit Mitzeichnung und Diskussionsforen) gibt es momentan nur im Stadtstaat Bremen (seit Januar 2010). Allerdings stehen die Einführung im Landtag von Rheinland-Pfalz sowie von Schleswig-Holstein für 2011 unmittelbar an. Schleswig-Holstein verzichtet dabei auf die Einrichtung von Diskussionsforen. Überhaupt gibt es zwar ein großes Interesse an den Erfahrungen des Bundestages mit Öffentlichen Petitionen, aber keinen Automatismus für die Übernahme dieses Modells. Einige Ausschüsse führen fallweise öffentliche Sitzungen mit der Beteiligung von Petenten durch. An die Einführung eines Quorums hierfür wird dabei nicht gedacht.

Modernisierung des Petitionswesens im Vereinigten Königreich

Das Petitionswesen des Vereinigten Königreichs ist aufs Engste mit der Genese des englischen Parlamentarismus verbunden. Zwar hat dieses Eingabe- und Beteiligungsverfahren seit dem Mittelalter aufgrund veränderter historischer Konstellationen und politisch-institutioneller Bedingungen deutlich an Bedeutung eingebüßt. Allerdings erfreut sich das Petitionswesen im Vereinigten Königreich seit gut zehn Jahren neuer Aufmerksamkeit. Auf allen politischen Systemebenen sind Reformen des Petitionswesens umgesetzt worden oder befinden sich gegenwärtig in der Diskussion. Trotz großer Unterschiede in den jeweiligen politisch-institutionellen Zielsetzungen und der konkreten Umsetzung ist der Einsatz des Internets als gemeinsames Merkmal der aktuellen Modernisierungsbemühungen augenfällig.

Das Petitionswesen des Westminster-Parlaments

Im Unterschied zur gängigen Praxis in Europa können Petitionen an das Westminster-Parlament nicht direkt von den Bürgern eingebracht werden, sondern nur von gewählten Abgeordneten. Dies bedeutet, dass sich ein Petent zunächst an ein Mitglied des Parlaments (MP) – in der Regel der jeweils zuständige Wahlkreisabgeordnete –

wenden muss, damit dieser die Petition in das Parlament einbringt (sogenannter „MP-Filter“ oder „Sponsorshipmodell“).

Danach werden die Eingaben den jeweils zuständigen Fachausschüssen und Ministerien zugeleitet. Erstere sind gehalten, die Petitionen auf ihre Tagesordnungen zu setzen, während Letztere erst seit 2007 verpflichtet sind, auf „substantielle“ Petitionen zu antworten. Der Petitionstext sowie die Antworten der Exekutive werden vom parlamentseigenen Dokumentationsdienst Hansard – auch im Internet – veröffentlicht.

Im Mittelpunkt der Kritik an diesem Verfahren steht die weitgehende Folgen- und Wirkungslosigkeit des Petitionsverfahrens. Reformvorschläge werden seit 2005 in den Ausschüssen des Parlaments diskutiert. Angestrebt wird eine bessere Integration des Petitionsverfahrens in die parlamentarischen Prozesse und eine größere öffentliche Aufmerksamkeit, u. a. durch Einführung eines elektronischen Petitionssystems sowie durch Debatten besonders interessanter Petitionen in der Westminster Hall des Parlaments bzw. bei Erreichung eines Quorums auch im Plenum. Der MP-Filter soll allerdings, so die überwiegende Meinung der Abgeordneten, nicht angetastet werden. Auch die Wiedereinführung eines Petitionsausschusses wird nicht gefordert. Die Reformbestrebungen sind allerdings ins Stocken geraten. Als Gründe können der Regierungswechsel 2010, mangelnde Ressourcen sowie eine diffuse, schwer greifbare Skepsis der Regierung gegenüber einer Aufwertung des parlamentarischen Petitionswesens angeführt werden. Offensichtlich ist das Parlament im Verhältnis zur Exekutive zu schwach, um einen eigenen Weg der Modernisierung des Petitionswesens durchzusetzen.

Das E-Petitionssystem des Premierministers

Das E-Petitionsangebot „Downing Street No. 10“ wurde im November 2006 eingerichtet und kurz vor den Neuwahlen des britischen Parlaments im Mai 2010 deaktiviert. Es wird in dieser Form nicht mehr in Betrieb gehen. Die Nutzer konnten auf der E-Petitionsplattform ihre Anliegen einreichen, veröffentlichen und Unterschriften sammeln. Um eine per E-Mail übermittelte Antwort der Regierung zu erhalten, musste der Petent zuletzt ein Quorum von mindestens 500 elektronischen Mitzeichnungen erreichen.

Das E-Petitionsangebot beim Premierminister war mit Blick auf die Nutzungszahlen ausgesprochen populär. Zwischen Dezember 2006 und Januar 2010 wurden über 67 000 E-Petitionen eingereicht. Die davon zugelassenen Eingaben erhielten insgesamt beachtliche 11,8 Mio. elektronische Mitzeichnungen. Rund 7 Prozent der E-Petitionen gelang es, das Quorum von 500 Unterschriften zu erreichen. Eine Petition erlangte 1,8 Mio. Unterstützer.

Kritisiert wurde die fehlende Integration der E-Petitionen in exekutive Entscheidungsroutrinen, sodass mit den Eingaben weitgehend nach Belieben verfahren werden konnte. Außerdem fügte sich das Verfahren nahtlos in die Politik der damaligen Regierung ein, die Machtkonzen-

tration beim Premierminister zu verstärken und die öffentliche Meinung durch direkte Wählerkommunikation gezielt zu beeinflussen. Problematisch erschien auch, dass von vielen Bürgern irrtümlicherweise die E-Petition mit Quorum als ein direktdemokratisches Beteiligungsversprechen interpretiert werden konnte. Dazu kam, dass eine öffentliche Debatte über das Für und Wider einer Petition im Rahmen der E-Petitionsplattform nicht vorgesehen war.

Ein modifiziertes Wiederaufleben von E-Petitionen an den Premierminister bzw. die britische Regierung ist durch die neue Regierung angekündigt. Im Falle einer Realisierung dieser Pläne würden die Chancen, dass das Unterhaus sein Petitionswesen entscheidend modernisiert, noch weiter sinken. Denn zwei neue Systeme wären kaum zu rechtfertigen. Im Wettbewerb zwischen Exekutive und Legislative würde das Parlament unterliegen.

Petitionen an das Schottische Parlament

Die außergewöhnlich modernen E-Petitionssysteme zunächst beim Schottischen, dann auch beim Walisischen Parlament hängen zusammen mit den Staatsreformen der Blair-Regierung, in deren Rahmen administrative und legislative Kompetenzen von der nationalen Ebene auf die Landesteile Schottland, Wales und Nordirland verlagert wurden (Devolution). Die besonders günstigen Bedingungen einer Neukonstituierung eines Parlaments sowie der deutliche Wille, sich von bestimmten Elementen des Westminster-Systems abzugrenzen, wurden für ein Petitionsverfahren genutzt, das den Prinzipien der Zugänglichkeit, Offenheit, Responsivität und der Förderung der Bürgerbeteiligung bei Wahrung der Chancengleichheit folgen sollte.

Das Schottische Parlament war weltweit die erste gewählte Volksvertretung, die ein elektronisches Petitionssystem eingeführt und als festen Bestandteil in das parlamentarische Bearbeitungsverfahren integriert hat. Insbesondere die technischen Funktionalitäten der internetbasierten Mitzeichnung und Diskussion der Petitionen des sogenannten „E-Petitioners“ haben international bei Wissenschaftlern und Politik viel Aufmerksamkeit und Anerkennung gefunden. Die Begeisterung für die kommunikationstechnische Pionierleistung des schottischen Petitionsausschusses hat bei vielen Beobachtern lange Zeit den Blick für das gesamte Petitionsverfahren beim Schottischen Parlament verstellt. Dieses ist gekennzeichnet durch ein intensives Bemühen, die Petenten in das Petitionsverfahren einzubeziehen und alle Verfahrensschritte transparent zu gestalten.

Als Garant für ein angemessenes Bearbeitungsverfahren wurde ein Petitionsausschuss eingerichtet, der in aller Regel öffentlich, auch unter aktiver Beteiligung von Petenten, tagt. Das Petitionsverfahren kennt weder einen Abgeordnetenfilter noch ein Quorum. Neben schriftlichen und elektronischen Einreichungen (per E-Mail) können Petitionen persönlich, telefonisch, als Video und künftig sogar als SMS vorgebracht werden.

Kennzeichnend für das Petitionsverfahren ist der ausgesprochen hohe Grad an Transparenz und Verfahrenspublikität. Die Zugänglichkeit für die Bürger erstreckt sich nicht nur darauf, dass die Ausschusssitzungen grundsätzlich öffentlich sind und als Webcast online abgerufen werden können. Darüber hinaus werden sämtliche Petitionen – ob herkömmlich oder elektronisch eingereicht –, die Angaben über Einreicher und die Zahl der Mitzeichner, die relevanten Hintergrundinformationen, Stellungnahmen und Dokumente, die im Bearbeitungsverfahren herangezogen wurden, sowie Sitzungsprotokolle veröffentlicht und können über das Internet abgerufen werden. Was die Inhalte der Diskussionsforen angeht, wurden diese zunächst den Abgeordneten in einer ca. zweiseitigen Zusammenfassung zur Verfügung gestellt. Dies wurde aber mittlerweile wegen des zu großen Arbeitsaufwandes und des geringen Interesses bei den Abgeordneten aufgegeben.

Die Zahl der jährlich beim Petitionsausschuss des Schottischen Parlaments eingereichten Petitionen hat sich in den letzten Jahren bei rund 100 eingependelt. Ausnahmslos alle Petitionen werden im Internet veröffentlicht. Etwa 90 Prozent der Petitionen werden elektronisch per E-Mail eingereicht. Der Anteil der Petenten, der auch den E-Petitioner für die Mitzeichnung und öffentliche Diskussion nutzt, ist von zunächst 20 auf mittlerweile 100 Prozent angestiegen. Etwa 30 Prozent der Petitionen erhalten mehr als 100 Mitzeichnungen.

Überhaupt finden eine kontinuierliche, auch durch wissenschaftliche Evaluationen unterstützte Überprüfung des Erreichten und ein andauerndes Bemühen um weitere Verbesserungen statt. So soll die mittlerweile veraltete Software des E-Petitioners erneuert werden. Die Petenten werden aufgefordert, auch durch Videos, die der Öffentlichkeit über das Internet zur Verfügung gestellt werden, das Anliegen ihrer Petition zu verdeutlichen. Der Ausschuss informiert die Öffentlichkeit über einen Blog und nutzt auch soziale Netzwerke wie Facebook. Er beschränkt sich in diesen Aktivitäten aber keineswegs auf das Internet und andere moderne Kommunikationstechnologien, sondern führt beispielsweise Ausschusssitzungen außerhalb der Hauptstadt durch und kooperiert in seiner Öffentlichkeitsarbeit mit ausgewählten Gesellschaftsgruppen und Institutionen.

Petitionen an die Walisische Nationalversammlung

Mit Blick auf die Zulassungsbedingungen für Petitionen – ein Petitionsausschuss existiert seit 2007 – hat sich die Walisische Nationalversammlung für ein, wenn auch niedriges Quorum entschieden: Die Eingabe muss von mindestens zehn Mitzeichnern oder von einer Körperschaft unterstützt werden. Auch in Wales werden manche Petenten in den Ausschuss geladen, damit diese ihr Anliegen persönlich vortragen können.

Seit April 2008, mittlerweile mit einer neuen, verbesserten Software, können Petitionen über das Internet eingereicht, veröffentlicht und mitgezeichnet werden. Im Unterschied zu Schottland, aber wie beim Deutschen

Bundestag, wird eine persönliche Registrierung verlangt, die ähnlich umstritten wie in Deutschland ist. Diskussionsforen zu den einzelnen E-Petitionen werden nur auf Wunsch des Petenten eingerichtet und sind nicht in das E-Petitionssystem integriert, auch dies eine vom schottischen und deutschen Modell abweichende Verfahrensweise. Diese Möglichkeit wird indessen kaum genutzt.

Während der dritten Legislaturperiode (2007 bis 2011) befasste sich der Petitionsausschuss mit insgesamt 215 Petitionen; davon gingen 95 als E-Petitionen beim Ausschuss ein.

Ombudsstellen im Vereinigten Königreich

Auch im Vereinigten Königreich stehen dem Bürger zahlreiche Kanäle zur Verfügung, um sich über staatliches Verwaltungshandeln zu beschweren und um Abhilfe zu ersuchen. Im Unterschied zu vielen kontinentaleuropäischen Ländern kennt das Vereinigte Königreich jedoch keine ausgebaute Verwaltungsgerichtsbarkeit, über deren Instanzenweg Bürger in einem mehrstufigen Verfahren gegen Verwaltungsakte vorgehen könnten. Entsprechend setzt man auf politische und quasi-politische Abhilfe bei fehlerhaften Verwaltungsvorgängen. Für Abhilfe sollen die zum Teil mehrstufigen Beschwerdemöglichkeiten der öffentlichen Verwaltung sowie, nachdem dieser formale Beschwerdeweg ausgeschöpft ist, Ombudsstellen sorgen.

Entsprechend findet man in Großbritannien ein ausdifferenziertes, fast unübersichtliches System von Ombudsstellen auf sämtlichen Ebenen des Staates. Auf der zentralstaatlichen Ebene ist der am Unterhaus angesiedelte Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO) zweifellos die bedeutendste Beschwerdeinstanz. In den beiden Landesteilen Schottland und Wales existieren ebenfalls gesonderte Ombudsstellen: der Scottish Public Services Ombudsman (SPSO) und der Public Services Ombudsman for Wales (PSOW). Für die kommunale Ebene in England wurde der Local Government Ombudsman (LGO) eingerichtet.

Bei der Eingabe von Beschwerden an den PHSO benötigt der Beschwerdeführer einen Abgeordneten, der die Beschwerde unterstützt (gilt nicht für Beschwerden im Bereich des Gesundheitssystems). Der PHSO selbst fordert die Abschaffung dieser Zugangshürde bisher vergeblich, da die Abgeordneten ihre zentrale Stellung als intermediäre Instanz zwischen (Wahlkreis-)Bürger und Regierung nicht einbüßen möchten. Im Zuge der Prüfung und Bearbeitung von Beschwerden kann der PHSO auf umfangreiche Ermittlungsbefugnisse zurückgreifen, die sich aus den parlamentarischen Kontrollrechten ergeben. Dies schließt insbesondere das Recht auf Akteneinsicht sowie die Möglichkeit zur Befragung des Verwaltungspersonals ein. Ergeben die Untersuchungen, dass tatsächlich ein Fehlverhalten der Verwaltung vorliegt, erhebt der PHSO meist die Forderung nach Kompensation. Diese kann sowohl eine förmliche Entschuldigung beim Bürger als auch die Zahlung einer Wiedergutmachung beinhalten. Allerdings hat der Ombudsmann keine Weisungsbefugnisse gegenüber der beschwerten Stelle.

Die Nutzung des PHSO-Angebots ist durchaus beachtlich. In ihrem letzten Jahresbericht (2009/2010) gibt die Organisation an, über 23 600 Anfragen erhalten zu haben. Aber nur bei 356 Beschwerden wurde eine detaillierte Untersuchung vorgenommen.

Bei einem Vergleich des parlamentarischen Petitionswesens Deutschlands mit dem Großbritanniens ist nicht nur der dort prinzipiell andersgeartete politische Institutionenaufbau zu berücksichtigen, sondern auch die Parallelität von parlamentarischem Petitions- und Ombudswesen, das auf der zentralstaatlichen Ebene Deutschlands nicht vorhanden ist. Dass im britischen Kontext üblicherweise von „public petitions“ gesprochen wird, unterstreicht die unterschiedliche Funktionslogik von auf Politik und Öffentlichkeit gerichteten Petitionen einerseits und den an die Ombudsinstitutionen adressierten eher persönlichen Beschwerden andererseits.

Modernisierung des Petitionswesens bei den europäischen Parlamenten

In der Bestandsaufnahme der Petitionsstellen auf gesamtstaatlicher parlamentarischer Ebene wurden die 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Schweiz und Norwegen erfasst. Die Untersuchung konnte erstmals für diese 29 Staaten aufzeigen, welche Parlamente überhaupt (und in welchen Kammern) Petitionen bearbeiten. Einschließlich der Ombudsinstitutionen wurden 59 Petitionsstellen auf gesamtstaatlicher Ebene identifiziert.

Es lassen sich drei Konstellationen des parlamentarischen Petitionswesens in Europa unterscheiden:

- Bei 19 Ländern können Petitionen sowohl direkt an das Parlament als auch an eine nationale Ombudsstelle gerichtet werden.
- Drei Länder (Deutschland, Italien und die Schweiz) kennen keine parlamentarische Ombudsstelle auf der gesamtstaatlichen Ebene, aber parlamentarische Petitionsstellen.
- In sieben, nämlich den skandinavischen und davon beeinflussten baltischen Ländern existiert nur ein nationaler Ombudsmann, und das Parlament selbst bearbeitet keine Petitionen.

Gesamtdynamik

Das Petitionswesen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist von einer bemerkenswerten Dynamik gekennzeichnet. Zu der Dynamik haben die Demokratisierungsprozesse in Mittel- und Südosteuropa beigetragen, die in den meisten dieser Länder zur Einrichtung von Ombuds- und Petitionsstellen beim Parlament geführt haben. Es kann gezeigt werden, dass sich die Erfahrungen dieser Länder mit staatlicher Willkür und mangelnder Rechtsstaatlichkeit in einer vergleichsweise hohen formalen Verbindlichkeit der Verfahren und besonderen Anstrengungen, das Petitionsverfahren bürgernah auszugestalten, niedergeschlagen haben.

In acht weiteren Mitgliedstaaten der EU wurden noch nach 1980 neue Ombudsstellen gegründet – zuletzt in Luxemburg 2003. Neue parlamentarische Petitionsstellen auf gesamtstaatlicher Ebene wurden – von den ehemals kommunistischen Ländern abgesehen – nicht mehr eingeführt. Die anhaltende Dynamik richtet sich zum einen auf die regionale und lokale Ebene, wo in einzelnen Ländern noch Petitionssysteme neu eingerichtet werden, und zum anderen auf die Modernisierung des Petitionssystems durch den Einsatz digitaler Informations- und Kommunikationstechnik.

Modernisierung auf Ebene der parlamentarischen Stellen

E-Mail gehört heute zum Alltag im parlamentarischen Petitionswesen, aber für die Webangebote gilt das nicht. Lediglich zehn von 21 parlamentarischen Petitionsstellen verfügen über einen eigenen Internetauftritt. Bei vielen dieser Petitionsstellen besteht derzeit zudem kein oder nur ein geringes Interesse am Aufbau von Internetangeboten. Ein System für öffentliche E-Petitionen auf gesamtstaatlicher Ebene wie in Deutschland gibt es anderswo nicht. Dies wird sich ändern, wenn Litauen, Luxemburg, Portugal und die Slowakei ihre diesbezüglichen Modernisierungspläne umsetzen.

Manche Länder setzen nicht allein auf das Internet, sondern auf die Vielfalt der Medien, um die Bevölkerung über das Petitionswesen zu informieren und daran zu beteiligen. Das reicht von eigenen oder in Kooperation mit Fernsehsendern produzierten Sendungen (Österreich, Tschechien) über die Unterstützung von Petitionen über SMS (Schottland) bis zum Einsatz eigener Blogs (Schottland, Frankreich). Andere Länder verzichten auf das Schriftlichkeitserfordernis bei der Einreichung (etwa Portugal, Slowenien, Ungarn), verfügen über ein Netzwerk kooperierender Außenstellen im Land (Frankreich, Portugal, Slowakei, Wales) oder haben Callcenter (z. B. eine Telefonhotline für Kinder in Portugal) eingerichtet. Sie berücksichtigen mit solchen breiter gefassten Medienstrategien, dass über das Internet nur bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders gut angesprochen werden können, andere aber eher nicht.

Als Protagonisten der Modernisierung wurden die parlamentarischen Petitionssysteme Bulgariens, Deutschlands, Litauens, Luxemburgs, Portugals, der Slowakei und Tschechiens identifiziert. Parlamente mit einem spezialisierten Petitionsausschuss betreiben dabei eher ein bürgernahes Petitionssystem und tendieren stärker zur Einbindung der Öffentlichkeit. Zu den Parlamenten ohne Petitionsausschuss gehören insbesondere diejenigen, die nach dem Vorbild in Westminster Petitionen nur über die Vermittlung eines Abgeordneten (Abgeordnetenfilter) entgegennehmen. Petitionssysteme mit Petitionsausschuss sind tendenziell etwas durchsetzungsstärker, was mit einer starken Rolle des Parlaments gegenüber der Exekutive in Verbindung gebracht wird.

Vergleich der Petitionsstellen mit den Ombudsstellen

Der Vergleich der Petitionsstellen mit den Ombudsstellen zeigt, dass Letztere wesentlich homogener sind. Der Schutz individueller Rechte und die Bearbeitung von Beschwerden zum Verwaltungshandeln stehen im Vordergrund. Die konkrete Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens unterscheidet sich bei den verschiedenen Ombudsstellen nur in Details.

Die Unterschiede zwischen den Ombudsstellen liegen eher bei zusätzlichen Funktionen (z. B. Aufgaben der Schlichtung, Expertisen im Gesetzgebungsprozess). Dass Beschwerden an die Ombudsstellen im Vergleich zu den an das Parlament gerichteten Petitionen nicht so häufig öffentliche Anliegen zum Inhalt haben und dass der Einbezug der Öffentlichkeit eher selten angestrebt wird, heißt nicht, dass „mehr Öffentlichkeit“ kein Thema bei den Ombudsstellen wäre.

Wo immer es ein Petitionswesen bei der Ersten Kammer *und* eine parlamentarische Ombudsstelle gibt, liegt das Petitionsniveau der Ombudsstelle ohne Ausnahme höher. Keine der parlamentarischen Petitionsstellen kommt über 50 Eingaben pro 100 000 Einwohner und Jahr, während etwa zwei Drittel der Ombudsstellen darüber liegen. Alle Ombudsstellen weisen einen hohen oder mittleren Grad an Bürgernähe auf. Im direkten Vergleich zwischen der Bürgernähe der Ombudsstelle und des Petitionssystems der Ersten Kammer eines Landes liegt in jedem Fall (mit Ausnahme Litauens) die Ombudsstelle vorne.

Alle Ombudsstellen verfügen heute über ein umfangreiches oder sehr umfangreiches Internetangebot. Was das Mitzeichnen oder das Diskutieren von Petitionen im Internet angeht, erscheinen die Petitionsstellen der Parlamente aktiver zu sein. Auch hier gibt es ein wichtiges Gegenbeispiel: Die französische Ombudsstelle zeigt mit ihrem Dienst „Le Médiateur & vous“, wie ein erweitertes interaktives Angebot bei einer Ombudsstelle aussehen kann – ein Modell, das auch für Petitionsstellen der Parlamente von Interesse sein könnte.

Das deutsche Petitionssystem im europäischen Vergleich

Generell weist das parlamentarische Petitionswesen in Europa so viele nationale Besonderheiten auf, dass von einem dominierenden Modell nicht gesprochen werden kann. Deutschland ist eines der wenigen Länder, das ohne parlamentarischen Ombudsmann auskommt (ebenso Italien und die Schweiz). Es ist auch eines von wenigen Ländern, das Quoren in das Petitionsverfahren eingeführt hat (ebenso Österreich, Portugal, Slowakei und Tschechien). Dass persönliche Beschwerden *und* politische Anliegen wie in Deutschland zum Aufgabenspektrum einer Petitionsstelle gehören, ist keine Seltenheit. Die Mehrheit der befragten Petitionsstellen bearbeitet sowohl Eingaben im Sinne der „res publica“ als auch der „res privata“.

In puncto Petitionsintensität liegt das Petitionssystem des Bundestages im Vergleich zu den Petitionssystemen anderer Parlamente auf einem der oberen Plätze. Bezieht man aber die Eingaben an die Ombudsstellen in den Ver-

gleich mit ein, da viele Eingaben in Deutschland an den Petitionsausschuss gehen, die in anderen Ländern an die dortige Ombudsstelle gerichtet werden, liegt Deutschland eher im unteren Mittelfeld.

Bei der Bürgernähe rangiert das deutsche Petitionssystem im oberen Bereich. Auffällig ist indes, dass in Deutschland die Unterstützung und Einbeziehung der Petenten während des Verfahrens vergleichsweise gering ausfällt. Hier könnte sich eine genauere Analyse der Angebote und Aktivitäten anderer Länder und eine Überprüfung auf Übertragbarkeit lohnen.

Bezogen auf die gesamtstaatliche Ebene ragt das System Öffentlicher E-Petitionen des Bundestages innerhalb der EU heraus. Von den Ländern, die ihr Internetangebot erweitern wollen, orientiert sich Luxemburg explizit am E-Petitionssystem des Bundestages. Eine verstärkte Kommunikation unter den Ländern, die E-Petitionssysteme neu aufbauen oder die bestehenden Angebote ausbauen, erscheint sinnvoll. In den Erfahrungsaustausch einbezogen werden sollten unbedingt die Ombudseinrichtungen mit weitentwickelten und besonders innovativen Webangeboten – etwa der Médiateur de la République in Frankreich. Interessant an diesem Beispiel ist, dass die Diskussionsplattform auf der einen Seite getrennt von konkreten, laufenden Beschwerdeverfahren aufgebaut wurde, dass auf der anderen Seite aber der Ombudsmann und von ihm ausgewählte Experten dort öffentlich Präsenz zeigen und in einen Dialog mit den Bürgern treten.

Mit Blick auf das elektronische Petitionssystem ist mittelfristig mit Petenten zu rechnen, die erwarten, den Stand ihres Petitionsverfahrens online erfahren zu können. In den Planungen des litauischen Parlaments wird solch einer Erwartung bereits Rechnung getragen. Es wird in Aussicht gestellt, dass die Nutzer des Systems den Fortgang des Verfahrens verfolgen können und über den Gang des Verfahrens – über Hol- oder Bringdienste – informiert werden. Außerdem soll es möglich sein, Petitionen zu überarbeiten, zu ergänzen oder auch zurückzuziehen. Das hier aufscheinende informationstechnische Ideal, das auf das Petitionssystem übertragen wird, ist an durchgängiger Nutzereinbindung, Flexibilität und Reversibilität orientiert. Es könnte auch für das E-Petitionssystem des Deutschen Bundestages einige Anregungen liefern.

Insgesamt relativieren die vorliegenden Analysen des TAB die Auffassung, das Petitionswesen des Deutschen Bundestages sei ein Sonderfall. Die bei den europäischen Parlamenten angesiedelten Petitionssysteme weisen insgesamt ein stark heterogenes Profil auf und folgen aus verschiedenen historischen Gründen keinem allgemeinen Muster.

Weiterer Bedarf an empirischer Forschung

Das Petitionswesen eines Landes kann als Konstellation unterschiedlicher Stellen aufgefasst werden. In der Auswertung der Erhebungen wurde bewusst auf das parlamentarische Petitionswesen auf gesamtstaatlicher Ebene abgestellt. In weiteren Schritten sollte die Perspektive erweitert werden. Zum einen wären in die Analyse auf ge-

samtstaatlicher Ebene noch die Petitionsmöglichkeiten beim Staatsoberhaupt, bei der Regierung, dem Ministerpräsidenten und den Ministerien einzubeziehen. Zum anderen wäre die Untersuchung auf die regionale und kommunale Ebene auszuweiten. Insbesondere bei Staaten, in denen unterschiedliche Nationalitäten oder Autonomiebestrebungen eine Rolle spielen, wie in der Schweiz, in Belgien oder Spanien, würden Analysen der substaatlichen Ebene, wie sie in diesem Bericht für Großbritannien vorgelegt werden, wichtige Erkenntnisse über das Petitionswesen zutage fördern. Eine mögliche Ausgangshypothese wäre, dass Staaten mit schwachen parlamentarischen Petitionssystemen auf der gesamtstaatlichen Ebene diese Schwäche auf einer subnationalen Ebene kompensieren können.

Eine weitere praktisch wie politikwissenschaftlich relevante Fragestellung ist die nach dem Funktionswandel des Petitionswesens in Zeiten des Internets. Zu denken ist hier nicht nur an die parlamentarischen Petitionsstellen auf gesamtstaatlicher Ebene, sondern an alle Petitionsstellen, die das Internet verstärkt einbeziehen. Außerdem wäre es wichtig, dabei auch die Veränderungen des Petitionierens im Kontext der Zivilgesellschaft zu erfassen. Es wäre zu fragen, wie Aktivitäten im Internet an bestehende staatliche Petitionssysteme anschließen, etwa im Vorfeld durch Mobilisierung, begleitend durch Diskussionsforen im Internet oder nachgelagert durch die Auswertung und mediale Nutzung der Informationen, die die staatlichen Petitionsstellen veröffentlichen. Des Weiteren wäre zu erforschen, ob sich im Internet Petitionsformen entwickeln, die in Konkurrenz zu den existierenden formalisierten Angeboten des politischen Systems treten.

Der Bedarf an empirischer Forschung ist im Zusammenhang mit einem Bedarf an Theorien zu sehen, die die empirische Forschung anleiten und mit denen die Ergebnisse interpretiert werden könnten. Zu denken ist insbesondere an komparatistische politikwissenschaftliche Ansätze, die makropolitische Variablen (das parlamentarische System, die politische Kultur, Formen der Interessenrepräsentation, Formen der Bürgerbeteiligung, Parteienwettbewerb, die Rolle der Judikative) zum Wandel der Petitionssysteme in Europa in Beziehung setzen.

Gestaltungs- und Entwicklungsoptionen

Die gegenwärtigen Reformen des Petitionswesens lassen sich in den Kontext von drei übergreifenden Entwicklungen stellen: Förderung und Ausweitung der Bürgerbeteiligung, zunehmender Einsatz des Internets in der Politik und die Computerisierung der Parlamente, die oft mit dem Stichwort „E-Parlament“ bezeichnet wird. Dabei ist bemerkenswert, dass in der Debatte um eine Vitalisierung der Demokratie bürgerorientierte Eingabe- und Beschwerdeverfahren, wozu auch E-Petitionen gezählt werden, eine durchaus prominente Erwähnung finden. Sie werden zu den die repräsentative Demokratie ergänzenden – aber nicht ablösenden – Verfahren gezählt. Diese werden charakterisiert durch eine substanzielle Bürgerbeteiligung, echte Kontrollkompetenzen und eine Legitimation, die weniger formal-demokratisch gegeben, sondern

im öffentlichen Raum erlangt werden muss, was wiederum größtmögliche Transparenz voraussetzt.

Der Einsatz des Internets geht mit diesen Entwicklungen Hand in Hand. Allerdings führt der Interneteinsatz allein nicht automatisch zu mehr Verfahrenstransparenz, einer größeren Zugänglichkeit und besseren Mitwirkungschancen. Um solche Ziele zu erreichen, sind politische Reformen und institutionelle Veränderungen notwendig. Sonst droht der Interneteinsatz sich in einer Scheinmodernisierung zu erschöpfen.

Das Zusammenwirken politisch-institutioneller Reformen und technischer Modernisierung scheint in vielen Fällen bei den Petitionsverfahren besonders gut zu gelingen. Deshalb stehen sie mit Recht im Mittelpunkt von Internetstrategien vieler Parlamente. Allerdings sollte man ihre Bedeutung für das „E-Parlament“ auch nicht überschätzen. Hier stehen in der Regel eher Informationsangebote im Vordergrund, mit denen die Parlamente über ihre Arbeit informieren, als Kommunikationsangebote, bei denen sie mit ihren Wählern in einen Dialog eintreten oder diese (inter-)aktiv beteiligen, wie dies bei einigen E-Petitionssystemen der Fall ist.

Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages

Vor dem Hintergrund der in diesem Bericht vorgelegten Analysen werden Ansatzpunkte für eine weitere Verbesserung des derzeitigen Systems Öffentlicher Petitionen des Deutschen Bundestages genannt und Optionen der Weiterentwicklung diskutiert. Bei der Entwicklung der Vorschläge standen vier Leitprinzipien Pate:

- für die Öffentlichkeit nachvollziehbare und präzise beschriebene Ziele und Zwecke der einzelnen Verfahrensschritte;
- weitgehende Mitwirkungsmöglichkeiten und Entscheidungsbefugnisse für die Petenten im Verfahren;
- prinzipielle Gleichbehandlung von Öffentlichen und nichtöffentlichen Petitionen;
- Vermeidung von Verfahrensschritten, die nur exklusiv über das Internet möglich sind.

Für einen pragmatischen Weg schrittweiser Verbesserungen spricht, dass der Bundestag nach sieben Jahren Öffentlicher Petitionen ein eingespieltes Verfahren vorweisen kann, das stark genutzt sowie öffentlich wahrgenommen wird und auch im internationalen Vergleich einen beachtlichen Modernisierungsgrad aufweist. Außerdem wird die neu in Auftrag gegebene Softwareentwicklung, die 2012 in Betrieb gehen soll, für eine verbesserte, ausbau- und zukunftsfähige E-Petitionsplattform sorgen und bekannte Nutzungsprobleme reduzieren oder beseitigen.

Die Vorschläge konzentrieren sich auf problematische Aspekte der gegenwärtigen Praxis bei drei wesentlichen Verfahrensbestandteilen der Öffentlichen Petitionen: Zulassung, Mitzeichnung und Onlinediskussion.

Bei der Zulassung wird von den Petenten und in der Öffentlichkeit die geringe Zulassungsquote kritisiert. Schon durch nachvollziehbarere Zulassungskriterien sowie verständliche Begründungen für die Nichtveröffentlichung könnte mancher Konflikt entschärft werden. Darüber hinaus könnten alternative Auswahlverfahren erwogen werden. Bei einer Auswahl nach dem Zufallsprinzip – etwa eine wöchentliche Ziehung von zehn zur Veröffentlichung bestimmter Petitionen – wären Ablehnungsbegründungen nicht mehr erforderlich. Außerdem würde ausnahmslos jede Petition die gleiche Chance erhalten, veröffentlicht zu werden. Einen Nachteil dieses Verfahrens könnte man darin sehen, dass Petitionen ausgelost werden könnten, die für eine öffentliche Diskussion wenig geeignet sind. Bei einer alternativen Auswahlprozedur könnte der Petitionsausschuss diejenigen Einreichungen veröffentlichen, die er inhaltlich für besonders interessant hielt und bei denen er sich von einer Online-Diskussion und einer eventuellen öffentlichen Ausschusssitzung in der Sache am meisten versprechen würde.

Beim Verfahren zur Mitzeichnung ist offensichtlich, dass die Sechswochenfrist für die Mitzeichnung und Diskussion und die Dreiwochenfrist für die Erreichung des Quorums von 50 000 für die Einladung in eine öffentliche Ausschusssitzung angeglichen werden sollten. Gegebenenfalls könnte man aber auch die Fristsetzung – in gewissen Grenzen – den Petenten selbst überlassen, die dann selbst abwägen könnten, ob sie in erster Linie an einem schnellen Verfahren oder an einer umfassenden Diskussion und Mobilisierung für die Mitzeichnung interessiert sind. Außerdem könnte die schon gegenwärtig geübte Praxis, dass sowohl Mitzeichnungen im Internet als auch solche auf Papier oder per Fax zusammengezählt werden, in die Verfahrensgrundsätze und die Informationen für die Öffentlichkeit über das Petitionsverfahren aufgenommen werden. Schließlich scheint die derzeitige Veröffentlichung der Namen der Mitzeichner im Internet nicht zwingend erforderlich zu sein. Sie könnte ganz vermieden oder durch die Option der Anonymisierung abgeschwächt werden. Unterschriftenlisten, die zu Massen- oder Sammelpetitionen eingereicht werden, sind für die Öffentlichkeit auch nicht einsehbar.

Ein innovativer und im Prinzip bewährter Bestandteil der Öffentlichen Petitionen ist die obligate Einrichtung eines Diskussionsforums auf der E-Petitionsplattform. Allerdings gehen die Erwartungen der Petenten und Nutzer einerseits und der Abgeordneten andererseits, was Sinn und Zweck der Foren angeht, auseinander. Eine Klärung dieser Frage würde sicher helfen, unrealistische Erwartungen und daraus folgende Enttäuschungen zu vermeiden. Neben der Frage, ob sich auch Politiker an den Foren beteiligen sollen – was viele Bürger erwarten –, ist die Berücksichtigung der Inhalte der Diskussionen zu den Petitionen das zentrale Problem. Wenn dies Sinn und Zweck der Foren sein soll, dann müssen die entsprechenden technischen wie personellen Ressourcen bereitgestellt werden, um entsprechende Auswertungen zu erstellen, die im Petitionsverfahren berücksichtigt werden können. Würde man die Foren nicht nur in der Mitzeichnungsphase, wie es derzeitige Praxis ist, sondern während des gesamten

Petitionsverfahrens offen halten, könnten sowohl vonseiten der Öffentlichkeit und der Unterstützer einer Petition als auch vonseiten der Politik aktuelle die Petition betreffende Fragen im Diskussionsforum aufgegriffen werden. Auch diesem Vorschlag wird man nur folgen können, wenn die dafür notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Grundsätzlich wäre anzustreben, dass alle Funktionen des Petitionsverfahrens sowohl herkömmlich als auch elektronisch genutzt werden können. Hürden zwischen der „Papierwelt“ und der „Internetwelt“ sollten nicht aufgerichtet, sondern abgebaut werden. Öffentliche Petitionen sind z. B. für alle, die nicht das Internet nutzen können oder wollen, nicht zugänglich, da eine elektronische Einreichung für sie obligatorisch ist. Dies ist schwer vermittelbar.

Der Petitionsausschuss sollte generell die Chancen und Möglichkeiten einer Vielfalt von Medien nutzen. Dies betrifft nicht nur die digitalen Medien – Stichworte wären insbesondere digitale Videos, Smartphones und soziale Netzwerke –, sondern auch die schon länger etablierten: Viele wünschen eine persönliche oder telefonische Einreichung von Petitionen. Für eine aktive Öffentlichkeitsarbeit des Petitionsausschusses böte sich die Kooperation mit dem Hörfunk oder dem Fernsehen an. Erfolgreiche Beispiele hierfür findet man in anderen Ländern.

Nur teilweise erfolgreich war die Einführung der Öffentlichen Petitionen für die Gewinnung von Bevölkerungsgruppen, die sich bisher nur in einem geringen Maße mit Petitionen an den Bundestag gewandt hatten. Es ist zwar gelungen, auch Jüngere für das Petitionieren zu gewinnen, aber weiterhin sind die Petenten überwiegend männlich, außerordentlich gut gebildet sowie politisch engagiert. Wollte man die Beteiligung am Petitions geschehen ausweiten, sollte man sich nicht nur auf das Internet beschränken. Einige andere Maßnahmen sollen beispielhaft genannt werden: Bevölkerungsgruppen, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, könnten in ihrer Sprache angesprochen werden. Die obligatorische Schriftlichkeit der Eingabe könnte überdacht werden. In Kooperation mit Bürgerbüros, öffentlichen Bibliotheken, Schulen, Vereinen oder Medien könnte man versuchen, den für viele weit entfernten Berliner Petitionsausschuss näher an die Menschen und in die Regionen zu bringen.

Nicht alle diese Vorschläge sind ressourcen- oder personalintensiv. Aber letztlich müssen für die Erfüllung des Grundrechts auf Petitionen in einem modernen Gewand ausreichende Finanz- und Personalmittel bereitgestellt werden. Ein Aufwuchs der gegenwärtigen Personalausstattung des Petitionsausschusses erscheint im Vergleich mit anderen Eingabestellen, bei der zentralen Bedeutung des Petitionsausschusses für die Erfüllung von Artikel 17 GG und unter Berücksichtigung kontinuierlicher Modernisierungserfordernisse durchaus gerechtfertigt.

Weiter gehende Entwicklungsoptionen

Im Rahmen der derzeitigen Regularien des Deutschen Bundestages sind Öffentliche Petitionen wegen ihrer dis-

kursorientierten Funktionalität und ihrer prinzipiell großen Akzeptanz ein herausgehobenes Premiumangebot, wegen ihrer Begrenzung auf wenige Prozent aller Petitionen aber auch ein Nischenangebot. Nicht in allen Aspekten ist es bisher gelungen, sie in die bestehenden Verfahren gut zu integrieren und Sonderregelungen und -verfahren zu vermeiden. Abschließend sollen drei mögliche Szenarien mit ihren Vor- und Nachteilen skizziert werden, in die sich das Petitionswesen des Deutschen Bundestages transformieren könnte.

Zum Ersten könnte man sich vorstellen, die Öffentlichen Petitionen von der Ausnahme zur Regel zu erklären. Diesen Wunsch hegen die meisten Petenten. Das Prinzip, dass jede Petition nach den gleichen Verfahrensregeln behandelt wird, könnte wieder Platz greifen. Die Öffentliche Petition (nur) als „zusätzliches Angebot“ wäre damit aufgegeben.

Die prinzipielle Öffentlichkeit von Petitionen würde viele Probleme im Detail lösen. So ist es zurzeit für den Petenten im Vorfeld einer Eingabe nicht möglich nachzuprüfen, ob es eine sachgleiche oder ähnliche Petition bereits gibt, da über 95 Prozent aller Petitionen nicht öffentlich zugänglich sind. Für die prinzipielle Veröffentlichung von Petitionen könnte auch ins Feld geführt werden, dass der stärkste Partner bei der Durchsetzung von Beschlüssen des Petitionsausschusses die Öffentlichkeit ist, da er selbst keine Umsetzungskompetenz gegenüber der Exekutive besitzt.

Natürlich müssten Aspekte des Persönlichkeits- und Datenschutzes berücksichtigt werden. Dies könnte dadurch geschehen, dass die Petenten selbst entscheiden, ob sie ihre Petition als öffentliche oder nichtöffentliche behandelt sehen wollen. Darüber hinaus könnte oder müsste man die eventuell in Petitionen aufgeführten personenbezogenen Angaben, insbesondere Namen, generell anonymisieren.

Zum Zweiten könnte man gewissen Problemen der Zulassung Öffentlicher Petitionen auch dadurch begegnen, dass man einen nationalen Ombudsmann einführt, der für Petitionen der „res privata“ zuständig wäre, wohingegen sich der Petitionsausschuss auf Petitionen der „res publica“ konzentrieren könnte. Gegen diesen immer wieder in den letzten 50 Jahren diskutierten Vorschlag spricht, dass dadurch der Petitionsausschuss sein Markenzeichen der „Allzuständigkeit“ verlieren könnte. Darüber hinaus ist die Trennung in „Anliegen von allgemeinem Interesse“ und sonstige Anliegen problematisch. Aus den Befragungen der Einreicher herkömmlicher (nichtöffentlicher) Petitionen weiß man, dass die Petenten zu 84,5 Prozent eine Gesetzesänderung mit ihrer Petition anregen wollen, sich also überwiegend als politisch Handelnde verstehen. Es bestünde auch die Gefahr, dass der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages an politischer Bedeutung verlieren könnte. Darauf deuten jedenfalls die Untersuchungen bei den Petitions- und Ombudsstellen bei den Europäischen Parlamenten hin. Gegenwärtig zählt der Petitionsausschuss des Bundestages, was seine Kompetenzen und Zuständigkeiten, seine personelle Ausstattung, seine Reformfreudigkeit sowie

seine öffentliche Wahrnehmung betrifft, im internationalen Vergleich zu den ausgesprochen profilierten Eingabeinstitutionen. Ob diese Position bei der Einrichtung eines nationalen Ombudsmannes aufrechterhalten werden könnte, kann infrage gestellt werden.

Zum Dritten könnte sich das Petitionswesen als ein Element direktdemokratischer Verfahren weiterentwickeln. Solche gibt es bisher auf Bundesebene – mit Ausnahme des Artikel 29 GG zur Neugliederung des Bundesgebietes – nicht. Die Einführung von Quoren in das Petitionsverfahren, die 2005 zum ersten Mal erfolgte (50 000 Mitzeichnungen für die Behandlung einer Petition in einer öffentlichen Ausschusssitzung), und die geplante Einführung eines weiteren Quorums von 100 000 Mitzeichnungen für die Behandlung einer Petition im Plenum mit nachfolgender Überweisung in die Fachausschüsse gehen in die Richtung direktdemokratischer Verfahren, die in den Bundesländern meist Volksinitiativen heißen. Man kann darin eine Aufwertung von Petitionen sehen. Gegen eine solche Entwicklung könnte man einwenden, dass der Charakter des Petitionsrechts als ein ausgesprochenes Individualrecht verloren gehen könnte. Das Petitionsrecht eröffnet gerade Einzelpersonen und Minderheiten einen Zugang zum Staat und zur Volksvertretung, indem es keine besonderen Anforderungen stellt.

I. Einleitung

Petitionen sind zu einem Thema in der Öffentlichkeit geworden. Die Berichterstattung in den fünf großen überregionalen Tageszeitungen hat sich im Jahr 2009 im Vergleich zur Berichterstattung in den Jahren zuvor fast verdreifacht.¹ Petitionen sind darüber hinaus selbst öffentlich geworden: Ein Teil der an den Bundestag gerichteten Petitionen kann im Web des Bundestages nachgelesen werden, man kann sie mit dem eigenen Namen unterstützen und ihre Inhalte in einem öffentlichen Onlineforum diskutieren. Gegebenenfalls werden Petenten zu öffentlichen Sitzungen des Petitionsausschusses eingeladen, um ihr Anliegen dort zu vertreten.

Dies geht zurück auf eine markante Innovation des Petitionswesens des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2005 – die Einführung Öffentlicher und elektronischer Petitionen.² Die Vermutung liegt nahe, dass die gestiegene Medienwahrnehmung mit dieser Modernisierung zusammenhängt. Der Bericht des TAB, der im Auftrag des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung und auf Anregung des Petitionsausschusses erstellt wurde, analysiert im Einzelnen die Veränderungen des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag und betrachtet darüber hinaus den Einsatz des Internets im parlamentarischen Petitionswesen in Europa.

¹ Im Zeitraum von 1995 bis 2008 erschienen in FAZ, FR, SZ, taz und Welt im jährlichen Durchschnitt 75 Artikel zum Thema Petition und Bundestag. 2009 waren es 201, im Jahr 2010 132 Artikel (Recherche in der Genios-Pressedatenbank im Januar 2011).

² „Öffentliche Petitionen“ (großgeschrieben) bezeichnen im Folgenden die besondere Form von Petitionen des Deutschen Bundestages; „öffentliche Petitionen“ (kleingeschrieben) weisen diesen Bezug zum Deutschen Bundestag nicht auf.

1. Thematischer Hintergrund

Der Einsatz des Internets durch politische Institutionen, für politische Zwecke und politisches Engagement wird schon so lange erprobt, weiterentwickelt und kontrovers diskutiert, wie es das Internet gibt. Phasen euphorischer Hoffnungen auf eine Stärkung der Demokratie wurden immer wieder abgelöst durch Skepsis über die demokratiefördernden Wirkungen des Internets bis hin zu Bedrohungsszenarien vom Ende jeder berechenbaren Politik in einer digitalisierten Welt, wie sie Ende 2010 in der Debatte um Wikileaks wieder, aber nicht zum ersten Mal, zu hören waren.

Die Wissenschaft ist diesem Auf und Ab in einem gewissen Abstand gefolgt, hat die Debatte nachgezeichnet und mit eigenen Beiträgen befeuert und versucht, das Thema auch empirisch fundiert aufzuarbeiten.³

In dieser TA-Untersuchung geht es um den Internet Einsatz im Petitionswesen, also um ein von einem staatlichen Akteur, einem Parlament, etabliertes Angebot zur Wahrnehmung eines demokratischen Grundrechts, das sich mit Informations-, teilweise auch mit Kommunikations- und Partizipationsmöglichkeiten an die Bürger wendet und deren Teilhabe am politischen Geschehen unterstützen soll. In Termini oft verwendeter „E-Begrifflichkeiten“ fällt das Untersuchungsgebiet insbesondere in die Bereiche der E-Demokratie, des E-Parlaments und der E-Partizipation. Im Folgenden werden zunächst einige allgemeine Charakteristika des Petitionswesens herausgearbeitet, dann auf die Besonderheiten von E-Petitionen eingegangen und schließlich die leitenden Fragestellungen entwickelt.

1.1 Petitionen

Petitionen sind eine sehr spezielle Form der bürgerschaftlichen Teilhabe.⁴ Sie beziehen sich in ihrem Kern auf das Verhältnis des Bürgers zum Staat und seinen Behörden und Dienstleistungen. Dies macht ihren grundsätzlich politischen Charakter aus. Sie decken ein sehr breites Fall- und Themenspektrum ab, das von dem persönlichen Hilfsersuchen eines Einzelnen, über die Beschwerde über eine als unangemessen oder ungerecht empfundene administrative Entscheidung bis zu einer aktuellen, breit diskutierten, hochbrisanten politischen Forderung reichen kann. Diese Spannweite zwischen persönlichem oder gar privatem Anliegen und politischer Aktion ist dabei keine neue Eigenschaft von Petitionen, sondern lässt sich in der Geschichte des Petitionswesens weit zurückverfolgen. Damit hängt ebenfalls zusammen, dass Petitionen nicht nur von Einzelnen, sondern auch von Vielen übermittelt werden können.

Petitionen gehören zu den partizipativen Verfahren, bei denen die Bürger ihre eigenen Themen auf die Agenda

der Politik setzen können, und sie sind ein besonders „unbürokratisches“ Beteiligungsinstrument. Die formalen Vorgaben sind sehr gering und Petitionen verursachen für den Petenten kaum Kosten.

Kann man so die „Input-Seite“ des Petitionsverfahrens als besonders offen und niedrigschwellig kennzeichnen, so sind die formalen Durchsetzungsmöglichkeiten sehr beschränkt. Petitionen sind im Vergleich etwa zu gerichtlichen Verfahren oder Varianten der Volksgesetzgebung besonders durchsetzungsschwach. Das in vielen Staaten in Verfassungen und Gesetzen verankerte Petitionsrecht garantiert zunächst nichts anderes als die Entgegennahme einer Petition und den Schutz der Petenten vor Nachteilen, die er oder sie durch eine Petition erleiden könnte. In welcher Art und Weise sich der Petitionsadressat mit den Eingaben befasst, welche Untersuchungsrechte er im Einzelnen hat, ob der Petent einen Anspruch auf einen Petitionsbescheid erheben kann oder welche Mittel dem Petitionsadressaten zur Verfügung stehen, um der Durchsetzung seiner Beschlüsse Geltung zu verschaffen, ist in den verschiedenen Ländern unterschiedlich geregelt. Die niedrigen Hürden bei der Eingabe und die geringe Durchsetzungsfähigkeit nach Abschluss des Verfahrens sind aber die beiden Eigenschaften, die allen Petitionen mehr oder weniger gemeinsam sind.

Trotzdem müssen Petitionen nicht folgenlos oder „nutzlos“ (Röper 2004, S. 118) bleiben:

1. In der Tradition des „Supplizierens“ bat der Bürger beim Landesherrn um eine besondere Gunst. Diese „demütige Bitte“ setzt sich im Eingabewesen von Diktaturen (so etwa in dem ausgeprägten Eingabewesen an den Staatsratsvorsitzenden der DDR) und präsidentiellen Regierungssystemen (etwa dem heutigen Russland) fort. Diese auf eine besondere, persönliche und direkte Beziehung zwischen Bürger und Staatsoberhaupt setzende Tradition hat auch im modernen parlamentarischen Petitionsverfahren seine Spuren hinterlassen. In starken repräsentativen, parlamentarischen Demokratien haben sich die Parlamente als anerkannter Petitionsadressat gegenüber Regierung und Staatsoberhaupt meist durchsetzen können. Aber die Tradition einer von der Öffentlichkeit abgeschotteten und transparente Verfahrensregeln entbehrenden Gunsterweisung lebt auch dort fort.

Dagegen wird gelegentlich Kritik der Art geäußert, dass es für moderne demokratische Gesellschaften unwürdig sei, wie der Bürger im Petitionsverfahren als Bittsteller dem Staat gegenüber trete, und es wird ein Petitionsrecht gefordert, bei dem der Petent dem Petitionsadressaten „auf Augenhöhe“ und gleichberechtigt gegenübersteht.⁵ Ob diese Kritik berechtigt ist, soll hier nicht weiter interessieren. Festhalten kann man aber, dass für den bittstellenden Bürger auf diesem traditionellen Wege vermittelt durch den Petitionsadressaten immer wieder Erfolge erzielt werden können. Inwieweit dieses in der Tradition der Fürsprache und der Gunsterweisung stehende Verfahren einem offenen, demokratischen Rechtsstaat noch entspricht, müsste genauer untersucht werden. Gerade wenn man die Pe-

³ Für einen Überblick aus den letzten fünf Jahren vgl. etwa Coleman/Blumler (2009), Grunwald et al. (2006), Hindman (2008), Lindner (2007), Schrape (2010).

⁴ Eine ausführlichere Diskussion zu den Charakteristika und Funktionen von Petitionen findet man in Riehm et al. (2009a, S. 37 ff.).

tion auch als letzten Notanker oder als Notrufsäule des einzelnen Bürgers ansieht, bei der es um Lösungen geht, bei denen Entscheidungsspielräume ausgenutzt werden und nicht nur auf die formal korrekte Rechtsanwendung geachtet wird, mag die unbürokratische Lösungssuche weiterhin angemessen und sinnvoll sein.

2. In der Tradition der Volks- und Massenpetition wird die Petition zu einem Instrument der politischen Mobilisierung für Forderungen der Bürger an die staatlichen Organe. Dass dabei die Parlamente in vielen Ländern zum zentralen Adressaten wurden, entspricht ihrer Stellung als Repräsentant des Volkes in der parlamentarischen Demokratie. So wendet sich der Bürger zwar einerseits mit Recht an die Parlamente, erreicht dabei aber andererseits wegen der Gewaltenteilung oft das „falsche“ Organ. Denn in den vielen Fällen, bei denen Gegenstand der Petition Beschwerden gegen und Anregungen an die Exekutive sind, hat das Parlament keine direkte, sondern nur eine indirekte Wirksamkeit, indem es Empfehlungen und Aufforderungen aussprechen kann. In dieser Situation bleibt als Hebel der Umsetzung – neben dem oben beschriebenen Antichambrieren – nur die Kraft des besseren Arguments, das allerdings für seine Wirksamkeit der Öffentlichkeit und der politischen Mobilisierung bedarf.

Die Konzentration auf das parlamentarische Petitionswesen in den folgenden Analysen macht vor diesem Hintergrund Sinn. Das deutsche Modell eines starken, relativ umfassend und selbstständig agierenden Petitionsausschusses ist dabei nur eines unter einer Vielzahl von Varianten. Weder gibt es das Ideal- noch ein vorherrschendes oder dominierendes Modell. Die häufig anzutreffende Institution des Ombudsmannes, oft bei den Parlamenten angesiedelt oder diesen zugeordnet, kennt dabei ebenfalls in Bezug auf sein Aufgabenspektrum, seine Bedeutung und seine Rechte ganz unterschiedliche Varianten.

1.2 Elektronische Petitionen

Den gesellschaftlichen und politischen Veränderungsprozessen hat sich das Petitionswesen im Laufe seiner Geschichte immer wieder mehr oder weniger gut angepasst und dadurch an Attraktivität gewonnen oder auch an Bedeutung verloren. In den letzten zehn Jahren wurde zunächst ganz vereinzelt, mittlerweile in einem deutlich breiteren Ausmaß das Internet in die Petitionsverfahren mit einbezogen. Was unter einer E- oder Onlinepetition verstanden wird, welche Merkmale ein elektronisches Petitionssystem aufweist, ist dabei nicht selbstverständlich.

⁵ So Teilnehmer auf einer Expertentagung der Hanns-Seidel-Stiftung am 16. November 2010 in München zum Thema „Öffentliche Petitionen und Volksinitiative“. Vgl. auch etwa Bockhofer (2004, S. 7): „Die Praxis der parlamentarischen Behandlung [...] gleicht bei solch politischen Petitionen seit 1949 einer Beerdigung zweiter Klasse“. Oder auch Röper, für den das heutige Petitionsverfahren noch weit hin dem des Frühkonstitutionalismus ähnelt: „Dem Verzicht auf äußere Anforderungen (formlos) und der zeitlichen Freiheit (fristlos) entspricht die geringe Erfolgsquote (nutzlos), vor allem bei politisch brisanten (Massen-)Petitionen“ (Röper 2004, S. 118).

Für ein genaues Verständnis dessen, was mit elektronischen Petitionen gemeint ist, haben sich – berücksichtigt man in erster Linie staatliche und insbesondere parlamentarische elektronische Petitionssysteme – die folgenden Unterscheidungen bewährt (Riehm et al. 2009a, S. 39 ff.):

- elektronisch eingereichte Petitionen,
- öffentliche elektronische Petitionen,
- öffentliche elektronische Petitionen mit kommunikativen und partizipativen Elementen.

Petitionen können elektronisch (z. B. per E-Mail oder über ein Webformular) eingereicht werden. Das bedeutet nicht zwangsläufig, dass sie damit auch im Internet veröffentlicht würden. Umgekehrt müssen im Internet nachlesbare Petitionen nicht auch elektronisch eingereicht worden sein. D. h. der Einreichungsprozess und das anschließende Petitionsverfahren sind in Bezug auf ihre Nutzung des Internets unabhängig voneinander.

Betrachtet man nur die ins Internet „eingestellten“ Petitionen, kann man eine „passive“ oder „rezeptive“ und eine „aktive“ oder „interaktive“ Variante unterscheiden. Im ersten Fall sind die Petition und gegebenenfalls auch der Petitionsbescheid nachlesbar. Im zweiten Fall können die Internetnutzer selbst in Bezug auf die Petition aktiv werden und die interaktiven und kommunikativen Möglichkeiten des Internets, die in einem elektronischen Petitionssystem implementiert sind, nutzen. Diese könnten z. B. die Mitzeichnung einer Petition im Internet, die elektronische „Werbung“ für eine Petition, die Kontaktaufnahme mit dem oder der Petentin oder die öffentliche Diskussion von Petitionen in Onlineforen sein.

2. Anknüpfungspunkte und neue Fragestellungen

Das TAB hatte bereits im Jahr 2008 eine erste TA-Untersuchung „Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe“ vorgelegt, die zwischenzeitlich unter dem Titel „Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen“ publiziert wurde (Riehm et al. 2009a). Schwerpunkt dieser Studie war die Evaluation des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ des Deutschen Bundestages. Das TAB lieferte damit einen Beitrag zur Entscheidungsfindung des Petitionsausschusses zur Frage der Überführung des Modellversuchs in den Regelbetrieb, die 2007 erfolgte. Darüber hinaus wurden elektronische (und nicht-elektronische) Petitionssysteme im Ausland analysiert und ihre Besonderheiten im Vergleich zum System des Deutschen Bundestages herausgearbeitet.

Zentrale Ergebnisse waren dabei u. a. (Riehm et al. 2009a, S. 13 f.), dass dem Petitionswesen auch in modernen demokratischen Rechtsstaaten eine wichtige Funktion zukommt und vielerorts eine Aufwertung und ein Bedeutungszuwachs – nicht zuletzt durch die Einführung von E-Petitionssystemen – zu erkennen ist. Im Kontext der Ausweitung partizipativer Internetverfahren der Parlamente wurde die Einführung von elektronischen Petitionssystemen als eine der erfolgreichsten Aktivitäten charakterisiert. Dies liege u. a. daran, dass sich das neue

elektronische Verfahren gut an die vorhandenen herkömmlichen Prozeduren anpassen lasse und die parlamentarisch-repräsentativen Regeln nicht infrage gestellt würden. Elektronische Petitionssysteme hätten in der Bevölkerung wie auch in der Politik eine hohe Akzeptanz gefunden, ohne dass die Öffnung des Internets für die Petitionseinreichung zu einer explosionsartigen Zunahme des Petitionsaufkommens geführt habe.

Das mit diesem vorliegenden Bericht abzuschließende TA-Projekt „Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa“ knüpft an diesen Ergebnissen mit zusätzlichen und neuen Akzenten an.

Der Schwerpunkt liegt erneut bei Untersuchungen zum Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages mit seinem neuen elektronischen Petitionssystem und den damit im Zusammenhang stehenden Öffentlichen Petitionen (Kapitel II).⁶ Dabei interessiert, wie sich die Einführung des neuen Softwaresystems seit 2008 auf die Nutzungsfreundlichkeit und Nutzerakzeptanz ausgewirkt und wie sich das Nutzungsverhalten insgesamt entwickelt hat. Von besonderem Interesse ist dabei, ob es gelungen ist, über die E-Petitionsplattform des Bundestages neue Bevölkerungsgruppen zu erreichen, da die Untersuchungen des TAB aus dem Jahr 2007 gezeigt hatten, dass es im Wesentlichen ältere, gut ausgebildete und männliche Bürger sind, die diese nutzen (Kapitel II.2.4). Die erneute Befragung von Petenten ist auch deshalb begründet, weil durch soziotechnische Innovationen ausgelöste Veränderungen im Verhalten sowie in den Einstellungen von Personen in der Regel erst nach Jahren deutlich werden. Der zu überblickende Zeitraum beträgt mittlerweile immerhin fünf Jahre.

Ein neuer Akzent wurde darauf gelegt, wie die Petenten das Petitionsverfahren nach seinem Abschluss einschätzen und bewerten. Dies wurde sowohl für die herkömmlichen, nichtöffentlichen als auch für die Öffentlichen Petitionen untersucht (Kapitel II.2.9). Im Vergleich zur ersten Studie wurde bei zwei Themenkomplexen eine Vertiefung der Analysen vorgenommen. Dabei handelt es sich zum einen um das Zulassungsverfahren für Öffentliche Petitionen (Kapitel II.2.5) und zum anderen um die diskursive Qualität der Diskussionsforen sowie die Möglichkeiten ihrer Auswertung und Berücksichtigung im Petitionsverfahren (Kapitel II.2.7).

Insgesamt zielen diese Untersuchungen auf Beiträge zur kontinuierlichen Verbesserung der Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages sowie zum wissenschaftlichen Diskurs über die Chancen und Risiken internetgestützter Verfahren zur Förderung der Bürgerbeteiligung in der Politik (Kapitel V).

Ein ganz neuer Schwerpunkt liegt auf dem Modernisierungsprozess des Petitionswesens bei den europäischen

Parlamenten (Kapitel IV). Darüber war bisher kaum etwas bekannt, obwohl die Parlamente oder die Eingabeinstitutionen, die den Parlamenten zugeordnet sind, in der überwiegenden Zahl der Fälle in den jeweiligen Ländern die bekanntesten und wichtigsten Anlaufstellen für die Petenten sind. Die nationalen, parlamentarischen Systeme in Europa unterscheiden sich deutlich voneinander. Entsprechend differieren auch die nationalen Petitionsverfahren. Die Affinität der Parlamente und Petitionsinstanzen zum Internet Einsatz ist ebenfalls mehr oder weniger stark ausgeprägt. Die aktuelle Bestandsaufnahme hat Einsichten in das Wechselspiel institutioneller, politisch-kultureller und technischer Faktoren bei der Ausgestaltung moderner Petitionsverfahren in Europa gebracht.

Dieser Überblick wurde durch einzelne Länderfallstudien vertieft. Hier bot sich insbesondere Großbritannien an (Kapitel III), da auf der subnationalen Ebene Schottland (Kapitel III.3.1) als weltweit anerkanntes Vorbild für elektronische Petitionssysteme gelten kann. Das walisische Parlament ist dem schottischen Vorbild in Bezug auf ein elektronisches Petitionssystem weitgehend gefolgt (Kapitel III.3.2). Dagegen werden auf der nationalen parlamentarischen Ebene des Vereinigten Königreichs entsprechende Petitionsangebote zwar diskutiert, aber eine Realisierung ist nicht absehbar (Kapitel III.2.1). Eine relativ neue Entwicklung ist die breite und verpflichtende Einführung von E-Petitionssystemen auf der kommunalen Ebene Englands und Wales auf Grundlage einer gesetzlichen Verpflichtung (Kapitel III.4).

Interessant sind in Großbritannien die Beziehungen und Konkurrenzverhältnisse zwischen Exekutive und Legislative, den unterschiedlichen staatlichen Ebenen sowie zwischen parlamentarischen und nichtparlamentarischen Eingabestellen.

Insgesamt wird bei diesen Analysen eine doppelte Fragestellung verfolgt: Wie verändert der Einsatz des Internets das Petitionswesen auf der einen Seite, und wie beeinflussen die spezifischen Traditionen und Ausprägungen des Petitionswesens die Herausbildung internetgestützter, elektronischer Petitionssysteme auf der anderen Seite?

3. Danksagungen

Dieses Projekt hätte ohne die Kooperationsbereitschaft des Petitionsausschusses, seines Ausschussesekretariats sowie der Unterabteilung Petitionen und Eingaben des Deutschen Bundestages nicht durchgeführt werden können. Für Interviews bzw. einen schriftlichen Fragebogen standen freundlicherweise zur Verfügung die Vorsitzende des Petitionsausschusses Kersten Steinke, DIE LINKE, der stellvertretende Vorsitzende des Petitionsausschusses Gero Storjohann, CDU/CSU, sowie die Obleute des Petitionsausschusses Günter Baumann, CDU/CSU, Klaus Hagemann, SPD, Stephan Thomae, FDP, Ingrid Liselotte Remmers, DIE LINKE, Memet Kiliç, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. An Fokusgruppensitzungen nahmen teil die Fraktionsreferenten Gisela Schurath, CDU/CSU, Agatha Rodriguez Hernández, SPD, Sandra Krienelke, FDP,

⁶ „Öffentliche Petitionen“ (großgeschrieben) bezeichnen im Folgenden die besondere Form von Petitionen des Deutschen Bundestages; „öffentliche Petitionen“ (kleingeschrieben) weisen diesen Bezug zum Deutschen Bundestag nicht auf.

Kerstin Pohnke, DIE LINKE, Oliver Feldhaus und Frijthof Timm, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Unterabteilung Petitionen und Eingaben. Organisatorische Unterstützung und wertvolle Informationen zum Petitionsverfahren erhielten wir vom Leiter der Unterabteilung Petitionen und Eingaben MDg Friedhelm Dreyling, dem Leiter des Ausschusssekretariats MR Wolfgang Finger, dessen stellvertretendem Leiter RD Erwin Ludwig sowie weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Petitionsdienstes.

Den Gutachtern für dieses TA-Projekt danken wir an dieser Stelle 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): Stephen Albrecht, Nicolas Bach, Birgit Böhm, Stephan Bröchler, Tobias Escher, Johannes Fritz, Johanna Hintz, Jörg Hofmann, Nils Jonas, Herbert Kubicek, Barbara Lippa, Oliver Märker, Jessica Reiter, Jan Schank, Sophie Scholz, Beate Schulte, Roland Sturm, Matthias Trénel und Heike Walk. Die Gutachten sind im Einzelnen in Kapitel VI.1 aufgeführt.

Für Fokusgruppensitzungen stellten sich auch Petenten zur Verfügung. Gerade auch diese Gespräche und Diskussionen konnten wertvolle Einblicke in die Motive von Petenten und ihren Umgang mit den Petitionsverfahren beim Deutschen Bundestag geben. Für die umfangreiche Befragung zu den Modernisierungstendenzen des Petitionswesens bei den europäischen Parlamenten konnten wir uns auf die engagierte Unterstützung eines großen Netzwerks von Kontaktpersonen bei den Parlamenten, teilweise unterstützt durch die Botschaften der jeweiligen Länder in Berlin, stützen. In gleicher Weise sei herzlich den Interviewpartnern in Großbritannien sowie Schottland und Wales gedankt. Eine persönliche Nennung dieser Gruppen würde hier zu weit führen und war teilweise auch nicht gewünscht.

Katrin Geske hat dem Projektteam während ihres Praktikums im TAB zugearbeitet und Anette Rößler als wissenschaftliche Hilfskraft wichtige Zuarbeiten für Kapitel III geleistet. Erste Manuskriptentwürfe für diesen Bericht wurden von Thomas Petermann kommentiert. Sybille Wintzer hat die Endredaktion des Manuskripts unterstützt und Johanna Kniehase die Druckvorlage erstellt. Ihnen und allen Ungenannten ebenfalls ein herzliches Dankeschön. Verbliebene Unzulänglichkeiten und Fehler sind nur den Autoren zuzurechnen.

II. Modernisierung des Petitionswesens in Deutschland

Nach einer kurzen Einführung zur rechtlichen Ausgestaltung des Petitionswesens in Deutschland und den wesentlichen Modernisierungsschritten sowie zur Nutzung des Petitionswesens und seinem Ansehen in der Bevölkerung (Kapitel II.1) wird in diesem Kapitel ausführlich auf das Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages eingegangen (Kapitel II.2). Diese Darstellung beginnt mit Erläute-

rungen zum Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages im Allgemeinen (Kapitel II.2.1). Danach wird die Reform des Jahres 2005 beschrieben, im Zuge derer Öffentliche Petitionen⁷ im Petitionsverfahren eingeführt wurden (Kapitel II.2.2).

Welche Auswirkungen diese Reform auf das Petitionsaufkommen im langfristigen Vergleich zeitigte, wird dann in Kapitel II.2.3 behandelt. Wie die herkömmlichen und die neuen, das Internet nutzenden Petenten sich sozial sowie nach ihrem politischen Engagement und ihrer Internetaffinität unterscheiden, ist Thema des folgenden Kapitels II.2.4.

In den weiteren Kapiteln geht es um wesentliche Elemente des Petitionsverfahrens bei Öffentlichen Petitionen: das Zulassungsverfahren (Kapitel II.2.5), die Mitzeichnung (Kapitel II.2.6), die Onlineforen zur Diskussion von Petitionen (Kapitel II.2.7), die öffentlichen Ausschusssitzungen zur Behandlung von Petitionen (Kapitel II.2.8) und die Frage nach dem Erfolg von Petitionen nach Abschluss des Verfahrens (Kapitel II.2.9).

Es folgt ein Kapitel, in dem eine Übersicht zu den Petitionsverfahren bei den Volksvertretungen der Bundesländer gegeben wird, wobei die derzeitigen Reformanstrengungen im Mittelpunkt stehen (Kapitel II.3). Ein Fazit schließt diesen Teil ab (Kapitel II.4).

Der Schwerpunkt dieser Darstellungen liegt auf den parlamentarischen Petitionsverfahren auf Bundes- und Länderebene. Dagegen wird das Eingabe- und Petitionswesen auf kommunaler Ebene, bei der Exekutive (Ministerien, Regierungsbeauftragte, Behörden) und von halbstaatlichen und privaten Institutionen im Folgenden nicht weiter aufgegriffen. Teilweise bestehen überlappende Zuständigkeitsbereiche zu den parlamentarischen Petitionsstellen. Bei den nichtparlamentarischen Eingabestellen handelt es sich um einen Bereich, der noch weniger als die parlamentarischen Eingabestellen systematisch erforscht wurde (ifib 2010a; Riehm et al. 2009a, S. 68 ff., 83 ff., 89 ff., 241 ff.).

1. Rechtliche Grundlagen, allgemeine Entwicklung und Ansehen des Petitionswesens in Deutschland

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland enthält in seinem den Grundrechten gewidmeten Teil I den Artikel 17, der das Petitionsrecht garantiert. Die dort verwendete Formulierung „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“ findet sich bereits fast wortgleich in der „Paulskirchenverfassung“ von 1849⁸

⁷ Im Folgenden steht „Öffentliche Petitionen“ (groß geschrieben) für die spezifische Variante von Petitionen an den Deutschen Bundestag, „öffentliche Petitionen“ (klein geschrieben) für Petitionen im Allgemeinen, die in der einen oder anderen Form öffentlich zugänglich sind.

⁸ Sie trat allerdings nie in Kraft.

sowie in der „Weimarer Verfassung“ von 1919. Nur am Rande mag heute noch interessieren, dass bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes die Aufnahme eines Grundrechts auf Petitionen nicht völlig unumstritten war, da es manchen damals als „antiquiert“ galt (Riehm et al. 2009a, S. 50 f.).

Das Petitionswesen wurde seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland rechtlich und institutionell weiter gestärkt, ausgebaut und modernisiert. Zu erwähnen ist hier insbesondere die Verfassungsreform von 1975, in der in Artikel 45c des Grundgesetzes der Petitionsausschuss als Ausschuss verankert wurde, der in jeder Wahlperiode eingesetzt werden muss („Pflichtausschuss“) – ein Privileg, das unter den Bundestagsausschüssen nur noch der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten, der Ausschuss für Verteidigung und der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union genießt. Im Zusammenhang mit der Reform von 1975 wurden auch die Untersuchungsrechte des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages deutlich erweitert (Riehm et al. 2009a, S. 57 ff.).

Mit der Petitionsreform von 2005 wurde das Internet in das Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages eingeführt. Fast wichtiger als diese technische Innovation sind jedoch diejenigen Reformelemente, die zur Öffentlichkeit von Petitionen und zur Durchführung öffentlicher Ausschusssitzungen geführt haben. Die Bürgerschaft Bremens ist 2009 diesem Modell weitgehend gefolgt und weitere Bundesländer werden in nächster Zeit entsprechende Reformschritte in jeweils spezifischen Varianten aufgreifen (Kapitel II.3).

Die „Erfolgsgeschichte“ des Petitionswesens in Deutschland drückt sich auch in der beachtlichen und über 60 Jahre mehr oder weniger ansteigenden Nutzung durch die Bürger aus. Beim Deutschen Bundestag gingen in den ersten 25 Jahren, von 1949 bis 1974, etwa 7 600 Neueingaben pro Jahr ein. Nach der Verfassungs- und Petitionsreform von 1975 stieg dieser Wert in den nächsten 15 Jahren, im Zeitraum bis 1989 (alte Bundesrepublik), auf etwa 13.000 Eingaben pro Jahr an. In den ersten zehn Jahren der Deutschen Einheit (1990 bis 1999), in denen viele Anpassungsprobleme auftraten, stiegen die jährlichen Neueingaben auf einen vorläufigen Spitzenwert von etwa 19 500. Im sechsten Jahrzehnt des Bestehens des Petitionsausschusses (2000 bis 2009) wurde dieser Spitzenwert dann zwar nicht mehr erreicht, die jährlichen Neueingaben verblieben mit etwa 17 600 aber weiter auf einem hohen Niveau (Riehm et al. 2009a, S. 64 sowie eigene Berechnungen auf Basis der Petitionsstatistik des Deutschen Bundestages). Ähnlich viele Eingaben gehen insgesamt bei den Landtagen und deren Petitionsausschüssen und Bürgerbeauftragten ein (Kapitel II.3).

Wie bekannt das Petitionswesen in der Bevölkerung ist, wie es genutzt wird und wie sein Ansehen ist, darüber gab es bisher erstaunlicherweise keinerlei Erkenntnisse. Erst seit einer durch das TAB initiierten Bevölkerungsbefra-

gung, die im November 2008 durchgeführt wurde, sind hierzu Aussagen möglich:

Danach haben 67 Prozent der Bevölkerung ab 16 Jahren vom Petitionsrecht schon einmal gehört. 21 Prozent haben das Petitionsrecht mindestens einmal selbst – durch eigene Einreichung einer Petition, in den meisten Fällen aber durch die Unterstützung einer Petition per Unterschrift – genutzt. 19 Prozent haben eine Sammel- oder Massenpetition mindestens schon einmal durch ihre Unterschrift unterstützt, und 4 Prozent haben selbst eine Petition initiiert und eingereicht (TAB 2009, S. 5).

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages ist dabei unter den verschiedenen Petitionsadressaten der bekannteste. 52,4 Prozent der Bevölkerung ab 16 Jahren haben von ihm schon gehört, während von den Petitions- oder Eingabeausschüssen der Landtage und deren Bürgerbeauftragten nur 41 Prozent bereits gehört haben (TAB 2009, S. 5 f.).

Was die generelle Bekanntheit einzelner Petitionsinstanzen angeht, zeigt eine bevölkerungsrepräsentative Befragung in Österreich im Jahr 2004. Dort hatten 75 Prozent der Bevölkerung ab 16 Jahren vom „Volksanwalt“ – das ist die Bezeichnung für den österreichischen Ombudsmann oder Bürgerbeauftragten – gehört oder gelesen (IMAS 2004). Das sind 8 Prozent mehr als in Deutschland vom Petitionsrecht überhaupt und 23 Prozent mehr als in Deutschland vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gehört haben. Diese Werte deuten darauf hin, dass in Deutschland durchaus mehr für die Bekanntheit des Petitionswesens im Allgemeinen und für den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages im Besonderen getan werden könnte.

Vergleichswerte für die Nutzung des Petitionsrechts (initiiierend und/oder mitzeichnend) liegen für England und Wales vor. Nach dem „Citizenship Survey“ aus dem Jahr 2007 hatten etwa 24 Prozent der Bevölkerung in den letzten zwölf Monaten eine Petition gezeichnet (CLG 2008, S. 15 f.; eigene Berechnungen). Berücksichtigt man den in der Befragung nur auf das letzte Jahr begrenzten Zeitraum, während bei der Befragung der deutschen Bevölkerung ganz allgemein danach gefragt wurde, ob man schon einmal eine Petition gezeichnet oder eingereicht habe, kommt eine etwas höhere Petitionsintensität für die Bevölkerung in England und Wales im Vergleich zu Deutschland zum Ausdruck. Dieser Befund würde wiederum zu der (im Vergleich zu Österreich) geringen Bekanntheit passen.⁹

⁹ Solche länderübergreifenden Vergleiche haben wegen der jeweils unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltung und politischen Bedeutung von Petitionen ihre eigene Problematik. Dazu kommt, dass die Fragen nicht exakt gleich gestellt wurden, was den Vergleich weiter erschwert. Man kann annehmen, dass teilweise auch die Teilnahme an „einfachen“ Unterschriftensammlungen als Petition aufgefasst wurde. Dies trifft aber sowohl auf die Befragung in Deutschland als auch in England und Wales zu. In jedem Fall bezieht sich die Fragestellung nicht auf eine bestimmte Petitionsstelle, etwa das Parlament, sondern es wurde ganz allgemein nach der Beteiligung an einer Petition – im weitesten Sinne – gefragt.

Im Folgenden wird das deutsche Petitionswesen zunächst auf der gesamtstaatlichen Ebene (Kapitel II.2), danach auf der subnationalen Ebene (Bundesländer) (Kapitel II.3) in den Blick genommen.

2. Das Petitionswesen auf gesamtstaatlicher Ebene

Im Mittelpunkt der folgenden Darstellung steht das Petitionsverfahren des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es darüber hinaus eine fast unüberschaubare Vielzahl von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Eingabe- und Schlichtungsstellen gibt. Genannt seien hier nur beispielhaft der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, die Durchsetzungs- und Beschwerdestelle Fluggastrechte beim Luftfahrt-Bundesamt, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die Beschwerdestelle bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht oder der Verbraucherservice und die Schlichtungsstelle bei der Bundesnetzagentur. Allein bei der Bundesregierung gibt es etwa 30 Beauftragte, die teilweise auch für Bürgereingaben und Bürgerbeschwerden infrage kommen (Riehm et al. 2009a, S. 68 ff. u. 83 ff.).

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages moniert in seinen Tätigkeitsberichten regelmäßig, dass es durch diese Vielfalt von Beauftragten und Eingabestellen – oft ohne klare Rechtsgrundlage und geordnete, transparente Verfahren – für die Bürgerinnen und Bürger zunehmend schwerer werde, sich zu entscheiden, an wen sie sich im Einzelfall sinnvollerweise wenden sollen (Petitionsausschuss 2010, S. 9; vgl. a. Baumann 2006 sowie ifib 2010a).

Die Inanspruchnahme dieser Stellen durch die Bürgerinnen und Bürger ist dabei beachtlich. So gingen etwa im Jahr 2009 beim Wehrbeauftragten insgesamt 5 800, bei der Durchsetzungs- und Beschwerdestelle Fluggastrechte beim Luftfahrt-Bundesamt 3 100, der Beschwerdestelle bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht etwa 21 500 oder dem Verbraucherservice und der Schlichtungsstelle bei der Bundesnetzagentur rund 166 000 Verbraucheranfragen und -beschwerden, insbesondere aus dem Bereich der Telekommunikation ein (BaFin 2010, S. 241 ff.; Bundesnetzagentur 2010, S. 25, 33, 48; LBA 2011; Wehrbeauftragter 2010, S. 88). Insgesamt kann man die Anzahl der Eingaben und Beschwerden allein bei den nationalen Beschwerdestellen und Beauftragten – ohne Berücksichtigung der Eingaben beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages – auf rund eine halbe Mio. pro Jahr schätzen, legt man die hier bereits berücksichtigten Jahresberichte und die Befragung von Eingabestellen durch ifib (2010a) zugrunde.

2.1 Das Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages

Das gesamte Petitionsverfahren (Deutscher Bundestag 2007; Franke 1999, S. 77 ff.; Schick 1996, S. 95 ff.) kann

man in vier Phasen einteilen: die Vorbereitungs-, Einreichungs-, Bearbeitungs- und Abschlussphase. Traditionell liegt die *Vorbereitungsphase* – die Formulierung eines Petitionstextes und gegebenenfalls die Sammlung von Unterschriften und die Organisation von politischer Unterstützung für die Petition – außerhalb des beim Bundestag angesiedelten Petitionsverfahrens im engeren Sinne. Denn die Petition wird erst nach Abschluss dieser Vorbereitungsphase – gegebenenfalls mit Unterschriftenlisten – beim Ausschuss eingereicht und dann von diesem geprüft. Anders ist dies bei der Zulassung Öffentlicher und elektronisch eingereicherter Petitionen.¹⁰ Hier prüft der Bundestag die Petition auf Zulässigkeit (Kapitel II.2.5), bevor unterstützende Unterschriften unter die Öffentliche Petition gesammelt werden können. Denn die Mitzeichnung erfolgt innerhalb des E-Petitionssystems des Deutschen Bundestages (Kapitel II.2.6). In diesem Verfahren ist die Vorbereitungs- mit der Einreichungsphase auch deshalb enger als im herkömmlichen Fall verzahnt, weil es durchaus vorkommen kann, dass von den für die Eingangsprüfung zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Deutschen Bundestages Vorschläge zur Formulierung eines Petitionstextes gemacht werden, die der Petent oder die Petentin gegebenenfalls aufgreifen.

Die *Einreichung* von Petitionen muss immer schriftlich, kann aber per Brief, Fax¹¹ oder über ein Webformular¹² erfolgen. Mündliche persönliche Einreichungen zur Niederschrift oder über das Telefon sind nicht möglich.¹³ Petitionsberechtigt ist im Übrigen, wie das Grundgesetz schon festschreibt, „jedermann“, egal welchen Alters, welcher Nation, ob allein, in einer Gruppe oder als Organisation. Öffentliche Petitionen müssen in Deutsch, alle sonstigen Petitionen können auch in anderen Sprachen eingereicht werden.

Über das Webformular können sowohl Einzel- als auch Öffentliche Petitionen eingereicht werden. Für Einzelpetitionen, die prinzipiell nicht öffentlich gemacht werden, steht auch ein „Offlineformular“ (PDF) auf der E-Petitionsplattform zum Herunterladen zur Verfügung. Dieses kann am Computer ausgefüllt werden und muss dann ausgedruckt und unterschrieben per Post oder Fax an den Petitionsausschuss übermittelt werden (Abbildung II.1).

¹⁰ Öffentliche Petitionen wurden im Oktober 2005 eingeführt, müssen über ein besonderes Webformular elektronisch eingereicht werden, werden nach ihrer Zulassung im E-Petitionssystem des Bundestages veröffentlicht und können dort dann mitgezeichnet und online diskutiert werden.

¹¹ Die sogenannte „Hebammenpetition“ vom Frühsommer 2010 erhielt nicht nur 105 386 Mitzeichnungen über das E-Petitionssystem des Petitionsausschusses, sondern es gingen nach Angaben des Deutschen Bundestages auch 60 000 unterstützende Schreiben per Fax beim Petitionsausschuss ein (www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2010/pm_1006222.html [5.9.2011]).

¹² Eine Einreichung per E-Mail war während des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ von September 2005 bis September 2008 möglich; seit Einführung der neuen Software im Oktober 2008 ist dies nicht mehr vorgesehen.

¹³ Mündliche oder telefonische Einreichungen sind in Mecklenburg-Vorpommern (persönlich), Rheinland-Pfalz (persönlich, telefonisch), dem Saarland (persönlich) und Thüringen (mündlich) zulässig.

Eine Übermittlung dieses „Formulars“ als Anhang einer E-Mail ist nicht vorgesehen. Für die Zulassung als Öffentliche Petition muss das Webformular genutzt werden, so jedenfalls die offizielle Regelung, von der im Einzelfall auch einmal abgewichen und eine nichtelektronisch eingereichte Petition als Öffentliche Petition zugelassen wird. Es mag sogar vorkommen, dass dem Petenten vorgeschlagen wird, seine Petition als Öffentliche Petition einzureichen. Generell bemüht sich der Petitionsausschuss mit seinem 80-köpfigen Ausschussdienst um einen möglichst unbürokratischen Umgang mit den Eingaben der Bürger – so der Eindruck aus Gesprächen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ausschussdienstes.

Zur Einreichungsphase ist noch die Prüfung auf Zulässigkeit der Eingabe zu zählen. Nicht als Petition behandelbar sind Eingaben, die u. a. nur eine Meinungsäußerung beinhalten, in denen nur um eine Auskunft ersucht wird, die beleidigenden Charakter haben oder die in die Zuständigkeit anderer Petitionsstellen (z. B. der Länderparlamente oder des Europaparlaments) fallen. Das Verfahren der Zulassung Öffentlicher Petitionen kennt besondere Regeln. Die meisten eingereichten Öffentlichen Petitionen werden nicht als solche zugelassen (Kapitel II.2.5) und werden – wenn sie den „normalen“ Kriterien einer Petition entsprechen – als nichtöffentliche Petition weiter behandelt. Eine Vorprüfung der Zulässig-

keit wird im Ausschussdienst vorgenommen; die Entscheidungsbefugnisse liegen bei den Mitgliedern des Petitionsausschusses.

Die eigentliche *Bearbeitungsphase* der zulässigen und behandelbaren Petitionen beginnt mit einer inhaltlichen Prüfung durch den Ausschussdienst. Im Zuge dieser ersten Prüfung erledigt sich eine Reihe von Eingaben vor Eintritt in die eigentliche parlamentarische Beratung: Das ist z. B. der Fall, wenn die zuständige Stelle sofort für Abhilfe sorgen konnte. Auch bei nach Einschätzung des Ausschussdienstes „offensichtlich erfolglosen“ Petitionen werden die Petenten unmittelbar informiert und das weitere Verfahren eingestellt, wenn die Petenten dagegen keinen Widerspruch einlegen. Im Zuge dieser Prüfungen werden in der Regel Stellungnahmen bei den zuständigen Ministerien oder anderen zur Auskunft verpflichteten Stellen zum jeweiligen Gegenstand der Petition eingeholt. In besonderen Fällen werden auch die zuständigen Fachausschüsse des Bundestages zu einer Stellungnahme aufgefordert, wenn die Petition einen Gegenstand der Beratung in diesen Fachausschüssen betrifft (nach § 109 der Geschäftsordnung des Bundestages). Auf diese Art positiv oder negativ erledigte Petitionen werden in ein Verzeichnis aufgenommen und sind damit parlamentarisch behandelt.

Abbildung II.1

Petitionsportal des Bundestages: Neue Petition einreichen

The screenshot shows a web browser window with the URL <https://petitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=new>. The page title is "Neue Petition einreichen". Below the title, there is a brief instruction: "Übermitteln Sie hier in nur wenigen Schritten Ihr Anliegen an den Deutschen Bundestag." A numbered list of steps is provided: 1. Petitionstyp auswählen, 2. Persönliche Daten, 3. Petitionsdaten, 4. Daten prüfen, 5. E-Mail/Benutzerkonto, 6. Bestätigung. Below this, there is a paragraph explaining the process: "Hier haben Sie die Möglichkeit eine neue Petition einzureichen. Wählen Sie einen Petitionstypen aus und reichen Sie Ihre Petition direkt online ein. Für Einzelanliegen steht Ihnen zusätzlich ein Offline-Formular zur Verfügung. Dieses können Sie herunterladen, ausfüllen, eigenhändig unterschreiben und dann per Post oder Fax an den Petitionsausschuss senden." There are two sections for selecting a petition type: "Petitionstyp *:" with the instruction "Bitte wählen Sie einen Petitionstypen aus!", and "Online-Formular" with radio buttons for "Einzelpetition" and "Öffentliche Petition". Below that, there is a section for "Offline-Formulare" with a link to "Formular für eine Einzelpetition (PDF-Datei)" and a note "Öffentliche Petitionen nur online einreichbar!". At the bottom, there is a "Visuelle Verifizierung *:" section with the instruction "Bitte geben Sie aus Sicherheitsgründen die fünf angezeigten Buchstaben aus dem Bild ein. Erst nach korrekter Eingabe wird das Formular versendet. Groß- bzw." followed by a large, stylized eagle logo.

Quelle: <https://petitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=new> (19.10.2011)

Weniger eindeutige Eingaben werden vom Ausschussdienst mit entsprechenden Stellungnahmen und Beschlussvorlagen versehen und an zwei „Berichterstatter“ – Mitglieder des Petitionsausschusses, in der Regel je ein Mitglied der Regierungsfraktion und der Opposition – weitergeleitet. Diese prüfen die Unterlagen, holen eventuell weitere Stellungnahmen ein, sprechen mit den zuständigen Ministerien oder Behörden und führen in einzelnen Fällen auch Ortstermine durch. Prinzipiell verfügt der Petitionsausschuss seit der Reform von 1975 gegenüber der Bundesregierung, den Behörden des Bundes sowie den bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen über das Recht auf Akteneinsicht, Auskunftserteilung und Zugang (Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses). Er kann des Weiteren Petenten, Zeugen und Sachverständige anhören und Vertreter aus den Ministerien in seine Sitzungen laden. Diese formellen Befugnisse werden allerdings nach Ismayr (1992, S. 449 u. 2004, S. 64) in der Praxis des Petitionsausschusses nur selten in Anspruch genommen.

Die Petenten sind in diese Phase in der Regel nicht mehr mit einbezogen. Sie können z. B. nicht die eingegangenen Stellungnahmen der Ministerien und Behörden nochmals selbst prüfen und kommentieren, ein Recht, das z. B. im Petitionsverfahren des Thüringer Landtages sowie einiger ausländischer Parlamente (z. B. Schottland) verankert ist. Allerdings können einzelne Petenten seit der Petitionsreform von 2005 ihr Anliegen persönlich vor dem Ausschuss vertreten und Antworten auf die Fragen der Abgeordneten geben, wenn ihre Petition bereits bei der Einreichung von mindestens 50 000 Unterschriften unterstützt oder dieses Quorum drei Wochen nach der Einreichung erreicht wurde.¹⁴ Der Petitionsausschuss kann darüber hinaus auch ohne Erreichung des Quorums eine Petition in einer öffentlichen Ausschusssitzung behandeln. Dies wurde auch schon gemacht. An einer öffentlichen Ausschusssitzung können nicht nur die Petenten, sondern auch Pressevertreter und die interessierte Öffentlichkeit teilnehmen. Solche öffentlichen Ausschusssitzungen fanden bisher etwa viermal im Jahr statt. In der jeweils etwa dreistündigen Sitzung wurden in der Regel ein oder zwei Themen mit den zugehörigen Petitionen behandelt (Kapitel II.2.8).

Nach Abschluss der Ermittlungs- und Prüfungstätigkeit legen die Berichterstatter 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 (Textbox sowie Kapitel II.2.9.1). In diesen immer nicht-öffentlich durchgeführten Sitzungen des Petitionsausschusses wird dann über die Anträge entschieden.¹⁵ An-

schließend werden diese an das Plenum des Deutschen Bundestages überwiesen.

In der *Abschlussphase* des gesamten Petitionsverfahrens beschließt das Plenum des Deutschen Bundestages in der Regel in Form von Sammelübersichten und ohne Aussprache über die Beschlussvorlagen des Petitionsausschusses. Sammelübersichten zu Petitionen enthalten das Aktenzeichen der Eingabe, den Wohnsitz des Einsenders, ein Stichwort zum Inhalt der Eingabe sowie die zuständige oberste Bundesbehörde, nicht aber das Anliegen der Petition oder gar den eigentlichen Petitionstext mit seiner Begründung.

Formeln zur abschließenden Erledigung einer Petition

Die „Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze)“ (Stand 25. November 2009) schlagen in Nummer 7.14 beispielhaft die folgenden Formulierungen zur abschließenden Erledigung einer Petition vor, die im Einzelnen angepasst und kombiniert werden können und zu begründen sind.

- Überweisung zur Berücksichtigung an die Bundesregierung, weil das Anliegen des Petenten begründet und Abhilfe notwendig ist.
- Überweisung zur Erwägung an die Bundesregierung, damit das Anliegen nochmals überprüft und nach Möglichkeiten der Abhilfe gesucht wird.
- Überweisung als Material an die Bundesregierung, um z. B. zu erreichen, dass die Petition in die Vorbereitung von Gesetzesentwürfen oder Verordnungen einbezogen wird.
- Schlichte Überweisung an die Bundesregierung, um sie auf die Begründung des Beschlusses des Bundestages hinzuweisen und auf das Anliegen des Petenten besonders aufmerksam zu machen.
- Kenntnisgabe an die Fraktionen, weil die Petition z. B. als Anregung für parlamentarische Initiativen geeignet erscheint und um sie auf das Anliegen der Petition besonders aufmerksam zu machen.
- Zuleitung an das Europäische Parlament, weil dessen Zuständigkeit berührt ist.
- Abschluss des Verfahrens,
 - weil das Anliegen inhaltlich bereits in der laufenden Wahlperiode behandelt worden ist;
 - weil dem Anliegen entsprochen worden ist; weil eine Gesetzesänderung oder Gesetzesergänzung nicht in Aussicht gestellt werden kann;
 - weil der Bitte oder Beschwerde nicht entsprochen werden kann;
 - weil das Verhalten der Verwaltung nicht zu beanstanden ist;
 - weil die Eingabe inhaltlich nicht behandelt werden kann.

¹⁴ Laut Nr. 8.2.1 und Nr. 8.4 Absolut 4 der Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze) in der Fassung vom 25. November 2009 (www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/grundsaeetze/ [20.6.2011]).

¹⁵ Die Behandlung von und Beschlussfassung zu Petitionen im Ausschuss erfolgt überwiegend auf Basis von Sammelübersichten. Eine Einzelberatung im Ausschuss gab es im Jahr 2009 bei 476 Petitionen. Insgesamt wurden 17.217 Petitionen abschließend behandelt (Petitionsausschuss 2010, S. 6).

Eine Aussprache findet nur statt, wenn diese von einer Fraktion oder von 5 Prozent der anwesenden Mitglieder des Bundestages verlangt wird (§ 112 Geschäftsordnung des Bundestages). Dies kommt allerdings so gut wie nie vor. Die Koalitionsfraktionen der laufenden 17. Wahlperiode haben allerdings vereinbart, das Petitionsrecht dahingehend weiterzuentwickeln und zu verbessern, dass Massenpetitionen auch im Plenum des Deutschen Bundestages (obligatorisch) behandelt werden (CDU, CSU, FDP 2009, S. 110 f.; FDP-Bundestagsfraktion 2011).

Nach der Beschlussfassung durch das Plenum werden die Petenten schriftlich unterrichtet und bei Öffentlichen Petitionen wird der Beschluss mit der Begründung im E-Petitionssystem veröffentlicht.

Im Falle von Überweisungsbeschlüssen¹⁶ an die Bundesregierung schließt sich das sogenannte Annex-Verfahren an. 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.

In diesem insgesamt sehr umfangreichen, auch zeitlich ausgedehnten¹⁷ und komplexen Verfahrensprozess spielt das elektronische Petitionssystem vor allem am Anfang, in der Phase der Vorbereitung und Einreichung, eine Rolle und dann erst wieder am Ende des Verfahrens, wenn die Beschlussfassung und ihre Begründung im Internet veröffentlicht werden.

2.2 Die Reform von 2005 und die weiteren Modernisierungsschritte

Einschneidende Veränderungen in großen politischen Institutionen sind eher selten. Nicht die elektronische Einreichung von Petitionen, aber die Einführung *Öffentlicher* Petitionen im Internet kann als eine solche relativ grundlegende Innovation angesehen werden, da Petitionen bis 2005 weitgehend dem Blick der Öffentlichkeit entzogen waren. Wie konnte dies gelingen? Die beteiligten Akteure und Promotoren unter den Abgeordneten und in der Bundestagsverwaltung hatten das sich bietende „window of opportunity“ geschickt für die Durchsetzung dieser Modernisierung genutzt (für Einzelheiten Riehm et al. 2009a, S. 207 f.). Wirklich erstaunlich ist jedoch, dass die Innovationsdynamik seit 2005 anhält.

Neue Software seit Oktober 2008

Im Sommer 2007 wurde im Petitionsausschuss beschlossen, den Modellversuch Öffentliche Petitionen in den Re-

gelbetrieb überzuführen, die u. a. durch die Evaluationen des TAB als unzureichend beurteilte schottische Software aufzugeben und durch eine durch den Bundestag beauftragte Neuentwicklung zu ersetzen. Dieses neue Softwaresystem wurde am 13. Oktober 2008 in Betrieb genommen – und löste in einigen Internetkreisen eine äußerst kritische Diskussion aus. Kritisiert wurde u. a., dass die zugrundeliegende Basissoftware ungeeignet sei und Softwareergonomie, wichtige Funktionalitäten und die Leistungsfähigkeit insgesamt zu wünschen übrig ließen. Auch die von Zebalog (2009) und ifib (2009) im Auftrag des Deutschen Bundestages Ende 2008 und Anfang 2009 durchgeführte Softwareevaluation wies auf Schwachstellen hin, ohne den erreichten Fortschritt gegenüber der veralteten schottischen Software aus dem Modellversuch infrage zu stellen.

Die zwischen dem 13. November und 12. Dezember 2008 durchgeführte Onlinebefragung der Nutzer des neuen Systems (n = 292) zeigte ein ähnlich gespaltenes Ergebnis (Zebalog 2009, S. 20 ff.). Gefragt nach ihrer Beurteilung der Nutzungsfreundlichkeit der Internetplattform für Petitionen „alles in allem“, antworteten (n = 233) – auf einer Notenskala von 1 bis 6 – 40,3 Prozent mit „sehr gut“ (1) oder „gut“ (2) und ähnlich viele (41,2 Prozent) mit mangelhaft (5) oder schlecht (6). Der Mittelwert lag bei 3,6. Im Vergleich zum schottischen Vorgängersystem beurteilten 49 Prozent das neue System aus dem Jahr 2008 als „besser“ oder „etwas besser“, während fast ähnlich viele (44,9 Prozent) das neue System im Vergleich zum alten als „etwas schlechter“ oder „schlechter“ ansahen.

Die durchgeführten Nutzerbefragungen, Expertenevaluationen sowie Nutzertests erbrachten im Ergebnis als die gravierendsten Mängeln ein unnötig schwieriger Registrierungsprozess, harte Brüche in der Nutzerführung, Orientierungsprobleme durch uneinheitliche Anordnungen der Navigationselemente, das Fehlen einer gut integrierten, informativen Startseite, unzureichende Suchmöglichkeiten sowie überflüssige und verwirrende „Communityfunktionen“. Darüber hinaus war nicht zu erkennen, dass das neue Softwaresystem den Überblick über die Diskussionsforen und ihre Auswertung unterstützen könnte – eines der als zentral erkannten Probleme aus dem Modellversuch.

In Bezug auf die Erfüllung der Anforderungen nach der Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV) ergab sich, dass 23 von insgesamt 66 Bedingungen der BITV nicht oder nicht vollständig erfüllt wurden – dazu gehörten 17 mit der höchsten Priorität I (ifib 2009).

Durch kontinuierliche Nachbesserungen konnte der Bundestag einige Schwächen beheben, wenn auch gewisse Grundproblematiken innerhalb des vorhandenen Systems nicht zu lösen waren. Die folgenden Bildschirmausschnitte zeigen den Stand 2011 (Abbildungen II.2 bis II.4). Bei Spitzenlasten – Massenpetitionen mit sehr vielen Mitzeichnungen und Beiträgen im Diskussionsforum – kam es auch bei der neuen Software zu Systemausfällen und extrem langen Wartezeiten, wie dies auch immer wieder bei der Software des Modellversuchs der Fall war.

¹⁶ Überweisungsbeschlüsse kommen im Petitionsverfahren nur sehr selten vor: 2009 bei 3,5 Prozent der abschließend behandelten Petitionen (Kapitel II.2.9, Tabelle II.14).

¹⁷ Der Mittelwert für die Dauer der Bearbeitung Öffentlicher Petitionen, die im Jahr 2009 abgeschlossen wurden, lag bei 464 Tagen (Zebalog 2011a, S. 22). Nach den 2009 durchgeführten Befragungen hatten 54,6 Prozent der herkömmlichen Petenten und 32,0 Prozent der Öffentlichen Petenten spätestens nach sechs Monaten den abschließenden Bescheid (Zebalog 2010a, S. 39, 160, 197).

Abbildung II.2

Petitionsportal des Bundestages: Eingangsseite



Quelle: <https://epetitionen.bundestag.de/index.php> (19.10.2011)

Abbildung II.3

Petitionsportal des Bundestages: Neue Petition einreichen (Webformular)

Neue Petition einreichen

Übermitteln Sie hier in nur wenigen Schritten ihr Anliegen an den Deutschen Bundestag.

1. Petitionstyp auswählen ✓
2. Persönliche Daten ✓
3. Petitionsdaten
4. Daten prüfen
5. Benutzerkonto
6. Bestätigung

Geben Sie bitte in den folgenden Feldern den Text Ihrer Petition ein. Die mit * gekennzeichneten Felder müssen ausgefüllt werden, da ohne sie eine Petitionsbearbeitung nicht möglich ist.

Petitionsdaten

Wortlaut der Petition*:
 Was möchten Sie mit Ihrer Petition konkret erreichen?
 Der Deutsche Bundestag möge beschließen ...

Es stehen noch Zeichen zur Verfügung.

Begründung*:
 Bitte begründen Sie Ihre Petition!

Es stehen noch Zeichen zur Verfügung.

Anregungen für die Online-Diskussion:
 Wenn Sie Anregungen (z.B. Stichworte oder Fragen) für die Online-Diskussion geben wollen, können dieses Feld nutzen.

Es stehen noch Zeichen zur Verfügung.

Soweit Sie es für wichtig halten, senden Sie bitte ergänzende Unterlagen in Kopie (z.B. Entscheidungen der betroffenen Behörde, Klageschriften, Urteile)

DEUTSCHER BUNDESTAG
 Sekretariat des Petitionsausschusses

Quelle: <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=new3> (19.10.2011)

Abbildung II.4

Liste Öffentlicher Petitionen und Petitionsdetails

Öffentliche Petitionen						
Petitionen in der Mitzeichnung (86)		Petitionen in der parlamentarischen Prüfung (974)		Abgeschlossene Petitionen (1564)		
Pet-ID	Titel	Hauptpetent	Ende Mitzeichnungsfrist	Anzahl Mitzeichnungen Neue = ●	Forenbeiträge Neue = ●	
20287	→ Arbeitslohn - Entlohnung bei Arbeitsangeboten durch Bundesagentur für Arbeit/Jobcenter	Zöllner, Detlef	21.12.2011	53 Mitzeichner	20 Beiträge → neue Beiträge per RSS	
20487	→ Schuldrecht - Vertragsrechtliche Regelungen zwischen Verbraucher und Telefon-/Internetanbieter	Braatz, Carsten	20.12.2011	39 Mitzeichner	38 Beiträge → neue Beiträge per RSS	
20526	→ Verkehrswesen - Kritische Prüfung aller Straßenbauprojekte des Bundes	Günther, Wolfram	20.12.2011	67 Mitzeichner	13 Beiträge → neue Beiträge per RSS	
20570	→ Arbeitslosengeld II - Gemeinnützige Arbeit für Arbeitslosengeld II-Empfänger	Hildebrandt, Paul	20.12.2011	45 Mitzeichner	91 Beiträge → neue Beiträge per RSS	
20610	→ Straßenverkehrsordnung - Grün blinkendes Lichtzeichen an Ampeln	Schubanz, Mathias	20.12.2011	45 Mitzeichner	28 Beiträge → neue Beiträge per RSS	
20390	→ Führerscheiwenwesen - Abschaffung des Wohnsitzprinzips bei Fahrerlaubnisprüfungen	Heß, Cornelia	20.12.2011	52 Mitzeichner	26 Beiträge → neue Beiträge per RSS	
20654	→ Sicherheit im Straßenverkehr - Einführung von Abstandsregleinrichtungen	molinari, wolfgang	20.12.2011	55 Mitzeichner	19 Beiträge → neue Beiträge per RSS	
20405	→ Wettbewerbspolitik - Angabe der Clustergröße bei Speichermedien	Birk, Dieter Wolfgang	20.12.2011	19 Mitzeichner	16 Beiträge → neue Beiträge per RSS	
20680	→ Tierhaltung - Verbot der Haltung exotischer Tiere als Haustiere	Henker, Christiane	20.12.2011	85 Mitzeichner	29 Beiträge → neue Beiträge per RSS	
20667	→ Deutsche Bahn AG - Kostenbefreiung für den Zug der Erinnerung	Karl-Schilde, Konrad	15.12.2011	122 Mitzeichner	71 Beiträge → neue Beiträge per RSS	

Petitionsdetails						
Hauptpetent	Ende Mitzeichnungsfrist	Stand der Bearbeitung	Anzahl Mitzeichnungen Neue = ●	Forenbeiträge Neue = ●		
Hans, Mechthild	11.11.2011	in der Mitzeichnung	675 Mitzeichner → Petition mitzeichnen	34 Beiträge → neue Beiträge per RSS		

→ Andere informieren

Text der Petition

Der Deutsche Bundestag möge beschließen, dass Kassenbons, Kontoausdrucke, Klebeetiketten bei Selber-Abwiege-Waagen und sonstige Belege nicht mehr aus mit Bisphenol A oder S beschichtetem Thermopapier bestehen dürfen.

Begründung

Bisphenol A und auch S sind gesundheitsschädlich. Um zu vermeiden, daß diese Stoffe in direktem oder indirektem Kontakt zu Lebensmitteln gelangen, wie dieses bei Kassierer(inne)n und Marktverkäufer(inne)n geschieht, sollten in diesem Bereich Alternativen Pflicht werden. Dies kann übergangsweise auch die Wiedereinführung von tintenbedruckten/bedruckbaren Papieren sein.

Bei Kassiererinnen hat man Bisphenol A in doppelt so hoher Konzentration im Blut gefunden wie bei dem Rest der Bevölkerung. Man hat es auch auf Geldscheinen gefunden. Und so wie Kassiererinnen es über ihre Finger auf die Geldscheine übertragen, wird es auch auf die Lebensmittel übertragen.

Schließlich hat man die Warnung herausgegeben, daß man Kleinkinder nicht mit solchen Kassenbons etc. spielen lassen sollte.

Um also am Arbeitsplatz und auch für die Allgemeinbevölkerung die Belastung zu reduzieren, ist ein Verbot des Stoffes im lebensmittelnahen Bereich dringend geboten.

Liste neuester Diskussionsbeiträge

Hier finden Sie eine Liste der neuesten Diskussionsbeiträge in verkürzter Form. Durch Anklicken des Beitrags wird in die Forenansicht gewechselt und Sie können sich den Beitrag vollständig anschauen und ggf. diskutieren!

→ Diskutieren Sie mit!

→ Dieser Beitrag wurde vom Moderator gelöscht, da er offensichtlich unsachlich war. Bitte beachte...
von Nutzer975101 am 26. Oktober 2011, 21:26:09

Quelle: https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=list2;limit=10;start=0;sort=nr_sig;dir=down, <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=details;petition=19406> (19.10.2011)

In einem gesonderten Forum konnten und können die Nutzer der E-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages im Übrigen Anregungen für die Weiterentwicklung des Petitionssystems geben, was auch genutzt wurde und wird.

Im Jahr 2010 fiel dann die Entscheidung für eine Ausschreibung für eine Neuentwicklung der E-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages. Die Ausschreibung wurde am 30. September 2010 veröffentlicht, die Vergabe erfolgte Anfang 2011, die neue Software soll Mitte 2012 in Betrieb gehen. Die Anforderungen des Bundestages müssen als äußerst ambitioniert angesehen werden. Mit der Umsetzung könnte der Bundestag sich auf dem Feld der E-Petitionen weiter, auch international, profilieren.

Die Entscheidung für eine Neuentwicklung wurde begründet mit der begrenzten Leistungsfähigkeit des derzeitigen Systems und der eingesetzten Basistechnologie, die nur bedingt als geeignet angesehen werden, zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden. Die Ziele der Neuentwicklung sind u. a. die Herabsetzung noch vorhandener Zugangsschwellen, die Steigerung der Anwenderakzeptanz und die Herstellung einer flexiblen und erweiterbaren Softwarearchitektur. Neben der Abbildung der Funktionen des derzeitigen Systems in der ersten Entwicklungsstufe sollen in weiteren Ausbaustufen Probleme aufgegriffen werden, die schon länger in der Diskussion sind und auf die das TAB in seinen Veröffentlichungen auch immer wieder hingewiesen hatte (etwa Riehm et al. 2009a, S. 224 f. u. 249 ff.). So sollen die Suchmöglichkeiten entscheidend verbessert und teilautomatische Verfahren der Auswertung der Diskussionsforen implementiert werden. Beim Einreichen einer Petition soll die Überprüfung auf bereits vorliegende und thematisch ähnliche Petitionen in den Ablauf integriert werden. Das im Ausschussdienst des Bundestages genutzte interne Dokumentenverwaltungs- und -bearbeitungssystem PetKom soll an das E-Petitionssystem angebunden werden, um die internen Verfahren und Abläufe zu vereinfachen. Schließlich soll eine Schnittstelle (API) zu den öffentlichen Petitionsdaten für externe Nutzer etabliert werden.

Plenumsbehandlung von Petitionen bei 100 000 Unterschriften?

Jenseits dieser erstaunlichen und begrüßenswerten technischen Innovationsdynamik gibt es Anstrengungen auch auf der politisch-institutionellen Ebene, das Petitionswesen auszubauen, zu stärken und zu verbessern. So sieht der Koalitionsvertrag der CDU-CSU-FDP-Regierung aus dem Jahr 2009 vor, „bei Massenpetitionen ... eine Behandlung des Anliegens im Plenum des Deutschen Bundestages unter Beteiligung der zuständigen Ausschüsse“ vorzusehen. Diese Plenumsbehandlung wäre unter Ausnutzung der Geschäftsordnung des Bundestages zwar auch gegenwärtig schon prinzipiell möglich, kommt aber praktisch nicht vor.

Die FDP-Bundestagsfraktion hat mittlerweile ihre Vorstellungen bezüglich eines „Bürgerplenarverfahrens“ konkretisiert. Danach werden Petitionen, „die innerhalb von zwei Monaten mindestens 100 000 Unterstützerterschriften erhalten, im Plenum des Deutschen Bundestages in einer sogenannten Bürgerstunde beraten. Die Bürgerstunde ist der Aktuellen Stunde nachgebildet. Sie endet mit der Überweisung der behandelten Petition an den zuständigen Fachausschuss zur weiteren Beratung. Vom Fachausschuss wird die Petition zusammen mit einer inhaltlich begründeten Stellungnahme zurück an den Petitionsausschuss überwiesen, wo die Petition gem. Artikel 45c Grundgesetz abschließend beraten und behandelt wird“ (FDP-Bundestagsfraktion 2011, S. 3).

Bei den Oppositionsfraktionen der 17. Legislaturperiode wird derzeit eher an eine Ausweitung der öffentlichen Ausschusssitzungen gedacht, bei denen die Petenten ihr Anliegen persönlich vorbringen und sich den Fragen der Abgeordneten stellen können. Überlegt wird in diesem Zusammenhang, das Quorum von derzeit 50 000 Mitzeichnungen zu reduzieren. In der Diskussion ist des Weiteren eine besondere Petitionsplattform für Kinder und Jugendliche, denn das Petitionsrecht als „Jedermannsrecht“ steht auch Kindern und Jugendlichen offen.

2.3 Langfristige Entwicklung des Petitionsaufkommens

Betrachtet man die Anzahl der Einreichungen von Petitionen seit der Etablierung des Deutschen Bundestages 1949, dann ist einerseits eine etappenweise, aber kontinuierliche Erhöhung des Aufkommens an Petitionen festzustellen (Tabelle II.1), andererseits gibt es enorme Schwankungen über die Jahre (Abbildung II.5). Diese Schwankungen sind ein Ausdruck dafür, dass das Petitionswesen auf besondere Problemlagen in der Gesellschaft reagiert und damit seine „Indikator- oder Seismografenfunktion“ gut erfüllt. So lag der bisherige Jahresspitzenwert im Jahr 1992, der auf die sozialen Folgeprobleme der Deutschen Einheit zurückzuführen ist, bei 23 960 Neueingaben.

Im letzten Jahrzehnt von 2000 bis 2009 stabilisierte sich das Petitionsaufkommen zwar auf hohem Niveau (17 592 Neueingaben im Jahresdurchschnitt), konnte aber die hohen Werte der 1990er Jahre nicht mehr erreichen. Dies ist auch deshalb bemerkenswert, weil im Zuge der Einführung elektronischer und öffentlicher Petitionen befürchtet oder – je nach Standpunkt – erhofft wurde, dass durch die leichtere Eingabemöglichkeiten über das Internet das Petitionsaufkommen deutlich steigen würde. Auch wenn man nur das Jahrfünft ab 2005 berücksichtigt, in dem im September der Modellversuch Öffentliche Petitionen startete, zeigt sich dieser Effekt nicht. Die 18 425 jährlichen Neueingaben zwischen 2005 und 2009 liegen immer noch unter den durchschnittlich 19 495 Neueingaben in den 1990er Jahren.

Tabelle II.1

Eingaben und beteiligte Personen an Petitionen von 1949 bis 2009

Perioden	Neueingaben ¹ pro Jahr (Mittelwerte)	beteiligte Personen ² pro Jahr (Mittelwerte)	davon Mitzeichnungen über das Internet pro Jahr (Mittelwerte)
1. Wahlperiode 1949 bis 1953	6.800	–	–
2. Wahlperiode 1953 bis 1957	8.082	–	–
3. Wahlperiode 1957 bis 1961	7.390	–	–
4. Wahlperiode 1961 bis 1965	7.498	–	–
5. Wahlperiode 1965 bis 1969	5.808	–	–
1970 bis 1974 ³	8.390	–	–
<i>1. Periode bis 1974</i>	<i>7.594</i>	<i>–</i>	<i>–</i>
1975 bis 1979	14.224	62.000 ⁴	–
1980 bis 1984	12.432	148.000	–
1985 bis 1989	12.428	279.000	–
<i>2. Periode nach der Petitionsreform 1975 bis 1989</i>	<i>13.028</i>	<i>170.000</i>	<i>–</i>
1990 bis 1994	20.102	634.000	–
1995 bis 1999	18.888	1.374.000	–
<i>3. Periode nach der Deutschen Einheit 1990 bis 1999</i>	<i>19.495</i>	<i>1.004.000</i>	<i>–</i>
2000 bis 2004	16.759	542.000	–
2005 bis 2009	18.425	917.000	430.000
<i>4. Periode ab 2000 – Normalisie- rung und Internet Einsatz</i>	<i>17.592</i>	<i>730.000</i>	<i>–</i>

¹ 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.

² 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 in variierenden Abgrenzungen ausgewiesen. Die hier vorgelegten Zahlen können deshalb nur die Größenordnung angeben.

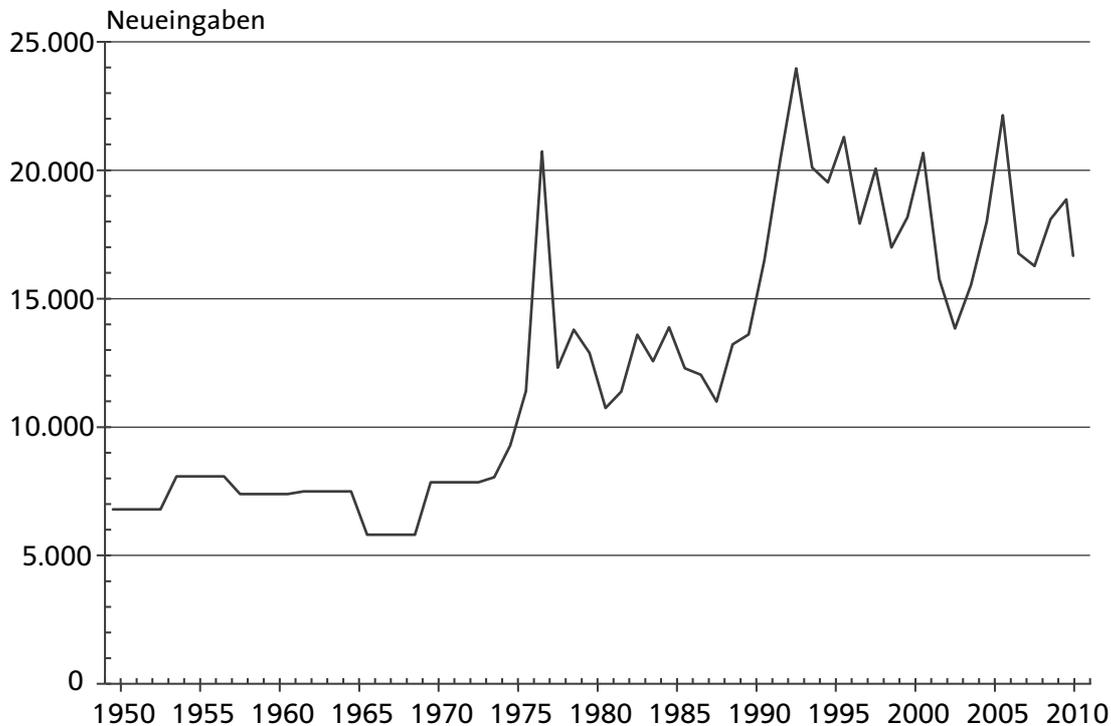
³ Ab 1970 Jahresangaben ohne Berücksichtigung der Wahlperiode.

⁴ Werte aus den Jahren 1976 bis 1979.

Quelle: Riehm et al. 2009a, S. 64, Petitionsausschuss 1979 u. 1980 bis 2010, interne Petitionsstatistik des Petitionsausschusses sowie eigene Berechnungen

Abbildung II.5

Jährliche Neueingaben an den Deutschen Bundestag von 1949 bis 2010



Bis 1972 liegen nur Angaben für die gesamte Wahlperiode vor. Daraus wurden Jahreswerte berechnet.

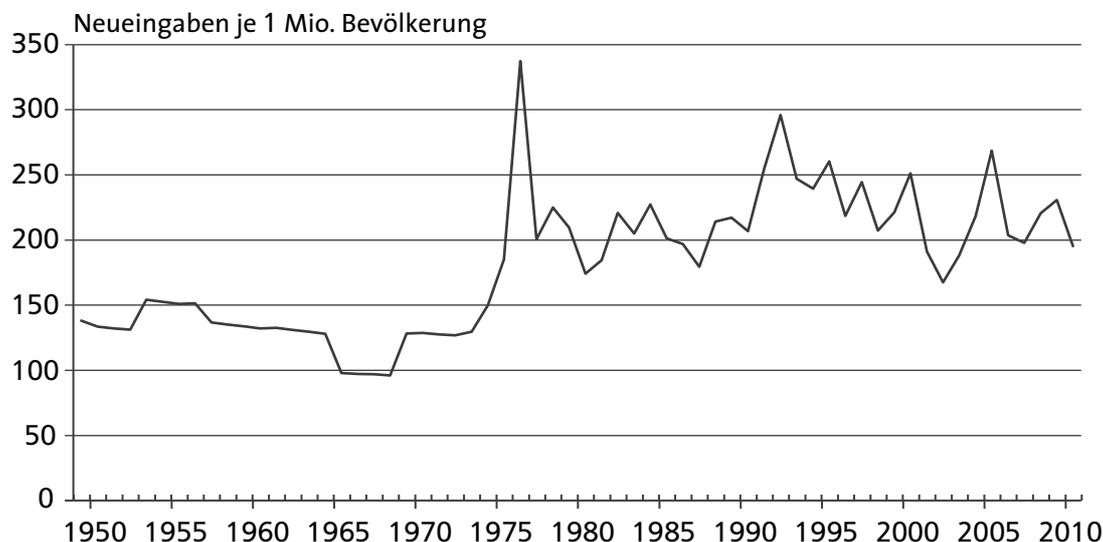
Quelle: Petitionsausschuss 1979, S. 47, u. 2011, S. 51 sowie eigene Berechnungen

In Abbildung II.6 wird die Veränderung der Bevölkerungszahlen im Laufe der letzten 60 Jahre berücksichtigt und die Anzahl der Neueingaben an den Deutschen Bundestag auf je 1 Mio. Personen der Bevölkerung bezogen. Die Stagnationsphase bis zur Reform von 1975 zeigt sich noch deutlicher, und der Anstieg der 1990er Jahre nivelliert sich etwas durch die hinzugekommenen Bundesbürger aus der ehemaligen DDR. Prinzipiell bleiben die Gipfel und Täler weiter sichtbar.

Neben der Anzahl der Einreichungen ist die Anzahl der Mitzeichner von Petitionen von Interesse. Erst mit dieser Zahl weiß man, wie viele Personen sich am Petitionsgeschehen insgesamt beteiligt haben. Die Mitzeichnung kann auf einer Unterschriftenliste, durch Beteiligung an einer Massenpetition mit eigenen Einsendungen oder durch Nutzung der Mitzeichnungsmöglichkeiten unter <https://epetitionen.bundestag.de> erfolgen. Eine Abschätzung der Größenordnung kann erst auf Basis vorliegender Einzelangaben der Petitionsstatistik seit 1976 vorgenommen werden (Tabelle II.1). Auch hieraus lässt sich weitgehend

parallel zu den Neueinreichungen bis zum Ende der 1990er Jahre ein deutlicher Anstieg von durchschnittlich jährlich 62 000 im Jahrfünft 1975 bis 1979 auf 1 374 000 beteiligte Personen im Zeitraum von 1995 bis 1999 feststellen. Danach erfolgte wiederum eine deutliche Abnahme auf hohem Niveau mit 542 000 zwischen 2000 und 2004 und 917 000 am Petitionsgeschehen durch Einreichung oder Mitzeichnung beteiligten Personen in den Jahren 2005 bis 2009. Der wiederum deutliche Anstieg im letzten Jahrfünft mag mit auf das E-Petitionsangebot des Deutschen Bundestages zurückzuführen sein. Immerhin 430 000 von 917 000 hatten in diesem Zeitraum im jährlichen Durchschnitt die Mitzeichnungsfunktion des Petitionsportals genutzt. Andererseits darf man auch hier das Internetpotenzial nicht über- und die herkömmlichen Möglichkeiten nicht unterschätzen. Denn im Jahrfünft 1995 bis 1999 – noch ohne die Mitzeichnungsmöglichkeiten über das Internet – hatten sich im jährlichen Durchschnitt mit 1 374 000 (seit 1976) die meisten Menschen beteiligt (Kapitel II.2.6).

Abbildung II.6

Jährliche Neueingaben an den Deutschen Bundestag von 1949 bis 2010 je 1 Mio. der Bevölkerung

Bis 1972 liegen nur Angaben für die gesamte Wahlperiode vor. Daraus wurden Jahreswerte berechnet. Berechnung auf Grundlage der Bevölkerungsangaben bis 1989 mit dem Gebietsstand früheres Bundesgebiet, ab 1990 Gesamtdeutschland.

Quelle: Für die Neueingaben Petitionsausschuss 1979, S. 47, u. 2011, S. 51; für die Bevölkerungsangaben Statistisches Bundesamt (www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/LangeReihen/Bevoelkerung/Content/75/Irbev03a [13.5.2011]) sowie eigene Berechnungen

Wie hat sich aber die Einreichung von elektronisch eingereichten und Öffentlichen Petitionen seit dem Modellversuch 2005 entwickelt? Man kann jetzt auf fünf vollständige Jahre zurückblicken, wobei die Angaben aus dem Jahr 2008 durch den Systemwechsel nur mit Vorbehalt berücksichtigt werden können (Tabelle II.2). Auffallend ist nicht nur der fast kontinuierliche Anstieg der elektronisch eingereichten Petitionen insgesamt – das sind im Rahmen des Modellversuchs seit September 2005 Einreichungen über das Webformular und per E-Mail, seit Oktober 2008 Einreichungen über das Webformular als Öffentliche Petitionen und als Einzelpetitionen – auf

35,7 Prozent aller Einreichungen im Jahr 2009. Besonders sticht ins Auge, dass nach Einführung des neuen Petitionssystems im Herbst 2008 die Einreichungen und die Zulassungen öffentlicher Petitionen einen gewaltigen Sprung von 4,5 Prozent (2006) auf 27,1 Prozent (2009) bzw. von 1,7 Prozent (2006) auf 3,7 Prozent gemacht haben. Es deutet sich allerdings auch schon an, vergleicht man die Werte für 2009 und 2010, dass diese großen Steigerungsraten bereits der Vergangenheit angehören könnten und eine weitere sprunghafte Zunahme der Einreichungen elektronischer bzw. Öffentlicher Petitionen nicht unbedingt zu erwarten ist.

Tabelle II.2

Elektronische und Öffentliche Petitionen an den Deutschen Bundestag von 2006 bis 2010

Jahr	Neueingaben pro Jahr insgesamt		davon elektronisch eingereicht		davon als Öffentliche Petition eingereicht		davon als Öffentliche Petition zugelassen	
	absolut ¹	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
2006	16.766	100	2.878	17,2	761	4,5	284	1,7
2007	16.260	100	2.782	17,1	632	3,9	243	1,5
2008	18.096	100	3.710 ²	20,5	1.033	5,7	306	1,7
2009	18.861	100	6.724 ³	35,7	5.113	27,1	701	3,7
2010 ⁴	16.849	100	5.780	34,3	4.039	24,0	559	3,3

¹ Petitionsausschuss 2011, S. 51

² Petitionsausschuss 2009, S. 8

³ Petitionsausschuss 2010, S. 6

⁴ Petitionsausschuss 2011, S. 6 f.

Quelle: Soweit nicht anders vermerkt für 2006 und 2007 Riehm et al. 2009a, S. 222, für 2008 bis 2010 interne Petitionsstatistik des Deutschen Bundestages; Petitionsausschuss 2011, S. 6 f., sowie eigene Berechnungen

Auch bei dieser Betrachtung zeigt sich kein Zusammenhang zwischen der deutlichen Zunahme der elektronischen Einreichungen und der Entwicklung des Petitionsaufkommens insgesamt. Momentan sieht es eher danach aus, dass elektronische Petitionen herkömmliche substituieren.

Immer wieder wird die Frage aufgeworfen, ob sich die Themen der elektronisch eingereichten und Öffentlichen Petitionen von denen der nichtöffentlichen und herkömmlich eingereichten Petitionen unterscheiden. Leider liegen hierzu keine Daten vor, die einen solchen Vergleich erlauben würden. Da die Einreicher Öffentlicher Petitionen generell jünger geworden sind (Kapitel II.2.4), kann man vermuten, dass sich damit auch die Themen verändert haben. Gleichwohl kann man feststellen, dass die „klassischen“ Petitionsanliegen auch bei den Öffentlichen Petitionen weiter dominieren. Für das Jahr 2009 konnte eine entsprechende Auswertung der 687 zugelassenen Öffentlichen Petitionen vorgenommen werden (ZebraLog 2011a, S. 11 u. 19). Danach lag an der Spitze der Politikfelder mit 11,8 Prozent die Steuer- und Finanzpolitik, gefolgt von der Sozialpolitik (6,7 Prozent), der Gesundheitspolitik (5,8 Prozent), der Umweltpolitik (3,3 Prozent) und der Verkehrspolitik (1,9 Prozent).

Folgt man der viel feineren Themenfeldzuordnung des Ausschussdienstes mit 239 verwendeten Kategorien, dann wurden an erster Stelle 49 Öffentliche Petitionen dem Themenfeld Arbeitslosengeld II zugeordnet, 23 der Steuerpolitik, 19 der Einkommenssteuer, 19 den Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherungen und 13 dem Bankwesen, um nur die ersten fünf Themenfelder aufzuzählen.

Zum Vergleich seien die Ressortzuordnungen aller Neueingänge im Jahr 2009 aufgeführt, wie sie die Petitionsstatistik ausweist (Petitionsausschuss 2010, S. 55). Danach fielen 20,8 Prozent in das Ressort des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, 12,7 Prozent in das des Bundesministeriums der Justiz, 10,4 Prozent in das des Bundesministeriums des Innern, 10,3 Prozent in das des Bundesministeriums der Finanzen und 9,7 Prozent in das des Bundesministeriums für Gesundheit.

2.4 Soziale Herkunft, politisches Engagement und Internetaktivität der Petentinnen und Petenten

Nach den Befragungen der Einreicher herkömmlicher und Öffentlicher Petitionen im Jahr 2007 bestand die

Gruppe der Petenten ganz überwiegend aus Männern im höheren Alter mit einer über dem Bevölkerungsdurchschnitt liegenden Bildung, die politisch besonders aktiv sind und auch das Internet stärker nutzen als der Durchschnitt der Bevölkerung. Die interessante Frage war, ob sich nach fast drei Jahren daran etwas geändert hat.

Zunächst kann man die *Einreicher herkömmlicher Petitionen* 2007 und 2009 vergleichen (Tabelle II.3). In Bezug auf die sozialen Merkmale und die Merkmale der politischen Beteiligung haben sich diese kaum verändert. In Bezug auf den Anteil der Internetnutzer in der Gruppe der herkömmlichen Petenten ist deren Anteil 2009 auf 75,9 Prozent angestiegen (von 67,3 Prozent Anfang 2007). Auch die einzelnen Anwendungen im Internet werden 2009 von deutlich mehr Personen genutzt als 2007. Insbesondere E-Mail und die Suche nach Angeboten im Web werden mit einem Anteil von 98,1 Prozent fast von allen Internetnutzern getätigt. Dies entspricht dem Trend einer weiteren Zunahme der Internetnutzung in der Bevölkerung, wobei die herkömmlichen Petenten mit ihren Internetaktivitäten über denen der Gesamtbevölkerung liegen.

Vergleicht man soziale Merkmale, politisches Engagement und Internetaktivitäten der *Einreicher Öffentlicher Petitionen* zwischen 2007 und 2009, dann lassen sich mehrere markante Veränderungen entdecken (Tabelle II.4).

Insbesondere sind die Einreicher Öffentlicher Petitionen 2009 jünger geworden. Während 2007 erst 33,6 Prozent (32,4 Prozent + 1,2 Prozent) 39 Jahre und jünger waren, sind dies 2009 bereits 45,1 Prozent (36,0 Prozent + 9,1 Prozent) und damit mehr als der Anteil der Bevölkerung an dieser Altersgruppe mit 43,6 Prozent (24,6 Prozent + 19,0 Prozent). Der größte Zuwachs mit 7,9 Prozentpunkten erfolgte in der Altersgruppe bis 19 Jahren, deren Anteil von 1,2 Prozent auf 9,1 Prozent anstieg.

Auf diese deutliche Altersverschiebung ist auch zurückzuführen, dass der Anteil der Hoch- bzw. Fachhochschulabsolventen von 44,7 auf 38,8 Prozent zurückgegangen ist (Tabelle II.4). Denn ein Hochschulabschluss ist in der stark angewachsenen jüngsten Altersgruppe noch gar nicht möglich. Dies bildet sich auch darin ab, dass der Anteil der Schüler unter den Einreichern Öffentlicher Petitionen in dem betrachteten Zeitraum von 1,2 auf 4 Prozent und der Anteil der Studenten oder sich noch in Ausbildung befindenden Personen von 9,0 auf 15,4 Prozent angestiegen ist.

Tabelle II.3

**Soziale Merkmale, politische Aktivität und Internetnutzung der befragten Einreicher
herkömmlicher Petitionen 2007 und 2009 in Prozent**

	Anfang 2007	Ende 2009	Gesamt- bevölkerung
Geschlecht			
männlich	73,9	75,1	49,0
weiblich	26,1	24,9	51,0
Altersgruppen			
0 bis 19	0,7	1,8	19,0
20 bis 39	13,2	14,2	24,6
40 bis 59	40,1	38,1	30,8
60 bis 99	46,2	45,9	25,6
Ausbildung			
Hochschulabschluss	33,6	33,9	12,4
politische Aktivität			
Mitglied in einer Partei	13,0	12,1	3,1
Mitglied in einer Gewerkschaft, Berufsverband	26,5	25,7	18,3
an einer Unterschriftensammlung teilgenommen	80,9	79,5	64,5
mit Personen aus Politik oder Verwaltung Kontakt aufgenommen, um die eigene Meinung zum Ausdruck zu bringen	71,1	67,6	35,6
an einer Demonstration teilgenommen	47,8	48,8	41,2
Internetnutzung			
Internetnutzung (auch gelegentlich, beliebiger Ort)	67,3	75,9	67,1
Seit wann nutzen Sie das Internet? (Mittelwert Jahre)	7,4	9,2	–
Nutzen Sie das Internet für ...*			
E-Mail	86,3	98,1	82
zielgerichtet nach Angeboten suchen	80,3	98,1	47
Homebanking	47,9	57,8	33
Gesprächsforen, Chatten	16,6	46,3	25
Onlinespiele	3,1	29,0	17

* Prozentuiert wird im Folgenden auf die Internetnutzer unter den Petenten bzw. in der Bevölkerung.

Quelle: Für die Spalte 2007 Riehm et al. 2009a, S. 227 u. 229; für die Spalte 2009 Zebralog 2010a, S. 16 ff. u. 88 ff.; für die Spalte Gesamtbevölkerung für Geschlecht, Alter und Ausbildung Statistisches Bundesamt 2009 u. 2010b, für die Mitgliedschaft in Parteien und Berufsverbänden GESIS 2009, für die sonstigen politischen Partizipationsformen TAB 2009, für die Internetnutzung Eimeren/Frees 2009, S. 340.

Tabelle II.4

**Soziale Merkmale, politische Aktivität und Internetnutzung der befragten Einreicher
Öffentlicher Petitionen 2007 und 2009 in Prozent**

	Anfang 2007	Ende 2009	Gesamtbevölkerung
Geschlecht			
männlich	75,8	84,9	49,0
weiblich	24,2	15,1	51,0
Altersgruppen			
0 bis 19	1,2	9,1	19,0
20 bis 39	32,4	36,0	24,6
40 bis 59	51,4*	41,6	30,8
60 bis 99	15,1	13,2	25,6
Ausbildung			
Hochschulabschluss	44,7	38,8	12,4
politische Aktivität			
Mitglied in einer Partei	18,4	23,5	3,1
Mitglied in einer Gewerkschaft, Berufsverband	32,2	27,3	18,3
an einer Unterschriftensammlung teilgenommen	94,9	90,4	64,5
mit Personen aus Politik oder Verwaltung Kontakt aufgenommen, um die eigene Meinung zum Ausdruck zu bringen	73,3	71,7	35,6
an einer Demonstration teilgenommen	59,3	55,8	41,2
Internetnutzung			
Internetnutzung (auch gelegentlich, beliebiger Ort)	100,0	99,5	67,1
Seit wann nutzen Sie das Internet? (Mittelwert Jahre)	9,1	10,2	-
Nutzen Sie das Internet für ...**			
E-Mail	95,9	99,0	82
zielgerichtet nach Angeboten suchen	93,8	94,9	47
Homebanking	55,5	77,2	33
Gesprächsforen, Chatten	29,9	84,3	25
Onlinespiele	6,2	52,3	17

* Dieser Wert wurde in Riehm et al. 2009a, S. 227, falsch mit 41,5 Prozent angegeben.

** Prozentuiert wird im Folgenden auf die Internetnutzer unter den Petenten bzw. in der Bevölkerung.

Quelle: Für die Spalte 2007 Riehm et al. 2009a, S. 227 u. 229; für die Spalte 2009 Zebralog 2010a, S. 16 ff. u. 131 ff.; für die Spalte Gesamtbevölkerung für Geschlecht, Alter und Ausbildung Statistisches Bundesamt 2009 u. 2010b, für die Mitgliedschaft in Parteien und Berufsverbänden GESIS 2009, für die sonstigen politischen Partizipationsformen TAB 2009, für die Internetnutzung Eimeren/Frees 2009, S. 340.

Große Geschlechterdifferenzen

Dies ist mit Sicherheit eine als erfreulich zu bewertende Entwicklung. Weniger erfreulich ist dagegen, dass die Dominanz der Männer unter den Einreichern Öffentlicher Petitionen um fast zehn Prozentpunkte weiter zugenommen hat. Statt eines Männeranteils von 75,8 Prozent im Jahr 2007 findet man Ende 2009 einen Männeranteil von 84,9 Prozent vor.

Eine im Vergleich zur Bevölkerung überproportionale Präsenz von Männern bei der Einreichung von Petitionen findet man beispielsweise auch in Schottland. Hier wurde ein ähnlich hoher Männeranteil wie in Deutschland von 81,4 Prozent ermittelt (Riehm et al. 2009a, S. 144).

Die vom TAB initiierte Bevölkerungsbefragung zu Petitionen und politischer Beteiligung vom November 2008 zeigt dagegen für weitere politische Beteiligungsformen in Bezug auf Geschlechterdifferenzen ein uneinheitliches Bild (Forschungsgruppe Wahlen 2008, S. 2 ff.). Von den Personen, die sich schon einmal an öffentlichen politischen Diskussionen beteiligt hatten – egal ob im Internet oder auf herkömmlichen Wegen – waren 60 Prozent Männer und nur 40 Prozent Frauen. Ähnliche Unterschiede findet man bei Personen mit einem starken Interesse an Politik (59 Prozent männlich, 41 Prozent weiblich), bei der Teilnahme an Demonstrationen (58 vs. 42 Prozent) oder der Ansprache einer Person aus Politik oder Verwaltung (57 vs. 43 Prozent). Unter den Teilnehmern an einer Unterschriftensammlung findet man dagegen ähnliche viele Männer (51 Prozent) wie Frauen (49 Prozent).

Wie komplex die Zusammenhänge zwischen Geschlecht und politischer Beteiligung sind, zeigen die multivariaten Auswertungen von Bevölkerungsbefragungen zur politischen Partizipation von Steinbrecher (2009, S. 185 ff., 201 ff., 233 ff.). Eine, wenn auch geringe erklärende Rolle hat das Geschlecht bei Parteiaktivitäten, nicht aber bei Protestaktivitäten oder der Wahlbeteiligung. Dieser Einfluss des Geschlechts ist nach Steinbrecher aber nur in Westdeutschland und nicht in Ostdeutschland feststellbar. Im internationalen Vergleich zeigt Deutschland nicht nur bei der politischen Partizipation, sondern z. B. auch bei der Internetnutzung oft besonders ausgeprägte Geschlechterunterschiede, die sicherlich auch mit der geringen Berufstätigkeit von Frauen sowie mit unterscheidbaren Beteiligungsmustern von Frauen und Männern zu tun haben. So zeigt der dritte Freiwilligensurvey von 2009 im Vergleich mit den beiden vorangegangenen Untersuchungen von 2004 und 1999 konstante Unterschiede im Engagement der Geschlechter. Frauen engagieren sich für Schule, Kindergarten, Kirche, Religion, im sozialen und Gesundheitsbereich stärker als Männer, während diese etwa bei der Politik, dem lokalen Bürgerengagement sowie der beruflichen Interessenvertretung deutlich engagierter sind (BMFSFJ 2010, S. 39 f.). Wie die besonders großen Unterschiede bei den Petitionen zu

erklären sind, bedürfte weiterer und komplexerer Forschungsansätze.¹⁸

Was die Beteiligung an politischen Aktivitäten angeht, sind gewisse Veränderungen in die eine oder andere Richtung festzustellen, aber kein klarer Trend. Die Einreicher Öffentlicher Petitionen im Jahr 2009 sind um fünf Prozentpunkte häufiger in einer Partei Mitglied als 2007. Dagegen sind ihre Anteile an den sonstigen politischen Beteiligungsformen (Mitgliedschaften in Gewerkschaften oder Berufsverbänden, Unterschriftensammlungen, Kontakt zu Personen in Politik und Verwaltung, Teilnahme an Demonstrationen) im Vergleich zu 2007 eher geringer geworden. Insgesamt liegen die Einreicher Öffentlicher Petitionen 2007 wie 2009 mit ihrem politischen Engagement aber deutlich über dem Bevölkerungsdurchschnitt.

Bei den Internetaktivitäten fällt insbesondere auf, dass die Nutzung von Gesprächsforen oder Chats sowie von Computerspielen extrem zugenommen hat. Auch dies ist vermutlich mit auf die deutliche Verjüngung der Einreicher Öffentlicher Petitionen im Jahr 2009 gegenüber 2007 zurückzuführen.

Präferenzen bezüglich des Einreichungsweges

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Einreicher herkömmlicher Petitionen 2009, die zu drei Viertel (75,9 Prozent) Internetnutzer sind (2007: 67,3 Prozent) (Tabelle II.3), trotzdem für die Einreichung ihrer Petition nur teilweise das Internet nutzen. Der Anteil unter den Einreichern herkömmlicher Petitionen, die auch Internetnutzer sind und dieses zur Einreichung ihrer Petition nutzen, nimmt aber von 37,9 Prozent im Jahr 2007 auf 47,4 Prozent im Jahr 2009 zu. Immer noch nutzt aber die Mehrzahl dieser Petenten, die prinzipiell das Internet zur Einreichung nutzen könnten, den herkömmlichen, brieflichen Weg.

Auf die Frage, welchen Weg der Übersendung sie bevorzugen würden – Brief, Telefon, Internet, persönliche Vorsprache (Mehrfachantworten waren möglich) –, gab es im Vergleich zwischen Internetnutzern und Nichtnutzern bei der Gruppe der Einreicher herkömmlicher Petitionen in der Befragung aus dem Jahr 2009 zwei klar unterscheidbare Muster:

Die Nichtnutzer des Internets präferierten eindeutig den Brief (82,4 Prozent) und verwarfen das Internet (100 Prozent). Die Nutzer des Internets zogen dagegen nicht in gleicher Weise das Internet vor. Diese Gruppe ist vielmehr in dieser Frage gespalten: 53,3 Prozent sprechen sich für den Brief aus und 49,7 Prozent für das Internet.

Die alternativen, derzeit nicht angebotenen Einreichungsmöglichkeiten Telefon oder persönliche Vorsprache werden allerdings in beiden Gruppen nur von einer Minderheit präferiert. Das Telefon wird von 4,7 Prozent der

¹⁸ Für hilfreiche Hinweise zum Thema Geschlechterdifferenzen sei Petra Böhnke und Tobias Escher gedankt.

Einreicher herkömmlicher Petitionen (dabei von 9,8 Prozent der Nichtnutzer des Internets und von 3,1 Prozent der Internetnutzer) und die persönliche Vorsprache von insgesamt 16,5 Prozent als Weg der Übermittlung von Petitionen bevorzugt (dabei von 15,7 Prozent der Nichtinternetnutzer und von 16,8 Prozent der Internetnutzer).

Interessant ist die im Vergleich zum Telefon besondere Wertschätzung der persönlichen Vorsprache (4,7 Prozent vs. 16,5 Prozent). In der Bevölkerungsbefragung von 2008 zur Nutzung und zum Ansehen des Petitionswesens in Deutschland (Forschungsgruppe Wahlen 2008, S. 90 ff.) tritt dieser Wunsch nach persönlicher Vorsprache noch deutlicher zum Vorschein. Hier war es insgesamt mehr als jeder vierte Befragte (26,7 Prozent), der diesen Weg für die Einreichung einer Petition präferieren würde. Dies mag ein Hinweis darauf sein, dass weitere Bevölkerungsgruppen über diesen Weg erreichbar wären, die derzeit unter den Petenten eher unterrepräsentiert sind. Diese Vermutung wird dadurch gestützt, dass in der Bevölkerungsbefragung von 2008 die persönliche Vorsprache für eine Petition überproportional priorisiert wird von jungen (bis 34 Jahre) Hauptschulabsolventen (mit 46,4 Prozent), von un- oder angelernten Arbeitern (42,4 Prozent) sowie von Personen, die die Gefahr des Verlustes ihres Arbeitsplatzes befürchten (36,3 Prozent).

Vergleicht man abschließend die Einreicher herkömmlicher Petitionen mit den Einreichern Öffentlicher Petitionen im Jahr 2009, dann bestätigt sich im Wesentlichen, was schon 2007 sichtbar war (Riehm et al. 2009a, S. 226 ff.): Die Einreicher Öffentlicher Petitionen sind im Vergleich zu den Einreichern herkömmlicher Petitionen noch häufiger männlich, eher zu den jüngeren Altersgruppen (bis 39 Jahre) gehörend, stärker politisch aktiv und

(natürlich) in einem deutlich stärkeren Ausmaß im Internet aktiv. Das bestätigt eine immer wieder vorgetragene These, dass der Effekt des Interneteinsatzes in Bezug auf politische Partizipation insbesondere darin besteht, dass sozial Privilegierte und politisch überdurchschnittlich Engagierte durch den Interneteinsatz in ihrem Engagement weiter gefördert werden, die sozial unterprivilegierten, bildungsfernen und weniger politisch aktiven Gruppen damit aber nicht erreicht werden (Escher 2010).

2.5 Zulassung Öffentlicher Petitionen

In den folgenden Kapiteln wird entlang des Petitionsverfahrens auf zentrale Verfahrensschritte eingegangen. Begonnen wird mit der Zulassung Öffentlicher Petitionen, dann mit der Mitzeichnung in Kapitel II.2.6 fortgefahren und in Kapitel II.2.7 die Bedeutung der Diskussionsforen ausführlicher diskutiert. Am Ende des Verfahrens steht für einige Petitionen eine öffentliche Ausschusssitzung (Kapitel II.2.8) und schließlich eine Bewertung des Erfolgs der Petition insgesamt (Kapitel II.2.9).

Schon während des Modellversuchs war die Zulassungsquote der Öffentlichen Petitionen mit 37,3 (2006) bzw. 38,5 Prozent (2007) nicht sehr hoch, was zu einigem Unmut unter den Petenten geführt hatte. Mit der Ablösung des schottischen Systems im Oktober 2008 durch ein eigenes Bundestagssystem, vielleicht auch bedingt durch ein besonders aktives Petitionsjahr im Kontext der Bundestagswahlen, sind die eingereichten Öffentlichen Petitionen im Jahr 2009 auf einen bisherigen Spitzenwert von 5 113 angestiegen – das ist das Fünffache des Wertes aus dem Jahr 2008. Gleichzeitig hat die Zulassungsquote mit 13,8 Prozent im Jahr 2010 auf fast ein Drittel der Werte aus dem Modellversuch weiter deutlich abgenommen (Tabelle II.5).

Tabelle II.5

Zulassung Öffentlicher Petitionen von 2006 bis 2010

Jahr	eingereichte Öffentliche Petitionen		davon als Öffentliche Petition zugelassen	
	absolut	%	absolut	%
2006	761	100,0	284	37,3
2007	632	100,0	243	38,5
2008	1.033	100,0	306	29,6
2009	5.113	100,0	701	13,7
2010	4.039	100,0	559	13,8

Quelle: Werte für 2006 und 2007 nach Riehm et al. 2009a, S. 222, für 2008 bis 2010 nach Petitionsausschuss 2011, S. 6 f., interne Petitionsstatistik des Deutschen Bundestages sowie eigenen Berechnungen

2.5.1 Die Regeln zur Zulassung Öffentlicher Petitionen

Die „Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (öP) gemäß Ziffer 7.1 (4) der Verfahrensgrundsätze“ (Petitionsausschuss 2010, S. 97 f.) enthält das Regelwerk für die Entscheidungen über die Zulassung Öffentlicher Petitionen. Zu den allgemeinen Zielen Öffentlicher Petitionen führt die Richtlinie zunächst aus, dass damit „ein öffentliches Forum zu einer sachlichen Diskussion wichtiger allgemeiner Anliegen geschaffen werden (soll), in dem sich die Vielfalt unterschiedlicher Sichtweisen, Bewertungen und Erfahrungen darstellt. Dieses Forum soll allen Teilnehmern – Bürgerinnen und Bürgern sowie den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – eine Möglichkeit bieten, vorgetragene Sachverhalte und Bitten zur Gesetzgebung wie auch Beschwerden aus unterschiedlichen Sichtweisen kennen zu lernen und in die eigene Meinungsbildung einzubeziehen. Der Ausschuss möchte erreichen, dass ein möglichst breites Themenspektrum auf seiner Internetseite angeboten und möglichst viele Petenten ihr Anliegen vorstellen können.“

Öffentliche Petitionen werden als „zusätzliches Angebot“ des Petitionsausschusses charakterisiert, für die es keinen Rechtsanspruch gibt (Ziffer 1 der Richtlinie). Durch die Ablehnung der Veröffentlichung entstünden dem Petenten im parlamentarischen Prüfverfahren keine Nachteile, da sie wie jede andere Petition nach den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen behandelt würden.

Die Richtlinie benennt dann in Ziffer 2 zwei positive Merkmale für die Zulassung als Öffentliche Petition: Sie muss ein Anliegen von allgemeinem Interesse zum Gegenstand haben, und das Anliegen muss für eine sachliche öffentliche Diskussion geeignet sein. Dass diese Kriterien einen weiten Entscheidungsspielraum eröffnen, ist evident.

In Ziffer 3 der Richtlinie werden zusätzlich diejenigen Kriterien genannt, die – neben der Beachtung von Ziffer 2 – auf jeden Fall zu einer Nichtzulassung führen. Danach darf eine Öffentliche Petition nicht gegen die Menschenwürde oder die Sittengesetze verstoßen, zu Straftaten oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung aufrufen, die Persönlichkeitsrechte anderer verletzen oder sich einer der Würde des Parlaments unangemessenen Sprache bedienen. Dies ist sicher unstrittig und im Übrigen in ähnlicher Form für alle Petitionen in Ziffer 7.3 in den Verfahrensgrundsätzen über die Behandlung von Bitten und Beschwerden festgelegt (Petitionsausschuss 2010, S. 91). Klar definiert, aber trotzdem umstritten, sind die Anforderungen, dass Öffentliche Petitionen keine Links auf andere Webseiten enthalten und nur in deutscher Sprache verfasst sein dürfen. Ablehnungskriterien wie „offensichtlich unsachlich“ oder „von falschen Voraussetzungen ausgehend“ eröffnen dagegen erneut Ermessensspielräume.

Ziffer 4 der Richtlinie führt dann weitere „Kann-Bestimmungen“ für eine Nichtzulassung auf. Hierunter finden sich Kriterien, die für den Petenten oft nur schwer nachvollziehbar sind. So kann von einer Veröffentlichung abgesehen werden, wenn der Ausschuss in der Wahlperiode bereits in einer „im Wesentlichen sachgleichen Angele-

genheit“ entschieden hat oder eine sachgleiche Petition sich noch in der parlamentarischen Prüfung befindet. Eine Veröffentlichung kann auch unterbleiben, wenn sie offensichtlich erfolglos bleiben wird oder der Petent bereits mit Öffentlichen Petitionen an den Bundestag vertreten ist. Außerdem kann auf die Veröffentlichung verzichtet werden, wenn die „technischen oder personellen Kapazitäten“ des Bundestages nicht gewährleistet sind.

2.5.2 Daten zu den Gründen der Nichtzulassung

Die Problematik einer Zulassungsquote, die sich einer 10 Prozent-Marke nähert, wird auch im Deutschen Bundestag registriert. So wurden genauere Erhebungen über die Gründe der Nichtzulassung vorgenommen und Lösungsmodelle diskutiert.

Nach den vorliegenden Auswertungen des Ausschussdienstes für das erste Quartal 2010 wurden 53 Prozent der 1 558 nichtzugelassenen Öffentlichen Petitionen nicht zugelassen, da sie Mehrfachpetitionen darstellten (Ziffer 2.2 und 4a und b der Richtlinie). Man hofft, durch das neu zu entwickelnde E-Petitionssystem eine Abhilfe für dieses Problem zu schaffen (Kapitel II.2.2). Dieses soll im Eingabeprozess eine obligatorische Abfrage nach bereits vorhandenen, thematisch ähnlichen Petitionen enthalten. Solche „Themenchecks“ gab es auch beim E-Petitionssystem des Premierministers in Großbritannien¹⁹ (Kapitel III.2.2) und gibt es z. B. bei abgeordnetenwatch.de (TAB 2010). Es soll damit verhindert werden, dass gleiche oder sehr ähnliche Fragen mehrfach an Abgeordnete gestellt werden.

Es stellen sich darüber hinaus weitergehende Fragen: Die Suche nach thematisch ähnlichen, bereits vorliegenden Petitionen wird vermutlich nur bei den Öffentlichen Petitionen erfolgen, da auch nur diese im System gespeichert sind. Die Richtlinie bezieht sich aber auf alle Petitionen, auch auf die nichtöffentlichen. Diese Bezugnahme auf nichtöffentliche Petitionen ist heute schon ein Problem, da die Begründung, es gebe bereits eine ähnliche (nicht-öffentliche) Petition, vom Einreicher gar nicht nachgeprüft werden kann. Diese Problematik tritt in ähnlicher Weise auch dann auf, wenn der Ausschussdienst nach Ziffer 2.2 der Richtlinie die eingereichte Öffentliche Petition als „gleichgerichtet“ einer schon bereits vorhandenen zuordnet, wie dies in ähnlicher Weise bei Massenpetitionen geschieht. Denn die Zuordnung zu einer nichtöffentlichen Petition ist für den Petenten nicht nachvollziehbar, weil er die nichtöffentliche Petition nicht kennen kann und darf. Dazu kommt der Ermessensspielraum bei der Beurteilung dessen, was als gleichgerichtet oder im Wesentlichen sachgleich gilt. Der Petent hat formal keine Möglichkeiten, solche Entscheidungen zu überprüfen oder anzufechten, da die Öffentlichen Petitionen als freiwillige und zusätzliche, nicht einklagbare Leistung des Petitionsausschusses angesehen werden.

Ein weiteres Problem kann darin liegen, dass die neueingereichte Petition zwar sachgleich oder gleichgerichtet zu

¹⁹ Vgl. „Duplicates“ auf der archivierten Seite „EPetitions: facts, figures and progress“ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/www.number10.gov.uk/Page11051> (28.2.2011).

einer bereits vorhandenen ist, die politischen Umstände sich aber zwischenzeitlich verändert haben. So wurde beispielsweise schon in der letzten, 16. Legislaturperiode eine Öffentliche Petition gegen das Projekt Stuttgart 21 eingereicht („Eisenbahnliegenschaftswesen – Hauptbahnhof Stuttgart“, 3.132 Mitzeichnungen und 42 Diskussionsbeiträge) und zum 20. November 2008 zugelassen und befindet sich seit dem 3. Januar 2009 in der parlamentarischen Prüfung. Abgesehen davon, dass die Petition in erster Linie mit dem Gesichtspunkt des Denkmalschutzes argumentiert, ist für die Bürger mit Sicherheit schwer nachvollziehbar, dass nach den Massenprotesten und dem Schlichtungsverfahren 2010 in einer politisch ganz anderen Situation keine weitere „S21-Petition“ mehr zugelassen wurde.

In der Reihenfolge ihrer Häufigkeit werden als weitere Gründe für die Nichtzulassung öffentlicher Petitionen (im 1. Quartal 2010) genannt:

- 8,3 Prozent „als öffentliche Petition ungeeignet“ (Ziffer 2.1 der Richtlinie),
- 7,5 Prozent „offensichtlich erfolglos“ (Ziffer 4e der Richtlinie),
- 5,7 Prozent „offensichtlich unsachlich“ oder von „falschen Voraussetzungen“ ausgehend (Ziffer 3f der Richtlinie),
- 3,6 Prozent wegen Nichtzuständigkeit des Bundestages an einen Landtag abzugeben,
- 2,4 Prozent wegen Nichtzuständigkeit des Bundestages und eines Landtages gar nicht behandelbar.

Während die ersten drei Gründe eher zu den breit interpretierbaren, „weichen“ Kriterien gehören, zählt die Nichtzuständigkeit des Bundestages eher zu den nachvollziehbaren Gründen.

Alle weiteren Gründe kommen sehr viel seltener oder gar nicht vor. Der Anteil nichtzugelassener Öffentlicher Petitionen, bei denen es sich um eine „persönliche Bitte oder Beschwerde“ handelt, liegt bei 1,5 Prozent. Die Verletzung von Persönlichkeitsrechten (Ziffer 3h) oder die Gefährdung des sozialen Friedens bzw. der internationalen Beziehungen (Ziffer 4c der Richtlinie) kommt mit 0,7 Prozent bzw. 0,5 Prozent sehr selten vor.

In der Auswertung des Ausschussdienstes tauchten als Grund einer Nichtzulassung nicht die mangelnden „technischen oder personellen Kapazitäten“ auf (Ziffer 4f der Richtlinie). Gleichwohl ist es offensichtlich, dass dieses Kriterium bei allen Entscheidungen zusätzlich mit erwogen wird. Es ist nachvollziehbar, dass das „Management“ einer etwa fünffachen Menge Öffentlicher Petitionen nicht ohne Weiteres mit dem vorhandenen Personal bewerkstelligt werden kann. Es ist sicher auch so, dass das Petitionsrecht ja nicht angetastet, sondern nur die Zulassung als Öffentliche Petition verweigert wird. Dies wirft gleichwohl die Frage nach dem Status der Öffentlichen Petitionen auf.

Im Übrigen werden über die Zulassung oder Nichtzulassung einer Öffentlichen Petition – mit wenigen Ausnahmen, etwa bei einer Überweisung an einen Landtag – immer die Obleute unterrichtet.

Die geringen Zulassungsquoten für Öffentliche Petitionen sind aber nicht nur „objektiv“ und statistisch nachweisbar, sondern werden auch von den Petenten selbst problematisiert. So befassen sich im Forum für „Weiterentwicklungsvorschläge“ (<https://epetitionen.bundestag.de/?board=1.0>) zwei Themenstränge mit dieser Problematik („Willkürliche Ablehnung einer öffentlichen Petition“, „Einstellungskriterien für Petitionen“), die, was die Zahl der Aufrufe und der Beiträge angeht, zu den aktivsten des gesamten Forums gehören.

Diese subjektive Unzufriedenheit bildet sich auch in den vom TAB durchgeführten Befragungen von Petenten ab (Zentrallog 2010a, S. 42, Abbildung 23). Diese wurden danach gefragt, ob sie die Begründung für die Nichtzulassung als Öffentliche Petition für nachvollziehbar halten. Sowohl 2007 als auch 2009 konnte mehr als die Hälfte der Petenten die Begründung nicht nachvollziehen, und diese Unzufriedenheit stieg von 54,7 Prozent im Jahr 2006 auf 59,8 Prozent im Jahr 2009 an.²⁰

Das „Zulassungsproblem“ scheint gegenwärtig eine der zentralen Herausforderungen der weiteren Entwicklung des Petitionswesens beim Deutschen Bundestag zu sein.²¹ In Kapitel V.2.1 wird das Thema wieder aufgegriffen und es werden einige Optionen zum Umgang mit diesem Problem diskutiert.

2.6 Mitzeichnung von Öffentlichen Petitionen

Seit Einführung Öffentlicher Petitionen im September 2005 wurden die etwa 2.100 Öffentlichen Petitionen insgesamt über 3 Mio. Mal über das Internet mitgezeichnet (Stand: November 2010).²² Nur 0,3 Prozent bzw. neun Öffentliche Petitionen erhielten mehr als 50 000 Unterschriften. Dieses Quorum muss innerhalb von drei Wochen²³ erreicht werden, damit der Petent oder die Petentin zu einer öffentlichen Ausschusssitzung eingeladen werden. 14 weitere Petitionen, die sich nicht des Internets be-

²⁰ Man muss davon ausgehen, dass unter den befragten Petenten weniger mit nichtzugelassenen Öffentlichen Petitionen vorhanden sind (nämlich 64,3 Prozent im Jahr 2009) als die Statistik des Bundestages ausweist (86,3 Prozent), was auf eine gewisse Verzerrung bei der Beteiligung an der Umfrage hinweist. Die tatsächliche Kritik an der Nachvollziehbarkeit der Begründung zur Nichtzulassung dürfte deshalb noch größer sein.

²¹ Aus verfassungsrechtlicher Sicht diskutiert Guckelberger (2008, S. 92 ff.) das Verfahren der Zulassung Öffentlicher Petitionen.

²² Prinzipiell ist es auch möglich, zusätzlich zu den Onlinemitzeichnungen unter <https://epetitionen.bundestag.de> weitere Mitzeichnungen per Fax oder auf Papier zu einer Öffentlichen Petition einzureichen.

²³ Die Verwirrung über die Bedeutung der Dreiwochen- und Sechswochenfrist besteht seit Beginn des Modellversuchs. Das Quorum bei Öffentlichen Petitionen von 50 000 Mitzeichnungen für die Einladung zu einer Öffentlichen Ausschusssitzung muss innerhalb von drei Wochen erreicht werden. Sechs Wochen werden allerdings die Öffentlichen Petitionen zur Mitzeichnung und Diskussion ins Internet gestellt. Es gibt Bestrebungen, dieses Verwirrspiel zugunsten einer einheitlichen Frist aufzulösen. Bei herkömmlich eingereichten Petitionen gibt es im Übrigen überhaupt keine „Mitzeichnungsfrist“ innerhalb deren das Quorum erreicht sein muss. Das liegt daran, dass herkömmlich eingereichte Petitionen normalerweise bereits mit Unterschriftenlisten eingereicht werden, während für eine Öffentliche Petition erst Mitzeichner im Internet geworben werden können, wenn diese beim Bundestag eingereicht und als Öffentliche Petition zugelassen wurde.

Abbildung II.7

**Petitionsportal des Bundestages:
Ausschnitt einer Mitzeichnungsliste**

Petition: Verbraucherschutz - Keine Verwendung von mit Bisphenol beschichtetem Thermopapier (675)

Seiten: << 1 [2] 3 4 ... 68 >> ↗ Petition mitzeichnen ✎ Einträge pro Seite: 10

Nr.	Mitzeichner	Land/Bundesland	Datum der Mitzeichnung
668	Meyer, Klaus	Deutschland / Nordrhein-Westfalen	07.11.2011
667	Gruska, Daniel	Deutschland / Hessen	07.11.2011
666	Staubitz, Deborah	Deutschland / Bayern	07.11.2011
665	Poerschke-Pätzold, Cornelia	Deutschland / Nordrhein-Westfalen	07.11.2011
664	Schmidt, Torsten	Deutschland / Nordrhein-Westfalen	07.11.2011
663	Hadwich, Helmut	Deutschland / Bayern	07.11.2011
662	Schweden, Karl-Heinz	Deutschland / Nordrhein-Westfalen	07.11.2011
661	Möller, Rüdiger	Deutschland / Niedersachsen	07.11.2011
660	Werner, Stefan	Deutschland / Hessen	06.11.2011
659	Buberl, Peter Georg	Deutschland / Bayern	06.11.2011

Seiten: << 1 [2] 3 4 ... 68 >> ↗ Petition mitzeichnen ✎ Einträge pro Seite: 10

Quelle: <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;petition=20125;sa=sign> (19.10.2011)

dient oder Internet und herkömmliche Mitzeichnungsverfahren kombiniert eingesetzt hatten, haben das Quorum ebenfalls erreicht. Das sind insgesamt 23 Petitionen, die seit Beginn der 16. Legislaturperiode im September 2005 bis Juni 2011 das Quorum von 50 000 Mitzeichnungen erreicht haben. Bezogen auf alle etwa 100 000 Petitionen dieses Zeitraums handelt es sich dabei um einen minimalen Anteil. Abbildung II.7 zeigt den Ausschnitt einer Mitzeichnungsliste.

Es ist jedoch nicht so, dass es unproblematisch wäre und nicht mehr als einiger „Klicks“ bedürfte, um für eine Petition das geforderte Quorum oder zumindest eine beachtliche Anzahl von Mitzeichnungen zu erreichen.²⁴ Der Petent, wenn er Mitzeichnungen unter seine Petition sammeln will, muss diese zunächst in geeigneter Weise in der Öffentlichkeit bekannt machen. Ist dies gelungen, muss die Aufmerksamkeit der Interessierten geweckt werden, und diese müssen bereit sein, Zeit aufzuwenden und aktiv zu werden, um die Petition zu unterstützen. All dies ist, trotz E-Mail und sozialer Netzwerke à la Facebook, kein Selbstläufer. Für die eigentliche Zeichnung muss der oder die Interessierte beim Petitionsportal des Deutschen Bundestages registriert sein. Erfahrenen Internetnutzern, die solche Registrierungen gewohnt sind, wird dies in der Regel keine Schwierigkeiten bereiten. Unerfahrene Nutzerinnen und Nutzer dagegen sind, wie die Tests des TAB in Zusammenarbeit mit ZebraLog gezeigt haben (ZebraLog 2009) und wie man aus Diskussionen mit Petenten und den einschlägigen Foren weiß, immer wieder daran gescheitert. Nach der Registrierung muss die entsprechende Petition gefunden und über die Liste der Mitzeichnungen dann tatsächlich per Mausklick gezeichnet werden. Per E-Mail wird man zusätzlich über die erfolgte Mitzeichnung informiert. Bei einer versehentlichen Zeichnung

oder einem Sinneswandel ist eine Rücknahme jederzeit während der sechswöchigen Zeichnungsfrist möglich.

2.6.1 Authentifizierung und Missbrauchsgefahr

Immer wieder wurde diskutiert, ob durch Mehrfachmeldungen unter verschiedenen E-Mail-Adressen oder durch die Angabe falscher Namen und Adressen ein Missbrauch des Petitionssystems möglich sei. Der Bundestag achtet darauf, dass ein solcher Missbrauch möglichst nicht vorkommt.

Die mit dem neuen System 2008 eingeführte Registrierung, die das alte System nicht kannte, ist ein Schritt in diese Richtung. Automatisch wird dabei überprüft, ob die angegebene E-Mail-Adresse gültig und aktiv ist. Es wird des Weiteren automatisch überprüft, ob von einem Computer mehrere Mitzeichnungen erfolgen, egal mit welcher Registrierung und E-Mail-Adresse. Dieser Schutz vor massenhaften Mitzeichnungen hat aber die unschöne Folge, dass Familienmitglieder vom einzigen häuslichen Computer aus nur eine Mitzeichnung tätigen können.²⁵

Eine weitere Hürde gegen automatisierte Mitzeichnungen durch Computer (Spam) bietet die im neuen System vorhandene visuelle Verifizierung (eine Variante des Captcha, was für „Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart“ steht). Geprüft wird auch, ob Fantasienamen (Micky Maus) oder Fantasieadressen (Entenhausen) angegeben werden, und auch solche Registrierungen werden gelöscht. Insgesamt wird der Eindruck durch den Ausschussdienst vermittelt, dass ein Missbrauch größeren Ausmaßes noch nicht vorgekommen sei.

²⁴ Zur kontroversen Debatte über „clicktivism“ siehe u. a. Karpf 2010, Shulman 2009, White 2010.

²⁵ Automatisch wird dabei die IP-Adresse des Computers überprüft. Ist diese für eine zweite Mitzeichnung identisch mit einer vorherigen, wird diese nicht akzeptiert.

Dass die Anforderungen an die Authentifizierung aber auch nicht zu hoch geschraubt werden müssen, wird damit begründet, dass die Zeichnung einer Petition nur unterstützenden, aber keinen entscheidenden Charakter habe. Auch auf Papier eingereichte oder per Fax übermittelte Unterschriftenlisten zu Sammel- oder Massenpetitionen werden im Petitionsausschuss schon allein aus Kapazitätsgründen höchstens stichprobenartig überprüft. Es wäre aber schwer begründbar, so die Auffassung des Petitionsausschusses, für Öffentliche Petitionen höhere Anforderungen an die Authentifizierung der Mitzeichnungen zu stellen als für herkömmliche Massen- und Sammelpetitionen.

2.6.2 Anzahl der Mitzeichnungen bei Petitionen

Massen- und Sammelpetitionen hat es schon immer gegeben. Artikel 17 des Grundgesetzes macht ausdrücklich deutlich, dass Petitionen „einzeln oder gemeinsam“ eingereicht werden können. So wurde etwa in der 3. Wahlperiode (1957 bis 1961) eine Petition mit fast 300 000 Unterschriften zur Rot-Kreuz-Konvention gegen Atomwaffen oder in der 4. Wahlperiode (1961 bis 1965) eine Petition zur Urheberrechtsform mit 500 000 Unterschriften eingereicht (Petitionsausschuss 1979, S. 47). Nach einer internen Auswertung der Bundestagsverwaltung (Vermerk vom 26. Januar 2005) über

die Anzahl der Unterschriften bei Massen- und Sammelpetitionen zwischen dem 1. Januar 1994 und dem 15. Dezember 2004 gab es innerhalb dieses Zeitraums zehn Petitionen mit mehr als hunderttausend Unterschriften und 27 Petitionen mit mehr als 50 000 Unterschriften. Zuletzt hatte im Oktober 2010 eine Petition zur Aufnahme des Umweltschutzes in das Grundgesetz eine gewisse mediale Aufmerksamkeit erregt, die von Greenpeace mit 334 000 Unterschriften, die seit April 2007 gesammelt wurden, dem Petitionsausschuss übergeben wurden. So zeigt sich deutlich, dass Sammel- und Massenpetitionen auch schon vor dem Internet beträchtliche Unterstützerzahlen erreichen konnten und immer schon ein Mittel der politischen Mobilisierung und des Erreichens öffentlicher Aufmerksamkeit waren. Es ist sogar so, dass die Anzahl der Unterstützer bei den Massenpetitionen aus den 1950er und 1960er Jahren mit mehreren hunderttausend Unterschriften bei Öffentlichen Petitionen bisher noch gar nicht erreicht wurde.

Tabelle II.6 zeigt, dass die große Mehrzahl der Öffentlichen Petitionen weniger als 1.000 Mitzeichnungen erhält. In der Phase des Modellversuchs mit dem schottischen Softwaresystem waren dies 77,3 Prozent und seit Oktober 2008 mit der bundestageeigenen Neuentwicklung sogar 87,5 Prozent aller Öffentlichen Petitionen.

Tabelle II.6

Mitzeichnungen von Öffentlichen Petitionen

Jahr	Öffentliche Petitionen*			
	9/2005 bis 9/2008		10/2008 bis 10/2010	
	absolut	%	absolut	%
Öffentliche Petitionen insgesamt	671	100,0	1.996	100,0
Öffentliche Petitionen mit Onlinemitzeichnungen ...				
50.000 und mehr	2	0,3	7	0,4
10.000 bis 49.000	21	3,1	15	0,8
1.000 bis 9.999	129	19,2	227	11,4
1 bis 999	519	77,3	1.747	87,5
Onlinemitzeichnungen gesamt	1.148.726	–	1.972.026**	–
Onlinemitzeichnungen je Öffentlicher Petition (Mittelwert)	1.712	–	1.032**	–
maximaler Onlinemitzeichnungswert	128.193	–	134.015	–

* Berücksichtigt werden nur Öffentliche Petitionen in der parlamentarischen Prüfung und abgeschlossene Öffentliche Petitionen, nicht aber Öffentliche Petitionen in der Mitzeichnung.

** Anzahl der Mitzeichnungen nach petition24.de (20.11.2010). Dabei gibt es leichte Abweichungen in Bezug auf die zugrundegelegten Petitionen. Petition24.de gibt 1.990 Öffentliche Petitionen an, davon 1 911 in der parlamentarischen Prüfung bzw. abgeschlossen. Der Deutsche Bundestag zeigt zum Abrufdatum 20. November 2010 unter <https://epetitionen.bundestag.de> insgesamt 1 996 Öffentliche Petitionen, davon 1 920 in der parlamentarischen Prüfung bzw. abgeschlossen.

Quelle: Für das alte (schottische) Softwaresystem von September 2005 bis September 2008 www.demokratieonline.de/modules/content/liste.php?Zeichnung=18 (20.11.2010). Der Petitionsausschuss 2009, S. 9, gibt leicht abweichende Werte an: 1 144 859 Mitzeichnungen bei 667 Öffentlichen Petitionen. Für das neue System von Oktober 2008 bis Oktober 2010 <https://epetitionen.bundestag.de>, <http://petition24.de> (20.11.2010) mit eigenen Berechnungen

Das ist durchaus ein erstaunliches Ergebnis: Obwohl die Einreichungen und die Zulassungen Öffentlicher Petitionen mit der neuen Software deutlich zugenommen haben, ist die Anzahl der Mitzeichnungen nicht entsprechend gewachsen. Der Durchschnittswert der Mitzeichnungen je Öffentlicher Petition ist vielmehr von 1.712 (im Zeitraum von 2005 bis 2008) auf 1.032 (im Zeitraum von 2008 bis 2010) auffallend gesunken.²⁶

Bisher lag der maximale Wert der Onlinemitzeichnung einer Petition bei 134.015 (bei der Petition gegen die sogenannte Internetsperre „Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten“ aus dem Jahr 2009). Welche Petition wird als nächstes diesen „Rekord“ brechen? Vor allem stellt sich aber die Frage, ob die Größenordnung von hunderttausend Mitzeichnungen schon das Maximum ist, was vom Bundestagssystem für Öffentliche Petitionen bewältigt werden muss? Vermutlich nein. Petitionen mit mehreren Hunderttausend oder gar Millionen Mitzeichnungen sind vor dem Hintergrund der deutschen (s. o.) oder auch ausländischer Erfahrungen (etwa in Großbritannien, Kapitel III.2.2 und Riehm et al. 2009a, S. 151 ff.) vorstellbar. Oder man denke an ein Szenario, in dem sich eine einflussreiche, mitgliederstarke Organisation (z. B. der ADAC) und eine auflagen- und mobilisierungsstarke Zeitung (z. B. die Bild-Zeitung) zusammenschließen, und eine Öffentliche Petition an den Bundestag initiieren. Millionen von Unterschriften – z. B. unter eine Petition gegen die mögliche Einführung einer PKW-Maut – sind dann durchaus möglich. Der Bundestag ist jedenfalls gut

²⁶ Dass E-Petitionsplattformen mit Mitzeichnungsfunktion nicht automatisch zu hohen Mitzeichnungszahlen führen, zeigen auch die Erfahrungen in Großbritannien. Nur 7 Prozent aller Petitionen erhielten beim Petitionssystem des Premierministers zwischen 2006 und 2010 mehr als 500 Mitzeichnungen (Kapitel III.2.2). Beim Schottischen Parlament erhielten 30 Prozent der eingereichten Petitionen zwischen 1999 und 2006 mehr als 100 Mitzeichnungen (Kapitel III.3.1).

beraten, Vorsorge für einen solchen „Massenansturm“ zu treffen und die Rechnerkapazitäten seiner E-Petitionsplattform entsprechend auszulegen.

2.6.3 Bewertungen durch die Petenten

In allen durchgeführten Befragungen von Petenten ergab sich eine hohe Zustimmung zur internetgestützten Mitzeichnung. Die hohen bis sehr hohen Zustimmungsraten zur Mitzeichnungsfunktion lagen zwischen 77,3 und 99,3 Prozent (Tabelle II.7). Dabei bewerteten die Einreicher Öffentlicher Petitionen dieses Merkmal höher als die Einreicher herkömmlicher Petitionen.

2.6.4 Anzahl der Petitionen pro Mitzeichner

Immer wieder wird diskutiert, ob nicht viele der registrierten Nutzer auf der E-Petitionsplattform des Bundestages fast beliebig viele Petitionen mitzeichnen würden, nach dem Motto, dass die nächste Petitionsmitzeichnung nur einen Klick entfernt ist. Jungherr/Jürgens (2010) haben u. a. dies auf Basis der Daten der Mitzeichner zwischen Oktober 2008 und Januar 2010 detailliert untersucht. Der aus dem öffentlichen Petitionssystem des Deutschen Bundestages gewonnene Datensatz umfasste 886 Öffentliche Petitionen, 495 611 (anonymisierte) Nutzer und Mitzeichner sowie 1 099 541 Mitzeichnungsakte. Zu jedem Mitzeichnungsakt enthält der Datensatz die eindeutige Identifikationsnummer der unterzeichneten Petition, das Datum der Mitzeichnung sowie die Mitzeichneridentifikation.

Tatsächlich gab es einzelne Nutzer, die in diesem etwa 16-monatigen Zeitraum bis zu 500 Petitionen unterzeichnet haben. Diese sind aber die große Ausnahme. Die meisten, nämlich 83,8 Prozent der Mitzeichner, hatten nicht mehr als eine oder zwei Petitionen gezeichnet. Sie werden bei Jungherr/Jürgens „single issue stakeholders“

Tabelle II.7

Interesse der befragten Petenten an der Mitzeichnung von Petitionen

Befragungen	n	%
Einreicher herkömmlicher Petitionen 2007	452	87,4
Einreicher Öffentlicher Petitionen 2007	340	98,2
Einreicher herkömmlicher Petitionen 2009	179	83,2
Einreicher Öffentlicher Petitionen 2009	196	98,5
Einreicher herkömmlicher Petitionen 2009 nach Abschluss	110	77,3
Einreicher Öffentlicher Petitionen 2009 nach Abschluss	153	99,3

Frage: „Der Bundestag bietet die Möglichkeit an, sogenannte Öffentliche Petitionen einzureichen. Wie interessant finden Sie die folgenden Merkmale von Öffentlichen Petitionen? ... können auf den Internetseiten des Bundestages mitgezeichnet werden.“ Die Fragen mussten auf einer vierstufigen Skala bewertet werden. In der Tabelle sind die zusammengefassten Kategorien „eher interessant“ und „sehr interessant“ bzw. „eher wünschenswert“ und „sehr wünschenswert“ angegeben.

Quelle: Zeballog 2007, 2010a

genannt. Die „heavy users“ dagegen, so Jungherr/Jürgens (2010, S. 152), seien eine zu kleine Gruppe, um das Gesamtergebnis bei den Mitzeichnungen der Petitionen zu beeinflussen. Außerdem sei der Effekt auf eine einzelne Petition ohnehin gleich Null, da jeder Nutzer eine Petition nur einmal zeichnen könne. Eine zweite Gruppe zeichnete sich dadurch aus, dass sie im untersuchten Zeitraum drei und mehr Petitionen unterschiedlicher Thematik und gegebenenfalls verteilt auf den gesamten Zeitraum oder auch in kurzer Folge nacheinander gezeichnet haben. Sie werden hier „activism consumers“ genannt und umfassen 16,2 Prozent der Mitzeichner. Ob sie die Mitzeichnung von Petitionen zum Selbstzweck oder „Hobby“ erkoren haben, wie die Autoren vielleicht vorschnell nahelegen, oder ob es sich einfach auch um politisch umfassend interessierte Bürger handelt, die das Petitionssystem für sich als sinnvolles Mittel politischer Partizipation entdeckt haben, kann anhand dieser Daten nicht entschieden werden.

2.6.5 Wirkungen auf das Petitionswesen

Gleichwohl kann man den Eindruck gewinnen, dass sich mit der Mitzeichnungsfunktion und der Einführung eines Quorums von 50 000 Mitzeichnungen für die Teilnahme an einer öffentlichen Ausschusssitzung die Sicht auf Petitionen geändert hat. Dies drückt sich schon darin aus, dass die Medien – teilweise auch die Petenten selbst – das 50 000-Quorum zum Maßstab von Erfolg oder Misserfolg einer Petition machen bzw. als Quorum für die Befassung des Petitionsausschusses überhaupt ansehen.²⁷ Dies ist natürlich nicht der Fall. Der Petitionsausschuss befasst sich auch mit Petitionen, die nur von einer Person gezeichnet sind. Aber zweifelsohne hat die Öffentliche Petition, die über die Mitzeichnungsfunktion eng mit dem Quorum für die öffentliche Ausschusssitzung verknüpft wird, – auch wenn dies kein Ziel der Reformer gewesen sein mag – eine neue Qualität gegenüber herkömmlichen Massen- und Sammelpetitionen, bei denen es „nur“ darum ging, öffentliche Unterstützung zu erzeugen und zu dokumentieren, aber sonst keine bevorzugte Behandlung erreicht werden konnte.

Das Petitionsrecht mit seinen beiden Kernfunktionen, Interessen- und Rechtsschutz sowie politischer Teilhabe, ist im Vergleich zu vielen anderen Rechtsschutz- und politischeneteiligungsverfahren in Bezug auf den Zugang extrem niedrigschwellig und gibt dem Einzelnen, kleinen Gruppen und Minderheiten eine besonders starke Position. Beim Petitionsrecht kommt es gerade nicht oder

nicht unbedingt darauf an, eine Legitimation für das Anliegen über eine breite politische Unterstützung oder gar eine Mehrheit in einer Abstimmung zu erreichen. Die Beurteilung von Petitionen in Medien und Öffentlichkeit danach, wie viele Mitzeichner sie gewonnen haben – ein Trend, dem sich auch die Politik nicht gänzlich entziehen kann –, verändert so ein typisches Charakteristikum des Petitionsrechts (Kapitel V.3.3).

2.7 Diskussionsforen zu Öffentlichen Petitionen

Die Mitzeichnung ist für sich gesehen kein besonders innovativer Modernisierungsschritt, denn Sammel- und Massenpetitionen an den Deutschen Bundestag gab es schon immer. Die eigentliche Innovation im Petitionswesen des Deutschen Bundestages 2005 war – neben der Öffentlichkeit von Petitionen – die Einführung von Diskussionsforen zu den Öffentlichen Petitionen. Die Abbildung II.8 zeigt einen Ausschnitt aus einem solchen Forum. So etwas, auch so etwas Ähnliches, gab es vorher nicht. Zum Zeitpunkt der Diskussion über diesen Modernisierungsschritt im Bundestag, 2003 bis 2005, galten Onlineforen als besonders modern und in der Diskussion um E-Demokratie als „mainstream“ – auch das TAB hatte hierzu einen Beitrag geleistet (Grunwald et al. 2006). Darüber hinaus waren Diskussionsforen ein integraler Bestandteil des schottischen Softwaresystems E-Petitioner; dieses für den Bundestag zu übernehmen, war eine geschickte Entscheidung, um die schnelle Realisierung des Modellversuchs in der vorzeitig beendeten 15. Legislaturperiode noch zu erreichen (Kapitel II.2.2).

In der bundestagsinternen Debatte um die Einführung des „Modellversuchs“ haben die Diskussionsforen – soweit ersichtlich – so gut wie keine Rolle gespielt. Eine gründliche Reflexion darüber, was mit ihnen bezweckt wird, wer dort diskutieren soll und wie die Diskussionen im Petitionsbearbeitungsprozess berücksichtigt werden, hat keinen Niederschlag in den bestehenden Dokumenten gefunden. Der Antrag zur Einführung des Modellversuchs der damaligen Koalitionsfraktionen aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom November 2004 (Ausschusdrucksache 15/150) postulierte zwar für den Modellversuch die „Anlehnung an die Praxis des Schottischen Parlaments“, ging aber inhaltlich nur auf die Veröffentlichung der Petitionen im Internet und die Möglichkeiten der Onlinemitzeichnung, nicht aber auf die Diskussionsforen ein. Der Antrag war entsprechend mit „Modellversuch zur Mitzeichnung von Petitionen im Internet“ überschrieben. Im Vordergrund der Debatte um die Anträge der Koalitionsfraktionen standen Fragen der Authentizität der online einreichenden Petenten und Mitzeichner sowie der finanziellen und personellen Möglichkeiten zur Umsetzung der neuen Verfahren. Hätte man die deliberative Komponente problematisieren, sie womöglich im schottischen System „ausbauen“ oder doch noch ein eigenes System anstreben wollen, wäre die Realisierung des Gesamtprojekts eventuell infrage gestellt gewesen (zur Vorgeschichte des Modellversuchs Riehm et al. 2009a, S. 207 ff.).

²⁷ Etwa in solchen Formulierungen: „Bis Mittwoch haben 89 580 Menschen im Internet den Einspruch gegen die Erhöhung der Kosten unterschrieben. Nun muss sich der Petitionsausschuss des Bundestages mit dem Problem befassen. Die dafür nötigen 50 000 Unterschriften waren schon nach wenigen Tagen zusammengekommen.“ (taz 20.5.2010, S. 6), oder: „Unterstützt wird die Petition erwartungsgemäß auch von der Piratenpartei, die bei der deutschen Bundestagswahl ... immerhin zwei Prozent eingefahren hat. Rechnet man diese Ziffer hoch auf die 50 000 Unterzeichner, die nötig sind, damit sich der Petitionsausschuss des Bundestages des Themas annimmt ...“ (Welt Online 18. November 2009).

Abbildung II.8

**Petitionsportal des Bundestages:
Ausschnitt aus einem Diskussionsforum**

Petition: Tierhaltung - Verbot der Haltung exotischer Tiere als Haustiere

Bitte loggen Sie sich ein oder registrieren Sie ein Benutzerkonto, um Beiträge verfassen zu können.

→ vorheriges → nächstes

Seiten: [1] 2 3 → Drucken

Autor	Thema: Re: Verbot der Haltung exotischer Tiere als Haustiere (Gelesen 310 mal)
<p>→ Nutzer754835 Teilnehmer ☆☆ Beiträge: 61</p>	<p>→ Re: Verbot der Haltung exotischer Tiere als Haustiere « am: 07. November 2011, 09:23:54 »</p> <p>Zitat: Exotische Tiere sind unberechenbar und eine Bedrohung für die Sicherheit der Menschen. Ende Dies gilt nicht für alle exotischen Tiere aber auch für einige heimische Haustiere.</p> <p>Zitat: Exotische Tiere gehören in ihre natürliche Umgebung und nicht ins Wohnzimmer. Verbieten Sie die Haltung exotischer Tiere als Haustiere. Ende Dies gilt wenn dann für alle Haustiere oder für gar keins.</p> <p>Sind Kanarienvögel exotisch?</p>
<p>→ mindamino Teilnehmer ☆☆ Beiträge: 57</p>	<p>→ Re: Verbot der Haltung exotischer Tiere als Haustiere « Antworten #1 am: 07. November 2011, 09:49:01 »</p> <p>Umkehrt sind Zecken nicht exotisch und die gefährlichsten Tiere, die wir in Deutschland zur Zeit haben aber die hält keiner als Wenn gefährliche exotische Tiere in Deutschland gehalten werden, dann sollte es nur mit Genehmigung möglich sein um auch den Schmuggel und damit Tierquälerei zu unterbinden.</p> <p>...Holger Samstag ist zwar Polizist und hat seit vielen Jahren Erfahrung mit Reptilien, aber in Bayern dürfte er eine Schlange wie Barbie möglicherweise gar nicht besitzen. Dort wird der Tigerpython zu den gefährlichen Arten gezählt, deren Haltung nur mit Sondergenehmigung erlaubt ist. In Hessen dagegen steht „Python molurus“ nicht auf der Verbotsliste, eben wegen seiner geringen Aggressivität, und Samstag glaubt, dass das ein bisschen auch sein Verdienst ist. Auf einer Podiumsdiskussion mit der hessischen Tierschutzbeauftragten Madeleine Martin habe er die Ansicht vertreten, in den Händen kompetenter Liebhaber stelle ein Tigerpython kein Risiko für die Allgemeinheit dar.</p> <p>Die Liste der Arten, die auf dem Index stehen, umfasst fünf Din-A4-Seiten Martin wiederum sieht es zu einem Gutteil als ihre Leistung an, dass es in Hessen seit 2007 den Paragraphen 43a im hessischen Sicherheitsgesetz gibt. Er untersagt die „nicht gewerbsmäßige Haltung eines gefährlichen Tieres einer wild lebenden Art“. Als gefährlich gelten Tiere, die einen Menschen „durch Körperkraft, Gifte und Verhalten erheblich verletzen können“.</p>
<p>→ Nutzer10055 Teilnehmer ☆☆☆☆ Beiträge: 1.152</p>	<p>→ Re: Verbot der Haltung exotischer Tiere als Haustiere « Antworten #2 am: 07. November 2011, 09:55:28 »</p> <p>Pauschaler Rundumschlag ! Zudem noch fehlerhaft.</p> <p>Nicht alle exotischen Tiere sind gefährlich, nicht alle exotischen Tiere werden aus Ihrem natürlichen Lebensraum entfernt (im Gegenteil die überwiegende Mehrheit sind Nachzuchten). Und selbst die aufgeführte Beispielliste ist fehlerhaft, da Kängurus auch hier in Deutschland als landw. Nutztiere gehalten werden. Gilt mittlerweile auch für Emu, Strauss, Wisent, Wasserbüffel, Lama u.a.</p> <p>So pauschal kann man es nicht mitzeichnen!</p>

Quelle: <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=details;petition=19732> (19.10.2011)

Wenn man – auf der Suche nach einer spezifischen Begründung für die Diskussionsforen – die Artikel zu Rate zieht, die Ann Macintosh, eine der wesentlichen wissenschaftlichen Inspiratorinnen des schottischen E-Petitioners, mit ihren Kolleginnen und Kollegen veröffentlicht hat, findet man auch dort nur wenige Hinweise. Mit Bezug auf die Theorie der Öffentlichkeit von Habermas wird ganz allgemein die Hoffnung genährt, dass die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien eine Wiederbelebung politischer Öffentlichkeit unterstützen könnten (Malina et al. 2001, S. 11). Weiter wird ausgeführt, dass das Forum Personen dienen könnte, die Pro- oder Kontraargumente zur jeweiligen Petition vorbringen

wollen. Dadurch könnte mehr Transparenz über die Gründe der Mitzeichnung geschaffen werden (Malina et al. 2001, S. 21). In einem späteren, bilanzierenden Überblicksartikel schreiben Macintosh et al. (2008, S. 491), dass die Bürger durch das Diskussionsforum in die Lage versetzt werden sollen, egal ob sie die Petition unterstützen oder nicht, ihre Meinung zum jeweiligen Anliegen zu äußern.

Aus der Perspektive der deliberativen Demokratie können Diskussionsforen dazu dienen, dass die Beteiligten informierter über die Unterstützung einer Petition entscheiden. Im Austausch von Informationen, Argumenten und Wer-

tungen soll sich der Einzelne eine eigene Meinung bilden und dann seine Entscheidung treffen können. Dies trifft prinzipiell auf Bürger wie Politiker gleichermaßen zu. Bei den Bürgern geht es um die Entscheidung zur Unterstützung der Petition per Mitzeichnung, für die Abgeordneten des Petitionsausschusses um die Behandlung und abschließende Bescheidung der Petition.

Offen ist allerdings die Frage, ob die Onlineforen tatsächlich so funktionieren und genutzt werden. Nutzen die Bürger die Foren wirklich, um ihre Entscheidung zur Mitzeichnung besser zu fundieren, oder spielen bei der Teilnahme an den Foren ganz andere Dinge eine Rolle? Und wie ist dies beim Deutschen Bundestag: Werden die Diskussionsforen für die Entscheidungsvorbereitung über Petitionsbeschlüsse überhaupt ausgewertet und rezipiert?

Im Folgenden werden nun zunächst die allgemeinen Bewertungen der Petenten und Nutzer der Diskussionsforen dargestellt, dann Indikatoren für die tatsächliche Nutzung der Foren herangezogen sowie abschließend die vorfindbaren Inhalte und Diskussionsprozesse in den Onlineforen zu den Öffentlichen Petitionen näher charakterisiert.

2.7.1 Absichten für die Nutzung der Diskussionsforen

Welche Absichten werden mit der Nutzung der Diskussionsforen verbunden? In den Nutzerbefragungen sowie den Befragungen der Einreicher öffentlicher Petitionen 2007 und 2009 wurden diesbezüglich vier Vorgaben gemacht, die man als „wichtigsten Zweck“ der Foren an-

kreuzen konnte (Mehrfachangaben waren möglich) (Tabelle II.8). Bemerkenswert ist hierbei die Gewichtung der vier vorgegebenen Nutzungszwecke. Bei allen vier Befragungen steht an erster Stelle das Diskussionsforum als Medium der Meinungsbildung der Bürger mit einer Zustimmung zwischen 70,8 Prozent (Minimalwert bei der Befragung der Einreicher Öffentlicher Petitionen 2009) und 85,1 Prozent (Maximalwert bei der Befragung der Nutzer der Petitionsplattform 2009). Es folgen mit einem gewissen Abstand an zweiter Stelle die Unterstützung des Petitionsausschusses bei der Beurteilung der Petition durch das Diskussionsforum (54,2 bis 81,1 Prozent), an dritter Stelle die Herstellung eines Kontakts zwischen Abgeordneten und Bürgern (52,0 bis 71,6 Prozent) sowie an vierter Stelle das Onlineforum als Medium des Austausches zwischen den Bürgern (54,2 bis 61,9 Prozent).

An dieser Stelle ist schon offensichtlich, dass Wunsch und Wirklichkeit auseinanderklaffen. Während der Zweck der Meinungsbildung für die Bürger potenziell als gegeben angesehen werden kann, ist dies bei den beiden auf den Bundestag bezogenen Zwecken – von zwei Drittel der Befragten gewünscht – kaum der Fall. Ein Kontakt zwischen Abgeordneten und Bürgern – jedenfalls im Sinne eines diskursiven Austausches – findet in den Foren nicht statt und die Berücksichtigung der Inhalte der Foren im Petitionsverfahren höchstens sporadisch, aber nicht nach bestimmten Regeln. Das Diskussionsforum als Medium des Austausches zwischen den Bürgern wurde zwar unter den vorgegebenen vier Zwecksetzungen als am wenigsten wichtig beurteilt (Tabelle II.8), faktisch ist dies aber die vorherrschende Nutzungsform.

Tabelle II.8

Welchen Zweck sollte das Diskussionsforum erfüllen?

Befragte	n	damit sich Bürger eine Meinung zur Petition bilden können	den Petitionsaus- schuss bei der Beurteilung der Petition unterstützen	Kontakt zwischen Abgeordneten und Bürgern herstellen	den Austausch zwischen den Bürgern herstellen
		%	%	%	%
Einreicher Öffentlicher Petitionen 2007	148	79,7	64,5	52,0	56,8
Nutzer 2007	359	82,7	81,1	71,6	61,8
Einreicher Öffentlicher Petitionen 2009	48	70,8	54,2	56,3	54,2
Nutzer 2009	680	85,1	67,4	65,7	61,9
Durchschnitt über alle vier Befragungen		79,6	66,9	61,4	58,7

Die Frage wurde nur an die Nutzer der Diskussionsforen gestellt: „Welchen Zweck sollte das Diskussionsforum erfüllen? Bitte wählen Sie den bzw. die Ihrer Meinung nach wichtigsten Zwecke aus! Das Diskussionsforum soll den Kontakt zwischen Abgeordneten und Bürgern herstellen, den Petitionsausschuss bei der Beurteilung der Petition unterstützen, ein Forum sein, in dem sich Bürger eine Meinung zur Petition bilden können, den Austausch zwischen Bürgern herstellen.“

Quelle: Zebalog 2007, 2010a, 2010b

2.7.2 Tatsächliche Nutzung

Bevor Ergebnisse zur Nutzung der Diskussionsforen durch die Petenten und Nutzer der Petitionsplattform präsentiert werden, wird im Folgenden das Mengengerüst der Diskussionsbeiträge auf den Diskussionsforen der Petitionsplattform des Bundestages dargestellt. Zunächst sei daran erinnert, dass zu jeder Öffentlichen Petition ein gesondertes Diskussionsforum eingerichtet wird, das sechs Wochen für Diskussionsbeiträge offen steht, danach geschlossen wird und in dem dann nur noch gelesen werden kann.

Wie Tabelle II.9 zeigt, sind die „geposteten“ Diskussionsbeiträge zwar in den letzten fünf Jahren schwankend, insgesamt aber beträchtlich. Bereits im ersten Jahr der Öffentlichen Petitionen wurden 16 279 Beiträge von 4 793 Teilnehmern geschrieben. Im ersten Jahr nach der Freischaltung des neuen Softwaresystems waren es bereits 61 601 Beiträge. Damit hat sich aber nicht nur die absolute Zahl der Beiträge fast vervierfacht, sondern auch die mittlere Anzahl der Beiträge je Öffentlicher Petition stieg von 57 auf 91 (2010). Gleichzeitig ist an den Jahren 2007 sowie 2010 erkennbar, dass es keinen ungebremsen und kontinuierlichen Anstieg an Diskussionsbeiträgen gibt, sondern man mit gewissen Schwankungen rechnen muss, die ja typisch für das Petitionsaufkommen generell

sind. 2010 wurden rund 10 000 Diskussionsbeiträge weniger als 2009 geschrieben. Insgesamt zeigt sich aber, dass die Diskussionsforen von den Bürgern angenommen werden und deshalb auch die Moderation dieser Foren einen erheblichen Aufwand erfordert. Die Moderatoren mussten sich beispielsweise im Jahr 2009 pro Arbeitstag mit durchschnittlich 280 neuen Beiträgen auseinandersetzen.

Insgesamt wird das Diskussionsforum von erstaunlich vielen Einreichern öffentlicher Petitionen, deren Petition auch zugelassen wurde, genutzt (Tabelle II.10). Nur zwischen 15,5 und 27,3 Prozent der Petenten mit Öffentlichen Petitionen nutzen die Diskussionsforen nicht. Viele von ihnen sind sogar mit eigenen Beiträgen aktiv (zwischen 38,7 und 50,3 Prozent). Vom Bundestag werden sie im Übrigen auch bei der Einreichung der Öffentlichen Petition zur Abgabe eines einleitenden Statements im Diskussionsforum ausdrücklich aufgefordert.

Anders sieht die Beteiligung an den Diskussionsforen bei den Nutzern der Petitionsplattform aus. Sie verfolgen andere Zwecke, zwischen Motiv und Handeln gibt es erhebliche Diskrepanzen und die Beteiligung an den Diskussionsforen ist im Vergleich zu den Petenten deutlich geringer.

Tabelle II.9

Beiträge in den Diskussionsforen der Petitionsplattform

Jahr	Diskussionsbeiträge	durch Moderation gelöschte Beiträge		schreibende Forumsteilnehmer ¹	Beiträge je Forumsteilnehmer	Diskussionsbeiträge je Öffentlicher Petition ²
2006	16.279	4.635	28,5 %	4.793	3,4	57
2007	8.228	–	–	–	–	34
2008 ³	–	–	–	–	–	–
2009	61.601	ca. 1.971 ⁴	ca. 3,2 %	–	–	88
2010	51.137	ca. 1.636 ⁴	ca. 3,2 %	–	–	91

¹ Zahlen stehen nur für 2006 zur Verfügung.

² Anzahl der Diskussionsbeiträge durch Anzahl in diesem Jahr neu zugelassener Öffentlicher Petitionen.

³ Wegen Wechsel des Softwaresystems stehen für 2008 keine Daten zur Verfügung.

⁴ Die Werte für die gelöschten Beiträge sind geschätzt und basieren auf Angaben für den Zeitraum Oktober 2008 bis November 2010: Von insgesamt 106 514 Beiträgen wurden 3 407 gelöscht, was einer Quote von 3,2 Prozent entspricht.

Quelle: Soweit nicht anders vermerkt für 2006 und 2007 Riehm et al. 2009a, S. 222, für 2008 bis 2010 interne Petitionsstatistik des Deutschen Bundestages sowie eigene Berechnungen.

Tabelle II.10

Tatsächliche Nutzung des Diskussionsforums durch Petenten

Befragte	n	ja, aber nur gelesen		ja, gelesen und Beiträge geschrieben		nein, nicht genutzt	
		absolut	%	absolut	%	absolut	%
Einreicher Öffentlicher Petitionen 2007	175	56	32,0	88	50,3	31	17,7
Einreicher Öffentlicher Petitionen 2009	58	22	37,9	27	46,6	9	15,5
Einreicher Öffentlicher Petitionen nach Abschluss 2009	150	51	34,0	58	38,7	41	27,3

Frage: „Haben Sie das Diskussionsforum zu Ihrer Öffentlichen Petition genutzt? Ja, ich habe darin aber nur gelesen – ja, ich habe darin gelesen und auch selbst einen oder mehrere Beiträge geschrieben – nein“ (Einreicher Öffentlicher Petitionen 2007 und 2009, Alternativantworten) Befragt wurden nur diejenigen Einreicher Öffentlicher Petitionen, deren Petition auch veröffentlicht wurde.

Quelle: ZebraLog 2007, 2010a

Die befragten Nutzer der Petitionsplattform des Deutschen Bundestages nannten als Grund für den Besuch der Petitionsplattform des Deutschen Bundestages (2007) bzw. als Anlass für die Registrierung auf der Petitionsplattform (2009) an erster Stelle mit 98 Prozent die Mitzeichnung einer Petition. Entsprechend häufig hatten sie auch eine Petition mitgezeichnet. 72 Prozent besuchten diese bzw. registrierten sich auf der Petitionsplattform, um verschiedene Meinungen zu einer Petition kennenzulernen, weitere 72 Prozent wollten in einem Diskussionsforum selbst eine Meinung äußern (Werte nur für 2007 verfügbar). Zwischen der tatsächlichen (passiven oder aktiven) Nutzung der Foren und den genannten Gründen für den Besuch der Plattform gibt es einen eklatanten „gap“.

Nur 27,8 Prozent nutzten 2007 das Diskussionsforum passiv, aber 71,7 Prozent gaben die passive Nutzung als Grund des Besuches an. Nur 5,5 Prozent nutzten 2007 das Diskussionsforum aktiv schreibend, aber sogar 72,1 Prozent nannten die aktive Nutzung als Grund ihres Besuches des Diskussionsforums (Tabelle II.11).

Dass die passiv-lesende oder aktiv-schreibende Nutzung des Diskussionsforums zu einer besseren Entscheidungsgrundlage für oder gegen eine Mitzeichnung genutzt würde, kann also nur partiell und für höchstens 33,3 Prozent (27,8 + 5,5 Prozent im Jahr 2007) bis 54,6 Prozent (49,0 + 5,6 Prozent im Jahr 2009) der Nutzer bestätigt werden.

Tabelle II.11

Gründe für Besuch der Webseiten für Öffentliche Petitionen und tatsächliche Nutzung

	eine Petition unterstützen (Mitzeichnung)		verschiedene Meinungen zu einer Petition kennenlernen (das Diskussionsforum anschauen)		meine Meinung zu einer Petition äußern (Kommentar im Diskussionsforum schreiben)	
	n	%	n	%	n	%
Nutzer 2007						
Gründe für Besuch	1.370	98,0	1.203	71,7	1.195	72,1
tatsächlich gemacht	1.360	96,0	1.360	27,8	1.360	5,5
Nutzer 2009						
Anlass für Registrierung	1.244	97,6	–	–	1.244	0,6*
tatsächlich gemacht	1.246	97,7	1.246	49,0	1.246	5,6

Zeile „Gründe für Besuch“ 2007: „Uns interessiert ganz allgemein, warum Sie die Webseiten für Öffentliche Petitionen besuchen. Ich möchte eine Petition unterstützen, verschiedene Meinungen zu einer Petition kennenlernen, meine Meinung zu einer Petition äußern.“ Die Fragen mussten auf einer vierstufigen Skala bewertet werden. In der Tabelle sind die zusammengefassten Kategorien „trifft voll und ganz zu“ und „trifft eher zu“ angegeben. Zeilen „tatsächlich gemacht“ 2007 und 2009 (Mehrfachantworten möglich): „Welche der folgenden Dinge haben Sie bislang auf den Webseiten für öffentliche Petitionen gemacht? Ich habe eine Petition unterschrieben (Mitzeichnung), ..., mir das Diskussionsforum einer Petition angeschaut, einen oder mehrere Kommentare im Diskussionsforum zu einer Petition geschrieben.“ Zeile „Anlass für Registrierung“ (keine Mehrfachantworten möglich): „Was war für Sie der Anlass, sich auf der Plattform zu registrieren? Einreichen einer Öffentlichen Petition, Mitzeichnung bzw. Unterstützung einer Öffentlichen Petition, Diskussion einer öffentlichen Petition im Forum, andere Gründe.“

* Dieser Wert ist nicht direkt vergleichbar mit dem entsprechenden Wert aus dem Jahr 2007, da 2009 der Grund für die Registrierung alternativ abgefragt wurde, 2007 (Gründe für Besuch) aber Mehrfachantworten möglich waren.

Quelle: ZebraLog 2007, 2010a, 2010b

2.7.3 Inhaltliche Qualität der Diskussionsforen

Die Richtlinie für die Behandlung von Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages beschreibt den Zweck der Diskussionsforen wie folgt: „Dieses Forum soll allen Teilnehmern – Bürgerinnen und Bürgern sowie den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – eine Möglichkeit bieten, vorgetragene Sachverhalte und Bitten zur Gesetzgebung wie auch Beschwerden aus unterschiedlichen Sichtweisen kennenzulernen und in die eigene Meinungsbildung einzubeziehen.“ Die Einbeziehung von Diskussionsbeiträgen in die „eigene Meinungsbildung“ nimmt man aber nur dann vor, wenn diese ein Mindestmaß an inhaltlicher Qualität aufweisen, was deren Berücksichtigung lohnend macht.

Die befragten Petenten und die Nutzer der Petitionsplattform bewerten die Inhalte der Diskussionsforen relativ positiv (Tabelle II.12).

Eine deutliche Mehrheit der befragten Einreicher öffentlicher Petitionen mit Erfahrungen bei der Nutzung der Diskussionsforen stimmt der Aussage voll und ganz bzw. eher zu, dass die Diskussionen informativ (67,4 [2007], 62,5 [2009] und 64,1 Prozent [nach Abschluss 2009]) bzw. sachlich und ohne Beleidigung (76,5, 66,7 und 66,0 Prozent) seien. Die sonstigen Nutzer der Petitionsplattform mit Erfahrungen in der Nutzung der Diskussionsforen sind sogar noch deutlich positiver eingestellt (zwischen 84,6 und 90,7 Prozent Zustimmung). Es konnte aber auch schon gezeigt werden, dass die Bedeutung der Diskussionsforen im Entscheidungsprozess für oder gegen eine Mitzeichnung nicht so hoch ist – trotz positiver Bewertung der Diskussionsforen. Denn 66,7 Prozent (2007) bzw. 45,4 Prozent (2009) der Nutzer nutzten die Foren überhaupt nicht (Kapitel II.2.7.2, Tabelle II.11).

Im Folgenden geht es aber um die Bedeutung der Diskussionsforen aus Sicht des Bundestages. Hier zielt die Frage

nach der inhaltlichen Qualität der Diskussionsforen im Kern auf den Nutzen der Foren im Petitionsverfahren ab. Denn nur wenn die inhaltliche Qualität einen Nutzen im Petitionsverfahren erwarten lässt, stellt sich die Frage nach einer Berücksichtigung in diesem Verfahren und nach einer angemessenen und praktikablen Auswertungsmethode. Eine abstrakt wie immer zu definierende Qualität ist dagegen uninteressant. Diese Nutzenfrage ist aber besonders schwierig zu beantworten. Nutzen wofür und für wen?

Für den Ausschussdienst könnte es nützlich sein, wenn im Diskussionsforum bisher unbekannte Hinweise auf für die Beurteilung der Sachverhalte relevante Pro- oder Kontraargumente, auf neue „Fakten“, auf Gerichtsurteile oder wissenschaftliche Untersuchungen enthalten wären. Nur ist, was „unbekannt“ oder „neu“ ist, nicht absolut, sondern nur relativ, bezogen auf ein subjektiv vorhandenes Wissen eines Sachbearbeiters festzustellen.

Abgeordnete und ihre Mitarbeiter könnten etwa typische Pro- oder Kontraargumente zu einer Petition interessieren, um sich z. B. auf eine öffentliche Ausschusssitzung zu einer Petition besser vorbereiten zu können. Sie könnte interessieren, ob in den Diskussionsforen auf den Wahlkreis eines oder einer Abgeordneten, sein oder ihr Fachhema oder gar auf eine von ihm oder ihr in diesem Zusammenhang gemachte Aussage Bezug genommen wird.

Die Einschätzung des Nutzens des Diskussionsforums hängt aber auch davon ab, wie die Petition selbst beurteilt wird. Wenn der oder die Abgeordnete die Petition zu den weniger interessanten Routineeingaben zählt, sind alle in den Diskussionsforen noch so interessanten Hinweise nur von geringer Relevanz. Handelt es sich aber um eine Petition, die im Fokus von Öffentlichkeit und Medien steht, kann jeder noch so belanglose Diskussionsbeitrag bedeutend werden.

Tabelle II.12

Bewertung der Inhalte der Diskussionsforen

Befragte	Diskussion war sehr informativ		Diskussion verlief sachlich und ohne Beleidigung	
	n	%	n	%
Einreicher Öffentlicher Petitionen 2007	138	67,4	136	76,5
Einreicher Öffentlicher Petitionen 2009	45	62,5	42	66,7
Einreicher Öffentlicher Petitionen nach Abschluss 2009	103	64,1	103	66,0
Nutzer 2007	299	84,6	291	88,3
Nutzer 2009	548	90,7	487	86,7

Frage: „Bitte teilen Sie uns mit, inwiefern Sie die folgenden Aussagen für zutreffend finden. Die Diskussion im Forum war sehr informativ, verlief sachlich und ohne Beleidigung.“ Die Fragen mussten auf einer vierstufigen Skala bewertet werden. In der Tabelle sind die zusammengefassten Kategorien „trifft voll und ganz zu“ und „trifft eher zu“ angegeben. Befragt wurden zu dieser Frage unter den Einreichern Öffentlicher Petitionen nur diejenigen, deren Petition auch veröffentlicht wurde und die das Petitionsforum genutzt hatten. Die Nutzer der Petitionsplattform erhielten diese Frage nur, wenn sie auch das Diskussionsforum genutzt hatten.

Quelle: ZebraLog 2007, 2010a, 2010b

Außerdem können an den Nutzen auf Basis unterschiedlicher Interessenprofile der Rezipienten ganz unterschiedliche Kriterien angelegt werden. So mag eine Gruppe in erster Linie an Argumenten interessiert sein, die die eigene vorgefasste Position stützt, andere mögen gerade die Gegenargumente zur momentan verfochtenen eigenen Position interessant finden.

Eine solcherart verstandene, die subjektiven und zeitbezogenen Kontexte berücksichtigende Nutzenbeurteilung könnte nur empirisch durch experimentelle oder den Bearbeitungsprozess begleitende Untersuchungen bei Mitarbeitern des Ausschussdienstes, Fraktionsmitarbeitern sowie Mitgliedern des Petitionsausschusses durchgeführt werden. Dies war im Rahmen des gegebenen Projektbudgets und ohne eine erhebliche zeitliche Belastung der „Versuchspersonen“ nicht realisierbar.

Allerdings kann man fragen, ob das *Potenzial eines Informationsnutzens* in den Beiträgen der Diskussionsforen

vorhanden ist. Die Methode der Wahl ist hierfür eine Inhaltsanalyse, mit deren Hilfe man etwa nach Pro- und Kontraargumenten, nach Fakten und weiterführenden rechtlichen oder wissenschaftlichen Hinweisen in den Diskussionsbeiträgen suchen und diese entsprechend klassifizieren und zusammenfassend auswerten kann. Dies wurde für 19 Diskussionsforen zu Petitionen, deren Diskussions- und Mitzeichnungsfrist 2009 endete, durchgeführt (Tabelle II.13).

Die Auswahl der 19 Diskussionsforen orientierte sich in erster Linie an geäußerten Interessenschwerpunkten von Fraktionsreferenten und Ausschussmitarbeitern. Bei der Auswahl wurden darüber hinaus Foren unterschiedlicher Größe einbezogen. Die 19 Foren beinhalteten insgesamt 19 555 Beiträge. Von diesen konnten aus Kapazitätsgründen nur 2 203 Beiträge inhaltsanalytisch ausgewertet werden (ZebraLog 2011c, S. 7 u. 11).

Tabelle II.13

Die 19 Öffentlichen Petitionen der Inhaltsanalyse

Nr.	Petitionstitel	schreibende Nutzer	Beiträge	... je Nutzer
1	Arbeitslosengeld II – Abschaffung Sanktionen nach § 31 SGB II	102	585	5,7
2	Bankenwesen – keine verdachtsunabhängige Weitergabe von Daten an andere Staaten	27	40	1,5
3	Betriebliche Altersvorsorge – jährliche einprozentige Mindestanpassung der Betriebsrenten	7	7	1,0
4	Bildungswesen – Verdreifachung der Bildungsausgaben	21	26	1,2
5	Bürgerliches Recht – GEMA und mechanische Vervielfältigungsrechte	424	1.401	3,3
6	Bundesregierung – Einrichtung eines Integrationsministeriums	33	41	1,2
7	Gesetzliche Krankenkasse – grundlegende Reformierung des Krankenkassensystems	35	58	1,7
8	Heilhilfsberufe – Absenkung des Zugangsbildungsniveaus in Pflegeberufen	125	216	1,7
9	Hochschulwesen – Abschaffung des Bachelor-Master-Systems	27	43	1,6
10	Internet – keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten	1.608	11.208	7,0
11	Kirchenfragen – strikte Trennung von Staat und Kirche	47	181	3,9
12	Nukleare Ver- und Entsorgung – Abschaltung aller Atomkraftwerke bis 2021	44	105	2,4
13	Reformvorschläge in der Sozialversicherung – bedingungsloses Grundeinkommen	452	4.278	9,5
14	Regelung zur Altersrente – Zeiten ehrenamtlicher Tätigkeiten	19	26	1,4
15	Steuerpolitik – Einführung einer Finanztransaktionssteuer	88	217	2,5
16	Suchtgefahren – Legalisierung von weichen Drogen	96	370	3,9
17	Urheberrecht – Anwendung der EU-Richtlinien (Free Trade) statt Monopol der GEMA	7	24	3,4
18	Waffenrecht – gegen ein Verbot von Spielen z. B. Paintball	306	644	2,1
19	Wahlrecht – Einführung einer Wahlpflicht	68	85	1,3
	gesamt	3.536	19.555	5,5
	Mittelwert	186,1	1.029,2	5,5
	Median	47	105	2,2

Quelle: ZebraLog 2011c, S. 10 f.; eigene Berechnungen

Inhalte der Diskussionen in den Foren

Die Ergebnisse dieser Analysen zeigen, dass 59 Prozent der Beiträge die Petition befürworten und nur 23 Prozent Argumente gegen die Intention der Petition enthalten (Zebralog 2011c, S. 11). Das vertretene Meinungsspektrum ist zwar kontrovers, aber wegen des klaren Übergewichts der befürwortenden Beiträge nicht ausgewogen. Man kann dies vielleicht damit erklären, dass die hauptsächliche Motivation zum Besuch der Petitionsplattform die Mitzeichnung der Petition ist. Da man sich nicht gegen eine Petition aussprechen kann, ist der Anreiz, Gegenargumente im Forum vorzutragen, vielleicht geringer, als dies bei den Proargumenten der Fall ist, mit denen man Mitdiskutanten zur Mitzeichnung gewinnen kann.

Bei den weiterführenden Hinweisen dominierten bei fast 4 Prozent der Beiträge Hinweise auf politisch-gesellschaftliche Lösungsvorschläge. Danach folgten Hinweise auf vergleichbare Beispiele (3,5 Prozent), rechtliche Hinweise (3,1 Prozent) und solche auf wissenschaftliche Studien (1,9 Prozent). Insgesamt enthielten 24,4 Prozent der Beiträge mindestens einen weiterführenden Hinweis (Zebralog 2011c, S. 12 f.). Die eigentliche Qualität dieser Hinweise, ihre wie auch immer zu bewertende „Richtigkeit“ und ihre Nützlichkeit für die Rezipienten der Foren konnte, wie oben schon ausgeführt, mit diesem Analyse-schritt nicht beurteilt werden. Es konnte nur gezeigt werden, dass ein Potenzial an sachlich-diskursiven und weiterführenden Inhalten vorhanden ist und sich die Beiträge nicht in einfachen Pro- und Kontraargumenten oder weit abschweifenden und unernsten Beiträgen, wie man dies teilweise von anderen Onlineforen kennt, erschöpfen.

Die Diskussionsforen sind aber nicht nur auf den Gegenstand der Petition bezogen, sondern enthalten auch Beiträge, die auf einer Metaebene die Petition oder das Verfahren thematisieren. So kam es immer wieder zu Diskussionen über die Qualität des Petitionstextes bei prinzipieller Zustimmung zum Anliegen. Oder es wurde das Verbot von Weblinks in Diskussionsbeiträgen beklagt und Methoden der Umgehung des Linkverbots ausgetauscht. Des Weiteren wurde die sechswöchige „Petitionskampagne“ zum Gegenstand von Beiträgen in den Foren, indem zum Beispiel auf Möglichkeiten der Mobilisierung für die Mitzeichnung hingewiesen wurde, Hilfestellungen bei auftretenden Problemen bei der Registrierung und Mitzeichnung gegeben oder auch Zwischenstandsmeldungen zur Anzahl der Mitzeichnungen oder zur medialen Resonanz der Petition übermittelt wurden. Diese Nutzungsformen bestätigen eine Funktion der Diskussionsforen, die auch von Petenten in den Fokusgruppen oder in anderen Zusammenhängen immer wieder geäußert wurden: Die Foren bieten Möglichkeiten der Kontaktaufnahme, der Koordinierung und der Unterstützung einer politischen „Kampagne“ und werden so auch genutzt und in dieser Funktion geschätzt.

Hinter dieser querschnittlichen, quantitativen Betrachtung verschwindet allerdings eine erhebliche Heterogenität der Foren, was Menge, Inhalte und Qualität ihrer Beiträge angeht. So umfassten die 19 untersuchten Foren zwischen sieben und 11 208 Beiträge, der Mittelwert lag bei 1 029, der Median bei 105 Beiträgen. Für fünf der untersuchten 19 Foren wurde eine deutliche Einseitigkeit

der Meinungen festgestellt, was mit einem spezifischen Diskussionsstil einherging. Der sachliche Austausch von Argumenten wich – möglicherweise mangels Gegenargumenten – einer lediglich rückversichernden und bekräftigenden Betonung der dominierenden Position (Zebralog 2011c, S. 16). Als Problem wurde auch identifiziert, dass Diskussionen eine einseitige Ausrichtung bekommen können, wenn zum gleichen Thema zwei (oder mehr) sich widersprechende Petitionen mehr oder weniger gleichzeitig vorhanden sind. Wenn auch als Grundaussage richtig bleibt, dass die zustimmenden Beiträge überwiegen, kam es doch auch in einzelnen Foren vor, dass das Gegenteil der Fall war, nämlich das Überwiegen der ablehnenden Beiträge zu einer Petition (Zebralog 2011c, S. 16 f.).

Diskussionsstil in den Foren

Zur Qualität der Diskussionen gehört auch, wenn auch auf einer anderen Ebene, *wie* in den Foren diskutiert wurde. Denn nur bei einem sachlichen und den Diskussionspartner wertschätzenden Diskussionsstil kann sich eine offene, diskriminierungsfreie Diskussionskultur entwickeln, die niemanden abstößt und ausschließt. Auch die (nur lesenden) Rezipienten werden eine solche Diskussionskultur zu schätzen wissen.

Zunächst interessiert hierbei, wie oft die Moderation eingreifen und womöglich Diskussionsbeiträge wegen Verstoßes gegen die Regeln löschen musste.²⁸ Dann mag interessieren, welche Art Kommunikation überhaupt stattfindet, ob mit Argumenten und Gegenargumenten, mit Fragen und Antworten überhaupt Bezug aufeinander genommen wird und ob die Diskussion am Thema bleibt oder sich in Details und Nebenaspekten verliert oder das Thema ganz ins Abseits gerät. Interessant ist auch, ob einzelne Personen die Diskussionsforen sehr stark dominieren und damit andere vielleicht abhalten, sich ebenfalls zu Wort zu melden. Ein weiterer Aspekt ist, wie sich die Beiträge auf die sechs Wochen Diskussionszeit verteilen.

Moderationseingriffe und Löschungen

In der ersten Phase des Modellversuchs Öffentliche Petitionen im Jahr 2006 wurden fast 30 Prozent aller Beiträge in den Diskussionsforen gelöscht (Kapitel II.2.7.2, Tabelle II.9). Diesen sehr hohen Anteil findet man heute nicht mehr. Dies ist auf ein Bündel von Ursachen zurückzuführen. Zunächst konnten im alten System nur komplette „Threads“ – also eine Folge von aufeinander bezogenen Beiträgen – gelöscht werden. Das im Oktober 2008 eingeführte neue System ermöglicht auch die Löschung einzelner Beiträge. Der Bundestag hat im Laufe der Jahre auch gelernt, die Foren flexibler zu moderieren. Neben der Löschung von ganzen Beiträgen werden heute teilweise nur einzelne Passagen innerhalb eines Beitrags gelöscht,

²⁸ Die Rolle der Moderation wird von den befragten Petenten und Nutzern, die Erfahrungen mit den Diskussionsforen hatten, weitgehend positiv eingeschätzt. Die Neutralität der Moderation sehen zwischen 74,3 und 89,7 Prozent der Befragten gewährleistet. Dagegen wird die Moderation unter dem Aspekt, ob sie hilfreich war, etwas kritischer beurteilt. Hier lagen die Zustimmungswerte (trifft voll und ganz, trifft eher zu) bei den Einreichern Öffentlicher Petitionen zwischen 57,1 und 66,7 Prozent, bei den Nutzern der Petitionsplattform zwischen 76,2 und 87,5 Prozent.

oder der Moderator greift in eine Diskussion, die droht aus dem Ruder zu laufen, mit einem eigenen Beitrag mahndend ein, was in vielen Fällen wieder zu einer Versachlichung und Konzentration auf das Petitionsanliegen führt.

Betrachtet man den Zeitraum von Beginn des neuen Systems im Oktober 2008 bis Anfang Dezember 2010, gingen insgesamt rund 110 000 Beiträge ein, von denen ca. 3 500 gelöscht wurden, was 3,2 Prozent entspricht. Außerdem ergab die Auswertung der Beiträge der 19 untersuchten Foren, dass etwa 0,6 Prozent der Beiträge von Moderatoren geschrieben wurden. Keine Daten liegen für die Anzahl der direkten Moderatoreneingriffe in Beiträge vor, die aber nach Aussagen aus dem Bundestag keinesfalls häufiger als komplette Löschungen von Beiträgen vorkommen. Alles in allem würde dies eine deutliche Reduktion der beanstandeten Beiträge durch die Moderation auf einen Wert bedeuten, der im einstelligen Prozentbereich liegt statt wie noch 2006 bei fast 30 Prozent.

Kommunikationsstil

Die Frage des Kommunikationsstils in den Foren wurde nicht systematisch ausgewertet. Die vorliegenden sporadischen Erfahrungen deuten, wie nicht anders zu erwarten, auf ein breites Repertoire hin zwischen reichlich zerfaserten und wenig am Gegenstand und dem Verlauf der Beiträge orientierten bis zu sehr konzentrierten, aufeinander Bezug nehmenden Diskussionen. Eine durchgängig bessere Fokussierung und Stringenz der Diskussionen in den Foren könnte über eine Moderation angestrebt werden, die nicht nur auf die Einhaltung der Richtlinien achtet, wie dies zurzeit weitgehend der Fall ist, sondern auch inhaltlich-strukturierend in die Diskussion eingreift, wie dies ein guter Diskussionsleiter in einer Versammlung auch versuchen würde. Dies hätte natürlich einen deutlich höheren Moderationsaufwand zur Folge.

„Vielschreiber“

Nicht überraschend ist, dass in den Petitionsforen einzelne Personen besonders aktiv sind, die Beiträge auf die Diskutanten also nicht gleich verteilt sind. Solch schiefe Verteilungen kennt man im Prinzip nicht nur aus anderen elektronischen Foren und E-Mail-Diskussionslisten, sondern auch aus Versammlungen in der „Offlinewelt“. Allerdings kann man den Eindruck gewinnen, dass in den Diskussionsforen der Petitionsplattform keine extreme Konzentration auf einzelne Personen stattfindet. Bei den 19 von ZebraLog analysierten Foren aus dem Jahr 2009 beteiligten sich zwischen sieben und 1 608 unterscheidbare Nutzer. Der Mittelwert der beteiligten Diskutanten über alle Foren lag bei 186, der bei der schiefen Verteilung aussagekräftigere Median bei 47.²⁹

Betrachtet man nun die Häufigkeit der Beteiligung der Nutzer in den Foren, dann kamen bei der Hälfte der Foren auf einen Nutzer maximal 2,2 Beiträge (Median), der weniger aussagekräftige Mittelwert lag bei 5,5 Beiträgen je Nutzer. Bei Foren, in denen es sehr viele Beiträge gab – in diesem Fall waren dies zwei Foren mit 4 300 bzw.

11 200 Beiträgen – kamen im Schnitt deutlich mehr Beiträge auf einen Nutzer (9,5 bzw. 7,0) als bei den neun Foren mit weniger als 100 Beiträgen. Bei diesen lagen die Werte für die Beiträge je Nutzer – mit einer Ausnahme von 3,4 – nur zwischen 1 und 1,7.

Gerade bei den Foren mit vielen Beiträgen wäre es verwunderlich, wenn es dort nicht auch viele Teilnehmer geben würde, die mit mehreren Beiträgen beteiligt sind. Denn nur so ist überhaupt eine Diskussion, in der Argumente ausgetauscht und erwidert werden, vorstellbar.

Was ist aber mit den sogenannten „Vielschreibern“ unter den Nutzern? In dem Sample der 19 untersuchten Diskussionsforen gibt es (von insgesamt 3 536 Beitragenden) einen mit 555, gefolgt von weiteren zwei mit 356 bzw. 335 Beiträgen. An zwanzigster Stelle steht ein Nutzer mit 100 Beiträgen. Interessant ist hierbei aber, dass unter diesen 20 „Vielschreibern“ 15 nur in einem Forum geschrieben haben. Vier haben in zwei Foren Beiträge hinterlassen und nur einer war in sechs Foren aktiv. Es ist – soweit auf Basis der vorliegenden Daten ersichtlich – doch so, dass besonders aktive Schreiber sich nicht in beliebig vielen Foren tummeln, sondern sich mit ihren Beiträgen in der Regel auf nur ein Petitionsforum konzentrieren.³⁰

Zeitlicher Verlauf

Die Analyse von ZebraLog hat in der Dimension des zeitlichen Verlaufs der Diskussionen in den Foren (in der vorgegebenen Sechswochenfrist) ein erneut widersprüchliches Bild ergeben. Einerseits wurde konstatiert, dass die Qualität der Diskussionen im zeitlichen Verlauf verflachte. „Im jeweils letzten Drittel der untersuchten Forendiskussionen neigten die geführten Diskurse zu einer fortschreitenden Zerfaserung, wobei sich die einzelnen Stränge auf oftmals relativ randständige Teilaspekte konzentrierten. Zugleich wurde eine zunehmende Dominanz von einigen wenigen ausdauernden Forennutzern offenbar, was den Diskussionen in diesem Stadium bisweilen einen dialogischen Charakter verlieh“ (ZebraLog 2011c, S. 17 ff.). Man könnte daraus schließen, dass die sechswöchige Diskussionszeit ohne großen Schaden für die Inhalte der Diskussion auch verkürzt werden könnte. Diese Konsequenz könnte man auch ziehen, wenn der typische zeitliche Verlauf eines Diskussionsforums ein anfänglich starker Anstieg der Beiträge in den ersten Tagen und dann ein kontinuierliches Abflachen bis zu einem fast vollständigen Versiegen wäre. Ein solches Muster findet man bei etwa einem Drittel der 19 untersuchten Foren. Bei den anderen zeigen sich Diskussionsverläufe, die erst nach einigen Tagen mit Beiträgen „abheben“, solche mit mehreren „peaks“ im Verlauf der sechs Wochen sowie solche mit einem deutlichen Anstieg – um nicht zu sagen Höhepunkt – in der letzten der sechs Wochen.³¹ Unter diesem Aspekt würde eine Verkürzung der Diskussionszeit erhebliche Diskussionspotenziale abschneiden.

²⁹ Bei der Hälfte der 19 Diskussionsforen haben sich 47 oder weniger Nutzer aktiv beteiligt.

³⁰ Bei ihrer Analyse des Mitzeichnungsverhaltens kommen Jungherr/Jürgens (2010, S. 158) zu einem ähnlichen Ergebnis. Die überwiegende Mehrheit der Mitzeichner (84 Prozent) im Zeitraum Oktober 2008 bis Januar 2010 werden zu den „single issue stakeholders“ gezählt, die maximal zwei Petitionen gezeichnet haben (Kapitel II.2.6).

2.8 Öffentliche Ausschusssitzungen

Auch wenn Artikel 42 GG normiert, dass der Bundestag öffentlich verhandelt, finden seine Sitzungen doch überwiegend nichtöffentlich statt. In den ersten zwölf Wahlperioden des Bundestages kamen auf eine öffentliche Sitzung 9,1 nichtöffentliche; in der 13. und 14. Wahlperiode hatte sich dieses Verhältnis auf 1 zu 5,8 verbessert (Riehm et al. 2009b, S. 531). Die Betrachtung schließt hier natürlich die Ausschusssitzungen mit ein, die in der Regel nicht öffentlich tagen, obwohl die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages bereits seit 1951 in § 70 öffentliche Anhörungssitzungen und seit 1995 in § 69a erweiterte öffentliche Ausschussberatungen ermöglicht. Der Petitionsausschuss hatte vor 2006 keine öffentlichen Ausschusssitzungen durchgeführt und in der Petitionsreform von 2005 einen anderen Weg der Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen eingeschlagen. Solche müssen nun – wenn nicht zwei Drittel der Ausschussmitglieder widersprechen – stattfinden, wenn Petitionen mehr als 50 000 Unterstützer gefunden haben.³² Dieses Quorum ist im Übrigen unabhängig davon, ob die Unterstützer für eine Öffentliche Petition im Internet oder für eine „normale“ Sammel- oder Massenpetition außerhalb des Internets gewonnen wurden. Der Petitionsausschuss kann solche öffentlichen Ausschusssitzungen für einzelne Petitionen auch dann durchführen, wenn das Quorum nicht erreicht wurde.

Die Nichtöffentlichkeit von Sitzungen des Petitionsausschusses ist im Übrigen zwar weitverbreitet, aber keinesfalls überall die Norm. So tagt der Petitionsausschuss des Bayerischen Landtags, wie alle seine Ausschüsse, prinzipiell öffentlich. Auch im Schottischen Parlament werden die Petenten zu den öffentlichen Ausschusssitzungen geladen, können dort ihr Anliegen vertreten und Rede und Antwort stehen. Die gesamte Sitzung ist per Video im Internet abrufbar und als Wortprotokoll nachlesbar (Riehm 2008; Riehm et al. 2009b). In ähnlicher Weise tagt der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments öffentlich, und die Petenten können an seinen Sitzungen teilnehmen.

Die öffentlichen Ausschusssitzungen finden unter den Petenten sowie den Nutzern der Petitionsplattform eine breite Zustimmung. Im Vergleich der vier Merkmale des Modellversuchs Öffentliche Petitionen erhielten die öffentlichen Ausschusssitzungen bei fünf von acht Befragungen³³ die höchste Zustimmungsrates mit Werten zwischen 88,8 und 100 Prozent.

Diese positive Grundhaltung zu den öffentlichen Ausschusssitzungen mit Petenten kam auch in den Interviews mit den Abgeordneten des Petitionsausschusses sowie in

den Fokusgruppensitzungen mit Fraktionsmitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ausschussdienstes zum Ausdruck (Zeballog 2011b). Man kann sogar aus persönlichen Gesprächen mit Abgeordneten des Petitionsausschusses oder aus deren Einlassungen auf Veranstaltungen zum Thema Öffentliche Petitionen teilweise den Eindruck gewinnen, dass für die Abgeordneten die wichtigste Innovation die öffentlichen Ausschusssitzungen sind. Dafür mag es gute Gründe geben. In der Ausschusssitzung wird ein unmittelbarer Kontakt zwischen Abgeordneten und Petenten hergestellt. Beide Seiten schätzen auch die mediale Aufmerksamkeit, die im einen oder anderen Fall zu einer Bildberichterstattung oder zu einem Interview führen kann. Im Vergleich dazu erscheint manchen Politikern ein Onlineforum zu einer Petition eine anonyme und massenmedial wenig einträgliche, also insgesamt wenig effektive Angelegenheit.

Öffentliche Ausschusssitzungen bedeuten für den Ausschussdienst einen nicht unerheblichen zusätzlichen Vorbereitungsaufwand. Auch für die Abgeordneten und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergibt sich ein zusätzlicher Zeiteinsatz, der nicht nur in einer etwa dreistündigen Sitzung besteht, sondern auch in der möglichst gründlichen Vorbereitung auf diese Sitzung. Uninteressiert und uninformiert sollte man sich als Abgeordneter angesichts der anwesenden Öffentlichkeit und vor laufenden Kameras möglichst nicht geben.

Bisher haben (nur) neun Öffentliche Petitionen (innerhalb der Sechswochenfrist) das Quorum von 50 000 Mitzeichnungen über die E-Petitionsplattform (bis Juni 2011) erreicht. Dazu muss man weitere Petitionen rechnen, die das Quorum allein durch herkömmliche Unterschriftensammlungen oder durch die Kombination von Mitzeichnungen über das Internet, per Fax oder per Post erfüllt haben. Berücksichtigt man diese, kommt man insgesamt auf 23 Petitionen für den Zeitraum September 2005 bis Juni 2011.

Die erste öffentliche Ausschusssitzung fand 2007 statt. 2007 wurden auf insgesamt fünf Sitzungen 45 Petitionen behandelt, im Durchschnitt neun Petitionen pro Sitzung. Die Sitzungen schienen damit aber überladen und in den Folgejahren wurde die Anzahl an Petitionen je öffentlicher Ausschusssitzung verringert. 2008 fanden fünf weitere Ausschusssitzungen mit 29 behandelten Petitionen und im Wahljahr 2009 fand nur eine öffentliche Ausschusssitzung mit sieben Petitionen statt. Im Jahr 2010 gab es vier öffentliche Ausschusssitzungen, auf denen zehn Petitionen beraten wurden (Petitionsausschuss 2007, 2008, 2009, 2010, 2011). Beispiele für Petitionen, die in öffentlichen Ausschusssitzungen behandelt wurden, sind die Petitionen gegen „Internetsperre“ (mit über 134 000 Mitzeichnungen), für ein höheres Einkommen der Hebammen (über 105 000 Unterschriften) oder gegen das Verbot von bestimmten Computerspielen (73 000 Mitzeichnungen).

Der sich mittlerweile herauskristallisierende typische Verlauf einer solchen Sitzung ist in etwa wie folgt: Der Petent oder die Petentin erhält eingangs die Möglichkeit, das Anliegen in einem ca. fünfminütigen Statement vorzutragen. Es folgen Fragen an die Petentin oder den Petenten durch die Mitglieder des Petitionsausschusses.

³¹ Auch bei der Analyse der zeitlichen Mitzeichnungsmuster von Jung-herr/Jürgens (2010, S. 144) zeigt sich dieses Bild: Acht von 14 Petitionen mit mehr als 10 000 Mitzeichnungen erhielten die meisten Mitzeichnungen in den ersten drei Wochen, sechs Petitionen in den letzten drei Wochen der sechswöchigen Zeichnungsfrist.

³² Ziffer 8.4 (4) der Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze), Stand 25. November 2009 (Petitionsausschuss 2010, S. 90 ff.).

³³ Insgesamt wurden neun Befragungen durchgeführt (Kapitel II.5). Bei der Bevölkerungsbefragung 2008 wurde allerdings keine Frage nach der Einschätzung öffentlicher Ausschusssitzungen gestellt.

Fragen können und werden auch an die anwesenden Vertreter der zuständigen Ministerien gerichtet, die in der Regel durch den parlamentarischen Staatssekretär und Ministerialbeamte vertreten sind. Der Zeitrahmen für die Behandlung einer Petition liegt in der Regel bei etwa 30 Minuten bis zu einer Stunde. Es wurde schon darauf hingewiesen, dass der Petitionsausschuss in den Sitzungen der Jahre 2009 und 2010 eher weniger Petitionen, diese aber intensiver behandelt hat. Es kommt durchaus vor, dass ein interessiertes und engagiertes Publikum die Besuchertribüne des Ausschusssitzungssaales restlos füllt und je nach Thema Zeitungs-, Bild-, Radio- und Fernsehberichterstatte – nicht zu vergessen Internetblogger und Twitterer – anwesend sind. Interviews mit Politikern und Petenten im direkten Umfeld der Sitzung sind ebenfalls fast üblich. Außerdem wird die Ausschusssitzung vom Videodienst des Bundestages zeitgleich im Internet übertragen und lässt sich auch nachträglich aus dem Videoarchiv des Bundestages im Internet abrufen. So viel Öffentlichkeit für Petitionspolitiker, für den Petitionsausschuss und für die Petenten und ihr Anliegen gab es noch nie.

Um die Anzahl der öffentlichen Ausschusssitzungen zu erhöhen, wird momentan von einzelnen Abgeordneten überlegt, das Quorum von 50 000 Mitzeichnungen zu senken. Dies wird sich vermutlich aber wegen der begrenzten Ressourcen im Ausschussdienst und den angespannten Zeitbudgets der Abgeordneten nicht umstandslos umsetzen lassen.

2.9 Erfolg von Petitionen

Die am häufigsten gestellte Frage, so notiert routinemäßig der Tätigkeitsbericht des Petitionsausschusses (Petitionsausschuss 2010, S. 6), sei, wie oft eine Eingabe erfolgreich im Sinne des Petenten oder wie hoch der Anteil der „positiv erledigten“ Eingaben sei. Die Beantwortung der Frage nach dem Erfolg einer Petition ist ähnlich schwierig wie die nach dem Nutzen der Diskussionsforen (Kapitel II.2.7). Sie hängt vom jeweiligen Bezugspunkt ab. Das können einerseits die Petenten sein, andererseits aber auch der Petitionsausschuss, der eigenständige Interessen verfolgt, etwa nach der Kontrolle der Regierung und der eigenen politischen Profilierung. Die Formulierung des Tätigkeitsberichts bringt die unterschiedlichen Perspektiven auf den „Erfolg“ schon zum Ausdruck: einerseits die im Sinne des Petitionsausschusses „objektiv-statistische“ Kategorie „positiv erledigt“, andererseits die subjektive Bewertung „im Sinne des Petenten“. Der Erfolg ist des Weiteren zu messen an den mit einer Petition verfolgten Zielen und den Erwartungen an deren Erreichung, die nicht nur auf die unmittelbare Durchsetzung des in der Eingabe formulierten Anliegens gerichtet sein müssen. Aus einer übergeordneten Perspektive könnte der Erfolg des Petitionswesens auch darin bestehen, das Vertrauen der Bürger in die parlamentarische Demokratie und den Rechtsstaat zu fördern.³⁴

Mit den Befragungen von Petenten nach Abschluss ihres Verfahrens aus dem Jahr 2009 liegen nun zum ersten Mal

relativ differenzierte Daten vor, die es erlauben, einige der hier aufgeworfenen Fragen zu beantworten. Zunächst wird im Folgenden jedoch die Sicht des Bundestages dargestellt.

2.9.1 Erfolg aus Sicht des Bundestages

Der Bundestag stellt im Wesentlichen zwei Quellen für die Beurteilung des Erfolgs von Petitionen im Rahmen seiner jährlichen Tätigkeitsberichte zur Verfügung. Einerseits sind dies Schilderungen teilweise ergreifender Einzelfälle, bei denen der Petitionsausschuss für die Betroffenen und ihr Anliegen erfolgreich etwas erreichen konnte – entweder durch eine individuell auf den Einzelfall zugeschnittene Lösung oder durch die Anregung einer Gesetzesinitiative, die im Bundestag umgesetzt werden konnte und dann der Allgemeinheit zugutekam. Andererseits weist die in den Tätigkeitsberichten enthaltene Petitionsstatistik die Art der abschließenden Erledigung aller Petitionen aus (Tabelle II.14).

Der Anteil der positiv erledigten Petitionen („dem Anliegen wurde entsprochen“) ist im Jahr 2009 mit 7,6 Prozent nach einem außergewöhnlich hohen Wert 2007 mit 16,8 Prozent wieder im „Normalbereich“ angekommen. Der langjährige Durchschnitt für einen Zeitraum von 33 Jahren (1977 bis 2009) liegt bei 8,5 Prozent, der Median bei 7 Prozent.³⁵ Der höchste Wert für eine positive Erledigung lag im Jahr 2002 bei 33 Prozent. Eine Erklärung für diese großen Abweichungen ist nicht bekannt.

Der Anteil definitiv abgelehnter Petitionen („dem Anliegen wurde nicht entsprochen“) lag 2009 bei 27,5 Prozent und damit etwas über dem langjährigen Durchschnitt von 24,8 Prozent (1977 bis 2009). Auch in dieser Kategorie gibt es extreme Schwankungen, für die es bisher keine plausiblen Erklärungen gibt. So lag die Ablehnungsrate 2006 bei 47,8 Prozent, ein Wert, der nur 1998 mit 48,8 Prozent noch einmal überboten wurde. Die niedrigsten Ablehnungsraten findet man Ende der 1970er Jahre mit Werten von 11 Prozent (1977, 1978) und 11,5 Prozent (1979).

Selbst bei der äußerst geringen Zahl von Überweisungen an die Bundesregierung (2009: 3,5 Prozent), egal ob „zur Berücksichtigung“ (0,03 Prozent), „zur Erwägung“ (0,64 Prozent), „als Material“ (1,64 Prozent) oder als „schlichte Überweisung“ (1,21 Prozent), ist die Bundesregierung nicht an das Votum des Bundestages gebunden. Es gibt keine zusammenfassenden Angaben darüber, wie oft die Bundesregierung diesen Voten gefolgt ist.

Ein beträchtlicher Teil der Eingaben gelangt gar nicht in die parlamentarische Beratung, da sie im Vorfeld durch „Rat, Auskunft, Verweisung etc.“ erledigt (2009: 38,1 Prozent) bzw. an die zuständigen Landesparlamente abgegeben wurden (2009: 8,5 Prozent) oder weil sie kein Anliegen formulierten (Meinungäußerung, anonym, verworren, beleidigend etc.) (2009: 14,3 Prozent). Aus diesen Zahlen ist nicht ablesbar, wie viele Petenten, deren Anliegen im Vorfeld durch Rat und Auskunft „erledigt“ wurden, sich eher zurückgewiesen fühlten, von der Sinnlosigkeit ihres Anliegens überzeugt wurden oder wirklich eine Abhilfe für ihr Anliegen erreichten.

³⁴ Die Erfolgsbeurteilung könnte so systematisch auf die Funktionen des Petitionswesens Bezug nehmen, wie sie etwa in Riehm et al. 2009a, S. 41 ff., entwickelt wurden.

³⁵ In der Hälfte der Jahre lag der Wert bei 7 Prozent oder darunter.

Tabelle II.14

Art der Erledigung von Petitionen durch den Petitionsausschuss 2005 bis 2009 in Prozent

	2005	2006	2007	2008	2009
mit parlamentarischer Beratung					
dem Anliegen wurde entsprochen	5,1	3,0	16,8	4,6	7,6
dem Anliegen wurde nicht entsprochen	38,4	47,8	27,0	33,1	27,5
Überweisung an die Bundesregierung	2,2	2,8	5,0	3,1	3,5
keine parlamentarische Beratung*					
Erledigung durch Rat, Auskunft, Verweisung, Materialübersendung usw.	33,8	27,3	31,4	33,8	38,1
Abgabe an die Volksvertretung des zuständigen Bundeslandes	8,2	8,3	7,8	8,4	8,5
Meinungsäußerungen, ohne Anschrift, anonym, verworren, beleidigend usw.	11,6	10,4	11,5	16,7	14,3
Sonstige	0,7	0,4	0,5	0,4	0,5
Gesamtzahl der behandelten Petitionen**	16.648	20.299	19.783	17.091	17.217

Prozentwerte in Bezug auf die Gesamtzahl der parlamentarisch und nichtparlamentarisch abschließend behandelten Petitionen im jeweiligen Jahr.

* Im Vorfeld der parlamentarischen Beratung durch den Ausschussdienst erledigt.

** Die Gesamtzahl der in einem Jahr *abschließend behandelten* Petitionen entspricht nicht den in Kapitel II.2.3, Tabelle II.1 u. II.2 betrachteten Zahlen zu den *Neueingaben* von Petitionen in einem Jahr.

Quelle: Petitionsausschuss 2006 bis 2010

Alles in allem liefert die Erledigungsstatistik keine wirklich befriedigende Antwort auf den Erfolg von Petitionen, auch wenn der Tätigkeitsbericht auf die selbst gestellte Frage nach dem Erfolg gerne die Antwort gibt, „dass fast die Hälfte der Vorgänge im weiteren Sinne positiv erledigt werden konnten“ (Petitionsausschuss 2010, S. 6). Es werden dabei die Kategorien „dem Anliegen wurde entsprochen“, „Überweisung an die Bundesregierung“ und „Erledigung durch Rat, Auskunft, Verweisung, Materialübersendung“ zusammengefasst.

2.9.2 Erfolg aus Sicht der Petenten

In den beiden Befragungen von Petenten mit herkömmlichen und Öffentlichen Petitionen nach Abschluss des Verfahrens wurde danach gefragt, was die Petenten dem abschließenden Bescheid selbst entnehmen konnten. Im Vergleich zur Petitionsstatistik des Bundestages gibt es Übereinstimmungen und gewisse, nicht sehr große Abweichungen (Tabelle II.15). Darauf soll im Folgenden aber nicht weiter eingegangen werden, da ein Vergleich aus methodischen Gründen bei den ganz unterschiedlichen Entstehungszusammenhängen von Petitionsstatistik und Befragungsergebnissen nicht sinnvoll ist.

Es interessiert vielmehr, ob sich die herkömmlichen und Öffentlichen Petitionen in Bezug auf ihren „Erfolg“ aus Sicht der Petenten unterscheiden. Sind Öffentliche Petitionen erfolgreicher? Eher nein, obwohl die vorliegenden Ergebnisse schwierig zu interpretieren sind. Deutlich ist der Unterschied bei der Kategorie „Meinem Anliegen wurde entsprochen“. Dies wurde nur für 2,7 Prozent der Öffentlichen Petitionen angegeben, aber für 13,6 Prozent der herkömmlichen Petitionen. Auch wenn man die Antwortkategorie „Meinem Anliegen wurde teilweise ent-

sprochen“ mit berücksichtigt, ändert sich an dieser Relation grundsätzlich nichts. Gleichzeitig ist es aber so, dass bei relativ mehr herkömmlichen Petitionen dem Anliegen nicht entsprochen wurde (73,6 Prozent) als bei den Öffentlichen Petitionen (68,2 Prozent), wenn auch hier die Unterschiede nicht so groß sind. „Privilegiert“ erscheinen die Öffentlichen Petitionen auch bei den Überweisungen an die Bundesregierung (5,4 vs. 1,8 Prozent). Wiederum einen deutlichen Unterschied von fast 10 Prozent weist die Kategorie „Mein Anliegen wurde auf andere Weise erledigt“ auf (Öffentliche Petitionen 14,2 Prozent und herkömmliche 5,5 Prozent). Dahinter mögen sich aber ganz unterschiedliche Formen der Erledigung verbergen, die eine Interpretation erschweren. Alles in allem kann aus den vorliegenden Daten jedenfalls nicht gefolgert werden, dass Öffentliche Petitionen – aus Sicht der Petenten – erfolgreicher sind als herkömmliche.

In einem weiteren Analyseschritt wurden die Erwartungen für die Einreichung einer Petition auf den dann tatsächlich eingetretenen, subjektiv bewerteten Effekt bezogen. Dies greift eine Betrachtungsweise auf, die bereits Carman (2010, S. 739 f., siehe auch Riehm et al. 2009a, S. 144 f.) bei den Befragungen schottischer Petenten verwendet hatte. Von den schottischen Petenten hatten 89,6 Prozent erwartet, dass ihre Petition im Parlament fair behandelt würde, aber nur für 36,3 Prozent wurde diese Erwartung auch erfüllt. 86 Prozent hatten erwartet, dass ihr Anliegen im Parlament Gehör fände, aber die Beurteilung des Erfolgs der eigenen Petition wich von dieser Erwartung deutlich ab: 23 Prozent stimmten der Aussage zu, dass ihre Petition eine vollständige Prüfung erlangte, 17 Prozent waren mit dem Ergebnis des Petitionsverfahrens zufrieden und 16 Prozent erachteten ihre Petition als einen Erfolg.

Tabelle II.15

Art der Erledigung aus Sicht der Petenten 2009 in Prozent

	Petenten mit		Petitionsstatistik Bundestag**
	nichtöffentlicher Petition*	Öffentlicher Petition*	
n	110,0	148,0	6.739,0
Meinem Anliegen wurde entsprochen.	13,6	2,7	19,5
Meinem Anliegen wurde teilweise entsprochen.	4,5	6,1	–
Meinem Anliegen wurde nicht entsprochen.	73,6	68,2	70,2
Mein Anliegen wurde an die Bundesregierung überwiesen.	1,8	5,4	9,0
Mein Anliegen wurde auf andere Weise erledigt.	5,5	14,2	1,3
Ich habe nicht richtig verstanden, welche Position der Bundestag zu meiner Petition einnimmt.	0,9	3,4	–

* Die Frage hatte sich nur an Petenten gerichtet, deren Petition im parlamentarischen Verfahren behandelt und abgeschlossen wurde. Die Frage lautete: Was konnten Sie dem abschließenden Bescheid entnehmen?

** Es werden im Gegensatz zu Tabelle II.14 hier nur diejenigen Petitionen berücksichtigt, die parlamentarisch beraten wurden.

Quelle: Petitionsausschuss 2010, ZebraLog 2010a, S. 37 f., 160 f., 198

In der Befragung der deutschen Petenten wurden insgesamt fünf Motive abgefragt, die sich an den in Riehm et al. (2009a, S. 41) für die Petenten sowie die Petitionsadressaten formulierten hauptsächlichen „Petitionsfunktionen“ orientieren. Im Einzelnen war dies der Rechts- und Interessenschutz („Ich wollte, dass eine Lösung für mein Anliegen gefunden wird“), Partizipation/politische Teilhabe („Durch meine Petition wollte ich staatliche und politische Entscheidungen beeinflussen“), Mobilisierung („Meine Petition sollte Unterstützer für mein Anliegen werben“), Information („Meine Petition sollte in der Öffentlichkeit und den Medien bekannt werden“, „Meine Petition sollte bei den zuständigen Stellen in Politik und Verwaltung bekannt werden“) und die Kontrolle des Parlaments über die Exekutive („Meine Petition sollte dem Bundestag eine Kontrolle der Regierung ermöglichen“).

Tabelle II.16 zeigt die Antworten der Petenten nach Abschluss des Verfahrens bezüglich ihrer Motive und deren Realisierung.

Zunächst ist auffallend, dass drei Motive von beiden Petentengruppen übereinstimmend sehr hoch (zwischen 84,6 und 96,8 Prozent) bewertet werden. Die restlichen Motive fallen dagegen mit Werten zwischen 35,8 und 78,5 Prozent deutlich ab. Die drei hoch bewerteten Motive sind:

1. Ich wollte, dass eine Lösung für mein Anliegen gefunden wird.

2. Meine Petition sollte bei den zuständigen Stellen in Politik und Verwaltung bekannt werden.

3. Durch meine Petition wollte ich staatliche und politische Entscheidungen beeinflussen.

Damit werden die beiden Hauptfunktionen – persönlicher Interessen- und Rechtsschutz sowie politische Teilhabe – in der Motivstruktur der Petenten gut abgebildet.

Die Befragungsergebnisse zeigen auch, dass die Petenten überwiegend ein konkretes Anliegen verfolgen („Ich wollte, dass eine Lösung für mein Anliegen gefunden wird.“) und die Petition nicht in erster Linie für andere Zwecke (z. B. Sammeln von Unterstützern, öffentliche Aufmerksamkeit) „instrumentalisieren“.

Das am geringsten ausgeprägte Motiv ist die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung. Dies wurde von etwa der Hälfte der Petenten als Motiv angegeben.

Die Unterschiede in den Motiven zwischen den Petenten mit herkömmlichen und mit Öffentlichen Petitionen sind meist nicht sehr groß. Allerdings ist auffallend, dass die Petenten mit Öffentlichen Petitionen das politisch-partizipative Motiv (84,6 vs. 92,5 Prozent) und die Mobilisierung (64,4 vs. 78,5 Prozent) für das eigene Anliegen etwas stärker und die Information von Öffentlichkeit und Medien (35,8 vs. 63,7 Prozent) deutlich stärker gewichteten als die Petenten mit herkömmlichen Petitionen. Dieses Ergebnis ist jedoch nicht unerwartet.

Tabelle II.16

Motive für die Einreichung von Petitionen und deren Realisierung

	Petenten mit herkömmlicher Petition*				Petenten mit Öffentlicher Petition*			
	Motiv		realisiert**		Motiv		realisiert**	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Ich wollte, dass eine Lösung für mein Anliegen gefunden wird.	126	96,8	97	20,6	150	94,0	121	11,0
Durch meine Petition wollte ich staatliche und politische Entscheidungen beeinflussen.	117	84,6	76	12,2	146	92,5	112	16,3
Meine Petition sollte Unterstützer für mein Anliegen werben.	104	64,4	50	21,1	144	78,5	88	64,0
Meine Petition sollte in der Öffentlichkeit und den Medien bekannt werden.	109	35,8	25	23,3	146	63,7	66	33,3
Meine Petition sollte bei den zuständigen Stellen in Politik und Verwaltung bekanntwerden.	113	90,3	67	31,9	146	95,9	92	26,8
Meine Petition sollte dem Bundestag eine Kontrolle der Regierung ermöglichen.	103	53,8	34	19,4	135	45,9	39	24,1

Frage Motiv: „Bitte denken Sie an Ihre ursprüngliche Motivation für die Einreichung ihrer Petition zurück und geben Sie an, wie zutreffend Sie die folgenden Aussagen finden!“

Frage realisiert: „Rückblickend auf Ihre Petition: Sind die in Frage x genannten Effekte tatsächlich eingetreten?“
In der Tabelle sind die Anteile für „trifft voll und ganz zu“ sowie „trifft eher zu“ zusammengefasst dargestellt.

* Die Befragung hat sich nur an Petenten gerichtet, deren Petition im parlamentarischen Verfahren behandelt und abgeschlossen wurde.

** Die Frage richtete sich nur an Petenten, für die das entsprechende Motiv zutrifft.

Quelle: ZebraLog 2010a, S. 34, 163 ff., 201

Von diesen ursprünglichen Erwartungen bei der Einreichung einer Petition wurden allerdings nur wenige erfüllt. Am „erfolgreichsten“ waren die Petenten mit Öffentlichen Petitionen bei der Mobilisierung für ihr Anliegen. Bei fast zwei Drittel (64,0 Prozent) derjenigen Petenten, die dieses Motiv angaben, ist es auch eingetreten. Bei den beiden Kernfunktionen Rechts- und Interessenschutz sowie politische Partizipation sieht die Bilanz dagegen ernüchternd aus. Eine Lösung für das eigene Anliegen wurde bei 20,6 Prozent der Petenten mit herkömmlichen und bei 11,0 Prozent mit Öffentlichen Petitionen, die Beeinflussung staatlicher und politischer Entscheidungen nur bei 12,2 Prozent der Petenten mit herkömmlichen und bei 16,3 Prozent mit Öffentlichen Petitionen erreicht.

In einem weiteren Schritt wurden die Petenten nach ihrer generellen Einschätzung und ihrer Zufriedenheit mit der Behandlung ihrer Petition durch den Deutschen Bundestag gefragt (Tabelle II.17). Es bestätigten sich zunächst die Ergebnisse der Befragung aus dem Jahr 2007 auch Ende 2009: Am Anfang des Verfahrens sind die Einreicher herkömmlicher Petitionen deutlich zufriedener (67,8 Prozent) als die Einreicher Öffentlicher Petitionen (38,6 Prozent) (Werte für 2009, zusammengefasst „sehr zufrieden“

und „eher zufrieden“). Dies wirft natürlich kein gutes Licht auf die Innovation Öffentliche Petitionen, erklärt sich aber vermutlich im Wesentlichen durch die hohe Ablehnungsquote bei der Zulassung der Eingaben als Öffentliche Petitionen. Man könnte deshalb vermuten, dass bei einer „Lösung“ dieses Zulassungsproblems (Kapitel II.2.5 u. V.2.1) die Zufriedenheitsquote wieder ansteigen könnte.

Allerdings wurde das anfänglich passable Zufriedenheitsniveau der Petenten mit herkömmlichen Petitionen (67,8 Prozent) nach Abschluss des Verfahrens mit 30,5 Prozent deutlich schlechter. Es ist sogar schlechter als bei den Petenten mit Öffentlichen Petitionen nach Abschluss des Verfahrens, deren Zufriedenheitswert bei 36,3 Prozent lag.

Diese für die Mehrheit der Petenten negative Bewertung des Ausgangs des Petitionsverfahrens drückt sich auch in der Beantwortung einer weiteren Frage aus. Hier wurde gefragt, ob sich „alles in allem“ die Einreichung der Petition gelohnt habe. 31,7 Prozent der Petenten mit herkömmlichen Petitionen und 38,4 Prozent der Petenten mit Öffentlichen Petitionen sagten dazu, „trifft voll und ganz“ bzw. „trifft eher zu“. Für eine deutliche Mehrheit hat sich das Petitionsverfahren also „alles in allem“ nicht gelohnt.

Tabelle II.17

Zufriedenheit mit der Behandlung der eingereichten Petition zu Beginn und nach Abschluss des Verfahrens in Prozent

Befragte	n	sehr zufrieden	eher zufrieden	eher nicht zufrieden	gar nicht zufrieden
Einreicher herkömmlicher Petitionen 2007	475	40,6	35,8	13,3	10,3
Einreicher Öffentlicher Petitionen 2007	329	9,7	31,9	34,3	24,0
Einreicher herkömmlicher Petitionen 2009	192	36,5	31,3	16,7	15,6
Einreicher Öffentlicher Petitionen 2009	192	9,4	29,2	32,8	28,6
Petenten mit herkömmlichen Petitionen nach Abschluss 2009	121	14,0	16,5	27,3	42,1
Petenten mit Öffentlichen Petitionen nach Abschluss 2009	149	5,4	30,9	33,6	30,2

Frage bei Einreichung: „Wie zufrieden sind Sie bislang mit der Behandlung Ihrer Petition?“

Frage nach Abschluss des Verfahrens: „Wie zufrieden sind Sie, alles in allem, mit der Behandlung ihrer Petition?“

Quelle: Zebalog 2007, 2010a, S. 84, 121,167, 206

Entsprechend kommt auch die gewünschte integrative Funktion des Petitionsrechts aus Sicht der Petenten kaum zur Geltung. Die entsprechende Frage lautete:

„Der Erfolg einer Petition kann unter verschiedenen Aspekten beurteilt werden. Unabhängig davon, ob Ihrer Petition vom Bundestag entsprochen wurde oder nicht: Wie zutreffend finden Sie die folgende Aussage? Das Petitionsverfahren hat mein Vertrauen in das politische System der Bundesrepublik Deutschland gestärkt.“

28,3 Prozent der Petenten mit herkömmlichen Petitionen und 30 Prozent der Petenten mit Öffentlichen Petitionen fanden, dass diese Aussage „voll und ganz“ oder „eher zutrifft“, bei mehr als zwei Drittel konnte das Vertrauen in das politische System nicht gestärkt werden.

Das hat vermutlich auch damit zu tun, wie das Petitionsverfahren, ganz unabhängig vom Ergebnis, beurteilt wird. Es gab hierzu eine Reihe von Fragen (Tabelle II.18).

Tabelle II.18

Beurteilung des Petitionsverfahrens

Ich habe den Eindruck, dass ...	die Behandlung unvoreingenommen und fair erfolgt ist		die Bearbeitung gründlich war		die Bearbeitung in angemessener Zeit erfolgt ist		der Bundestag sich für mein Anliegen engagiert hat	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Petenten mit herkömmlichen Petitionen nach Abschluss 2009	111	45,0	106	46,2	111	55,9	111	20,7
Petenten mit Öffentlichen Petitionen nach Abschluss 2009	138	40,6	131	45,8	147	52,4	139	15,2

Frage nach Abschluss des Verfahrens: „Abgesehen von der endgültigen Entscheidung des Petitionsausschusses: Wie beurteilen Sie die Behandlung Ihrer Petition durch den Bundestag. Bitte geben Sie an, wie zutreffend Sie die folgenden Aussagen finden! Ich habe den Eindruck, dass ...“. Antwortvorgaben auf einer vierstufigen Skala „trifft voll und ganz zu“, „trifft eher zu“, „trifft eher nicht zu“, „trifft gar nicht zu“. In der Tabelle sind die Anteile für „trifft voll und ganz zu“ sowie „trifft eher zu“ zusammengefasst dargestellt.

Quelle: Zebalog 2010a, S. 162 f., 199 f.

Auffallend ist zunächst, dass es keine sehr großen Unterschiede zwischen den Petenten mit herkömmlichen und mit Öffentlichen Petitionen gab. Überraschend ist vielleicht, dass eine Mehrheit die Bearbeitungszeit im Petitionsverfahren für angemessen hielt, ein oft kritisiertes Aspekt des Petitionsverfahrens, wenn man bedenkt, dass Bearbeitungszeiten von einem Jahr und länger nicht selten sind.³⁶ Dass die Behandlung der eigenen Petition gründlich oder fair und unvoreingenommen erfolgt ist, hielt aber jeweils weniger als die Hälfte der Petenten für zutreffend. Und nur eine Minderheit stimmte der Aussage zu, dass der Bundestag sich für das eigene Anliegen eingesetzt habe (20,7 bzw. 15,2 Prozent).

Hier kommt aber vielleicht auch ein Missverständnis über die Rolle des Petitionsausschusses zum Ausdruck oder, um es vorsichtiger zu formulieren, eine Unschärfe in der eigenen Rollendefinition. Denn die Rolle des Petitionsausschusses wird von seinen Mitgliedern mehr oder weniger ambivalent gesehen. So wird einerseits betont, dass man sich nicht als „Volksanwalt“ verstehe, der die Interessen der Bürger gegen den Staat und seine Behörden vertritt. Andererseits wird rhetorisch das Bild des Anwalts des „kleinen Mannes“ durchaus gepflegt, wenn man beispielsweise die Plenardebatte am 1. Juli 2010 zum Tätigkeitsbericht 2009 des Petitionsausschusses verfolgt (Bundestagsdrucksache 17/51). So konnte man dort etwa hören, dass der Petitionsausschuss geschaffen wurde, um bedrängten Menschen beizustehen (S. 5338) oder zu helfen (S. 5341); Aufgabe des Petitionsausschusses sei es, sich um Menschen zu kümmern, die sonst nicht gehört würden (S. 5345); man möchte konkrete Verbesserungen im Sinne der Petenten erreichen (S. 5346), Individualinteressen unterstützen (S. 5346) und im Sinne der Bürger etwas ändern können (S. 5350). Auch das Bild des Vermittlers oder Mediators trifft das Selbstverständnis des Petitionsausschusses nicht genau, wenngleich solche vermittelnde Tätigkeiten mit Sicherheit auch vorkommen. Am ehesten mag vielleicht die Rolle des neutralen Prüfers eines Sachverhalts und Maklers von gegebenenfalls auch gegensätzlichen Interessen zutreffen, der versucht, Ermessensspielräume auszuloten und Lösungen anzugehen.

Dass diese relativ kritische Bewertung der Unterstützung des Bundestages für das eigene Anliegen keineswegs für das Petitionsverfahren insgesamt verallgemeinerbar ist, zeigt sich in einer weiteren Frage danach, ob die Petenten sich in einer ähnlichen Situation wieder für die Einreichung einer Petition entscheiden würden. Dem stimmten unter den Petenten herkömmlicher Petitionen 62,7 Prozent und unter den Petenten Öffentlicher Petitionen sogar 74,5 Prozent zu („trifft voll und ganz zu“ sowie „trifft eher zu“).³⁷

³⁶ Der Mittelwert für die Dauer der Bearbeitung Öffentlicher Petitionen, die im Jahr 2009 abgeschlossen wurden, lag bei 464 Tagen (Zebralog 2011a, S. 22). Die eher entspannte Sichtweise auf die Bearbeitungszeiten wurde aber auch schon in der Bevölkerungsbefragung von 2008 ersichtlich. Dort hatten 37,7 Prozent eine gründliche, aber nur 21,3 Prozent eine schnelle Bearbeitung gefordert. Die fünf Antwortvorgaben waren hier allerdings alternativ zu beantworten (TAB 2009, S. 70).

³⁷ Einen ähnlichen „Widerspruch“ zwischen kritischer Bewertung des Mittels Petition durch politische Organisationen und ihrer erneuten Nutzung in einem ähnlichen Fall zeigte sich in einer Befragung von Organisationen, die 2008 durchgeführt wurde (Riehm et al. 2009a, S. 67 f.).

Versucht man, diesen letzten für das Petitionswesen eher positiven Befund vor dem Hintergrund der zuvor eher kritischen Bewertungen zu interpretieren, dann bieten sich hierfür die folgenden Erklärungen an:

- Petitionen werden aus unterschiedlichen Motiven mit unterschiedbaren Zielen eingereicht. Für einige Petenten kommt es weniger auf die unmittelbare Durchsetzung ihres Anliegens an als auf die Beeinflussung von Politik und Öffentlichkeit im Sinne eines Agendasettings.
- Petitionen sind ein niedrigschwelliges Instrument des Interessenschutzes und der politischen Partizipation. Erfahrene Petenten wissen, dass die Durchsetzungschancen für ihr Anliegen nicht zu hoch angesetzt werden dürfen und dass auch andere Verfahren des Rechtsschutzes und der politischen Teilhabe in Betracht zu ziehen sind. Aber gerade weil die Petition ein niedrigschwelliges Instrument ist, kann man es einsetzen, da die geringen „Kosten“ im günstigsten Fall vielleicht doch einen gewissen „Nutzen“ bringen können.

3. Petitionswesen auf Ebene der Bundesländer

Parlamentarische Eingabestellen gibt es bei allen Landtagen bzw. Bürgerschaften der 16 Bundesländer.³⁸ In sämtlichen Verfassungen der 1990 neu gegründeten östlichen Bundesländer wurde das Petitionsrecht verankert (Hirsch 2007). Petitions- oder Eingabeausschüsse gibt es in allen Bundesländern. Diese sind teilweise exklusiv für die Bearbeitung von Petitionen zuständig oder teilen sich – wie etwa in Bayern oder Sachsen (Hirsch 2007, S. 53 ff. u. 93 ff.; Klasen 1991) – diese Aufgabe mit den Fachausschüssen. Vier Bundesländer verfügen zusätzlich über einen parlamentarischen Bürgerbeauftragten (Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen), an den sich die Bürger mit ihren Anliegen in ähnlicher Weise wie an den Petitionsausschuss wenden können. Die Modalitäten der Arbeitsteilung zwischen Ausschuss und Bürgerbeauftragten sind aber von Land zu Land verschieden.

Bei den Petitionsausschüssen der Landtage gehen insgesamt ähnlich viele Eingaben im Jahr ein wie beim Deutschen Bundestag. 2009 waren dies etwa 20 000 Eingaben (ohne die Eingaben an die Bürgerbeauftragten). Mehr als 1 000 Eingaben pro Jahr wurden in den bevölkerungsreichen Ländern Nordrhein-Westfalen (5 000), Bayern (3 000), Baden-Württemberg (2 000), Berlin (2 000), Niedersachsen (1 400) und Hessen (1 150) übermittelt. Rheinland-Pfalz zählte 2009 allein 5 141 Neueingänge an den Bürgerbeauftragten.³⁹

³⁸ Für eine umfassende Darstellung des Petitionsrechts der Bundesländer, der jeweiligen Petitionsverfahren sowie der Petitionsberichte Hirsch (2007).

³⁹ Gesonderte Angaben für den Petitionsausschuss liegen hier nicht vor. Zu beachten ist auch, dass – im Gegensatz zur Verfahrensweise des Deutschen Bundestages – für die Petitionsstatistik in Rheinland-Pfalz Petitionen zu einem Sachverhalt (Massenpetitionen) nicht unter einer Leitpetition zusammengefasst werden, sondern jede zu einer Massenpetition gehörende Einreichung einzeln gezählt wird.

Der Modellversuch Öffentliche Petitionen des Deutschen Bundestages sowie dessen Überführung in den Regelbetrieb hat bei den Petitionsausschüssen der Landtage Aufmerksamkeit und Interesse geweckt. Einige waren in den letzten Jahren mit Delegationen nach Berlin gekommen, um sich vor Ort im Bundestag aus erster Hand über die Öffentlichen Petitionen zu informieren. Auch bei den alle zwei Jahre stattfindenden Treffen der Petitionsausschüsse des Bundes und der Länder sowie der Bürgerbeauftragten der deutschsprachigen Länder und Regionen Europas stand das Thema Öffentliche Petitionen sowohl 2008 in Dresden als auch 2010 in Schwerin auf der Tagesordnung. Die Tabelle II.19 gibt eine erste Übersicht zum Stand elektronischer und öffentlicher Petitionen sowie öffentlicher Ausschusssitzungen bei den Landtagen der Bundesländer.

Die Mehrzahl der Länderparlamente ermöglicht mittlerweile die elektronische Einreichung von Petitionen. Dabei werden unterschiedliche Verfahren angeboten: die einfache E-Mail, die E-Mail mit gescannter Unterschrift, die Eingabe über ein Webformular oder Kombinationen dieser Möglichkeiten. Es ist absehbar, dass auch in den verbleibenden sechs Ländern elektronische Einreichungen für Petitionen möglich werden.

Öffentliche Petitionen in Anlehnung an das Modell des Bundestages (mit Mitzeichnung und Diskussionsforen) gibt es momentan nur im Stadtstaat Bremen (seit Januar 2010). Allerdings steht, nach Beschlussfassungen im Jahr 2010, die Einführung im Landtag Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein für 2011 unmittelbar an. Auch in weiteren Landtagen wurde das Thema bereits behandelt oder soll in nächster Zeit auf die Tagesordnung gesetzt werden. Es ist also zu erwarten, dass es demnächst mehr Länderparlamente mit öffentlichen Petitionen geben wird.

Verfolgt man die bisherigen Diskussionen zu diesem Thema in den Volksvertretungen der Bundesländer, dann spielen die positiven Erfahrungen des Deutschen Bundestages immer eine bedeutende Rolle. Kritisch diskutiert werden Fragen des Datenschutzes von Petenten, Mitzeichnern und Forenteilnehmern sowie die notwendigen finanziellen und personellen Aufwendungen für Hard- und Software sowie den laufenden Betrieb. Dagegen spielen Fragen des Missbrauchs und der Authentizität der Petenten bei elektronischer Einreichung nicht mehr die Rolle, die sie noch vor Jahren gespielt haben.

Beim Bundestag wurden mit der Einführung Öffentlicher Petitionen auch *öffentliche Ausschusssitzungen* ermöglicht (bei Erreichung eines Quorums von 50 000 Mitzeichnern). Mit Ausnahme von Bayern sind in den Landtagen bisher alle Sitzungen der Petitionsausschüsse nicht öffentlich. In *Bayern* dagegen tagt der Petitionsausschuss, wie alle anderen Parlamentsausschüsse, prinzipiell öffentlich und kann dabei auch Petenten in öffentlicher Sitzung anhören. In den anderen Landtagen sind solche öffentlichen Ausschusssitzungen nicht vorgesehen oder werden

nur in Ausnahmefällen (etwa bei Massenpetitionen) durchgeführt.

Im Zuge der Einführung öffentlicher Petitionen – in Anlehnung an das Bundestagsmodell – können nun öffentliche Ausschusssitzungen für öffentliche Petitionen ebenfalls routinemäßig stattfinden. Dabei folgen die Länder bisher nicht der Entscheidung des Bundestages, diesbezüglich ein Quorum einzuführen, sondern überlassen die Durchführung einer öffentlichen Ausschusssitzung der freien Entscheidung des Petitionsausschusses (Rheinland-Pfalz) bzw. behandeln öffentliche Petitionen regelmäßig auf öffentlichen Ausschusssitzungen (Bremen). Das im Verhältnis deutlich geringere Petitionsaufkommen für öffentliche Petitionen bei den Ländern ist dabei zu berücksichtigen.

Meist werden Petitionen in den Plenarsitzungen der Landesparlamente gar nicht oder nur als Sammelübersichten, ähnlich dem Verfahren des Deutschen Bundestages, behandelt. Die Bremer Petitionsreform 2009 hat auch diesbezüglich eine Änderung herbeigeführt. Danach kann nach § 12(3) des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft auf Antrag einer Fraktion eine Aussprache über die Empfehlung des Petitionsausschusses erzwungen werden. Wie oft diese Möglichkeit in Zukunft genutzt wird, muss man abwarten.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer interessanter Abweichungen vom Modell des Bundestages.

- Die Entscheidung über die Zulassung einer Öffentlichen Petition wird in *Bremen* von den Sprechern (Obleuten) der Fraktionen (auf Basis eines Vorschlags der Ausschussassistenten) getroffen. Sind sich die Fraktionssprecher nicht einig, entscheidet der Petitionsausschuss. Beim Deutschen Bundestag entscheidet über die Zulassung oder Nichtzulassung von Öffentlichen Petitionen der Ausschussdienst. Die Obleute der Fraktionen werden nur im Falle von Nichtzulassungen informiert und können dann ihr Veto einlegen. Rheinland-Pfalz will ebenfalls dem Bremer Modell folgen.
- Die Mitzeichner einer öffentlichen Petition in Bremen müssen zwar auch ihren Namen und ihre Adresse angeben, diese werden aber nicht öffentlich gemacht. Beim Bundestag dagegen sind die Namen und das Bundesland aller Mitzeichner im Internet nachlesbar.
- Der im Dezember 2010 vom Petitionsausschuss in Kiel gefasste Grundsatzbeschluss sieht zwar die Einreichung von Petitionen über das Internet und die Veröffentlichung geeigneter Petitionen mit der Möglichkeit ihrer Mitzeichnung vor, nicht aber, und zwar aus Kostengründen, Diskussionsforen für öffentliche Petitionen. Die genaue Ausgestaltung des Schleswig-Holsteiner Modells wird aber erst 2011 erfolgen.

Tabelle II.19

Elektronische und Öffentliche Petitionen bei den Parlamenten der Bundesländer

Bundesland	elektronische Einreichung	Öffentliche Petitionen in Anlehnung an das Modell des Bundestages ¹	öffentliche Ausschusssitzung
Baden-Württemberg	nein ²	nein	nein, aber Anhörung der Petenten möglich
Bayern	ja, seit 2006	nein	ja, Anhörung des Petenten möglich
Berlin	nein ³	nein ³	nein, nur in Ausnahmefällen
Brandenburg	ja, seit 2010	nein ⁴	nein
Bremen	ja, seit 2007	ja, seit 2010	ja, für Öffentliche Petitionen seit 2010
Hamburg	ja, seit 2010	nein	nein
Hessen	nein ⁵	nein	nein
Mecklenburg-Vorpommern	ja, seit 2010	nein	nein
Niedersachsen	nein	nein ⁶	nein
Nordrhein-Westfalen	ja, seit 2007	nein	nein, Ausnahmen bei Massenpetitionen
Rheinland-Pfalz	nein ⁷	nein ⁸	nein
Saarland	ja, seit 2006	nein	nein
Sachsen	ja, seit 2008	nein	nein
Sachsen-Anhalt	ja	nein	nein
Schleswig-Holstein	nein ⁹	nein ⁹	nein
Thüringen	ja, seit 2007	nein ¹⁰	nein, aber Ausnahmen möglich

¹ Mit Veröffentlichung der Petition im Internet, Mitzeichnungs- und Diskussionsmöglichkeiten.

² Koalitionsvertrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD vom Mai 2011 sieht Einführung von Onlinepetitionen vor.

³ Antrag von CDU und FDP vom September 2010 zur Einführung öffentlicher Petitionen liegt vor.

⁴ Antrag aller Fraktionen vom September 2010 zur Einführung öffentlicher Petitionen liegt vor. Dieser sieht allerdings keine Möglichkeit der Onlinemitzeichnung und von Diskussionsforen vor.

⁵ Einführung 2011 geplant.

⁶ Anträge von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2006 und 2009) sowie der SPD (2010) zur Einführung öffentlicher Petitionen bisher ohne Erfolg.

⁷ Nur an den Bürgerbeauftragten, nicht an den Petitionsausschuss.

⁸ Antrag der SPD zur Einführung öffentlicher Petitionen wurde im Februar 2011 verabschiedet.

⁹ Grundsatzbeschluss des Landtages vom 7. Dezember 2010 für die elektronische Einreichung von Petitionen sowie zur Einführung Öffentlicher Petitionen, wenn auch ohne Diskussionsforen.

¹⁰ Anträge der LINKEN aus den Jahren 2007 und 2008 wurden abgelehnt.

Quelle: eigene Recherchen, Stand Ende 2010

Noch weiter vom Bundestagsmodell weichen die Initiativen zu elektronischen und öffentlichen Petitionen in Brandenburg und Thüringen ab.

- Der interfraktionelle Antrag zur Reform des Petitionsgesetzes vom September 2010 in *Brandenburg* sieht die Einreichung von Petitionen auf elektronischem Wege vor und knüpft die Behandlung von Petitionen in öffentlichen Ausschusssitzungen an die Zustimmung des Petenten sowie an eine Mehrheitsentscheidung des Ausschusses. Massenpetitionen (ab 30 Mitzeichnungen) können bereits in öffentlicher Ausschusssitzung behandelt werden, wenn nur ein Drittel der Ausschussmitglieder dies verlangt. Petitionen werden nur in anonymisierter Form, wenn sie von allgemeiner oder beispielhafter Bedeutung sind und auf Beschluss des Petitionsausschusses im Internet veröffentlicht. Eine Mitzeichnung und Diskussionsforen zu den Petitionen sind nicht vorgesehen.
- Ähnlich begrenzt ist die im Mai 2007 beschlossene Reform des *Thüringer* Gesetzes über das Petitionswesen, die die elektronische Einreichung von Petitionen und öffentliche Ausschusssitzungen mit der Anhörung von Petenten nach Beschluss des Ausschusses vorsieht.

Während also die elektronische Einreichung von Petitionen mittlerweile bei der Mehrzahl der Landtage und Bürgerschaften eingeführt wurde und die wenigen ohne elektronische Einreichung mit einiger Wahrscheinlichkeit noch folgen werden, steht die Einführung öffentlicher Petitionen mit Mitzeichnung und Forumsdiskussion noch ganz am Anfang. Nach Bremen, das damit Anfang 2010 begann, werden 2011 Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein folgen. Einen Automatismus der Übernahme dieses Modells wird es aber nicht geben. Attraktiver für viele Landespolitiker scheint dagegen die fallweise Durchführung öffentlicher Ausschusssitzungen unter Beteiligung von Petenten zu sein. Hierbei wird allerdings nicht auf ein bestimmtes Quorum der Unterstützung einer Petition gesetzt wie beim Deutschen Bundestag, sondern die Entscheidung bleibt in der Hand der Petitionspolitiker.

4. Fazit

Obwohl das Petitions- und Eingabewesen sich nicht auf Eingaben an die Parlamente begrenzen lässt, wurden in diesem Kapitel die Modernisierungstendenzen des parlamentarischen Petitionswesens – auf Bundes- wie auf Landesebene – in Deutschland dargestellt. Das liegt nicht nur am Auftraggeber dieser Studie, dem Deutschen Bundestag, sondern auch daran, dass das parlamentarische Petitionswesen im Bereich der E-Demokratie eine gewisse Vorreiterrolle einnimmt. Die seit 2005 bestehende elektronische Petitionsplattform des Deutschen Bundestages ist eine der mittlerweile bekanntesten und mit am häufigsten genutzten politischen Beteiligungsplattformen im Internet in Deutschland und strahlt mit ihrer unbestreitbaren hohen Bürgerbeteiligung auf die Landesparlamente, aber auch das Ausland aus. Einige Landesparlamente sind bereits dem Beispiel des Bundestages gefolgt oder beabsichtigen dies in nächster Zeit. Dabei gibt es teilweise Abweichungen vom Bundestagsmodell Öffentlicher Petitionen, was z. B. das obligatorische Angebot eines Diskussionsforums angeht. Die Bedeutung der Landesparla-

mente für das parlamentarische Petitionswesen ist nicht zu unterschätzen. Das gesamte Petitionsaufkommen an die Landesparlamente übersteigt das an den Bundestag.

Der Anteil der elektronisch eingereichten Petitionen beim Deutschen Bundestag stieg seit 2006 von 17 auf 34 Prozent; besonders attraktiv aber scheinen für die Bürger die Öffentlichen Petitionen zu sein, denn ihr Anteil unter den eingereichten Petitionen stieg von 5 auf 24 Prozent. Insgesamt wurden bis Ende 2010 mehr als 3 Mio. Mitzeichnungen für etwa 2 100 Öffentliche Petitionen gezählt und mehr als 100 000 Diskussionsbeiträge in den Diskussionsforen zu den Petitionen geschrieben.

Weiterhin ist aber richtig, was sich schon bei den ersten Analysen des Petitionsaufkommens beim Deutschen Bundestag vor drei Jahren abgezeichnet hatte: Die elektronischen und die Öffentlichen Petitionen verdrängen eher die nichtöffentlichen und herkömmlichen, als dass sie zu einem Zuwachs an Petitionen insgesamt führen. Ein Zuwachs, der auf den Faktor „Internet“ zurückzuführen wäre, ist derzeit nicht festzustellen.

Dies mag auch daran liegen, dass es mit dem neuen Angebot nur sehr begrenzt gelungen ist, neue, bisher eher petitionsabstinente Bevölkerungsschichten anzusprechen. Die Einreicher Öffentlicher Petitionen sind zwar deutlich jünger als die Einreicher nichtöffentlicher, herkömmlicher Petitionen, beide Gruppen sind aber weiterhin besser ausgebildet als der Durchschnitt der Bevölkerung und überwiegend männlich.

Dies kann auch damit zu tun haben, dass das schriftliche Medium Internet gerade die gebildeten Schichten anspricht, während für eher gering qualifizierte alternative Eingabewege eröffnet werden müssten, etwa die persönliche Vorsprache bei einem Eingabebüro oder bei Sprechstunden des Petitionsausschusses. Beim Bundestag gibt es diese Möglichkeit nicht; es gibt sie aber bei einigen Landesparlamenten. Bei Befragungen nach dem präferierten Eingabeweg sprachen sich gerade diejenigen Teile der Bevölkerung mit einem niedrigen Schul- und Ausbildungsabschluss überproportional für diesen Einreichungsweg aus.

Öffentliche Petitionen unterliegen besonderen Regeln. Ein „Recht“ auf Öffentliche Petitionen gibt es nicht. Der Bundestag sieht diese als ein zusätzliches und ergänzendes Angebot zum normalen Petitionsverfahren an. Das Auswahlverfahren zur Zulassung Öffentlicher Petitionen ist umstritten und führt gegenwärtig dazu, dass nur 13,8 Prozent der eingereichten Öffentlichen Petitionen als solche zugelassen werden.

Die Mitzeichnungsmöglichkeit elektronischer Petitionen hat bei den Petenten und in der Öffentlichkeit teilweise zu dem Missverständnis geführt, dass die Zahl der Mitzeichnungen oder das Erreichen eines Quorums über den Erfolg oder Misserfolg einer Petition entscheidet, was nicht der Fall ist. Nichtöffentliche und Öffentliche Petitionen werden – so jedenfalls die übereinstimmende, prinzipielle Auffassung aller Abgeordneten des Petitionsausschusses – ganz unabhängig von der Anzahl von Mitzeichnungen gleich behandelt. Mit dem 2005 eingeführten Quorum von 50 000 Mitzeichnungen wird den Petenten allein die Möglichkeit eingeräumt, auf einer öffentlichen Aus-

schusssitzung das Petitionsanliegen persönlich vorzutragen und sich den Fragen der Abgeordneten zu stellen. Die Befürchtung (oder Hoffnung), dass über die Mitzeichnung im Internet das Quorum besonders einfach erreichbar wäre, hat sich allerdings nicht bestätigt. Bisher haben nur neun Öffentliche Petitionen (von insgesamt 2 100) mehr als 50 000 Unterschriften (über das Internet) erreicht. Die öffentlichen Ausschusssitzungen wurden sowohl von den Petenten als auch den Parlamentariern sehr positiv aufgenommen.

Ähnlich positiv wurden die Diskussionsforen im Internet, die zu jeder Öffentlichen Petition eingerichtet werden, beurteilt. Man erkennt dies an der starken Nutzung, der alles in allem guten Qualität der dort geführten Diskussionen sowie den positiven Bewertungen, die die Diskussionsforen in den Befragungen und Fokusgruppen erhielten. Nicht zufriedenstellend ist die Berücksichtigung der Diskussionsinhalte im Petitionsverfahren durch den Deutschen Bundestag. Eine solche Berücksichtigung wird sowohl vom Bundestag nahegelegt als auch von den Petenten und Diskutanten erwartet, bedarf aber noch eines finanzierbaren und praktikablen Verfahrens.

In Bezug auf den „Erfolg“ von Petitionen muss zunächst festgehalten werden, dass nur rund ein Drittel der Befragten Petenten nach Abschluss des Verfahrens mit der Bearbeitung ihrer Petition durch den Deutschen Bundestag zufrieden ist. In einer ähnlichen Größenordnung wird der Aussage zugestimmt, dass sich die Einreichung der Petition „alles in allem“ gelohnt habe. Vor diesem Hintergrund

mag es überraschen, dass 63 Prozent der Einreicher herkömmlicher Petitionen und sogar 75 Prozent der Einreicher Öffentlicher Petitionen erklärten, dass sie „in einer ähnlichen Situation“ wieder eine Petition einreichen würden.

Dieser vermeintliche Widerspruch zwischen sehr kritischer Erfolgsbeurteilung und einem Festhalten an weiteren Nutzungsabsichten klärt sich dann auf, wenn man berücksichtigt, dass die Motivlagen für die Einreichung von Petitionen vielfältiger sind als die reine Durchsetzung des formulierten Anliegens. Für einige Petenten ist mindestens genauso wichtig, dass die Politik und die Öffentlichkeit von ihrem Anliegen erfahren und dadurch vielleicht mittel- oder langfristig eine „Lösung“ im Sinne der Petenten erreicht werden könnte. In der Perspektive einer Kosten-Nutzen-Analyse kann die Petition trotz geringer Wahrscheinlichkeit eines unmittelbaren Erfolgs (Nutzen) deshalb attraktiv sein, weil sie als niedrigschwelliges Beteiligungsinstrument keinen hohen (Kosten-)Aufwand erfordert und trotzdem eine gewisse Verfahrenssicherheit gewährleistet.

5. Anhang: Übersicht zu den durchgeführten Befragungen

In diesem Kapitel II wurden Ergebnisse aus insgesamt neun Befragungen von Petenten, Nutzern der Petitionsplattform sowie der Bevölkerung verarbeitet. Im Folgenden werden Informationen zur Methodik und Durchführung dieser Befragungen gegeben. Tabelle II.20 gibt zunächst eine erste Übersicht.

Tabelle II.20

Befragungen 2007 bis 2009

Befragte	Erhebungsmethode	Erhebungszeit	angeschrieben, kontaktiert	Rücklauf
1 Einreicher nichtöffentlicher, herkömmlicher Petitionen	schriftlich, postalisch	Februar 2007	1.000	57 %
2 Einreicher Öffentlicher Petitionen	schriftlich, postalisch	März 2007	698	50 %
3 Nutzer der Petitionsplattform	schriftlich, online	März 2007	1.883	–
4 Bevölkerungsbefragung	mündlich, telefonisch	November 2008	1.014	–
5 Einreicher nichtöffentlicher, herkömmlicher Petitionen	schriftlich, postalisch	Dezember 2009	500	45 %
6 Einreicher Öffentlicher Petitionen	schriftlich, postalisch	Dezember 2009	710	30 %
7 Petenten mit nichtöffentlichen, herkömmlichen Petitionen nach Abschluss	schriftlich, postalisch	Dezember 2009	367	38 %
8 Petenten mit Öffentlichen Petitionen nach Abschluss	schriftlich, postalisch	Dezember 2009	601	29 %
9 registrierte Nutzer der Petitionsplattform	schriftlich, online	Dezember 2009	5.000	25 %

Quelle: Zebalog 2007, 2010a, 2010b

5.1 Befragung von Einreichern nicht-öffentlicher, herkömmlicher Petitionen 2007

Die schriftliche Befragung wurde im Februar 2007 durchgeführt. Zusammen mit den Eingangsbestätigungsschreiben für Eingaben, einem offiziellen Anschreiben der Ausschussvorsitzenden sowie einem frankierten Rückumschlag wurde der Fragebogen zwischen dem 1. Februar und dem 5. März 2007 an 1.000 Personen geschickt, die sich zuvor an den Bundestag mit einer Eingabe gewendet hatten. Den Versand übernahm der Ausschussdienst des Petitionsausschusses. Der Fragebogen (Zebalog 2007) wurde vorab von Mitarbeitern des Ausschussdienstes auf sachliche Richtigkeit und von acht Testpersonen auf Verständlichkeit geprüft.

Die Petenten erhielten den Fragebogen zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Bearbeitung ihrer Petition, etwa einige Tage bis zu einer Woche nach Einreichung. Angeschrieben wurden auch solche Personen, deren Petitionen nicht zur weiteren Prüfung zugelassen wurden (z. B. weil der Bundestag nicht zuständig ist oder weil ein Anliegen nicht erkennbar war). Allerdings wurden die Einreicher verworrener Schriften von der Befragung ausgenommen.

Der Rücklauf war mit 571 ausgefüllten Fragebögen sehr zufriedenstellend (Rücklauf: 57,1 Prozent). Aufgrund des großen Umfangs der Befragung, des guten Rücklaufs, und weil angenommen wird, dass sich die Petenten eines Monats nicht systematisch von den Petenten anderer Monate unterscheiden, wird davon ausgegangen, dass die Ergebnisse der Befragung repräsentativ für die Grundgesamtheit der Einreicher herkömmlicher Petitionen sind.

5.2 Befragung von Einreichern Öffentlicher Petitionen 2007

Anfang März 2007 wurde eine Vollerhebung unter allen Einreichern öffentlicher Petitionen durchgeführt, über deren Zulassung vor dem 1. Dezember 2006 entschieden wurde (n = 698). Der Fragebogen (Zebalog 2007) wurde vorab von Mitarbeitern des Ausschussdienstes auf sachliche Richtigkeit und von sechs Testpersonen auf Verständlichkeit geprüft. Mitsamt einem offiziellen Anschreiben der Ausschussvorsitzenden und einem frankierten Rückumschlag wurde der Fragebogen durch den Ausschussdienst des Petitionsausschusses verschickt. Unter den befragten Personen waren 400 Personen, deren Petitionen nicht zur Veröffentlichung zugelassen wurden (und 55 Personen, zu denen neben mindestens einer zugelassenen öffentlichen Petition auch mindestens eine abgelehnte gehörte). Mehrfachpetenten erhielten jeweils nur einen Fragebogen. Zum Erhebungszeitpunkt war bei allen Öffentlichen Petitionen der Befragten die Mitzeichnungs- und Kommentierungsphase bereits beendet. Davon abgesehen war das Bearbeitungsstadium der öffentlichen Petition von den Befragten sehr unterschiedlich: Während bei einigen die Einreichung bereits über ein Jahr zurücklag

und einige Petitionen bereits abgeschlossen werden konnten, lag sie bei anderen erst drei Monate zurück.

Mit 350 ausgefüllten Fragebögen (50,1 Prozent) war der Rücklauf sehr zufriedenstellend. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Ergebnisse der Befragung repräsentativ für die Grundgesamtheit der Einreicher öffentlicher Petitionen sind.

5.3 Befragung von Nutzern der Petitionsplattform 2007

Zwischen dem 23. Februar und 22. März 2007 wurde auf den Webseiten des Deutschen Bundestages unter der Adresse www.befragung-onlinepetition.bundestag.de eine Onlinebefragung (Zebalog 2007) der Nutzer der Webseiten für öffentliche Petitionen durchgeführt. Dabei kam die Software „discourse machine“ der Firma „binary objects“ zum Einsatz. Der Onlinefragebogen wurde zuvor mit der Hilfe von Mitarbeitern des Ausschussdienstes auf seine sachliche Richtigkeit geprüft. Außerdem wurde die Verständlichkeit und technische Bedienbarkeit des Onlinefragebogens durch sieben Personen vorab getestet.

Um unterschiedliche Nutzergruppen für die Befragung zu gewinnen, wurde auf den Webseiten für öffentliche Petitionen an vier Stellen (jeweils mit einem eigenen Hyperlink) für die Teilnahme an der Befragung geworben:

- auf der Bestätigungsseite nach erfolgter Mitzeichnung einer Öffentlichen Petition (für Mitzeichner),
- auf der Bestätigungsseite nach dem Verfassen eines Kommentars im Diskussionsforum (für Diskussions Teilnehmer),
- im Diskussionsforum unterhalb der Kommentarliste (für Leser der Diskussionen),
- auf der Bestätigungsseite nach dem Verschicken einer elektronischen Postkarte zur Bekanntmachung einer Öffentlichen Petition.

Bei der Befragung wurde der benutzte Hyperlink automatisch aufgezeichnet, sodass im Nachhinein rekonstruiert werden konnte, von welchem Ort der Webseite für Öffentliche Petitionen die Teilnehmer zur Befragung gelangt sind.

Um die Bereitschaft zur Teilnahme an der Befragung zu fördern, wurde auf eine Registrierungsprozedur verzichtet. Um trotzdem ein Maximum an Datenqualität zu erreichen, wurden folgende Vorkehrungen getroffen, mit denen Doppeleingaben und Eingaben von anderen Personen als den Nutzern der Webseiten für Öffentliche Petitionen verhindert werden sollten:

- Durch die Vergabe eines Cookies wurde die wiederholte Teilnahme einer Person verhindert. Beim erneuten Aufruf des Fragebogens konnten die Teilnehmer ihre vorherigen Antworten anschauen, ergänzen und ggf. korrigieren. Dabei wurde der Datensatz durch die neuen Eingaben überschrieben.

- Durch die Speicherung des „referrers“⁴⁰ konnten im Nachhinein alle Antwortdatensätze gelöscht werden, die von Teilnehmern eingegeben wurden, die den Onlinefragebogen von einem anderen Ort aus aufgerufen haben als den vier oben beschriebenen (z. B. von einer Suchmaschine aus oder wenn von einem anderen Ort im Internet auf die Befragung hingewiesen wurde).

Der Onlinefragebogen wurde mit einem motivierenden Schreiben der Ausschussvorsitzenden eingeleitet und anschließend die Fragen über mehrere Webseiten verteilt. Da beim Aufrufen der jeweils nächsten Seite die Eingaben auf der vorangegangenen Seite gespeichert wurden, gingen die bislang eingegebenen Daten nicht verloren, auch wenn die Befragung vorzeitig abgebrochen wurde. Weiterhin war die Onlinebefragung dynamisch aufgebaut, sodass die Präsentation bestimmter Items an die Antworten vorheriger Items geknüpft war.

Im Befragungszeitraum wurden 1 883 Fragebögen registriert, von denen 1 718 (91,2 Prozent) für die Auswertung verwendet werden konnten. Fast drei Viertel der Befragten füllten den Onlinefragebogen bis zur letzten Frage aus. Rund 84,6 Prozent der Befragungsteilnehmer hatten direkt vor dem Ausfüllen des Onlinefragebogens eine Petition gezeichnet, 8,8 Prozent hatten das Diskussionsforum besucht und 6,7 Prozent eine elektronische Postkarte verschickt.

Die Beteiligung an dieser Nutzerbefragung wurde allerdings stark durch die Themen einiger weniger Öffentlicher Petitionen im Erhebungszeitraum beeinflusst, die ganz bestimmte Bevölkerungsgruppen ansprachen. Deshalb können die Antworten nur eingeschränkt als repräsentativ für die Gruppe der Nutzer insgesamt angesehen werden.

5.4 Bevölkerungsbefragung zum Petitionswesen 2008

Die Repräsentativbefragung wurde im November 2008 von der Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld (FGWT) anhand eines standardisierten Fragebogens (TAB 2009) in Form von Telefoninterviews durchgeführt. Zur Qualitätssicherung des Erhebungsinstruments wurde zuvor ein Pretest mit 69 Personen durchgeführt. Insgesamt wurden 1 014 Personen befragt.

Die Stichprobe wurde aus der Gesamtheit der deutschsprachigen Wohnbevölkerung ab 16 Jahren gezogen, die in Privathaushalten mit Telefonanschluss leben.

Da es sich um eine Zufallsstichprobe handelt, kann für jedes Stichprobenergebnis ein Vertrauensbereich angegeben werden, innerhalb dessen der wirkliche Wert des Merkmals in der Gesamtheit mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit liegt. Für die Erhebung ergeben sich folgende Vertrauensbereiche: Bei einem Merkmalswert von 50 Prozent liegt der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent bei einer Stichprobengröße von

n = 1 000 zwischen 46,9 Prozent und 53,1 Prozent. Beträgt die Merkmalsausprägung 10 Prozent, so liegt der wahre Wert zwischen 8,1 Prozent und 11,9 Prozent.

5.5 Befragung von Einreichern nicht-öffentlicher, herkömmlicher Petitionen 2009

Der Fragebogen wurde durch den Ausschussdienst geprüft und durch weitere Personen einem Pretest unterzogen. Der Fragebogen wurde so konstruiert, dass eine möglichst hohe Vergleichbarkeit zur Befragung 2007 gewährleistet werden konnte. Darüber hinaus wurden aufgrund neuer Erkenntnisse beziehungsweise Änderungen in der Petitionsplattform und dem Petitionsverfahren einige neue Fragen aufgenommen oder alte angepasst. Die Befragung erfolgte schriftlich, wobei die Fragebögen direkt durch den Petitionsausschuss versandt wurden und der Brief außerdem ein offizielles Anschreiben des Leiters der Unterabteilung „Petitionen und Eingaben“ sowie einen frankierten Briefumschlag für die Rückantwort enthielt.

Wie in der Befragung 2007 wurde die Befragung in der vorparlamentarischen Phase durchgeführt, d. h. in der Phase der Registrierung und Prüfung der eingegangenen Petition. Befragt wurden, analog zur Befragung 2007, alle Personen, die eine nichtöffentliche, herkömmliche Petition beim Bundestag eingereicht hatten und dafür zwischen dem 23. November und 3. Dezember 2009 eine Eingangsbestätigung vom Ausschussdienst des Petitionsausschusses erhielten. Insgesamt wurden so 500 Fragebögen verschickt, wovon bis zum 7. Januar 2010 227 zurückgeschickt wurden. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 45 Prozent.

Die Rücklaufquote liegt unter denen der Vorläuferstudie (57,1 Prozent). Über mögliche Gründe kann nur gemutmaßt werden. Unter Umständen war der Untersuchungszeitraum nicht optimal, da die Zeit zur Beantwortung der Fragebögen zum Teil in die (Vor-)Weihnachtszeit fiel. Möglicherweise haben einige der zur Befragung eingeladenen Petenten den Fragebogen daher nicht sofort ausgefüllt und dies dann im Laufe der Zeit vergessen. Eine zusätzliche Erinnerung war nicht möglich. Trotzdem kann davon ausgegangen werden, dass die Befragung repräsentativ für die entsprechende Grundgesamtheit ist (Zebraleg 2010a, S. 60 f.).

5.6 Befragung von Einreichern Öffentlicher Petitionen 2009

Der Fragebogen wurde durch den Ausschussdienst geprüft und durch weitere Personen einem Pretest unterzogen. Der Fragebogen wurde so konstruiert, dass eine möglichst hohe Vergleichbarkeit zur Befragung 2007 gewährleistet werden konnte. Darüber hinaus wurden aufgrund neuer Erkenntnisse beziehungsweise Änderungen in der Petitionsplattform und dem Petitionsverfahren einige neue Fragen aufgenommen oder alte angepasst. Die Befragung erfolgte schriftlich, wobei die Fragebögen direkt durch den Petitionsausschuss versandt wurden und

⁴⁰ Das ist der Ausgangspunkt eines verfolgten Links auf den Onlinefragebogen.

der Brief ein offizielles Anschreiben des Leiters der Unterabteilung „Petitionen und Eingaben“ sowie einen frankierten Briefumschlag für die Rückantwort enthielt.

Befragt wurde eine Zufallsstichprobe von Personen, die zwischen dem 15. Oktober 2008 (dem Zeitpunkt der Umstellung der Petitionssoftware) und dem 15. Oktober 2009 (mindestens) eine öffentliche Petition beim Deutschen Bundestag eingereicht hatten und über deren Zulassung bereits entschieden wurde. Das Petitionsverfahren war jedoch noch nicht endgültig abgeschlossen. Die Grundgesamtheit betrug 3 211 Personen, von denen 710 zufällig für die Befragung ausgewählt wurden. Befragt wurden dabei sowohl Petenten mit zugelassener als auch mit einer nichtzugelassener Öffentlichen Petition. Diese wurden durch den Ausschussdienst zwischen dem 3. und 8. Dezember 2009 angeschrieben. 28 Adressen waren unzustellbar. Der Rücklauf bezogen auf 682 zugestellte Briefe betrug mit 206 ausgefüllten Fragebögen 30 Prozent, davon waren allerdings nur 201 (98 Prozent) auswertbar. Auch bei dieser Befragung ist die Rücklaufquote geringer als bei der Befragung 2007, als sie noch 50,1 Prozent betrug.

5.7 Befragung von Petenten mit nicht-öffentlichen, herkömmlichen Petitionen nach Abschluss des Verfahrens 2009

Bei der Befragung von Petenten mit nichtöffentlichen, herkömmlichen Petitionen nach Abschluss des Petitionsverfahrens hatten die Petenten das Ergebnis zu ihrer Petition zusammen mit dem Fragebogen erhalten. Ein besonderes Gewicht sollte auf die Untersuchung der Wirkung des Petitionsverfahrens auf die Petenten, insbesondere auf deren Zufriedenheit, gelegt werden, da solche Daten bisher nicht vorlagen (Riehm et al. 2009a, S. 28, 239, 261).

Der Fragebogen baute auf den bereits vorhandenen aus den Befragungen 2007 auf. Darüber hinaus wurden weitere Fragenkomplexe bezüglich der Motive zur Einreichung einer Petition und deren Realisierung sowie der Zufriedenheit zusätzlich aufgenommen.

Befragt wurden alle Einreicher herkömmlicher, nichtöffentlicher Petitionen, über deren Petition(en) im parlamentarischen Verfahren abschließend entschieden wurde und die im Juli 2009 ihren abschließenden Bescheid erhalten hatten. Das waren insgesamt 367 Petitionen. Der Versand des Fragebogens erfolgte vom 3. bis 8. Dezember 2009. 13 Briefe waren unzustellbar. Der Rücklauf (bis zum 7. Januar 2010) bezogen auf 354 lag bei 38 Prozent. Davon waren 132 (98 Prozent) verwertbar.

5.8 Befragung von Petenten mit Öffentlichen Petitionen nach Abschluss des Verfahrens 2009

Bei der Befragung von Petenten mit Öffentlichen Petitionen nach Abschluss des Petitionsverfahrens hatten die Petenten das Ergebnis zu ihrer Petition bereits mitgeteilt

bekommen. Ein besonderes Gewicht sollte auf die Untersuchung der Wirkung des Petitionsverfahrens auf die Petenten, insbesondere auf deren Zufriedenheit, gelegt werden, da solche Daten bisher nicht vorlagen (Riehm et al. 2009a, S. 28, 239, 261).

Der Fragebogen baute auf dem bereits in den Befragungen 2007 benutzten auf. Darüber hinaus wurden weitere Fragenkomplexe bezüglich der Motive zur Einreichung einer Petition und deren Realisierung sowie der Zufriedenheit aufgenommen.

Bei der Befragung der öffentlichen Petenten nach Abschluss des Verfahrens ist zu beachten, dass die Mehrzahl dieser Personen zur Einreichung noch das alte (schottische) System benutzt hatte. Es wurden Petenten befragt, deren Einreichung zum Teil schon mehrere Jahre zurücklag.

Insgesamt wurden vom 3. bis 8. Dezember 2009 601 Fragebögen verschickt. Das sind alle Petenten, über deren Öffentliche Petition vom Petitionsausschuss seit Einrichtung der Plattform für öffentliche Petitionen im September 2005 und vor dem 15. Oktober 2009 abschließend beschieden wurde. Es handelt sich also um eine Voll-erhebung.

Von diesen 601 waren 66 nicht zustellbar. 155 Fragebögen wurden zurückgeschickt, was einem Rücklauf von 29 Prozent entspricht. Davon konnten 153 (99 Prozent) für die Auswertung berücksichtigt werden.

5.9 Befragung von Nutzern der Petitionsplattform 2009

Bei dieser Befragung wurden die registrierten Nutzer der Onlineplattform für öffentliche Petitionen des Deutschen Bundestages befragt.⁴¹ Eine Registrierung ist zwingend erforderlich, wenn man eine Petition einreichen, mitzeichnen oder diskutieren möchte. Verzichtet wurde auf diejenigen Nutzer der Plattform, die sich nicht registriert hatten und sich deshalb lediglich über Petitionen, Mitzeichner und Diskussionen informieren konnten.

Im November 2009 wurde aus der Datenbank der zu diesem Zeitpunkt insgesamt etwas über 500 000 registrierten Nutzer der Petitionsplattform eine Zufallsstichprobe von 5 000 Nutzern gezogen. Damit wurden alle Nutzer erfasst, die sich im ersten Jahr nach Einführung der neuen Software registriert hatten. Die Ziehung der Stichprobe erfolgte aus Datenschutzgründen durch den mit dem Betrieb der Plattform beauftragten Dienstleister, die Kontrolle sowie der Versand der Einladungen durch den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages.

Der Fragebogen (ZebraLog 2010b, S. 27 ff.) wurde einem Pretest mit fünf Teilnehmern unterzogen.

⁴¹ Bei der Befragung 2007 gab es noch keine Registrierung der Nutzer. Damals wurden die Nutzer der Plattform über einen Onlinefragebogen angesprochen (Kapitel II.5.3).

III. Modernisierung des Petitionswesens im Vereinigten Königreich

1. Bedeutung und rechtliche Grundlagen des Petitions- und Ombudswesens

Das Petitionswesen des Vereinigten Königreichs ist aufs Engste mit der Genese des englischen Parlamentarismus verbunden. Zwar hat dieses Eingabe- und Beteiligungsverfahren seit dem Mittelalter aufgrund veränderter historischer Konstellationen und politisch-institutioneller Bedingungen deutlich an Bedeutung eingebüßt. Allerdings erfreut sich das Petitionswesen im Vereinigten Königreich seit gut zehn Jahren neuer Aufmerksamkeit, nachdem es seit Mitte des 19. Jahrhunderts mehr oder weniger ein Schattendasein geführt hatte. Auf allen politischen Systemebenen sind Reformen des Petitionswesens umgesetzt worden oder befinden sich gegenwärtig in der Diskussion. Trotz großer Unterschiede in den jeweiligen politisch-institutionellen Zielsetzungen und der konkreten Umsetzung ist der Einsatz des Internets als gemeinsames Merkmal der aktuellen Modernisierungsbemühungen augenfällig.

Angesichts dieses neuen Interesses am Petitionswesen stellt sich die Frage nach den Ursachen und Bedingungsfaktoren dieser Veränderungsdynamik. Was soll mit den Reformen erreicht werden, welche Ansätze, Konzepte und kommunikationstechnischen Lösungen finden Anwendung und wie sind diese vor dem Hintergrund erster empirischer Erfahrungen zu bewerten? Der Fall Großbritannien ist mit Blick auf das Petitionswesen nicht nur aufgrund des im Vergleich zu anderen entwickelten Demokratien langen Erfahrungshorizonts mit Petitionen und ihren elektronischen Pendanten besonders interessant, sondern auch weil in einem Zeitraum von etwa zehn Jahren auf der Ebene des Zentralstaates, der politisch gestärkten Regionen (Schottland und Wales) sowie der Kommunen Reformen des Petitionswesens mit jeweils sehr unterschiedlichen Ausprägungen initiiert wurden.

Zudem existieren seit vielen Jahren Ombudsinstitutionen auf allen drei Systemebenen, die ebenfalls Veränderungsprozessen unterliegen. Als gemeinsames Funktionsmerkmal dieser im konkreten Aufbau und Leistungsspektrum unterschiedlichen Institutionen stehen Beschwerde- und Kontrollverfahren bei Verwaltungsentscheidungen im Vordergrund. Welche Wechselwirkungen mit den Petitionsinstitutionen bestehen und wie sich diese auf die jeweilige Arbeitsweise auswirken, ist noch weitgehend unbekannt.

Im Folgenden werden die Petitionsinstitutionen auf den drei Systemebenen näher betrachtet. Auf der zentralstaatlichen Ebene wird der Fokus zunächst auf das parlamentarische Petitionswesen des Unterhauses gerichtet. Aufgrund der prägenden Rolle dieser Institution für andere Petitionsinstanzen werden in einem kurzen Überblick auch die historische Genese und die verfassungsrechtlichen Grundlagen dargestellt (Kapitel III.1), bevor aktuelle Entwicklungen beleuchtet und diskutiert werden. Dem parlamentarischen Petitionsverfahren wird anschließend das nur für wenige Jahre existierende E-Petitions-

system des Premierministers gegenübergestellt und einer Bewertung unterzogen (Kapitel III.2). In Kapitel III.3 werden die Petitionsinstitutionen des Schottischen Parlaments und der Walisischen Nationalversammlung betrachtet. Diese jungen Regionalversammlungen wurden zwar durch die Dezentralisierungspolitik („devolution“) des Zentralstaates erst geschaffen, wirken jedoch aufgrund der dortigen Modernisierungsschritte und innovativen Verfahren auf die Reformdiskussionen in London zurück. Die Petitionslandschaft auf kommunaler Ebene, die insbesondere seit 2010 eine neue Dynamik erfahren hat, wird in Kapitel III.4 thematisiert. Die wichtigsten Ombudsinstitutionen werden in Kapitel III.5 analysiert. Schließlich wird in Kapitel III.6 ein Zwischenfazit gezogen.

Aufgrund der sehr heterogenen, in vielen Fällen ausgesprochen lückenhaften Datenlage der zu untersuchenden Fälle (dies gilt v. a. für die kommunale Ebene, die Ombudsinstitutionen und mit Einschränkungen auch für das Petitionswesen in Wales und beim Premierminister) können bestimmte Aspekte und Fragestellungen nur eingeschränkt beleuchtet werden.

1.1 Geschichtlicher Überblick

Die einstige herausragende Bedeutung im englischen Frühparlamentarismus, der mehrfache Bedeutungswandel und schließlich der insbesondere ab Mitte des 19. Jahrhunderts zu konstatierende Bedeutungsschwund des parlamentarischen Petitionswesens sollen durch einen kurzen historischen Rückblick verdeutlicht werden.

Die nationale Legislative des Vereinigten Königreichs – das Westminster-Parlament – spielt nicht nur im politischen System des Landes eine zentrale Rolle, sondern wird aus politisch-historischer Warte gerne als die „Mutter aller Parlamente“ bezeichnet. In der Tat stellt der sogenannte „Westminster-Parlamentarismus“ mit seinen spezifischen Charakteristika, wie relative Mehrheitswahl, ausgeprägte parteipolitische Wettbewerbsorientierung und der konstitutionellen Fiktion der Parlamentssouveränität bei faktischer Dominanz der Exekutive, ein eigenständiges Modell in der vergleichenden Parlamentarismusforschung dar, das nicht selten als normativer Maßstab dient (Kaiser 2000; Lijphart 1999, S. 9 ff.; Wilson 1994, S. 189).

Angesichts der prägenden Wirkung des Westminster-Modells⁴² für die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie weltweit (Flinders 2010, S. 3; Wilson 1994) ist es besonders erwähnenswert, dass Petitionen bei Entstehung und Ausgestaltung des mittelalterlichen englischen Parlaments – also dem Vorläufer des Westminster-Parlaments – eine Schlüsselrolle gespielt haben. Aus funktionaler Perspektive waren die frühen Petitionen des Mittelalters bedeutende Vehikel beim Ausbau und der Sicherung der machtpolitischen Stellung des Adels bzw. der gehobenen Stände gegenüber der Krone.

⁴² Die Verfassungsordnungen und -traditionen u. a. folgender Länder wurzeln im Westminster-Modell: Kanada, Australien, Neuseeland, Indien, Pakistan, Malta (Lijphart 1999).

Die erste dokumentierte Petition in der englischen Verfassungsgeschichte wurde im Jahr 1013 von Adligen an den König Æthelred gerichtet. Die Petenten führten darin mehrere Beschwerden auf und baten Æthelred, aus dem französischen Exil nach England zurückzukehren. Mit Blick auf die spätere Rechtsstellung von Petitionen war die Reaktion des Königs durchaus richtungsweisend: So gab er das für damalige Zeiten keineswegs selbstverständliche Versprechen, die Petenten wegen ihres ungewöhnlichen Vorgehens unbeschadet zu lassen und sich ihrer Belange anzunehmen (Smith 1986, S. 1154).

Zweihundert Jahre später erfolgte ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur Institutionalisierung des Petitionswesens in der Verfassungsordnung. Mit der Magna Carta von 1215, die als eine der bedeutendsten verfassungsrechtlichen Rechtsquellen des Vereinigten Königreichs sowie der USA gilt, wird das Recht der Untertanen, Petitionen an den König zu richten, ausdrücklich anerkannt. Das Dokument, das der König nur auf erheblichen Druck des revoltierenden Adels akzeptierte, war selbst aus einer Petition der unzufriedenen Barone an den Monarchen hervorgegangen und trug wesentlich zur Absicherung von Adelsprivilegien sowie zur Begrenzung königlicher Macht durch Recht und Gesetz bei (Grant 2009, S. 2; Smith 1986, S. 1155).

Während des Mittelalters wurden die institutionellen Grundzüge der politischen Ordnung Großbritanniens angelegt, wie wir sie heute kennen. Dies gilt insbesondere für das Westminster-Parlament. Aus dem königlichen Rat (auch Great Council), einer vorparlamentarischen Versammlung aus Adligen und Klerikern, die den Monarchen in wichtigen öffentlichen Angelegenheiten beriet, entwickelte sich im Laufe des 13. Jahrhunderts das Englische Parlament. Im Wesentlichen fungierte die Versammlung als Gerichtshof, nahm aber auch legislative Aufgaben wahr, etwa in der Steuer- und Finanzpolitik. Beide Funktionen spiegelten sich nicht zuletzt in den Petitionen wider, die das Parlament von Einzelpersonen und Gruppen entgegennahm. Spezifische, eher den Einzelfall betreffende Petitionen wurden zunehmend im Sinne eines Gerichtsverfahrens behandelt, während allgemeinere Bitten und Forderungen – sofern ihnen vom Parlament stattgegeben wurde und ein größerer Personenkreis betroffen war – Gegenstand von Gesetzgebungsprozessen wurden (Grant 2009, S. 2 f.; Kluxen 1983, S. 38; Smith 1986, S. 1156).⁴³ Dass die Möglichkeit, Bitten und Beschwerden – vermittelt durch das Parlament – an den König zu richten, rege wahrgenommen wurde, zeigt die Statistik: So gingen bei einer der beiden parlamentarischen Sitzungsphasen des Jahres 1305 über 500 Petitionen ein. Der

Großteil dieser Eingaben bezog sich auf das juristische Aufgabenspektrum des Parlaments (Judge 1978, S. 391).

Nachdem bereits im 13. Jahrhundert auch Ritter und Vertreter der Bürgerschaft Mitglied des Englischen Parlaments wurden, bildete sich ab dem 14. Jahrhundert allmählich das bis heute bestehende Zweikammersystem heraus. Im House of Lords (Oberhaus) waren der Adel und der Klerus repräsentiert, die Ritter und gemeinen Bürger im House of Commons (Unterhaus). Diese Kammer wurde insbesondere dann konsultiert, wenn der König Steuern erheben wollte, war zunächst aber insgesamt im Vergleich zum House of Lords politisch nachrangig (Grant 2009, S. 2 f.; Maddicott 2010).

Die Geschichte des Parlaments bis zur Erlangung der vollen Souveränität im 17. Jahrhundert und schließlich bis zur Parlamentarisierung der Verantwortlichkeit der Regierung im 19. Jahrhundert war geprägt von zähem, teils gewaltsamem Ringen um Macht zwischen Parlament und Krone. Im Verlauf dieses oft sprunghaften und widersprüchlichen Prozesses wurde die Macht des Monarchen zugunsten des Parlaments zunehmend beschnitten und rechtlich eingehegt.

Petitionen spielten bei den Bestrebungen des House of Commons, seine Stellung gegenüber der Krone auszubauen, wiederholt eine wichtige Rolle. Hierbei handelte es sich vor allem um Gesetzesvorschläge der Kammer, die in Gestalt einer Petition – vergleichbar mit einer Bitte oder Beschwerde aus dem Volk – vorgetragen wurden. Die erste Petition des Unterhauses an den König ist für das Jahr 1327 belegt. Unmittelbarer Ausdruck der machtpolitischen Konflikte zwischen Parlament und Krone waren beispielsweise zwei weitere Petitionen im 14. Jahrhundert, mit denen das House of Commons gegen Gesetze protestierte, die ohne Konsultation des Parlaments vom König beschlossen worden waren (Smith 1986, S. 1156).

Die wachsende politische Emanzipation des Unterhauses spiegelt sich auch im Petitionsgeschehen wider. Zum einen stieg der Anteil der Petitionen, die nicht an den Monarchen, sondern direkt an das House of Commons gerichtet wurden. So wurde bereits während der Regentschaft Richards II. (1377 bis 1399) ein deutlicher Anstieg der Petitionen aus der Bevölkerung registriert; seit der Herrschaft Heinrichs IV. (1399 bis 1413) hatte sich das Petitionieren des Unterhauses offenbar als weitverbreitetes Phänomen etabliert. Im 16. Jahrhundert wurde schließlich ein „Committee for Motions of Grievs and Petitions“ eingerichtet, um die hohe Zahl der Eingaben aus der Bevölkerung zu behandeln. Zum anderen wandelte sich auch der Charakter der Eingaben. Standen zunächst persönliche oder lokal begrenzte Missstände im Vordergrund („res privata“), betrafen Petitionen aus der Bevölkerung ab dem 17. Jahrhundert zunehmend allgemeine politische Angelegenheiten („res publica“) (House of Commons Information Office 2010, S. 5 f.). Hintergrund dieser Politisierung war ein weiterer Macht- und Kompetenzzuwachs des Unterhauses, der sich insbesondere in der Folge des Englischen Bürgerkrieges (1642 bis 1649) entfaltete (Grant 2009, S. 3).

⁴³ Anders als im Deutschen wird der Begriff „petition“ im Englischen nicht nur als Eingabe des Bürgers bzw. einer Gruppe von Personen an eine Regierungsinstitution oder ein Parlament verstanden. „Petitions“ stellen auch formale Anträge des Parlaments oder eines Teils davon an die Krone dar. Bis in das 16. Jahrhundert wurden dementsprechend Gesetzesvorhaben des Parlaments meist als „petitions“ bezeichnet. Die Begriffe „parliamentary bill“ und „statute law“ für Gesetzesvorschlag und geltendes Recht wurden daher erst später gebräuchlich. Ferner werden Anträge zur Initiierung von Gerichtsverfahren als „petitions“ bezeichnet.

Mit der zunehmenden Nutzung des Petitionswesens als politisches Instrument, um Forderungen an das Parlament heranzutragen, verschärfen sich auch die Konflikte um diese Form der Interessenbekundung. Als Reaktion auf als aufrührerisch und einschüchternd empfundene und manchmal von tumultartigen Szenen begleitete Petitionen wurde das Petitionsverfahren stärker reglementiert (Smith 1986, S. 1158 f.). 1648 wurde beispielsweise ein Gesetz gegen ungestümes Petitionieren („tumultuous petitioning“) erlassen, welches die Personenzahl, die eine Petition unterzeichnen durfte, auf 20 begrenzte und ein friedfertiges und ordnungsgemäßes Verhalten vorschrieb. Allerdings wurde mit diesem Erlass auch erstmals das Petitionieren des Parlaments als Grundrecht anerkannt (Smith 1986, S. 1159). Ungeachtet dessen wurde die Rechtsstellung des Petitionswesens in den folgenden Jahrzehnten, die von Bürgerkrieg, Militärdiktatur (republikanische Periode 1649 bis 1660) und Wiederherstellung der Monarchie (Stuart Restoration 1660) geprägt waren, mehrfach infrage gestellt, um schließlich mit der Bill of Rights von 1689 als absolutes Grundrecht bestätigt zu werden (Smith 1986, S. 1162).

Ab dem 18. Jahrhundert wurde das Petitionieren als Grundrecht nicht mehr ernsthaft angezweifelt und Petenten konnten sich vor Bestrafung weitgehend sicher fühlen (Smith 1986, S. 1166 f.). Dass sich das parlamentarische Petitionswesen als regulärer Beteiligungskanal vollständig etabliert hatte, wird zum einen daran deutlich, dass das Verlesen neu eingereichter Petitionen fester Tagesordnungspunkt im parlamentarischen Ablauf geworden war. Zum anderen erfreute sich das Petitionieren in Großbritannien wachsender Popularität: So wurden in den Jahren von 1785 bis 1789 durchschnittlich 176 Petitionen pro Jahr eingereicht. In den Jahren von 1811 bis 1815 hatte sich die Zahl bereits auf über 1 100 erhöht, und zwischen 1837 und 1841 wurde das Unterhaus schließlich mit fast 17 600 Petitionen jährlich geradezu überschwemmt. Der historische Höchststand an Eingaben wurde 1843 mit 33 898 Petitionen erreicht (Judge 1978, S. 392; House of Commons Information Office 2010, S. 6 f.).

Genutzt wurde das Petitionsinstrument in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vor allem von sogenannten Radikalen, einer heterogenen liberalen Reformbewegung, und Vertretern der entstehenden Arbeiterbewegung. Die Petitionen ermöglichten es der parlamentarischen Opposition, ihre Themen im Plenum zu debattieren und zugleich den Mehrheitsfraktionen die Kontrolle über die Tagesordnung zu erschweren (Judge 1978, S. 392 f.).

Angesichts der Flut an Eingaben, die die parlamentarische Arbeit zunehmend behinderte, sowie der aus Regierungssicht unerwünschten Thematisierung von Reformvorschlägen überrascht es kaum, dass das Petitionsprozedere selbst bald auf die politische Agenda gesetzt wurde. In den 1830er Jahren wurden verschiedene Reformen des parlamentarischen Petitionswesens umgesetzt. Zu den wichtigsten Verfahrensänderungen zählten zunächst die Einschränkung und schließlich die vollständige Unterbindung von Debatten zu den eingereichten Petitionen. Seit 1842 werden im Unterhaus lediglich der Petitionstext, der Name des Einreichers sowie die Zahl der Unterzeichner vom präsentierenden Abgeordneten verlesen (House of

Commons Information Office 2010, S. 7). David Judge (1978, S. 395) bewertet diese einschränkenden Regeln als erfolgreichen Versuch, eine ernsthafte Auseinandersetzung mit Petitionen im Parlament zu unterbinden, während zugleich das formale Recht der Bürger, Petitionen an das Parlament zu richten, unangetastet blieb.

Mit der Beschneidung der Diskussionen zu den Petitionen, die vor allem mit Effizienzargumenten begründet wurde, gelang es der Regierung, die Einflussmöglichkeiten der Opposition wirksam einzuschränken und die Arbeit des Parlaments besser zu kontrollieren (Sturm/Fritz 2010, S. 16). Die weitgehende Aushöhlung des parlamentarischen Petitionswesens als Instrument, um die Arbeit des Parlaments zu beeinflussen, hatte jedoch erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung Einfluss auf das Eingabevolumen.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts fiel die Zahl der jährlich eingereichten Petitionen nur selten unter 10 000 (House of Commons Information Office 2010, S. 7). Zudem konnten einige wenige Sammelpetitionen mit beeindruckenden Unterstützerzahlen aufwarten: So erhielt eine Petition der Chartisten im Jahre 1848 5 Mio. Mitzeichnungen. Der Petitionsausschuss bezweifelte jedoch die Echtheit der Unterschriften eines Teils der Mitzeichner (Sturm/Fritz 2010, S. 16).

Mit dem Ende des 19. Jahrhunderts schien die Blütezeit des britischen parlamentarischen Petitionswesens endgültig vorüber. Die Ursachen des Bedeutungsverlustes dieses Eingabekanals sind zum einen in der politischen Schwächung des Verfahrens zu suchen, zum anderen führte die schrittweise Ausweitung des Wahlrechts dazu, dass bislang nicht repräsentierte Interessen zunehmend im Parlament vertreten waren und man somit immer weniger auf den „Ersatzkanal“ Petitionswesen zur Interessenartikulation angewiesen war. Schließlich sollte nicht übersehen werden, dass das englische Petitionsrecht von jeher zumindest formal allen Einwohnern offenstand – nicht nur jenen, die das zunächst sehr exklusive Privileg des Wahlrechts innehatten.

Das parlamentarische Petitionswesen des Vereinigten Königreichs verlor im 20. Jahrhundert immer mehr an Bedeutung. Die Zahl neu eingereichter Petitionen lag in den 1970er Jahren nur noch bei durchschnittlich 35 (House of Commons Information Office 2010, S. 7). Die geringe politische Bedeutung, die das Petitionieren in der parlamentarischen Praxis hatte, führte 1974 dann auch folgerichtig zur Auflösung des im Kern nur noch als „Briefkasten“ bzw. „Durchreichorgan“ fungierenden Petitionsausschusses (Judge 1978, S. 395; Riehm et al. 2009a, S. 148).

Die 1980er Jahre brachten eine kurzzeitige Steigerung des Petitionsaufkommens. In einigen Parlamentsjahren gingen über 700 Petitionen beim Unterhaus ein. Einige wenige Eingaben erhielten sogar Mitzeichnungen im Millionenbereich (House of Commons Information Office 2010, S. 7; Riehm et al. 2009a, S. 148). Eine Ursache der intensivierten Petitionsaktivitäten mag in der Opposition zu den tiefgreifenden Gesellschaftsreformen der Thatcher-Ära (1979 bis 1990) gelegen haben. Jedenfalls pendelte sich das jährliche Petitionsaufkommen gegen Ende der 1990er Jahre bei ca. 100 ein (House of Commons Information Office 2010, S. 7).

Erst im neuen Jahrtausend sollte sich Westminster wieder intensiver mit dem Petitionswesen auseinandersetzen. Ausschlaggebend dafür waren verschiedene Faktoren, zu denen sicherlich das von der Medienöffentlichkeit mit Interesse begleitete E-Petitionsangebot des Premierministers (Kapitel III.2.2) und die erfolgreiche Modernisierung des Petitionswesens in den neu gegründeten Regionalparlamenten Schottland und Wales (Kapitel III.3) zählten.

1.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das Petitionsrecht des Vereinigten Königreichs speist sich aus verschiedenen Quellen. Am bedeutendsten sind zweifellos die bereits erwähnten historischen Vereinbarungen, Gesetze und Geschäftsordnungsregeln, in denen unter anderem das Recht zu petitionieren verankert, rechtlich abgesichert, bestätigt und reglementiert wurde. Dies sind insbesondere

- die Magna Charta von 1215, in der erstmals das Recht der Untertanen, sich mit Bitten und Beschwerden an den König zu richten, anerkannt wurde;
- die Petition of Right von 1628, die zwar nicht ausdrücklich das Petitionsrecht thematisierte, dieses aber indirekt zu stärken versuchte, indem sich das Parlament beim Monarchen über die wiederholte Verletzung seiner Rechte beschwerte;
- die Bill of Rights von 1689, in der das Petitionsrecht – auch des Parlaments – bestätigt und dessen Ausübung ausdrücklich als legal definiert wurde;
- die Standing Orders des Parlaments, in denen die Geschäftsordnung, einschließlich des Petitionsprozesses, festgeschrieben ist. Die Regeln, die die Petitionen betreffen, sind im Laufe der Geschichte mehrfach verändert worden. Die gegenwärtig letzte Änderung der relevanten Verfahrensregeln wurde 2007 vorgenommen (House of Commons Information Office 2010, S. 4).

Zudem spielen auch im Petitionswesen allgemein anerkannte Konventionen, die z. T. Verfassungsrang genießen, eine prägende Rolle.

Das Petitionswesen im Vereinigten Königreich genießt, ähnlich wie in Deutschland, Grundrechtscharakter (Judge 1978, S. 391). Allerdings ist dieses fundamentale konstitutionelle Prinzip im Falle Großbritanniens nicht, wie die Existenz der vielfältigen Rechtsquellen des Petitionswesens bereits unterstreicht, in einem geschlossenen Dokument kodifiziert. Statt eines einzigen Verfassungsdokuments basiert die politisch-institutionelle Ordnung des Landes auf einer historisch gewachsenen und unübersichtlichen Mischung aus einfachen Gesetzen, die jedoch faktisch Verfassungsrang besitzen, Gewohnheitsrechten, die gerichtlich bestätigt wurden, juristischen Interpretationen sowie allgemein anerkannten Konventionen (Saalfeld 2008b, S. 160; Sturm 2009, S. 38 ff.). Dies verleiht der „living constitution“ (Bagehot 1963, S. 267) eine vergleichsweise hohe Flexibilität, die offen für Anpassungen an veränderte Gegebenheiten ist. Zugleich fällt es jedoch nicht immer leicht, eine klare Trennlinie zwischen Verfassungswandel und Verfassungsbruch zu ziehen (Sturm 2009, S. 40).

Von den verschiedenen Verfassungsprinzipien des Vereinigten Königreichs zählt die Parlamentsouveränität sicherlich zu den wirkmächtigsten Grundsätzen, die auch und gerade im Kontext des Petitionswesens näher betrachtet werden sollten. Mit den Ereignissen rund um die Glorious Revolution und die Bill of Rights 1688/89 wurde der Monarch als Träger der Souveränität des Landes durch das Parlament abgelöst. Damit wurde abschließend geklärt, dass auch die Krone den vom Parlament beschlossenen Gesetzen unterworfen ist – die absolute Monarchie war beendet.

Aus dem Prinzip der Parlamentsouveränität ergeben sich verschiedene verfassungspolitische Konsequenzen, die sich oft deutlich von der kontinentaleuropäischen Verfassungstradition unterscheiden, in der das Modell der Volkssouveränität dominiert. So sind die Briten beispielsweise formal keine Bürger, sondern nach wie vor Untertanen der Krone (Sturm 2009, S. 38). Da das Parlament de jure die höchste rechtsetzende Institution des Landes ist, ist es an keine über- oder untergeordneten Instanzen und Normen gebunden (Ridley 1984, S. 3). Dies schließt sowohl eine Verfassungsgerichtsbarkeit als auch die prozedurale Hürde einer verfassungsändernden Gesetzgebung mit qualifizierter Mehrheit aus. Kurzum: Das Westminster-Parlament ist die ultimative gesetzgebende Instanz, die sämtliche Gesetze – auch jene mit Quasi-Verfassungsrang – mit einfacher Mehrheit erlassen, verändern oder aufheben kann, ohne von einer anderen Institution des Landes eingeschränkt zu werden. Allerdings haben internationale Verträge und insbesondere die europäische Gerichtsbarkeit diesen absoluten Anspruch zumindest in der Praxis deutlich ausgehöhlt (Grant 2009, S. 25 ff.). Mit dem Prinzip der Parlamentsouveränität korrespondiert auch die territoriale Verfasstheit des Vereinigten Königreichs als Einheitsstaat. Im Gegensatz zu föderalen Staaten wie die Bundesrepublik Deutschland, in denen die Gliedstaaten eigene Staatsqualität besitzen, die ihnen nicht einseitig vom Zentralstaat entzogen werden kann, fehlt den regionalen Einheiten Schottland, Wales und Nordirland diese autonome Staatsqualität. Zwar wurde Ende der 1990er Jahre unter Tony Blair eine für britische Verhältnisse weitreichende Dezentralisierung von Kompetenzen auf die „keltischen Nationen“ initiiert („devolution“), die Kompetenzkompetenz verblieb aber in Westminster (Jeffery 2010; Sturm 2004).

Ungeachtet des formalen Prinzips der Parlamentsouveränität wird der politisch-legislative Prozess eindeutig von der Regierung und hier insbesondere durch den Premierminister dominiert. Die für das parlamentarische Regierungssystem notwendige Verzahnung von Mehrheitsfraktion(en) und Exekutive ist im Westminster-Modell besonders ausgeprägt. So sind die Kabinettsmitglieder in aller Regel auch gewählte Mitglieder des Unterhauses; beim Premierminister handelt es sich hierbei sogar um eine Konvention mit Verfassungscharakter. Faktisch übt die Regierung eine sehr weitreichende Kontrolle über die Vorgänge im Parlament aus. Dies trifft nicht nur auf ihre Rolle im Gesetzgebungsprozess zu, den sie mit ca. 90 Prozent aller erfolgreichen Gesetzesinitiativen dominiert. Zudem wird der Zeitplan des Unterhauses stark von der Regierung bestimmt (Saalfeld 2008b,

S. 164 ff.; Sturm 2009, S. 122 f.). Mit Blick auf das parlamentarische Petitionswesen, wie bereits im geschichtlichen Überblick deutlich wurde (Kapitel III.1), spielt auch der Einfluss der Regierungsmehrheit auf die parlamentarischen Verfahrensregeln eine bedeutende Rolle: Eine wirksame Revitalisierung des Petitions geschehens im Unterhaus könnte unter Umständen einen gewissen Kontrollverlust der Regierung über die parlamentarische Tagesordnung zur Folge haben und somit auf wenig exekutive Unterstützung treffen (Kapitel III.2.1; Judge 1978, S. 398, 404 f.). Schließlich wurden die einschlägigen Verfahrensänderungen, die zur weitgehenden Aushöhlung des Petitionsrechts im Parlament Mitte des 19. Jahrhunderts geführt hatten, von der damaligen Regierung initiiert. Die exekutive Dominanz im Westminster-Modell schlägt sich somit nicht zuletzt auch in der Ausgestaltung der Verfahrensregeln des parlamentarischen Petitionswesens nieder.

Neben dem parlamentarischen Petitionswesen stehen den britischen Bürgern weitere Kanäle zur Verfügung, um sich mit Bitten und Beschwerden an öffentliche Instanzen zu wenden. Freilich blicken diese Angebote nicht wie das Petitionswesen des Parlaments auf eine jahrhundertlange Tradition zurück und weisen lediglich eine vergleichsweise geringe bis keine rechtliche Fundierung auf. So wurde das E-Petitionsangebot des Premierministers ohne eine gesonderte gesetzliche Grundlage geschaffen (Kapitel III.2.2). Das Ombudswesen, welches wiederum teils auf einfachen Gesetzen und teils auf Rechtsverordnungen fußt (Kapitel III.5), genießt nicht die Grundrechtseigenschaften des Petitionswesens. Das Petitionswesen der beiden Regionalparlamente Schottland und Wales (Kapitel III.3) wiederum leitet sich vom allgemeinen Petitionsrecht des Vereinigten Königreichs ab und ist zudem in den jeweiligen Geschäftsordnungen (Standing Orders) verankert.

2. Das Petitionswesen auf gesamtstaatlicher Ebene

Der kurze historische Überblick über das Petitionswesen Englands und des Vereinigten Königreichs hat die herausragende Rolle dieses Eingabekanals in der Entstehung des Parlamentarismus unterstrichen. Entsprechend deutlich ist der Kontrast zur gegenwärtigen Situation, in der das parlamentarische Petitionswesen seit Jahrzehnten in der politischen Bedeutungslosigkeit verharrt. Allerdings scheinen sich manche politischen Akteure mit dieser Situation nicht mehr einfach abfinden zu wollen. Seit 2005 wird das Thema Petitionswesen in Westminster intensiver diskutiert.

Die Gründe für dieses neue Interesse an einem traditionsreichen Recht sind vielfältig. So spricht viel für die Vermutung, dass die Entwicklungen im politisch-institutionellen Umfeld des Westminster-Parlaments der letzten Jahre einen gewissen Handlungsdruck erzeugt haben. Hier sind einerseits die neuen Regionalvertretungen in Schottland und Wales zu nennen, die im Zuge der Dezentralisierung von Kompetenzen Ende 1999 geschaffen wurden. Insbesondere in Schottland wurden die neuen Institutionen bewusst als Gegenmodell zum Westminster-System entwi-

ckelt. Zudem hat das dortige Petitionsverfahren bei Beobachtern viel Aufmerksamkeit und Zuspruch erzeugt (Lindner/Blümel 2008, S. 16 ff.; Riehm et al. 2009b). Weit über die Fachwelt hinaus hat ferner das 2006 eingerichtete E-Petitionssystem des Premierministers für Furore gesorgt. Das ebenso populäre wie umstrittene E-Petitionsangebot des Regierungschefs hat ohne Zweifel aufseiten des Parlaments die Notwendigkeit verdeutlicht, über Reformen des eigenen Verfahrens nachzudenken.

Ferner müssen die Modernisierungsbestrebungen im Petitionswesen im Kontext der – tatsächlichen oder vermeintlichen – Legitimationskrise der etablierten repräsentativen Institutionen gesehen werden. Im Vereinigten Königreich, ähnlich wie in den meisten liberalen Demokratien, wird seit Jahren die sinkende politische Beteiligung in Form von Wahlen und anderen konventionellen Partizipationsformen, wie Mitgliedschaft in Parteien oder in gesellschaftlichen Großorganisationen, beklagt. Zudem zeigen Umfragen regelmäßig, dass die Bürger die etablierte Politik und ihre Repräsentanten zunehmend als abgehoben und wenig vertrauenswürdig betrachten (u. a. Blais 2010; Coleman/Blumler 2009; Norris 1999; Skocpol/Fiorina 1999; Zittel/Fuchs 2007).

Beide Ursachenbündel spielen eine Rolle bei den Entwicklungen im nationalen Petitionswesen der letzten Jahre. Im Folgenden wird zunächst das Petitionswesen des britischen Parlaments näher betrachtet. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Bewertung des bestehenden Petitionsverfahrens sowie die zur Diskussion stehenden Reformoptionen gelegt. Daran schließt sich die Analyse des E-Petitionssystems beim britischen Premierminister an, welches von 2006 bis 2010 in Betrieb war.

2.1 Das Petitionswesen des Westminster-Parlaments

Seit Mitte des zurückliegenden Jahrzehnts ist das Petitionswesen wieder ein Thema in Westminster. Dabei wird diskutiert, ob und ggf. wie das Petitionieren des Parlaments modernisiert und reformiert werden könnte, um es als Beteiligungskanal für die Bürger (wieder) attraktiv zu machen und zugleich den Anforderungen der Parlamentsakteure gerecht zu werden. Den Ausgangspunkt der Debatte bildet das gegenwärtige Verfahren, welches in dieser Form weitgehend unverändert seit 1974 besteht.

Aus der Statistik wird bereits deutlich, wie wenig ausgeprägt die Bereitschaft der Bürger ist, sich mit ihren Bitten und Beschwerden an eine der beiden Parlamentskammern zu wenden. Sowohl im Vergleich zum Deutschen Bundestag (Kapitel II) als auch im diachronen Vergleich zur Glanzzeit des Petitionswesens Anfang bis Mitte des 19. Jahrhunderts (Kapitel III.1) fällt das heutige Petitionsaufkommen ausgesprochen niedrig aus. Dies trifft nicht nur auf das eher symbolisch relevante Oberhaus zu (Gebauer 2000, S. 270), an das die letzte Petition im Jahr 2000 gerichtet wurde (Sturm/Fritz 2010, S. 95). Auch beim politisch maßgeblichen Unterhaus gingen in den letzten Jahren selten mehr als 300 Eingaben jährlich ein; in manchen Jahren lag das Aufkommen sogar im niedrigen zweistelligen Bereich (Tabelle III.1).

Tabelle III.1

Petitionsaufkommen beim Unterhaus (1999/2000 bis 2009/2010)

Sitzungsperiode	präsentierte Petitionen insgesamt	formale Präsentation	informelle Präsentation	Regierungsantwort	
				absolut	%
1999 bis 2000	87	68	19	55	63,2
2000 bis 2001*	36	28	8	26	72,2
2001 bis 2002**	129	109	20	97	75,2
2002 bis 2003	220	194	26	178	80,9
2003 bis 2004	128	112	16	82	64,1
2004 bis 2005*	51	44	7	38	74,5
2005 bis 2006**	293	257	36	207	70,6
2006 bis 2007	161	142	19	112	69,6
2007 bis 2008	221	195	26	220	99,5
2008 bis 2009	123	111	12	97	78,9
2009 bis 2010	393	135	258	343	87,3

* kurze Sitzungsperioden (Dezember 2000 bis Mai 2001 und November 2004 bis April 2005)

** lange Sitzungsperioden (Juni 2001 bis November 2002 und Mai 2005 bis November 2006)

Quelle: House of Commons Information Office 2010, S. 10; eigene Berechnungen

2.1.1 Das gegenwärtige Petitionsverfahren

Petenten müssen bei der Eingabe ihrer Anliegen beim Unterhaus eine Reihe formaler Vorgaben erfüllen. Diese erscheinen zwar nicht sonderlich anspruchsvoll, gleichwohl erfordern sie ein gewisses Maß an „Prozesswissen“. So müssen Petitionen mit einem Deckblatt versehen sein, auf dem der Petitionstext sowie der Name, die Anschrift und die Unterschrift des Petenten enthalten sind. Seit 2005 ist es erlaubt, diese Angaben auch in Maschinenschrift einzureichen. Werden mehrere Seiten für die Mitzeichner

benötigt, ist jede Seite wiederum mit dem Petitionstext zu versehen. Mitzeichner müssen ebenfalls ihren vollständigen Namen, Anschrift sowie ihre Unterschrift beifügen. Der Petitionstext, der in Englisch verfasst sein muss, ist in einem „respektvollen Ton“ zu halten. Zudem sind bestimmte Formeln und Floskeln zwingend vorgeschrieben. Diese sind zwar 1993 modernisiert worden, stellen aber weiterhin eine Zulassungsbedingung dar. Tabelle III.2 liefert einen Überblick über die traditionellen und modernisierten Formulierungsvorgaben (House of Commons Procedure Committee 2007, S. 6; Sturm/Fritz 2010, S. 97).

Tabelle III.2

Formulierungsvorgaben für Petitionen an das Unterhaus

	traditionelle Formulierung	moderne Formulierung
Eingangsformel	To the Honourable the Commons of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Parliament Assembled	To the House of Commons
Nennung des/der Petenten	The Humble Petition of ...	The Petition of ...
Begründung der Petition	Sheweth That ...	Declares that ...
Forderung(en)	Wherefore your Petitioner(s) pray(s) that your honourable House ...	The Petitioner(s) therefore request(s) that the House of Commons ...
Schlussformel	And your Petitioners, as in duty bound, will ever pray, etc.	And the Petitioner(s) remain, etc.

Quelle: Sturm/Fritz 2010, S. 96

Sind diese Kriterien erfüllt, kann der Petent die eigentliche Einreichung initiieren. Bereits an dieser Stelle wird ein wesentlicher Unterschied des britischen parlamentarischen Petitionswesens zu den meisten anderen europäischen Parlamenten deutlich: Im Unterschied zur gängigen Praxis in Europa (Kapitel IV), können Petitionen an das Westminster-Parlament nicht direkt von den Bürgern eingebracht werden, sondern nur von gewählten Abgeordneten. Dies bedeutet, dass sich ein Petent zunächst an ein Mitglied des Parlaments (MP) – in der Regel der jeweils zuständige Wahlkreisabgeordnete – wenden muss, damit dieser die Petition in das Parlament einbringt (sogenannter „MP-Filter“ oder „Sponsorshipmodell“). Willigt das MP ein, unterliegt das weitere Prozedere im Unterhaus strengen Regeln. Hierbei stehen dem Abgeordneten grundsätzlich zwei Verfahrenswege offen:

- Bei der *formalen* Präsentation verliest der Abgeordnete den Petitionstext, den Namen des Petenten sowie ggf. die Zahl der Mitzeichner im Plenum. Eine Debatte über die Petition ist ausdrücklich nicht gestattet. Auch sind die präsentierenden MPs aufgefordert, sich kurz zu halten. Für die formalen Petitionspräsentationen ist ein Zeitfenster gegen Ende eines Sitzungstages vorgesehen. Zu diesem Zeitpunkt befinden sich meist nur noch wenige Abgeordnete im Plenum.
- Bei der *informellen* Präsentation steckt das präsentierende MP die Petition während der laufenden Plenar-

sitzung in einen grünen Sack, der am Stuhl des Parlamentssprechers („speaker“) hängt. Diese Variante wird meist dann gewählt, wenn der Abgeordnete mit dem Anliegen der Petition nicht konform geht, wohl aber das Engagement aus seinem Wahlkreis unterstützen möchte (Sturm/Fritz 2010, S. 97).

Der Anteil der informellen Präsentationen an allen eingebrachten Petitionen lag in den letzten Jahren regelmäßig bei rund 10 bis 20 Prozent. Lediglich in jüngerer Zeit wurden in der Sitzungsphase von 2009 bis 2010 mehrheitlich informelle Präsentationen durchgeführt (House of Commons Information Office 2010, S. 10).

Die Art der gewählten Präsentation hat keinen Einfluss auf die weitere parlamentsinterne Bearbeitung. Die Eingaben werden zunächst den jeweils zuständigen Fachausschüssen („select committees“) und Ministerien zugeleitet. Erstere sind gehalten, die Petitionen auf ihre Tagesordnungen zu setzen, während Letztere seit 2007 verpflichtet sind, auf „substantielle“ Petitionen zu antworten („observations“). Zuvor lag es allein im Ermessen der Ministerien, ob sie auf die Eingaben reagieren sollten. Wie in Tabelle III.1 deutlich wird, erhält seit einigen Jahren die überwiegende Mehrzahl der Petitionen eine offizielle Antwort der Exekutive (House of Commons Information Office 2010, S. 10).

Abbildung III.1

Informationsseite zum Verfahrensstand von Petitionen

The screenshot shows the website www.parliament.uk with a search bar and navigation menu. The main content is titled "Hansard (House of Commons Daily Debates) - Archive". It lists sessions for "Session 2009-10":

- Thursday 8 April 2010**
 - Debates
 - Oral Answers Debates Contents
 - Written Ministerial Statements
 - Written Answers
 - Written Answers Index
 - Petitions
 - Petitions Index
 - Corrections
 - Corrections Index
- Wednesday 7 April 2010** (Westminster Hall)
 - Debates
 - Oral Answers Debates Contents
 - Written Ministerial Statements
 - Written Answers
 - Written Answers Index
 - Petitions
 - Petitions Index
 - Corrections
 - Corrections Index

Ab dem Zeitpunkt der Präsentation im Parlament werden wesentliche Informationen und Verfahrensschritte der Petition, insbesondere der Petitionstext sowie die Antworten der Exekutive, vom parlamentseigenen Dokumentationsdienst Hansard aufgenommen und veröffentlicht – auch im Internet (Abbildung III.1).⁴⁴ Damit wird ein im Vergleich zur Situation beim Deutschen Bundestag – selbst nach Einführung der öffentlichen elektronischen Petition – sehr hoher Grad an Transparenz erreicht.

2.1.2 Kritik und Reformdiskussion

Die Kritik am oben skizzierten Petitionsverfahren des House of Commons entzündet sich an dessen weitgehender Folgen- und Wirkungslosigkeit. Insbesondere wird bemängelt, dass eine effektive Verbindung zwischen den eingereichten Petitionen und der politischen Arbeit des Parlaments fehlt. Tatsächlich geht das gegenwärtige Verfahren kaum über eine Art Registrierung und Dokumentation des Bürgeranliegens hinaus und beschränkt sich weitgehend auf die Erfüllung der formalen Vorgaben. Eine genuin inhaltlich-politische Integration der Petitionsbearbeitung in die relevanten Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse der Parlamentarier ist offenbar nicht gegeben (Judge 1978, S. 394; Sturm 2010, S. 746; Sturm/Fritz 2010, S. 99 f.). Eingedenk dieser Entkopplung wird das Petitionsverfahren aus parlamentarischer Binnenperspektive folgerichtig als politisch weitgehend wertlos angesehen (House of Commons Procedure Committee 2007, S. 5).

Als Reaktion auf die Kritik wurde das Problem vor einigen Jahren systematisch beleuchtet. 2005 begab sich das für parlamentarische Verfahren und Geschäftsordnung zuständige Procedure Committee des Unterhauses auf die Suche nach Möglichkeiten zur Reform des Petitionsverfahrens.⁴⁵ Zwischen 2007 und 2009 wurden drei Berichte des Ausschusses veröffentlicht, in denen sowohl Verfahrensänderungen als auch technische Neuerungen ausgelotet und bewertet werden (House of Commons Procedure Committee 2007, 2008, 2009). Zudem wurden auf Anregung der Regierung die Vorschläge von einem weiteren Parlamentsausschuss aufgegriffen (House of Commons Reform Committee 2009).

Diese Gremienaktivitäten sowie die Aussagen der von Sturm/Fritz (2010) befragten Experten signalisieren, dass unter den Akteuren offenbar weitgehende Einigkeit über die Notwendigkeit von Reformen des Petitionswesens besteht. Zwei Hauptstoßrichtungen der Reformüberlegungen lassen sich ausmachen. Zum einen geht es um die bessere Integration des Petitionsverfahrens in die parlamentarischen Prozesse. Zum anderen erhofft man sich eine verbesserte Außenwahrnehmung des Parlaments.

⁴⁴ Die Petitionstexte, die entsprechenden Sitzungsprotokolle sowie die Antworten der Ministerien sind bei Hansard online abrufbar unter: www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmhansrd.htm (8.2.2011).

⁴⁵ Das funktionale Äquivalent des Procedure Committee ist beim Deutschen Bundestag der Ältestenrat.

Dies solle insbesondere durch die vermutete Modernitätsvermittlung einer intensiveren Nutzung neuer Medien im Petitionswesen erreicht werden. Entsprechend dieser beiden Ansätze sind die ventilierten Reformvorschläge differenziert nach Verfahrensänderungen einerseits und technischen Neuerungen andererseits.

Insgesamt zielen die auf das eigentliche Bearbeitungsverfahren bezogenen Reformvorschläge des Procedure Committee auf eher inkrementelle Veränderungen ab. Eine grundlegende Abkehr von den klassischen Elementen des Westminster-Verfahrens wird nicht angestrebt. So soll auch künftig daran festgehalten werden, dass Petenten einen Abgeordneten zur Einreichung benötigen („MP-Filter“). Offenbar wird von einigen Akteuren befürchtet, dass durch die Einführung direkter Petitionen die im Westminster-Modell vergleichsweise enge Beziehung zwischen Abgeordneten und Wahlkreisbürgern (Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen) geschwächt werden könnte (Sturm/Fritz 2010, S. 108 f.). Die Anhänger des MP-Filters führen sicherlich nicht zu Unrecht an, dass sich der Abgeordnete dem Petenten aus seinem Wahlkreis besonders verpflichtet fühle und ihn bei seinem Anliegen unterstützen und beraten könne (Miller 2009, S. 171). Bei einem parlamentarischen Petitionsausschuss hingegen, der im Falle von direkten Petitionen die Vorprüfung der eingehenden Petitionen übernehmen würde, sei diese intensive Betreuung eher unwahrscheinlich.

Ferner werden gegen die Wiedereinführung eines Petitionsausschusses die damit verbundenen hohen Kosten und der Ressourcen- bzw. Zeitaufwand angeführt. Zudem wird befürchtet, dass ein eigenständiges parlamentarisches Gremium die Erwartungshaltung in der Bevölkerung gegenüber dem Petitionsverfahren unrealistisch steigern könnte.

Der Schwerpunkt der Reformvorschläge des Procedure Committee konzentriert sich auf Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung des Petitionsverfahrens. Dazu wurde u. a. empfohlen, Antworten auf Petitionen innerhalb einer Zweimonatsfrist für die Regierung zur Pflicht zu erklären (House of Commons Procedure Committee 2007, S. 17). Dieser Vorschlag ist formal zwar noch nicht umgesetzt, faktisch ist in den letzten Jahren die Antwortquote der Regierung, wie bereits geschildert (Tabelle III.1), deutlich gestiegen (House of Commons Information Office 2010, S. 10). Darüber hinaus hat der Ausschuss verschiedene eher kleinteilige Verfahrensänderungen vorgeschlagen, die sich etwa mit der Tagesordnung der Sitzungswochen befassen (House of Commons Procedure Committee 2007, S. 12).

Einen deutlich stärkeren Öffentlichkeitsbezug hat hingegen ein Vorschlag, der in die jüngeren Ausschussberichte Eingang gefunden hat (House of Commons Procedure Committee 2008; House of Commons Reform Committee 2009, S. 72). Hierbei wurde vorgeschlagen, bestimmte Petitionen, die die Präsentation bereits durchlaufen haben, in einer gesonderten Debatte in der Westminster Hall

– also nicht im Parlamentsplenium – etwa dreimal im Jahr diskutieren zu lassen. In den Genuss dieser herausgehobenen Diskussionen könnten Petitionen kommen, die nach den gesammelten Unterschriften außerordentlich erfolgreich sowie inhaltlich besonders „ansprechend“ sind. Kritisch wird dazu angemerkt, dass eine solche Neuerung die Erwartung in der Öffentlichkeit erzeugen könnte, stets die Petitionen mit den meisten Mitzeichnungen diskutieren zu lassen und dabei eher qualitativ-inhaltliche Aspekte zu vernachlässigen (Sturm/Fritz 2010, S. 101).

Im Mittelpunkt der technischen Reformvorschläge steht die Einführung von elektronischen Petitionen. Dieser Ansatz ist eng mit dem Ziel des Parlaments verbunden, das Petitionswesen zugänglicher und verständlicher zu machen. Das Procedure Committee (House of Commons Procedure Committee 2008) regte dazu als zentrale Neuerung an, das Einreichen und Mitzeichnen von Petitionen auf der Website des Unterhauses zu ermöglichen. Die Vorschläge orientieren sich weitgehend am bestehenden Offlineverfahren. So sollen Petitionen auf der Website – wie im traditionellen Verfahren auch – nur während der Sitzungstage angenommen werden. Auch soll der MP-Filter im elektronischen Verfahren in einer leicht modifizierten Form aufrechterhalten werden. Nach Eingang einer formal korrekten E-Petition wird der zuständige Wahlkreisabgeordnete gefragt, ob er die Petition in das Parlament einbringen möchte. Im vermutlich seltenen Fall der Ablehnung sollen maximal zwei weitere Abgeordnete gefragt werden können, ob sie die Petition einreichen möchten. Als Mitzeichnungsfrist werden höchstens vier Monate erwogen. Eine interessante Variante, die vom herkömmlichen Verfahren abweicht, stellt der Vorschlag dar, dass sich Abgeordnete in einer separaten und ebenfalls öffentlichen Liste als Unterstützer der E-Petition eintragen können.

Ähnlich wie im herkömmlichen Verfahren soll es für die E-Petitionen zwei Präsentationsvarianten geben. Zum einen soll es auch für elektronisch initiierte Petitionen möglich sein, dass diese durch einen Abgeordneten im Plenum vorgestellt werden (formale Präsentation). Allerdings soll dieser Präsentationsweg eher die Ausnahme bilden, da man eine Überlastung bei einem hohen (E-)Petitionsaufkommen befürchtet. Die Mehrzahl der E-Petitionen soll nach dem Wunsch des Procedure Committee elektronisch präsentiert werden. Angedacht ist, dass das präsentierende MP eine E-Mail an den Parlamentssprecher mit der E-Petition sendet. Das weitere Prozedere entspräche dann wieder dem herkömmlichen. Eine weitere Neuerung, die einen punktuell engeren Kontakt zwischen Abgeordneten und E-Petitionsunterstützern ermöglichen könnte, ist der Vorschlag, den präsentierenden Abgeordneten zu erlauben, maximal zwei themenbezogene E-Mails an den Petenten und die registrierten Mitzeichner zu senden. Voraussetzung ist freilich, dass die Unterstützer diese Option ausdrücklich wünschen (House of Commons Procedure Committee 2008, S. 22 ff.).

Das britische Oberhaus im Überblick

Das House of Lords ist die Zweite Kammer des britischen Parlaments. Im Vergleich zum Unterhaus, dem House of Commons, spielt das Oberhaus im Gesetzgebungsprozess eine eindeutig untergeordnete Rolle. Die zentrale legislative Funktion der Kammer besteht in der Prüfung der Gesetzesvorlagen des Unterhauses. Im Rahmen dieser Prüfung können Änderungen vorgeschlagen werden, sofern sie sich nicht auf budgetrelevante Vorlagen beziehen („money bills“). Das Oberhaus kann Gesetzesvorlagen durch ein suspensives Vetorecht für maximal zwölf Monate aufhalten. Zudem können von den Lords auch Gesetzesinitiativen eingebracht werden.

Die schwache politische Stellung der Kammer ist insbesondere auf die undemokratische Bestellung der Mitglieder zurückzuführen, die nicht per Volkswahl bestimmt, sondern in der Mehrzahl von der Königin auf Vorschlag der Regierung ernannt werden. Von den gegenwärtig 830 Lords sind etwa 85 Prozent auf Lebenszeit ernannt (Life Peers) und ca. 10 Prozent sind Erblords (Hereditary Peers). Weitere 25 Ex-officio-Mitglieder sind Bischöfe (Lords Spiritual).

Seit der Labour-Regierung unter Tony Blair wird verstärkt über eine Reform der Zweiten Kammer gesprochen. Im Wesentlichen zielen die Vorschläge auf eine Abschaffung der Mitgliedschaft durch Geburt und Einführung einer demokratischen Bestellungsweise ab. Trotz eines entsprechenden Votums des Unterhauses von 2007 ist es derzeit fraglich, ob die Volkswahl des Oberhauses im Rahmen einer Gesamtreform eingeführt werden wird.

Petitionen können prinzipiell auch an das Oberhaus gerichtet werden. Allerdings spielt dieses Eingabeverfahren seit Jahrzehnten eine völlig unbedeutende Rolle. Die letzte bekannte Petition, die an das House of Lords gerichtet wurde, stammt aus dem Jahr 2000.

Quelle: Grant 2009, S. 45 ff.; Sturm 2009, S. 129 ff.; Sturm/Fritz 2010, S. 95

Seit 2009 stockt die Reform des parlamentarischen Petitionswesens. Die Parlamentswahlen vom Mai 2010 und der anschließende Regierungswechsel können den Stillstand nur zum Teil erklären. Während innerhalb des Procedure Committee Einigkeit über die Details der Reform herrschte, scheint es sowohl unter den Abgeordneten insgesamt als auch auf Regierungsseite hartnäckige Bedenken gegen bestimmte Teile der Reform gegeben zu haben. Während die damals amtierende Labour-Regierung die Vorschläge des Procedure Committee in ihren offiziellen Stellungnahmen grundsätzlich begrüßte, wurden sowohl die Pläne für bestimmte Verfahrenselemente als auch das E-Petitionssystem kritisiert. Insbesondere der Vorschlag, die Regierung zur Beantwortung aller Petitionen zu verpflichten, wurde angesichts des zu erwartenden hohen (E-)Petitionsaufkommens infrage gestellt. Die Kritik am geplanten E-Petitionssystem entzündete sich vor allem an den veranschlagten Kosten in Höhe von 500 000 britischen Pfund für die Einrichtung und weiteren 840 000 Pfund jährlich für den Betrieb des Systems. Der Verfahrensausschuss wurde aufgefordert, die geplanten Ausgaben deutlich zu senken (Sturm/Fritz 2010, S. 109 f.).

Neben diesen Kritikpunkten herrschte unter einigen Akteuren auf der damaligen Regierungsseite offenbar eine diffuse Skepsis gegenüber der geplanten Reform vor. Da diese nicht in offiziellen Stellungnahmen dokumentiert ist, bleibt sie schwer greifbar. Die von Sturm/Fritz (2010) befragten Experten vermuten, dass durch die Reform ein erheblicher Zusatzaufwand zur Bewältigung der Petitionen erforderlich sein werde und zudem die Kontrolle über die parlamentarische Tagesordnung zum Teil verlorengehen könnte (Sturm/Fritz 2010, S. 110). Wie der kurze historische Überblick gezeigt hat, wurde im 19. Jahrhundert mit ähnlichen Argumenten das parlamentarische Petitionsverfahren politisch entkernt und geschwächt (Kapitel III.1).

Mit dem Amtsantritt der neuen Regierungskoalition kam zunächst neuer Schwung in die Debatte um das Petitionswesen. So wurde angekündigt, dass künftig Petitionen mit 100 000 und mehr Mitzeichnungen im Plenum debattiert werden sollten.⁴⁶ Ab 1 Mio. Unterschriften sollte die Petition sogar als Gesetzentwurf eingebracht werden (HM Government 2010, S. 27). Tatsächlich wurde dieser Vorschlag Ende 2010 in modifizierter Form wieder aufgegriffen (Wintour 2010). Das Vorhaben wurde indessen dahingehend präzisiert, dass es sich bei den E-Petitionen um Eingaben auf einer Website der Regierung – und nicht des Parlaments – handeln sollte (Kapitel III.2.2).

2.2 E-Petitionen beim Premierminister

In vielerlei Hinsicht mutet das E-Petitionssystem des britischen Premierministers, das zwischen 2006 und 2010 in Betrieb gewesen ist, wie ein Kontrastprogramm zu den E-Petitionsplänen des Unterhauses an: Im Gegensatz zum Reformprozess des Parlaments wurde das E-Petitionssystem des Regierungschefs offenbar ohne Orientierung an institutionellen Traditionen, ohne Einbindung der relevanten Akteure und ohne intensive Reflexion über die politisch-institutionellen Konsequenzen konzipiert und umgesetzt.

Das E-Petitionsangebot „Downing Street No. 10“ wurde im November 2006, dem letzten Amtsjahr Tony Blairs, eingerichtet und weitgehend unverändert von dessen Nachfolger Gordon Brown übernommen. Das System wurde kurz vor den Neuwahlen im Mai 2010 deaktiviert und wird nicht mehr in Betrieb genommen. Im Laufe des Jahres 2011 soll ein neues E-Petitionssystem in deutlich veränderter Form auf den Internetseiten der Regierung (www.directgov.uk) eingerichtet werden.⁴⁷ Die Nutzer konnten auf der alten E-Petitionsplattform ihre Anliegen

direkt beim Regierungschef einreichen und veröffentlichen. Um eine per E-Mail übermittelte Antwort der Regierung zu erhalten, musste der Petent zuletzt ein Quorum von mindestens 500 elektronischen Mitzeichnungen erreichen. Das Quorum wurde während der Laufzeit des Systems von ursprünglich 200 in mehreren Schritten auf 500 angehoben.

Das E-Petitionsangebot beim Premierminister war mit Blick auf die Nutzungszahlen ausgesprochen populär. So wurde das Portal während dessen aktiver Phase von durchschnittlich 25 000 Nutzern pro Tag besucht (Coleman/Blumler 2009, S. 189). Zwischen Dezember 2006 und Januar 2010 wurden über 67 000 E-Petitionen eingereicht. Die davon zugelassenen Eingaben erhielten insgesamt beachtliche 11,8 Mio. elektronische Mitzeichnungen. Rund 7 Prozent der E-Petitionen gelang es, das Quorum von 500 Unterschriften zu erreichen (Sturm/Fritz 2010, S. 81 f.).⁴⁸

Die hohe Zahl der Unterzeichner ist vor allem auf einige wenige sehr populäre E-Petitionen zurückzuführen, die in manchen Fällen zudem von umfangreicher Medienberichterstattung begleitet wurden. Die nach Mitzeichnern mit Abstand erfolgreichste E-Petition wurde bereits kurz nach dem Start des Angebots initiiert. Darin wurde der Premierminister aufgefordert, die Regierungspläne zur Einführung einer landesweiten Straßenmaut aufzugeben. Zeitweise brach das System aufgrund des Nutzeransturms zusammen (Stringer 2007; Woodward et al. 2007). Nach Ablauf der dreimonatigen Mitzeichnungsfrist hatte die E-Petition über 1,8 Mio. Unterstützer gewonnen. Zu der bemerkenswerten Aufmerksamkeitsdynamik hatte in diesem Fall zweifellos nicht nur die während des Mitzeichnungszeitraums anwachsende Medienberichterstattung, sondern auch die ungeschickte Reaktion des Verkehrsministers auf die E-Petition beigetragen. Es spricht viel für die Annahme, dass insbesondere die Straßenmaut-Petition und die dadurch ausgelösten öffentlichen Debatten einen hohen Anteil an der Bekanntheit des E-Petitionsangebots beim Premierminister hatten. An der Entscheidung der Regierung, ihre Straßenmautpläne schließlich ad acta zu legen, hatte die E-Petition sicherlich einen bedeutenden Anteil. Weitere populäre E-Petitionen setzten sich für einen Nationalfeiertag (531 400 Unterschriften) und den Einsatz der britischen Kunstflugstaffel Red Arrows bei den kommenden Olympischen Spielen in London ein (502 625 Unterschriften) (Sturm/Fritz 2010, S. 83 ff.).

Tabelle III.3 gibt einen Überblick über jene Themenbereiche, die am häufigsten Gegenstand von E-Petitionen waren. Dabei wird zwischen zugelassenen und aus formalen Gründen abgelehnten Eingaben unterschieden.

⁴⁶ Ähnliche Überlegungen wurden im Koalitionsvertrag der amtierenden CDU-CSU-FDP-Regierung angestellt. Demzufolge sollte künftig bei Massenpetitionen auch eine Behandlung des Anliegens im Parlamentsplenarium vorgesehen werden (CDU/CSU/FDP 2009, S. 110 f.; FDP-Bundestagsfraktion 2011).

⁴⁷ Zum Redaktionsschluss dieses Arbeitsberichts waren auf der E-Petitionswebsite (<http://petitions.number10.gov.uk/>), die auf den Seiten des Premierministers gehostet werden, aktuelle Informationen zur Zukunft dieses Regierungsangebots sowie die abgeschlossenen E-Petitionen in einem Archiv abrufbar.

⁴⁸ Die Antwortquote der Regierung fiel mit 11,4 Prozent der zugelassenen E-Petitionen deutlich höher aus. Dies resultiert zum einen aus dem bis Mitte 2009 niedrigeren Quorum von 200 bzw. 300 Mitzeichnungen und zum anderen aus einer Sonderregelung für jene Eingaben, die lediglich einen kleinen Personenkreis betreffen (Sturm/Fritz 2010, S. 82).

Tabelle III.3

Häufige Themenbereiche der E-Petitionen beim Premierminister

Rang	Anzahl und Politikfeld	
	zugelassen	abgelehnt
1	Gesundheit, Pflege (4.267)	Regierung, Politik, Verwaltung (9.081)
2	Verkehr, Infrastruktur (4.110)	Öffentliche Ordnung, Justiz, Rechte (5.528)
3	Regierung, Politik, Verwaltung (3.760)	Freizeit, Kultur (3.503)

Quelle: Sturm/Fritz 2010, S. 83

Der Themenbereich „Regierung, Politik, Verwaltung“, der mit Abstand die meisten E-Petitionen generierte, stellte auch eine Art Residualkategorie dar. Eingaben, die eine parteipolitische und/oder polemische Stoßrichtung aufwiesen, wurden hier zusammengefasst. Typische E-Petitionen dieser Kategorie forderten Neuwahlen oder den Rücktritt des Premierministers (Sturm/Fritz 2010, S. 84). Der hohe Anteil dieses Themenbereiches ist ein deutliches Indiz dafür, dass das Angebot für diffusen politischen Protest und Satire offenbar besonders anziehend war (Kirby 2007).

2.2.1 Ausgestaltung des E-Petitionssystems „Downing Street No. 10“

Die Entscheidung zur Einrichtung des E-Petitionssystems beim Premierminister geht auf eine Anregung zurück, die Tony Blair bei einer Zusammenkunft mit Google-Chef Eric Schmidt im Oktober 2006 erhalten haben soll. Dabei wurden E-Petitionen in erster Linie als Instrument ins Gespräch gebracht, mit dessen Hilfe die Kommunikation zwischen Regierung und der Öffentlichkeit verbessert werden könne. Dieser Ansatz fiel bei Blair auf fruchtbaren Boden (Winnett/ Swinford 2007). Umgehend wurden Maßnahmen ergriffen, um das System auf den Weg zu bringen (Sturm/Fritz 2010, S. 74).

Diese schnelle Entscheidung für ein neues Kommunikationsinstrument der Regierungszentrale, in die offenbar nur wenige Personen eingebunden waren, prägte auch die Grundzüge des E-Petitionssystems. Zu den wenigen Vorgaben, die der Premierminister der am Prime Minister's Office (PMO) angesiedelten Strategic Communications Unit (SCU) zur Umsetzung des E-Petitionsangebots machte, zählte die generelle Ausrichtung des Verfahrens am herkömmlichen Petitionsprozedere der Regierung. Die Übergabe von Petitionen direkt am Regierungssitz des Premierministers in Downing Street No. 10 – sei es persönlich oder postalisch – hat eine lange Tradition. Allerdings sei die Übergabe am Amtssitz des Premierministers von jeher eher symbolisch gemeint gewesen, da man sich mit dem Anliegen entsprechend der Konvention an das gesamte Kabinett wandte (Miller 2009, S. 165; Sturm/Fritz 2010, S. 93). Dennoch wurde entschieden, das E-Petitionsportal auf den Internetseiten des Premierministers (www.number10.gov.uk) statt auf den Seiten der gesamten Regierung (www.direct.gov.uk) anzusiedeln.

Das E-Petitionssystem wurde ohne gesonderte gesetzliche Grundlage eingeführt. Dadurch war nicht nur die schnelle Umsetzung innerhalb weniger Wochen möglich,

sondern die SCU hatte bei der Konzeption und Implementierung des Angebots einen vergleichsweise großen Spielraum, da weder Kabinett noch Parlament eingebunden werden mussten. Zur Flexibilität hat ferner auch die Übertragung der technischen Realisierung auf einen externen Partner beigetragen. Die gemeinnützige und parteiunabhängige Organisation mySociety,⁴⁹ die sich im Bereich der internetbasierten Bürgerbeteiligung in Großbritannien einen Namen gemacht hatte, gestaltete nicht nur das E-Petitionsportal, sondern teilte sich zusammen mit dem PMO auch bestimmte nichttechnische Aufgaben des laufenden Betriebes (Sturm/Fritz 2010, S. 74 f.).

Im Vergleich zu den geplanten Ausgaben für ein E-Petitionssystem des Unterhauses (Kapitel III.2.1) war der Ressourcenaufwand für das System beim Premierminister niedrig. Die Kosten für die technische Realisierung beliefen sich auf 17 500 Pfund. Aufseiten von mySociety entstanden monatliche Kosten für den laufenden Betrieb in Höhe von 1 500 Pfund. Und auch im PMO fiel der Betreuungsaufwand für das System in Relation zu den Nutzerzahlen bescheiden aus, da die drei hauptamtlichen Mitarbeiter, die für die zahlreichen Internetauftritte des PMO zuständig waren, nur etwa fünf Prozent ihrer Arbeitszeit für die E-Petitionen aufwendeten. Allerdings galt das Internetteam des PMO angesichts der hohen Nutzungszahlen als unterbesetzt (Sturm/Fritz 2010, S. 74 f., 92).

Das E-Petitionsverfahren beim Premierminister war sowohl aus Sicht der Petenten als auch aus der Perspektive des Adressaten mit geringem Aufwand verbunden. Wie bei den meisten E-Petitionssystemen bestand das Verfahren aus vier Phasen: Einreichung, Prüfung, Mitzeichnung und Abschluss.

Phase 1: Einreichung

Initiatoren von E-Petitionen wurden aufgefordert, ihre Angaben in drei aufeinanderfolgenden Eingabemasken auf der Website des Regierungschefs (<http://petitions.number10.gov.uk>) zu machen. Neben der schriftlichen Angabe des Anliegens und einiger Daten des Einreichers (Name, Anschrift, Telefonnummer und E-Mail-Adresse) wurden die Petenten gebeten, ihre E-Petition einem der vorgegebenen Themenbereiche zuzuordnen und den Mitzeichnungszeitraum (maximal zwölf Monate) selbst zu bestimmen (Abbildung III.2).

⁴⁹ Informationen über mySociety finden sich auf den Internetseiten der Organisation: www.mysociety.org.

Abbildung III.2

Eingabe einer E-Petition an den Premierminister

There are 5 stages to the petition process:

1. Create your petition 2. Submit your petition 3. Petition approval 4. Petition live
5. Petition close

More detailed description of these steps

New petition – Part 1 of 3 – Your petition

Please note that you must be a British citizen or resident to create a petition.

We the undersigned petition the Prime Minister to...

More details about your petition (1000 characters maximum):

Requested duration: (e.g. "2 months"; maximum 1 year)

Choose a short name for your petition (6 to 16 letters):

This gives your petition an easy web address. e.g. <http://petitions.number10.gov.uk/badges>

Please select a category for your petition:

Quelle: Sturm/Fritz 2010, S. 79, <http://petitions.number10.gov.uk> (14.4.2010)

Phase 2: Prüfung

Die Eingabebearbeitung durch das PMO wurde pragmatisch gehandhabt. Vor der Veröffentlichung einer E-Petition wurde diese dahingehend geprüft, ob sie gegen die Teilnahmebedingungen verstößt. Ablehnungsgründe waren beispielsweise die Duplizierung einer bereits existierenden E-Petition und unverständliche oder anstößige Formulierungen.⁵⁰ Im Falle einer Ablehnung erhielten die betreffenden Petenten eine E-Mail mit den Ablehnungsgründen sowie Hinweisen, wie die Beanstandungen behoben werden können. Wurde die Chance zur Überarbeitung nicht ergriffen, wurde die Eingabe in einer Liste abgelehnter E-Petitionen zusammen mit den Ablehnungsgründen veröffentlicht.

⁵⁰ Die Teilnahmebedingungen können abgerufen werden unter <http://petitions.number10.gov.uk/terms> (10. Dezember 2010).

Phase 3: Mitzeichnung

Zugelassene E-Petitionen wurden schließlich online veröffentlicht und zur Mitzeichnung freigegeben. Wollte ein Nutzer eine E-Petition unterstützen, wurde er von der Internetseite der E-Petition auf ein Onlineformular geleitet, in das Name, Anschrift und E-Mail-Adresse einzugeben waren. Mehrfachunterzeichnungen durch eine Person wurden lediglich durch eine zu beantwortende Bestätigungsmail an den Mitzeichner erschwert. Allerdings wurde das Missbrauchspotenzial als gering eingeschätzt, da es sehr aufwendig sei, sich für jede weitere Mitzeichnung eine neue E-Mail-Adresse einzurichten (Sturm/Fritz 2010, S. 80).

Phase 4: Abschluss

Nach Ablauf der Mitzeichnungsfrist wurden jene E-Petitionen, die das Mitzeichnungsquorum von zuletzt

500 überschritten hatten, an die zuständige Stelle innerhalb der Regierung geleitet, um von dieser beantwortet zu werden. E-Petitionen, die unterhalb der geforderten Zahl lagen, erhielten in der Regel keine offizielle Antwort der Regierung. Das Verfahren endete mit dem Versand der E-Mail-Antworten der Regierung, die vom Internetteam des PMO verfasst wurden, an Petenten und Mitzeichner. Weitere Schritte, die beispielsweise die Entscheidungsprozesse innerhalb der Regierung betroffen hätten, waren nicht vorgesehen. Lediglich der Premierminister wurde in Gestalt von Zusammenfassungen über Neuigkeiten im E-Petitionsgeschehen informiert (Sturm/Fritz 2010, S. 76 f.). Abbildung III.3 gibt einen Überblick über die Informationen, die nach Abschluss des Verfahrens über eine E-Petition online abgerufen werden können.

2.2.2 Bewertung und Kritik

Mit dem E-Petitionsangebot des Premierministers war es gelungen, sowohl beeindruckende Nutzerzahlen als auch umfangreiche Berichterstattung in den Medien zu generieren. Auf den ersten Blick könnte dieses Beteiligungsangebot als Erfolg betrachtet werden. Diese zunächst positive Sicht relativiert sich indessen deutlich, werden die Einschätzungen vieler Experten und Beobachter sowie die Ergebnisse einer kritischen Analyse des Angebots in die Betrachtung einbezogen.

Bereits die Entstehungsgeschichte des E-Petitionsangebots beim Premierminister wirft die Frage auf, welche Zielsetzungen hinter der Einführung standen. Die Ansiedlung der Planung und Umsetzung des Angebots bei der

Abbildung III.3

Übersicht über eine abgeschlossene E-Petition

The screenshot shows the 'Number 10.gov.uk BETA' website. The header includes navigation links: Home, News, Communicate, Meet the PM, History and Tour, Number 10 TV, and a search bar. The main heading is 'E-Petitions'. On the left, there is a sidebar with links: Petitions home, View petitions, Create a petition, About e-petitions, Step-by-Step Guide, FAQs, Terms and Conditions, and Privacy Policy. The main content area features a message: 'This petition is now closed, as its deadline has passed.' Below this, it states: 'We the undersigned petition the Prime Minister to prevent plans for Universities to be able to charge increased tuition fees. More details'. It also shows 'Submitted by Sim on Page - Deadline to sign up by: 17 July 2009 - Signatures: 33 616'. A 'Petition update, 13 August 2009' section follows, stating: 'You signed a petition asking the Prime Minister to "prevent plans for Universities to be able to charge increased tuition fees."' and 'The Prime Minister's Office has responded to that petition and you can view it here: http://www.number10.gov.uk/Page20335'. At the bottom, there are sections for 'Prime Minister's Office', 'Current signatories' (listing Eleri Evans, Alexander Neville, Danielle Davies, Trefor Alun, Claire Miller, and Georgina Wells), and 'More details from petition creator' (discussing the impact of tuition fees).

Quelle: <http://petitions.number10.gov.uk/NoHigherFees> (23.3.2011)

SCU und die Gestaltung des Bearbeitungsverfahrens lassen vermuten, dass mit diesem Instrument weniger die Verbesserung der Regierungsentscheidungen durch die Bürgereingaben im Vordergrund stand, sondern dass es vielmehr um eine weitere Stärkung der Regierungskommunikation ging. Die SCU spielte in der Regierungszeit Tony Blairs eine besonders herausgehobene Rolle bei der Bündelung und Kontrolle sämtlicher Kommunikationsaktivitäten der Regierung mit den Medien und der Öffentlichkeit. Dies ist im Kontext von Blairs starkem Fokus auf kommunikatives Management zu sehen, das darauf abzielte, die veröffentlichte Meinung zu kontrollieren oder zumindest im Sinne des Regierungschefs aktiv zu beeinflussen. Eng damit verbunden war die weitere Zunahme der ohnehin im Westminster-Modell besonders ausgeprägten Machtkonzentration des Premierministers (Sturm/Fritz 2010, S. 68 ff.). Beobachter interpretieren Blairs Regierungsstil folglich als eine Form des „unmittelbaren Regierens“, welche etablierte institutionelle Kanäle – also insbesondere Kabinett, Parteigremien und Parlament – zugunsten einer direkten und auf die Person des Premierministers zugeschnittenen öffentlichen Kommunikation nach Möglichkeit umging. Vor diesem Hintergrund wurde die nicht unumstrittene „Präsidentialisierungsthese“ (Foley 1993) wieder aufgegriffen, mit der die Regierungszeit Blairs häufig charakterisiert wird (Foley 2000; Helms 2005).⁵¹

Die Annahme, dass das tragende Motiv für die Einführung des E-Petitionsangebots die Etablierung eines weiteren Instruments des öffentlichen Kommunikationsmanagements und der direkten Wählerkommunikation war, wird durch eine Reihe weiterer Aspekte untermauert. Der Verzicht auf Konsultationen mit Kabinett und Parlament im Vorfeld der Einführung, die fehlende gesetzliche Grundlage des Angebots sowie die Übertragung wesentlicher operativer Aufgaben des Betriebes auf einen externen Kooperationspartner hatten aus Sicht des PMO den Vorteil, bei der Umsetzung des E-Petitionsangebots einen vergleichsweise großen Gestaltungsspielraum zu haben (Sturm/Fritz 2010, S. 74).

Diese Flexibilität kam auch in der inhaltlich-politischen Bearbeitung der E-Petitionen zum Tragen. Aufgrund der fehlenden Integration des Angebots in institutionelle Entscheidungsroutrinen war es für das PMO bzw. den Regierungschef unproblematisch, mit den Eingaben weitgehend nach Belieben zu verfahren: Wurden durch das E-Petitionssystem Themen aufgeworfen, die politisch vorteilhaft erschienen, konnte die Eingabe unter Umgehung der etablierten institutionellen Kanäle aufgegriffen und politisch „vermarktet“ werden. Themen, die als politisch uninteressant eingestuft wurden, konnten entweder an den zuständigen Minister delegiert oder ignoriert werden. Überhaupt zeigt die Ausgestaltung des Bearbeitungsverfahrens, dass eine systematische Anbindung des E-Petitionssystems an reguläre Entscheidungsprozesse der Regierung von vornherein gar nicht angestrebt war. Schlusspunkt des E-Petitionsprozesses im Falle des erfüllten Quorums war eine schlichte E-Mail an Petenten

und Mitzeichner, die vom Internetteam des PMO verfasst wurde. Neben der Medienberichterstattung zu besonders populären E-Petitionen waren die regelmäßigen Zusammenfassungen des E-Petitions geschehens für den Premierminister der einzige Berührungspunkt des Systems mit einflussreichen Entscheidungsträgern. Wobei es sich hierbei mutmaßlich eher um eine suggerierte als um eine tatsächliche Verbindung handelte.

Nicht nur die Analyse der Motive der Initiatoren wirft ein zum Teil problematisches Licht auf das E-Petitionsangebot beim Premierminister. Die Bewertung aus demokratie- und verfassungstheoretischer Warte fällt mit Blick auf einige Aspekte des Systems ebenfalls negativ aus. Petitionsangebote und insbesondere deren internetbasierte Varianten werden von vielen Bürgern irrtümlicherweise als direktdemokratisches Beteiligungsversprechen interpretiert. Je mehr Unterschriften generiert werden, desto größer wird die Erwartung, dass das Anliegen auch politisch umgesetzt wird. Dieser ausschließlich quantitative Maßstab wurde im Falle des E-Petitionssystems beim Premierminister in Gestalt des Unterschriftenquorums nochmals deutlich verstärkt. Bestimmte Aspekte des Verfahrens stehen somit in einem kaum auflösbaren Spannungsverhältnis zu den politisch-institutionellen Bedingungen der repräsentativen Demokratie. Ähnlich verhält es sich auch mit der Ansiedlung des Systems direkt beim Premierminister. Zweifellos wurden damit bestehende Tendenzen zur Personalisierung und Vereinfachung des Regierungsprozesses verstärkt – wie etwa die häufige Herstellung einer Verbindung zu Tony Blair in der Berichterstattung über E-Petitionen zeigte (Sturm/Fritz 2010, S. 86) –, die jedoch der komplexen Verfassungsrealität nicht gerecht werden.

An diese Kritik schließt sich ein weiterer Einwand an, der sich auf die fehlende deliberative Qualität dieses E-Petitionsangebots konzentriert. Dadurch, dass Themen ohne weitere inhaltlich-diskursive Reflexionsschleifen in die herausgehobene Öffentlichkeit des Downing-Street-No.-10-Angebots gelangen konnten, bestand die Gefahr populistischer Vereinfachungen (Coleman/Blumler 2009, S. 152). Diesem Risiko sieht sich zwar grundsätzlich jede Petitionsinstanz ausgesetzt. Im Falle des E-Petitionssystems beim Premierminister wurde das Problem jedoch durch die intensive, massenmedial vermittelte öffentliche Aufmerksamkeit für das Angebot massiv verstärkt. Ob allerdings die begleitende Einrichtung von Onlinediskussionsforen einen wirksamen Schutz vor populistischen Engführungen geboten hätte, darf bezweifelt werden.

Der gewichtigste Einwand gegen das System bezieht sich schließlich auf die unzureichende Anbindung des E-Petitionsverfahrens an politisch maßgebliche Entscheidungs- und Regierungsprozesse. Dies, in Kombination mit dem impliziten direktdemokratischen Teilhabeversprechen, birgt die Gefahr, Enttäuschungen aufseiten der Nutzer zu erzeugen und letztendlich die verbreitete Partizipations-skepsis weiter zu erhöhen.

Über die weitere Entwicklung des E-Petitionssystems der britischen Regierung war zum Redaktionsschluss noch nicht abschließend entschieden worden. Laut Presseberichten zeichnet sich jedoch ein Neustart in deutlich ver-

⁵¹ Sturm (2009, S. 26 ff.) setzt sich kritisch-differenziert mit der Präsidentialisierungsthese auseinander.

änderter Form ab. Demnach werden zumindest einige der oben angeschnittenen Kritikpunkte am Angebot der Vorgängerregierung aufgegriffen. So sei beschlossen worden, das System künftig auf einer Website der gesamten Regierung und nicht auf jener des Premierministers zu verorten. Damit solle klargestellt werden, dass das gesamte Kabinett Adressat der Eingaben ist. Die Überlegungen der Regierungskoalition sehen ferner die Einführung weiterer Unterschriftenquoten bei den E-Petitionen vor, deren Überschreitung automatisch jeweils bestimmte Verfahrensschritte nach sich ziehen soll. So soll bei 100 000 und mehr Mitzeichnern die Petition im Unterhaus debattiert werden, ab 1 Mio. würde das Anliegen der Eingabe in Gestalt einer Gesetzesvorlage dem Unterhaus zur Abstimmung vorgelegt (Wintour 2010). Mit diesen Neuerungen wird offenbar versucht, das Problem der politischen Folgenlosigkeit des bisherigen Angebots zu lösen. Zugleich würde durch die zusätzliche Akzentuierung des quantitativen Bewertungskriteriums ein noch schwerer einzulösendes direktdemokratisches Mitentscheidungsversprechen gegeben.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine baldige Umsetzung der E-Petitionspläne des Unterhauses (Kapitel II.2.1) wiederum ausgesprochen unwahrscheinlich, da zwei sehr ähnliche E-Petitionsangebote nur schwer zu rechtfertigen wären. Zudem ist zu erwarten, dass im Wettbewerb der Angebote um Aufmerksamkeit und Nutzer ein E-Petitionsportal des Parlaments deutlich unterlegen wäre.

3. Das Petitionswesen auf regionaler Ebene

Die Diskussion um die Modernisierung des Petitionswesens des Unterhauses erhielt zweifellos wesentliche Impulse aus der Peripherie des Landes. Insbesondere das schottische Parlament, aber auch die Walisische Nationalversammlung haben in den letzten Jahren beachtliche prozedurale und technische Neuerungen im Bereich des Petitionswesens umgesetzt. Angesichts dieser Aktivitäten erscheint der vertiefende Blick auf die regionale Ebene des Vereinigten Königreichs besonders aufschlussreich, um zum einen die Reformdiskussion auf nationaler Ebene besser einordnen zu können. Zum anderen sind die Petitionssysteme in Schottland und Wales interessante Fälle für sich, da hier teilweise auf einen über zehnjährigen Erfahrungszeitraum mit neuen Elementen im Petitionswesen zurückgeblückt wird.

Bei den Schlussfolgerungen aus der Betrachtung dieser Fälle ist indessen Zurückhaltung geboten. Nicht nur die unterschiedlichen Kompetenzbereiche zwischen nationaler und regionaler Ebene sind zu beachten, sondern insbesondere auch die erheblichen Größenunterschiede zwischen den politischen Einheiten, die sowohl Beteiligungsniveau als auch politische Dynamik beeinflussen.⁵²

⁵² Das Vereinigte Königreich umfasste 2009 eine Wohnbevölkerung von rund 62 Mio. In Schottland leben 5,2 Mio. (8 Prozent der britischen Gesamtbevölkerung) und in Wales 2,9 Mio. (4,8 Prozent der britischen Gesamtbevölkerung) Menschen (Office for National Statistics 2011).

Voraussetzung für die Etablierung der Petitionssysteme in Schottland und Wales war die Devolution-Gesetzgebung zu Beginn der Regierungszeit Tony Blairs (1997 bis 2007). Im Rahmen der Staatsreform wurden legislative und administrative Zuständigkeiten von der nationalen Ebene auf die Landesteile Schottland, Wales und Nordirland verlagert (McAllister 1999, S. 639). Mit diesen jüngsten Dezentralisierungsschritten Ende der 1990er Jahre wurde den regionalen bzw. nationalen Selbstbestrebungen in den drei keltischen Nationen zum Teil Rechnung getragen (Sturm 2009, S. 54 ff.). Zu beachten ist, dass die Kompetenzverlagerung auf die drei Landesteile nicht gleichförmig, sondern asymmetrisch verlief. So erhielt Schottland neben administrativen insbesondere legislative Kompetenzen, während sich die neuen Verantwortlichkeiten für Wales überwiegend auf die ausführende Gewalt beschränkten. Damit fand auch der unterschiedlich ausgeprägte Drang nach politisch-kultureller Eigenständigkeit der Regionen seinen Ausdruck. Im Vergleich zum 1999 neu geschaffenen Schottischen Parlament, das auf der Basis der von London übertragenen legislativen Residualkompetenz arbeitet und somit wesentliche parlamentarische Funktionen innehat, erhielt die 1998 gewählte National Assembly for Wales (NAW) deutlich weniger Kompetenzen. Die primären Gesetzgebungsrechte für Wales blieben in Westminster, dezentralisiert wurde lediglich die gesetzesausführende, sekundäre Gesetzgebung⁵³ (Trench 2009, S. 147; Sturm 2009, S. 82).

Dass die Devolution-Politik in Wales weniger populär war als in Schottland illustrieren auch die Ergebnisse der Devolution-Referenden von 1997 (Tabelle III.4), in denen die Wahlberechtigten der betroffenen Landesteile über die geplante Dezentralisierung abstimmen konnten.

Von den drei keltischen Nationen, die von der Devolution-Gesetzgebung der Blair-Regierung betroffen waren, werden im Folgenden die Petitionssysteme in Schottland und Wales näher betrachtet. Zwar ist auch Nordirland im Zuge der Dezentralisierung politisch gestärkt worden, allerdings wurden in der Northern Ireland Assembly keine nennenswerten Reformen des Eingabe- und Petitionswesens initiiert.⁵⁴

Tabelle III.4

Ergebnisse der Devolution-Referenden 1997

Landesteil	Ja-Stimmen insgesamt	Ja-Stimmen bezogen auf Wahlberechtigte
Schottland	74,3 %	44,9 %
Wales	50,3 %	25,2 %

Quelle: Sturm/Fritz 2010, S. 21

⁵³ Die britische sekundäre Gesetzgebung entspricht weitgehend der deutschen Rechtsverordnung (Saalfeld 2008a, S. 206).

⁵⁴ Gegenwärtig weist das Petitionsverfahren der Northern Ireland Assembly große Übereinstimmung mit dem Prozedere des britischen Unterhauses auf; ein gesonderter Petitionsausschuss existiert nicht (Northern Ireland Assembly 2010a; 2010b, S. 18).

3.1 Petitionen beim Schottischen Parlament

Das Schottische Parlament war weltweit die erste gewählte Volksvertretung, die ein elektronisches Petitionssystem eingeführt und als festen Bestandteil in das parlamentarische Bearbeitungsverfahren integriert hat. Insbesondere die technischen Funktionalitäten der Mitzeichnung und Diskussion der Petitionen des sogenannten „E-Petitioners“ haben international bei Wissenschaftlern wie Praktikern viel Aufmerksamkeit und Anerkennung gefunden, da dieses System zu den wenigen Beispielen eines offiziellen und formal gültigen E-Partizipationsangebots zählt (Lindner/Riehm 2009, S. 1 und 2011).

Die Begeisterung für die kommunikationstechnische Pionierleistung des schottischen Petitionsausschusses hat bei vielen Beobachtern lange Zeit den Blick für das gesamte Petitionsverfahren beim Schottischen Parlament verstellt. Der grundlegende Ansatz des Petitionsausschusses, sich intensiv mit den Anliegen der Petenten zu befassen und hierbei ein hohes Maß an Verfahrenspublizität zu gewährleisten, macht das Prozedere jedoch gerade in vergleichender Perspektive bemerkenswert (Riehm et al. 2009b).

Hintergründe und Motive der Ausgestaltung des Petitionsverfahrens und des E-Petitionssystems werden erst durch ihre Einbettung in den Entstehungskontext des 1999 neu gegründeten Schottischen Parlaments nachvollziehbar. Dessen Vorbereitung und Aufbau wurden von einem starken normativen Impetus getragen, der letztlich in vier Leitsätzen für die künftige parlamentarische Arbeit konzentriert zum Ausdruck kam: (1) Machtteilung, (2) Rechenschaftslegung, (3) Zugänglichkeit, Offenheit, Responsivität und Förderung von Bürgerbeteiligung sowie (4) Chancengleichheit.⁵⁵ Wesentliches Motiv dieses schottisch geprägten politischen Neuanfangs („new politics“) war der bewusste Versuch, sich vom Westminster-Modell abzugrenzen. Postuliert wurde eine Abkehr vom konfrontativen Politikstil hin zu einer stärkeren Konsensorientierung, was sich im Wahlsystem – personalisierte Verhältnis- statt Mehrheitswahl – und der Binnenorganisation des Parlaments manifestierte. Symbolisch drückt sich dies etwa in der Gestaltung des Plenarsaals aus, dessen Sitzreihen im Halbrund angeordnet sind. Im Vergleich zum britischen Unterhaus wurde die Rolle der Ausschüsse deutlich gestärkt, um die Dominanz der Exekutive zu verringern (Carman/Shephard 2009, S. 21; McGarvey/Cairney 2008, S. 12 f.; Riehm et al. 2009a, S. 135 ff.).

Entgegen der ursprünglich formulierten Vision eines deutlich andersartigen Parlaments zeigt die Praxis hingegen durchaus viele Parallelen zu den kritisierten Struktu-

ren des Westminster-Modells. Tendenziell werde auch die Gesetzgebung im Parlament von den Mehrheitsfraktionen dominiert und parteipolitische Konfrontation präge die parlamentarische Auseinandersetzung (Mitchell 2010). Dennoch ist das Schottische Parlament gegenüber der Exekutive in einer stärkeren Position, als es bei Westminster der Fall ist. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der aktiv gestaltenden Rolle der Ausschüsse im Gesetzgebungsprozess (Sturm/Fritz 2010, S. 26 ff.).

Ein weiteres zentrales Anliegen, das mit der Parlamentsausgestaltung verknüpft wurde, war die Intensivierung der Bürgerbeteiligung durch erhöhte Transparenz und erweiterte Partizipationsmöglichkeiten (Thomson 2009). Auch dies ist im Kontext der Bemühungen um „new politics“ und Legitimierung der neuen Institution in der schottischen Bevölkerung zu sehen (Curtice 2004). Neben Konsultationsprozessen und einer gesteigerten Repräsentativität der Abgeordneten aufgrund der personalisierten Verhältniswahl sollte dieses Ziel ausdrücklich auch mithilfe des Petitionswesens erreicht werden (Sturm/Fritz 2010, S. 28).

3.1.1 Nutzung des Petitionswesens

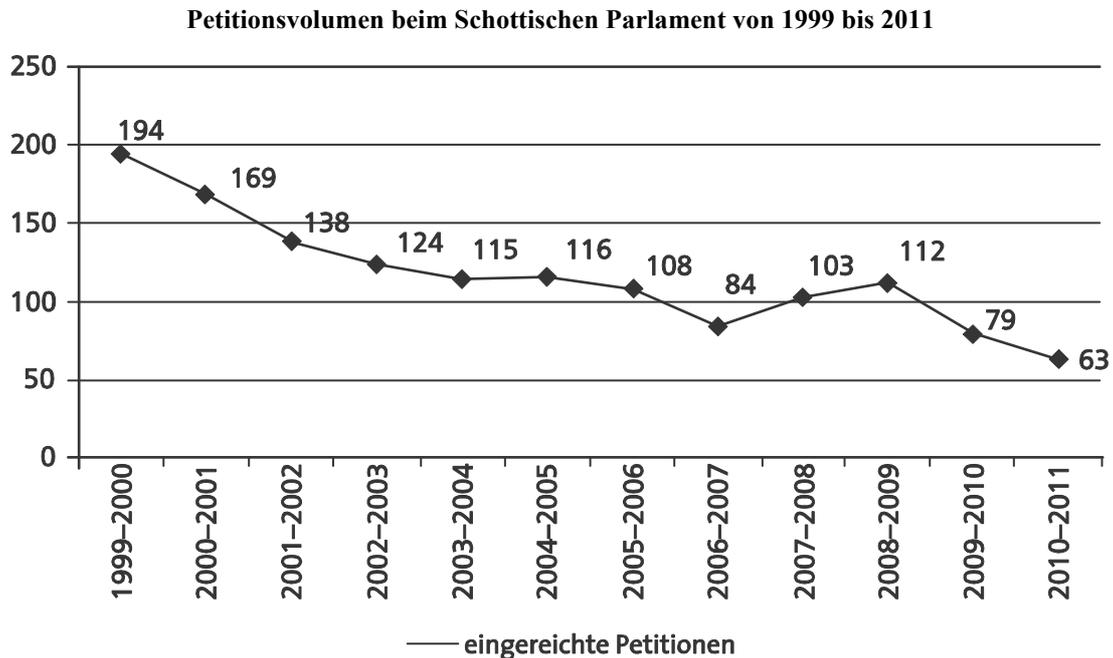
Die Zahl der beim Petitionsausschuss des Schottischen Parlaments eingereichten Petitionen hat sich in den letzten Jahren bei rund 100 pro Jahr eingependelt. Im ersten Parlamentsjahr 1999/2000 wurde der bisherige Rekord von knapp 200 Petitionen erreicht (Abbildung III.4). Zwischen 1999 und 2006 erhielt knapp die Hälfte der eingereichten Petitionen eine Unterschrift, 30 Prozent konnten über 100 Unterstützer gewinnen (Carman 2006). Das Angebot des schottischen E-Petitionssystems „E-Petitioner“⁵⁶ zur Mitzeichnung und Diskussion wurde in den letzten Jahren mit wachsender Tendenz genutzt. 2007 und 2008 nutzten etwa zwei Drittel aller eingereichten Petitionen den E-Petitioner (Hansard Society 2011, S. 2; Riehm et al. 2009a, S. 144). Dieser Anteil hat sich in den Jahren 2010 und 2011 nochmals deutlich erhöht (Tabelle III.5). Unabhängig vom Medium der Einreichung und der Nutzung des E-Petitioners werden aber grundsätzlich alle Petitionen, die vom Schottischen Parlament zur Bearbeitung angenommen werden, auf den Webseiten des Petitionsausschusses veröffentlicht (siehe beispielsweise www.scottish.parliament.uk/business/petitions/open/index.htm). Im Kontext des schottischen Systems werden daher nur jene Petitionen als „E-Petitionen“ bezeichnet, die das E-Petitionssystem „E-Petitioner“ zur Mitzeichnung und ggf. Onlinediskussion nutzen.

Werden ausschließlich quantitative Maßstäbe angelegt, stehen die Petitionsangebote des Schottischen Parlaments sowie der Walisischen Nationalversammlung (Kapitel III.3.2) zweifellos im Schatten von Downing Street No. 10. In Relation zur Bevölkerungsgröße liegen die

⁵⁵ Die Grundsätze des neuen Parlaments wurden zwischen November 1997 und Dezember 1998 von der Consultative Steering Group on the Scottish Parliament (CSG) ausgearbeitet (Scottish Office 1998). Die CSG wurde vom Schottlandminister der britischen Regierung im Nachgang des erfolgreichen Devolution-Referendums mit dem Auftrag eingerichtet, konkrete Vorschläge für die Verfahrensordnung und Geschäftsordnung des künftigen Parlaments zu entwickeln.

⁵⁶ Das schottische E-Petitionssystem „E-Petitioner“ ist erreichbar unter <http://epetitions.scottish.parliament.uk> (8.4.2011).

Abbildung III.4



Das parlamentarische Jahr in Schottland läuft in der Regel von Mai bis März.

Quelle: Carman 2006; PPC 2009, 2011

Eingabe volumina beider Regionalversammlungen deutlich unter dem E-Petitionsaufkommen des früheren Angebots des britischen Regierungschefs. Auch hat bislang keine schottische oder walisische Petition annähernd so viel öffentliche Aufmerksamkeit erhalten, wie die E-Petition zur Straßenmaut (Kapitel III.2.2; Sturm/Fritz 2010, S. 63). Ähnliches gilt für einen Vergleich mit dem Bundestag. Allerdings ist auch hier ein direkter quantitativer Vergleich problematisch, da zum einen die Länder- und nicht die Bundesebene in Deutschland als Referenzgröße herangezogen werden müsste. Zum anderen stehen den Bürgern in Schottland alternative Kanäle wie verschiedene Ombudsinstitutionen zur Verfügung (Kapitel III.5), deren Funktionen teilweise vom Petitionsausschuss des Bundestages wahrgenommen werden.

Der starke Fokus auf Eingabezahlen scheint ohnehin irreführend, da man so der Philosophie des schottischen Petitionsausschusses (Public Petitions Committee, PPC), Petitionen primär nach qualitativ-inhaltlichen Maßstäben zu beurteilen, nicht gerecht wird.

Mit Blick auf die soziodemografische Zusammensetzung der Petenten ist die Datenlage im Fall Schottland vergleichsweise gut. Während über die Struktur der Petentenpopulationen in Wales, beim Premierminister oder beim Unterhaus keine empirischen Studien existieren, wurden im Rahmen einer für den PPC durchgeführten Evaluation Nutzerdaten für die Jahre 1999 bis 2006 erhoben (Carman 2006). Demnach sind die Petenten meist mittleren Alters, überwiegend männlich und politisch

überdurchschnittlich interessiert.⁵⁷ Für die Nutzer des Petitionsangebots des Bundestages ergaben sich in der Tendenz ähnliche Befunde (Kapitel II.2.4). Regional kamen die Petenten überwiegend aus den urbanen Zentren Edinburgh und Glasgow (Carman 2010, S. 738).

Angesichts dieser Befunde sowie der Ergebnisse einer Studie zur Beteiligung bislang unterrepräsentierter gesellschaftlicher Gruppen am Petitionsverfahren (Ipsos Mori/Carman 2009) bemüht sich der PPC, durch eine Reihe von Maßnahmen, die gesellschaftliche Repräsentativität der Petenten zu erhöhen. Dazu wurden beispielsweise Ausschusssitzungen außerhalb der Hauptstadt abgehalten und die Öffentlichkeitsarbeit auf ausgewählte Gesellschaftsgruppen und Regionen fokussiert. Auch der Einsatz neuer Medien ist Teil der Bemühungen, bislang unterrepräsentierte Gruppen zur Nutzung des Petitionsangebots zu motivieren (Sturm/Fritz 2010, S. 43).

⁵⁷ Alle Petenten werden seit 2004 vom PPC gebeten, eine freiwillige und anonyme Selbstauskunft über bestimmte soziodemografische Merkmale wie Geschlecht, Alter und Wohnregion zu geben, um einen jährlichen Equalities Report erstellen zu können. Der entsprechende Fragebogen ist abrufbar unter www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/reports-11/annexeA.pdf, (8. April 2011). Da nur ein geringer Anteil der Petenten die Fragebögen zurücksendet, sind die erhobenen Daten nicht repräsentativ. Trotz dieser Einschränkung bestätigen die Auswertungen der Jahre 2007 bis 2010 insgesamt die Ergebnisse der Evaluationsstudie von Carman (2006) hinsichtlich Alter, Geschlecht und regionaler Herkunft der Petenten (Committee Reports 2007 bis 2011 des PPC unter www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/reports.htm (8. April 2011)).

3.1.2 Das Petitionsverfahren beim Schottischen Parlament

Die Ausgestaltung des Petitionswesens beim Parlament spielte bereits in den Kommissionen, die die Neugründung vorbereiteten, eine wichtige Rolle. Dies unterstreicht den hohen Stellenwert, der diesem Beteiligungsangebot von den damaligen Akteuren zugemessen wurde. Explizite Erwähnung fand das Petitionsrecht im Abschlussbericht des Schottischen Verfassungskonvents (Scottish Constitutional Convention 1995), welches aus schottischer Sicht einen Fahrplan für eine künftige Devolution ausarbeitete, sowie im Abschlussbericht der CSG (Scottish Office 1998). Unter anderem empfahl die CSG, dass das künftige Parlament grundsätzlich alle eingereichten Petitionen annehmen sollte, die in dessen Zuständigkeit fallen. Folglich wurde die Einführung einer Unterschriftenhürde ebenso abgelehnt wie die eines Abgeordnetenfilters. Als Garant für ein „starkes“ Bearbeitungsverfahren sollte ein ständiger Petitionsausschuss etabliert werden (Scottish Office 1998, sec. 2, No. 21, 22, 60, 89, 90; sec. 3.6, No. 13–18). Die später erlassene Geschäftsordnung des Parlaments orientiert sich weitgehend an diesen Empfehlungen (Scottish Parliament 2009).

Die Arbeit des PPC prägt als „Herr des Petitionsverfahrens“ das schottische Petitionswesen deutlich. Dieser ständige Ausschuss besteht aus neun ordentlichen Mitgliedern, die entsprechend der Stärke der im Parlament vertretenen Fraktionen besetzt werden. Unterstützt werden der Vorsitzende und die Mitglieder von einem Ausschusssekretär („clerk“) und gegenwärtig drei weiteren Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung. Laut Geschäftsordnung hat der PPC die Aufgabe, sich mit an das Parlament gerichteten öffentlichen Petitionen zu befassen, insbesondere

- zu prüfen, ob eine Eingabe den Zulassungskriterien entspricht,
- zu entscheiden, welche Maßnahmen mit Blick auf zulässige Petitionen getroffen werden, und
- den Betrieb des Petitionssystems zu beaufsichtigen (Scottish Parliament 2009, chapter 6.10).

Unter den Parlamentsausschüssen zählt der PPC sicherlich nicht zu jenen, die das höchste Ansehen unter den Parlamentariern genießen. Dies zeigt sich zum einen an der Besetzungspraxis der Fraktionen: Die Mitglieder sind meist unerfahrene Abgeordnete und die bisherigen Vorsitzenden gehörten nicht zum engeren Führungskreis ihrer Partei. Zum anderen ist eine vergleichsweise hohe Fluktuationsrate der Mitglieder zu beobachten. Begründet wird die geringe Attraktivität des PPC mit dessen geringem politischem Einfluss. Zugleich erleichtert die politische Schwäche dieses Ausschusses eine konsensorientierte Arbeitsweise und fördert eine kollegiale Atmosphäre (Sturm/Fritz 2010, S. 34).

Das eigentliche Petitionsverfahren lässt sich in vier Hauptphasen unterteilen: Vorbereitung, Einreichung, Bearbeitung und Abschluss. Bei E-Petitionen kommt es zu einer teilweisen Phasenverschiebung bzw. stärkeren

Überlappung zu Beginn des Verfahrens, da die elektronische Veröffentlichung und Mitzeichnung, die über das E-Petitionssystem „E-Petitioner“ abgewickelt wird, erst nach einer Zulässigkeitsprüfung durch die Ausschussverwaltung beginnt.⁵⁸

Die *Vorbereitungsphase* kann bei herkömmlichen Papierpetitionen vom Petenten ohne Kontaktaufnahme mit der Ausschussverwaltung durchlaufen werden. Neben der Ausformulierung des Anliegens ist der Petent gefordert, sich über die formalen Anforderungen und das Prozedere des Petitionierens zu informieren. Hierzu kann auf eine Fülle an Informationen zugegriffen werden, die der PPC in unterschiedlichen Medien und Formaten (internetbasierte Multimediaangebote, gedruckte Broschüren (Abbildung III.5) und Formblätter, schriftliche, telefonische und persönliche Beratung) sowie teilweise in neun Sprachen und in englischer Gebärdensprache zur Verfügung stellt. Die Sammlung von Unterschriften erfolgt entweder während der Vorbereitungsphase (Mitzeichnung auf Papierlisten) oder, wie im Falle von E-Petitionen, die elektronisch mitgezeichnet werden können, erst nach der formalen Prüfung durch den PPC. Petenten haben auch die Möglichkeit, Mitzeichnungen gleichzeitig auf Papierlisten und elektronisch zu sammeln.

In der *Einreichungsphase* ist erstmals eine Interaktion zwischen Petent und PPC erforderlich. Der konkrete Einreichungsweg spielt hierbei zunächst keine Rolle. Ohnehin verfolgt der PPC eine bemerkenswert pragmatische und petentenfreundliche „Multikanalstrategie“: Neben schriftlichen und elektronischen Einreichungen (per E-Mail) können Petitionen persönlich, telefonisch, als Video und künftig sogar als SMS vorgebracht werden. Auf Basis der Einreichung prüft die Ausschussverwaltung die formale Zulässigkeit als Petition. So muss das Anliegen in den Kompetenzbereich des Parlaments fallen („devolved matters“) und von öffentlichem Interesse („res publica“) sein. Bei Bedarf beraten die Mitarbeiter der Ausschussverwaltung die Petenten hinsichtlich der konkreten Formulierung und unterbreiten ggf. Vorschläge, wie der erforderliche Bezug zum öffentlichen Interesse besser hergestellt werden könnte. Bei fehlender Zuständigkeit werden die Bürger an andere Stellen verwiesen, etwa an einen Ombudsmann oder an das britische Unterhaus. Petenten werden ferner aufgefordert darzulegen, welche Schritte sie bereits unternommen haben, um ihrem Anliegen Gehör zu verschaffen. Diese im Vergleich zu anderen Petitionsverfahren ungewöhnliche Vorschrift, deren Anwendung jedoch pragmatisch gehandhabt wird, liefert dem PPC hilfreiche Zusatzinformationen bei der Petitionsbearbeitung. Die Ausschussmitarbeiter nutzen die ersten Kontakte zu den Petenten auch, um ihnen zu vermitteln, welche Erfolgsaussichten ihre Petition aller Voraussicht nach haben wird.

⁵⁸ Die folgenden Ausführungen zum Petitionsverfahren basieren auf den Onlineangaben des PPC (www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/furtherInfo.htm und <http://epetitions.scottish.parliament.uk> [8.4.2011]), auf Scottish Parliament (2008, 2010) sowie auf Sturm/Fritz (2010, S. 35 ff.).

Abbildung III.5

Informationsbroschüre des PPC über das Petitionsverfahren



Quelle: Titelseite der Informationsbroschüre (Scottish Parliament 2010)

Nach Feststellung der Zulässigkeit wird die Petition dem eigentlichen parlamentarischen Petitionsverfahren zugeleitet. Im Falle der E-Petitionen wird zuvor noch eine vom Petenten zu bestimmende Mitzeichnungsfrist vorgeschaltet (empfohlen werden vier bis sechs Wochen), in der auf den Internetseiten des schottischen „E-Petitioners“⁵⁹ Unterschriften gesammelt und in den entsprechenden Foren diskutiert werden können. Abgewiesene Petenten haben in Schottland, im Unterschied zu Wales, keine Einspruchsmöglichkeiten.

In der *Bearbeitungsphase* setzt sich der Adressat politisch-inhaltlich mit der Petition auseinander. Die Mitglieder des PPC werden in dieser Phase in der Regel erstmals mit dem Anliegen des Petenten konfrontiert. Um sich angemessen mit der von einer Petition aufgeworfenen The-

matik zu befassen, werden den Ausschussmitgliedern verschiedene Hintergrundinformationen („petitions briefings“) vom wissenschaftlichen Dienst des Parlaments vorgelegt. Im Verlauf der Bearbeitung können zudem nach Bedarf weitere Informationen und Stellungnahmen von verschiedenen Stellen – meist Ministerien und öffentliche Verwaltungen, aber auch von Interessengruppen, Verbänden und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen – angefordert werden. Ein Teil der Petenten wird in den PPC geladen, um gegenüber den Abgeordneten ihr Anliegen persönlich zu vertreten. Ein Anspruch auf Ladung besteht nicht, vielmehr ist die Entscheidung darüber Sache des PPC bzw. des Ausschussvorsitzenden. Laut Aussage eines ehemaligen Ausschussvorsitzenden spielt die Zahl der gesammelten Unterschriften bei der Entscheidung, Petenten in den Ausschuss zu laden, keine Rolle (Sturm/Fritz 2010, S. 41). Vielmehr spiegelt die Intensität der Bearbeitung durch den PPC die politische Relevanz wider,

⁵⁹ <http://epetitions.scottish.parliament.uk>.

den die Mitglieder einer Petition beimessen. Weitere Bearbeitungsmöglichkeiten, die dem PPC zu Verfügung stehen, aber seltener genutzt werden, sind Ortsbesichtigungen, Einbeziehung von anderen Parlamentsausschüssen oder gar die vollständige Überweisung an einen Fachausschuss. Die Dauer der Bearbeitung liegt zwischen zwölf und 18 Monaten. Während dieser Zeit wird eine Petition im Schnitt drei- bis viermal behandelt.

Hat sich der Ausschuss ein Bild der Sachlage verschafft und unterstützen die Mitglieder vor dem Hintergrund der ermittelten Informationen die Petition ganz oder teilweise, wendet sich der PPC an die zuständigen Stellen mit der Bitte, dem Anliegen zu entsprechen. In seltenen Fällen werden Plenardebatten zu bestimmten Petitionen initiiert. Wie bei anderen Petitionsinstanzen auch stehen dem PPC jedoch keine unmittelbaren Durchsetzungs- und Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung.

Mit der *Abschlussphase* wird das Petitionsverfahren beendet. Hierzu muss der PPC die Beendigung des Verfahrens schriftlich begründen und den Petenten informieren.

Kennzeichnend für das schottische Petitionsverfahren ist der im Vergleich zum Verfahren beim Unterhaus oder beim Bundestag ausgesprochen hohe Grad an Transparenz und Verfahrenspublizität (Riehm et al. 2009b, S. 538 ff.). Die Zugänglichkeit des Prozedere für die Bürger erstreckt sich nicht nur darauf, dass die PPC-Sitzungen grundsätzlich öffentlich sind und als Webcast online abgerufen werden können.⁶⁰ Darüber hinaus werden sämtliche Petitionen – ob herkömmlich oder elektronisch eingereicht –, die Angaben über Einreicher und die Zahl der Mitzeichner, die relevanten Hintergrundinformationen („petitions briefings“), Stellungnahmen und Dokumente, die im Bearbeitungsverfahren herangezogen wurden, sowie Sitzungsprotokolle veröffentlicht und können auf den Internetseiten des PPC (www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/index.htm) abgerufen werden. Abbildung III.6. zeigt einen Onlinesteckbrief einer noch nicht abgeschlossenen Petition. Interessierten Nutzern dient dieser Steckbrief als Ausgangspunkt, um einen Großteil der Vorgänge rund um die parlamentarische Bearbeitung des Anliegens chronologisch nachvollziehen zu können. Über die weiterführenden Links gelangt der Nutzer beispielsweise zu im Rahmen der Ausschussberatungen erstellten Dokumenten und Schriftsätzen. Hier ist abermals zu betonen, dass dieses weitreichende Informationsangebot unabhängig vom schottischen E-Petitionssystem „E-Petitioner“ existiert und für sämtliche zugelassenen Petitionen, unabhängig vom Einreichungsweg, zur Verfügung gestellt wird.

⁶⁰ Sämtliche Plenar- und Ausschusssitzungen des Parlaments stehen der Öffentlichkeit als Webcast für die Dauer eines Monats zur Verfügung. Die Videomitschnitte der PPC-Sitzungen können unter folgender Internetadresse abgerufen werden:
www.holyrood.tv/library.asp?iPid=3§ion=43&title=Public+Petitions (4.3.2011).

3.1.3 E-Petitionen beim Schottischen Parlament

Wie bereits erwähnt, wird das schottische Petitionsverfahren um das viel beachtete E-Petitionssystem „E-Petitioner“ ergänzt, welches die Veröffentlichung und insbesondere die Mitzeichnung sowie Diskussion von Petitionen über das Internet ermöglicht.⁶¹ Das System wurde bereits im Jahr 2000, also nur ein Jahr nach der Gründung des Parlaments, eingeführt und gilt international als Vorreiter bei parlamentarischen E-Petitionsangeboten (Riehm et al. 2009a, S. 134). Die internetbezogenen Reformen des Petitionswesens beim Deutschen Bundestag im Jahr 2005 waren zu einem erheblichen Teil vom schottischen Vorbild inspiriert und der Modellversuch „Öffentliche elektronische Petitionen“ konnte vor allem durch den Einsatz der schottischen E-Petitioner-Software technisch vergleichsweise rasch realisiert werden (Kapitel II.2.2).

Auch die Hintergründe der Einführung eines E-Petitionsangebots müssen im Kontext der Parlamentsgründung betrachtet werden. Wie bereits ausgeführt, war die Entstehungsphase des Schottischen Parlaments von den normativen Ideen einer neuen, jedenfalls im Vergleich zur tatsächlichen oder vermeintlichen Praxis des Westminster-Parlamentarismus andersartigen Politik getragen. Insbesondere um das dritte Leitbild der Neugründung, nämlich die Ziele der Zugänglichkeit, Offenheit, Responsivität und Förderung von Bürgerbeteiligung (Scottish Office 1998), zu realisieren, sollten die Potenziale des Internets gezielt genutzt werden. Zwischen den damaligen Akteuren war unstrittig, dass das Petitionswesen ein wesentliches Anwendungsfeld für die erweiterten und im Vergleich zu herkömmlichen Medien kostengünstigen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten des Internets sein sollte (Smith/Gray 1999; Sturm/Fritz 2010, S. 45 f.).

Diese günstige Ausgangskonstellation zur Einführung eines E-Petitionssystems – die grundsätzliche Offenheit für Innovationen in der Phase der Institutionalisierung sowie die breite Unterstützung seitens der Entscheidungsträger – wurde durch die gute Verfügbarkeit der erforderlichen technischen Expertise im Umfeld des neuen Parlaments vervollständigt. Im Jahr 1999, also vor der offiziellen Einführung des E-Petitionsangebots beim Parlament, hatte die Umweltschutzorganisation World Wide Fund for Nature (WWF) nach Rücksprache mit dem PPC eine Petition initiiert, die über das Internet elektronisch mitgezeichnet werden konnte. Die technische Realisierung dieser ersten schottischen E-Petition wurde vom International Teledemocracy Centre (ITC) der Edinburgh Napier University übernommen. Nachdem dieser erste Probelauf erfolgreich verlaufen war, entschied der Ausschuss im März 2000, die E-Petitioner-Software des ITC für eine einjährige Testphase in das offizielle Angebot des

⁶¹ Zur Startseite des E-Petitionssystems „E-Petitioner“ gelangt man über folgende URL: <http://epetitions.scottish.parliament.uk>.

Abbildung III.6

Onlinesteckbrief einer Petition in der Prüfungsphase

Accessibility | Access Keys | Sitemap | Help | Advanced Search | Contact Us | Updates

The Scottish Parliament
Pàrlamaid na h-Alba

Quick Search Search

Parliamentary Business Visit, Learn, Interact MSPs News, Media & Events About the Parliament

Home > Parliamentary Business > Public Petitions > Open Petitions > Petition 1385 > ..back

Petition 1385 (pdf size 50 KB posted 06.01.2011)

Petition by Shona Haslam

Open Petitions - Petition PE1385

Petition by Shona Haslam on behalf of Asthma UK Scotland – Youth Ambassadors calling on the Scottish Parliament to urge the Scottish Government to (1) provide appropriate support and training to school staff to ensure that all schools create and implement a policy to support school pupils with asthma; (2) implement a set of consistent national standards for asthma services in schools; (3) increase the number of school nurses trained to treat asthma; and (4) ensure that school inspections measure the performance of schools in supporting children with asthma.

Petitioner: Shona Haslam

On behalf of: Asthma UK Scotland - Youth Ambassadors

Number of signatures:	86
Date lodged:	6 January 2011

SPICe Briefing: Briefing for PE1385

Summary:

Written Questions for PE1385

Written Submissions for PE1385

25 January 2011 : The Committee agreed to write to the Scottish Government, Royal College of Nursing (Scotland) and NHS Education Scotland seeking responses to points raised in the petition and during the discussion. Link to Official Report 25 January 2011"

22 February 2011 : The Committee agreed to write to the Scottish Government seeking a response to specific points and to invite, in its legacy paper, the Session 4 Public Petitions Committee to give further consideration to the petition. Link to Official Report 22 February 2011"

Public Petitions Committee Home Page Petitions Briefings

Add bookmark | Print page [back to top](#)

Feedback | Copyright | Privacy Policy | Freedom of Information | FAQ | Glossary | Online Shop

Quelle: www.scottish.parliament.uk/business/petitions/docs/PE1352.htm (4.3.2011)

Parlaments zu integrieren (ITC 2011; Riehm et al. 2009a, S. 137). Nach mehreren Modifikationen wurde der „E-Petitioner“ im Februar 2004 schließlich mit den heute bekannten Funktionalitäten in den Regelbetrieb überführt (Sturm/Fritz 2010, S. 46).

Bei der Ausgestaltung des E-Petitionsverfahrens haben sich die Betreiber weitgehend am herkömmlichen Prozedere orientiert. Im Wesentlichen unterscheiden sich E-Petitionen, die das E-Petitionssystem „E-Petitioner“ nutzen, von ihren Papierpendants in zwei Punkten: hinsichtlich der Abfolge der Vorbereitungs- bzw. Einreichungsphase sowie dem möglichen Grad der Interaktivität mit der Onlineöffentlichkeit.

Möchte ein Bürger eine E-Petition an das Schottische Parlament richten, muss er sich bereits in der Vorbereitungsphase an die Ausschussverwaltung des PPC mit seinem Vorhaben wenden. Dazu wird empfohlen, ein auf den Webseiten des PPC zur Verfügung stehendes Einreichungsformular herunterzuladen, auszufüllen und unterschrieben per Post an den Ausschussdienst zu schicken.⁶² In der Praxis wird dieses Einreichungsverfahren indessen

⁶² Das Formular „Petitions Template“ kann unter folgenden URLs und in verschiedenen Dateiformaten abgerufen werden: <http://epetitions.scottish.parliament.uk/howtostart> und www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/furtherInfo.htm (8.4.2011).

ausgesprochen pragmatisch gehandhabt, sodass nach Angaben des Ausschusssekretärs etwa 90 Prozent der Einreichungen per E-Mail erfolgen. So kann das Formular auch per E-Mail an das Ausschusssekretariat übermittelt werden, auf die persönliche Unterschrift wird dann verzichtet. Neben verschiedenen persönlichen Angaben des Petenten, dem Petitionstext und der Begründung des Anliegens muss im Falle von E-Petitionen zusätzlich die gewünschte Dauer der Onlinemitzeichnungsphase (empfohlen werden vier bis sechs Wochen) angegeben werden. Zudem erhalten E-Petenten in einem weiteren Formularfeld Raum für ein Eingangsstatement, um die Diskussion in dem an jede E-Petition angeschlossenen Onlineforum anzuregen. Dieser frühe Kontakt mit dem Ausschussdienst ist erforderlich, da eine Onlineveröffentlichung der E-Petition zur Mitzeichnung im E-Petitionssystem „E-Petitioner“ erst nach der Prüfung auf Zulässigkeit erfolgen kann.⁶³ Mit Ablauf der vom E-Petenten definierten Mitzeichnungsphase kommt es formal zur eigentlichen Einreichung der E-Petition beim Ausschuss. Ab diesem Zeitpunkt, so wird vom PPC versichert, werden keine Unterschiede zwischen herkömmlichen Papier- und E-Petitionen gemacht (Riehm et al. 2009a, S. 138 ff.; Scottish Parliament 2008; Sturm/Fritz 2010, S. 50 ff.).

Aus Nutzerperspektive eröffnen sich mit der E-Petition erweiterte Möglichkeiten, in der Internetöffentlichkeit Aufmerksamkeit und somit ggf. Unterstützung für ein Anliegen zu generieren. Neben der Veröffentlichung der E-Petition auf den Webseiten des PPC vor der formalen Einreichung, die beispielsweise für Werbezwecke mit externen Internetseiten (private Homepages, Internetauftritte unterstützender Organisationen und Verbände, Präsenzen auf sozialen Netzwerkseiten wie Facebook etc.) verlinkt werden kann, stellt der E-Petitioner zwei zentrale Funktionen zur Verfügung, die den Petenten bei der Förderung ihres Anliegens behilflich sein können: (1) die elektronische Mitzeichnungsfunktion und (2) die Diskussionsforen.

(1) Die internetbasierte Mitzeichnung von Petitionen stellt den Kern der meisten E-Petitionssysteme dar, die den Nutzern mehr Beteiligungsmöglichkeiten bieten möchten als lediglich die Onlineveröffentlichung eines

⁶³ Bei herkömmlichen Papierpetitionen erfolgt der erste offizielle Kontakt zwischen Petent und Ausschussverwaltung üblicherweise erst nach Abschluss der Vorbereitungsphase, also zum Zeitpunkt der Einreichung der Petition einschließlich der gesammelten Unterschriften.

Petitionstextes. Möchte ein Bürger eine E-Petition beim Schottischen Parlament unterstützen, wird er zu einer entsprechenden Eingabemaske geleitet (Abbildung III.7). Erforderliche Angaben sind Name und Anschrift. Eine Registrierung als Nutzer wird nicht verlangt. Allerdings kann eine E-Mail-Adresse freiwillig hinterlegt werden, möchte man vom Petenten über aktuelle Entwicklungen des Petitionsverfahrens informiert werden. Neben der Onlinemitzeichnung besteht die Möglichkeit, eine Petition per SMS zu unterzeichnen. Die Namen der Personen, die eine E-Petition unterstützen, können online eingesehen werden. Diese Information entfällt bei den herkömmlichen Papierpetitionen, die ebenfalls auf den Webseiten des PPC veröffentlicht werden. Dass dieses Angebot von den Bürgern angenommen wird, zeigt der wachsende Anteil der E-Petitionen am Gesamtvolumen (Tabelle III.5).

(2) Eher selten stellen parlamentarische E-Petitionssysteme auch Diskussionsforen zur Verfügung, in denen sich Nutzer über das Anliegen einer Petition austauschen können. Der schottische „E-Petitioner“ bietet vergleichsweise einfach gehaltene Diskussionsforen standardmäßig zu jeder in der Mitzeichnungsphase befindlichen E-Petition an. Um einen Kommentar abzugeben, muss lediglich ein Name angegeben werden. Die einzelnen Beiträge erscheinen in umgekehrt chronologischer Reihenfolge auf einer der E-Petition zugeordneten Forenseite. Den Anfang macht in der Regel der Petent, da er dazu bei der Einreichung aufgefordert wird. Der Ausschussdienst des PPC überwacht die Einhaltung der Forenregeln und greift bei Verstößen durch Beitragslöschungen ein. Nach Abschluss der Mitzeichnungsphase können keine neuen Kommentare mehr eingestellt werden, allerdings bleiben sämtliche Forenbeiträge auch danach online einsehbar. Die Nutzung der Foren muss als eher zurückhaltend bezeichnet werden. In der Regel werden nur wenige Forenbeiträge eingestellt; selten erreicht die Zahl der Kommentare den zweistelligen Bereich. Bis Ende 2008 wurden den Mitgliedern des PPC zweiseitige Zusammenfassungen der Forendiskussionen zur Verfügung gestellt (Sturm/Fritz 2010, S. 47). Neben dem Problem, neutrale Zusammenfassungen zu erstellen, bestand aufseiten der Abgeordneten nur geringe Nachfrage nach diesen Informationen. Ganz ähnlich wie beim Deutschen Bundestag wirft dies die Frage nach der eigentlichen Funktion der Diskussionsforen auf, da sie keine erkennbare Rolle bei der Petitionsbearbeitung spielen.

Abbildung III.7

Eingabemaske zur Mitzeichnung einer E-Petition

[Accessibility](#) | [Access keys](#) | [Sitemap](#) | [Help](#) | [Advanced Search](#) | [Glossary](#) | [Online Updates](#)

 The Scottish Parliament
 Pàrlamaid na h-Alba

Parliamentary Business | [Visit, Learn, Interact](#) | [MSPs](#) | [News, Media & Events](#) | [About the Parliament](#)

[Home](#) > [Parliamentary Business](#) > [Committees](#) > [Public Petitions](#) > [e-Petitions System](#) > [..back](#)

Public Petitions Committee: e-Petitions

Protecting the right of children to be taught by qualified teachers for 25 hours a week.

about e-petitions	list e-petitions	view/sign petition	information
discussion	view signatures	progress in parliament	

Protecting the right of children to be taught by qualified teachers for 25 hours a week.
Raised by: Susan Calcluth-Russell on behalf of Renfrewshire Parent Council Forum on 23 March 2011

Calling on the Scottish Parliament to urge the Scottish Government to make it a legal requirement that qualified teachers teach children for 25 hours in a normal school week, subject to existing local flexibility of school hours in primary 1 and 2.

To sign this petition fill in the form below and press 'Sign'
 * All fields are compulsory, except *Email*

 Alternatively you can text '453' and your name to 07537 400395 to add your e-signature to this e-petition.
 Texts are charged at your standard network rate.
 Text signatures will not appear instantly.

(Closing date for signatures - 29 April 2011)

Name: *	<input type="text"/>
Address: *	<input type="text"/>
Town/City: *	<input type="text"/>
Postcode: *	<input type="text"/>
Country: *	SELECT A COUNTRY 
- if other please specify:	<input type="text"/>
Email: (optional)	<input type="text"/>

The principal petitioner may like to add your name and address to their database so that you can receive updates on this issue and other relating issues. Would you like your name added to the database?

Yes No

Tabelle III.5

Petitionen und E-Petitionen pro Parlamentsjahr in Schottland

Legislaturperiode	Zeitraum	Petitionen gesamt	Petitionen, die den ITC-E-Petitioner zur Mitzeichnung und Diskussion nutzen	
			Anzahl	Anteil an allen Petitionen in %
1. Legislaturperiode 05/1999 bis 03/2003	5/1999 bis 5/2000	194		
	5/2000 bis 5/2001	169		
	5/2001 bis 5/2002	138		
	5/2002 bis 3/2003	114		
Summe	5/1999 bis 3/2003	625	9	1
2. Legislaturperiode 05/2003 bis 03/2007	5/2003 bis 5/2004	115	24	21
	5/2004 bis 5/2005	116	28	24
	5/2005 bis 5/2006	108	41	38
	5/2006 bis 3/2007	84	45	54
3. Legislaturperiode 05/2007 bis 03/2011	5/2007 bis 5/2008	103	70	68
	5/2008 bis 5/2009	112	77	69
	5/2009 bis 5/2010	79	63	80
	5/2010 bis 3/2011	63	64	100

Angegeben wird jeweils die Zahl der (E-)Petitionen, die vom Petitionsausschuss während eines parlamentarischen Jahres behandelt wurden. Die Anzahl der tatsächlich eingereichten Petitionen kann davon geringfügig abweichen, da in manchen Fällen die Behandlung durch den Ausschuss im darauffolgenden parlamentarischen Jahr erfolgte.

Quelle: Riehm et al. 2009a, S. 144; PPC 2009, 2011; Jahresberichte des PPC 2003, 2005 bis 2010⁶⁴

3.2 Petitionen bei der Walisischen Nationalversammlung

Im Vergleich zu Schottland war die Begeisterung über die Devolution-Politik in Wales eher verhalten. Dies deutete sich bereits während des Referendums im Jahr 1997 an, bei dem die Waliser nur knapp für die Dezentralisierung votierten (Tabelle III.4). Der Aufbau der Walisischen Nationalversammlung (National Assembly for Wales, NAW) wurde von den Akteuren entsprechend nüchtern betrieben und war weniger normativ aufgeladen.

Ob dies auf die im Vergleich zu Schottland weniger stark politisierte walisische Regionalidentität oder auf die geringere Kompetenzausstattung der neuen Institutionen, die sich zunächst vor allem auf administrative Aufgaben beschränkten, zurückzuführen war, sei dahingestellt.

Festzuhalten bleibt, dass bereits wenige Jahre nach Gründung der NAW Reformen eingeleitet wurden. Mit dem Government of Wales Act von 1998 (GOWA), der die rechtliche Basis für die neuen walisischen Institutionen bildete, wurde eine „Hybridstruktur“ aus administrativen Aufgaben und Kompetenzen der sekundären Gesetzgebung vorgegeben, die in der Praxis der neuen Nationalversammlung nicht reibungsfrei umgesetzt werden konnte (Sturm 2009, S. 82). Aufgrund der Schwierigkeiten wurden ab 2004 Reformen diskutiert, die sich z. T. am Schottischen Parlament orientierten. 2006 kam es schließlich zur formalen Trennung von Regierung (Welsh Assembly Government) und Parlament, die bislang institutionell und personell eng verwoben waren. Zudem wurden die Gesetzgebungskompetenzen der NAW deutlich erweitert (Sturm 2009, S. 83 f.). Obgleich die vollständige Übertragung legislativer Kompetenzen auf die walisischen Institutionen noch aussteht, wurden die erweiterten politischen Möglichkeiten durch die NAW seit 2006 verstärkt genutzt (Sturm/Fritz 2010, S. 30 f.).

⁶⁴ Die Jahresberichte des schottischen Petitionsausschusses (PPC) können abgerufen werden unter www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/reports.htm (8.4.2011).

Ungeachtet der institutionellen Anfangsschwierigkeiten war die NAW ebenfalls bemüht, Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Ähnlich wie in Schottland sollte dies durch Ausschusssitzungen außerhalb der walisischen Hauptstadt Cardiff, erhöhte Zugänglichkeit und Transparenz sowie durch den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien erreicht werden (Sturm/Fritz 2010, S. 31). So werden die Protokolle der Plenarsitzungen ebenso auf den Internetseiten der NAW veröffentlicht wie die Tagesordnungen, Protokolle und Dokumente der Ausschüsse. Zu den spezifischen internetbasierten Kommunikationsbemühungen der Versammlung zählen Präsenzen auf verschiedenen sozialen Netzwerkplattformen.⁶⁵ Zudem stehen ein Onlineparlamentskanal⁶⁶, auf dem die Plenar- und Ausschusssitzungen als Webcast abgerufen werden können, sowie Diskussionsforen, die auf den Internetseiten der Versammlung betrieben werden, zur Verfügung. Das später eingeführte E-Petitionssystem repräsentiert einen weiteren Baustein der Onlinestrategie der Versammlung.

Ein Petitionsausschuss, der Bitten und Beschwerden aus der Bevölkerung entgegennimmt und bearbeitet, existiert jedoch erst seit 2007.⁶⁷ Im Zuge einer grundlegenden Überarbeitung der Geschäftsordnung der NAW gelang es einigen Abgeordneten, das Thema Petitionswesen auf die Reformagenda des Geschäftsordnungsausschusses zu setzen. Das schottische Petitionswesen diente den Promotoren dabei als Vorbild, das Verfahren des Unterhauses wiederum als Negativbeispiel (Sturm/Fritz 2010, S. 32 f.).

3.2.1 Nutzung des Petitionswesens

Das jährliche Eingabevolumen beim walisischen Petitionsausschuss bewegt sich seit dessen Gründung im Jahr 2007 im zweistelligen Bereich. Bis zum Ende der dritten Legislaturperiode (2007 bis 2011) befasste sich der Petitionsausschuss mit insgesamt 215 Petitionen, davon gingen 95 als E-Petitionen beim Ausschuss ein (National Assembly for Wales 2011, S. 6).⁶⁸ Im Größenverhältnis bewegt sich das walisische System unter dem Eingabeneiveau von Schottland (Sturm/Fritz 2010, S. 58). Da das Petitionswesen bei der NAW erst seit wenigen Jahren existiert, müssen die nächsten Jahre abgewartet werden, um einen konsolidierten Trend in den Einreichungszahlen bestimmen zu können. Sollte es in den nächsten Jahren bei den vergleichsweise niedrigen Nutzungszahlen bleiben, könnte dies zum einen auf eine im Vergleich zu Schottland strengere Anwendung der Zulassungskrite-

rien, zum anderen auf die geringere Kompetenzfülle der NAW zurückgeführt werden, die sich in der öffentlichen Wahrnehmung der Versammlung als politisch eher schwache Institution niederschlägt (Sturm/Fritz 2010, S. 58). Mangels empirischer Daten handelt es sich hierbei jedoch um Mutmaßungen.

Anders als im schottischen Fall existieren gegenwärtig keine empirischen Studien über die soziodemografische Zusammensetzung der Nutzer des walisischen Petitionswesens. Mitarbeiter des Ausschusseksretariats, die von Sturm/Fritz (2010, S. 60) befragt wurden, beschreiben die Petentenstruktur als überdurchschnittlich geprägt von Männern mittleren Alters, die zudem besonders politisch interessiert und engagiert sind. Ferner werden bestimmte gesellschaftliche Gruppen durch das Petitionsangebot nicht erreicht. Diese Einschätzungen erscheinen vor dem Hintergrund der vorliegenden Befragungsdaten anderer Eingabestellen (Kapitel II.2.4) plausibel. Folglich hat auch der walisische Petitionsausschuss Maßnahmen getroffen, um über sein Angebot insgesamt zu informieren und insbesondere die Repräsentativität der Petenten zu erhöhen. Hierzu werden auch die drei Informationsbüros genutzt, die in ländlichen Regionen für die NAW arbeiten. Gezielt werden über diesen Kanal Gruppen angesprochen, die sich bislang unterdurchschnittlich mit Petitionen an den Ausschuss wenden (Sturm/Fritz 2010, S. 44).

3.2.2 Das Petitionsverfahren bei der NAW

Die Ausgangslage des Petitionswesens in Wales war eine andere als in Schottland. Insbesondere wurden bei der Gründung der NAW im Jahr 1999 keine Petitionen von der Versammlung entgegengenommen. Bürger konnten ihre Anliegen lediglich einem gewählten Versammlungsmitglied vortragen. Ein geregeltes und ausgebautes Petitionsverfahren, mit dem man sich offiziell an die NAW richtet, wurde erst 2007 geschaffen.

Die konkrete Ausgestaltung des walisischen Verfahrens orientiert sich in den Grundzügen am schottischen Vorbild (National Assembly for Wales 2010, Standing Order 28). Im Folgenden werden daher überwiegend jene Aspekte dargestellt, die nennenswert vom Verfahren beim Schottischen Parlament (Kapitel III.3.1) abweichen.

Der im Juni 2007 eingerichtete Petitionsausschuss ist mit lediglich vier Mitgliedern kleiner als der neunköpfige PPC. Die Ausschussgrößen spiegeln grob die Mitgliederzahlen der beiden Repräsentativorgane wider (60 in der NAW vs. 129 im Schottischen Parlament). Jede der in der NAW vertretenen Parteien hat in der dritten Legislaturperiode (2007 bis 2011) jeweils ein Mitglied entsandt. Die Arbeitsweise innerhalb des Ausschusses wird ähnlich wie im Fall Schottland als pragmatisch, sachlich und überwiegend konsensorientiert charakterisiert. Das Ausschusseksretariat besteht gegenwärtig aus einem hauptamtlichen Mitarbeiter und zwei Teilzeitkräften. Die in der Regel im Zweiwochenrhythmus stattfindenden Aus-

⁶⁵ Die NAW ist vertreten auf Facebook (www.facebook.com/nationalassemblyforwales), Twitter (<http://twitter.com/assemblywales>), Youtube (www.youtube.com/user/AssemblyCynulliad) und Flickr (www.flickr.com/photos/nationalassemblyforwales/) (4.3.2011).

⁶⁶ Die URL des Parlamentskanals Senedd.tv lautet: www.senedd.tv.

⁶⁷ Informationen über den Ausschuss können abgerufen werden unter: www.assemblywales.org/bus-home/bus-committees/bus-committees-other-committees/bus-committees-third-pc-home.htm (4.4.2011).

⁶⁸ Zum Redaktionsschluss lagen lediglich folgende Jahreswerte vor: 2007: 37, 2008: 92, 2009: 69 (Sturm/Fritz 2010, S. 58).

schusssitzungen sind im Vergleich zum PPC mit etwa zwei Stunden deutlich kürzer bemessen (Sturm/Fritz 2010, S. 34 f.).

Mit Blick auf die Zulassungsbedingungen haben sich die Waliser im Unterschied zum Schottischen Parlament für ein quantitatives Kriterium entschieden: Ein Anliegen wird dann als Petition zugelassen, wenn es von mindestens zehn Mitzeichnern oder von einer Körperschaft unterstützt wird. Umgekehrt wurde festgelegt, Petenten nicht dazu zu verpflichten, ihre bisherigen Aktivitäten zur Behebung des Problems bei der Petitionseinreichung darzulegen. Die Einhaltung der Zulassungsvorschriften wird vom Ausschussekretariat geprüft. Bei Ablehnung der Annahme als Petition können Petenten einmalig Widerspruch einlegen.

Auch die einzelnen Phasen des Petitionsverfahrens unterscheiden sich nur unwesentlich vom schottischen Vorbild. Lediglich in der Bearbeitungsphase zeigt sich, dass sich der Ausschuss weniger Zeit für die individuelle Bearbeitung einer Petition nimmt. Zwar werden auch in Wales Petenten in den Ausschuss geladen, damit diese ihr Anliegen persönlich vortragen können. Dafür wird in jedem Fall nur ein Zeitfenster von 15 Minuten eingeräumt. Beim PPC bestehen derlei Restriktionen gegenwärtig nicht. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass der Petitionsausschuss in Cardiff die anderen Fachausschüsse der Versammlung häufiger in die Bearbeitung einbezieht (Sturm/Fritz 2010, S. 40 u. 42).

3.2.3 E-Petitionen bei der NAW

Seit April 2008, also etwa ein Dreivierteljahr nach der Etablierung des Petitionsverfahrens bei der NAW, können Petitionen über das Internet eingereicht, veröffentlicht, mitgezeichnet und diskutiert werden.⁶⁹ Auch bei der Entstehung dieses Systems spielte der schottische E-Petitioner eine wichtige Rolle als Vorbild und Ideengeber. Die erste Version des walisischen E-Petitionssystems wurde „in-house“ durch das IT-Team der Versammlung erstellt. Um die Funktionsfähigkeit zu verbessern sowie neue Funktionen in das Angebot zu integrieren, wurde bereits im Oktober eine neue Version des Systems installiert. Für die softwaretechnische Umsetzung wurde der Technologiekonzern BT beauftragt.

Die Ausgestaltung des E-Petitionssystems orientiert sich – wie beim schottischen Pendant – eng am Offlineprozedere. Die Mitzeichnungsfunktionalität macht es jedoch auch hier erforderlich, die formale Zulässigkeitsprüfung an den Beginn des Petitionsverfahrens zu stellen.

Im Vergleich zum schottischen Angebot erscheinen einige Verfahrensmerkmale des walisischen E-Petitionssystems besonders erwähnenswert. Nutzer, die eine E-Petition einreichen möchten, können dies vollständig online

erledigen, also ohne Medienbruch. Dazu ist es jedoch erforderlich, sich auf dem E-Petitionsportal zu registrieren und anzumelden. In diese Prozedur wurden verschiedene – in der Praxis jedoch nicht besonders nutzerfreundliche – Maßnahmen integriert, um eine gewisse Authentifizierung sicherzustellen und möglichen Missbrauch zu erschweren. Der ausgesprochen einfache schottische Ansatz, bei dem keinerlei Onlineregistrierung verlangt wird, war für Wales offenbar keine Option aufgrund des dortigen Quorums von zehn Mitzeichnungen. Eine Registrierung wird indessen nicht nur von den Petenten verlangt, sondern ist Voraussetzung für die Nutzung der beiden anderen Hauptfunktionalitäten des Systems (elektronische Mitzeichnung und Onlineforen). Abbildung III.8 zeigt eine Übersicht über eine in der Mitzeichnungsphase befindliche E-Petition. Nutzer können sich dort über das Anliegen der E-Petition sowie die aktuellen Mitzeichner informieren. Von dort gelangen sie, sofern registriert und angemeldet, zu einer separaten Mitzeichnungsmaske.

Im Unterschied zum E-Petitioner werden Diskussionsforen zu den einzelnen E-Petitionen nicht automatisch eröffnet, sondern nur auf Anfrage seitens des Petenten. Diese Möglichkeit wird indessen nur selten genutzt (Sturm/Fritz 2010, S. 49).

Ferner bietet das System den registrierten Nutzern auf Wunsch einen automatischen Benachrichtigungsdienst an, der über den jeweils aktuellen Stand der Petitionsbearbeitung informiert.

4. Petitionen auf kommunaler Ebene

Seit gut einem Jahr kann ein verstärkter Einsatz von E-Petitionssystemen durch die Kommunen in England und Wales beobachtet werden. Hintergrund ist ein kommunalpolitisches Reformgesetz der früheren Labour-Regierung, das 2009 verabschiedet und 2010 zumindest in Teilen in Kraft trat. Mit diesem *Local Democracy, Economic Development and Construction Act* (LDEDCA)⁷⁰ sollten die Kommunen u. a. verpflichtet werden, (E-)Petitionssysteme einzurichten.

Im Folgenden wird ein knapper Überblick über den politisch-institutionellen Kontext der kommunalen Ebene im Vereinigten Königreich gegeben, um anschließend auf die aktuellen Entwicklungen rund um den LDEDCA einzugehen. Vor diesem Hintergrund werden sodann die zentralen Aspekte der E-Petitionslandschaft in den englischen Kommunen, sofern dazu überhaupt Informationen vorliegen, dargestellt.

Wie in der Bundesrepublik Deutschland besitzen auch die britischen Kommunen keine eigene Staatsqualität. Sie sind vielmehr die „Geschöpfe“ übergeordneter Systemebenen, deren verwaltungsrechtlicher Hoheit sie unterliegen. In England untersteht die Gemeindeebene direkt dem Unterhaus bzw. dem Zentralstaat. Die schottischen

⁶⁹ Das E-Petitionsportal der NAW ist erreichbar unter www.assembly.wales.org/gethome/e-petitions.htm.

⁷⁰ Der Gesetzestext ist abrufbar unter www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/20/contents (23.3.2011).

Abbildung III.8

Steckbrief einer offenen E-Petition bei der NAW

e-Petition: The Establishment of a Welsh Cricket Team

We call upon the National Assembly for Wales to urge the Welsh Government to support the establishment of a Welsh international cricket team.

Sign this Petition

Petition Status	Principal Petitioner(s)
Petition Status: Open Petition Start Date: 08/08/2011 Open until midday on: 03/10/2011 Related Link(s):	<ul style="list-style-type: none"> Matthew Richard Bumford

Petition Signatories

[View All Signatories](#)

Name	Constituency or Area of residence	Date
Glyn Davies	Montgomeryshire	16/08/2011
Richard G Williams	Cardiff West	15/08/2011
Thomas Hughes	Pontrypridd	15/08/2011
Adam Rhys Davies	Bridgend	15/08/2011

Quelle: www.assemblywales.org/gethome/E-Petitions/epetition-list-of-signatories.htm? pet_id=574 (4.4.2011)

und walisischen Kommunen unterstehen hingegen den jeweiligen Regionalparlamenten. Die vertikalen Beziehungsmuster zwischen den Systemebenen in Großbritannien sind also ausgesprochen asymmetrisch (Sturm/Fritz 2010, S. 110). Politisch bedeutsam ist ferner die im Vergleich zu Deutschland andersartige Funktionszuschreibung der Kommunen in der breiten öffentlichen Wahrnehmung. Demnach werden die britischen Gemeinden weniger als Orte gelebter Demokratie betrachtet, sondern stärker als Institutionen, die zentralstaatlich delegierte Dienstleistungen zu erbringen haben (Sturm 2009, S. 105 u. 109).

Die von der Labour-Regierung eingeleiteten Staatsreformen beschränkten sich keineswegs auf die oben dargestellte Devolution-Gesetzgebung (Kapitel III.3). Auch die kommunale Ebene sollte modernisiert werden. Zentrale

Ziele dieser Politik waren Effizienzsteigerung zur Kostensenkung und mehr Bürgerbeteiligung (Stoker 2004). Beide Reformziele sollten mit dem LDEDCA von 2009 institutionell in England und Wales umgesetzt werden. Mit dem Gesetz wurden die Kommunen u. a. verpflichtet, eingehende Petitionen – auch E-Petitionen – entgegenzunehmen und zu bearbeiten. Dies ist insofern bemerkenswert, da bis dato eine eher heterogene Petitionslandschaft auf kommunaler Ebene herrscht. So wurde in einer Studie beispielsweise behauptet, dass nur 28 Prozent aller englischen Kommunen überhaupt Petitionsverfahren hätten (nach Maer 2009, S. 7). Andere Beobachter sind hingegen überzeugt, dass dieser Anteil deutlich höher sein muss, da Petitionen zwar von den Kommunen entgegengenommen und behandelt werden, dies aber nicht immer auf Basis eines kodifizierten Verfahrens abläufe (Sturm/Fritz 2010, S. 114).

Die Bestimmungen des LDEDCA mit Blick auf die kommunalen Petitionssysteme fielen für die britische Gesetzgebungstradition ausgesprochen konkret und detailliert aus (Sturm/Fritz 2010, S. 113). Die vorgegebenen Zulassungskriterien bestehen darin, dass Petitionen in den Zuständigkeitsbereich der Kommune fallen müssen und der Rat in der Lage sein muss, auf diesen Bereich Einfluss auszuüben (ausgenommen sind Bauplanungsfragen, da diese einem gesonderten Beschwerdeprozess unterliegen). Petenten und Mitzeichner müssen Name und Anschrift angeben und einen Bezug zur Kommune aufweisen. Die Räte werden zudem gesetzlich verpflichtet, den Eingang von Petitionen zu bestätigen und müssen den Petenten über Reaktionen auf sein Anliegen informieren. Über ein Unterschriftenquorum dürfen die Kommunen selbst entscheiden; als Obergrenze wurden 5 Prozent der kommunalen Wohnbevölkerung vorgegeben (Maer 2009, S. 3 ff., u. 2010, S. 5 f.). Diese letztgenannte Bestimmung wurde jedoch besonders kontrovers diskutiert, da lokal sehr begrenzte Themen, die etwa nur einen bestimmten Straßenzug betreffen, in größeren Städten bei Ausschöpfung der Obergrenze kaum Aussicht auf Erfolg hätten (Sturm/Fritz 2010, S. 114).

Das Gesetz schreibt zudem ausdrücklich die Nutzung des Internets bei der Ausgestaltung der kommunalen Petitionssysteme vor. So wurden die Kommunen zur Annahme von E-Petitionen ebenso verpflichtet wie zur petitionsbezogenen Informationsbereitstellung auf ihren Internetseiten (Maer 2009, S. 3).

Gegenwärtig herrscht mit Blick auf die rechtlichen Implikationen des LDEDCA Verunsicherung unter den englischen Kommunen. Im September 2010 entschied die Koalitionsregierung unter David Cameron, Teile des Gesetzes, die das Petitionswesen betreffen, außer Kraft zu setzen. Zwar sind die Kommunen nach wie vor aufgefordert, Petitionssysteme mit elektronischen Komponenten aufzubauen. Die konkreten Vorgaben des Gesetzes wurden jedoch entspannt, um den Gemeinden mehr Freiraum bei der Implementierung zu geben. Hintergrund dieser Maßnahme ist auch die Vorbereitung einer neuen Gesetzesinitiative (*Localism Bill*), die den Kommunen generell mehr Entscheidungsfreiraum zur Ausgestaltung ihrer politisch-demokratischen Verfahren übertragen soll (Panagiotopoulos et al. 2011, S. 3 f.).

Unabhängig von der derzeitigen rechtlichen Unklarheit für die Kommunen wurden infolge des LDEDCA in zahlreichen Kommunen Englands E-Petitionssysteme aufgebaut. Eine noch unveröffentlichte Studie (Panagiotopoulos et al. 2011) kommt zu dem Ergebnis, dass von den 337 englischen Kommunen, die im Rahmen der Studie untersucht werden konnten, 61 keine E-Petitionsfunktionalitäten auf ihren Internetseiten angeboten hatten. Dabei zeigte sich, dass die Zugänglichkeit dieser Angebote für den Nutzer ausgesprochen unterschiedlich war. Die Studie schlussfolgert, dass der Ressourcenaufwand, den die meisten Kommunen in den Aufbau der E-Petitionssysteme investierten, eher gering war.

Auch die Nutzung der kommunalen E-Petitionssysteme erscheint insgesamt eher schleppend zu verlaufen. Zwar sind verlässliche Zahlen gegenwärtig nicht verfügbar. Al-

erdings scheint eine unstrukturiert durchgeführte Erhebung von 63 kommunalen Internetseiten, die im Rahmen einer einfachen Internetrecherche identifiziert wurden, diesen ersten Eindruck zu bestätigen.⁷¹ Demnach hat die Mehrzahl dieser Kommunen bislang keine E-Petitionen entgegengenommen; lediglich in 21 Fällen waren bislang E-Petitionen eingegangen (meist ein bis zwei pro Kommune). Nur in drei der zufällig ausgewählten Gemeinden konnte ein verstärktes E-Petitionsaufkommen beobachtet werden: in Bristol, wo E-Petitionen bereits seit 2004 angeboten werden, in Hounslow und Surrey.⁷² Eine Einordnung und Bewertung dieser E-Petitionsaktivitäten ist aufgrund der lückenhaften Informationen nicht zu leisten. Wesentliche Parameter wie die jeweilige Dauer des Angebots und Darstellung bereits abgeschlossener E-Petitionen fehlen.

Obwohl es somit noch verfrüht ist, die Folgen der von der Zentralregierung verordneten Einführung von kommunalen E-Petitionssystemen in England einzuschätzen, liegen zumindest für zwei Vorreiterkommunen mehrjährige Erfahrungen vor. In den Städten Bristol und Kingston upon Thames wurden 2004 E-Petitionsprojekte durchgeführt, die zunächst auf ein Jahr befristet waren. Die Piloten wurden vom ITC betreut und wissenschaftlich begleitet.⁷³ Als technische Infrastruktur kam eine modifizierte Version des schottischen E-Petitioners zum Einsatz (Kapitel III.3.1). Die angebotenen Funktionalitäten entsprachen weitgehend dem E-Petitionssystem des Schottischen Parlaments (Sturm/Fritz 2010, S. 115).

Während der Pilotphase gingen in Bristol, einer Stadt mit rund 430 000 Einwohnern, 22 Papier- und neun E-Petitionen ein. In der mit etwa 147 000 Einwohnern deutlich kleineren Kommune Kingston waren es neun Papier- und sieben E-Petitionen. Seit 2005 liegen jährliche Einreichungszahlen für das E-Petitionssystem leider nur noch für Bristol vor. Hier lässt sich zumindest bis 2008 eine stetige Zunahme der Einreichungen beobachten (2006: 30, 2007: 44, 2008: 47). Für Kingston upon Thames ist lediglich bekannt, dass zwischen 2004 und 2010 insgesamt 68 E-Petitionen eingingen, die sich auf insgesamt knapp 4 400 Mitzeichnungen stützen konnten (Sturm/Fritz 2010, S. 115 f.).

Somit sind Schlussfolgerungen und Bewertungen über die kommunale E-Petitionslandschaft in England gegenwärtig aufgrund der lückenhaften Datenlage nur mit großer Zurückhaltung möglich. Dort, wo bereits längere Erfahrungen mit kommunalen E-Petitionssystemen vorliegen, wie dies bei den beiden Pilotkommunen Bristol und Kingston der Fall ist, sind die Ergebnisse bestenfalls ambivalent. Während in der einen Stadt das E-Peti-

⁷¹ Die hier verwendeten Informationen und Daten basieren auf den Angaben von Dave Briggs, dem Betreiber des Internetblogs DavePress, <http://davepress.net/2011/03/14/council-e-petitions/> sowie <https://spreadsheets.google.com/ccc?key=0AjhsAkjRAGMXdEhVNGU5eXRuR11rdURhejBKaHIPZEE&hl=en> (23.3.2011).

⁷² Die E-Petitionsangebote dieser Kommunen können erreicht werden unter: http://epetitions.bristol.gov.uk/epetition_core/; <http://petitions.hounslow.gov.uk/>; <http://petitions.surreycc.gov.uk/>.

⁷³ Die Ergebnisse der Evaluation und wissenschaftlichen Begleitung der Pilotprojekte wurden veröffentlicht in Whyte et al. (2005) und Macintosh et al. (2005).

tionsangebot offenbar auf eine rege Nachfrage seitens der Bürger trifft, herrscht bei der anderen Gemeinde eher Desinteresse vor. Letzteres scheint sich bei der Mehrzahl der Kommunen abzuzeichnen, die vor dem Hintergrund der gesetzlichen Vorgaben seit Kurzem E-Petitionen anbieten. Erhärtet sich dieser Eindruck, liegt der Schluss nahe, dass E-Petitionsangebote auf kommunaler Ebene in England auf keine ausgeprägte Nachfrage stoßen. Ein ähnliches Bild lieferte übrigens ein für das TAB angefertigtes Gutachten zu E-Petitionen in norwegischen Kommunen (Lindner/Blümel 2008, S. 79 ff.).

Die insgesamt geringe Nutzung der E-Petitionssysteme – von wenigen Ausnahmen wie Bristol abgesehen – lässt sich mit zwei verschiedenen, sich nicht gegenseitig ausschließenden Ansätzen erklären. Zum einen wäre es denkbar, dass die spezifischen politisch-institutionellen und politisch-kulturellen Bedingungen, die auf der kommunalen Ebene in England anzutreffen sind, dafür verantwortlich sind, dass Petitionen im Allgemeinen und E-Petitionen im Besonderen keine besonders geeigneten Formen der politischen Beteiligung darstellen, da aufgrund der räumlichen und persönlichen Nähe zwischen Bürgern und Repräsentanten Prozesse des Agendasetting und der Problemartikulation unter anderen Bedingungen ablaufen, als dies auf regionaler und nationaler Ebene der Fall ist. Zum anderen scheint es auch plausibel, dass die Art der Ausgestaltung der Beteiligungsangebote nicht die Bedürfnisse der potenziellen Nutzer trifft. Die wenigen Kommunen, die ein lebendiges E-Petitionswesen aufweisen, scheinen diese Argumentation zu stützen. Dass sich viele Kommunen keine besondere Mühe bei der Ausgestaltung ihrer Petitionssysteme geben, mag auch eine Folge der zentralstaatlichen Verordnung zur Einrichtung von E-Petitionssystemen sein.

5. Die Ombudsinstitutionen

Die Ombudsstellen in Großbritannien sind im Vergleich zum nationalen Petitionswesen ausgesprochen jung: Erst ab Ende der 1960er Jahre wurden diese öffentlichen Beschwerdeinstanzen eingerichtet. Inzwischen sind die britischen Ombudsmänner auf sämtlichen Systemebenen etabliert und werden von den Bürgern angenommen. So gingen allein beim Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO), der beim House of Commons angesiedelt ist, im parlamentarischen Jahr 2009/10 über 23 600 Anfragen und Beschwerden ein (Parliamentary and Health Service Ombudsman 2010b, S. 17). Die britischen Ombudsinstitutionen sind Anlaufstellen für Bürger, die von einem bestimmten – vermutlich fehler- oder mangelhaften – Verwaltungsvorgang („maladministration“) persönlich betroffen sind und sich eine Korrektur des Vorgangs erhoffen. Politische Eingaben, die auf die Änderung von Gesetzen und Verordnungen abzielen, werden von den Ombudsstellen in aller Regel nicht entgegengenommen. Gegenüber der Exekutive nehmen die Ombudsinstitutionen mit Blick auf das öffentliche Verwaltungshandeln jedoch gewisse Kontrollaufgaben wahr, die durchaus eine politische Dimension aufweisen können. Funktional decken sie damit nur einen Teil des Aufgabenspektrums ab, das der Petitionsausschuss des Bundestages wahrnimmt.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ombudsstellen des Landes näher betrachtet.⁷⁴ Auf der zentralstaatlichen Ebene ist der am Unterhaus angesiedelte Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO) zweifellos die bedeutendste Beschwerdeinstanz. In den beiden Landesteilen Schottland und Wales, deren Petitionsverfahren bereits oben analysiert wurden (Kapitel III.3), existieren ebenfalls gesonderte Ombudsstellen: der Scottish Public Services Ombudsman (SPSO) und der Public Services Ombudsman for Wales (PSOW). Für die kommunale Ebene in England wurde der Local Government Ombudsman (LGO) eingerichtet. Neben einer kurzen Darstellung der jeweiligen Institutionen und ihrer Rolle im Institutionensystem geht es bei der Betrachtung dieser Fälle auch um die Frage, welche Wechselwirkungen mit den Petitionsinstanzen beobachtet werden können. Zunächst werden einige grundsätzliche Rahmenbedingungen dargestellt, die für das Verständnis der spezifisch britischen Ombudspraxis bedeutsam sind.

5.1 Kontext des britischen Ombudswesens

Auch im Vereinigten Königreich stehen dem Bürger zahlreiche Kanäle zur Verfügung, um sich über staatliches Verwaltungshandeln, welches ihn persönlich betrifft, zu beschweren und um Abhilfe zu ersuchen. Neben informellen Wegen, wie etwa die Kontaktaufnahme zu gewählten Politikern oder Interessenorganisationen, existieren verschiedene formale, institutionalisierte Kanäle, um gegen als Unrecht empfundene Verwaltungsentscheidungen vorzugehen. Im Unterschied zu den meisten kontinentaleuropäischen Demokratien und insbesondere zur Situation in Deutschland sind jedoch gerade diese formalen Beschwerdewege in Großbritannien eher schwach ausgebildet und unübersichtlich. Zu den formalen Beschwerdewegen gegenüber der öffentlichen Verwaltung zählen die jeweiligen Beschwerdeverfahren bei den verantwortlichen Verwaltungsorganisationen, das parlamentarische Verfahren⁷⁵, Beschwerden bei Ministern in bestimmten Politikfeldern, verschiedene spezialisierte (quasi-gerichtliche) Tribunale, der einfache Gerichtsweg sowie die Ombudsstellen (Dunleavy et al. 2005, S. 17 ff.; Ridley 1984).

Im Unterschied zu vielen kontinentaleuropäischen Ländern kennt das Vereinigte Königreich keine ausgebaute Verwaltungsgerichtsbarkeit, über deren Instanzenweg Bürger in einem mehrstufigen Verfahren gegen Verwaltungsakte vorgehen könnten.⁷⁶ Ohnehin spielt das Verwaltungsrecht in der britischen Verwaltungspraxis eine deutlich geringere Rolle als etwa in Deutschland. In weitgehender Ermangelung detaillierter und kodifizierter Verfahrensvorschriften orientiert sich die öffentliche Verwaltung bei der konkreten Gesetzesanwendung tendenziell

⁷⁴ Die britisch-irische Ombudsmannvereinigung British and Irish Ombudsman Association umfasst einen Großteil der Ombudsinstitutionen des Vereinigten Königreichs. Eine Mitgliederliste kann auf den Internetseiten des Verbandes abgerufen werden: www.bioa.org.uk.

⁷⁵ In diesem Fall wird das Parlament, ein Teil des Parlaments oder ein MP aktiv, indem beispielsweise der verantwortliche Minister befragt oder entsprechende Anträge mit dem Ziel der Behebung des Beschwerdegrundes gestellt werden.

⁷⁶ Im Folgenden überwiegend in Anlehnung an Ridley (1984).

an pragmatischen Erwägungen und nutzt dabei einen vergleichsweise großen Ermessensspielraum. Weil die Beziehungen zwischen individuellem Bürger und Staat in Großbritannien grundsätzlich weniger von einer Kultur der Verrechtlichung geprägt sind, werden Verwaltungsentscheidungen, so die Erklärung von Ridley (1984), in der Konsequenz auch eher als *politische* Vorgänge und nicht primär als legal-rationale Akte begriffen. Entsprechend setzt man bei der Heilung von fehlerhaften Verwaltungsvorgängen mehr auf politische und quasi-politische Abhilfe, während der formale Rechtsweg eher unterentwickelt ist. Aufgrund der Zurückhaltung, die inhaltliche Substanz von Verwaltungsentscheidungen gerichtlich bewerten zu lassen, wurde bei Kontrollverfahren der Fokus auf die Prüfung der verwaltungsinternen Prozesse gelegt. Verwaltungsentscheidungen sind dann fehlerhaft, wenn die geltenden Verhaltensstandards und die entsprechenden Verfahren, die zu einer Entscheidung geführt haben, von den Entscheidern verletzt und/oder missachtet wurden („maladministration“⁷⁷).

Für Abhilfe in Fällen von „maladministration“ sollen die zum Teil mehrstufigen Beschwerdemöglichkeiten der öffentlichen Verwaltung sowie, nachdem dieser formale Beschwerdeweg ausgeschöpft ist, bestimmte Ombudsstellen sorgen. Für jene Fälle, in denen es nicht um Beschwerden über Verwaltungshandeln und Leistungserbringung geht, sondern die Substanz einer Verwaltungsentscheidung (z. B. Gewährung von Sozialleistungen) vom Bürger angefochten wird, stehen vor allem die entsprechenden Einspruchsmöglichkeiten der Verwaltungsorganisationen, die unabhängigen, quasi-gerichtlichen Tribunale und die ordentlichen Gerichte zur Verfügung (Dunleavy et al. 2005, S. 19 ff.).

Die offensichtlich stark ausgeprägte Akzeptanz von nichtrechtlichen Lösungen in Großbritannien korrespondiert nicht zuletzt mit dem grundlegenden Verfassungsprinzip der Parlamentsouveränität (Kapitel III.1.2). Demnach besitzt das Rechtswesen keinen vom Parlament unabhängigen Status, sondern ist dessen politischem Willen stets untergeordnet. Die Kontrolle der Exekutive und der Verwaltung ist somit in erster Linie politischer und nicht rechtlicher Natur. Folglich ist auch das Unterhaus die zentrale Instanz, wenn es um die Kontrolle der Verwaltung und um die Behebung von Verwaltungsfehlern geht.

Die Rationalität der hier interessierenden Ombudsstellen ist entsprechend diesem verfassungsrechtlichen Verständnis in der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung, die der Regierung unterstellt ist, anzusiedeln (Peele 2004, S. 235). Durch die häufig anzutreffende Anbindung der Ombudsmänner an das Parlament ist ihre institutionelle Ausgestaltung und Arbeitsweise stark von den britischen Traditionen der parlamentarischen Demokratie geprägt.

⁷⁷ Der Begriff „maladministration“ ist im britischen Kontext nicht eindeutig bestimmt; auch existiert dafür keine gesetzliche Definition. Die Website „ADRNow“, die von der unabhängigen Advice Service Alliance betrieben wird und für Alternativen zu Gerichtsverfahren wirbt, nähert sich der Begriffsbedeutung, wie sie insbesondere von den Ombudsinstitutionen angewandt wird, auf einer eigenen Seite an (www.admow.org.uk/go/SubPage_85.html [14.5.2011]).

Dies betrifft, zumindest auf zentralstaatlicher Ebene, etwa die Wahrung der Stellung der Abgeordneten.

Die Ombudslandschaft des Vereinigten Königreichs ist ähnlich wie der gesamte Staatsaufbau asymmetrisch organisiert. Kompetenzen und Aufgaben sind je nach Systemebene und Landesteil durchaus unterschiedlich verteilt. Ungeachtet dieser Unterschiede lässt sich seit einigen Jahren ein Trend zur Bündelung der Aufgabenbereiche vormals eigenständiger und thematisch spezialisierter Ombudsinstitutionen in einer Beschwerdestelle auf den jeweiligen Systemebenen beobachten (Sturm/Fritz 2010, S. 122).

5.2 Parliamentary and Health Service Ombudsman

Wie der Name bereits signalisiert, handelt es sich beim Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO) um eine Institution, die zwei Hauptzuständigkeiten umfasst: Zum einen werden Beschwerden über staatliches Verwaltungshandeln und die Erbringung öffentlicher Leistungen geprüft, zum anderen können dort Klagen über das staatliche Gesundheitssystem (National Health Service, NHS) vorgebracht werden.⁷⁸ Der PHSO wurde 1967 zunächst als „Parliamentary Commissioner for Administration“ gegründet und später in Parliamentary Ombudsman umbenannt. 1993 wurden dessen Zuständigkeiten um die Belange des NHS im englischen Landesteil erweitert und heißt seither PHSO. Zuvor war diese Aufgabe bei einer eigenständigen Institution angesiedelt, die 1973 gegründet worden war. Im Zuge der Devolution wurden in Schottland und Wales ebenfalls NHS-Ombudsstellen etabliert.

Die Nutzung des PHSO-Angebots ist durchaus beachtlich. In ihrem letzten Jahresbericht (April 2009 bis März 2010) gibt die Organisation an, über 23 600 Anfragen erhalten zu haben. Der deutliche Anstieg gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 45 Prozent geht vor allem zurück auf erleichterte Beschwerdemöglichkeiten für den Gesundheitsbereich, die neu eingeführt wurden. 356 Beschwerden wurden einem detaillierten Prüfungsverfahren unterzogen. Die geringe Untersuchungsquote zeigt, dass die überwiegende Mehrzahl der Anfragen beim PHSO einen Informationscharakter hat, nicht in den Zuständigkeitsbereich der Institution fällt, die formalen Anforderungen (z. B. schriftliche Einreichung oder Einbezug eines Abgeordneten) nicht erfüllt, nicht zunächst die beschwerte Stelle direkt kontaktiert hat, vom Beschwerdeführer zurückgezogen wurde oder ohne formale Prüfung erledigt werden konnte (Tabelle III.6).

Einige Hinweise auf die soziodemografische Zusammensetzung der Beschwerdeführer liefert eine Studie im Auftrag des PHSO zur Ermittlung der Kundenzufriedenheit (Parliamentary and Health Service Ombudsman 2010a, S. 9). Demnach ist das Geschlechterverhältnis weitgehend ausgewogen, während die Altersstruktur einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Beschwerdeführern mittleren Alters aufweist. Laut Angaben der von Sturm

⁷⁸ Informationen über den PHSO können auf dessen Internetauftritt unter www.ombudsman.org.uk abgerufen werden.

und Fritz (2010, S. 125) befragten Mitarbeiter des PHSO sei bei den Nutzern des Angebots ein deutlicher Mittelschichtbias mit überwiegend weißen, politisch gut informierten Bürgern zu beobachten. Menschen mit niedrigem Einkommen seien nur unterdurchschnittlich vertreten. Vor diesem Hintergrund bemüht sich der PHSO, ähnlich wie die Petitionsausschüsse in Schottland und Wales, um die Erhöhung der Repräsentativität der Nutzer durch einen Mix aus gezielter Öffentlichkeitsarbeit, Informationsbroschüren und eine angemessene Gestaltung des Internetangebots.

Der PHSO geht Beschwerden über staatliche Institutionen (Ministerien, öffentliche Verwaltung und eine Reihe weiterer öffentlicher Einrichtungen) nach. Die Beschwerden müssen sich hierbei auf unsachgemäßes oder unfaires Verhalten der Verwaltung oder eine schlechte Qualität der Leistungserbringung beziehen. Geprüft wird also nicht die inhaltliche Substanz einer Entscheidung, sondern ob

ihr Zustandekommen bestimmten Maßstäben wie Angemessenheit und Fairness entsprach. Dass sich die vergleichsweise großen Ermessensspielräume bei Verwaltungsentscheidungen auch auf die inhaltliche Substanz eines Verwaltungsvorgangs auswirken können, versteht sich. In der Praxis führt dies zu einem nicht einfach zu trennenden Graubereich zwischen Inhalt und Verfahren.

Die Abgrenzung zum Petitionswesen des Unterhauses, in welchem das vorgebrachte Anliegen einen öffentlichen bzw. politischen Bezug aufweisen muss, wird dadurch erreicht, dass der Beschwerdeführer in der Regel persönlich von einer Verwaltungsentscheidung betroffen sein muss – und zwar unmittelbar und nicht lediglich abstrakt. Dies schließt beispielsweise Forderungen nach Änderung der Gesetzeslage aus. Verlangt wird zudem, dass der Beschwerdeführer bereits Schritte unternommen hat, um das Problem mit der betreffenden Behörde zu klären (Sturm/Fritz 2010, S. 124).

Tabelle III.6

Eingabe- und Bearbeitungsstatistik des PHSO 2004/2005 bis 2009/2010

	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010
Anfragen und Beschwerden	21.397	14.510	12.532	16.317	23.667
davon Beschwerden gegen den NHS			4.011	6.780	14.429
neue Beschwerden, angenommen zur Untersuchung	3.162	1.682	951	401	356
davon bezogen auf den NHS	1.309	862	703	239	304
davon bezogen auf öffentliche Verwaltung/Parlament	1.853	820	248	162	52
Einreichungsweg der Anfragen		14.510	12.532	16.317	
E-Mail		2.145	2.396	2.447	
telefonisch		5.790	5.077	8.039	
schriftlich		6.575	5.048	5.819	
persönlich			11	12	
abgeschlossene Vorgänge		14.183	11.698		24.240
Informationsanfragen		4.373			
nicht zuständig		1.806	1.813		3.318
Verfahrensfehler ¹		2.744	4.901		9.856
vorzeitig gestellt ²		2.285	2.231		4.756
Ermessensentscheidung ³		1.041	1.080		4.293
zurückgezogen		252	772		1.661
zur Untersuchung angenommen	3.162	1.682	951	401	356

¹ Verfahrensfehler: Beschwerden im Gesundheitswesen wurden nicht schriftlich vorgebracht oder Beschwerden an den parlamentarischen Ombudsmann wurden nicht über einen Abgeordneten eingereicht (MP-Filter).

² Vorzeitig gestellt: Der Beschwerdeführer hat beispielsweise noch nicht versucht, eine Lösung des Problems bei der beschwerten Stelle direkt zu erreichen bzw. dieser Prozess war noch nicht abgeschlossen.

³ Ermessensentscheidung: Es liegt im Ermessen des Ombudsmannes, Beschwerden aus verschiedenen Gründen nicht anzunehmen, etwa wenn der Ombudsmann den Eindruck hat, die beschwerte Stelle habe ordnungsgemäß oder angemessen gehandelt, oder, im Falle tatsächlich vorliegender Verwaltungsfehler, bereits eine angemessene Abhilfe angeboten wurde.

Die formale Anbindung des PHSO an das Unterhaus wird insbesondere durch dessen Berichtspflicht gegenüber dem Ausschuss für öffentliche Verwaltung (Public Administration Select Committee) deutlich. Der Ausschuss ist auch die politische Arena, in der ggf. Gesetzesinitiativen gestartet werden können, um Verwaltungsfehler, die im Zuge der PHSO-Ermittlungen aufgedeckt wurden, in Zukunft zu verhindern (Sturm/Fritz 2010, S. 127). Hierbei können auch allgemeine Vorschläge, die der Ombudsmann zur Verbesserung der Verwaltungsverfahren vorschlägt, aufgegriffen werden.

Bei der Eingabe von Beschwerden an den PHSO kommt das Sponsorshipmodell bzw. der MP-Filter teilweise zum Tragen. Wie beim traditionellen Petitionsverfahren im Westminster-System (Kapitel III.2.1) ist der Beschwerdeführer gefordert, einen Abgeordneten zu finden, der die Beschwerde unterstützt. Diese Vorschrift gilt allerdings nur für den Parliamentary Ombudsman, nicht aber für die Beschwerden im Gesundheitssystem. Der MP-Filter, der faktisch eine Zugangshürde für potenzielle Beschwerdeführer darstellt und daher wiederholt kritisiert wurde, ist nicht nur Ausdruck der britischen Parlamentstradition, sondern entspricht offenbar auch der Interessenlage der gewählten Abgeordneten, die ihre zentrale Stellung als intermediäre Instanz zwischen (Wahlkreis-)Bürger und Regierung nicht einbüßen möchten (Sturm/Fritz 2010, S. 124).

Aufgrund des persönlichen Charakters der Beschwerden legt der PHSO großen Wert auf die Wahrung der Anonymität der Beschwerdeführer. Auch in dieser Hinsicht unterscheidet sich das Ombudsmannverfahren wesentlich vom Petitionswesen mit dessen politischer Ausrichtung auf die Herstellung von Öffentlichkeit.

Im Zuge der Prüfung und Bearbeitung von Beschwerden kann der PHSO auf umfangreiche Ermittlungsbefugnisse zurückgreifen, die sich aus den parlamentarischen Kontrollrechten ergeben. Dies schließt insbesondere das Recht auf Akteneinsicht sowie die Möglichkeit zur Befragung des Verwaltungspersonals ein. Ergeben die Untersuchungen, dass tatsächlich ein Fehlverhalten der Verwaltung vorliegt, erhebt der PHSO meist die Forderung nach Kompensation. Diese kann sowohl eine förmliche Entschuldigung beim Bürger als auch die Zahlung einer Wiedergutmachung beinhalten. Allerdings hat der Ombudsmann keine Weisungsbefugnisse gegenüber der beschwerten Stelle. Formal ist der Kompensationsvorschlag lediglich eine Empfehlung, die nicht befolgt werden muss (Sturm/Fritz 2010, S. 126).

Zwischen dem PHSO und dem parlamentarischen Petitionswesen existieren keinerlei Verbindungen, obwohl beide Eingabestellen beim Unterhaus angesiedelt sind. Offenbar besteht für eine engere Zusammenarbeit auch kaum Bedarf, da es in der Praxis laut Aussagen der von Sturm/Fritz (2010, S. 127) befragten Akteure keine Überschneidungen der Zuständigkeiten gibt. Dementspre-

chend nimmt der PHSO das Petitionswesen auch nicht als Konkurrenz wahr.

5.3 Scottish Public Services Ombudsman

Der schottische Ombudsmann für die öffentliche Verwaltung (Scottish Public Services Ombudsman, SPSO) besteht seit 2002 und geht auf die Zusammenlegung von drei Ombudsstellen zurück: dem Scottish Parliamentary Health Service Ombudsman, dem Local Government Ombudsman und dem Housing Association Ombudsman for Scotland.⁷⁹ Ferner ist der SPSO zuständig für Beschwerden, die die regionale Wirtschaftsförderung und die schottischen Hochschulen betreffen (Sturm/Fritz 2010, S. 128).

Ähnlich wie beim schottischen Petitionsausschuss spielen auch beim Aufbau des SPSO die Abkehr von den Westminster-Traditionen und der Versuch, eine neue, schottisch geprägte Politik zu etablieren, eine gewisse Rolle. Neben dem Verzicht auf das Sponsorshipmodell beim Einreichungsverfahren sollte durch die Bündelung vormals eigenständiger Ombudsinstitutionen zudem eine zentrale schottische Anlaufstelle für Verwaltungsbeschwerden geschaffen werden.

Die Zahl der beim SPSO eingehenden Anfragen und Beschwerden liegt seit mehreren Jahren recht stabil bei rund 4 200 pro Jahr (Tabelle III.7). Ähnlich wie beim PHSO befasst sich der schottische Ombudsmann mit den Eingaben in einem abgestuften Verfahren und in unterschiedlicher Intensität. Von den 4 210 Anfragen und Beschwerden, die im Jahr 2009/10 eingingen, wurden letztlich 143 einer ordentlichen Untersuchung unterzogen. Ein Großteil der Eingaben wurde durch die Erteilung von Rat und die Weitergabe von Informationen abgeschlossen (SPSO 2010a, S. 11).

Wie bei allen hier analysierten Eingabestellen – ob im Petitions- oder Ombudswesen – zeigt sich auch in diesem Fall eine sozialstrukturelle Selektivität in der Nutzung des Angebots: Insbesondere Mitglieder ressourcenschwacher Gruppen reichen, folgt man den Einschätzungen von Mitarbeitern des SPSO, durchschnittlich weniger Beschwerden ein (Sturm/Fritz 2010, S. 129). Hinsichtlich der Altersstruktur ist die Mehrzahl der Beschwerdeführer mittleren Alters (SPSO/ Scottish Health Council 2006, S. 41; SPSO 2010b, S. 3). In den letzten Jahren zählten etwas mehr Männer als Frauen zu den Beschwerdeführern. Allerdings war dieses Verhältnis im Berichtsjahr 2005/06 umgekehrt (SPSO/Scottish Health Council 2006, S. 41; SPSO 2010b, S. 34). Die überwiegende Mehrheit der Befragten ordnet sich in Hinblick auf die ethnische Zugehörigkeit der Gruppe der weißen Schotten zu (SPSO 2010b, S. 3).

⁷⁹ Der Internetauftritt des SPSO kann erreicht werden unter www.spsos.org.uk.

Tabelle III.7

Eingabestatistik des SPSO 2005/2006 bis 2009/2010

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Anfragen	1.974	1.685	1.779	1.165	903
Beschwerden	1.724	2.543	2.418	2.953	3.307
Summe	3.698	4.228	4.197	4.118	4.210

Aufgrund einer Veränderung der internen Erhebungsmethode wurden die Daten für 2006/07 zur besseren Vergleichbarkeit angepasst. Weitere Erklärungen können abgerufen werden unter www.spsso.org.uk/statistic.

Quelle: SPSO 2010a, S. 10

Beschwerden können in der Regel erst dann angenommen werden, wenn ein Beschwerdeverfahren direkt bei der beschwerten Institution zuvor erfolglos geblieben ist. Ausnahmsweise wird der SPSO vorzeitig aktiv, wenn eben dieser Prozess außergewöhnlich langwierig ist (Sturm/Fritz 2010, S. 128).

Beschwerden können auf verschiedenen Wegen eingereicht werden.⁸⁰ Neben dem Postweg und einem im Internet abrufbaren PDF-Formular können Eingaben auch direkt über das Internet oder per E-Mail eingereicht werden. Zudem steht den Bürgern eine kostenlose Telefon-Hotline zur Unterstützung des Einreichungsprozesses zur Verfügung. Die Onlineeingabemöglichkeit wird von ca. 30 Prozent der Beschwerdeführer genutzt. Für die Zulässigkeit gilt in aller Regel, dass der Beschwerdeführer persönlich vom Verwaltungshandeln betroffen sein muss (Sturm/Fritz 2010, S. 129).

Für die Bearbeitung der Beschwerden stehen dem SPSO ebenfalls verschiedene Untersuchungsinstrumente wie Akteneinsicht und die Möglichkeit zur Befragung von Verwaltungsmitarbeitern zur Disposition. Zudem wird bereits während der Einreichung der Beschwerde darum gebeten, relevanten Schriftwechsel mit der beschwerten Stelle an den SPSO zu übermitteln. Ganz ähnlich wie beim PHSO haben die am Ende einer Untersuchung gefassten Beschlüsse des SPSO lediglich Empfehlungscharakter (Sturm/Fritz 2010, S. 130). Um den Druck auf die verantwortlichen Stellen zu erhöhen, identifizierte Probleme im Verwaltungshandeln abzustellen und Prozesse zu verbessern, plant der SPSO, künftig verstärkt die untersuchten Beschwerdefälle in die Öffentlichkeit zu bringen. Dabei werden die Vorgänge anonymisiert, um die Beschwerdeführer zu schützen (SPSO 2010a, S. 5).

Der schottische Ombudsmann ist beim Parlament angesiedelt. Anders als beim zentralstaatlichen Pendant berichtet der SPSO den jeweils thematisch zuständigen Ausschüssen regelmäßig über seine Arbeit und hat damit mehr als nur einen Ausschuss als Ansprechpartner (Sturm/Fritz 2010, S. 130).

Auch bei dieser Ombudsstelle besteht kein offensichtliches Konkurrenzverhältnis zum ebenfalls beim Parlament

angesiedelten Petitionswesen. Laut Experteneinschätzung sei dies auf die klare Trennung der Zuständigkeiten zurückzuführen. Beschwerden, die auf die Veränderung von Gesetzen oder Verordnungen abzielen, werden vom SPSO abgewiesen. Umgekehrt müssen Petitionen, die vom PPC bearbeitet werden sollen, ein öffentliches Interesse und damit eine politische Dimension aufweisen. Diese Unterscheidung spiegelt sich auch aufseiten der Petenten wie der Beschwerdeführer wider. Während Petenten in aller Regel das Licht der Öffentlichkeit suchen, um Unterstützung für ihr Anliegen zu gewinnen, ziehen Beschwerdeführer, die sich an den SPSO wenden, die anonyme Behandlung ihres Anliegens meistens vor. Ähnlich wie beim Unterhaus weisen die Mitarbeiter der beiden Institutionen die Bürger auch aufeinander hin, wenn das jeweilige Anliegen besser bei der Nachbarinstitution aufgehoben ist (Sturm/Fritz 2010, S. 131).

5.4 Public Services Ombudsman for Wales

Die Entstehung des walisischen Ombudsmannes für die öffentliche Verwaltung (Public Services Ombudsman for Wales, PSOW) erfolgte im Rahmen eines ähnlichen Konzentrationsprozesses wie beim schottischen Pendant.⁸¹ 2006 wurden der Local Government Ombudsman for Wales, der Health Service Ombudsman for Wales, der Welsh Administration Ombudsman und der Social Housing Ombudsman for Wales zusammengelegt, um den PSOW zu bilden (Sturm/Fritz 2010, S. 131).

Im jüngsten Jahresbericht des PSOW wird vermerkt, dass rund 2 100 Anfragen und Beschwerden bei diesem Ombudsmann eingingen (Public Services Ombudsman for Wales 2010, S. 12). Dies liegt leicht unter dem Eingabeneiveau der letzten Jahre (Tabelle III.8). Von den Beschwerden, die der Ombudsmann im parlamentarischen Jahr 2009/2010 bearbeitete, wurde ebenfalls nur ein kleiner Teil einer vertieften Untersuchung unterzogen. So führte der Ombudsmann 205 vollständige Untersuchungen durch, während in 90 weiteren Fällen das Anliegen ohne umfangreiche Untersuchung erledigt werden konnte. 893 Beschwerden wurden nicht untersucht und in 67 Fällen wurde die Beschwerde zurückgezogen (Public Services Ombudsman for Wales 2010, S. 15).

⁸⁰ Erläuterungen zu den verschiedenen Eingabemöglichkeiten findet man unter: www.spsso.org.uk/how-complain (12.12.2011).

⁸¹ Der Internetauftritt des PSOW kann erreicht werden unter www.ombudsman-wales.org.uk.

Tabelle III.8

Eingabestatistik des PSOW 2005/2006 bis 2009/2010

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Anfragen		1.074	1.046	813	754
Beschwerden	1.157	1.276	1.420	1.501	1.381
Summe		2.350	2.466	2.314	2.135

Quelle: Public Services Ombudsman for Wales 2010, S. 12; 2009, S. 10; 2008, S. 13; 2007, S. 11; 2006, S. 8; eigene Berechnungen

Hinsichtlich der soziodemografischen Zusammensetzung der Einreicher liegen für den PSOW keine validen empirischen Untersuchungsdaten vor. Mitarbeiter sehen bei den Nutzern jedoch einen überproportionalen Anteil von älteren Männern, die sich im Ruhestand befinden. Minderheiten, so die überraschende Aussage, seien entsprechend ihres Anteils an der walisischen Gesamtbevölkerung durchaus bei den Beschwerdeführern vertreten (Sturm/Fritz 2010, S. 132). Träfe diese Einschätzung zu, wäre dies vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die bei den anderen hier untersuchten Eingabestellen gemacht wurden, zumindest ungewöhnlich und erklärungsbedürftig.

Beschwerden werden vom PSOW bearbeitet, sofern sie die walisischen Kommunalverwaltungen, den walisischen Teil des öffentlichen Gesundheitssystems oder die Körperschaften der walisischen Regierung samt ihrer Verwaltung betreffen. Auch beim PSOW müssen sich Beschwerden auf Unrecht, die infolge von Verwaltungsfehlern oder durch fehlerhafte Leistungserbringung entstanden sind, beziehen. Auch Verstöße von Mitgliedern der Gemeinderäte („councils“) gegen den Verhaltenskodex können beim PSOW vorgebracht werden. Abermals gilt: Beschwerdeführer müssen persönlich von einer Verwaltungsentscheidung betroffen sein. Politische Anliegen, die beispielsweise explizit auf die Änderung von Gesetzen abzielen, werden in aller Regel abgewiesen (Sturm/Fritz 2010, S. 131).

Potenziellen Beschwerdeführern stehen verschiedene Einreichungswege offen. Eingaben können persönlich, postalisch,⁸² telefonisch, per E-Mail oder über ein Onlineformular⁸³ gemacht werden.

Für die Bearbeitung der Beschwerden kann der PSOW die üblichen Untersuchungsrechte nutzen, wie sie auch dem SPSO zur Verfügung stehen. Ergibt ein Untersuchungsverfahren, dass tatsächlich ein Verwaltungsfehler vorliegt, kann der Ombudsman nur eine Empfehlung für die Kompensation des Schadens aussprechen. Die Wirk-

samkeit dieser Empfehlungen basiert wiederum auf der Möglichkeit, politischen Druck, vermittelt über die NAW, auf die beschwerte Stelle auszuüben.

Seit 2009 besteht eine Vereinbarung zwischen dem walisischen Petitionsausschuss und dem PSOW, in der die Kooperation beider Eingabestellen geregelt wird. Dabei geht es insbesondere um die gegenseitige Verweisung und damit Übergabe von Eingaben, die bei der jeweils anderen Institution besser aufgehoben sind. Auch eine Konkretisierung der jeweiligen Zuständigkeitsbereiche wurde dabei vorgenommen. Insgesamt komme es aber selten vor, dass Einreicher von der einen Eingabestelle an die andere verwiesen werden. Hinweise auf ein Konkurrenzverhältnis zwischen Petitionswesen und PSOW liegen nicht vor. In der Praxis erzeugt die Aufteilung zwischen politischen Anliegen einerseits und persönlich motivierten Beschwerden andererseits offenbar keine nennenswerten Überschneidungen (Sturm/Fritz 2010, S. 133).

5.5 Local Government Ombudsman

Der 1974 gegründete kommunale Ombudsman (Local Government Ombudsman, LGO) ist zuständig für Beschwerden über das Verwaltungshandeln der Kommunen im englischen Landesteil des Vereinigten Königreichs.⁸⁴

Im Parlamentsjahr 2009/2010 gingen beim LGO über 18 000 Anfragen und Beschwerden ein (Tabelle III.9). Damit erreicht diese Beschwerdestelle ein ähnlich hohes Eingabevolumen wie der PHSO. Allerdings differenziert die offizielle Statistik nicht zwischen Anfragen und Beschwerden, sodass die Vergleichbarkeit zu den anderen hier dargestellten britischen Ombudsinstitutionen in dieser Hinsicht schwierig ist.⁸⁵ Ähnlich wie bei den anderen Beschwerdestellen wird auch beim LGO nach einer ersten Vorprüfung der Bürgeranliegen nur ein kleiner Teil zur vertieften Untersuchung angenommen. So wurden im Berichtsjahr 2009/2010 von den insgesamt 18 020 Fällen 8 599 in das Untersuchungsverfahren aufgenommen (Local Government Ombudsman 2010, S. 16).

⁸² Ein entsprechendes PDF-Einreichungsformular steht zur Verfügung unter www.ombudsman-wales.org.uk/uploads/publications/149.pdf (10.4.2011).

⁸³ Die Einreichungsmaske ist zu erreichen über www.ombudsman-wales.org.uk/en/public-body-complaint-form (10.4.2011).

⁸⁴ Der Internetauftritt des LGO ist erreichbar unter www.lgo.org.uk.

⁸⁵ Die aktuelle Einreichungsstatistik kann abgerufen werden unter www.lgo.org.uk/publications/chapter-3-analysis-complaints.

Tabelle III.9

Eingabestatistik des LGO 2006/2007 bis 2009/2010

	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Anfragen und Beschwerden	18.320	17.628	21.012	18.020

Quelle: Local Government Ombudsman 2010, S. 16; 2008a, S. 1; 2008b, S. 12 f.

Die soziodemografische Zusammensetzung der Beschwerdeführer entspricht mit wenigen Ausnahmen jener, die bei den anderen hier vorgestellten Ombudsinstitutionen beobachtet werden kann. Hinsichtlich der Altersstruktur sind die Antragsteller älter als der Bevölkerungsdurchschnitt. Zudem wird das Angebot des LGO nur unterdurchschnittlich von Frauen wahrgenommen. Die ethnische Zusammensetzung entspricht im Unterschied zu den anderen Ombudsinstitutionen weitgehend der Zusammensetzung der Gesamtbevölkerung. Allerdings ist der Anteil der Schwarzen unter den Beschwerdeführern mit sechs Prozent (Anteil in der englischen Bevölkerung: zwei Prozent) überdurchschnittlich hoch. Entsprechend geringer ist der Anteil der weißen Bevölkerung (Local Government Ombudsman 2010, S. 37).

Zur Kontaktaufnahme und bei der Einreichung von Beschwerden bietet der LGO den Bürgern die bei den hier vorgestellten Ombudsinstitutionen übliche Bandbreite an Kommunikationswegen an – Telefon, Post, E-Mail und Internet können genutzt werden. Das Telefon, das bei rund 50 Prozent aller Anfragen Verwendung findet, spielt unter den möglichen Kommunikationswegen mit Abstand die wichtigste Rolle. Der Anteil der Kontaktaufnahmen per E-Mail wächst jedoch und liegt gegenwärtig bei etwa 20 Prozent (Sturm/Fritz 2010, S. 135).

Bei der Bearbeitung der Beschwerden untersucht der LGO nicht die inhaltliche Substanz der kommunalen Verwaltungsentscheidungen, sondern bewertet die Prozesse, die zur beanstandeten Entscheidung geführt haben. Als Untersuchungsinstrumente stehen dem LGO die gleichen Mittel wie dem PHSO zur Verfügung. Und auch für diesen Ombudsmann gilt, dass die am Ende eines Untersuchungsverfahrens vorgeschlagenen Kompensationen lediglich empfehlenden Charakter haben. Allerdings werden diese zu über 99 Prozent von den beschwerten Kommunen umgesetzt (Sturm/Fritz 2010, S. 135).

Wie der PHSO ist auch der LGO beim Unterhaus angesiedelt und schöpft daraus seine Befugnisse. Allerdings berichtet der LGO nicht einem bestimmten Ausschuss, wie es beim PHSO der Fall ist, sondern legt dem gesamten Unterhaus jährlich einen Bericht vor.

Eine Konkurrenz zwischen der Arbeit des LGO und dem Petitionswesen des Unterhauses wird von den befragten Experten nicht gesehen und spielt in der Praxis offenbar keine Rolle. Das Erfordernis der persönlichen Betroffenheit von Verwaltungsvorgängen, um deren Behebung er sucht wird, scheint sehr selten zu Überlappungen mit dem

Petitionswesen zu führen. Auch werde der Ausbau des kommunalen Petitionswesens (Kapitel III.4), so die Erwartung der von Sturm und Fritz (2010, S. 135) befragten Interviewpartner, zu keinen Kompetenzüberschneidungen zwischen LGO und den (künftigen) kommunalen Petitionsstellen führen.

6. Fazit

Die in diesem Kapitel betrachteten Eingabestellen weisen im synchronen Vergleich eine zunächst überraschend anmutende Vielfalt an Verfahren, Regeln und Arbeitsweisen auf. Überraschend deshalb, weil alle neun Fälle bzw. Fallgruppen innerhalb eines politischen Systems angesiedelt sind. Während auf den ersten Blick vielleicht die jeweiligen Unterschiede überwiegen mögen, stehen die untersuchten Beispiele keineswegs unverbunden und beziehungslos nebeneinander. Durch die Einbeziehung der historischen Entwicklung des britischen Petitionswesens und der prägenden Verfassungsprinzipien in die vorangegangenen Analysen konnten wichtige Kontinuitätslinien der Institutionenlandschaft identifiziert werden, die zumindest teilweise bei der Erklärung der gegenwärtigen Modernisierungsbemühungen im Petitionswesen hilfreich sein können. Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus den untersuchten Petitions- und Ombudsinstitutionen wird im Folgenden zunächst versucht, einige zentrale Wechselwirkungen zwischen den Fällen aus historisch-institutioneller Perspektive zu benennen. Auf dieser Basis werden sodann demokratiepolitische und -theoretische Probleme diskutiert, die im Rahmen der Falluntersuchungen aufgeworfen wurden. Ein abschließender Abschnitt befasst sich mit der Bewertung bestimmter Ansätze und Verfahren, die insbesondere mit Blick auf die Weiterentwicklung anderer Eingabeinstitutionen, etwa dem Petitionsverfahren beim Deutschen Bundestag, ertragreich sein könnten.

In unterschiedlichen Abstufungen und Ausprägungen ist in allen untersuchten Fällen die Wirkmächtigkeit der britischen Verfassungs- und Parlamentstradition erkennbar – selbst beim Schottischen Parlament, wo sich die Akteure ausdrücklich von Westminster distanzieren wollten. Diese Pfadabhängigkeiten waren sowohl prägend für die Modernisierungsprozesse des Petitionswesens der letzten Jahre als auch wichtige Faktoren bei den schwierigen Reformdebatten rund um das Petitionsverfahren des Unterhauses.

Vor dem Hintergrund einer breiten Unzufriedenheit vieler Parlamentsakteure mit dem gegenwärtigen Petitionsver-

fahren, welches politisch als weitgehend bedeutungslos gilt, ist in den zurückliegenden Jahren eine umfangreiche und systematische Reformdiskussion im Unterhaus geführt worden. Die konkreten Reformvorschläge des für die Reform zuständigen Parlamentsausschusses müssen indes als ausgesprochen zaghaft charakterisiert werden, da sie in wesentlichen Punkten im traditionellen Verfahren verhaftet bleiben. Dies betrifft insbesondere die Beibehaltung des Sponsorshipmodells und die Absage an die Etablierung eines Petitionsausschusses. Da auch keine nennenswerte Ausweitung der Diskussionsmöglichkeiten der präsentierten Petitionen im Plenum zu erwarten ist, ist nicht zu erkennen, wie künftig eine verbesserte Anbindung des Petitionsverfahrens an die eigentliche politische Arbeit des Parlaments erreicht werden kann. Auch die angestrebte Ermöglichung von E-Petitionen ändert an diesem grundlegenden Defizit nichts. Insgesamt bleibt der Diskussionsstand in Westminster hinter den Maßstäben zurück, die das schottische Petitionswesen in den letzten Jahren – freilich unter deutlich anderen Randbedingungen – erfolgreich etabliert hat.

Zwar ist gegenwärtig von einer externen Warte aus nicht zu sehen, welche Politik die beiden Koalitionsfraktionen im Hinblick auf eine mögliche Reform des Petitionswesens verfolgen werden. Zumindest unter der Vorgängerregierung wurde deutlich, dass sie letztlich wenig Interesse an einer wirksamen Revitalisierung des parlamentarischen Petitionswesens hatte. Mit dieser impliziten Haltung setzte die damalige Regierung(smehrheit) im Kern eine Politik früherer Regierungen fort, die keine Parlamentsreformen zugelassen hatten, die den Einfluss der Regierung auf das Unterhaus geschwächt hätten. Eine wirksame Stärkung des Petitionswesens beinhaltet in der Konsequenz stets auch eine Stärkung der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Exekutive. Entsprechende Schritte könnten aller Voraussicht nach nur gegen den Willen der Regierung durchgesetzt werden.

Dass das britische Unterhaus offenbar nicht in der Lage ist, sich in dieser Reformdiskussion gegen die Regierung durchzusetzen, stützt die Vermutung, dass schwach ausgebildete und politisch eher unbedeutende Petitionsverfahren vor allem in Parlamenten anzutreffen sind, die gegenüber der Exekutive in einer relativ schwachen Position sind. Dies trifft zweifellos auf das Westminster-Parlament zu, das bekanntlich besonders stark von der Regierung dominiert wird. Dieser grundlegende Zusammenhang bestätigt sich aber auch in den beiden anderen parlamentarischen Petitionssystemen des Vereinigten Königreichs. Im landesinternen Vergleich nimmt das Schottische Parlament sicherlich eine Position am Gegenpol des Kontinuums ein, da die vergleichsweise starken Ausschüsse deutlich mehr Einfluss auf die Gesetzgebung ausüben, als es im britischen Unterhaus der Fall ist. Entsprechend wirkungsvoll – im Sinne einer problembezogenen Einbettung in die parlamentarische Arbeit – ist das schottische Petitionsverfahren. Das walisische Petitionssystem nimmt gemäß dieser Logik unter den drei betrachteten Fällen eine Mittelposition ein.

Das E-Petitionssystem beim Premierminister scheint ein Beispiel zu sein, das auf die Möglichkeit zum Ausbruch aus institutionellen Pfadabhängigkeiten verweist, da dieses Angebot sich in vielerlei Hinsicht vom tradierten Petitionsverfahren beim Premierminister bzw. der Regierung absetzte. Allerdings kann eingewendet werden, dass in Ermangelung eines ausgebauten und geregelten institutionellen Verfahrens nur schwerlich von einem neuen Pfad gesprochen werden konnte. Viel eher fügte sich dieses E-Petitionssystem in die institutionelle Logik der Machtkonzentration des Premierministers ein – in diesem Fall eben unter besonderen kommunikationstechnischen und -strategischen Vorzeichen. Dementsprechend wurde bei der Konzeption dieses zweifellos innovativen Angebots die Ausgestaltung des regierungsinternen Bearbeitungsverfahrens vernachlässigt.

Neben der Kritik an der mangelhaften Anbindung des E-Petitionsverfahrens an eine geregelte und ernsthafte politische Bearbeitung lenkte das E-Petitionssystem Downing Street No. 10 die Aufmerksamkeit kritischer Beobachter auf einen weiteren Problembereich, der auch andere E-Petitionsangebote und aktuelle Reformvorschläge im Petitionswesen zumindest im Grundsatz betrifft. Gemeint ist die inhärente Spannung von bestimmten Elementen der (E-)Petitionsangebote zu Prinzipien und Bedingungen der repräsentativen Demokratie. Zum einen hat das E-Petitionssystem beim Premierminister sicherlich zur weiteren Personalisierung der Politikwahrnehmung beigetragen. Damit geht eine problematische Vereinfachung und Verkürzung der komplexen Aushandlungsprozesse in modernen Demokratien einher, in die selbst im britischen politischen System viele unterschiedliche Akteure in aufwendigen Prozessen eingebunden werden müssen.

Zudem, und dies trifft in ähnlicher Weise auch auf viele andere E-Partizipationsangebote und -konzepte zu, wurden durch das Unterschriftenquorum gewisse direktdemokratische Erwartungen geweckt, die ebenfalls in einem nur schwer aufzulösenden Spannungsverhältnis zu den Verfahren und Anforderungen der repräsentativen Demokratie stehen. Denn auch hier gilt, dass durch rein quantitative Maßstäbe (Quoren) die komplexen Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse kaum durch elektronische Eingabeverfahren und Unterschriftensammlungen abgebildet werden können. Zugleich entsteht durch die Einführung von Unterschriftenhürden bei vielen Nutzern und Beobachtern implizit die Erwartung, eine hohe Zahl an Mitzeichnern garantiere den politischen Umsetzungserfolg eines Anliegens. Dass die Unterschriftenzahl für viele Bürger ein zentrales Bewertungskriterium von Petitionen sein kann, bestätigt beispielsweise eine schottische Bevölkerungsumfrage (Ipsos Mori/Carman 2009, S. 14, 19 u. 27). Ohnehin ist gegenwärtig sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland die Tendenz zu beobachten, Quoren zu etablieren, um beispielsweise Themen einer wie auch immer gearteten privilegierten institutionellen Beachtung zuzuführen. Wird bei solchen Reformen nicht deutlich gemacht, dass die verbindliche Letztentscheidung unabhängig von den Mitzeichnungen beim Parlament verbleibt, sind Enttäuschungen vorprogrammiert.

Ein weiterer Befund aus der vergleichenden Betrachtung der parlamentarischen Petitionsstellen im Vereinigten Königreich ist, dass die nachhaltigsten Innovationen im Petitionswesen in der Peripherie des Landes konzipiert und umgesetzt wurden. Insbesondere das Schottische Parlament hat in vielerlei Hinsicht Maßstäbe im Petitionswesen gesetzt. Drei übergreifende Eigenschaften erscheinen beachtenswert, insbesondere im Vergleich zum Petitionswesen auf zentralstaatlicher Ebene:

1. Die aufwendige, auf den spezifischen Einzelfall eingehende politisch-inhaltliche Befassung mit den eingebrachten Petitionen ist unter den im Rahmen dieser Länderstudie untersuchten Petitionsinstanzen einzigartig. Allerdings wäre diese zeit- und ressourcenintensive Bearbeitung bei deutlich erhöhten Eingabezahlen kaum zu bewältigen. Bereits bei den gegenwärtig rund 100 Petitionen, die pro Jahr eingereicht werden, stößt der PPC an Kapazitätsgrenzen.
2. Eng verbunden mit der intensiven Bearbeitungsweise ist die Einbindung der Petenten in das gesamte Petitionsverfahren. Nicht nur in den Vorbereitungs- und Einreichungsphasen wird Bürgern die Möglichkeit gegeben, sich mit Vertretern der Ausschussverwaltung auszutauschen, sondern auch während der eigentlichen Bearbeitung können Petenten auf Stellungnahmen und Hintergrundinformationen, die den PPC erreichen, reagieren. Vielen Petenten wird zudem eine aktive Beteiligung durch Ladung in den Ausschuss eröffnet. Zumindest die bemerkenswerten Verfahrenspublizität könnte grundsätzlich, und unterstützt von neuen Informationstechnologien, auch bei jenen Petitionsstellen erreicht werden, die ein Vielfaches des schottischen Eingabevolumens zu bewältigen haben.
3. Ein wesentlicher Unterschied des schottischen Petitionswesens im Vergleich zum E-Petitionssystem beim Premierminister und des britischen Unterhauses ist die Existenz eines Petitionsausschusses. Der PPC verkörpert den zentralen institutionellen Mechanismus im schottischen Petitionsverfahren, der das Petitionieren politisch anschlussfähig macht. Die Arbeitsweise dieses ständigen Ausschusses zeichnet sich dadurch aus, dass die Eingaben nicht lediglich „notariell“ behandelt, sondern einer lösungsorientierten inhaltlichen Prüfung unterzogen werden. Freilich sind dieser Form der Bearbeitung bestimmte Kapazitätsgrenzen gesetzt.

Für eine Bewertung der im Aufbau befindlichen kommunalen Petitionslandschaft ist es noch zu früh. Die spärlichen Daten zur Nutzung der ersten (E-)Petitionsangebote lassen aber gewisse Zweifel aufkommen, ob diese Form der politischen Beteiligung für die kommunale Ebene wirklich geeignet ist. Aufgrund der räumlichen Nähe stehen den Bürgern zumindest in kleinen und mittleren Kommunen andere, häufig direkte Kanäle zur Verfügung, um Probleme und Anliegen gegenüber Politik und Verwaltung zu artikulieren. Zudem ist zu beachten, dass der zentralstaatlich verordnete Zwang zur Einführung kommunaler (E-)Petitionssysteme bei vielen Kommunen wenig Begeisterung ausgelöst hat und somit auch die Implementierung dieser Systeme mit mäßigem Enthusiasmus vorangetrieben wird.

Gegenstand der Untersuchung sind auch einige der wichtigsten Ombudsstellen des Vereinigten Königreichs, da diese Institutionen teilweise Funktionen wahrnehmen, die in Deutschland beim Petitionsausschuss angesiedelt sind (etwa der persönliche Rechtsschutz oder bestimmte parlamentarische Kontrollfunktionen). Keineswegs selbstverständlich ist die Erkenntnis, dass die Aufgabenteilung zwischen parlamentarischem Petitionswesen und einem am selben Parlament angesiedelten Ombudsmann in der Praxis reibungslos funktioniert. Offenbar ist die Trennschärfe von politischen Forderungen (Petitionswesen) einerseits und persönlicher Betroffenheit von fehlerhaften Verwaltungsentscheidungen (Ombudsmann) andererseits ausreichend, um sowohl Überschneidungen der Zuständigkeiten als auch Konkurrenz um „Kunden“ nicht entstehen zu lassen. Dass im britischen Kontext mit Blick auf das Petitionswesen üblicherweise formal von „public petitions“ gesprochen wird, unterstreicht die unterschiedliche Funktionslogik von auf Politik und Öffentlichkeit gerichteten Petitionen einerseits und den an die Ombudsinstitutionen adressierten, eher persönlichen Beschwerden andererseits. Ein weiterer wichtiger Faktor für das offenbar unkomplizierte Nebeneinander der Eingabestellen mag zudem in der besonderen Verwaltungskultur des Landes und dem damit verbundenen Umgang mit Verwaltungsfehlern liegen.

IV. Modernisierung des Petitionswesens in Europa

Über das Eingabewesen in Europa ist wenig bekannt. Das Petitions- und Beschwerdewesen eines jeden europäischen Landes ist äußerst komplex und als Konstellation von oft weit mehr als 100 Stellen zu sehen.⁸⁶ Was in diesem Kapitel behandelt werden kann, ist nur ein kleiner Ausschnitt: die *gesamstaatliche* parlamentarische Ebene. Petitionsstellen regionaler oder lokaler Parlamente werden folglich nicht thematisiert. Positiv ausgedrückt: Es werden sowohl die Petitionsstellen einbezogen, die bei den nationalen Parlamenten angesiedelt sind, als auch die nichtspezialisierten, parlamentarisch legitimierten Ombudsinstitutionen. Diese Ombudsstellen sind zwar autonom, lassen sich aber wegen ihrer unterschiedlichen Bezüge zum Parlament in den Kontext des parlamentarischen Eingabewesens stellen. Ihr Einbezug ist unverzichtbar für ein realistisches Bild des parlamentarischen Eingabewesens in Europa.⁸⁷

Die Untersuchung umfasst die 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Schweiz und Norwegen. Sie

⁸⁶ Zur Komplexität des Beschwerdewesens vgl. für Deutschland Riehm et al. (2009a, S. 55 ff.) sowie die Ergebnisse einer Befragung von 211 Beschwerdestellen (ifib 2010a); für Großbritannien vgl. Ridley (1984), Dunleavy et al. (2005) sowie die Website www.adnow.org.uk.

⁸⁷ In diesem Bericht wird der Einfachheit halber auch dann von einer Petitionsstelle gesprochen, wenn das entsprechende institutionelle Arrangement keine zentrale, eindeutig für Petitionen zuständige Stelle vorsieht. Der Ausdruck Petitionssystem wird verwendet, um das geregelte Zusammenwirken der involvierten Akteure im Petitionsverfahren zu bezeichnen. Die nichtspezialisierten, parlamentarisch legitimierten Ombudsstellen werden im Folgenden verkürzt auch als parlamentarische Ombudsstellen bezeichnet.

wurde unternommen, um generell den Kenntnisstand über das parlamentarische Petitionswesen in Europa zu erhöhen und damit eine Wissenslücke zu schließen. Zu den parlamentarischen Petitionssystemen und zur *Modernisierung* des parlamentarischen Eingabewesens dieser Staaten fehlte bislang ein umfassender Überblick und es mangelte an vergleichenden Untersuchungen.⁸⁸

Die Untersuchung sollte insbesondere auch klären,

- ob generell von einer Bedeutungszunahme oder -abnahme von parlamentarischen Petitionsverfahren in Europa gesprochen werden kann,
- wo Modernisierungsprozesse stattfinden und in wie weit diese mit dem Aufbau von Internetangeboten einhergehen, und
- wie das Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages im europäischen Kontext einzuschätzen ist.

Eine Beantwortung dieser Fragen ist für den Deutschen Bundestag und seinen Petitionsausschuss von Bedeutung, weil damit die Frage nach einer Sonderstellung des Petitionswesens des Deutschen Bundestages, die immer wieder behauptet wird (Riehm et al. 2009a, S. 50 ff.), besser beantwortet werden kann. Nützlich ist dieser europäische Vergleich auch in Bezug auf die Modernisierung des Petitionswesens des Deutschen Bundestages, insofern der eigene Entwicklungsstand besser eingeschätzt, Anregungen aus anderen Ländern aufgegriffen werden können und ein Meinungs- und Erfahrungsaustausch mit Eingabestellen in Europa auf einer besseren Informationsgrundlage gezielt in Gang gesetzt werden kann.

Als Modernisierung werden hier vor allem die Reformen des Petitionswesens angesprochen, die auf erhöhte *Bürgernähe* und *Bürgerbeteiligung* zielen. Dazu gehören selbstverständlich die Modernisierungsmaßnahmen, die auf digitale Informations- und Kommunikationstechnik als Mittel zum Zweck setzen. Ihnen gilt in diesem Bericht besondere Aufmerksamkeit.

Bürgernähe („responsiveness“) und Bürgerbeteiligung („participation“) sind verwandte und sich überlappende Konzepte mit unterschiedlichen Akzenten und Bezugspunkten. Das Konzept Bürgernähe ist im Kontext der Verwaltungsmodernisierung (Bogumil/Jann 2009, S. 228 ff.) entstanden und bezeichnet ein Leitbild für die Beziehung zwischen Bürgern und Verwaltung, zu dem unter anderem auch Partizipations- und Kooperationsmöglichkeiten gehören (Grunow 2010). Bürgerbeteiligung meint hingegen nicht nur die bürgerschaftliche Mitwirkung an administrativen Prozessen, sondern auch an der politischen Willensbildung – jenseits der bekannten Verfahren direkter oder repräsentativer Demokratien (Baumann et al. 2004). Das Petitionswesen gehört in unterschiedlichem Grad sowohl zum Beschwerdewesen bezogen auf Verwaltungshandeln als auch zu den Formen politischer Partizipation (Riehm et al. 2009a, S. 18). Die Modernisie-

rung des Petitionswesens kann folglich sowohl die Erhöhung der Bürgernähe als auch die Stärkung des Verfahrens im Sinne politischer Partizipation und Willensbildung zum Ziel haben.

Die Informationen, die in diesem Kapitel aufbereitet werden, stammen hauptsächlich aus einer schriftlichen Befragung der betreffenden Eingabestellen, die von Nexus (2010) im Rahmen des TAB-Projekts und in enger Abstimmung mit dem TAB durchgeführt wurde. Für einige Länder (Deutschland, Großbritannien, Polen und Rumänien) wurden die Daten vom TAB erhoben.⁸⁹ Insgesamt liegen Informationen aus den Erhebungen für die 21 Ersten Kammern vor, die sich mit Petitionen befassen, für acht der elf Zweiten Kammern⁹⁰ und für 20 von 26 Ombudseinrichtungen. Diese Datenbasis erlaubt sowohl einen vollständigen Überblick über das Petitionswesen der Abgeordnetenhäuser (Erste Kammern) als auch einen belastbaren Vergleich mit den Ombudseinrichtungen.⁹¹

Die Fragebögen sind sehr ausführlich und sehr anspruchsvoll mit 41 Fragen und zusätzlichen 31 Statements, zu denen auf einer fünfstufigen Skala von „stimme gar nicht zu“ bis „stimme voll zu“ eine Bewertung vorgenommen werden sollte. Der Fragebogen für die Ombudsstellen ist etwas kürzer, enthält aber weitgehend dieselben Fragen.⁹² Inhaltlich geht es im Einklang mit der genannten Zielsetzung erstens darum, die *Ausgestaltung und Funktionsweise* der Petitionssysteme sowie das weitere *institutionelle Umfeld*, in dem die parlamentarischen Petitionsstellen operieren, zu erfassen. Zweitens geht es um den Stand der *Modernisierung* und die Pläne und Maßnahmen, diese voranzutreiben.

Dem Eindruck nach, der sich über Konsistenzprüfungen innerhalb der Antworten, den Vergleich der Fragebögen

⁸⁸ Nur zu den europäischen Ombudseinrichtungen gibt es ein rechtswissenschaftlich ausgerichtetes Referenzwerk, das auf einer 2006 durchgeführten Erhebung beruht (Kucsko-Stadlmayer 2008).

⁸⁹ Auf die Methode sowie die Vor- und Nacharbeiten wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen; Hinweise zur Datenerhebung und -auswertung finden sich in Kapitel IV.5. In Nexus (2010) sind die Informationen aus der Erhebung in ausführliche Länderberichte eingeflossen, die auch Hinweise zu den politischen Systemen sowie der politischen Kultur enthalten.

⁹⁰ Was als Erste Kammer und was als Zweite Kammer bezeichnet wird, hat sich im Laufe der Zeit gewandelt. In der Politikwissenschaft wird heute meistens die in freien, allgemeinen und gleichen Wahlen direkt vom Volk gewählte Kammer als Erste Kammer bezeichnet, während die Zweite Kammer sich in der Regel nach föderalen, regionalen oder ständischen Kriterien zusammensetzt (Ismayr 2009, S. 33). In den Niederlanden ist noch das ältere Verständnis anzutreffen: Das Abgeordnetenhaus wird „Tweede Kamer“ genannt, die Vertretung aus Mitgliedern der zwölf Provinzparlamente dagegen „Eerste Kamer“.

⁹¹ Die genannten Zahlen geben nicht den Rücklauf wieder. Sieben der angeschriebenen Ersten Kammern, die sich an der Befragung beteiligten, teilten mit, dass sie keine Petitionen bearbeiten und dies auch künftig nicht beabsichtigen (Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Polen und Schweden). Für Zypern teilte die Botschaft des Landes in Berlin Entsprechendes mit. Das bedeutet nicht unbedingt, dass diese Parlamente „petitionartige“ Eingaben abweisen. In dem Fragebogen des polnischen Parlaments heißt es z. B.: „Das Kommunikations- und Informationsbüro leitet einen Teil der Korrespondenz mit Petitionscharakter an zuständige Organe im Sejm, z. B. an die Sejm-Ausschüsse, weiter bzw. beantwortet sie nach Möglichkeit direkt“.

⁹² Für die unterschiedlichen Varianten des Fragebogens Nexus 2010, S. 266 ff.

mehrerer Petitionsstellen eines Landes und durch eigene Recherchen gebildet hat, wurden die Fragebögen ausnahmslos von kompetenten Personen ausgefüllt.⁹³ Auf einige Grenzen und Beschränkungen der schriftlichen Befragung ist dennoch aufmerksam zu machen, damit dem Leser deutlich wird, dass die Ergebnisse der Auswertung unter Vorbehalt stehen und weitere, ergänzende Methoden und Anstrengungen notwendig sind, um hier festeren Boden zu gewinnen.

Eine schriftliche Erhebung dieser Art kann nicht ermitteln, was ein Eingabesystem wirklich leistet und inwieweit Anspruch und Wirklichkeit auseinanderklaffen. Eine Bewertung von Petitionsstellen auf Basis der Befragung ist auch deshalb kaum möglich, weil dies eine genauere Kenntnis der komplexen Gesamtkonstellation des Petitions- und Eingabewesens in einem Land voraussetzte. Und es versteht sich auch von selbst, dass mit dieser Befragung nur die Sicht der Petitionsstellen, nicht aber die Sicht der Bürger und Petenten auf die Petitionssysteme erfasst wird.

Das Kapitel ist wie folgt aufgebaut: Als Einstieg (Kapitel IV.1) wird eine Übersicht über die Petitionsstellen, die Gegenstand der weiteren Ausführungen sind, gegeben und bereits auf Besonderheiten einiger Petitionssysteme hingewiesen. Im Anschluss daran werden zunächst Ausgestaltung und Funktionen (Kapitel IV.1.1) der bei den Parlamenten angesiedelten Petitionsstellen und dann der Stand der Modernisierung sowie geplante Modernisierungsmaßnahmen (Kapitel IV.1.2) vergleichend beschrieben. In Kapitel IV.1.3 werden Petitionssysteme typisiert und verglichen. Es wird dort untersucht, in wieweit sich die Petitionssysteme mit Petitionsausschuss von denen ohne eine solche spezialisierte Petitionsstelle unterscheiden, zu denen auch die gehören, bei denen Abgeordnete als Mittler der Einreichung von Petitionen fungieren („Abgeordnetenfilter“, „Sponsorshipmodell“; Riehm et al. 2009a, S. 145). Eine andere Frage, der nachgegangen wird, lautet, ob die Petitionssysteme postdiktatorischer Länder, also solche, die nach dem Zweiten Weltkrieg diktatorische Systeme überwunden haben, typische Eigenheiten aufweisen. Es wird außerdem gefragt, was die Gruppe der Länder auszeichnet, deren Parlamente keine Petitionsmöglichkeiten anbieten. Schließlich werden noch die Petitionssysteme der Ersten und Zweiten Kammern eines Landes gegenübergestellt.

In Kapitel IV.2 werden die Eingabesysteme der Ombudsstellen einbezogen. Diese weisen insgesamt eine bemerkenswerte Homogenität auf. Anders als in dem Abschnitt über die Petitionsverfahren bei den Parlamenten, wo es besonders auf die Unterschiede ankam, interessiert deshalb das typische Profil. In Kapitel IV.2.1 wird dieses Profil herausgearbeitet; anschließend in Kapitel IV.2.2 gilt die Aufmerksamkeit dem Vergleich zwischen den Eingabesystemen der Ombudsstellen und den Petitionssystemen der Ersten Kammern unter dem Aspekt der Modernisierung.

⁹³ Die antwortenden Stellen sind in Kapitel IV.5, Tabelle IV.19 ausgewiesen.

In Kapitel IV.3 werden die Hauptergebnisse zusammengefasst und die für das deutsche Petitionswesen interessantesten Hinweise aus dem europäischen Vergleich zusammengestellt. In einem Anhang (Kapitel IV.4) wird das Petitionswesen Portugals, das unter dem Gesichtspunkt der Modernisierung zu den fortgeschrittenen in Europa zählt, exemplarisch dargestellt. Damit wird fortgesetzt, was in Riehm et al. (2009a, S. 133 ff.) begonnen wurde, nämlich Fallstudien zu elektronischen Petitionssystemen anzubieten. In einem zweiten Anhang (Kapitel IV.5) wird unter methodischem Gesichtspunkt näher auf die schriftliche Befragung, die Bildung der Indikatoren und den weiteren Forschungsbedarf eingegangen.

1. Petitionswesen bei europäischen Parlamenten

Das Petitionswesen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist kein Relikt der Vergangenheit, sondern von einer bemerkenswerten Dynamik, die sich im letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts, verstärkt aber noch in den letzten 15 Jahren gezeigt hat. Zur Dynamik haben selbstverständlich die Demokratisierungsprozesse in Mittel- und Südosteuropa beigetragen: Die zehn Staaten der heutigen EU, die nach dem Zerfall des „Ostblocks“ und Jugoslawiens ihre heutige Verfassung erhielten, etablierten ohne Ausnahme Ombudsinstitutionen. Außerdem entschieden sich acht dieser Staaten für parlamentarische Petitionsstellen. Nur die baltischen Staaten Lettland und Estland richteten, an skandinavischen Vorbildern orientiert, lediglich Ombudsstellen ein. Die Dynamik zeigt sich auch darin, dass in acht weiteren Mitgliedstaaten der EU nach 1980 neue Ombudsstellen gegründet wurden: Spanien 1981, Niederlande 1982, Irland 1984, Zypern 1991, Belgien 1995, Griechenland 1995, Malta 1995 und zuletzt Luxemburg 2003 (Jahresangaben nach Kucsko-Stadlmayer 2008).

Lässt man die postdiktatorischen Länder Mittel- und Südosteuropas sowie Portugal und Spanien außer Acht,⁹⁴ wurden nach 1970 keine Petitionssysteme bei den Parlamenten auf gesamtstaatlicher Ebene neu geschaffen. Trotzdem fanden in einigen Ländern beachtenswerte Reformen des Petitionswesens statt. Diese betreffen zum einen die Einrichtung von Petitionsmöglichkeiten unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene, wie z. B. in Großbritannien (Kapitel III.3 u. III.4) oder Norwegen (Riehm et al. 2009a, S. 181 ff.), und zum anderen Modernisierungsmaßnahmen des Petitionswesens, die häufig Möglichkeiten des Internets einbeziehen. Bevor Aussagen zur Modernisierung des Petitionswesens in Europa gemacht werden können, ist es jedoch notwendig, sich zunächst einen allgemeinen Überblick zu verschaffen.

⁹⁴ Griechenland, wo in der Zeit von 1967 bis 1974 eine Militärdiktatur herrschte, wird hier ausgenommen, weil formal gesehen das Petitionsrecht in der neuen Verfassung vom 9. Juni 1975 dem in der Verfassung vom 15. November 1968 entspricht, die zur Zeit der Junta in Kraft war. In beiden Verfassungen wird das Petitionsrecht anerkannt und erklärt, dass Petitionen durch einen Abgeordneten vorzulegen oder an den Parlamentspräsidenten zu richten sind. Unter www.verfassungen.eu/griech/ sind beide Verfassungen in deutscher Übersetzung nachzulesen.

In den untersuchten 29 Ländern findet man insgesamt 59 parlamentarische Petitions- und Ombudsstellen auf gesamtstaatlicher Ebene. In der überwiegenden Zahl der Länder (19) trifft man auf eine Konstellation, in der sowohl das Parlament als auch eine mit dem Parlament verbundene Ombudsinstitution Petitionen bzw. Beschwerden entgegennimmt und bearbeitet. In Ländern mit zwei Kammern fungieren meistens beide als Petitionsadressaten.⁹⁵ In sieben Ländern gibt es keine Petitionsmöglichkeit beim Parlament (Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Schweden und Zypern). Die Parlamente dieser Länder sind (Ausnahme Irland) Einkammersysteme, an die Ombudsstellen angebunden sind. In nur drei der 29 Länder (Deutschland, Italien und Schweiz) gibt es keine parlamentarische Ombudsstelle. Tabelle IV.1 zeigt die Gesamtkonstellation im Überblick.

Die meisten der bei den Parlamenten angesiedelten Petitionssysteme sind historisch gewachsen und zeichnen sich durch Eigenheiten aus, von denen einige besonders erstaunliche an dieser Stelle bereits angesprochen werden. Die Betrachtung nährt die These, dass es – anders als bei den Ombudsstellen – bei den Petitionsstellen der Parlamente eigentlich nur Sonderfälle gibt.

In gewissem Sinne können sowohl die Länder, die *keine* Ombudsstellen auf der nationalen Ebene eingerichtet haben, als auch die, die *nur* Ombudsstellen kennen, schon als Sonderfälle verstanden werden. Sonderfälle stellen auch die Petitionssysteme mit einem Abgeordnetenfilter dar, bei denen der Petent seine Eingabe nur mittelbar an das Parlament richten kann. In Großbritannien, Malta, Griechenland und Österreich findet sich dieser Verfahrenstyp. Mit der Typenbildung befasst sich Kapitel IV.3.1 eingehender.

In Polen bearbeitet nur die Zweite Kammer Petitionen, in der Schweiz dagegen ist die „Vereinigte Bundesversammlung“, in der Nationalrat (Erste Kammer) und Ständerat (Zweite Kammer) zur gemeinsamen Beratung zusammenkommen, für Petitionen zuständig. Weitere Besonderheiten werden sichtbar, wenn die rechtliche Ausgestaltung des Petitionswesens und die tatsächliche Praxis gegenübergestellt werden.

An fünf Beispielen lässt sich das gut zeigen:

1. Das Britische Oberhaus – ein Petitionssystem ohne Nachfrage

Das Oberhaus des britischen Parlaments hat eine Petitionsordnung, die die Einreichung von Petitionen vorsieht, wovon aber seit dem Jahr 2000 kein Gebrauch gemacht wurde (Kapitel III.2.1.3).

2. Das Oberhaus Irlands – eine Petitionsordnung, die nie in Kraft getreten ist

In Irland gibt es weder bei der Ersten noch bei der Zweiten Kammer eine Petitionspraxis. Dabei besitzt die

Zweite Kammer zwar eine Petitionsordnung; diese ist laut Auskunft des Presse- und Informationsamtes des irischen Parlaments aber nie in Kraft getreten:

„I have received advice from the Legal Department of the Houses of the Oireachtas (Irish Parliament) and the current position is that there is no petitioning system in operation in Ireland. However, in the Standing Orders (rules of the house) for the Upper House of the Irish Parliament, Seanad Éireann, there is the potential for one to be established. I can confirm that as a petitions committee has not previously been established under the Seanad's Standing Orders it is deemed that thus far there is no petitioning system in operation in Ireland“ (Mitteilung des „Press & Information Officer“ des irischen Parlaments, 26.2.2010).

3. Das lettische Parlament – ohne Petitionssystem trotz verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Verankerung des Petitionsrechts

Das in der lettischen Verfassung (Artikel 104)⁹⁶ verankerte und in einem Gesetz vom Oktober 2007 geregelte Petitionsrecht zielt auf die Verwaltung ab und die Pflicht aller Behörden, sich mit Eingaben zu befassen. Laut Aussage der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit des lettischen Parlaments ist das Parlament dabei kein Petitionsadressat. Es gibt kein Petitionssystem beim Parlament, und ein solches ist auch nicht geplant („We would like to inform you that we do not have a parliamentary petition system in Latvia.“, Saeima Public Relations Department, 17.2.2010).

4. Das norwegische Parlament – eine Petitionspraxis ohne rechtlich fixierte Grundlage

Das norwegische Parlament hat ein sehr spezielles Beschwerdeverfahren etabliert, an dessen Ende im Erfolgsfall „ex gratia“ Entschädigungszahlungen (d. h. ohne Anerkennung einer rechtlichen Pflicht und ohne Schaffung eines Präzedenzfalls) geleistet werden. Das Eingabesystem hat die wichtige Funktion, Abhilfe bei individuellen Härtefällen zu schaffen und individuelle Rechte zu schützen. Kontrolliert werden die angeordneten Zahlungen durch den Obersten Rechnungshof. Jährlich gehen bis zu 2 000 Anträge ein, von denen im Regelfall knapp 90 Prozent auch bearbeitet werden. Für dieses Verfahren gibt es keine rechtlich fixierte Grundlage (Nexus 2010, S. 112).

5. Das slowenische Parlament – ein Petitionsverfahren ohne verfahrensmäßige Verbindlichkeit trotz Petitionsausschusses

Obwohl das Petitionsrecht in der Verfassung verankert ist und ein Petitionsausschuss etabliert wurde, bleibt das Verfahren unbestimmt. Was Gegenstand einer Petition werden kann, unterliegt keinen Beschränkungen. Es existiert

⁹⁵ Zweite Kammern, mit teilweise erheblichen Unterschieden in Zusammensetzung und Kompetenzen (Ismayr 2009, S. 33 ff.), gibt es nur in 14 der 29 betrachteten parlamentarischen Systeme. In elf Fällen bearbeiten beide Kammern Petitionen; in Slowenien nur die Erste Kammer, in Polen nur die Zweite Kammer und in Irland keine der beiden Kammern.

⁹⁶ Artikel 104 lautet: Jeder hat das Recht, sich an die Behörden des Staates und der Selbstverwaltungen mit Anträgen zu wenden und eine Antwort in der Sache zu empfangen. Jeder hat das Recht, eine Antwort in lettischer Sprache zu erhalten (Übersetzung nach verfassungen.de 2011, www.verfassungen.eu/lv/).

Tabelle IV.1

Petitionsmöglichkeiten bei den nationalen Parlamenten

Land	Erste Kammer	Zweite Kammer	Ombudsstelle
Belgien	x	x	x
Bulgarien	x	keine Zweite Kammer	x
Dänemark	–	keine Zweite Kammer	x
Deutschland	x	x	–
Estland	–	keine Zweite Kammer	x
Finnland	–	keine Zweite Kammer	x
Frankreich	x	x	x
Griechenland	x	keine Zweite Kammer	x
Großbritannien	x	x	x
Irland	–	–	x
Italien	x	x	–
Lettland	–	keine Zweite Kammer	x
Litauen	x	keine Zweite Kammer	x
Luxemburg	x	keine Zweite Kammer	x
Malta	x	keine Zweite Kammer	x
Niederlande	x	x	x
Norwegen	x	keine Zweite Kammer	x
Österreich	x	x	x
Polen	–	x	x
Portugal	x	keine Zweite Kammer	x
Rumänien	x	x	x
Schweden	–	keine Zweite Kammer	x
Schweiz	x	x	–
Slowakei	x	keine Zweite Kammer	x
Slowenien	x	–	x
Spanien	x	x	x
Tschechien	x	x	x
Ungarn	x	keine Zweite Kammer	x
Zypern	–	keine Zweite Kammer	x
Summe der Eingabestellen	21	12	26

x = Petitionssystem vorhanden; – = kein Petitionssystem

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

tieren auch keine formalen Kriterien für Petitionen und sie können sogar anonym eingereicht werden. Gleichzeitig gibt es weder eine Pflicht zur Annahme noch zur inhaltlichen Prüfung von Eingaben, keine Frist für die Bearbeitung, keine Pflicht, einen Entscheid zu formulieren oder die Petenten über Entscheidungen des Petitionsausschusses zu informieren. Der Ausschuss kann die Untersuchung einer Petition nach eigenem Dafürhalten abschließen. Es existieren weder eine Kontrolle der Umsetzung der Beschlüsse des Petitionsausschusses noch Sanktionsmechanismen zu deren Durchsetzung. Eine Diskussion von Petitionen im parlamentarischen Plenum findet nicht statt (Nexus 2010, S. 153 ff.).

1.1 Petitionsverfahren und Funktionen

Während im vorherigen Abschnitt ein erster Überblick und ein Eindruck von der Vielfalt der Konstellationen und Systeme auf einer sehr allgemeinen Ebene vermittelt wurden, werden nun die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Petitionsstellen und -verfahren bei den Ersten Kammern der Parlamente auf Basis der Antworten aus den Fragebögen herausgearbeitet. Von allen 21 Ersten Kammern, die Petitionen bearbeiten, liegen auswertbare Fragebögen vor.

Rechtliche Grundlagen

„Auf welche rechtlichen Grundlagen stützt sich das parlamentarische Petitionsverfahren?“, lautete die erste Frage des Fragebogens. Antworten dazu erhielten wir von allen Ersten Kammern.⁹⁷ In 17 Ländern ist das Petitionsrecht in der Verfassung festgeschrieben, in elf dieser 17 Länder findet sich zusätzlich auch noch eine Ausformulierung auf Ebene von Gesetzen und Verordnungen. Die vier Länder, in denen keine Verankerung in der Verfassung angegeben wurde, sind Frankreich, Großbritannien, Malta und Norwegen. In Großbritannien⁹⁸, Malta und Frankreich legen die Geschäftsordnungen der Parlamente die Regeln fest; in Frankreich gibt es zudem noch eine das Petitionswesen regelnde Verordnung. In Norwegen ist das Petitionssystem nicht rechtlich kodifiziert.⁹⁹

Einreichung und Petitionsgegenstände

In der Mehrzahl der Fälle können auch Personen ohne Staatsangehörigkeit des betreffenden Landes Petitionen bei der Ersten Kammer einreichen. In Bulgarien, Großbritannien, Italien, Litauen, den Niederlanden, Portugal,

Rumänien und der Slowakei ist die Eingabe an die Staatsbürgerschaft gebunden. In den meisten Ländern müssen Petitionen schriftlich eingereicht werden (19 von 21) und bedürfen auch einer persönlichen Unterschrift (17 von 21). Nur in Slowenien und Ungarn ist die Schriftform verzichtbar; in Deutschland und Norwegen kann auf die Unterschrift verzichtet werden. Eine Gemeinsamkeit aller Petitionsverfahren besteht darin, dass dem Petenten keine Kosten entstehen.

Bei der Frage, was Gegenstand einer Petition an das Parlament werden kann, zeichnet sich ein deutliches Muster ab: In den meisten Fällen werden von den parlamentarischen Stellen sowohl politische Angelegenheiten als auch individuelle Beschwerden zum Verwaltungshandeln bearbeitet. Nur im Sonderfall Norwegen werden *nur* Eingaben im Sinne individueller Beschwerden zugelassen; nur in Litauen und der Schweiz werden *keine* individuellen Beschwerden behandelt. In Österreich und Belgien wurde angegeben, dass nur „Angelegenheiten, die in Gesetzgebung oder Vollziehung Bundessache sind“ bzw. „Angelegenheiten, die in die Kompetenz des Repräsentantenhauses“ fallen, behandelt werden, was individuelle Beschwerden nicht ausschließen muss.

An einer anderen Stelle des Fragebogens wurde mit der begrifflichen Unterscheidung von „res privata“ und „res publica“ (Korinek 1977, S. 16 ff.) gearbeitet, um Petitionsangelegenheiten zu differenzieren. Alle Petitionsstellen der Ersten Kammern gaben an, sich auch mit Petitionen im Sinne der „res publica“ zu befassen (Ausnahme Norwegen). Sieben Petitionsstellen gaben sogar an, dass sie ausschließlich für Angelegenheiten der „res publica“ zuständig seien (Großbritannien, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, die Schweiz und Tschechien). Das Ergebnis beider Fragen kann man zu der Einschätzung zusammenfassen, dass diese Petitionsstellen immer Eingaben im Sinne der „res publica“ entgegennehmen und meistens auch der „res privata“.¹⁰⁰

Funktionen

Die Antworten auf die Frage nach den Funktionen, die Petitionen in der Praxis erfüllen, sind in der Tabelle IV.2 wiedergegeben.

Bei dieser Frage beurteilen die Petitionsstellen, welche Funktionen Petitionen an ihre Stelle erfüllen und welche praktische Relevanz sie den einzelnen Funktionen beimessen. Für die Interpretation der aggregierten Antworten werden die Werte 1 und 2 zusammengefasst als „hat keine oder nur eine sehr geringe praktische Bedeutung“ und die Werte 4 und 5 als „hat eine beachtliche praktische Bedeutung“. Der mittlere Wert 3 wird als Zeichen dafür genommen, dass es den Antwortenden schwerfiel zu entscheiden, ob der jeweiligen Funktion praktische Relevanz zukommt oder nicht.

⁹⁷ Die Antworten der Zweiten Kammern, auf die an dieser Stelle nicht weiter eingegangen wird, bestätigen die Angaben der entsprechenden Ersten Kammern.

⁹⁸ In der wissenschaftlichen Literatur wird dem Petitionsrecht in Großbritannien Verfassungsrang zuerkannt, auch wenn es sich um eine „ungeschriebene“ Verfassung handelt (Kapitel III.1.2).

⁹⁹ Zu bedenken ist an dieser Stelle außerdem, dass das Petitionsrecht natürlich auch Verfassungsrang erhält, wenn Ombudseinrichtungen in der Verfassung festgeschrieben sind. Das ist in vielen Ländern, darunter auch in Frankreich, Malta und Norwegen, der Fall. In Frankreich ist zudem auch der „Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat“ als Petitionsadressat mit Verfassungsrang (Artikel 69 ff.) ausgestattet (Cazals 2010). Ausführlich zur Geschichte des Petitionswesens in Frankreich die Beiträge in der Sonderausgabe der Zeitschrift „La Revue Administrative“ unter dem Titel „L'individu face au pouvoir: les pétitions aux assemblées parlementaires“ (Mérot 2008).

¹⁰⁰ Eine Schwierigkeit mit der Unterscheidung „res privata“ und „res publica“ zeigt sich daran, dass die entsprechende Frage in fünf Fällen nicht beantwortet wurde und dass die Antworten nicht in jedem Fall konsistent sind mit den Antworten auf die zuerst gestellte Frage nach den möglichen Gegenständen einer Petition.

Nur einer Funktion überhaupt – der Seismografenfunktion – wurde von einer Mehrheit der antwortenden Petitionsstellen hohe praktische Relevanz zugewiesen. Die weiteren Funktionen haben im europäischen Kontext nur in wenigen Fällen eine beachtliche praktische Bedeutung. Die „Abhilfe bei individuellen Härtefällen“ (3 von 17) und die „Beteiligung der Bürger an der Politik“ (4 von 19) werden jeweils nur von wenigen Petitionsstellen hoch bewertet, die Funktion der „Schlichtung von Konflikten“ sogar nur von einer Stelle (1 von 17). Aus der Perspektive des deutschen Petitionssystems dürfte die geringe Bedeutung der Schlichtung eher nicht verwundern, die relativ geringe Bedeutung der anderen beiden Funktionen im europäischen Kontext fällt dagegen auf.

Bezieht man den mittleren Wert der Skala (Wert 3) mit ein, der eine eher unkonkrete und unentschiedene Einschätzung signalisiert und interpretiert ihn im Sinne von „diese Funktion hat keine besondere, aber doch eine gewisse, schwer einzuschätzende Bedeutung“ oder „diese Funktion hat manchmal, aber nicht immer eine Bedeutung“, dann gewinnt die Funktion der Bürgerbeteiligung, die man ja durchaus als klassische Petitionsfunktion ansehen würde, deutlich an Relevanz (12 Petitionsstellen von 19, die der Funktion eine gewisse oder sogar größere praktische Bedeutung beimessen).¹⁰¹

¹⁰¹ Diese Interpretation wird auch durch entsprechende Meinungsäußerungen zu der Frage, ob Petitionen für ein sinnvolles Instrument der Bürgerbeteiligung gehalten werden, gestützt (Tabelle IV.3).

Die „Abhilfe bei individuellen Härtefällen“ bleibt allerdings selbst bei Interpretation der unkonkreten Einschätzungen als „positiv“ eine Funktion, die sich die Mehrheit der antwortenden Petitionsstellen nicht zuschreiben (nur 8 von 17).

Die Tatsache, dass die Antworten zu den sieben zur Auswahl angebotenen Funktionen über alle fünf Skalenwerte breit verteilt sind, stützt die Annahme, dass die Profile der Petitionsstellen erheblich voneinander abweichen und nicht zu einem dominanten Typus verdichtet werden können.

Während bei der letzten Frage nach der praktischen Bedeutung vorgegebener Petitionsfunktionen gefragt wurde, geht es im nächsten Schritt um Zustimmung oder Ablehnung vorgegebener Aussagen (oder Thesen) zum Petitionswesen. Da es inhaltliche Überschneidungen – ohne die oft deutlich anderen Akzentsetzungen verwischen zu wollen – zwischen Petitionsfunktionen und den Thesen gibt, können die Antworten aus Tabelle IV.3 auch in Beziehung gesetzt werden zu denen in Tabelle IV.2. Für die Interpretation der aggregierten Antworten werden die Werte 1 und 2 als „stimme nicht zu“ und die Werte 4 und 5 als „stimme zu“ zusammengefasst. Der mittlere Wert 3 wird wieder als Zeichen für Unentschiedenheit genommen.

Tabelle IV.2

Funktionen von Petitionen und ihre praktische Bedeutung

Welche Funktionen haben Petitionen an Ihr Parlament und was für eine praktische Bedeutung haben sie?	praktische Bedeutung (1 keine ... 5 sehr hoch)					keine Antwort
	1	2	3	4	5	
Abhilfe bei individuellen Härtefällen	4	5	5	0	3	4 (AT, BG, FR, UK)
Kontrolle der Exekutive	4	2	5	5	2	3 (CH, FR, UK)
Seismografenfunktion („Was bewegt die Bevölkerung?“)	1	2	5	6	4	3 (CH, FR, UK)
Beteiligung der Bürger an der Politik	3	4	8	2	2	2 (FR, UK)
verbesserte Kommunikation zwischen den Bürgern und dem Staat	1	2	10	4	2	2 (FR, UK)
Schutz persönlicher Rechte	2	1	7	4	3	4 (AT, BG, FR, UK)
Schlichtung von Konflikten	8	2	6	1	0	4 (AT, BG, FR, UK)
Sonstige	–	–	1	–	–	20 Länder

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

Tabelle IV.3

Meinungsäußerungen zu den Petitionsfunktionen

stimme gar nicht zu (1) ... stimme voll zu (5)	1	2	3	4	5	keine Antwort
Petitionen sind ein wirksames Mittel, um die Kontrolle der Exekutive sicherzustellen.	1	5	6	3	2	4 (CH, FR, NL, UK)
Petitionen sind ein sinnvolles Instrument, um den Bürgerinnen und Bürgern in einer immer komplexer werdenden politischen Landschaft die Möglichkeit zu geben, sich zu beteiligen und Einfluss zu nehmen.	1	3	5	6	3	3 (CH, FR, UK)
Petitionen können zu einer verbesserten Kommunikation zwischen der Politik (Parlament, Regierung) und den Bürgerinnen und Bürgern beitragen.	1	3	5	6	3	3 (CH, FR, UK)
Das Wichtigste am Petitionswesen ist, dass den Bürgern im Einzelfall schnell und unbürokratisch geholfen werden kann.	3	4	6	2	3	3 (CH, FR, UK)

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen. Für den Deutschen Bundestag wurden die Äußerungen von vier Obleuten des Petitionsausschusses zu einer Bewertung zusammengefasst.

Die Meinungsäußerungen (Tabelle IV.3) zur Funktion der Beteiligung und zur Funktion verbesserter Kommunikation fallen etwas positiver aus als bei der direkten Frage nach den Petitionsfunktionen (Tabelle IV.2). Die Hälfte (9 von 18) stimmen der Aussage zu, dass Petitionen ein sinnvolles Instrument der Bürgerbeteiligung sind, und ebenso viele der Aussage, dass Petitionen zu einer verbesserten Kommunikation zwischen der Politik und den Bürgerinnen und Bürgern beitragen. Auch die „Hilfe im Einzelfall“ erfährt eine etwas breitere Zustimmung, obwohl hier nicht bloß allgemein, sondern zugespißt (*Das Wichtigste am Petitionswesen ...*) abgefragt wurde. In immerhin fünf Fällen wird die Einzelfallhilfe als das Wichtigste am Petitionswesen angesehen; in sechs weiteren Fällen (Wert 3) wird – um es einmal so zu formulieren – nicht ausgeschlossen, dass die Einzelfallhilfe das Wichtigste am Petitionswesen ist. Bei der Aussage zur *wirksamen* Kontrolle der Exekutive durch Petitionen, herrscht Unsicherheit vor. Sechs Länder wählten den mittleren Wert 3. Nur fünf stimmten der Aussage für ihre Petitionsstelle zu, während sechs diese Funktion für ihre Petitionsstelle als *nicht* erfüllt ansehen.

Nur die Antwortenden der Petitionsstellen aus Bulgarien, Deutschland und Portugal stimmten übrigens den vier vorgegebenen Aussagen mit dem höchsten Skalenwert zu. Damit bringen sie zum Ausdruck, dass sie ihr parlamentarisches Petitionssystem für ein wirksames Mittel der Kontrolle der Exekutive halten, für ein sinnvolles Instrument der Bürgerbeteiligung und für ein Instrument zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Bürgern und Politik und ihnen gleichzeitig die schnelle und unbürokratische Hilfe im Einzelfall als das Wichtigste am Petitionswesen gilt.

Ein genauerer Blick auf die Petitionssysteme kann in den meisten Fällen das Antwortverhalten erklären. Das soll

hier nicht weiter ausgebreitet werden.¹⁰² Der allgemeine Befund, der festzuhalten bleibt, sind die großen Unterschiede in der Selbstbeschreibung der Petitionsstellen hinsichtlich ihrer Aufgaben und Funktionen.

Verbindlichkeit

Um die Verbindlichkeit der Petitionsverfahren vergleichen zu können, wurde ein Indikator für die „formale Verbindlichkeit“ entwickelt. Der Ausdruck „formale Verbindlichkeit“ sagt selbstverständlich nichts darüber aus, ob die formalen Vorgaben auch eingehalten werden, und schließt auch keineswegs aus, dass Petitionsverfahren mit wenigen formalisierten Elementen in der Praxis eine hohe Verbindlichkeit aufweisen. In den Indikator fließen die Fragen nach den Pflichten der Petitionsstelle ein, was die Entgegennahme und formale Prüfung eingehender Petitionen angeht, die inhaltliche Prüfung angenommener Petitionen, die Bearbeitung in einer vorgeschriebenen Frist, das Verfassen eines Bescheids zum Ergebnis einer Petition und die Pflicht, dem Petenten den abschließenden Bescheid mitzuteilen. Außerdem wurde berücksichtigt, ob die im Entscheid geforderten Maßnahmen rechtlich bindend sind, ob die Umsetzung der im Bescheid oder seiner Begründung geforderten Maßnahmen kontrolliert wird und ob ein Sanktionsrecht zur Durchsetzung von Beschlüssen besteht. Je nach der Zahl der erreichten Punkte des Indikators wird dann von einem hohen, einem mittle-

¹⁰² Nur zwei Beispiele dazu: Die Antworten aus Deutschland zeigen, dass allen genannten Funktionen mindestens eine gewisse praktische Bedeutung zugesprochen wird, und die Meinungsäußerungen bestätigen das. Diese Selbstzuschreibung eines breiten Funktionsspektrums stimmt mit der „Multifunktionalität und Allzuständigkeit“, die dem deutschen Petitionswesen von der Wissenschaft bescheinigt wird (Riehm et al. 2009a, S. 52), überein. Im zweiten Beispiel, dem stark spezialisierten Petitionssystem des norwegischen Parlaments, ist sofort einsichtig, dass es aufgrund seines nur auf individuelle Beschwerden zugeschnittenen Petitionssystems ausschließlich den Funktionen „Abhilfe im Härtefall“ und „Schutz persönlicher Rechte“ eine praktische Bedeutung beimisst.

ren oder einem geringen Grad an formaler Verbindlichkeit gesprochen (Tabelle IV.4).

Die Pflicht zur Entgegennahme ist noch relativ weit verbreitet (14 von 21 Petitionssystemen); die Pflicht zur inhaltlichen Prüfung besteht in mehr als der Hälfte der Fälle (11). Für die Petenten sind zwei weitere Pflichten außerordentlich wichtig: dass am Ende des Verfahrens ein Entschcheid steht und sie über den Ausgang des Verfahrens informiert werden. Die erste Pflicht besteht in neun, die zweite in 14 Ländern. Was die Durchsetzung der Ergebnisse angeht, so gibt es in *keinem* Fall ein Sanktionsrecht zur Durchsetzung.

Legt man die Aufteilung der Indikatorwerte in Rangstufen zugrunde, dann sind elf von 21 Petitionssystemen mit einem nur geringen Grad an formaler Verbindlichkeit versehen gegenüber zehn Systemen, die einen mittleren oder hohen Grad erreichen. Deutschland gehört zusammen mit Bulgarien, Portugal, Litauen und der Slowakei zu den Ländern, in denen das Petitionssystem der Ersten Kammer einen hohen Grad formaler Verbindlichkeit aufweist.

Soziale Zusammensetzung der Petenten

In der Befragung wurde über verschiedene Statements versucht, etwas über den Zusammenhang von Alter, Bildungsgrad und Geschlecht einerseits und Petitionsverhalten andererseits zu erfahren. Häufig wurde die Antwort gegeben, dies nicht einschätzen zu können. Die vorliegenden Antworten deuten darauf hin, dass es bei den sozialen und demografischen Merkmalen der Petenten zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede geben könnte. Belastbare Angaben gibt es jedoch nicht, da Studien über die soziale Zusammensetzung der Petenten – danach wurde explizit gefragt – meist fehlen. Deutschland bildet hier eine Ausnahme mit einer Erhebung aus dem Jahr 2008 (TAB 2009).¹⁰³

¹⁰³ Im Fragebogen der niederländischen Ombudsstelle wird in dem Zusammenhang auf Jacobs (1994) und Hertogh (2007) hingewiesen; der Petitionsstelle des Abgeordnetenhauses sind keine Studien zu ihren Petenten bekannt.

Tabelle IV.4

Formale Verbindlichkeit der Petitionsverfahren

Land	Entgegennahme/ formale Prüfung	Pflicht zur inhaltlichen Prüfung	vorgeschriebene Bearbeitungsfrist	Erstellen eines Bescheids	Zustellen des Bescheids	rechtliche Verbindlichkeit	Kontrolle der Umsetzung	Sanktionsrecht zur Durchsetzung	Indikator
Slowakei	x	x	x	x	x	x	x	–	12
Litauen	x	x	x	x	x	x	–	–	11
Portugal	x	x	x	x	x	–	x	–	11
Bulgarien	x	x	x	x	x	x	x	–	10
Deutschland	x	x	–	x	x	x	x	–	10
Rumänien	x	–	x	x	x	–	x	–	9
Tschechien	x	x	x	x	x	–	–	–	9
Schweiz	x	x	–	x	x	–	–	–	8
Griechenland	–	x	x	–	x	–	–	–	5
Spanien	x	x	–	x	x	–	–	–	5
Niederlande	–	x	–	–	x	–	–	–	4
Norwegen	–	–	–	–	–	x	x	–	4
Ungarn	–	x	–	–	x	–	–	–	4
Frankreich	–	–	–	–	x	–	–	–	2
Belgien	x	–	–	–	–	–	–	–	2
Luxemburg	x	–	–	–	–	–	–	–	2
Malta	x	–	–	–	–	–	–	–	2
Italien	x	–	–	–	–	–	–	–	2
Österreich	x	–	–	–	–	–	–	–	2
Slowenien	–	–	–	–	x	–	–	–	1
Großbritannien	–	–	–	–	–	–	–	–	0
Summen	14	11	7	9	14	5	6	0	–

x = vorhanden; – = nicht vorhanden. Es können maximal 15 Punkte erzielt werden. 10 bis 15 = das Petitionsverfahren hat einen hohen Grad an formaler Verbindlichkeit, 5 bis 9 = mittleren Grad, 0 bis 4 = geringen Grad. Zur Berechnung des Indikators Kapitel IV.5.2.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

1.2 Modernisierung des Petitionswesens

Bürgernähe

Um die Bürgernähe als wesentliche Dimension der Modernität eines Petitionssystems erfassen zu können, wurde wieder ein Indikator gebildet, der sich aus den Antworten auf mehrere Fragen zusammensetzt. Danach soll als bürgerfreundlich betrachtet werden, wenn

- Petitionen über mehrere Kanäle eingereicht werden können,
- Petenten bei der Abfassung einer Petition unterstützt werden,
- sich ein Petent während des Verfahrens über den Verfahrensstand informieren kann,
- er oder sie während der Bearbeitung aktiv an dem Verfahren mitwirken kann,
- die Petitionsstelle den Petenten aktiv über die Petitionsmöglichkeiten informiert (gemeint sind hier ins-

besondere Öffentlichkeitsarbeit und weitere Maßnahmen zur Stärkung der Bürgernähe),

- eine eigene Website zum parlamentarischen Petitionsverfahren mit diversen Angeboten unterhalten wird.

Zu diesen Punkten wurden jeweils mehrere Ausprägungen als Optionen angeboten, die angekreuzt werden konnten, wobei getrennt nach *vorhanden*, *geplant* und *nichtgeplant* gefragt wurde. Zur Berechnung wurde wiederum ein Punkteschema aufgestellt (erläutert in Kapitel IV.5). In der Tabelle IV.5 werden die Ergebnisse verdichtet dargestellt.

Die Tabelle vermittelt einen guten Eindruck von der Spannweite der Ausgestaltung der Petitionssysteme im Hinblick auf ihre Bürgernähe. Auffällig ist, dass in Deutschland trotz des hohen Gesamtwerts, der sehr stark durch das Internetangebot zustande kommt, die Unterstützung und Einbeziehung der Petenten während des Verfahrens vergleichsweise gering ausfällt.

Tabelle IV.5

Bürgernähe der Petitionssysteme der Ersten Kammer

Land	diverse Optionen für Einreichung	Unterstützung bei Abfassung	Informationen im Verfahren	Mitwirkung am Verfahren	Öffentlich- keitsarbeit	Angebot im Web	Indikator
Litauen	2	2	3	6	12	7	32
Deutschland*	3	1	3	1	10	12	30
Bulgarien	2	2	3	6	15	0	28
Portugal	3	2	3	6	4	9	27
Tschechien	2	2	3	6	6	6	25
Rumänien	2	2	4	6	5	3	22
Luxemburg	2	2	3	6	0	4	17
Slowakei	1	0	3	5	5	3	17
Italien	3	2	3	4	2	2	16
Slowenien	3	0	3	6	4	0	16
Norwegen	0	2	3	4	4	2	15
Großbritannien**	3	2	3	0	0	6	14
Österreich**	1	2	3	0	2	6	14
Niederlande	2	0	3	4	2	2	13
Ungarn	2	0	2	6	0	0	10
Malta**	1	0	3	2	0	3	9
Belgien	1	0	3	0	4	0	8
Frankreich	0	0	1	0	2	4	7
Griechenland**	1	2	1	0	2	1	7
Schweiz	1	0	3	0	0	2	6
Spanien	0	0	3	2	1	0	6
vorhanden	18	12	21	15	16	16	–
nicht vorhanden	3	9	0	6	5	5	–

Maximale Punktzahl = 42; 25 bis 42 Punkte entsprechen einem hohen Grad an Bürgernähe des Petitionssystems, 15 bis 24 Punkte einem mittlerer Grad und bei 0 bis 14 Punkten ist von geringer Bürgernähe auszugehen. Zur Berechnung des Indikators Kapitel IV.5.2.

* Die hohe Punktzahl für Deutschland verdankt sich nicht zuletzt den Öffentlichen Petitionen, die de facto nur einen kleinen Teil des Petitionsaufkommens ausmachen.

** Länder mit Abgeordnetenfilter

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

E-Mail und Internet

Um das Angebot an E-Mail- und Internetfunktionalität in den unterschiedlichen Petitionssystemen vergleichen zu können, wurde wiederum ein Indikator gebildet, der die zugehörigen Ergebnisse der Befragung kompakt darzustellen vermag. Dieser Indikator soll Auskunft darüber geben, ob und in welchem Ausmaß den Bürgerinnen und Bürgern Informationen im Zusammenhang mit dem Petitionsverfahren über elektronische Kanäle zur Verfügung gestellt werden und welche Kommunikationsmöglichkeiten im Internet angeboten werden (Tabelle IV.6).

Die wichtigsten Punkte, nach denen gefragt wurde, betreffen:

- das Einreichen von Petitionen per E-Mail,
- die Möglichkeit der Petenten, sich während des Verfahrens über elektronische Kanäle über den Verfahrensstand informieren zu können,
- das Angebot einer Website zum parlamentarischen Petitionsverfahren,
- den gebotenen Funktionsumfang mit den Optionen,
- Öffentlichkeitsarbeit über das Internet zu betreiben,
- Petitionen und/oder Entscheide im Web zu veröffentlichen,
- Petitionen über ein Onlineformular einzureichen,
- Petitionen mitzuzeichnen,
- Petitionen im Rahmen des elektronischen Petitionssystems zu diskutieren.

Bei den auf der Website gebotenen Funktionen lassen sich statische Informationsfunktionen und interaktive Funktionen unterscheiden. Die „Mitmach“-Funktionen, das Mitzeichnen und die öffentliche Diskussion von Petitionen im Internet (Diskussionsforum) werden wegen ihrer Neuartigkeit und ihrer besonderen Qualität höher bewertet als die E-Mail-Funktionen und das reine Veröffentlichen von Texten.

Mit Ausnahme von Griechenland und Frankreich bieten alle zuständigen Stellen den Petenten die Möglichkeit, sich per E-Mail über den Stand des Verfahrens zu informieren. Mit Ausnahme von Belgien, Frankreich, Griechenland und der Slowakei bieten alle Ersten Kammern bereits das Einreichung von Petitionen per einfacher E-Mail an. Griechenland will diese Möglichkeit künftig vorsehen. In der Slowakei ist das Einreichen per E-Mail nur mit einer gesetzlich anerkannten elektronischen Signatur möglich. In der Praxis spielt diese Möglichkeit bislang noch keine Rolle. E-Mail gehört damit schon heute weitgehend zum Alltag im Petitionswesen. Das lässt sich von den Webangeboten nicht sagen.

Zehn Petitionsstellen geben an, über eine eigene Internetseite zu verfügen. Die Internetauftritte sind stets in das Angebot des jeweiligen Parlaments eingebettet und dienen immer auch der Information über das Petitionssystem.

tem.¹⁰⁴ Bescheide im Internet und/oder auch Petitionstexte zu veröffentlichen, gaben zehn Petitionsstellen an, wobei nicht in jedem Fall klar ist, in welchem Umfang das geschieht. Aus der Erhebung ist bekannt, dass in Malta, der Slowakei und der Schweiz derzeit nur Entscheide (oder Informationen darüber) im Internet veröffentlicht werden. Die Slowakei und Malta planen, ihr Veröffentlichungsangebot um Petitionen zu erweitern. Rumänien will künftig ebenfalls Petitionen im Internet anbieten, Luxemburg plant die Veröffentlichung von Petitionen und Entscheiden.

Entwicklungen in Richtung elektronischer Petitionssysteme und öffentlicher, elektronischer Petitionen sind kaum anzutreffen. Schon die Einreichung per Onlineformular ist nicht weitverbreitet und nach der Erhebung derzeit nur in Deutschland, den Niederlanden, Portugal¹⁰⁵ und Rumänien möglich. Eine Onlinemitzeichnungsfunktion gibt es derzeit bei den Petitionssystemen der Ersten Kammern nur in Deutschland und Portugal; die Möglichkeit einer öffentlichen Diskussion von Petitionen im Kontext der Petitionswebsite ist nur in Deutschland gegeben. Das Gesamtbild wird sich etwas verändern, wenn insbesondere Litauen, Luxemburg, Portugal und die Slowakei ihre Pläne umsetzen werden. Deutlich wird aus der Erhebung allerdings auch, dass bei der Mehrzahl der Petitionsstellen kein oder nur ein geringes Interesse an erweiterten Internetangeboten besteht.

Die Modernisierungspläne Litauens, Luxemburgs, Portugals und der Slowakei werden nachfolgend weiter erläutert. Da der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechniken als Modernisierungsmittel besonders interessiert, wurden in diesen Fällen Informationen über den Fragebogen hinaus bei den Petitionsstellen eingeholt.

Litauen: Innerhalb des Internetauftritts des litauischen Parlaments hat der Petitionsausschuss ein eigenes Webangebot. Dort werden zurzeit sowohl eingegangene Petitionen als auch die Entscheide des Petitionsausschusses veröffentlicht. Die Internetseite wird auch für Informationen über das Petitionssystem und die Öffentlichkeitsarbeit genutzt. Geplant ist, das Onlineangebot weiter auszubauen.

Von der Funktionalität her würde am Ende ein dem System Öffentlicher E-Petitionen in Deutschland vergleichbares Angebot stehen. In zwei Punkten ginge das litauische Angebot sogar noch über das System Öffentlicher Petitionen hinaus: Zum einen wird in Aussicht gestellt, dass sich die Petenten zu jedem Zeitpunkt online über den Stand des Verfahrens informieren können, und zum anderen soll es möglich sein, Petitionen noch im Verfahren zu ergänzen, abzuändern oder zurückzunehmen.

¹⁰⁴ Dass mehr als zehn, nämlich zwölf Stellen angeben, Öffentlichkeitsarbeit über das Internet zu betreiben, mag daran liegen, dass Öffentlichkeitsarbeit im Internet auch unabhängig von einem eigenen zentralen Webauftritt des Petitionssystems erfolgen kann.

¹⁰⁵ Seit dem 4. Oktober 2011 ist es auch in Österreich möglich, über die Parlamentshomepage Petitionen und Bürgerinitiativen online zu unterstützen (www.ots.at/presseaussendung/OTS_20111004_OTS0116 [20.10.2011]).

Tabelle IV.6

E-Mail- und Internetfunktionalität

Land	Einreichen per E-Mail	Informationen zum laufenden Verfahren	Einreichen per Onlineformular	eigenes Internetangebot	Öffentlichkeitsarbeit im Internet	Petitionen/Entscheide im Internet	Mitzeichnungsfunktion	Öffentliche Diskussion von Petitionen	Indikator
Deutschland	x	x	x	x	x	x	x	x	23
Litauen	x	x	P	x	x	x	P	P	19
Portugal	x	x	x	x	x	x	x	P	18
Tschechien	x	x	–	x	x	x	–	–	15
Österreich	x	x	–	x	x	x	–	–	13
Italien	x	x	–	x	x	–	–	–	11
Niederlande	x	x	x	x	x	k. A.	k. A.	–	11
Rumänien	x	x	x	–	x	P	–	–	9
Großbritannien	x	x	–	x	–	x	k. A.	k. A.	8
Luxemburg	x	x	P	–	–	P	P	P	8
Slowakei	–	x	P	–	x	x+P	P	–	8
Norwegen	x	x	–	x	x	–	–	–	7
Bulgarien	x	x	–	–	x	–	–	–	6
Frankreich	–	–	–	x	–	x	–	–	5
Malta	x	x	–	–	–	x+P	–	–	4
Schweiz	x	x	–	–	–	x	–	–	4
Slowenien	x	x	–	–	–	–	–	–	4
Ungarn	x	x	–	–	–	–	–	–	4
Belgien	–	x	–	–	x	–	–	–	3
Spanien	x	x	–	–	–	–	–	–	2
Griechenland	P	–	–	–	–	–	P	–	1
vorhanden	17	19	4	10	12	10	2	1	–
Auf-/Ausbau	1	–	3	–	–	4	4	3	–

x = vorhanden; – = nicht vorhanden; P = Planung; x+P vorhanden und weitere Modernisierung geplant; k. A. = keine Angaben. Maximale Punktzahl = 25; 17 bis 25 Punkte entsprechen einem umfangreichen Angebot, 9 bis 16 einem bereits relevanten Angebot und 0 bis 8 Punkte einem sehr geringen oder gar keinem Einsatz an digitalen Informations- und Kommunikationsmitteln. Zur Berechnung des Indikators Kapitel IV.5.2.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

In einem Schreiben der Leiterin des Litauischen Petitionsdienstes vom 17. Januar 2011 wird der aktuelle Stand der Planung erläutert: Das geplante E-Petitionssystem wurde bereits technisch spezifiziert und eine entsprechende Ausschreibung ist erfolgt. Ende 2012 soll der Testbetrieb aufgenommen werden. Das System sieht die Einreichung elektronisch signierter Petitionen vor, wird aber auch per E-Mail oder in einem anderen elektronischen Format eingereichte Petitionen aufnehmen. Nach der Einreichung sollen weitere Onlinefunktionen das Petitionsverfahren unterstützen:

„[...] the user of the system will be able to monitor the progress of its examination online, to receive information (by e-mail or SMS) about changes in the progress of examination, to withdraw the petition, or to revise and supplement it if necessary. [...] The petitions tabled will be open for public debate and discussion as well as assessment. Every internet user will be able to participate in the discussion, but their comments will be moderated. A cross-cutting statistical analysis of the submission and examination of petitions will be carried out and its results will be published on the internet“ (Mitteilung des litauischen Petitionsdienstes, 17.1.2011).

Abschließend wird noch die Konformität des E-Petitionssystems mit dem Petitionsgesetz (No. VIII-1313) unterstrichen.

Luxemburg: Den Fragebogen ergänzende Informationen wurden vom Sekretariat des luxemburgischen Petitionsausschusses mitgeteilt. Die Anregung, ein E-Petitionssystem beim Parlament einzurichten, geht auf den Ombudsmann zurück, der den Parlamentariern eine entsprechende Empfehlung in seinem Tätigkeitsbericht 2008 bis 2009 unterbreitete.¹⁰⁶ Diese Anregung wurde von den Mitgliedern des Petitionsausschusses aufgegriffen. Zum Zeitpunkt der Mitteilung (20. September 2010) befand sich das Parlament noch vor der Beschlussphase. Dass am Ende des Reformprozesses ein E-Petitionssystem wie in Deutschland stehe, sei vorstellbar. Ein Onlineforum für Diskussionen im Internet wurde bereits implementiert, das nach Auskunft des Petitionsausschusses auch für die Diskussion von Petitionen geeignet sein könnte. Es soll zeitgleich mit dem geplanten E-Petitionssystem in Betrieb genommen werden.

Portugal: Auf der Homepage des Parlaments gibt es unter dem Themenabschnitt „Parlamentsaktivitäten und Gesetzgebungsverfahren“ eine eigene Seite zu Petitionen, auf der die vollständigen Petitionstexte, die Zahl der Mitzeichner und der Bearbeitungsstatus öffentlich zugänglich gemacht werden. Eine Petition kann per E-Mail oder über ein Onlineformular auf der Website eingereicht werden. Mit ihrem Namen und ihrer E-Mailadresse registrierte Nutzer können Petitionen online unterstützen. Einträge zu abgeschlossenen Petitionen enthalten Infor-

mationen zum Entscheid. Eine Suchmaske erleichtert die Suche nach eingegangenen Petitionen. Zusätzlich zum bisherigen Onlineangebot ist ein Diskussionsforum geplant. Auf das portugiesische Petitionssystem wird in Kapitel IV.4 noch ausführlich eingegangen.

Slowakei: Es gibt aktuell keinen eigenen Webbereich der Petitionsstelle des slowakischen Parlaments. Bisher werden die Entscheide zu einzelnen Petitionen auf der Homepage des Parlaments veröffentlicht. Es ist allerdings geplant, eine Internetplattform einzurichten, auf der Petitionen online eingereicht, veröffentlicht und mitgezeichnet werden können. Die Einrichtung eines Diskussionsforums ist allerdings nicht vorgesehen. Nach Auskunft des Referats für Petitionen und Beschwerden (Mitteilung vom 18. Oktober 2010) ist von einem „very early stage of planning“ auszugehen. Die Einführung eines elektronischen Petitionssystems hängt in der Slowakei (ebenso wie in Portugal) eng mit der Informatisierung der Verwaltung des Parlaments zusammen, die in den nächsten zwei Jahren erfolgen soll. Die Anregung, Eingaben über das Internet für die Bürger zu ermöglichen, geht auf den Leiter der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit beim Parlament zurück.

Hervorzuheben ist im Fall der Slowakei noch, dass die Bürgernähe des Petitionssystems nicht nur durch Internetangebote gesteigert werden soll. So ist z. B. geplant, dass die Einreichung in Zukunft nicht nur per E-Mail oder Onlineformular, sondern auch persönlich bei dezentralen Stellen ermöglicht werden soll. Informationen über den Bearbeitungsstand einer Petition sollen künftig auch in amtlichen Drucksachen erscheinen und per Post mitgeteilt werden. Zurzeit müssen Informationen zum Bearbeitungsstand telefonisch oder per E-Mail erfragt werden. Die Einbindung der Petenten in den Petitionsprozess, die derzeit schon die Teilnahme an Anhörungen und die Einsicht in relevante Dokumente vorsieht, soll weiter dadurch erhöht werden, dass ein Petent persönliche Stellungnahmen in den Petitionsprozess einbringen kann. Auch in puncto Öffentlichkeitsarbeit gibt es Pläne, zusätzlich zu Pressearbeit und Internetangebot weitere Printpublikationen sowie Fernsehsendungen zu produzieren und verschiedene Veranstaltungen vor Ort durchzuführen.

Modernisierung durch Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Petitionswesen ist, wie eingangs dieses Kapitels erläutert, eine Institution, die in unterschiedlichem Maße sowohl in den Kontext des Beschwerdewesens, bezogen auf Verwaltungshandeln, als auch in den Kontext politischer Partizipation gehört. In diesem Abschnitt geht es um die Modernisierung des Petitionswesens bezogen auf die Funktion politischer Partizipation und Willensbildung. Der Einbezug der Öffentlichkeit durch Informationen über das Petitionswesen, die Veröffentlichung von Petitionen und Entscheiden und die Beteiligung der Öffentlichkeit am Petitionsprozess durch öffentliche Sitzungen, Mitzeichnungs- und Diskussionsmöglichkeiten stecken den Rahmen ab. Dieser Rahmen bildet zugleich den Ausgangspunkt für Anstrengungen, die Medienresonanz zu erhöhen und die Mobilisierung für Petitionsanliegen zu verstärken.

¹⁰⁶ Im Tätigkeitsbericht heißt es unter der Überschrift „Pour une société plus participative“: „A l’instar d’une pratique qui a d’ores et déjà fait ses preuves au Bundestag, la Chambre des Députés serait bien avisée de réfléchir sur l’opportunité d’offrir à tout citoyen la possibilité de lui adresser par voie électronique une pétition sur un sujet relevant de l’intérêt général“ (Ombudsman Luxembourg 2009, S. 10).

Für den Vergleich der Petitionssysteme in der Dimension Öffentlichkeit wird betrachtet, ob

- einzelne Petitionen im Plenum des Parlaments – also öffentlich – diskutiert werden,
- Quoren in das Petitionsverfahren eingebaut sind. Petitionen, die ein Quorum erfüllen, so die Annahme, erfahren eine höhere Aufmerksamkeit im politischen System, verbunden mit erhöhter öffentlicher Aufmerksamkeit,
- die Beteiligung durch Mitzeichnung ermöglicht und intensiv genutzt wird,
- ein interaktives Webangebot bereitgestellt wird (Tabelle IV.7).

Petitionen werden in Großbritannien, Frankreich, Italien, Malta, Slowenien, Spanien und Ungarn *nicht* im Plenum des Parlaments behandelt.¹⁰⁷ In Deutschland, Österreich und Rumänien werden *nur* die Petitionsberichte im Parlament behandelt. In elf Ländern können grundsätzlich auch einzelne Petitionen im Plenum inhaltlich debattiert werden.

¹⁰⁷ In Großbritannien kann ein Abgeordneter den Text einer Petition im Plenum verlesen, aber eine Debatte über die Petition ist ausdrücklich nicht gestattet (Kapitel III.2.1). In Italien können Petitionen im Parlament nur im Zusammenhang mit sachgleichen Gesetzesvorhaben debattiert werden.

Quoren finden sich nur im Petitionsverfahren Deutschlands, Österreichs, Portugals, der Slowakei und Tschechiens. In Deutschland wurde 2005 ein Quorum von 50 000 Unterschriften als Bedingung für die Behandlung einer Petition in einer öffentlichen Sitzung des Petitionsausschusses eingeführt, mit der Möglichkeit für den Petenten, das Anliegen persönlich vor dem Ausschuss zu vertreten (Kapitel II.2.8). In Österreich sind Petitionen an den Petitionsausschuss des Nationalrats über Abgeordnete einzureichen, es sei denn, eine Eingabe wird von mindestens 500 österreichischen Staatsbürgern, die zum Zeitpunkt der Unterstützung das 16. Lebensjahr vollendet haben, mitgezeichnet.

Mit einer Sammelpetition, die das Quorum erfüllt, kann der Abgeordnetenfilter umgangen werden. In Österreich werden diese Sammelpetitionen „Bürgerinitiative“ genannt (Riehm et al. 2009a, S. 45). In Portugal sind 4 000 Mitzeichner nötig, damit eine Petition in einer Plenardebatte behandelt wird, und 1 000 Unterschriften reichen, damit der Petitionstext im Amtsblatt veröffentlicht und der Petent im zuständigen parlamentarischen Ausschuss in einer öffentlichen Sitzung angehört wird. In Tschechien reichen 10 000 Unterzeichner, damit eine Behandlung der Petition mit Anhörung der Petenten im Petitionsausschuss erfolgt. In der Slowakei führen Petitionen mit mehr als 100 000 Mitzeichnern zu einer Debatte im Plenum des Parlaments.

Tabelle IV.7

Öffentlichkeit im Petitionsverfahren

Land	Diskussion einzelner Petitionen im Plenum	Quoren	Mitzeichnung ist bedeutsam	interaktives Webangebot
Portugal	x	x	x	x
Slowakei	x	x	x	x
Deutschland	–	x	x	x
Luxemburg	x	–	x	x
Tschechien	x	x	x	–
Österreich	–	x	x	–
Litauen	x	–	–	x
Belgien	x	–	–	–
Bulgarien	x	–	–	–
Griechenland	x	–	–	–
Niederlande	x	–	–	–
Norwegen	x	–	–	–
Schweiz	x	–	–	–
Summe	11	5	6	5

x = Kriterium erfüllt oder Realisierung geplant; – = Merkmal nicht vorhanden oder nicht bekannt. Die Länder, die nicht aufgeführt sind, erfüllen nach Datenlage keines der vier Kriterien und planen auch keine entsprechenden Maßnahmen. Die Möglichkeit und Bedeutung der Mitzeichnung konnten nicht für alle Länder zweifelsfrei ermittelt werden. Ebenso ist nicht bekannt, in welchen Ländern die Diskussion von Petitionen im Parlamentsplenum nur höchst selten vorkommt. Informationsstand August 2011.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

Die vorliegenden Daten lassen keine klare Aussage zu, ob es Petitionssysteme gibt, die das Mitzeichnen von Petitionen ausschließen. Aufgrund der Erhebung kann nur gesagt werden, dass das massenhafte Mitzeichnen als Form der Öffentlichkeitsbeteiligung in einigen Ländern eine bedeutende Rolle spielt. Für Deutschland, Luxemburg, die Slowakei und Tschechien können für den Zeitraum von 2006 bis 2009 folgende Aussagen gemacht werden: Einem Jahresdurchschnitt an Petitionen von ca. 17 500 Petitionen entspricht in Deutschland ein Durchschnitt von ca. 1 Million Mitzeichnern pro Jahr; in Luxemburg kommen auf durchschnittlich sieben Petitionen ca. 31 000 Mitzeichner, in der Slowakei auf durchschnittlich 131 Petitionen ca. 218 000 Mitzeichner und in Tschechien auf durchschnittlich 73 Petitionen ca. 150 000 Mitzeichner. Im Jahr 2009 wurden in Portugal 56 Petitionen neu eingereicht. Davon wurden 30 Petitionen von mehr als 4 000 Bürgern unterstützt. Es ist selbstverständlich, dass sich das öffentliche Interesse, Petitionen mitzuzeichnen, nicht gleichmäßig verteilt und es nur in relativ wenigen Fällen zu massivem Mitzeichnen kommt¹⁰⁸.

Portugal und die Slowakei erfüllen vier der Kriterien, Deutschland, Luxemburg und Tschechien jeweils drei, Österreich und Litauen zwei. Eine Diskussion von Petitionen im Plenum des Deutschen Bundestages gibt es der-

¹⁰⁸ Ein jüngeres Beispiel dafür liefert Österreich: Am 5. Oktober 2011 diskutierte der Petitionsausschuss in Österreich über eine Petition „Zum Weltweiten Atomausstieg – Abschalten! Jetzt!“, die von rund 700 000 Unterzeichnern unterstützt wurde (www.ots.at/presseaus-sendung/OTS_20111005_OT0173/ [20.10.2011]).

zeit noch nicht, es gibt aber wie in Kapitel II.2.2 erwähnt Überlegungen dazu. Bei den Petitionssystemen (Tabelle IV.7), die zwei oder mehr Kriterien erfüllen, darf auch ein gewisses Interesse an stärkerer Öffentlichkeitsbeteiligung geschlossen werden.

Dieses Ergebnis wird durch die Meinungsäußerungen, die in der Befragung erhoben wurden, bestätigt (Tabelle IV.8). Gefragt, ob Petitionen ein sinnvolles Instrument der Bürgerbeteiligung seien, antworten neun Petitionsstellen zustimmend – darunter die aus Deutschland, Luxemburg, Portugal, der Slowakei und Tschechien. Gefragt, ob sich ein deutlicher Trend zur Politisierung von Petitionen feststellen lasse, antworten nur zwei Petitionsexperten zustimmend – die aus Deutschland und Luxemburg. Gefragt, ob Petitionen im verstärkten Maße als Instrument der Aufmerksamkeitssteigerung und Mobilisierung genutzt würden, stimmen zehn Experten zu – darunter die aus Deutschland, Litauen, Luxemburg, Portugal und der Slowakei.

Der Aussage, dass der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien dazu beitrage, dass sich das Petitionssystem in Richtung eines direktdemokratischen Verfahrens entwickle, stimmen sieben Antwortende zu – darunter die aus Litauen, Luxemburg, Portugal, Slowakei und Tschechien. Schließlich erwarten nur drei Experten, dass der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zu einem Funktionswandel des Petitionswesens führen könne – darunter Litauen und Portugal. Tabelle IV.8 zeigt die Meinungsäußerungen im Kontext Öffentlichkeit im Überblick.

Tabelle IV.8

Meinungsäußerungen im Kontext Öffentlichkeit

Statement	Zustimmung	
	Anzahl	Länder
Petitionen sind ein sinnvolles Instrument, um den Bürgerinnen und Bürgern in einer immer komplexer werdenden politischen Landschaft die Möglichkeit zu geben, sich zu beteiligen und Einfluss zu nehmen (17 Meinungsäußerungen).	9	Bulgarien, <i>Deutschland</i> , <i>Luxemburg</i> , <i>Portugal</i> , Österreich, Rumänien, <i>Slowakei</i> , <i>Tschechien</i> , Ungarn
Es lässt sich ein deutlicher Trend zur Politisierung von Petitionen feststellen, da sich immer mehr Petitionen auf politische Angelegenheiten beziehen (18 Meinungsäußerungen).	2	Deutschland, Luxemburg
Petitionen werden im verstärkten Maße als Instrument der Aufmerksamkeitssteigerung und Mobilisierung für eine Sache eingesetzt (18 Meinungsäußerungen).	10	Bulgarien, <i>Deutschland</i> , Italien, <i>Litauen</i> , <i>Luxemburg</i> , Malta, <i>Portugal</i> , Österreich, Rumänien, <i>Slowakei</i>
Der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien trägt dazu bei, dass sich das Petitionssystem in Richtung eines direktdemokratischen Verfahrens entwickelt (15 Meinungsäußerungen).	7	Bulgarien, <i>Litauen</i> , <i>Luxemburg</i> , <i>Portugal</i> , Rumänien, <i>Slowakei</i> , <i>Tschechien</i>
Der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien ist nicht nur ein weiterer Kanal für die Einreichung von Petitionen, sondern führt tendenziell zu einem Funktionswandel (15 Meinungsäußerungen).	3	Bulgarien, <i>Litauen</i> , <i>Portugal</i>

Die kursive Schrift hebt die Länder bzw. Petitionssysteme hervor, bei denen Öffentlichkeitsbeteiligung nachweislich eine Rolle spielt. In Deutschland wurden die letzten beiden Aussagen nicht abgefragt.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

Ohne die Meinungsäußerungen überbewerten zu wollen, weisen sie doch auf einen plausiblen Zusammenhang hin: In Ländern, in denen der Öffentlichkeitsbezug des Petitionswesens bewusst hergestellt wurde, kommen die möglichen Folgen dieser Veränderungen eher in den Blick. Ob diese Folgen dabei eher als intendiert oder nichtintendiert zu interpretieren sind, muss an dieser Stelle offenbleiben.

1.3 Differenzierungen und Typisierungen

In diesem Abschnitt wird auf Basis des empirisch gewonnenen Materials geprüft, ob sich Petitionssysteme mit Petitionsausschuss und solche ohne in wesentlichen Merkmalen stark unterscheiden. Es wird des Weiteren gefragt, was die politischen Systeme kennzeichnet, bei denen das Parlament *keine* Petitionen bearbeitet. Ob Petitionssysteme in demokratischen Systemen, die erst im letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts nach Überwindung von Diktaturen eingerichtet wurden (Portugal, Spanien und die exkommunistischen Staaten), spezifische Ausprägungen angenommen haben, ist eine weitere Frage. Mit einem Blick auf die Zweiten Kammern, die sich mit Petitionen befassen, schließen die Betrachtungen zu den Differenzierungen der im Binnenraum der Parlamente angesiedelten Petitionssysteme.¹⁰⁹

Erste Kammern mit und ohne Petitionsausschuss

Es gibt unter den Parlamenten (Erste Kammern) solche, die einen bestimmten für Petitionen zuständigen Ausschuss eingerichtet haben – selbst wenn dieser, wie etwa in Frankreich („Ausschuss für Verfassungsgesetze, Ge-

¹⁰⁹ Die Frage, ob das Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente einen Einfluss auf die Ausgestaltung der parlamentarischen Petitionssysteme hat und für die Typenbildung relevant sein könnte, wurde untersucht. Im Ergebnis konnte kein Zusammenhang zwischen Vorkommen oder Fehlen solcher Formen der Bürgerbeteiligung und dem parlamentarischen Petitionssystem entdeckt werden – mit Ausnahme der Schweiz (Nexus 2010, S. 237 f.).

setzung und allgemeine Verwaltung“), nicht nur für Petitionen zuständig ist und seine Funktion auch nicht explizit im Namen erscheint. Daneben gibt es solche, bei denen die Bearbeitung der Petitionen in jeweils zuständigen Ausschüssen erfolgt (Tabelle IV.9).¹¹⁰

Unter den 20 Petitionssystemen, für die Aussagen gemacht werden können, ist die Mehrzahl mit Petitionsausschüssen ausgestattet.¹¹¹ Von den vier Petitionssystemen mit Abgeordnetenfilter hat nur Österreich einen Petitionsausschuss eingerichtet. In Italien, Portugal, der Schweiz, der Slowakei und Ungarn werden die jeweils zuständigen Fachausschüsse eingeschaltet. In Großbritannien (ausführlich dazu Kapitel III.2.1) werden nach Durchlaufen des Abgeordnetenfilters Ministerien und zuständige Ausschüsse mit Petitionen befasst, in Griechenland nur die zuständigen Ministerien und in Malta allein der Parlamentspräsident.

Die Frage, die besonders interessiert, lautet, ob die Einrichtung eines spezialisierten Petitionsausschusses, wie der Deutsche Bundestag ihn kennt, in der Regel eine höhere Qualität des Verfahrens impliziert. Für den Vergleich werden die drei bereits eingeführten Indikatoren herangezogen.

Stellt man die Gruppe „ohne Petitionsausschuss“ (8 Fälle) der Gruppe „mit Petitionsausschuss“ (12 Fälle) gegenüber, zeigt sich, dass beide in Bezug auf die „formale Verbindlichkeit“ des Verfahrens gleichauf liegen, die Gruppe mit Petitionsausschuss bezogen auf Bürgernähe und Webangebot jedoch deutlich höhere Indikatorwerte erreicht.

¹¹⁰ Das ist insofern eine Vereinfachung als Petitionen mitunter auch im Petitionsausschuss und/oder in einem Fachausschuss bearbeitet werden können.

¹¹¹ In zwölf Abgeordnetenhäusern gibt es Petitionsausschüsse: Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Litauen, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Rumänien, Slowenien, Spanien und Tschechien.

Tabelle IV.9

Petitionssysteme mit und ohne Petitionsausschuss

Typ	Anzahl	FV	BN	Web
Mittelwert der Indikatorwerte je Ländergruppe				
mit Petitionsausschuss	12	5,5 = xx	17,9 = xx	9,6 = xx
ohne Petitionsausschuss	8	5,5 = xx	13,0 = x	7,0 = x
davon mit Fachausschüssen	5	7,4 = xx	14,8 = x	8,6 = x
davon mit Abgeordnetenfilter	3	2,3 = x	10,0 = x	4,3 = x
Summe	20*			

FV = Formale Verbindlichkeit; BN = Bürgernähe; Web = Webangebot; Ausprägung der Indikatoren: xx = mittlerer Grad; x = geringer Grad; Informationsstand August 2011

* Norwegen wird für diesen Vergleich nicht herangezogen, weil das in Norwegen für die „Ex-gratia-Zahlungen“ zuständige Gremium nicht als typischer parlamentarischer Ausschuss anzusehen ist. Über die Anträge entscheidet ein Gremium bestehend aus einem Richter und zwei Parlamentariern (Nexus 2010, S. 112).

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

Bei differenzierter Betrachtung zeigt sich weiter, dass die Indikatorwerte für Parlamente, die Petitionen in Fachausschüssen bearbeiten lassen, nicht weit entfernt liegen von den Parlamenten mit Petitionsausschuss. Sie verfehlen nur knapp die Schwellenwerte 15 (Bürgernähe) und 9 (Webangebot) zur mittleren Stufe. Offensichtlich ist auch, dass die drei Systeme mit Abgeordnetenfilter und ohne Petitionsausschuss deutlich geringere Werte erreichen.

Wird der Einbezug der Öffentlichkeit in das Petitionssystem betrachtet, zeigt sich, dass von den sechs Petitionssystemen, bei denen der Einbezug der Öffentlichkeit von größerer Bedeutung ist, vier über einen Petitionsausschuss verfügen (Deutschland, Litauen, Luxemburg, Tschechien).

Auch dieser Befund mag dafür sprechen, dass die Konfiguration mit einem Petitionsausschuss tendenziell handlungsfähiger und innovativer sein kann, weil das Petitionssystem ein institutionelles Zentrum hat. Dieses wiederum könnte mit einer generell starken Position des Parlaments gegenüber der Exekutive in den betreffenden politischen Systemen zusammenhängen.¹¹² Dieser mögliche Zusammenhang ist keineswegs deterministisch zu verstehen, sondern als Tendenzaussage. Das machen Gegenbeispiele wie das Petitionssystem des portugiesischen Parlaments deutlich, das seinen 1989 eingerichteten spezialisierten Petitionsausschuss 1995 auflöste und dessen Petitionssystem heute in Bezug auf die formale Verbindlichkeit, Bürgernähe und Internetfunktionalität einen Spitzenwert aufweist.

Parlamente ohne Petitionswesen

Länder ohne parlamentarisches Petitionswesen haben stets parlamentarische Ombudsstellen. Das trifft auf die skandinavischen Länder (Dänemark, Finnland, Schweden) sowie auf die nordisch geprägten baltischen Länder (Estland, Lettland) zu. Gibt es dafür eine Erklärung? Eine schlichte Deutung wäre, dass die skandinavischen Länder über eine lange Ombudsmanntradition verfügen – Schweden 1809, Finnland 1918/1920, Dänemark 1955 (Jahresangaben nach Kucsko-Stadlmayer 2008) – und die Ombudsstellen so erfolgreich waren, dass in diesen Ländern keine Petitionsstellen beim Parlament zusätzlich eingerichtet werden mussten.

Diese einfache Sicht wird von Nexus um eine politikwissenschaftliche These ergänzt: Bei den politischen Systemen der Länder ohne parlamentarisches Petitionssystem handele es sich um Mehrparteiensysteme, die durch unklare Mehrheiten und daraus resultierende Minderheitsregierungen geprägt seien. Dies wiederum bedeute, dass in solchen politischen Systemen Anregungen und Interessen der Parteien, die nicht in der Regierung vertreten sind, im politischen Handeln der Exekutive Berücksichtigung finden müssen, da sonst die notwendigen parlamentarischen

Mehrheiten nicht zustande kämen. Zusätzlich seien diese Länder durch „neokorporatistische Strukturen“ geprägt, sodass auch Interessen, die sich außerhalb des formellen politischen Prozesses organisieren, Eingang in die Arbeit des Parlaments fänden (Nexus 2010, S. 225). Inwieweit diese beiden Beobachtungen tatsächlich erklären, warum es in den skandinavischen Ländern keine im engeren Sinne parlamentarischen Petitionssysteme gibt, wäre genauer zu untersuchen.

Bemerkenswert ist immerhin, dass auch skandinavische Parlamente mitunter „funktionale Äquivalente“ zu Petitionssystemen aufbauen, die vom Namen her nicht sofort auf Petitionsfunktionen hinweisen. In Norwegen etwa gibt es nicht nur das schon mehrfach zitierte Kompensationssystem, sondern mit dem „Kontroll- und Verfassungsausschuss“ (Kontroll- og konstitusjonskomiteen) auch einen ständigen Untersuchungsausschuss, der Empfehlungen in Bezug auf die Regierungs- und Verwaltungskontrolle gibt und wenn nötig Nachforschungen in der öffentlichen Verwaltung unternehmen kann (Stortinget 2010).

Mit Blick auf die Konstellation des Beschwerdewesens in den skandinavischen Ländern sind auch andere Reformen von Interesse, die neue Wege des Petitionierens und der Bürgerbeteiligung eröffnen. Dazu zählt etwa die Einführung eines Petitionswesens in Norwegen auf der kommunalen Ebene (Riehm et al. 2009a) und in Finnland die (geplante) Einführung von Bürgerbegehren auf nationaler Ebene. Der aktuelle Vorschlag sieht ein Quorum von 50 000 wahlberechtigten finnischen Staatsbürgern als Unterstützern vor (Nexus 2010, S. 50).

Petitionssysteme in postdiktatorischen Staaten

Die Fragestellung, ob sich das Petitionswesen in postdiktatorischen Staaten von dem der anderen Staaten der EU unterscheidet, kann aufgeteilt werden in die Frage, ob die Erfahrungen mit der Willkür und mangelnder Rechtsstaatlichkeit von Diktaturen sich in einer vergleichsweise hohen formalen Verbindlichkeit der Verfahren ausdrückt, und die Frage, ob in diesen Ländern besonders viel für die Bürgernähe der Verfahren getan wird, um das Vertrauen der Bürger in das politische System, das während der Diktatur Schaden genommen hatte, auch an dieser Stelle zu stärken (Tabelle IV.10).

In der Tat sprechen die Indikatorwerte für diese Annahmen. Die Gruppe der Petitionssysteme postdiktatorischer Staaten erreicht bei allen drei Indikatoren einen höheren Wert als die Vergleichsgruppe und erzielt bei allen Indikatoren eine mittlere Einstufung, während die Vergleichsgruppe auf der unteren Stufe rangiert. Bei den Webangeboten fällt der Unterschied relativ gering aus.

Betrachtet man die zehn Länder mit mittleren und hohen Indikatorwerten für die formale Verbindlichkeit (Tabelle IV.4), so sind die postdiktatorischen Systeme mit sieben von zehn überdurchschnittlich stark vertreten. Im Bereich der Petitionssysteme mit hoher formaler Verbindlichkeit gehören sogar vier von fünf Petitionssystemen zu dieser Gruppe.

¹¹² Nach Nexus „verfügen alle Länder, die einen parlamentarischen Petitionsausschuss haben, über ein parlamentarisches politisches System, in dem die Legislative innerhalb des politischen Prozesses über eine vergleichsweise starke Position gegenüber der Exekutive verfügt“ (Nexus 2010, S. 217; vgl. auch Riehm et al. 2009a, S. 16).

Tabelle IV.10

Petitionssysteme postdiktatorischer Staaten

Typ	Anzahl	FV	BN	Web
Mittelwert der Indikatorwerte je Ländergruppe				
Petitionssysteme postdiktatorischer Staaten	9	7,9 = xx	20,1 = xx	9,3 = xx
Petitionssysteme aller anderen Staaten	12	3,6 = x	12,6 = x	7,9 = x
Summe	21			

FV = Formale Verbindlichkeit; BN = Bürgernähe; Web = Webangebot; Ausprägung der Indikatoren: xxx = hoher Grad; xx = mittlerer Grad; x = geringer Grad

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen, Informationsstand August 2011

Bei Betrachtung des Indikators für Bürgernähe zeigt sich ein ähnliches Resultat: Unter den elf Ländern, die mittlere und hohe Werte für ihre Bürgernähe erhielten, sind die postdiktatorischen Länder wieder überproportional vertreten, und in der Gruppe der Länder mit hoher Bürgernähe gehören sogar vier von fünf zu dieser Gruppe (Tabelle IV.5).

Petitionssysteme der ersten und zweiten Kammer im Vergleich

Die Informationen zu den Zweiten Kammern zeigen, dass es vorschnell wäre, die Bedeutung der Petitionsstellen der Zweiten Kammern pauschal als vernachlässigbar im Vergleich mit den Ersten Kammern abzutun. Für sieben Länder (Belgien, Frankreich, Italien, Österreich, Rumänien, Spanien und Tschechien) liegen Fragebögen aus beiden Häusern vor, sodass für diese ein Vergleich durchgeführt werden kann.

1. Belgien – zwei vergleichbare Petitionssysteme mit relativ geringer Aktivität

Petitionen können beim belgischen Senat nach denselben Regeln wie in der Ersten Kammer eingereicht werden. Im Senat gibt es allerdings keinen auf Petitionen spezialisierten Ausschuss. Empfänger der Petition ist der Kammerpräsident, der auch die formale Prüfung übernimmt. Er leitet die Petition dann zur inhaltlichen Prüfung an Fachausschüsse, häufig den Ausschuss für Inneres und Verwaltungsangelegenheiten (Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives), oder an zuständige Minister weiter. In den Jahren 2006 bis 2009 gingen jährlich zwischen acht und 70 Petitionen beim Senat ein. Das Petitionsaufkommen liegt beim Abgeordnetenhaus mit jährlich etwa 100 Petitionen etwas höher als beim Senat. Beim Senat gibt es keine aktive Öffentlichkeitsarbeit und auch keine Planungen hinsichtlich eines Internetauftritts. Das ist beim Abgeordnetenhaus kaum anders. Um die Situation in Belgien angemessen zu erfassen, wären die Peti-

tionssysteme auf regionaler Ebene und auf Ebene der Sprachgemeinschaften zu berücksichtigen.

2. Frankreich – zwei vergleichbare Petitionssysteme mit geringer Aktivität

Das Petitionsrecht ist derzeit in Artikel 4 der Verordnung vom 17. November 1958 über die Funktionsweise der parlamentarischen Kammern und in deren Geschäftsordnungen geregelt. Die Petitionssysteme beider Kammern unterscheiden sich nur leicht voneinander. Die Bearbeitung von Petitionen obliegt jeweils einem Ausschuss für „Verfassungsgesetze, Gesetzgebung und allgemeine Verwaltung“. Dieser Ausschuss kann die Petition auch an einen anderen ständigen Ausschuss, einen Minister oder den Ombudsmann überweisen. Zwischen 2006 und 2009 gingen beim Senat jährlich zwischen 8 und 17 Petitionen ein. Die Petitionen bezogen sich zu 90 Prozent auf öffentliche Angelegenheiten und waren überwiegend Sammelpetitionen. Die Zahl der Petitionen, die bei der Nationalversammlung im selben Zeitraum bearbeitet wurden – jährlich zwischen fünf und 17 – ist vergleichbar. Der Grad der Bürgernähe der Petitionsstellen beider Kammern ist sehr gering. Auf der jeweiligen Website werden eine Liste der bearbeiteten Petitionen und die zugehörigen Entscheide veröffentlicht. Planungen, das Onlineangebot zu erweitern, bestehen in beiden Kammern nicht.

3. Italien – zwei vergleichbare Petitionssysteme mit beachtlicher Aktivität

Das parlamentarische System Italiens, das als „bicameralismo perfetto“ bezeichnet wird, gilt als einmalig, da beide Kammern in Bezug auf ihre Gesetzgebungskompetenz gleichrangig sind. Die Mitglieder beider Kammern werden vom Volk in direkten Wahlen gewählt (Ulrich 2009, S. 648 ff.). Die Parallelität setzt sich im parlamentarischen Petitionswesen fort. Es können Petitionen gleichberechtigt sowohl an das Abgeordnetenhaus als auch an den Senat adressiert werden.

Petitionen werden zunächst an den Präsidenten der jeweiligen Kammer gerichtet und werden von diesem auch formal geprüft. Nur Petitionen im Sinne der „res publica“ werden zugelassen. Je nach Gegenstand werden die Petitionen zur Bearbeitung an einen zuständigen Fachausschuss weitergeleitet. Im italienischen Abgeordnetenhaus gingen in den Jahren 2006 bis 2009 zwischen 334 und 614 Petitionen ein. Davon wurde die Mehrzahl, ca. 90 Prozent, zugelassen und bearbeitet. Bei den bearbeiteten Eingaben handelt es sich in allen Jahren überwiegend um Einzelpetitionen. Im Senat wurden jährlich zwischen 368 und 531 Petitionen zur Bearbeitung zugelassen. Das Petitionsaufkommen beider Kammern ist also in etwa gleich. Öffentlichkeitsarbeit wird nur in begrenztem Umfang betrieben. Die Einbindung moderner Kommunikationsmittel und die Interaktion mit den Bürgerinnen und Bürgern unterscheiden sich in beiden Kammern nur geringfügig. Der Internetauftritt der Ersten Kammer verfügt über eine Webseite, auf der sehr kurz über das Petitionswesen informiert wird und alle Petitionen aufgelistet werden. Sie enthält jedoch weder den kompletten Petitionstext noch den Entscheid. Der Senat veröffentlicht Bescheide im Internet. Bei beiden Kammern besteht keine Absicht, weitere Onlinefunktionen einzurichten.

4. Österreich – zwei leicht unterschiedliche Petitionssysteme mit ungleichem Aktivitätsniveau

Eine Petition an den österreichischen Bundesrat muss von einem Mitglied des Bundesrates an die Länderkammer übermittelt werden. Wie im Fall des Nationalrates ist auch hier ein Abgeordneter Teil des Petitionssystems. Eine eingegangene Petition wird zur Einsicht in der Parlamentsdirektion ausgelegt. Die formale Prüfung wird entweder vom Kammerpräsidenten oder dem Petitionsausschuss vorgenommen, bei dem auch die inhaltliche Prüfung liegt. Die Anzahl der eingehenden Petitionen beim Bundesrat ist sehr gering. In den Jahren 2008 und 2009 waren es lediglich sechs bzw. fünf Eingaben. Der Petitionsausschuss betreibt keine Öffentlichkeitsarbeit und sieht dies auch zukünftig nicht vor. Der Einsatz moderner Informationstechnik ist ebenfalls, nach Angaben des Ausschusses, nicht geplant (Nexus 2010, S. 118 f.). Im Vergleich dazu ist die Zahl der Petitionen beim Nationalrat mit jährlich zwischen 40 und 60 Petitionen etwas höher. Zu den Unterschieden gehört auch die Möglichkeit, Petitionen an den Nationalrat, die ein Quorum von 500 Mitzeichnungen erfüllen („Bürgerinitiativen“), ohne den Weg über einen Abgeordneten einzureichen.

5. Rumänien – zwei ähnliche Petitionssysteme mit einem häufiger adressierten Senat

Rechtlich ist das Petitionswesen beider Kammern in der Verfassung verankert. In beiden Häusern gibt es spezialisierte Petitionsausschüsse, die mit je elf Parlamentariern besetzt sind. Der Dienst, der den Petitionsausschuss unterstützt, umfasst im Fall des Abgeordnetenhauses acht und beim Senat drei Personen. Im Abgeordnetenhaus liegen Bearbeitung der Petition und Abschluss des Petitions-

verfahrens beim Petitionsausschuss, während im Senat für die Bearbeitung einer Petition außer dem Petitionsausschuss auch der Kammerpräsident, sein Stellvertreter, andere Ausschüsse oder auch einzelne Senatoren zuständig sein können, die dann ebenfalls berechtigt sind das Verfahren abzuschließen. Die Zahl der beim Senat eingereichten Petitionen liegt höher als bei der Ersten Kammer. Vergleicht man den Durchschnitt der eingereichten Petitionen über die Jahre 2006 bis 2009, dann stehen 1 630 Petitionen 931 gegenüber.

Der Einsatz moderner Informationstechnik unterscheidet sich dahin gehend, dass der Senat eine eigene Website unterhält und dort sowohl Petitionen als auch Entscheide veröffentlicht, während das Abgeordnetenhaus dies nicht tut, den Petenten aber ein Onlineformular für die Einreichung von Petitionen anbietet. Das Abgeordnetenhaus plant, im Unterschied zum Senat, sein Onlineangebot auszubauen. Neben Informationen über das Petitionssystem sollen Petitionen im Internet veröffentlicht werden und automatisierte Informationsdienste angeboten werden.

6. Spanien: zwei komplementäre Petitionssysteme, ein modernisierungsbereiter Senat

Die Petitionssysteme der Ersten und der Zweiten Kammer sind nahezu gleich. Die formalen Kriterien beider Petitionssysteme entsprechen sich. Was die möglichen Anlässe einer Petition betrifft, sind beide Kammern für Petitionen sowohl im Sinne der „res publica“ als auch der „res privata“ zuständig. Im Senat aber stehen Angelegenheiten, bei denen es um die Abhilfe in individuellen Härtefällen geht, im Vordergrund. Anders als das Petitionssystem des Kongresses behandelt das des Senats keine Anregungen zur Gesetzgebung.

Analog zum Abgeordnetenhaus können Petitionen an den Senat entweder an den Kammerpräsidenten oder direkt an den spezialisierten Petitionsausschuss gerichtet werden. Dem Petitionsausschuss des Senats gehören 26 Parlamentsmitglieder und zwei administrative Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen an. Mehrmals im Jahr werden dem Plenum zusammenfassende Berichte präsentiert, die auch diskutiert und veröffentlicht werden. 2008 und 2009 gingen 132 bzw. 120 Petitionen beim Senat ein und wurden auch bearbeitet. Bestrebungen, das Petitionssystem zu modernisieren, sind – in deutlichem Gegensatz zum Kongress – erkennbar. Der Ausschuss betreibt zwar keine eigene Homepage, aber auf der Internetseite des Senats werden Petitionen und ihre Entscheide veröffentlicht. Dieses Angebot soll zukünftig um eine Einreichungsfunktion per Onlineformular und eine Mitzeichnungsfunktion erweitert werden. Der Senat ist außerdem bemüht, durch aktive Pressearbeit das Petitionswesen in der Öffentlichkeit bekannter zu machen (Nexus 2010, 163 f.). Wird dagegen das Petitionsaufkommen betrachtet, muss der spanische Kongress bei durchschnittlich 1 500 Petitionen pro Jahr (2006 bis 2009) erheblich öfter aktiv werden als der Senat.

7. Tschechien – zwei vergleichbare Petitionssysteme und viele Mitzeichner

In Tschechien können Petitionen bei beiden Kammern des Parlaments eingereicht werden. Sie verfügen jeweils über einen eigenen Petitionsausschuss. Der vollständige Name des Petitionsausschusses des Senats lautet „Ausschuss für Bildung, Wissenschaft, Kultur, Menschenrechte und Petitionen“. Die rechtlichen Grundlagen für das Petitionssystem des tschechischen Senats sind größtenteils identisch mit denen des Abgeordnetenhauses, zusätzlich wird jedoch die konkrete Ausgestaltung durch die Geschäftsordnung des Senats geregelt. In beiden Systemen gibt es ein Quorum von 10 000 Mitzeichnern. Im Abgeordnetenhaus führt das zu einer öffentlichen Sitzung des Petitionsausschusses, beim Senat zusätzlich auch zu einer Behandlung der Petition im Plenum des Senats (Mitteilung des Senats 6. März 2011). Auch das Internetangebot beider Petitionssysteme ist vergleichbar: In beiden Fällen gibt es eine eigene Webseite zum Petitionssystem auf der Website der jeweiligen Kammer, die genutzt wird, um eingereichte Petitionen und Entscheide zu veröffentlichen. Weitere Onlinefunktionen existieren nicht und werden von beiden Häusern auch nicht geplant.

Die Anzahl der eingegangenen Petitionen liegt beim Senat für den Zeitraum von 2006 bis 2009 zwischen 21 und 26 Eingaben pro Jahr. Hiervon werden in der Regel alle zur Bearbeitung zugelassen. Der Anteil der Petitionen mit Anliegen von öffentlichem Interesse im Sinne der „res publica“ beträgt ca. 90 Prozent, die verbleibenden 10 Prozent sind private Beschwerden. Beim Großteil der Petitionen an den Senat handelt es sich um Sammelpetitionen (zwischen 70 und 90 Prozent), die von vergleichsweise vielen Personen unterzeichnet werden. 2008 wurden insgesamt 21 Petitionen an den Senat gerichtet, die von 93 000 Personen unterstützt wurden. 2006 gab es so-

gar 306 000 Petenten für insgesamt 25 zur Bearbeitung zugelassene Petitionen.

Von der Größenordnung her und auch in Bezug auf die große Bedeutung massiver Unterstützung von Petitionen, ähneln sich beide Systeme. Im Abgeordnetenhaus gingen zwischen 2006 und 2009 jährlich zwischen 37 und 95 Petitionen ein, die alle zur Bearbeitung zugelassen wurden. Bei ca. 90 Prozent der eingereichten Petitionen handelte es sich um Sammelpetitionen, wobei die Anzahl der Unterstützer auch hier erheblich ist: etwa 350 000 im Jahre 2006 und in den Folgejahren dann 250 000, 380 000 und 250 000 (gerundet).

Die relative Ähnlichkeit der Petitionssysteme der Ersten und Zweiten Kammern in den sechs Fällen zeigen auch die Indikatoren und das angelegte Maß für die Petitionsintensität (Tabelle IV.11).

Zwar ist zu erkennen, dass die Petitionssysteme der Zweiten Kammern beim Vergleich der Indikatoren gleich oder schwächer erscheinen (außer bei der Petitionsintensität in Italien und Rumänien),¹¹³ aber die Unterschiede sind nicht so gravierend, als dass die Petitionssysteme der jeweils Zweiten Kammer vernachlässigt werden könnten. Genauer zu untersuchen wäre allerdings erstens, warum die Zweiten Kammern, die typischerweise Vertretungen der Länder und Regionen darstellen, überhaupt als Petitionsadressat wahrgenommen werden, und zweitens, ob und in welcher Weise die Petitionssysteme als kompetitär bzw. konkurrierend zu verstehen sind.

¹¹³ Auch die Zahlen für Rumänien zeigen, dass – wie in Italien – die Anzahl der beim Senat eingereichten Petitionen sogar erheblich über der des Abgeordnetenhauses liegen kann: 2006: 1 931 gegenüber 1 191; 2007: 1 819 gegenüber 909; 2008: 1 417 gegenüber 657; 2009: 1 351 gegenüber 968 (Fragebogen und Mitteilung der rumänischen Botschaft in Berlin, Juni 2011).

Tabelle IV.11

Erste und Zweite Kammern im Vergleich

Kammer/Land	Verbindlichkeit		Bürgernähe		E-Mail, Internet		Petitionsintensität	
	1.	2.	1.	2.	1.	2.	1.	2.
Belgien	x	–	x	–	x	x	0,93	0,28
Frankreich	x	x	x	x	x	x	0,02	0,02
Italien	x	x	x	x	xx	x	0,69	1,07
Österreich	x	x	x	x	xx	x	0,60	0,07
Rumänien	xx	xx	xx	xx	xx	xx	4,31	7,54
Spanien	x	x	x	xx	x	x	3,31	0,28
Tschechien	xx	x	xxx	xxx	xx	x	0,70	0,21

– = keine Angaben; xxx = hoher Grad; xx = mittlerer Grad; x = geringer Grad; Petitionsintensität = Petitionen pro 100 000 Einwohner und Jahr gerechnet als Durchschnitt über die Jahre 2006 bis 2009.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

In den weiteren Ländern mit Zweiter Kammer liegen noch einmal ganz andere Bedingungen vor. In Irland gibt es weder bei der Ersten noch bei der Zweiten Kammer ein Petitionswesen. In Slowenien ist die Zweite Kammer, der Staatsrat, ein Beratungsgremium sehr eigener Prägung und nicht für Petitionen zuständig. In Polen ist nur die Zweite Kammer für Petitionen zuständig. Beim Petitionsausschuss des Senats wurden in der zweiten Hälfte des Jahres 2009, so die Aussage im Fragebogen, 57 Petitionen eingereicht, von denen 18 bearbeitet wurden; davon waren zehn Sammelpetitionen. Eine gewisse Bedeutung von Sammelpetitionen lässt sich auch daran erkennen, dass für 2009 von etwa 1 700 Mitzeichnern auszugehen ist. Im Internet werden kurze Beschreibungen der Petitionsanliegen und Entscheide veröffentlicht. Schon jetzt können Petitionen per E-Mail eingereicht werden, eine Einreichung über ein Onlineformular ist geplant. Weitere interaktive Funktionen sind dagegen auch künftig nicht vorgesehen.

Im Oberhaus des englischen Parlaments, das im Parlamentarismus Europas einen weiteren Sonderfall darstellt, wurden seit 2000 keine Petitionen mehr eingereicht. In der Schweiz ist die Bearbeitung von Petitionen von vornherein eine Gemeinschaftsarbeit beider Kammern. Für Deutschland lässt sich klar sagen, dass die Erste Kammer ungleich wichtiger für das Petitionswesen ist als die Zweite (ohne die Bedeutung der im Bundesrat geleisteten Arbeit schmälern zu wollen).¹¹⁴

2. Ombudsstellen und Petitionsstellen der Parlamente im Vergleich

In diesem Kapitel wird zunächst das Profil der Ombudsstellen herausgearbeitet, um davon ausgehend die Petitionsstellen der Parlamente und die Ombudsstellen unter dem Gesichtspunkt der Modernisierung zu vergleichen.

2.1 Das Profil der Ombudsstellen

Die folgende Auswertung beruht auf den Antworten von 20 Ombudsstellen.¹¹⁵ Die erste Frage des Fragebogens an die Ombudsstellen lautete: „Auf welche rechtlichen Grundlagen stützt sich die Arbeit Ihrer Ombudsmanninstitution?“. In 17 der 20 Antwortbögen werden die Verfassung und ein Gesetz als rechtliche Grundlage angegeben. In Großbritannien, Luxemburg und Tschechien gibt es nur eine einfachgesetzliche Grundlage. Außer in Großbritannien und Litauen können Staatsbürger und Personen ohne Staatsangehörigkeit des jeweiligen Landes bei den Ombudsstellen Petitionen einreichen. Bei den Petitionsstellen der Parlamente gab es häufiger (in sieben Fällen) eine entsprechende Begrenzung. Anders als bei den Petitionsstellen der Parlamente wird die Schriftform bei den Ombudsstellen deutlich seltener verlangt (in 9 von 20 Fällen). Bei den Parlamenten war sie nur in Slowenien und Ungarn verzichtbar.

Bei der Frage, was Gegenstand einer Petition werden kann, zeichnet sich folgendes Bild ab: Ombudsstellen haben einen deutlichen Schwerpunkt bei individuellen Beschwerden zum Verwaltungshandeln (19 von 19 Antworten) und Eingaben, die die Einhaltung der Menschenrechte angehen (18 von 19 Antworten; Ausnahme Tschechien). In etwa einem Drittel der Fragebögen (7 bzw. 6 von 20) wird angegeben, dass auch „Eingaben zu öffentlichen bzw. politischen Angelegenheiten“ (Bulgarien, Dänemark, Finnland, Norwegen, Polen, Österreich, Ungarn) bzw. „Anregungen zur Gesetzgebung“ (Bulgarien, Finnland, Norwegen, Österreich, Spanien, Ungarn) Gegenstand von Petitionen sein können.

Die Unterscheidung von „res privata“ und „res publica“ aufgreifend, zeigt sich auch hier ein Unterschied. So wie es bei den Ersten Kammern unter den 16 sich zu dieser Frage äußernden Petitionsstellen sieben gab, die sich *ausschließlich* für Angelegenheiten der „res publica“ zuständig erklärten, gibt es unter den 17 Ombudsstellen, die diese Frage beantworteten sechs, die angaben, ausschließlich Gegenstände der „res privata“ zu bearbeiten (Dänemark, Frankreich, Niederlande, Portugal, Slowakei, Tschechien). Im Umkehrschluss heißt das aber auch, dass die Mehrheit der Ombudsstellen (11 von 17) beide Arten von Anliegen bearbeiten. Während die Petitionsstellen bei den Parlamenten *immer* Eingaben im Sinne der „res publica“ entgegennehmen und meistens auch der „res privata“, dürfte für die Ombudsstellen gelten, dass sie *immer* Eingaben im Sinne der „res privata“ entgegennehmen und meistens auch solche der „res publica“.¹¹⁶

Die Antworten auf die Frage nach den Funktionen, die Beschwerden an die Ombudsstellen in der Praxis erfüllen, sind in der Tabelle IV.12 wiedergegeben.

Die Antworten lassen das Profil der Ombudsstellen klar hervortreten. Mehr als 75 Prozent der Antworten bestätigen, dass die Abhilfe bei individuellen Härtefällen, der Schutz persönlicher Rechte, die Kontrolle der Exekutive und die verbesserte Kommunikation zwischen Bürger und Staat in der Praxis wichtige Funktionen sind. Ebenso deutlich ist, dass die Beteiligung der Bürger an der Politik nicht zu den praktisch bedeutsamen Funktionen gehört. In keiner der 16 Antworten auf diese Frage wird dieser Funktion eine praktische Bedeutung beigemessen. Die Seismografen- und die Schlichtungsfunktion werden zwar mehrheitlich auch noch als praktisch relevant angesehen, aber nicht mehr so einhellig wie die anderen Funktionen. Bei den Petitionsstellen der Parlamente wird die Seismografenfunktion ähnlich häufig (10 von 17 Antworten) für praktisch relevant gehalten wie bei den Ombudsstellen (9 von 17). Die Schlichtungsfunktion zählen nur zwei der Petitionsstellen der Parlamente zu ihren praxisrelevanten Aufgaben. Unter den Ombudsstellen sind es umgekehrt nur zwei, die dieser Funktion keine praktische Bedeutung bei ihrer Arbeit beimessen.

¹¹⁴ Für die Niederlande fehlen die nötigen Angaben.

¹¹⁵ Von den Ombudsstellen Belgiens, Griechenlands, Irlands, Lettlands, Sloweniens und Zyperns liegen keine beantworteten Fragebögen vor.

¹¹⁶ Auf die Schwierigkeiten, die diese begriffliche Unterscheidung macht, wurde bereits in Kapitel IV.1.1 aufmerksam gemacht.

Tabelle IV.12

Funktion der Beschwerden an Ombudsstellen

Welche Funktionen haben Beschwerden an den Ombudsmann und welche praktische Bedeutung haben sie jeweils?	praktische Bedeutung (1 keine ... 5 sehr hoch)					keine Antwort
	1	2	3	4	5	
Abhilfe bei individuellen Härtefällen	1	1	3	8	5	2 (EE, UK)
Kontrolle der Exekutive	0	0	5	5	8	2 (FR, UK)
Seismografenfunktion („Was bewegt die Bevölkerung?“)	0	1	7	5	4	3 (BG, EE, UK)
Beteiligung der Bürger an der Politik	8	6	2	0	0	4 (DK, EE, MT, UK)
verbesserte Kommunikation zwischen den Bürgern und dem Staat	0	0	4	6	9	1 (UK)
Schutz persönlicher Rechte	0	0	3	4	12	1 (UK)
Schlichtung von Konflikten	1	1	6	3	7	2 (MT, UK)
Sonstige	–	–	–	–	–	

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

Die Ergebnisse, die aus den Meinungsäußerungen zu verschiedenen Statements gewonnen werden können, bestätigen im Großen und Ganzen das typische Profil der Ombudsstellen (Tabelle IV.13).

Die Kontrolle der Exekutive wird von fast 90 Prozent als Aufgabe der Ombudsstellen bestätigt, die verbesserte Kommunikation und die Bedeutung der Hilfe im Einzel-

fall wird mehrheitlich bestätigt. Die Frage, ob Beschwerden an den Ombudsmann ein sinnvolles Instrument der Bürgerbeteiligung sind, wird von fast 50 Prozent (9 von 19) nicht klar entschieden. Diese Unentschiedenheit mag auch so gelesen werden, dass es auf den jeweiligen Fall ankommt. Unter denen, die sich klar entscheiden können, sehen 80 Prozent eine solche Funktion nicht als gegeben an.

Tabelle IV.13

Meinungsäußerungen zu den Funktionen von Beschwerden

stimme gar nicht zu (1) ... stimme voll zu (5)	1	2	3	4	5	keine Antwort
Beschwerden an den Ombudsmann sind ein wirksames Mittel, um die Kontrolle der Exekutive sicherzustellen. (Antworten aus 19 von 20 Ombudsstellen)	0	1	1	11	6	UK
Beschwerden an den Ombudsmann sind ein sinnvolles Instrument, um den Bürgerinnen und Bürgern in einer immer komplexer werdenden politischen Landschaft die Möglichkeit zu geben, sich zu beteiligen und Einfluss zu nehmen. (Antworten aus 19 von 20 Ombudsstellen)	2	6	9	2	0	UK
Beschwerden an den Ombudsmann können zu einer verbesserten Kommunikation zwischen der Politik (Parlament, Regierung) und den Bürgerinnen und Bürgern beitragen. (Antworten aus 19 von 20 Ombudsstellen)	1	2	5	5	6	UK
Das Wichtigste am Ombudswesen ist, dass den Bürgern im Einzelfall schnell und unbürokratisch geholfen werden kann. (Antworten aus 19 von 20 Ombudsstellen)	1	1	6	2	9	UK

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

2.2 Petitionsaufkommen und Modernisierung im Vergleich

Das Petitionsaufkommen im Vergleich

Die Zahl der bei den Petitions- und Ombudsstellen eingereichten Petitionen sagt nicht unbedingt etwas über die Bedeutung einer Petitionsstelle aus. Ein entsprechendes Mengengerüst ermöglicht aber einen Vergleich der unterschiedlichen Stellen im Hinblick auf die Attraktivität der Stelle als Petitionsadressat. In der Erhebung wurde für die Jahre 2006 bis 2009 sowohl nach den eingegangenen als auch nach den bearbeiteten Petitionen gefragt sowie nach

der Zahl der Sammelpetitionen und der Gesamtzahl der Petenten samt aller Mitzeichner. Die für eine Beantwortung notwendigen differenzierten Statistiken liegen aber in vielen Fällen bei den Petitions- und Beschwerdestellen nicht vor. In manchen Fällen wird entweder nur die Zahl der Einreichungen oder die Zahl der bearbeiteten Petitionen angegeben. Aus den Statistiken, die beide Kategorien enthalten, kann man sehen, dass die Differenz zwischen eingereichten und bearbeiteten Eingaben in manchen Fällen gering, in anderen erheblich ist. Wo die Zahlen für die Eingaben nicht bekannt sind, wurde ersatzweise die Zahl der bearbeiteten Petitionen verwendet.

Tabelle IV.14

Petitionsniveau bei Petitions- und Ombudsstellen

Land	Bev. in Mio. 2010	Eingänge 2006 bis 2009 Durchschnitt		bearbeitet 2006 bis 2009 Durchschnitt		Index: Petitionen/ 100.000 Bevöl- kerung	
		Parl.	OM	Parl.	OM	Parl.	OM
Belgien	10,7	100	3.600*	10	2.800	0,9	33,2
Bulgarien	7,6	660	2.800	k. A.	2.200	8,9	36,8
Dänemark	5,5	n. a.	3.900*	n. a.	3.900	n. a.	71,5
Deutschland	82,0	17.500	n. a.	14.100	n. a.	21,4	n. a.
Estland	1,3	n. a.	2.400	n. a.	1.800	n. a.	181,2
Finnland	5,3	n. a.	4.300	n. a.	k. A.	n. a.	80,4
Frankreich	64,3	10	67.400	6	36.900	0,02	104,1
Griechenland	11,2	3.400	10.600*	k. A.	k. A.	30,3	94,7
Großbritannien	61,5	230	16.800	k. A.	850*	0,4	27,3
Irland	4,4	n. a.	3.600*	n. a.	k. A.	n. a.	82,5
Italien	60,0	420	n. a.	380	n. a.	0,7	n. a.
Lettland	2,2	n. a.	5.100*	n. a.	k. A.	n. a.	232,9
Litauen	3,3	30	1.600	20	k. A.	1,0	48,6
Luxemburg	0,5	7	900	7	300	1,4	180,0
Malta	0,4	3	596	0	160	0,7	149,0
Niederlande	16,4	320	13.200	80	4.400	2,0	81,0
Norwegen	4,7	1.600	2.300	1.300	1.300	33,1	49,5
Österreich	8,3	50	10.100	50	k. A.	0,6	121,2
Polen	38,2	n. a.	58.400	n. a.	34.400	n. a.	89,4
Portugal	10,6	140	6.700	120	5.700	1,3	63,1
Rumänien	21,6	930	7.400	780	k. A.	4,3	34,3
Schweden	9,2	n. a.	6.500	n. a.	6.400	n. a.	70,7
Schweiz	7,7	30	n. a.	k. A.	n. a.	0,4	n. a.
Slowakei	5,4	130	2.500	40	2.100	2,4	47,1
Slowenien	2,0	210	2.700	210	k. A.	10,5	93,6
Spanien	45,8	1.520	22.600	1.500	13.900	3,3	49,4
Tschechien	10,4	70	6.700	70	3.700	0,7	64,6
Ungarn	10,3	k. A.	5.700	k. A.	4.600	k. A.	55,4
Zypern	0,8	n. a.	3.100*	n. a.	k. A.	n. a.	386,9

OM = Ombudsstelle; Parl. = Stelle beim Parlament; k. A. = keine Angabe; n. a. = nicht anwendbar (keine entsprechende Stelle); Werte gerundet; Bev. = Einwohner in Mio. nach Eurostat (2011a).

* Bei Ombudsstellen, die keine Angaben machten, wurde auf Daten für 2006 aus Kucsko-Stadlmayer (2008) zurückgegriffen.

Quelle: nach Eurostat 2011a; Kucsko-Stadlmayer 2008; Nexus 2010; ergänzt durch eigene Recherchen

Die Aussagekraft der vorliegenden Zahlen ist auch dadurch eingeschränkt, dass nicht kontrolliert werden kann, ob in die Statistiken außer Beschwerden bzw. Petitionen auch einfache Informationsfragen eingeflossen sind. Für den Vergleich wurde ein Index für das Petitionsniveau verwendet, bei dem die Zahl der Eingänge auf je 100 000 Einwohner bezogen wird. Im Idealfall standen die Daten für die Jahre 2006 bis 2009 zur Verfügung, deren Durchschnittswert für die Berechnung des Petitionsindex herangezogen wurde.

Tabelle IV.14 zeigt die enorme Spannweite des Petitionsniveaus (zwischen 0,02 und 386,88 Petitionen je 100 000 Einwohner) ebenso wie den Befund, dass, wo immer es ein Petitionswesen bei der ersten Kammer und einer Ombudsstelle gibt, das Petitionsniveau der Letzteren ohne Ausnahme stets höher liegt. Keine der parlamentarischen Petitionsstellen kommt über 50 Petitionen pro 100 000 Einwohner und Jahr, während 18 Ombudsstellen darüber liegen. Wegen der doch erheblichen Unsicherheit dieser Daten soll von weiteren Interpretationen abgesehen werden.

Bürgernähe und Internetangebote im Vergleich

In diesem Abschnitt werden die Bürgernähe der Petitionssysteme und die jeweiligen Internetangebote verglichen. Analog zu den Übersichten bei den Petitionssystemen der Parlamente (Tabelle IV.5 u. IV.6) sind in den Tabellen IV.15 und IV.16 die Ergebnisse der schriftlichen Befragung bei den Ombudsstellen zusammengestellt. Der Indikator für die Bürgernähe ergibt ein eindeutiges Bild: Überwiegend weisen die Ombudsstellen (14 von 19) einen hohen Grad an Bürgernähe auf. Einen mittleren Grad weisen Litauen, Malta, die Niederlande, Norwegen und Schweden auf, wobei die relativ niedrigen Werte für Litauen, die Niederlande und Norwegen auch darauf zurückzuführen sind, dass die Fragen zu diesem Komplex nicht vollständig ausgefüllt wurden.

Im Vergleich zwischen den Ombudsstellen und den Petitionssystemen der Ersten Kammern eines Landes bezüglich der Bürgernähe liegt in jedem Fall (für den die nötigen Daten vorhanden sind) die Ombudsstelle vorne. Nur in Litauen verhält es sich umgekehrt (Ombudsstelle 24 Punkte, Petitionsstelle 32). Über alle Länder hinweg erreichen die Ombudsstellen insgesamt einen hohen Grad an Bürgernähe (Mittelwert 27,6 Punkte), die Petitionsstellen der Parlamente nur einen mittleren Wert (Mittelwert 15,9 Punkte).

Unter den 19 Stellen, denen ein hoher Grad an Bürgernähe zugeschrieben wird, finden sich 14 Ombudsstellen und fünf parlamentarische Petitionsstellen. In der unteren Gruppe finden sich nur parlamentarische Petitionsstellen (Ungarn, Malta, Belgien, Griechenland, Schweiz, Spanien, Frankreich). Die fünf Petitionssysteme der Parlamente, die einen hohen Grad an Bürgernähe erreichen, zeigen, dass „Bürgernähe“ kein Alleinstellungsmerkmal der Ombudsstellen ist. Interessant ist die Frage nach den möglichen Gründen für den hohen Grad an „Bürgernähe“.

Die Daten erlauben keine schlüssige Antwort. Für Deutschland ließe sich spekulieren, dass das Fehlen einer

typischen Ombudsinstitution den Petitionsausschuss motiviert haben könnte, verstärkte Anstrengungen für mehr Bürgernähe zu unternehmen – um das Fehlen zu kompensieren und um den Ruf nach einem Ombudsmann nach Möglichkeit erst gar nicht aufkommen zu lassen.

Die Betrachtung der E-Mail- und Internetfunktionalität der Ombudsstellen ergibt, dass *alle* Ombudsstellen ein relevantes Internetangebot aufweisen und die aus Finnland, Spanien, Bulgarien und Estland ein besonders umfangreiches Angebot unterhalten. Keine Ombudsstelle rangiert hier im unteren Segment (Tabelle IV.16).

Alle Ombudsstellen bieten das Einreichen von Beschwerden per E-Mail an (in Norwegen geplant), erteilen den Petenten Auskunft per E-Mail während des Verfahrens und unterhalten eine eigenständige Website. Wer unter den Ombudsstellen derzeit noch kein Onlineformular für die Einreichung zur Verfügung stellt, hat entsprechende Pläne (Ausnahmen Dänemark, Rumänien). Die Website wird laut Fragebogen außerdem für die Öffentlichkeitsarbeit (in 16 von 19 Fällen) und durchgängig auch für die Veröffentlichung von Entscheiden genutzt. Die Veröffentlichung der Petitionstexte, die gegebenenfalls anonymisiert werden, findet sich in Estland, Frankreich, Litauen, Malta, Norwegen und Ungarn.

Eine Funktion für die Mitzeichnung von Petitionen im Webangebot ist in Spanien, Estland, Frankreich, Luxemburg und Polen schon realisiert und wird von den Ombudsstellen der Slowakei und Ungarns geplant. Laut Fragebogen bieten nur die Ombudsstellen Spaniens, Bulgariens und Litauens eine Möglichkeit, Beschwerden im Internet zu diskutieren, an.¹¹⁷

Im Vergleich von „E-Mail- und Internetfunktionalität“ bei den Ombudsstellen einerseits und den Petitionssystemen der Ersten Kammern eines Landes andererseits, erreichen die ersten insgesamt einen mittleren Grad (im Mittel 14,6 Punkte), die Petitionsstellen der Parlamente einen geringen mittleren Wert (Mittelwert 8,4). Unter den sieben Stellen, denen ein hoher Grad an „E-Mail- und Internetfunktionalität“ zugemessen wird, befinden sich drei parlamentarische Petitionsstellen. In der Gruppe mit einem nur geringfügigen Internetangebot befinden sich keine Ombudsstellen, sondern nur parlamentarische Petitionsstellen. Dennoch gilt: Wo die Petitionsstellen der Parlamente bewusst auf Modernisierung (auch) durch Webangebote setzen, stehen sie nach Umfang und Funktionalität den Ombudsstellen in nichts nach.

Wie bereits bemerkt, spielen auf den ersten Blick öffentliche Onlinediskussionen bei den Ombudsstellen keine Rolle. Umso interessanter ist das Diskussionsangebot „Le Médiateur & vous“ der französischen Ombudsstelle, das in einem Exkurs kurz vorgestellt wird.

¹¹⁷ Das Diskussionsforum, das die spanische Ombudseinrichtung zur Zeit der Befragung unterhielt, wurde im Zuge eines neuen Aufbaus des Webangebots eingestellt. Es ist aber geplant, künftig die entsprechende Funktionalität wieder anzubieten (Mitteilung des spanischen Ombudsmanns 6.9.2011). Bezogen auf Bulgarien und Litauen wird vermutet, dass es dabei nicht um die öffentliche Diskussion von Petitionen geht, sondern um eine einfache Kommentarfunktion (Nexus 2010, S. 236).

Tabelle IV.15

Bürgernähe der Petitionssysteme der Ombudsstellen

Land	diverse Optionen für Einreichung	Unterstützung bei Abfassung	Informationen im Verfahren	Mitwirkung am Verfahren	Öffentlichkeits- arbeit	Angebot im Web	Indikator	
							Ombudsmann	Parlament
Polen	3	2	4	6	14	6	35	–
Bulgarien	3	2	4	2	14	8	33	28
Estland	2	2	3	4	10	12	33	–
Frankreich	3	2	3	–	16	8	32	7
Großbritannien	2	2	3	4	14	6	31	14
Slowakei	3	2	3	4	12	7	31	17
Spanien	3	2	4	4	8	10	31	6
Rumänien	3	2	3	6	12	4	30	22
Finnland	2	2	3	4	10	8	29	–
Luxemburg	3	2	3	2	10	8	28	17
Portugal	3	2	3	6	8	6	28	27
Österreich	3	2	3	2	12	5	27	14
Ungarn	2	2	2	2	12	7	27	10
Dänemark	2	2	3	4	10	4	25	–
Litauen	3	2	3	6	k. A.	10	24	32
Schweden	3	2	3	4	4	6	22	–
Malta	2	2	3	2	4	8	21	9
Niederlande	2	2	3	6	k. A.	6	19	13
Norwegen	3	2	3	4	k. A.	7	19	15

Maximale Punktzahl = 42; 25 bis 42 Punkte entsprechen einem hohen Grad an Bürgernähe des Petitionssystems, 15 bis 24 Punkte einem mittleren und 0 bis 12 Punkte einem niedrigen Grad. Im Fragebogen der tschechischen Ombudsstelle wurden die hier relevanten Fragen nicht beantwortet. Zur Berechnung des Indikators Kapitel IV.5.2.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

Tabelle IV.16

E-Mail- und Internetfunktionalität der Ombudsstellen

Land	Einreichen per E-Mail	Informationen per E-Mail im Verfahren	Einreichen per Onlineformular	Internetangebot	Öffentlichkeitsarbeit im Internet	Petitionen und/oder Entscheide	Mitzeichnungsfunktion	öffentliche Diskussion zu Petitionen	Indikator	
									Ombudsmann	Parlament
Finnland	x	x	x	x	x	x	–	–	21	–
Spanien	x	x	x	x	x	x	x	x	20	4
Bulgarien	x	x	x	x	x	x	–	x	17	6
Estland	x	x	x	x	x	x	x	–	17	–
Frankreich	x	x	x	x	x	x	x	–	16	5
Litauen	x	x	x	x	–	x	–	x	16	19
Luxemburg	x	x	x	x	x	x	x	–	16	8
Malta	x	x	x	x	x	x	–	–	15	4
Polen	x	x+P	x	x	x	x	x	–	15	–
Schweden	x	x	x	x	x	x	–	–	15	–
Slowakei	x	x	x	x	x	x	P	–	14	8
Ungarn	x	x	P	x	x	x	P	–	14	4
Dänemark	x	x	–	x	x	x+P	–	–	13	–
Österreich	x	x	x	x	x	x	–	–	13	13
Portugal	x	x	x	x	x	x+P	–	–	13	18
Großbritannien	x	x	–	x	x	x	–	–	12	8
Niederlande	x	x	x	x	–	x	–	–	11	11
Rumänien	x	x	–	x	x	x	–	–	11	9
Norwegen	P	x	P	x	–	x	–	–	10	7
vorhanden	18	19	14	19	16	19	5	3	–	–
nicht vorhanden	1	–	5	–	3	–	14	16		
Ausbau/Planung	1	1	2	–	–	2	2	–	–	–

x = vorhanden; – = nicht vorhanden; P = Planung; x+P = vorhanden und weitere Modernisierung geplant; k. A. = keine Angaben. Maximale Punktzahl = 25; 17 bis 25 Punkte entsprechen einem umfangreichen, 9 bis 16 einem bereits relevanten Angebot und 0 bis 8 Punkte einem sehr geringen oder gar keinem Einsatz an digitalen Informations- und Kommunikationsmitteln. Im Fragebogen der tschechischen Ombudsstelle wurden die hier relevanten Fragen nicht beantwortet. Zur Berechnung des Indikators Kapitel IV.5.2.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

Exkurs: Die Website „Le Médiateur & vous“

Das französische Ombudswesen durchläuft derzeit einen Reformprozess. Gemäß dem Verfassungsgesetz Nr. 2008 – 724 wird die Institution des derzeitigen „Médiateur de la République“ durch den „Défenseur des Droits“ ersetzt. Die Reform ist eine Reaktion auf die diagnostizierten Mängel im französischen Beschwerdesystem. Die neue Institution – der „Défenseur des Droits“ – wird ein breiteres Spektrum an Interventionsmöglichkeiten haben und, als wichtigste Innovation gegenüber der bisherigen Institution, direkt durch die Bürgerinnen und Bürger erreichbar sein. An dieser Stelle soll nicht weiter auf den Reformprozess eingegangen werden, sondern auf die Besonderheit, dass der „Médiateur de la République“ zusätzlich zu der offiziellen Website (www.mediateur-republique.fr) eine zweite Website „Le Médiateur & vous“ betreibt (www.lemediateuretvous.fr), die auch als Plattform für den Bürger bezeichnet wird („La plateforme citoyenne du Médiateur de la République“). Während auf der offiziellen Homepage Beschwerden eingereicht werden und exemplarische Entscheide nachgelesen werden können, ist das zweite Angebot speziell auf die Kommunikation mit der Bevölkerung ausgerichtet (Médiateur de la République 2010).

Es handelt sich um ein Onlineangebot zwischen Diskussionsforum und sozialem Netzwerk, das allen Internetnutzern offen steht – für die aktive Teilnahme ist allerdings eine Anmeldung, die zum Beispiel auch über „Facebook“ möglich ist, erforderlich. Im Februar 2010 ging die Plattform ans Netz. Im Diskussionsforum, um nur diese Komponente etwas zu beleuchten, kommen die Internetnutzer in Kontakt mit Experten und dem Ombudsmann, der sich in Debatten einschaltet.

Das Verfahren und der Ablauf der Debatten bieten ein interessantes Modell. Inhaltlich geht es um Bürger- und Menschenrechte, diesbezügliche Mängel im Recht und entsprechende Reformvorschläge. Es geht ausdrücklich nicht um die Diskussion einer konkreten, bereits eingereichten Beschwerde. Ein zur Diskussion gestelltes Problem wird zunächst mit anderen Nutzern diskutiert. Eine Besonderheit ist nun, dass sich Experten in die Diskussion einschalten und es zur Diskussion zwischen Bürgern und Experten kommt. Derzeit sind knapp 30 Experten, zuständig für unterschiedliche Fachgebiete, in das Diskussionsangebot eingebunden. Der Ombudsmann kann seinen Standpunkt in die Diskussion einbringen, und nach weiteren Diskussionen kann er sich gegebenenfalls das Ergebnis der Diskussion zu eigen machen und initiativ werden, indem er sich mit einem Verbesserungsvorschlag an die zuständigen Behörden wendet. Eine andere Möglichkeit ist, dass die Experten oder der Ombudsmann auf die Einrichtung hinweisen, die den Betroffenen bei ihren Anliegen am besten weiterhelfen kann – und das kann auch der Ratschlag sein, beim Ombudsmann eine Beschwerde einzureichen. Bis September 2010 wurden von den 1 420 angemeldeten Nutzern 721 Themen einge-

bracht, zu denen es insgesamt 3 332 Diskussionsbeiträge gab.

Die Abbildung IV.1 kann nur einen Ausschnitt der Website „Le Médiateur & vous“ zeigen, lässt aber einige Funktionen bereits sichtbar werden (z. B. den Blog des Médiateur, Hinweise auf aktuelle Debatten, den Anfang der Expertenliste).

Der „Médiateur de la République“ hat sich im ersten halben Jahr seit Bestehen des Angebots mehr als 100-mal eingeschaltet. Laut Angaben der Ombudsstelle sind durch diese Diskussionen zahlreiche Fälle von Fehlverhalten von Behörden aufgedeckt und dutzende Reformvorschläge entstanden. Für den Bürgerbeauftragten und seine Dienststellen sei die Plattform ein echtes Arbeitsmittel geworden, mit dem Ungleichheiten erkannt und ein Barometer für die Bürgerrechte gewonnen wurde. Zur weiteren Entwicklung der Plattform überlegt das Kommunikationsteam des Ombudsmannes derzeit, wie die Plattform an mögliche Ereignisse außerhalb der Internetkommunikation gekoppelt werden kann, etwa Tagungen und Seminare, die der Bürgerbeauftragte veranstalten könnte (Mitteilung der Abteilung für internationale Angelegenheiten des Ombudsmannes 8. November 2010).

„Le Médiateur & vous“ ist als innovative Form eines Diskussionsforums im Zusammenhang mit Petitionen zu sehen, das sich dadurch auszeichnet, dass es zeitlich im Vorfeld einer konkreten Eingabe liegt, getrennt von der offiziellen Website eigenständig angeboten wird und durch die Einbindung von Experten und des Ombudsmannes an Attraktivität gewinnt. Das Angebot ist nicht als E-Petitionsplattform gedacht, aber als bewusst eingesetztes partizipatives Element im Beschwerdesystem. Man könnte darin eine konzeptionelle Alternative zu den Foren der Petitionsplattform des Deutschen Bundestages sehen.

Modernisierung durch Öffentlichkeitsbeteiligung

In diesem Abschnitt geht es um Anzeichen einer Modernisierung des Petitionswesens bei den Ombudsstellen durch verstärkten Einbezug der Öffentlichkeit und Veränderungen im Beschwerdeverfahren in Richtung öffentlicher, elektronischer Petitionen. Festgestellt wurde bereits, dass die Ombudsstellen einen deutlichen Schwerpunkt bei individuellen Beschwerden zum Verwaltungshandeln haben und die Abhilfe bei individuellen Härtefällen und der Schutz persönlicher Rechte im Vordergrund stehen, während die Beteiligung der Bürger an der Politik über Petitionen eine vergleichsweise geringe Rolle spielt.

Deutlich wurde aber bei der Betrachtung der Internetfunktionalitäten auch, dass alle Ombudsstellen mit ihren Webauftritten in der Öffentlichkeit präsent sind (gegenüber etwa 50 Prozent der Petitionsstellen bei den Parlamenten) und über die Veröffentlichung der Entscheide und teilweise auch der Petitionstexte Öffentlichkeit und Transparenz der Petitionsverfahren hergestellt werden.

Abbildung IV.1

Website „Le Médiateur & vous“

The screenshot shows the homepage of the website 'Le Médiateur & vous'. At the top, there is a navigation bar with links for 'Participez', 'Le Médiateur et ses experts', 'Le blog du Médiateur', and 'Comment participer?'. The main content area is divided into several sections:

- À l'affiche:** A featured article titled 'Le blog du Médiateur' with a sub-headline 'Pour un accompagnement adapté...' and a byline 'Jean-Paul...'. It includes a 'Lire la suite' link.
- La contribution du moment:** A section titled 'Dominique Baudis Défenseur des droits' with a sub-headline 'Publié il y a 1 mois par Modérateur du site LeMédiateurEtVous dans Droits fondamentaux et démocratie'. It includes a 'Lire la suite' link.
- Je lance un débat:** A section with a 'Je lance un débat' button and two icons representing different types of contributions.
- Recherche:** A search bar with a 'Recherche:' label and an 'OK' button. Below it is a word cloud containing terms like 'abus', 'handicap', 'mariage', 'justice', 'réforme', 'précarité', 'impôt', 'chômage', 'aide au logement', 'banque', 'logement', 'rsa', 'médiateur', 'emploi', and 'travail'.
- Les dernières activités:** A section with two sub-sections: 'Débats' and 'Propositions'. Each sub-section contains a list of activities with a smiley icon, a brief description, and a 'Lire la suite' link.
- Le blog du Médiateur:** A section with a sub-headline 'Discussion en séance publique des projets de loi relatifs au Défenseur des droits à l'Assemblée nationale'.
- Les experts du Médiateur:** A section with a sub-headline 'Sollicités par Jean-Paul Delevoye, les experts s'associent à vos contributions et vous apportent un éclairage technique, juridique ou économique.' and a profile for 'Monique SASSIER' (Education) with a 'Voir son profil' link.

Quelle: www.lemediateuretvous.fr/fr (11.3.2011)

Werden weitere Kriterien herangezogen, ergibt sich ein differenziertes Bild dahingehend, dass bei den Ombudsstellen einiger Länder das Beschwerdeverfahren auch einen stärker öffentlich-politischen Charakter annehmen kann. In Bulgarien, Dänemark, Finnland, Norwegen, Polen, Österreich und Ungarn können auch öffentliche oder politische Angelegenheiten Gegenstand von Beschwerden sein. In Bulgarien, Finnland, Norwegen, Österreich, Spanien und Ungarn können Beschwerden auch Initiativen zur Gesetzgebung enthalten. In sieben Ländern können einzelne Beschwerden auch im Plenum des Parlaments debattiert werden. Das ist in Bulgarien, Estland, Luxemburg, Malta, Österreich, Norwegen und Tschechien vorgesehen.¹¹⁸

¹¹⁸ Bei den Petitionsstellen der Parlamente können einzelne Petitionen im Plenum in elf Ländern debattiert werden.

Auch die Möglichkeit, Sammelbeschwerden und Petitionen mitzuzeichnen, ist als Anzeichen zu werten, dass eine Beschwerde nicht nur ein individueller Akt eines Bürgers sein muss, sondern von anderen unterstützt werden kann. Die Angaben zur Möglichkeit von Sammelbeschwerden bei Ombudsstellen sind spärlich. Definitiv ist nur von neun Ombudsstellen bekannt, dass solche Beschwerden möglich sind und vorkommen. Immerhin fünf Ombudsstellen bieten bereits die Möglichkeit, online mitzuzeichnen (Estland, Frankreich, Luxemburg, Polen, Spanien), und zwei Länder, die Slowakei und Ungarn, wollen diese Funktion künftig anbieten. Die Berücksichtigung dieser Funktion in den Webangeboten deutet darauf hin, dass dem Mitzeichnen eine praktische Bedeutung zukommt. Onlinediskussionen spielen gegenwärtig praktisch keine Rolle bei den Ombudsstellen. Das Angebot „Le Médiateur & vous“ des französischen Ombudsmannes zeigt eine mögliche Entwicklungsrichtung auf. Anders als bei den parlamentarischen Petitionsverfahren, gibt es bei den Ombudsstellen keine Quoren als Verfahrenselement.

Tabelle IV.17 zeigt die Ergebnisse zur Bedeutung von Öffentlichkeit bei den Ombudsstellen im Überblick. Aus dieser Übersicht folgt, dass die Ombudsstellen Bulgariens, Norwegens, Ungarns, Österreichs und Estlands besonders öffentlichkeitsorientiert sind.¹¹⁹ Zu ergänzen ist, dass die Ombudsstellen nicht ausreichend als politischer Akteur gewürdigt werden, wenn der Blick nur auf den Einbezug und die Beteiligung der Öffentlichkeit gerichtet ist. In der Regel nehmen sie auch über Jahresberichte, Stellungnahmen an Ministerien und das Parlament Einfluss auf die Politik. In Norwegen, Österreich, Spanien und Ungarn können die Ombudsmänner etwa durch Sonderberichte Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen, in

Estland und Norwegen kontrollieren sie z. B. die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze.

¹¹⁹ Für die Frage, ob manche Beschwerden bei den Ombudsstellen in der Öffentlichkeit als „politisch“ wahrgenommen werden, wäre es wichtig zu wissen, ob einzelne Beschwerden massiv unterstützt werden. Die Daten der Erhebung lassen keine entsprechenden Aussagen zu. Die Befragung enthält nur einige generelle Angaben: Im jährlichen Durchschnitt über die Jahre 2006 bis 2009 gab es in Portugal ca. 12 500 Unterschriften auf 6 700 Petitionen, in der Slowakei 7 700 auf 2 500, in Spanien 75 000 auf 22 500. Laut Fragebogen sind in Luxemburg ca. 7 Prozent aller Beschwerden Sammelbeschwerden und in Litauen 10 Prozent. Für Großbritannien, Norwegen und Schweden ist nur bekannt, dass Sammelbeschwerden möglich sind.

Tabelle IV.17

Öffentlichkeit im Beschwerdeverfahren der Ombudsstellen

Land	Veröffentlichung von Entscheidungen	Veröffentlichung von Beschwerden	Gegenstand: Öffentliche Angelegenheiten	Anregungen zu Gesetzen	einzelne Petitionen im Plenum	Mitzeichnung/Sammelpetition	Öffentliche Onlinediskussion
Bulgarien	x	–	x	x	x	x	(x)
Norwegen	x	x	x	x	x	x	–
Ungarn	x	x	x	x	–	P	–
Österreich	x	–	x	x	x	–	–
Estland	x	x	–	–	x	x	–
Frankreich	x	x	–	–	–	x	(x)
Litauen	x	x	–	–	–	x	(x)
Spanien	x	–	–	x	–	x	x
Finnland	x	–	x	x	–	–	–
Luxemburg	x	–	–	–	x	x	–
Malta	x	x	–	–	x	–	–
Polen	x	–	x	–	–	x	–
Dänemark	x	–	x	–	–	–	–
Großbritannien	x	–	–	–	–	x	–
Portugal	x	–	–	–	–	x	–
Schweden	x	–	–	–	–	x	–
Slowakei	x	–	–	–	–	x/P	–
Niederlande	x	–	–	–	–	–	–
Rumänien	x	–	–	–	–	–	–
Tschechien	k. A.	–	–	–	x	–	–
vorhanden	19	6	7	6	7	12	1
nicht vorhanden		14	13	14	13	8	19
Ausbau/Planung		–	–	–	–	2	–

x = Kriterium erfüllt; P = Realisierung geplant; – = Merkmal nicht vorhanden oder nicht bekannt; k. A. = keine Angabe. Spaltenüberschriften: Veröffentlichung von Entscheidungen im Internet, Veröffentlichung von Beschwerden im Internet, Öffentliche Angelegenheiten als Gegenstand von Beschwerden, Anregungen zur Gesetzgebung als Gegenstand von Beschwerden, Diskussion einzelner Petitionen im Plenum vorgesehen/möglich?, Mitzeichnung von Petitionen vorgesehen/möglich?, Öffentliche Onlinediskussion von Beschwerden. Eingeklammerte Kreuze stehen für einfache Kommentarfunktionen, bei Frankreich handelt es sich nicht um konkrete anhängige Beschwerdeverfahren. Infostand August 2011.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

3. Ergebnisse und Empfehlungen

Die Untersuchung konnte erstmals für die 27 Staaten der Europäischen Union, Norwegen und die Schweiz aufzeigen, welche Parlamente überhaupt (und in welchen Kammern) Petitionen bearbeiten. Einschließlich der Ombudsinstitutionen wurden 59 Petitionsstellen auf gesamtstaatlicher Ebene identifiziert.

Das Petitions- und Beschwerdewesen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist von einer bemerkenswerten Dynamik gekennzeichnet. Zu der Dynamik haben selbstverständlich die Demokratisierungsprozesse in Mittel- und Südosteuropa beigetragen, die in den meisten dieser Länder zur Einrichtung von Ombuds- und Petitionsstellen beim Parlament geführt haben. Auch in weiteren acht Mitgliedstaaten der EU wurden noch nach 1980 neue Ombudsstellen gegründet – zuletzt in Luxemburg 2003. Neue Petitionsstellen wurden in einigen Ländern auch auf regionaler und lokaler Ebene eingeführt. Das Potenzial der Informations- und Kommunikationstechnik, insbesondere des Internets, wird zunehmend genutzt. Die weitreichenden Reformen beim Deutschen Bundestag, im französischen Ombudswesen und bei den regionalen Parlamenten Großbritanniens sind beispielhaft. Alle Ombudsstellen verfügen heute über ein umfangreiches oder sehr umfangreiches Internetangebot. Das ist bei den Petitionsstellen der Parlamente allerdings noch nicht selbstverständlich und wird auch nicht von allen Petitionsstellen angestrebt.

3.1 Konstellationen der Modernisierung

Die bei den Parlamenten angesiedelten Petitionssysteme sind historisch gewachsen. Mit einigem Recht lässt sich behaupten, dass jedes dieser Petitionssysteme einen Sonderfall darstellt. Dennoch lassen sich auch Gruppen mit typischen Gemeinsamkeiten identifizieren. Schon rein oberflächlich lassen sich drei Konstellationen unterscheiden: eine, bei der sowohl das Parlament Petitionen entgegennimmt und bearbeitet als auch eine Ombudsstelle. Das trifft auf 19 der 29 untersuchten Länder zu. Unter den von diesem Muster abweichenden zehn Ländern finden sich drei (Deutschland, Italien und die Schweiz), die keine solche Ombudsstelle kennen und sieben Länder, in denen das Parlament keine Petitionen bearbeitet, sondern allein ein nationaler Ombudsmann installiert ist. Dieses Modell findet sich in skandinavischen und davon beeinflussten baltischen Ländern sowie in Irland und Zypern.

Der Frage, ob sich das Petitionswesen in postdiktatorischen Staaten von dem der anderen Staaten der EU unterscheidet, lag die Annahme zugrunde, dass die Erfahrungen mit staatlicher Willkür und mangelnder Rechtsstaatlichkeit in einer vergleichsweise hohen formalen Verbindlichkeit der Verfahren und das mangelnde Vertrauen in das politische System sich in besonderen Anstrengungen niederschlagen könnten, das Petitionsverfahren bürgernah auszugestalten. Die Analyse konnte die Annahmen bestätigen.

Eine für den Bericht zentrale Frage lautet, was die als Protagonisten der Modernisierung (Bürgernähe und Bürgerbeteiligung) identifizierten parlamentarischen Petitionssysteme – in Deutschland, Portugal, Litauen, Luxemburg, Tschechien, der Slowakei und Bulgarien – gemeinsam haben. Umgekehrt ist zu fragen, was die parlamentarischen Petitionssysteme, die einen vergleichsweise geringen Grad an Bürgernähe aufweisen und die keine Modernisierung des Petitionswesens anstreben – darunter die in Frankreich, Spanien, Belgien, Schweiz, Malta –, gemeinsam haben könnten. Es lassen sich zwar für jeden Einzelfall Gründe anführen, diese führen aber nicht zu einer Typenbildung.¹²⁰ Selbst die naheliegende These, dass „gute“ Demokratien auf ein ebenso „gutes“ Petitions- und Beschwerdewesen achten, kann ohne Analyse der Gesamtkonstellation weder bejaht noch verneint werden. Denn ohne die Leistungsfähigkeit der Ombudsstellen, konkurrierender Petitionsstellen auf gesamtstaatlicher Ebene, direktdemokratischer Verfahren, der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Beschwerdemöglichkeiten unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene einzubeziehen, können die Petitionsstellen der Parlamente und die Qualität ihrer Beschwerdeverfahren nicht abschließend beurteilt werden.

Nur Folgendes lässt sich aussagen: Der Vergleich der parlamentarischen Petitionssysteme legt die Annahme nahe, dass Petitionssysteme mit einem spezialisierten Petitionsausschuss im Durchschnitt eher ein bürgernahes Petitionssystem betreiben und auch stärker dazu tendieren, die Öffentlichkeit – nicht nur durch das Internet – einzubinden. Petitionssysteme ohne Petitionsausschuss, und insbesondere auch die Parlamente ohne Petitionsausschuss mit Abgeordnetenfilter, sind in dieser Hinsicht deutlich weniger aktiv. Zu diesem Unterschied mag beitragen, dass Petitionssysteme mit Petitionsausschuss tendenziell etwas handlungsfähiger und durchsetzungsstärker sind, was in der Literatur mit einer starken Rolle des Parlaments gegenüber der Exekutive in diesen Ländern in Verbindung gebracht wird. Gegenbeispiele zeigen, dass hier kein deterministischer Zusammenhang vorliegt und die Zugehörigkeit zu einem der Verfahrenstypen prinzipiell weder Garant noch Hindernis für ein modernes bürgernahes Petitionssystem ist.

Der Vergleich der Petitionsstellen mit den Ombudsstellen zeigt, dass Letztere wesentlich homogener sind. Der Schutz individueller Rechte steht im Vordergrund und die Bearbeitung von Beschwerden zum Verwaltungshandeln. Die konkrete Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens unterscheidet sich bei den verschiedenen Ombudsstellen nur in Details. Die Unterschiede zwischen den Ombuds-

¹²⁰ Um dies für einige weniger bürgernahe Petitionsstellen kurz anzudeuten: Die Präsidialdemokratie in Frankreich, das „Westminster-Modell“ in Malta, das durch direktdemokratische Verfahren geprägte föderale Staatswesen der Schweiz, Sprachgemeinschaften und Autonomiebestrebungen in Belgien und Spanien und die Bedeutung der Regionen mögen das Ausbleiben entschiedener Modernisierungsanstrengungen des Petitionswesens erklären helfen, auf einen Nenner zu bringen sind die Gründe nicht.

stellen liegen eher bei zusätzlichen Funktionen, die sie erfüllen (z. B. Aufgaben der Schlichtung, Expertisen im Gesetzgebungsprozess).

Wo immer es ein Petitionswesen bei der Ersten Kammer *und* einer Ombudsstelle gibt, liegt das Petitionsniveau der Ombudsstelle höher. Keine der parlamentarischen Petitionsstellen kommt über 50 Eingaben pro 100 000 Einwohner und Jahr, während etwa zwei Drittel der Ombudsstellen darüber liegen. Alle Ombudsstellen weisen einen hohen oder mittleren Grad an Bürgernähe auf. Im direkten Vergleich zwischen der Bürgernähe der Ombudsstelle und des Petitionssystems der Ersten Kammer eines Landes liegt in jedem Fall (mit Ausnahme Litauens) die Ombudsstelle vorne. Ein hoher Grad an Bürgernähe ist selbstverständlich auch bei entsprechendem politischem Willen von den Petitionssystemen der Parlamente zu erreichen – und fünf dieser Systeme, die als sehr bürgernah eingestuft wurden, bestätigen das.

Dass Beschwerden an die Ombudsstellen im Vergleich zu den an das Parlament gerichteten Petitionen nicht so häufig öffentliche Anliegen zum Inhalt haben und dass der Einbezug der Öffentlichkeit eher selten angestrebt wird, sollte nicht darüber hinweg täuschen, dass mehr Öffentlichkeit durchaus ein Thema bei den Ombudsstellen ist. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sich die politische Bedeutung der Ombudsstellen häufig in zusätzlichen Möglichkeiten der Einflussnahme auf Legislative und Exekutive zeigt.

Ein erstaunliches Ergebnis erbrachte der Vergleich der Petitionssysteme der Ersten und Zweiten Kammern. Die Erwartung ging dahin, dass die Petitionssysteme der Zweiten Kammern stets eine vergleichsweise geringe Rolle spielen würden. Das ist jedoch nicht immer der Fall, wie die Informationen aus Belgien, Frankreich, Italien, Österreich, Rumänien, Spanien und Tschechien belegen. Das Ergebnis räumt mit einem Vorurteil auf, wirft gleichzeitig aber die Frage auf, woher die Attraktivität Zweiter Kammern als Petitionsadressat rührt.

3.2 Modernisierung durch Informationstechnik

E-Mail gehört schon heute zum Alltag im Petitionswesen. Das lässt sich von den Webangeboten nicht sagen. Lediglich zehn von 21 Petitionsstellen gaben an, über eine eigene Internetseite zu verfügen. Bei vielen Petitionsstellen besteht derzeit kein oder nur geringes Interesse am Aufbau von Internetangeboten. Das Gesamtbild wird sich etwas verändern, wenn Litauen, Luxemburg, Portugal und die Slowakei ihre diesbezüglichen Pläne umsetzen. Ein System für öffentliche E-Petitionen auf gesamtstaatlicher Ebene wie in Deutschland gibt es anderswo nicht. Die Planungen insbesondere in Litauen, aber auch in den anderen drei angesprochenen Ländern, gehen in diese Richtung und sind daher hochinteressant.

Alle Ombudsstellen verfügen über ein umfangreiches oder sehr umfangreiches Internetangebot. Was bei den

Petitionsstellen der Parlamente noch nicht selbstverständlich ist, oder auch gar nicht angestrebt wird, ist hier Standard.

Was das Mitzeichnen oder das Diskutieren von Petitionen im Internet angeht, scheinen die Petitionsstellen der Parlamente aktiver zu sein. Es ist zu vermuten, dass viele Ombudsstellen wegen ihrer Schwerpunktsetzung bei individuellen Beschwerden öffentliche Diskussionen von Beschwerden nicht unbedingt als Verbesserung ihres Angebots ansehen würden. Die französische Ombudsstelle zeigt mit ihrem neuen Dienst „Le Médiateur & vous“, wie ein erweitertes interaktives Angebot bei einer Ombudsstelle aussehen kann – ein Modell, das auch für Petitionsstellen der Parlamente interessant sein kann.

3.3 Das deutsche Petitionssystem im europäischen Vergleich

Generell weist das parlamentarische Petitionswesen in Europa so viele nationale Besonderheiten auf, dass von einem dominierenden Modell nicht gesprochen werden kann. Die Ausführungen haben gezeigt, dass in der Tat die Petitionsstellen der Parlamente – im Gegensatz zu den Ombudsstellen – relativ uneinheitlich ausgestaltet sind. Deutschland ist eines der wenigen Länder, das ohne parlamentarischen Ombudsmann auskommt (ebenso Italien und die Schweiz). Es ist auch eines von wenigen Ländern, das Quoren in das Petitionsverfahren eingeführt hat (ebenso Österreich, Portugal, Slowakei und Tschechien). Dass persönliche Beschwerden *und* politische Anliegen wie in Deutschland zum Aufgabenspektrum einer Petitionsstelle gehören, ist keine Seltenheit. Die Mehrheit der befragten Petitionsstellen bearbeiten sowohl Eingaben im Sinne der „res publica“ als auch der „res privata“.

In puncto Petitionsintensität liegt das Petitionssystem des Bundestages auf einem der oberen Plätze im Vergleich zu den Petitionssystemen anderer Parlamente. Bezieht man auch die Ombudsstellen in den Vergleich ein, was gerade im Fall Deutschlands naheliegt, da es ja keinen komplementären allgemeinzuständigen parlamentarischen Ombudsmann gibt, liegt Deutschland eher im unteren Mittelfeld.

Bei der Bürgernähe rangiert das deutsche Petitionssystem im oberen Bereich. Auffällig ist indes, dass in Deutschland die Unterstützung und Einbeziehung der Petenten während des Verfahrens vergleichsweise gering ausfällt. Hier könnten sich eine genauere Analyse der Angebote und Aktivitäten anderer Länder und eine Überprüfung auf Übertragbarkeit lohnen.

Auf der gesamtstaatlichen Ebene ragt das System Öffentlicher E-Petitionen des Bundestages innerhalb der EU heraus. Von den Ländern, die ihr Internetangebot erweitern wollen, orientiert sich Luxemburg explizit am E-Petitionssystem des Bundestages. Eine verstärkte Kommunikation der Länder, die E-Petitionssysteme neu aufbauen oder die bestehenden Angebote ausbauen, erscheint sinnvoll.

In den Erfahrungsaustausch einbezogen werden sollten unbedingt die Ombudseinrichtungen mit weitentwickelten und besonders innovativen Webangeboten – etwa der *Médiateur de la République* in Frankreich mit seinem Internetangebot „Le Médiateur & vous“. Interessant an diesem Beispiel ist unter einem politisch-strategischen Gesichtspunkt, dass die Diskussionsplattform auf der einen Seite getrennt von konkreten, laufenden Beschwerdeverfahren aufgebaut wurde, dass auf der anderen Seite aber der Ombudsmann und von ihm ausgewählte Experten dort öffentlich Präsenz zeigen und in Dialog mit den Bürgern treten.

Mit Blick auf das elektronische Petitionssystem ist mittelfristig mit Petenten zu rechnen, die erwarten, den Stand ihres Petitionsverfahrens online zu erfahren, so wie man sich heute im Internet informiert, in welchem Stadium die Lieferung einer Ware ist. In den Planungen des litauischen Parlaments wird solch einer Erwartung bereits Rechnung getragen. Es wird in Aussicht gestellt, dass die Nutzer des Systems den Fortgang des Verfahrens mitverfolgen und sich über den Gang des Verfahrens informieren können (durch Hol- und Bringdienste), und es möglich sein soll, Petitionen zu überarbeiten, zu ergänzen oder auch zurückzuziehen. Das hier aufscheinende informationstechnische Ideal, das auf das Petitionssystem übertragen wird, ist an durchgängiger Nutzereinbindung, Flexibilität und Reversibilität orientiert. Ob damit auch ein angemessenes Leitbild für die Weiterentwicklung des deutschen E-Petitionssystems gegeben ist, wäre zu prüfen.

Zu einem intensivierten internationalen Austausch zum gewollten oder auch nichtintendierten Funktionswandel des Petitionswesens in Zeiten des Internets, wie er sich in diesen Innovationen, aber auch in den Meinungsäußerungen zahlreicher befragter Experten abzeichnet, wird geraten.¹²¹

4. Anhang: Fallstudie Portugal

Mit der Nelkenrevolution 1974 wurde die mehr als vierzig Jahre andauernde Diktatur beendet und der Übergang von einem autoritären zu einem demokratischen System in die Wege geleitet (zum politischen System insgesamt Fonseca 2009). 1976 trat die derzeit gültige Verfassung Portugals in Kraft.

Da Fonseca betrachtet die politische Kultur des Landes als noch stark durch die langen Jahre der Diktatur geprägt. Nach revolutionärer Aufbruchsstimmung und einer nachfolgenden Desillusionierung sei Unzufriedenheit in Bezug auf Funktionsweise und Leistungsfähigkeit der Demokratie aufgekommen (Fonseca 2009, S. 800). Die vergleichende Europaforschung fügt dem die Einschätzung hinzu, dass Portugal zu den Ländern mit einem der niedrigsten Partizipationsniveaus in Europa gehört (Gabriel/Völkl 2008, S. 284 f.). Eine 1997 durchgeführte

¹²¹ Weitere Forschungsfragen werden in Kapitel IV.5.3 angesprochen.

repräsentative Befragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Universität Lissabon kam sogar zu dem Schluss, dass die Beziehung zwischen Regierenden und Regierten überraschenderweise noch sehr stark dem Muster liberaloligarchischer Verhältnisse des 19. Jahrhunderts ähnelte (Cabral 2000, S. 110). Der Untersuchung zufolge würden z. B. 56 Prozent der Befragten nie an einem Streik und 59 Prozent nie an einer Straßendemonstration teilnehmen, und 38 Prozent würden auch keine Petition unterzeichnen. Immerhin 21 Prozent gaben an, bereits Petitionen gezeichnet zu haben (S. 99), was für eine gewisse Popularität dieses Verfahrens spricht.

Die Nutzung der direktdemokratischen Verfahren, die in der Verfassung seit 1989 (Artikel 115 u. 176) vorgesehen sind, weist in die gleiche Richtung. Aufgrund der geringen Beteiligung hatte keines der bisher durchgeführten Referenden Bindungswirkung (Fonseca 2009, S. 789), und auch der Möglichkeit, über ein Referendum (nach Artikel 176) einen Gesetzentwurf zu initiieren, komme, so der Politikwissenschaftler Ismayr, im politischen Alltag des Landes keine Relevanz zu (Ismayr 2009b, S. 41).

Eine zentrale Aufgabe demokratischer Politik sieht da Fonseca deshalb in der Einführung vertrauensschaffender Strukturen und Mechanismen zwischen Bürgern und Institutionen (Fonseca 2009, S. 814). Die Entwicklung des parlamentarischen Petitionswesens in Portugal ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

Es wird zunächst auf das Petitionssystem beim Parlament und anschließend auf die Ombudsstelle eingegangen. Die Informationen, soweit sie nicht aus der zitierten wissenschaftlichen Literatur stammen, gehen auf die Erhebung und ergänzende Mitteilungen des Parlaments bzw. der Ombudsstelle zurück.¹²² In der folgenden Tabelle IV.18 werden vorab einige Eckdaten zum parlamentarischen Petitionssystem Portugals zusammengestellt.

4.1 Das Petitionssystem des Parlaments

Rechtliche Grundlagen und Reformen seit 1976

Das Petitionsrecht ist in Portugal sowohl in der Verfassung, auf einfacher Gesetzesebene und in der Geschäftsordnung des Parlaments verankert. Das Petitionssystem wurde lange Zeit als äußerst frustrierend erlebt, weil die Behandlung der Petitionen oft über Legislaturperioden verschleppt wurde und ohne praktische Ergebnisse blieb.¹²³ Durch schrittweise Reformen konnte die Situation verbessert werden.

¹²² Den Fragebogen und weitere Nachfragen an das Parlament beantwortete das Direktorat für Technische Unterstützung und Sekretariatsdienste des portugiesischen Parlaments. Den Fragebogen und weitere Nachfragen an die Ombudsstelle beantwortete das Kabinett des portugiesischen Ombudsmannes.

¹²³ Zu Beginn der IX. Legislaturperiode 2002 waren noch 135 Petitionen aus früheren Legislaturperioden anhängig: 29 aus der VI. Legislaturperiode (1991–1995), 52 aus der VII. (1995 bis 1999) und 54 aus der VIII. (1999–2002) (Ribeiro 2008, S. 32).

Tabelle IV.18

Steckbrief zum Petitionssystem Portugals

Merkmale	parl. Petitionssystem	parl. Ombudsmann
Typ	kein Petitionsausschuss (mehr); Gruppe „post-diktatorischer“ Staaten	weitgehend dem klassischen Modell des Ombudsmannes entsprechend
personelle Stärke	keine genaue Aussage möglich, da Petitionen in Fachausschüssen behandelt werden	ca. 70 Personen
rechtliche Grundlage	Verfassung: Artikel 52, 178 (3) und 270 Gesetz: Nr. 43/90 vom 10.8.1990, ergänzt durch Nr. 6/93, 15/2003 und 45/2007 Geschäftsordnung des Parlaments	Verfassung: Artikel 23 Gesetz: Nr. 9/91 (Estatuto do Provedor de Justiça) vom 9.4.1991 (mit Änderungen 1996 und 2005) Organgesetz: 279/93
eingegangene Petitionen	< 100 (2009) Ø 2006–2009 = 140	> 6.700 Ø 2006–2009 = 6.691
Petitionsintensität	1,32 Petitionen auf 100 000 Bürger	63,12 Petitionen auf 100.000 Bürger
Typ Anliegen	60 % „res publica“, 40 % „res privata“	beide Formen sind möglich
Petitionen als Instrument der Bürgerbeteiligung	deutlich ausgeprägt	marginal
Formale Verbindlichkeit	hoch	mittel
Bürgernähe	hoch	hoch
Neuere oder geplante Maßnahmen für mehr Bürgernähe (nicht Internet)	keine Planungen	Kooperation mit dem Dachverband der portugiesischer Kommunen, um vor Ort das Petitionswesen bekannter zu machen und das Einreichen zu erleichtern
Umfang des Internetangebots	hoch	mittel
Ausbau der Onlinefunktionen	Einführung eines Diskussionsforums (noch in der Diskussion)	keine Planung neuer Funktionen, aber ein Interesse an ständiger Verbesserung des Webauftritts.
Bemerkenswertes und Besonderheiten	Große Bedeutung von Quoren: Petitionen, die von mehr als 4 000 Personen unterstützt werden, müssen im Plenum diskutiert werden. Petitionen mit mehr als 1 000 Unterschriften führen zu einer Anhörung des Petenten und werden im Amtsblatt des Parlaments veröffentlicht. Überdurchschnittlich starker Einbezug des Petenten während des Verfahrens.	Eine Beschwerde kann mündlich eingereicht werden; anschließend wird sie in einem offiziellen Dokument verschriftlicht. An die Ombudsstelle werden von vielen Petitionsstellen Beschwerden zur Bearbeitung weitergeleitet.

Die Angaben dieser Tabelle beruhen auf den beantworteten Fragebögen, den darauf aufbauenden Indikatoren sowie zusätzlichen Auskünften des portugiesischen Parlaments und des Ombudsmannkabinetts.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

Nach 1976 kam es zu einigen Verfassungsänderungen, die auch das Petitionsrecht betrafen. Zwar gab es bereits im Kontext der Verfassungsreform von 1982 heftige Debatten über die Informationsrechte der Petenten im Petitionsverfahren und über die Behandlung von Sammelpetitionen im Plenum des Parlaments. Aber erst in der Verfassungsänderung von 1989 wurden diese Punkte aufgenommen, wobei die konkreten Bestimmungen in einem eigenen Gesetz erfolgen sollten. In der dritten Verfassungsreform aus dem Jahre 1997 wurden dann noch die zügige Bearbeitung von Petitionen und das Recht der Petenten, über das Ergebnis informiert zu werden, aufgenommen. In einer Änderung der Verfassung aus dem Jahr 2004 wurden die Regierungsorgane der autonomen Regionen (Azoren, Madeira) als mögliche Petitionsadressaten hinzugenommen.

Das Petitionsgesetz, das 1990 in Kraft trat (Lei 43/90), wurde wiederholt durch weitere Gesetze verändert (Lei 6/93, 15/2003 u. 45/2007). In dem Gesetz 15/2003, das 2004 in Kraft trat, wurde neben beachtlichen Verfahrensänderungen auch die elektronische Einreichung von Petitionen geregelt (Ribeiro 2008, S. 2 ff.).¹²⁴ In dem Gesetz aus dem Jahre 2007 wurden weitere Änderungen vorgeschrieben, die sowohl das parlamentarische Intranet als auch das öffentliche Internetangebot betrafen.

„In August 2007 there was a new amendment to the law which established that the parliament must have a complete and simple computerised registration system for receiving petitions and handling the applicable procedure and that the system must provide complete information about the data contained in all the petitions which are made, including their full text and information about the procedure in relation to each of them, and centralise the data which is available in all of the departments and services involved. It also prescribed the possibility of adhesion. So, we changed the design by the end of 2007 and in 2008 we added more information through internal databases and creating web services“ (Mitteilung des Direktorats für Technische Unterstützung und Sekretariatsdienste, 13. November 2010).

Das Petitionsverfahren

Zugelassen als Petitionen sind sowohl private Beschwerden als auch öffentliche Anliegen. Empfänger von Petitionen an das Parlament ist immer der Kammerpräsident. Er leitet die Petitionen an einen geeigneten Fachausschuss weiter. Der 1989 eingerichtete spezialisierte Petitionsausschuss war 1995 aufgelöst worden.¹²⁵ Bei den

¹²⁴ Ergänzt sei, dass auch die Geschäftsordnung des Parlaments mehrfach geändert wurde, zuletzt 2007. Für das Petitionsthema ist das insofern von Belang, als damit eine schnellere Behandlung von Petitionen im Parlament ermöglicht wurde („a strong and successful effort to increase the speed by which citizens' petitions were considered“; Filipe 2009, S. 8).

¹²⁵ Die Entscheidung wurde damit begründet, dass Fachausschüsse in der jeweiligen Sache kompetenter sein könnten. Eine gewisse Rolle spielte auch der Umstand, dass im Petitionsausschuss einerseits sehr viel Arbeit zu leisten war, ihm andererseits aber nur geringe politische Bedeutung beigemessen wurde. Die derzeitige Praxis hat sich indes bewährt (Mitteilung des Direktorats für Technische Unterstützung und Sekretariatsdienste 9. September 2011).

Fachausschüssen verfassen zugehörige Dienststellen zunächst einen Bericht über die Zulässigkeit der Petition. Auf dieser Grundlage entscheidet der Ausschuss dann über die Annahme und Bearbeitung. Es besteht die Pflicht, Petitionen entgegenzunehmen, sie inhaltlich zu prüfen, sie innerhalb von 60 Tagen zu bearbeiten und den Petenten über den Bescheid zu informieren. Die faktische Bearbeitungszeit wird, laut Befragung, noch häufig als zu lang angesehen. Der mit der Bearbeitung der Petition betraute Fachausschuss schließt diese auch formal ab. In den Jahren von 2006 bis 2008 gingen im Parlament jährlich zwischen 80 und 150 Petitionen ein, von denen ca. 70 Prozent bearbeitet wurden. Etwa 60 Prozent der Eingaben beziehen sich auf öffentliche und 40 Prozent auf private Angelegenheiten. Im Jahr 2009 wurden 56 Petitionen neu eingereicht. Davon wurden 14 von nur einer Person unterzeichnet. Von den Sammelpetitionen wurden zwölf von weniger als 4 000 Personen mitgezeichnet, 30 Petitionen wurden von mehr als 4 000 Bürgern unterstützt (Mitteilung des Direktorats für Technische Unterstützung und Sekretariatsdienste 13. November 2010).

Innerhalb des Verfahrens spielt die Anzahl der Unterzeichner eine wichtige Rolle.

- Petitionen, die von mehr als 4 000 Personen unterstützt werden, müssen im Plenum diskutiert werden, was nicht ausschließt, dass auch Petitionen mit weniger Unterschriften dort diskutiert werden. 2009 wurden 29 Petitionen im Plenum diskutiert, von denen eine z. B. nur von 427 Bürgern gezeichnet war.¹²⁶
- Wenn eine Petition von mehr als 1 000 Bürgerinnen und Bürgern unterzeichnet ist, so ist eine Anhörung der Petenten bzw. einer Delegation in einer öffentlichen Sitzung des Ausschusses zwingend. In der Praxis kommt es häufig vor, dass solche Anhörungen auch dann stattfinden, wenn das Quorum nicht erreicht wird.
- Außerdem müssen Petitionen mit mehr als 1 000 Unterstützern im vollen Wortlaut im offiziellen Amtsblatt des Parlaments (Diário da Assembleia da República) veröffentlicht werden.

Soziale Angelegenheiten, Gesundheit und Erziehung sind die Bereiche, in denen Petitionen häufig viele Mitzeichner finden. Eine Petition zur Berechnung der Rentenformel stand 2009 mit fast 16 000 Mitzeichnern an der Spitze, gefolgt von einer Petition zum Erziehungswesen mit 13 500 Unterschriften und einer zum Gesundheitsbereich, bei der es um Steuervergünstigungen bei chronischen Krankheiten ging.

Die Ausgestaltung des Verfahrens ist bemerkenswert bürgernah: Petitionen können persönlich, postalisch oder per E-Mail sowie per Onlineformular eingereicht werden. Pe-

¹²⁶ Ribeiro kritisiert ein solches Quorum und spricht sich dafür aus, dass eine Behandlung im Plenum immer von der Sache her zu rechtfertigen sein sollte, etwa wegen eines mit dem Anliegen verbundenen öffentlichen Interesses (Ribeiro 2008, S. 47). Tatsächlich kann man sich vorstellen, dass gerade bei einem so niedrigen Quorum auch Petitionen den Weg ins Plenum schaffen, die nur von geringem öffentlichem Interesse sind.

tenten haben verschiedene Möglichkeiten, sich über das laufende Verfahren zu informieren und werden auch in das Verfahren einbezogen. Sie können sich über den Bearbeitungsstand ihrer Petition per E-Mail, postalisch, telefonisch, im Internet und über Printerzeugnisse des Parlaments informieren und erhalten die Möglichkeit der Dokumenteneinsicht. Über Anhörungen und persönliche Stellungnahmen können sie aktiv in den Prozess eingebunden sein. Zieht man die Indikatoren für „formale Verbindlichkeit“ und „Bürgernähe“ heran, erzielt das Petitionssystem hohe Werte und liegt im Vergleich mit den anderen Petitionssystemen, für die wir die entsprechenden Informationen haben, an dritter bzw. vierter Stelle (Tabelle IV.4 u. IV.5).

Das Onlinepetitionssystem

Das Onlinepetitionssystem ist auch vor dem Hintergrund der Einführung moderner Informations- und Kommunikationstechnik im Parlament zu sehen. Intranet- und Internetangebot werden von einem eigenen Informatikzentrum des Parlaments entwickelt und betreut. Anfang der 1990er Jahre wurde eine Parlamentsreform auf den Weg gebracht, zu deren Zielen Bürgernähe und Transparenz

gehörten und in der bewusst auf Informations- und Kommunikationstechniken zum Erreichen dieser Ziele gesetzt wurde. Bei den Reformen ging es intern um die Informatisierung von Arbeitsgängen und den Aufbau eines Parlamentsnetzwerks. 2002 gab es bereits ein Intranet für die Parlamentarier. Durch eine Entscheidung im Parlament, die von allen parlamentarischen Gruppen getragen wurde (Resolution 68/2003), wurden die Ziele weiter konkretisiert: etwa das Amtsblatt nur noch elektronisch anzubieten, die Protokolle der Plenarsitzungen online zur Verfügung zu stellen, digitale Signaturen einzuführen, das Parlamentsnetzwerk von den Sitzen des Plenums aus zugänglich zu machen, persönliche Webseiten mit Blog für die Abgeordneten einzurichten und anderes mehr. Leston-Bandeira (2007, S. 404) weist darauf hin, dass es im Wesentlichen der Initiative eines Abgeordneten, José Magalhães, den sie als „ICT Champion“ bezeichnet, zu verdanken war, dass dieser Vorstoß zustande kam. Die erste Website des Parlaments gab es 1996, eine umfassende Neugestaltung fand nach 2007 statt. Auf der Homepage des Parlaments gibt es unter dem Themenabschnitt „Parlamentsaktivitäten und Gesetzgebungsverfahren“ eine eigene Petitionswebseite (Abbildung IV.2).

Abbildung IV.2

Petitionswebseite des portugiesischen Parlaments

The screenshot shows the website of the Portuguese Parliament (AR - Assembleia da República). The main content area is titled "Actividade Parlamentar e Processo Legislativo" and "Petições". It includes a search bar and a form for submitting a petition. The form fields include:

- Legislatura: XII [2011-06-20 a]
- Sessão Legislativa: 1
- Nº: []
- Assunto: []
- Petições Entradas: De [] a [] (aaaa-mm-dd)
- Situação da Petição: Na A.R. [] Na Comissão []
- Comissão: []
- Peticionantes: 1º Peticionante [] Nº. de Assinaturas de [] a []
- Admissibilidade: []
- Debate em Plenário: Debate [] Nº. de Assinaturas []

 Below the form are buttons for "Pesquisar" and "Limpar". The search results show 19 records. The table below displays the first two records:

Nº	Data	Título	Situação
19/XII/1	2011-07-26	Solicitam a aprovação de uma lei de amnistia para as infracções disciplinares cometidas por militares por motivo do associativismo representativo das Forças Armadas,	Aguarda deliberação sobre a sua admissibilidade
18/XII/1	2011-07-13	Solicitam a constituição de um Governo de iniciativa presidencial liderado por Medina Carreira, com apoio parlamentar maioritário,	Concluída

Quelle: www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx (1.8.2011)

Die vollständigen Petitionstexte werden über diese Seite öffentlich zugänglich gemacht, dazu die Zahl der Mitzeichner und der Bearbeitungsstatus. Einträge zu abgeschlossenen Petitionen enthalten Informationen zum Entscheid. Eine Suchmaske erleichtert die kriteriengeleitete Suche nach eingegangenen Petitionen. Hier befindet sich auch der Link zum Onlineformular für die Einreichung von Petitionen. Eine Petition kann nach Bekanntmachung in einem Zeitraum von 30 Tagen mitgezeichnet werden. Das kann auch elektronisch geschehen und entweder über die Website oder per E-Mail erfolgen.¹²⁷

Das Onlinpetitionssystem hatte sofort nach seiner Einführung zu Beginn der 10. Legislaturperiode 2005 einen enormen Erfolg. Die Zahl der eingereichten Petitionen stieg sprunghaft an. Im Zeitraum von 2005 bis 2007 wurden über das Webformular 374 Petitionen eingereicht, konventionell nur 140. Diese Zahlen muss man daran messen, dass in der gesamten neunten Legislaturperiode (2002 bis 2005) insgesamt nur 113 Petitionen eingereicht worden waren. Seit 2006 gibt es eine Vorprüfung der Petitionen durch einen parlamentarischen Dienst. Von den 140 konventionell eingereichten Petitionen wurden 16 nicht zugelassen, von den 374 elektronisch eingereichten Petitionen wurden 55 nicht zugelassen und 42 Anliegen erledigten sich durch direkte Mitteilungen des parlamentarischen Dienstes an die Petenten (Ribeiro 2008, S. 15).

Den Zahlen des Fragebogens folgend wurden im Jahr 2007 besonders viele Petitionen eingereicht und bearbeitet. Im Folgejahr 2008 ging das Petitionsaufkommen leicht zurück. Im Wahljahr 2009 wurde ein Tiefstand erreicht. Das mag an konjunkturellen Schwankungen liegen und vielleicht auch daran, dass der Reiz des Neuen bei den elektronischen Petitionen nicht mehr gegeben ist.

Ribeiro weist auf einen Wandel des Petitionssystems hin. Von den 113 Petitionen der neunten Legislaturperiode (2002 bis 2005) wurden 33 von Einzelnen eingereicht. Bei den meisten dieser Petitionen ging es um öffentliche Angelegenheiten. Häufig wurden gesetzgeberische Maßnahmen verlangt. 75 Petitionen wurden als Sammelpetitionen qualifiziert, von denen 48 auf über 4 000 Mitzeichner kamen (also im Plenum des Parlaments zu behandeln waren). 5 Petitionen wurden von juristischen Personen eingereicht. Mit der Einführung elektronischer Petitionen änderte sich das: Jetzt sind Sammelpetitionen die Ausnahme und von Einzelnen eingereichte Petitionen überwiegen bei Weitem. Bei den meisten Eingaben geht es um den Schutz der politischen Rechte in Verbindung mit persönlichen Interessen. Die Zahl der online eingereichten Sammelpetitionen ist sehr gering (Ribeiro 2008, S. 19 f.).

Zusätzlich zum bisherigen Onlineangebot ist ein Diskussionsforum angedacht. Entscheidungen über die genaue Funktionalität und das einzusetzende technische System

sind noch nicht gefallen (Mitteilung Direktorat für Technische Unterstützung und Sekretariatsdienste vom 9. Oktober 2010). Die Motivation, ein solches Forum einzurichten, liegt nach Aussagen des portugiesischen Parlaments bei der damit erwarteten Erhöhung der Transparenz des Verfahrens. Erfahrungen mit ähnlichen Diskussionsforen gibt es in Portugal bezogen auf Gesetzesentwürfe, die auf diese Weise von den Parlamentsausschüssen zur Diskussion gestellt werden.¹²⁸ Bedienstete der Ausschüsse moderieren die Onlinediskussionen. Es ist davon auszugehen, dass ein Onlineforum für die Diskussion von Petitionen sich an diesem Modell ausrichten wird (Mitteilung Direktorat für Technische Unterstützung und Sekretariatsdienste vom 9. September 2011).

4.2 Das Petitionssystem des Provedor de Justiça

Die portugiesische Ombudsstelle des „Provedor de Justiça“ gibt es seit 1975 – verfassungsrechtlich verankert und per Gesetz geregelt. Dem Ombudsmann stehen zwei Stellvertreter, ein Kabinett, 40 Rechtsberater, sechs Koordinatoren sowie weitere administrative Mitarbeiter zur Seite (insgesamt 73 Personen). Die Stelle ist sowohl für die nationale als auch für die regionale und lokale Ebene zuständig. Über obligatorische Jahresberichte und Spezialberichte ist sie in das parlamentarische Geschehen eingebunden. Sie bearbeitet Verwaltungsbeschwerden, Verstöße gegen Menschenrechte und betreibt in Einzelfällen auch Konfliktschlichtung. Als wichtigste Funktionen wurden in der Befragung der Schutz individueller Rechte, die verbesserte Kommunikation zwischen Bürger und Staat, die Schlichtung von Konflikten sowie die Seismografenfunktion angegeben.

Von seinem Aufgabenspektrum her ist der Ombudsmann nicht darauf beschränkt, nur konkrete, individuelle Fälle zu behandeln. Seine Zuständigkeit erstreckt sich auch auf öffentliche Angelegenheiten.

„[...] the Ombudsman is not restricted to intervening in concrete, individual cases; rather, his/her action can have a broad scope and general impact. It is important to consider the following competences and powers attributed to the Ombudsman by its Statute:

- ability to act on his/her own initiative, irrespective of a complaint;
- possibility to make recommendations of a legislative nature, i.e. to recommend a legal interpretation or modification or the adoption of new legislation;
- power to request the Constitutional Court to review compliance with the Constitution of legal rules and omissions;

¹²⁷ In Portugal wurde darüber diskutiert, digitale Signaturen für die Authentifizierung von Petitionen zu verlangen. Bislang wurden digitale Signaturen aber nur im internen Parliamentsystem eingeführt.

¹²⁸ Die Politikwissenschaftlerin Leston-Bandeira (2007, S. 415) erläutert: „Committees can promote a debate online (an online forum), particularly on bills that have to be put forward to public discussion, such as any bill that deals with labour legislation (as determined by the Constitution)“.

- competence to issue opinions, at the request of the Parliament, on any matter relating to its activity;
- competence to intervene in the protection of collective or diffuse interests whenever a public entity is involved (e.g. protection of the environment)“ (Mitteilung der portugiesischen Ombudsstelle 22. Oktober 2010).

Für das Parlament ist der Ombudsmann des Weiteren eine beratende Stelle, deren Meinung eingeholt werden kann. Darüber hinaus spielen auch Sammelpetitionen, die sich auf Gesetzesnovellen beziehen, eine gewisse Rolle im politischen Geschehen. 2008/2009 z. B. wurden Gesetze im Bereich öffentlicher Beschäftigung verändert, was zu einer Petition mit ca. 12 000 und einer anderen mit 1 500 Petenten führte. Eine Gesetzesänderung aus dem Jahre 2009, die die Koordinierung von Sicherheits- und Gesundheitsmaßnahmen im Baugewerbe betraf, wurde von 540 Petenten unterstützt.

Beschwerden können schriftlich oder mündlich eingereicht werden. Mündliche Einreichungen werden anschließend als offizielles Schriftstück fixiert. Beschwerden dürfen nicht anonym erfolgen, d. h., sie müssen immer die Identität und Adresse des Beschwerdeführers enthalten und „wann immer möglich“ unterschrieben sein. Der Ombudsmann nimmt auch Beschwerden entgegen, die ihm von anderen Einrichtungen übermittelt werden. Auch die Regierung und der Staatspräsident erhalten und bearbeiten Petitionen (Verf. Artikel 52 u. Gesetz Artikel 8). Petitionen an diese Stellen können an den Ombudsmann weitergegeben werden, wenn er von der Sache her zuständig ist, und tatsächlich ist es kein Einzelfall, dass der Ombudsmann sich mit vom Präsidenten weitergeleiteten Petitionen befasst. Es kommt auch vor, dass ein Fachausschuss nach anfänglicher Befassung mit einer Petition diese an den Ombudsmann weitergibt. „Sometimes (not often) the Parliament forwards petitions to the Ombudsman, but the Ombudsman never forwards petitions to the Parliament“ (Mitteilung des portugiesischen Parlaments 9. Oktober 2010). Diese Formen der Kooperation sind in den entsprechenden Gesetzen verankert. An die Staatsanwaltschaft gerichtete Beschwerden, die in den Zuständigkeitsbereich des Ombudsmanns fallen, werden diesem umgehend zugeleitet.

In den Jahren zwischen 2006 und 2009 gingen jährlich 6 000 bis 7 000 Beschwerden ein, von denen jeweils etwas mehr als 80 Prozent zum Bearbeitungsprozess zugelassen wurden. Die Zahl der hinter den Beschwerden stehenden Personen variierte stark. Während im Jahr 2008 hinter den 6 942 Beschwerden 8 668 Personen standen, wurde eine vergleichbare Anzahl von Beschwerden (6 731) im Jahr 2009 von mehr als 23 000 Personen unterzeichnet. Eine dieser Beschwerden wurde von ca. 12 000 Personen unterstützt.

Beschwerden beim portugiesischen Ombudsmann können über jeden erdenklichen Weg, d. h. persönlich, schriftlich, telefonisch, per E-Mail, Fax oder über ein Onlineformular eingereicht werden. In den autonomen

Regionen (Azoren und Madeira) gibt es lokale Außenstellen der Ombudseinrichtung. Um die Erreichbarkeit und Bürgernähe der Institution zu erhöhen, wurden kürzlich Vereinbarungen zur Zusammenarbeit mit dem Dachverband der portugiesischer Kommunen getroffen, wonach die lokalen Einrichtungen die Aufgaben und die Kompetenzen des portugiesischen Ombudsmannes bekannt machen, den Zugang zum Onlineformular bereitstellen sowie den Bürgerinnen und Bürgern Hilfestellung beim Ausfüllen des Formulars bieten. Außerdem gibt es extra Hotlines für alte Menschen und Kinder.

Ein fester Bestandteil des Beschwerdeverfahrens ist es, die Beschwerdeführer regelmäßig, gewöhnlich per E-Mail, über den Bearbeitungsstand zu informieren. Darüber hinaus können die Beschwerdeführer den aktuellen Stand auch postalisch, telefonisch und per E-Mail in Erfahrung bringen. Durch die Möglichkeit der Dokumenteneinsicht, der persönlichen Stellungnahme sowie der Teilnahme an Anhörungen werden die Beschwerdeführer auch aktiv in den Bearbeitungsprozess eingebunden. Ihnen ist es auch erlaubt, zu jedem Zeitpunkt, entsprechend der aktuellen Entwicklung im Verfahren, neue Informationen einzubringen. Laut interner Vorschrift muss das Verfahren innerhalb von zwölf Monaten zu einer abschließenden Entscheidung führen, die dem Beschwerdeführer mitgeteilt werden muss. Der überwiegende Teil der Beschwerden (84 Prozent) benötigt eine Bearbeitungszeit zwischen einem und sechs Monaten. Statistiken für das Jahr 2009 besagen, dass die vorgegebene Frist nicht immer eingehalten wird. Die Spanne liegt zwischen einem Tag und mehr als zwei Jahren.

Auf der Internetseite des Ombudsmannes (www.provedorjus.pt) können sich die Bürgerinnen und Bürger ausführlich über die Eingabemodalitäten informieren, Beschwerden online einreichen und exemplarisch Untersuchungen und Bescheide nachlesen. Es werden nicht alle Entschiede auf der Website veröffentlicht. In der Regel werden die Empfehlungen des Ombudsmannes veröffentlicht, die üblicherweise Angelegenheiten betreffen, in denen keine sofortige Abhilfe möglich war. Außerdem werden Forderungen des Ombudsmannes an den Verfassungsgerichtshof, die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zu überprüfen, sowie Stellungnahmen gegenüber dem Parlament veröffentlicht. Der Ombudsmann kann selbstverständlich auch weitere Dokumente öffentlich zugänglich machen, wenn er das für richtig erachtet. Ein weiterer Ausbau der Internetfunktionalitäten ist nicht konkret geplant, aber es gibt ein Interesse daran, das Webangebot ständig zu verbessern. Derzeit wird insbesondere überlegt, wie der Zugang des Bürgers zu den Informationen, die seine Beschwerde betreffen, über das Internet verbessert werden kann.

4.3 Abschließende Einschätzung

Portugal erscheint als Land, dessen Partizipationsniveau als vergleichsweise gering eingestuft wird, das aber erkennbare Anstrengungen unternimmt, durch gesetzliche

Reformen und den Einsatz moderner Informationstechnik die Bürger stärker einzubinden. Auf der Website des Parlaments ist es nicht nur möglich Petitionen, sondern auch Gesetzesinitiativen sowie Fragen und Anträge an die Regierung über ein Onlineformular einzureichen. Auch in anderen Bereichen wird auf elektronische Kommunikationssysteme gesetzt.¹²⁹ Das gut ausgebaute Internetangebot steht in gewissem Kontrast zur tatsächlichen Internetnutzung, bei der Portugal unter den westeuropäischen Ländern das Schlusslicht bildet. Im Jahr 2010 nutzten lediglich 47 Prozent der portugiesischen Bevölkerung regelmäßig das Internet (Eurostat 2011b).¹³⁰

Im Petitionswesen wird dementsprechend auch nicht einseitig auf das Internet gesetzt – man denke etwa an die mündliche Einreichung von Petitionen oder die Stärkung der Zusammenarbeit mit lokalen Behörden. Aber es wird deutlich, dass die Möglichkeiten elektronischer Partizipation wichtig genommen werden, um die Beziehung der Bürger zur Politik zu verbessern. Das spiegelt sich auch in der positiven Bewertung des Einsatzes moderner Informationstechnik durch die befragten Experten wider, die damit insbesondere die Erwartung erhöhter Transparenz des Petitionsverfahrens verbinden.

Vergleicht man die beiden Einrichtungen, so ist von einer größeren Bedeutung der Ombudsstelle – gemessen an Eingaben und personeller Ausstattung – auszugehen. Von den Aufgaben her könnte es gewisse Überschneidungen geben. Beide Institutionen beschäftigen sich sowohl mit privaten als auch öffentlichen Anliegen, wobei von den Schwerpunkten her das Parlament relativ gesehen mehr mit öffentlichen Angelegenheiten zu tun hat und die Ombudsstelle mehr mit privaten Beschwerden.

5. Anhang: Erhebung, Indikatoren, offene Forschungsfragen

5.1 Datenerhebung

Für die Ombudsstellen und parlamentarischen Petitionsstellen wurden zwei nur leicht voneinander abweichende Fragebögen erstellt. Die Fragebögen enthalten überwiegend geschlossene Fragen mit Platz für Erklärungen und Zusatzinformationen der Antwortenden. Dazu kommen ca. 30 vorgegebene Aussagen, zu denen die Befragten den Grad ihrer Zustimmung bzw. Ablehnung auf einer Skala von 1 bis 5 angeben sollten.

Die Fragen und Aussagen wurden zunächst auf Deutsch entwickelt und anschließend ins Englische übersetzt. Die Übersetzung wurde durch einen Muttersprachler überprüft. Vor der Anwendung wurde der Fragebogen einem Pretest unterzogen, an dem das TAB, der Petitionsaus-

schuss des Deutschen Bundestages und drei Experten aus der Wissenschaft teilnahmen. Die Originalfassungen der Fragebögen findet man in Nexus (2010, S. 266 ff.).

Die Grenzen dieser schriftlichen Erhebung liegen unvermeidlich darin, dass nur ein Ausschnitt aus der komplexen Gesamtkonstellation des Petitions- und Eingabewesens Gegenstand der Befragung werden konnte und dass über eine Befragung dieser Art nicht ermittelt werden kann, inwieweit Anspruch und Wirklichkeit des Petitionssystems auseinanderklaffen. Dazu kommt, dass bei dieser Befragung nur die Sicht der Petitionsstellen, nicht aber die Sicht der Bürger und Petenten auf die Petitionssysteme erfasst wird. Weitere Unwägbarkeiten liegen darin, dass die Fragebögen außerhalb der deutschsprachigen Länder nur auf Englisch angeboten wurden, was eine Quelle von Missverständnissen sein kann (dass z. B. eine Verneinung in einem Statement überlesen wird). Zudem sind einzelne Fragen sehr stark vom Verständnis bestimmter Begriffe abhängig. Wenn etwa gefragt wird, ob „öffentliche und politische Angelegenheiten“ Gegenstand von Petitionen sein können, kann darunter durchaus Verschiedenes verstanden werden. Schließlich dürfen die subjektiven Meinungsäußerungen der Personen, die den Fragebogen ausfüllten, nicht als offizielle und validierte Aussagen über die Petitionsstelle eines Landes missverstanden werden.

Alle Parlamente und Ombudsmänner wurden vor dem Versand des Fragebogens telefonisch kontaktiert, um konkrete Ansprechpartner zu identifizieren und durch das Gespräch die Antwortbereitschaft zu erhöhen. Der Versand der Fragebögen erfolgte in der Hauptsache in der 6. Kalenderwoche 2010 (3./4. Februar). In die Auswertung konnten weiterhin die Informationen von drei Petitionsstellen einbezogen werden, die separat vom TAB erhoben wurden (beim Deutschen Bundestag, beim „House of Commons“ sowie beim „Parliamentary and Health Service Ombudsman“). Insgesamt wurden 26 Fragebögen an Ombudseinrichtungen und 38 an Parlamente verschickt. Von diesen 38 Fragebögen gingen achtundzwanzig an Erste und zehn an Zweite Parlamentskammern (Belgien, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich, Rumänien, Polen, Slowenien, Spanien, Tschechien). Der Fragebogen zum Petitionssystem des „House of Commons“ wurde im Zusammenhang mit der Länderstudie zum Vereinigten Königreich (Sturm/Fritz 2010) beantwortet.

Im Anschreiben war eine Abgabefrist von zwei Wochen angesetzt. Alle Stellen, von denen nach Ablauf dieser Frist noch keine Antwort vorlag, wurden anschließend noch einmal telefonisch kontaktiert. Bis zur Rücksendung der Fragebögen dauerte es in den meisten Fällen zwischen zwei und neun Wochen. Aus Polen gingen die ausgefüllten Fragebögen der beiden Parlamentskammern und der Ombudsstelle erst 2011 ein, was auch mit dem Flugzeugunglück von Smolensk zu tun hat, bei dem der damals amtierende Ombudsmann Janusz Kochanowski ums Leben kam. Seine Nachfolgerin, Irena Lipowicz, trat ihr Amt im Juli 2010 an. Die ausgefüllten Fragebogen der rumänischen Petitionsstellen trafen, vermittelt über die

¹²⁹ Im Rechtsbereich wurde 2009 ein elektronisches System, CITIUS, vom Justizministerium eingeführt, über das möglichst alle Schritte eines Prozesses elektronisch erfolgen sollen; im Polizeibereich wurde das System „Queixa Electrónica“ (etwa elektronische Anzeige) eingerichtet, bei dem über das Internet in bestimmten Fällen Anzeige erstattet werden kann – etwa bei häuslicher Gewalt oder Diebstahl.

¹³⁰ In der EU weisen nur Bulgarien, Griechenland und Rumänien eine geringere Internetnutzung der Bevölkerung aus.

Botschaft in Berlin, im Mai 2011 ein. Vom Parlament Zyperns wurde der Fragebogen zwar nicht bearbeitet, aber die Botschaft des Landes in Berlin informierte, dass das dortige Parlament keine Petitionen bearbeitet und allein ein nationaler Ombudsmann für Beschwerden zuständig ist.

Die Datenbasis insgesamt darf als gut bis sehr gut eingeschätzt werden: Von allen 29 Ersten Kammern liegen Informationen vor – selbst von denen, die keine Petitionen bearbeiten. Von den 21 Ersten Kammern, die Petitionen bearbeiten, liegen ausgefüllte Fragebögen vor. Damit wurde das Ziel einer Vollerhebung erreicht. Etwas eingeschränkt werden muss das positive Ergebnis, weil die Petitionsstellen nicht immer die geforderten statistischen Angaben machen konnten und manche der Antwortenden keine Bewertungen der vorgegebenen Aussagen abgeben mochten. Von den zehn angeschriebenen Zweiten Kam-

mern antworteten acht Stellen. 20 der 26 angeschriebenen Ombudsstellen nahmen an der Befragung teil.

In den angeschriebenen Institutionen wurden die Fragebögen von unterschiedlichen Stellen ausgefüllt (Tabelle IV.19). Für das Petitionssystem des Deutschen Bundestages füllte der stellvertretende Leiter des Sekretariats des Petitionsausschusses die „Faktenfragen“ des Fragebogens aus. Die Wertungsfragen wurden der Vorsitzenden und dem stellvertretenden Vorsitzenden sowie den fünf Obleuten des Petitionsausschusses mit der Bitte um Beantwortung übersandt. Vier Antworten konnten in die Auswertung einbezogen werden. Nach Sichtung der Fragebögen wurden in einigen Fällen die Personen, die den Fragebogen ausgefüllt hatten, noch um Klärungen und zusätzliche Informationen gebeten (Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Litauen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Tschechien).

Tabelle IV.19

Auf die Befragung antwortende Stellen EU27+2

Land	Erste Kammer	Ombudsstelle	Zweite Kammer
Belgien	Sekretariat des Petitionsausschusses des Repräsentantenhauses	keine Antwort	Rechtsabteilung des Senats
Bulgarien	Ausschuss für Menschenrechte, Religion, Bürgerbeschwerden und Petitionen*	Experte aus der Verwaltung	keine 2. Kammer
Dänemark	Rechts- und Parlamentsbüro des dänischen Parlaments	Rechtsabteilung	keine 2. Kammer
Deutschland	Ausschusssekretariat und vier Mitglieder des Petitionsausschusses	keine Ombudsstelle	keine 2. Kammer
Estland	Kanzlei des Parlaments (Forschungsabteilung)	Ombudsmannbüro	keine 2. Kammer
Finnland	Wissenschaftlicher Dienst des Parlaments	Ombudsmannbüro „referendary counsellor“	keine 2. Kammer
Frankreich	Rechtsabteilung der Nationalversammlung	Abteilung für internationale Angelegenheiten*	Kabinett des Präsidenten des Senats
Griechenland	Wissenschaftlicher Dienst des Parlaments*	keine Antwort	keine 2. Kammer
Großbritannien	Informationen aus dem Gutachten Sturm/Fritz (2010) für das TAB, das u. a. in dem Land geführte Interviews auswertet	Public Affairs Analyst des Parliamentary and Health Service Ombudsman*	kein Fragebogen
Irland	Presse und Informationsbüro des Parlaments**	keine Antwort	kein Fragebogen
Italien	Rechtsabteilung des Abgeordnetenhauses	keine Ombudsstelle	Parlamentarischer Informationsdienst des Senats
Lettland	Öffentlichkeitsabteilung des Parlaments ²	keine Antwort	keine 2. Kammer
Litauen	Büro des Petitionsausschusses*	Experte („chief specialist“)	keine 2. Kammer
Luxemburg	Sekretariat des Petitionsausschusses*	Ombudsmann	keine 2. Kammer

noch Tabelle IV.19

Land	Erste Kammer	Ombudsstelle	Zweite Kammer
Malta	Parlamentsbüro	Ombudsmann	keine 2. Kammer
Niederlande	Schriftführer des Petitionsausschusses	Abteilung für internationale Angelegenheiten	keine Antwort
Norwegen	Büro für Verfassungsfragen des Parlaments (Constitutional Department in the Storting)	Rechtsabteilung	keine 2. Kammer
Österreich	Petitionsausschuss	Abteilung Kommunikation	Ausschuss für BürgerInnenrechte und Petitionen
Polen	Direktor des Korrespondenz- und Informationsbüros der Sejmkanzlei	Rechtsexperte beim polnischen Ombudsmann	Sekretariat des Ausschusses für Menschenrechte, Rechtstaatlichkeit und Petitionen zusammen mit dem Büro für Bürgerbeziehungen der Senatskanzlei
Portugal	Direktorat für Technische Unterstützung und Sekretariatsdienste des Abgeordnetenhauses*	Kabinett des Ombudsmannes*	keine 2. Kammer
Rumänien	Leiter der Parlamentsdienststelle („Parliamentary Counsellor – Head of Services“)	Büro des Ombudsmannes	Berater des Senats
Schweden	Wissenschaftlicher Dienst des Abgeordnetenhauses	Rechtsabteilung	keine 2. Kammer
Schweiz	Kommission für Rechtsfragen der Bundesversammlung	keine Ombudsstelle	Kommission für Rechtsfragen der Bundesversammlung
Slowakei	Referat für Petitionen und Beschwerden*	Ombudsstelle (ohne genauere Angabe)	keine 2. Kammer
Slowenien	Petitionsausschuss*	keine Antwort	keine Antwort; kein Petitionssystem
Spanien	Petitionsausschuss	Rechtsabteilung	Büro des Generalsekretärs des Senats
Tschechien	Wissenschaftlicher Dienst des Abgeordnetenhauses*	Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit	Petitionsausschuss des tschechischen Senats
Ungarn	Parlamentsdienst	Rechtsabteilung	keine 2. Kammer
Zypern	Botschaft in Berlin**	keine Antwort	keine 2. Kammer

Angegeben wird die Stelle, mit der kommuniziert wurde.

* Es wurden zusätzliche Informationen per E-Mail-Austausch nach der Befragung eingeholt.

** Informationen wurden zugesandt, aber nicht der ausgefüllte Fragebogen.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

Zur Validierung der Ergebnisse und um auf fehlerhafte Angaben aufmerksam gemacht zu werden, wurde den Befragten im August 2011 ein Entwurf dieses Kapitels in Deutsch und in englischer Übersetzung mit der Bitte zugesandt, den Text insbesondere im Hinblick auf ihre Petitionsstelle zu überprüfen und uns faktenbezogenen Korrekturbedarf mitzuteilen. Bis zum 16. September 2011 eingegangene Hinweise wurden in dem vorliegenden Kapitel berücksichtigt.

5.2 Indikatorenbildung

„Formale Verbindlichkeit“

Der Indikator „Formale Verbindlichkeit“ soll Auskunft darüber geben, ob und in welchem Ausmaß das Petitionsverfahren formalisiert und dadurch mit Verbindlichkeit ausgestattet ist. Der Indikator setzt sich aus den Antworten zu acht Fragen (im Fragebogen 10, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22) zusammen. In die Bewertung gehen die Pflicht zur Entgegennahme und formalen Prüfung eingehender Petitionen ein, die Pflicht zur inhaltlichen Prüfung angenommener Petitionen, eine eventuell vorgeschriebene Frist, innerhalb derer Petitionen zu bearbeiten sind, die Pflicht, einen Bescheid zum Ergebnis einer Petition zu verfassen, eine Pflicht, dem Petenten den abschließenden Bescheid mitzuteilen, eine Aussage dazu, ob die im Entscheid geforderten Maßnahmen rechtlich bindend sind, ob die Umsetzung der im Bescheid oder seiner Begründung geforderten Maßnahmen kontrolliert werden und ob ein Sanktionsrecht zur Durchsetzung von Beschlüssen besteht.

Eine fest vorgeschriebene Bearbeitungsfrist wurde mit 1 Punkt bewertet; bei allen anderen Pflichten wurde ein Ja mit 2 Punkten bewertet. Die Aussage „Das hängt vom konkreten Fall ab“ wurde mit 1 Punkt bewertet.

Es können maximal 15 Punkte erzielt werden. 10 bis 15 Punkte entsprechen einem hohen Grad, 5 bis 9 Punkte einem mittleren Grad und 0 bis 4 Punkte entsprechen einem geringen Grad an formaler Verbindlichkeit.

„Bürgernähe“

Der Indikator für „Bürgernähe“ setzt sich aus neun Fragen zusammen (im Fragebogen 28 bis 36):

- Es wird danach als bürgernah betrachtet, wenn Petitionen über mehrere Kanäle eingereicht werden können. Angeboten wurden sechs Optionen und ein freies Feld für „Sonstiges“: Petitionen können per Post, persönlich bei einer entsprechenden Stelle des Parlaments, bei anderen Stellen an verschiedenen Orten des Landes, per Telefon, per E-Mail oder per Onlineformular eingereicht werden. Das Punkteschema erklärt sich wie folgt: Ein Kanal ist selbstverständlich = 0 Punkte, zwei Kanäle sind nicht außergewöhnlich = 1 Punkt, drei bis vier Varianten = 2 Punkte und mehr als vier Optionen = 3 Punkte. Die Absicht, einen oder mehrere Kanäle zukünftig einzurichten (Planungen), wurde mit 1 Punkt bewertet. Die maximal erreichbare Punktzahl ist 4.

- Wenn Petenten bei der Abfassung einer Petition von der Petitionsstelle unterstützt werden, gilt das als bürgernah. Wird eine solche Unterstützungsleistung angeboten, werden dafür 2 Punkte angesetzt, bei der Planung einer solchen Leistung 1 Punkt.

- Ebenso wird als bürgernah angesehen, wenn sich ein Petent während des Verfahrens über mehrere Kanäle über den Verfahrensstand informieren kann. Sechs vorgegebene Optionen und „Sonstiges“ wurden angeboten: per E-Mail, per Telefon, per Brief, über gedruckte Veröffentlichungen des Parlaments, über das Internet/Informationen auf der Petitionswebsite, über einen automatisierten Informationsdienst (z. B. RSS-Feed). Eine Informationsmöglichkeit entspricht 1 Punkt, zwei Informationskanäle entsprechen 2 Punkten und drei und mehr Kanäle 3 Punkten. Die Absicht, eine solche Dienstleistung über einen neuen Kanal zukünftig einzurichten (Planungen), wurde mit 1 Punkt bewertet. Die maximal erreichbare Punktzahl ist 4.

- Bürgernähe ist auch daran abzulesen, ob die Petenten aktiv in das Verfahren eingebunden werden und daran mitwirken können. Drei Möglichkeiten und wiederum „Sonstiges“ wurden als Antwortmöglichkeiten angeboten. Der Petent kann an einer Anhörung oder Ausschusssitzung teilnehmen, kann Verfahrensunterlagen einsehen, kann eine persönliche Stellungnahme zum laufenden Verfahren abgeben. Jede angebotene Form der Einbindung entspricht 2 Punkten; Planungen entsprechen 1 Punkt. Die maximal erreichbare Punktzahl ist 6.

- Es wird als bürgerfreundlich betrachtet, wenn dem Petenten keine Kosten entstehen. Da laut Umfrage in keinem Fall Kosten entstehen, wird für diese Selbstverständlichkeit kein Punkt vergeben.

- Es wird als bürgerfreundlich betrachtet, wenn die Petitionsstelle den Petenten aktiv über das Petitionssystem und die Petitionsmöglichkeiten informiert. Abgefragt wurde, ob aktive Pressearbeit betrieben wird, eigenständige Fernsehsendungen (z. B. für einen Parlamentskanal) produziert werden, spezifische Druckerzeugnisse (z. B. Flyer, Broschüren, Jahresberichte) bereitgestellt werden, ob das Internet für die Öffentlichkeitsarbeit genutzt wird (z. B. eigene Website, elektronischer Newsletter, Feeds, Blogs) und ob schließlich besondere Veranstaltungen vor Ort durchgeführt werden (in Schulen, auf Messen, bei Bürgerversammlungen etc.). Jede angebotene Form der Öffentlichkeitsarbeit entspricht 2 Punkten, Planungen 1 Punkt. Die maximal erreichbare Punktzahl ist 12.

Eine konkrete positive Antwort auf die offene Frage, ob es darüber hinaus weitere Anstrengungen gibt, Bürgernähe herzustellen und das Petitionswesen für weitere Gruppen der Bevölkerung zu öffnen, wurde mit 2 Punkten bewertet.

Die Existenz einer eigenen Website zum parlamentarischen Petitionsverfahren wird ebenfalls mit 2 Punkten bewertet. Für jede der implementierten Funktionen werden zusätzlich 2 Punkte angesetzt. Die abgefragten Funktio-

nen sind: Petition online einreichen, Petition online mitzeichnen, Petition im Internet veröffentlichen, Entscheidungen und Begründungen im Internet veröffentlichen und Petition öffentlich im Internet diskutieren (Diskussionsforum). Die maximal erreichbare Punktzahl ist 10. Planungen werden mit 1 Punkt bewertet. Zusätzliche Funktionen unter „Sonstiges“ werden mit zusätzlichen 2 Punkten bewertet.

Es können maximal 42 Punkte erzielt werden (ohne Extrapunkte für „Sonstiges“). 25 bis 42 Punkte entsprechen einem ausgesprochen bürgernahen Petitionssystem (hoher Grad); bei 15 bis 24 Punkten (mittlerer Grad) erscheint Bürgernähe wichtig und es wird etwas dafür getan; bei 0 bis 12 Punkten ist von einem geringen Grad an Bürgernähe auszugehen.

„E-Mail- und Internetfunktionalität“

Der Indikator „E-Mail- und Internetfunktionalität“ soll Auskunft darüber geben, ob und in welchem Ausmaß die Kommunikation mit den Bürgern rund um das Petitionswesen und das Petitionsverfahren selbst schon durch das Internet unterstützt werden, wobei das Einreichen von Petitionen per E-Mail auch dazu gerechnet wird.

Bei den Funktionen werden die elektronische Einreichung einer Petition, Veröffentlichungsfunktionen und interaktive Funktionen unterschieden. Anders als im Kontext des Indikators „Bürgernähe“ werden bei diesem Indikator die interaktiven „Mitmach“-Funktionen besonders hoch bewertet. Im Einzelnen:

- Die Einreichung von Petitionen per E-Mail oder Onlineformular wird mit jeweils 2 Punkten bewertet. Planungen werden mit 1 Punkt bewertet. Die maximal erreichbare Punktzahl ist 4.
- Informationsmöglichkeiten über den Verfahrensstand im laufenden Verfahren per E-Mail, über das Internet (z. B. Informationen auf der Petitionswebsite) oder über einen automatisierten Informationsdienst (z. B. RSS-Feed) werden mit jeweils 2 Punkten bewertet, Planungen mit 1 Punkt. Die maximal erreichbare Punktzahl ist 6.
- Betreibt die Petitionsstelle Öffentlichkeitsarbeit über das Internet, entspricht das 2 Punkten, Planungen in diese Richtung werden wiederum mit 1 Punkt bewertet.
- Wenn eine eigene Website zum parlamentarischen Petitionsverfahren unterhalten wird, wird das mit 3 Punkten bewertet.

Die statischen Informationsfunktionen, also das Veröffentlichlichen von Petitionen im Internet oder von Entscheidungen und Begründungen werden mit jeweils 2 Punkten angesetzt. Die „Mitmach“-Funktionen, das Mitzeichnen und die öffentliche Diskussion von Petitionen im Internet (Diskussionsforum) werden mit je 3 Punkten bewertet, Planungen mit 1 Punkt.

Die maximale Punktzahl für diesen Indikator ist 25. 17 bis 25 Punkte entsprechen einem umfangreichen Inter-

netangebot (hoher Grad), 9 bis 16 Punkte einem bereits relevanten elektronischen Angebot (mittlerer Grad) und 0 bis 8 Punkte entsprechen einem sehr geringen oder gar keinem Einsatz an digitalen Informations- und Kommunikationsmitteln (geringer Grad).

5.3 Weiterer Bedarf an empirischer Forschung

Schon eingangs wurde betont, dass das Petitionswesen eines Landes als Konstellation unterschiedlicher Stellen aufzufassen ist. In der vorliegenden Auswertung wurde auf das parlamentarische Petitionswesen auf gesamtstaatlicher Ebene abgestellt. In weiteren Schritten sollte die betrachtete Konstellation ausgeweitet werden. Zum einen wären in die Analyse auf gesamtstaatlicher Ebene noch die Petitionsmöglichkeiten beim Staatsoberhaupt, bei der Regierung, dem Ministerpräsidenten und den Ministerien einzubeziehen. Zum anderen wäre die Analyse auf die regionale und kommunale Ebene auszuweiten. Insbesondere bei Staaten, in denen Nationalitäten oder Sprachgemeinschaften eine Rolle spielen, wie in der Schweiz, in Belgien oder Spanien, würden Analysen der substaatlichen Ebene, wie sie in diesem Bericht für Großbritannien vorgelegt werden, wichtige Erkenntnisse über das Petitionswesen zutage fördern. Eine mögliche Ausgangshypothese wäre, dass auf der gesamtstaatlichen Ebene schwache parlamentarische Petitionssysteme auf einer subsidiären Ebene diese „Schwäche“ kompensieren.

Eine praktisch wie politikwissenschaftlich relevante Fragestellung ist die nach dem Funktionswandel des Petitionswesens in Zeiten des Internets. Enger bezogen auf das Thema der Modernisierung (Bürgernähe, Bürgerbeteiligung) des Petitionswesens wären als nächste Schritte eine eingehende Analyse der vorhandenen Webangebote der Petitionsstellen in Europa und ihrer Nutzung anzugehen sowie Interviews mit den Stellen durchzuführen, die den Funktionsumfang ihrer elektronischen Angebote – teilweise auch im Zusammenhang mit Gesetzesnovellen – ausweiten wollen. Zu denken ist hier nicht nur an die parlamentarischen Petitionsstellen auf gesamtstaatlicher Ebene, sondern an alle Petitionsstellen, die das Internet verstärkt einbeziehen. Außerdem wäre es wichtig, dabei auch die Veränderungen des Petitionierens im Kontext der Zivilgesellschaft unter zwei Perspektiven zu erfassen. Zum einen erscheint es lohnend zu untersuchen, wie Aktivitäten im Internet an bestehende staatliche Petitionssysteme anschließen, etwa im Vorfeld durch Mobilisierung, begleitend durch Onlinediskussionsforen, oder nachgelagert durch die Auswertung und mediale Nutzung der Informationen, die die staatlichen Petitionsstellen veröffentlichen. Zum anderen wäre zu erforschen, ob sich im Internet Petitionsformen entwickeln, die in Konkurrenz zu den existierenden formalisierten Angeboten des politischen Systems treten.

Der hier skizzierte Bedarf an empirischer Forschung ist im Zusammenhang mit einem Bedarf an Theorien zu sehen, die die empirische Forschung anleiten und mit denen die Ergebnisse interpretiert werden könnten. Zu denken ist insbesondere an komparatistische, politikwissenschaftliche Ansätze, die makropolitische Variablen (das

parlamentarische System, die politische Kultur, Formen der Interessenrepräsentation, Formen der Bürgerbeteiligung, Parteienwettbewerb, die Rolle der Judikative, die Innovationspolitik und die drängenden sozialen und politischen Probleme) mit dem Wandel der Petitionssysteme in Europa in Beziehung setzten.

V. Gestaltungs- und Entwicklungsoptionen

In diesem abschließenden Kapitel werden Gestaltungs- und weiter gehende Entwicklungsoptionen für die 2005 eingeleitete Reform des Petitionswesens des Deutschen Bundestages erörtert. Diese Modernisierungsanstrengungen werden zunächst in den Kontext einer Ausweitung der Bürgerbeteiligung sowie des Interneteneinsatzes in der Politik gestellt (Kapitel V.1). Bezogen auf die Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages werden einige Verbesserungsmöglichkeiten vorgestellt, mit denen bestehende Mängel und Probleme reduziert und vorhandene Stärken ausgebaut werden könnten (Kapitel V.2). Anschließend werden drei Entwicklungsoptionen diskutiert, die über das bestehende Verfahren der Öffentlichen Petitionen hinausreichen (Kapitel V.3).

1. Kontextbedingungen der Modernisierung des Petitionswesens

Die gegenwärtigen Reformen des Petitionswesens lassen sich in den Kontext von drei übergreifenden Entwicklungen stellen: Förderung und Ausweitung der Bürgerbeteiligung, zunehmender Einsatz des Internets in der Politik und Computerisierung der Parlamente.

1.1 Bürgerbeteiligung und Modernisierung des Petitionswesens

Bereits Anfang der 1980er Jahre sprach Kaase (1982) von der „partizipatorischen Revolution“, die an einem gestiegenen politischen Interesse in der Bevölkerung und an einer wachsenden politischen Beteiligung abgelesen wurde: Der Bürger wollte über die Beteiligung an Wahlen hinaus Politik mitgestalten.

In der aktuellen Debatte um die „Postdemokratie“ kritisiert Crouch (2008, S. 155 f.) zwar, dass der Bürger tendenziell zum „Passivbürger“ degradiert würde und Chancen auf aktive politische Beteiligung immer weniger gegeben seien, setzt aber weiterhin auf die Potenziale der neuen sozialen Bewegungen zur Vitalisierung der Demokratie.¹³¹

Dabei hat sich für Crouch (2008, S. 141 ff.) die repräsentative Form der Demokratie nicht grundsätzlich überlebt, sie müsse aber durch Formen „substanzieller Beteiligung“ ergänzt werden. Auch Parteien im parlamentarischen System seien wegen ihrer Funktion, über Gruppeninteressen hinaus für die gesamte Gesellschaft ein an

politischer und sozialer Gleichheit orientiertes Programm zu entwickeln, nicht überholt.

Nolte (2011, S. 9 u. 11) resümiert diese schon lange geführte Diskussion um eine Fortentwicklung der repräsentativen Demokratie: Es habe sich ein Verständnis des Bürgers herausgebildet, das deutlich über den „Wahlbürger“ hinausgehe. Dies beinhalte u. a., dass die Bürger die Legitimität repräsentativ getroffener Entscheidungen kontrollieren und gegebenenfalls ihre Revision einfordern könnten.¹³² Diese neuen Kontrollkompetenzen müssten gegebenenfalls in der Verfassung ihren Ausdruck finden. Gleichzeitig sieht Nolte (2011, S. 11 f.) die Gefährdungen und Konfliktlinien der „multiplen Demokratie“: auf der einen Seite Altruismus und Engagement für andere, auf der anderen Seite gruppenegoistische Interessenpolitik; auf der einen Seite das Gleichheitspostulat, auf der anderen Seite ein politisches Engagement überwiegend bei den privilegierten und gut gebildeten Teilen der Bevölkerung; auf der einen Seite Demokratie als ein geregelter Verfahren zur Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen, auf der anderen Seite Demokratie als ein allgemeines, umfassendes Lebensprinzip, deren Ideal die deliberative, kommunikative Konsensfindung darstelle.

Eine weitere Position in der Debatte zur Postdemokratie vertritt Keane (2009a u. 2009b). Für ihn zählen Eingabe- und Beschwerdeverfahren zu den Institutionen der von ihm „Monitory Democracy“ genannten, erweiterten Form der repräsentativen Demokratie. Zu ihren Institutionen gehören etwa staatlich verfasste „Überwachungsinstitutionen“, wie Gerichte und Behörden (z. B. das deutsche Verfassungsgericht oder die Bundesbank), oder Instanzen, die dem Bürger Zugang zu staatlichen Organen verschaffen, wie etwa Beteiligungsverfahren und Beschwerde- und Petitionsstellen. Aber auch nichtstaatliche, zivilgesellschaftliche Organisationen, wie etwa Antikorruptions- oder Menschenrechtsorganisationen, zählen zu den institutionellen Bestandteilen der Monitory Democracy. Da sich viele dieser neuen Institutionen nicht auf eine formal-demokratische Legitimität über Wahlen und Mehrheiten stützen können, müssen sie sich um eine Legitimität durch Anerkennung im öffentlichen Raum bemühen. Eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür sei die größtmögliche Transparenz ihrer (finanziellen) Ressourcen und Aktivitäten.

Die Bedeutung von Petitionen sollte nicht überbewertet werden. Sie können aber ein Element einer multiplen oder sich selbst überwachenden („monitory“) Demokratie sein, und ihre Modernisierung könnte einen Beitrag zur Vitalisierung der Demokratie leisten. Petitionen zählen sicher nicht zu den wirkmächtigsten partizipativen Verfahren, aber sie sind ein schon lange etabliertes und bekanntes Mittel der politischen Teilhabe und der Kontrolle von Behörden, Parlamenten und Regierungen durch die Bürger. Ihr Vorteil gegenüber anderen Beteiligungsverfahren ist dabei, dass die Voraussetzungen der Nutzung sehr niedrigschwellig sind. Es kommt nicht auf die Erreichung

¹³¹ „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, hat der Debatte um die Postdemokratie das Heft 1–2/2011 (3. Januar 2011) gewidmet.

¹³² Man denke etwa an die Protestbewegung gegen das Bahnprojekts „Stuttgart 21“ im Jahr 2010.

von Mehrheiten oder Quoren an. Sie sind ein Jedermannsrecht, aufgrund dessen die Eingaben von Einzelnen und kleinen Gruppen genauso behandelt werden wie diejenigen, die von einer großen Zahl unterstützt werden.

Obwohl das Petitionswesen historisch einer vordemokratischen Epoche entstammt, weist es eine beträchtliche Vitalität auf. Man kann eine zunehmende Vielfalt von Eingabe- und Beschwerdestellen sowohl im staatlichen als auch im privaten Sektor beobachten (ifib 2010a). Die sich insbesondere in den letzten 20 bis 30 Jahren entwickelnde Vielfalt an Eingabestellen und der intensive Gebrauch, der davon gemacht wird, deuten darauf hin, dass es einen erheblichen Bedarf bei den Bürgern für solche Stellen gibt und dass auch die jeweiligen Adressaten einen Nutzen in der Etablierung solcher Stellen sehen: Im Sinne eines klassischen Vorschlagswesens werden Mängel aufgedeckt, die nach Möglichkeit abgestellt werden sollen. Aber auch wenn kein Mangel vorliegen sollte oder dieser nicht zu beheben ist, kann durch Kommunikation Vertrauen geschaffen werden.

1.2 Internet und Modernisierung des Petitionswesens

Der gegenwärtig beobachtbare Übergang des herkömmlichen zu einem elektronischen und internetgestützten Petitionswesen entspricht der wachsenden Bedeutung des Internets in allen Bereichen der Gesellschaft. Es eröffnen sich damit Chancen für eine noch größere Transparenz und Offenheit sowie für eine weiter gehende Beteiligung der Bürger im Petitionsverfahren. Allerdings führt der Interneteinsatz allein, ob in der Phase der Einreichung oder des Prüfungs- und Entscheidungsverfahrens, nicht automatisch zu mehr Verfahrenstransparenz, einer größeren Zugänglichkeit und besseren Mitwirkungschancen. Um solche Ziele zu erreichen, sind politische Reformvorgaben und institutionelle Veränderungen notwendig. Solche politisch-institutionelle Reformen sind kein Selbstläufer der technischen Modernisierung. Erst wenn z. B. die Öffentlichkeit von Petitionen hergestellt und das Verfahren insgesamt für die Bürgerbeteiligung offener gestaltet werden, können die besonderen Informations-, Kommunikations- und Interaktionspotenziale des Internets zum Tragen kommen.

Innovationen, die sich auf das Technologische beschränken, laufen Gefahr, sich in einer Scheinmodernisierung zu erschöpfen. So lässt sich fragen, ob dies bei der Einführung von Diskussionsforen im schottischen und deutschen E-Petitionssystem der Fall war. Zwar wollte man mit den Diskussionsforen das Internet als interaktives Medium nutzen. Die politischen Implikationen dieses Innovationsschrittes wurden dabei aber nur ungenügend geklärt. Dies hatte zur Folge, dass die Foren nicht ausreichend in das Petitionsverfahren integriert wurden.

Die Erfolgchancen politisch-institutioneller Reformen hängen immer auch von den verfügbaren Ressourcen und der Macht der beteiligten Akteure ab, ihre Interessen und Ziele durchzusetzen. Man kann dies in Großbritannien

gut studieren (Kapitel III). Dort hatte die in den 1990er Jahren ausgelöste „devolution“ neuartige Petitionsverfahren auf regionaler Ebene erst ermöglicht. Das Schottische Parlament entwickelte bei seiner Neukonstituierung 1999 ein starkes Interesse daran, sich von bestimmten Verfahrensweisen des Westminster-Systems in London abzugrenzen. Es hatte aber auch die Macht, diese Pläne bei der Neuformierung des Parlaments umzusetzen.

Bei der schon länger diskutierten, aber stockenden Reform des Petitionswesens in Westminster sind dagegen die Ziele und Interessen eher diffus und widersprüchlich. Vor allem aber besitzt das Parlament gegenüber der Exekutive nicht die Macht, eine eigenständige Reformstrategie für das parlamentarische Petitionswesen umzusetzen. Dagegen führte die Machtkonzentration beim Premierminister zur Etablierung eines parlamentsunabhängigen, präsidentialen E-Petitionssystems im Jahr 2006.

1.3 E-Parlament und E-Petitionen

Die Computerisierung und informationstechnische Vernetzung schreitet auch bei den Parlamenten voran. Sie dient der internen Effizienzsteigerung des parlamentarischen Betriebs, der Öffnung gegenüber den Bürgern und ihrer Beteiligung am politischen Geschehen, aber auch einer zunehmend wichtiger werdenden aktiven Öffentlichkeitsarbeit. Auch in diesem Rahmen sind die Aktivitäten zur Einführung von E-Petitionssystemen zu sehen.

Prinzipiell erscheint das Petitionswesen als ein besonders geeignetes Anwendungsfeld für einen die Bürgerbeteiligung fördernden Interneteinsatz. Dies liegt insbesondere daran, dass den Petitionsverfahren klare Regelungen, wie die Parlamente mit Bürgereingaben umzugehen haben, zugrunde liegen, die auch nach Einführung eines elektronischen Systems gelten.

Ob die besondere Eignung von Petitionen für den Interneteinsatz aber dazu geführt hat, dass E-Petitionen eine hervorgehobene Stellung im Rahmen der „E-Parlaments-Modernisierung“ einnehmen (Riehm et al. 2009a, S. 18), ist fraglich.

Berücksichtigt man den „World e-Parliament Report 2010“ der Inter-Parliamentary Union sowie der Vereinten Nationen (UN/IPU 2010), dann verfügen 16 Kammern (12 Prozent) in der einen oder anderen Form über E-Petitionssysteme und 34 (25 Prozent) planen deren Einführung. D. h. aber auch, dass 84 Kammern (63 Prozent) keine E-Petitionssysteme planen (eigene Berechnungen nach UN/IPU 2010, S. 32).

Weitverbreitet bei den Parlamenten sind die E-Mail-Kommunikation sowie informationsorientierte Webanwendungen. Unter den „One-to-many“-Kommunikationsdiensten haben gegenwärtig Videodienste eine besondere Konjunktur (UN/IPU 2010, S. 31 ff.). So setzten bereits 43 Prozent der Parlamente „webcasting of plenary sessions“ ein und weiter 29 Prozent planen dies. Dagegen stehen die eigentlich „innovativen“, interaktiven und partizipativen Internetanwendungen deutlich zurück (Tabelle V.1).

Tabelle V.1

Interaktive und partizipative E-Parlamentsanwendungen in Prozent

Anwendung	vorhanden	geplant	Steigerungsrate
Blogs	22	19	86
Onlinekonsultationen zu Gesetzentwürfen	16	26	163
Onlinekonsultationen zu politischen Themen	15	25	167
E-Petitionen	12	25	208
Onlineabstimmungen	11	25	227
Onlinediskussionsgruppen	10	28	280

Die Steigerungsrate setzt die vorhandenen Anwendungen zu den geplanten ins Verhältnis. Die Erhebung erfolgte im Jahr 2009.

Quelle: UN/IPU 2010, S. 32 u. 37

Unter den interaktiv-partizipativen Anwendungen stehen, was die Steigerungsraten angeht, die E-Petitionen nicht an der Spitze, behaupten sich aber im oberen Mittelfeld. Ihre Bedeutung im Spektrum der gesamten internetorientierten Modernisierungsbemühungen der Parlamente weltweit kann damit bestätigt, sollte aber auch nicht überschätzt werden.

2. Öffentliche Petitionen des Deutschen Bundestages weiter verbessern

Vor dem Hintergrund der in diesem Bericht vorgelegten Analysen werden im Folgenden wichtige Ansatzpunkte für eine Verbesserung des derzeitigen Verfahrens und Systems Öffentlicher Petitionen identifiziert und dazu Optionen der Weiterentwicklung diskutiert. Diese Vorschläge beziehen sich in erster Linie auf den Deutschen Bundestag, seinen Petitionsausschuss und das gegenwärtige Petitionsverfahren, können aber natürlich auch für andere Parlamente von Interesse sein, die ihr Petitionssystem modernisieren.¹³³

Bei der Entwicklung der folgenden Vorschläge standen vier Leitprinzipien Pate:

- Die Ziele und Zwecke einzelner Verfahrensschritte sollten möglichst präzise beschrieben und nachvollziehbar der Öffentlichkeit vermittelt werden.
- Den Petenten sollten weitgehende Mitwirkungsmöglichkeiten und Entscheidungsbefugnisse im Verfahren eingeräumt werden.
- Öffentliche und nichtöffentliche Petitionen sollten prinzipiell gleich behandelt werden.
- Verfahrensschritte, die nur über das Internet möglich sind, sollten möglichst vermieden werden.

Dabei überschreiten diese Vorschläge nicht den gesetzten Rahmen der Öffentlichen Petitionen. Skizziert wird ein

Weg der sukzessiven Verbesserung der bestehenden Verfahren. Drei darüber hinausgehende Entwicklungsoptionen werden mit ihren Vor- und Nachteilen abschließend in Kapitel V.3 dargestellt.

Für den pragmatischen Weg schrittweiser Verbesserungen spricht, dass der Bundestag, trotz aller vorhandenen Friktionen, nach sieben Jahren Öffentlicher Petitionen ein eingespieltes Verfahren vorweisen kann, das stark genutzt sowie öffentlich wahrgenommen wird und auch im internationalen Vergleich einen beachtlichen Modernisierungsgrad aufweist. Außerdem wird die neu in Auftrag gegebene Softwareentwicklung für eine verbesserte, ausbaufähige und zukunftssträchtige E-Petitionsplattform sorgen und bekannte Nutzungsprobleme reduzieren oder beseitigen.¹³⁴

Allerdings bliebe die Öffentliche Petition damit zwar ein herausgehobenes „Premium-“, aber trotzdem ein „Nischenangebot“. Mit der nur teilweise geglückten Integration der Öffentlichen Petitionen in das bisherige Petitionsverfahren würde man sich mehr oder weniger abfinden. Aber durch Verbesserungen und Nachjustierungen im Einzelnen könnten einige Hemmnisse und Probleme vermindert werden. Das Verfahren der Zulassung Öffentlicher Petitionen, die Rolle der Diskussionsforen, die besondere Stellung von Öffentlichen Petitionen im Petitionsverfahren und die Bedeutung des Quorums blieben vermutlich ein Gegenstand kritischer Diskussionen.

2.1 Zulassungsverfahren reformieren

Der geringe Anteil zugelassener an den eingereichten Öffentlichen Petitionen wird unter den Petenten wie in der

¹³³ Vgl. hierzu auch mit eigenen Akzenten Zebralog (2011d).

¹³⁴ Auf Einzelfragen der an Zielen der Funktionstauglichkeit, Benutzungsfreundlichkeit und Barrierefreiheit orientierten Softwareentwicklung für die E-Petitionsplattform wird im Folgenden nicht eingegangen (hierzu u. a. ifib 2009; Zebralog 2009). In der vom Deutschen Bundestag beauftragten Neuentwicklung einer Petitionssoftware sind einige der Vorschläge des TAB und seiner Gutachter bereits eingeflossen.

Öffentlichkeit kritisch diskutiert. Die meisten befragten Petenten wünschen sich mehr veröffentlichte Petitionen als bisher (Kapitel II.2.5). Welche Möglichkeiten bieten sich an, mit dieser großen Nachfrage umzugehen?

Eine Möglichkeit wäre, den Petenten weitgehend die Entscheidung über die Veröffentlichung einer Petition zu überlassen. Da diese Vorgehensweise das gegenwärtige Modell, in dem die Öffentliche Petition als die Ausnahme von der Regel der nichtöffentlichen Petitionen konzipiert ist, sprengen würde, wird darauf in Kapitel V.3.1 weiter eingegangen. Im Folgenden geht es um die Vor- und Nachteile anderer Selektionsverfahren zwischen Öffentlichen und nichtöffentlichen Petitionen, bei denen die Petenten keinen Einfluss auf die Selektion haben.

Gegenwärtiges Auswahlverfahren transparenter gestalten

Im gegenwärtigen Verfahren (Kapitel II.2.5) entscheidet der Petitionsausschuss in einem gesonderten Verfahren über die Zulassung Öffentlicher Petitionen. Danach ist die eingereichte Petition als Öffentliche Petition „geeignet“, wenn sie einem Kriterienkatalog entspricht, der allerdings einige relativ unbestimmte und breit auslegbare Kriterien enthält. Diesen Katalog zu überarbeiten und die Gründe der Entscheidung für Zulassung oder Ablehnung als Öffentliche Petition den Petenten möglichst nachvollziehbar mitzuteilen, würde mit Sicherheit zur Transparenz des Verfahrens beitragen.

Da unter den nichtzugelassenen Öffentlichen Petitionen viele sind, zu denen bereits sachgleiche Petitionen vorliegen, eine Prüfung auf bereits sachgleich vorliegende Petitionen durch den Petenten im gegenwärtigen System aber kaum möglich ist, könnte eine bessere Suchfunktion nach thematisch ähnlichen Petitionen helfen. Die Erwartungen diesbezüglich sollten aber nicht zu hochgesteckt werden, denn der automatische Vergleich von Texten auf semantische Ähnlichkeit ist anspruchsvoll und noch fehleranfällig. Außerdem stellt sich das schwer lösbare Problem, wie die nichtöffentlichen Petitionen in diese Überprüfung einbezogen werden könnten.

Die Problematik der geringen Zulassungsrate könnte auch dadurch entschärft werden, dass Petitionen, die vom Petitionsausschuss als sachgleich eingestuft werden, trotzdem als Ergänzung zu einer bereits vorhandenen „Leitpetition“ veröffentlicht werden.

Alternative Auswahlverfahren

Eine vielleicht zunächst ungewöhnliche, aber durchaus erwägenswerte Alternative für die Begrenzung der Anzahl Öffentlicher Petitionen wäre die Zufallsauswahl (Losverfahren). Man könnte z. B. eine maximale Anzahl an Petitionen festlegen, die wöchentlich veröffentlicht wird. Würden die eingereichten Petitionen diese Quote übersteigen, käme eine Zufallsauswahl zum Einsatz.

Als Vorteil der Zufallsauswahl gegenüber den anderen Auswahlverfahren kann angeführt werden, dass jede Petition die gleiche Chance hat, veröffentlicht zu werden. Das Losverfahren bezieht seine wesentliche Legitimation aus diesem Prinzip der Chancengleichheit, das vielleicht ge-

rade bei dem stark individualrechtlich verankerten Petitionsverfahren seine besondere Berechtigung hat.¹³⁵

Der Nachteil dieses Verfahrens läge darin, dass durch das Los auch Petitionen ausgewählt würden, die für Politik und Öffentlichkeit weniger als andere interessant wären, z. B. unter dem Aspekt der Mobilisierung öffentlicher Unterstützung oder der Debatte in einem Forum.

Dem Nachteil der inhaltlich geringen Relevanz einer Petition für die Öffentlichkeit könnte man dadurch begegnen, dass der Petitionsausschuss selbst von Fall zu Fall darüber entscheidet, welche Petitionen er veröffentlichen will, damit diese öffentlich (online oder offline) verhandelt werden können.¹³⁶ Er würde seine Interessen an der Petition, die sich aus dem Petitionsverfahren ergeben, zur Richtschnur einer solchen Entscheidung machen. Wenn er gegenwärtig Petitionen in öffentlicher Ausschusssitzung behandelt, die nicht das Quorum von 50 000 erreicht haben, verfährt er (implizit) bereits schon nach diesem Prinzip.

Beim bisherigen Verfahren entscheidet der Petitionsausschuss danach, ob eine Eingabe einem quasi objektiven Kriterienkatalog entspricht. Der einreichende Petent hat in der Regel die Einschätzung, dass seine Petition den vorgegebenen Kriterien entspricht, rechnet mit der Veröffentlichung und wird in vielen Fällen enttäuscht. Bei dem hier vorgeschlagenen Verfahren wäre allein das politisch formulierte Interesse des Petitionsausschusses am Thema der Petition das leitende Kriterium. Eine Einreichung als Öffentliche Petition für die Bürgerinnen und Bürger wäre gar nicht mehr vorgesehen. Der Charakter der „freiwilligen Leistung“, den die Öffentliche Petition gegenwärtig schon hat, käme noch deutlicher zum Tragen.

Da der Petitionsausschuss sein explizites Interesse an einer öffentlichen Behandlung einer Petition formulieren müsste, könnte es in der Folge zu einer von vielen Bürgern und Petenten gewünschten Kommunikation mit der Politik kommen. Es wäre vorstellbar, dass der Petitionsausschuss für das zu einer Petition zu eröffnende Onlineforum Leitfragen vorgibt, die er für seine Meinungsbildung für zentral hält und an denen sich die Diskutanten orientieren könnten. Auf diese Weise würden die Onlineforen stärker in das Petitionsverfahren integriert.

Diese bundestagsgesteuerte, thematische Auswahl entspricht im Übrigen einer gängigen Praxis der Ausschüsse des Bundestages bei der Durchführung von Expertenanhörungen zu Gesetzesvorhaben oder sonstigen interessierenden Themen. Trotzdem müsste man damit rechnen, dass der Petitionsausschuss mit dem Vorwurf konfrontiert würde, dass er nur diejenigen Petitionen veröffentlicht und zur Diskussion stellt, die ihm genehm sind. Ein Stück weit könnte man diesem Vorwurf begegnen, indem man durch die Einführung von Quoren bei der Beschlussfassung im Ausschuss auch Minderheiten das Recht auf Auswahl öffentlicher Petitionen einräumen würde.

¹³⁵ Zur Bedeutung des Faktors Zufall in modernen Demokratien sowie zur „aleatorischen Demokratietheorie“ z. B. Buchstein (2009).

¹³⁶ Ähnliche Überlegungen in Riehm et al. 2009a, S. 250 f.

2.2 Regelungen der Mitzeichnung verbessern

Mitzeichnungsfristen angleichen

Eigentlich nur als ein redaktionelles Versehen können die unterschiedlichen Fristen für die Mitzeichnung von Petitionen gewertet werden. Zur Erreichung des Quorums von 50 000 Mitzeichnungen sieht Abschnitt 8.2.1, siebter Spiegelstrich der „Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden“ (Stand vom 6. April 2006) vor, dass dieses Quorum bereits bei der Einreichung (von Sammel- oder Massenpetitionen) oder spätestens *drei Wochen* nach Einreichung (insbesondere für Öffentliche Petitionen) erreicht sein muss. Die „Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen“ sieht dagegen in Ziffer 8 eine Mitzeichnungsfrist sowie die Frist für die Diskussion in Foren von *sechs Wochen* vor. Dies hat verständlicherweise von Anfang an und bis heute zu Verwirrung und Unverständnis geführt. Es sollte deshalb eine einheitliche Frist festgelegt werden.

Fristen der Mitzeichnung

Die Frist für die Erreichung des Quorums und für die Onlinemitzeichnung sowie die Forumdiskussion könnte einheitlich auf sechs Wochen festgelegt werden. Es ist unwahrscheinlich, dass sich durch diese Fristverlängerung die Anzahl der Petitionen, die das Quorum erreichen, wesentlich erhöhen wird. Bis Oktober 2010 hatten von allen Öffentlichen Petitionen seit Oktober 2005 nur sieben Petitionen dieses Quorum über die Mitzeichnung im Internet erreicht (Kapitel II.2.6.2).

Alternativ könnte man erwägen, dass über den Starttermin einer Öffentlichen Petition sowie deren Laufzeit zur Mitzeichnung und Diskussion der Petent selbst – in gewissen Grenzen – entscheiden könnte.¹³⁷ Dies würde die Öffentlichen Petitionen mit den herkömmlichen Sammel- und Massenpetitionen gleichstellen, da bei Letzteren die Petenten Beginn und Ende ihrer „Kampagne“ zur Unterstützung ihrer Petition selbst bestimmen können. Der Beginn der Mitzeichnungsfrist einer Öffentlichen Petition wird den Petenten gegenwärtig oft sehr kurzfristig mitgeteilt, sodass gegebenenfalls für „Werbemaßnahmen“ zur Mitzeichnung einige Tage verloren gehen, was bei insgesamt nur 21 Tagen der Mitzeichnung durchaus von Bedeutung sein kann. Wenn die Petenten auch die Dauer der Mitzeichnung selbst bestimmen können (z. B. bis zur maximalen Grenze eines halben Jahres), dann können sie selbst eine Abwägung vornehmen zwischen der erwarteten Dauer des gesamten Verfahrens und den Mobilisierungsmöglichkeiten. Dabei mag es durchaus Petenten geben, die eine sehr kurze Mitzeichnungsfrist angeben, da es ihnen auf eine breite Unterstützung gar nicht ankommt

¹³⁷ Solche Regelungen gab es beim E-Petitionssystem des britischen Premierministers und gibt es noch beim schottischen Petitionssystem.

und ihnen eine möglichst zügige Bearbeitung wichtiger ist.

Unterschiedliche Möglichkeiten der Mitzeichnung aktiv anbieten

Mitzeichnungen für Öffentliche Petitionen sind „offiziell“ nur über die E-Petitionsplattform des Bundestages zugelassen.¹³⁸ Offensichtlich wird aber geduldet, dass für Öffentliche Petitionen auch Unterschriften per Fax übermittelt oder herkömmlich gesammelte Unterschriftenlisten eingereicht werden können. Diese begrüßenswerte Praxis sollte besser kommuniziert werden, indem z. B. auf der E-Petitionsplattform darauf ausdrücklich hingewiesen wird und die entsprechende Faxnummer und Postadresse mitgeteilt werden. Mitzeichnungen über Mobiltelefone (SMS oder spezielle Mitzeichnungs-Apps auf Smartphones) und soziale Netzwerke sollten ebenfalls erwogen werden. Bei der Angabe der aktuellen Zahl der Mitzeichnungen sollten sowohl die elektronisch gesammelten als auch die sonstigen per Fax oder auf Papier eingegangenen Mitzeichnungen angezeigt werden.

2.3 Zweck und Ausgestaltung der Diskussionsforen klären

Neben der Problematik der geringen Zulassungsrate Öffentlicher Petitionen besteht auch bei den Diskussionsforen ein Klärungs- und Weiterentwicklungsbedarf (Kapitel II.2.7).

Ziele und Rolle der Foren verdeutlichen

Sowohl in der Richtlinie zur Behandlung Öffentlicher Petitionen als auch auf der E-Petitionsplattform des Bundestages selbst sollte die Zielsetzung der Diskussionsforen klar und nachvollziehbar beschrieben werden. Insbesondere sollten dabei die folgenden Aspekte verdeutlicht werden:

- Was ist der Zweck der Diskussionsforen?
- Wer soll in erster Linie in den Foren diskutieren? Welche Rolle haben dabei der Bundestag und seine Abgeordneten?
- An wen richten sich in erster Linie die Resultate der Diskussionsforen?
- Wie fließen die Ergebnisse der Diskussionsforen in das Petitionsverfahren ein?
- Gibt es eine Auswertung der Diskussionsforen?

¹³⁸ „Benutzerhilfe: Eine Petition unterstützen: Wenn Sie eine Petition mitzeichnen möchten, müssen Sie sich am ePetitionensystem anmelden“ <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=help;page=petsign> (6. April 2011). Vgl. auch Ziffer 7 der Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (öP) gemäß Ziffer 7.1 (4) der Verfahrensgrundsätze: „Mitzeichner einer öffentlichen Petition oder Personen, die sich mit Diskussionsbeiträgen daran beteiligen, geben ihren Namen, ihre Anschrift und E-Mail-Adresse an“ <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=policy> (6. April 2011).

In Abhängigkeit von diesen Entscheidungen wären weitere Festlegungen zu treffen:

Obligatorische oder optionale Diskussionsforen?

Gegenwärtig gibt es zu allen Öffentlichen Petitionen obligatorische Diskussionsforen. Davon könnte man aber absehen und die Einrichtung eines Diskussionsforums in die Entscheidung entweder des Petenten¹³⁹ oder des Bundestages stellen. Diese Überlegungen könnten insbesondere dann von Bedeutung sein, wenn die Anzahl der Öffentlichen Petitionen deutlich ansteigt (Kapitel V.3.1).

Es mag durchaus Petenten geben, die zwar ein Interesse an der Öffentlichkeit ihrer Petition, aber kein Interesse an den Diskussionsforen haben.¹⁴⁰ Wie bei der Festlegung einer Mitzeichnungsdauer könnte eine Abwägung zwischen Beschleunigung des Petitionsverfahrens und Interesse an einer öffentlichen Diskussion erfolgen. Manche Petenten mögen die Anmeldeprozeduren für die E-Petitionsplattform des Bundestages für zu umständlich und die Benutzungstauglichkeit des Diskussionsforums für nicht angemessen halten und für ihre Zwecke eine andere Diskussionsplattform wählen. Sie könnten folglich auf die obligate Einrichtung des Diskussionsforums beim Bundestag verzichten. Der Bundestag wiederum könnte sein Interesse an Diskussionsforen mit einem spezifischen Informationsbedarf in der Sache begründen.

Würde man alternative Verfahren zur Begrenzung der Anzahl der Diskussionsforen suchen, könnte man an die Zufallsauswahl (Los) denken (Kapitel V.2.1) oder an Abstimmungen¹⁴¹ unter den Nutzern der E-Petitionsplattform. Der Bundestag wäre dadurch in der Lage, ohne sich dem Vorwurf einer inhaltlichen Beeinflussung der Auswahl ausgesetzt zu sehen, die Anzahl der Foren an seine Moderationskapazitäten anzupassen. Abstimmungsverfahren würden stärker den politischen und öffentlichen Charakter von Petitionen betonen und könnten eine aktivierende Funktion haben.

Diskussionsforen auch in der Phase der parlamentarischen Prüfung zulassen

Gegenwärtig sind die Fristen für die Mitzeichnung und für die Foren gekoppelt und auf sechs Wochen begrenzt. Man könnte die Frage aufwerfen, ob diese Kopplung sinnvoll ist. Während die Mitzeichnung sinnvoll in der Einreichungsphase ist, könnten die Diskussionsforen für die Dauer des gesamten Petitionsverfahrens eingerichtet werden. Selbst die abschließende Stellungnahme des Petitionsausschusses sowie die Folgen eines Überweisungsbeschlusses (etwa an die Bundesregierung) könnten Gegenstand der Diskussionsforen sein.

¹³⁹ So etwa auch Guckelberger (2008, S. 94), die sich für ein Vetorecht des Petenten bei der Einrichtung von Diskussionsforen ausspricht.

¹⁴⁰ Beim E-Petitionssystem der walisischen Nationalversammlung wird den Petenten die Nutzung eines Diskussionsforums freigestellt, wobei nach vorliegenden Informationen diese Option selten gewählt wird (Kapitel III.3.2).

¹⁴¹ Ein Abstimmungsverfahren kennt etwa die Plattform direktzurkanzlerin.de, bei der innerhalb einer Frist von 30 Tagen über Fragen an die Kanzlerin abgestimmt wird und die Fragen mit den höchsten Stimmenergebnissen dann beantwortet werden.

Diskussionsforen im Verfahren berücksichtigen

Neben diesen Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Diskussionsforen bleibt eine zentrale Frage, ob die Foren im Petitionsverfahren selbst Berücksichtigung finden sollen. Ein klassischer Vorwurf gegen E-Partizipationsverfahren ist ja, dass zwar der „Input-Kanal“ erweitert wird, aber die Verarbeitungskapazitäten in der Politik nicht. Oder, wie es Coleman/Blumler (2009, S. 189) formuliert haben: Das Begehren der Bürger sich politisch zu äußern sei offensichtlich, aber höre auch jemand zu, wenn sie sich äußerten?¹⁴² Will man diesem Vorwurf des „nobody is listening“ begegnen, stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten einer Auswertung von Diskussionsforen. Im Wesentlichen kann man drei Auswertungsoptionen unterscheiden:¹⁴³

Zusammenfassende Auswertungsberichte

Solche individuell erstellten Zusammenfassungen von Diskussionen, etwa im Umfang von zwei Seiten, stellen die anspruchsvollste Version einer Auswertung dar. Man findet solche Berichte nach öffentlichen Konsultationen der EU-Kommission oder auch früher beim schottischen Petitionsausschuss.¹⁴⁴ Ein schwerwiegender Einwand gegen diese Option ist der große personelle Aufwand. Eine gewisse Skepsis wird auch formuliert, ob solche Berichte sowohl informativ als auch ausgewogen genug erstellt werden können, sodass die Sachbearbeiter im Ausschussdienst und die Berichtersteller und Mitglieder des Ausschusses daraus einen Nutzen ziehen können.

Individuelle Suchstrategien

Dem Bedürfnis einer stärker nutzergesteuerten und nicht durch Dritte beeinflussten Auswertung der Diskussionsforen könnte man durch leistungsfähige Such- und Selektionsmöglichkeiten für die Foren gerecht werden.¹⁴⁵ Durch die Implementierung klassischer Text-Retrieval- und Suchmaschinentechnologien sowie die benutzergestützte Vergabe von Schlagworten („tags“), Bewertungen und Systemmerkmalen (z. B. Anzahl der Aufrufe, Anzahl der positiven Bewertungen) könnten Einzelne die interessierenden Diskussionsforen gezielt nach z. B. den am häufigsten gelesenen und am besten von den Nutzern bewerteten Beiträgen oder nach Beiträgen, die ein bestimmtes Thema aufgreifen, durchsuchen. Es wären hierfür nicht die Personalkapazitäten notwendig, die bei der professionellen Erstellung von Auswertungsberichten benötigt würden.

Teilautomatische Auswertungsberichte

Eine Kombination aus einem persönlich und einem automatisch erstellten Auswertungsbericht wird in ZebraLog

¹⁴² Ähnlich auch Wright 2006.

¹⁴³ Hierzu bereits Riehm et al. 2009a, S. 251 ff.

¹⁴⁴ Dieser verzichtet allerdings seit Ende 2008 auf diese zweiseitigen Zusammenfassungen, insbesondere wegen des relativ großen Aufwands bei der Erstellung und der geringen Nutzung durch die Abgeordneten (Kapitel III.3.1).

¹⁴⁵ Hierzu bereits Riehm et al. 2009a, S. 253.

(2011c) beschrieben und prototypisch vorgestellt. Dabei kann die Software auf Basis von „tags“ und sonstigen Merkmalen Statistiken und eine „Wortwolke“ der häufigsten sinntragenden Begriffe erstellen. Erste Reaktionen aus dem Bundestag auf solche beispielhaft erstellten Berichte waren weitgehend positiv. Darüber hinausgehende teilautomatische, auf Basis linguistischer sowie semantischer Verfahren durchgeführte Diskussionszusammenfassungen sind prinzipiell denkbar (Zebralog 2011c, S. 36 ff.). Die Qualität solcher Texte ist aber schwer einschätzbar und müsste durch entsprechende Testläufe geprüft werden. Die derzeit in der Entwicklung befindliche neue Softwaregeneration des E-Petitionssystems des Deutschen Bundestages sieht in weiteren, optionalen Ausbaustufen eine Unterstützung der Auswertung der Diskussionsforen vor (Müller 2010).

2.4 Medienvielfalt berücksichtigen

Im bestehenden Verfahren können Öffentliche Petitionen nur elektronisch eingereicht werden und die Mitzeichnung Öffentlicher Petitionen kann (offiziell) nur über die E-Petitionsplattform des Bundestages erfolgen. Um die Einreichung von Petitionen an den Deutschen Bundestag noch einfacher zu machen und den gegenwärtigen Mediennutzungsmustern noch stärker zu entsprechen, wäre über eine bessere Verknüpfung der unterschiedlichen Mediennutzungsarten sowie über eine Erweiterung um bisher nicht berücksichtigte Medien nachzudenken.

Bessere Integration der derzeit nutzbaren Medien

Grundsätzlich sollten alle Funktionen des Petitionsverfahrens sowohl herkömmlich als auch elektronisch genutzt werden können, und es sollten nach Möglichkeit keine Hürden zwischen der „Papierwelt“ und der „Internetwelt“ aufgerichtet werden.

Dies betrifft bei der Einreichung von Petitionen die Öffentlichen Petitionen, die derzeit nur elektronisch, aber nicht per Fax oder postalisch übermittelt werden dürfen.¹⁴⁶ Nichtöffentliche Petitionen können dagegen sowohl herkömmlich als auch elektronisch eingereicht werden. Aber auch bei der Mitzeichnung von Petitionen stößt man auf unnötige mediale Ausgrenzungen. Mitzeichnungen für Öffentliche Petitionen sind nur über die E-Petitionsplattform des Bundestages zugelassen, während für Sammelpetitionen, die nicht über das System der Öffentlichen Petitionen abgewickelt werden, Unterschriften auf beliebige Art und Weise gesammelt werden können. Was aber spricht dagegen, dass für eine Öffentliche Petition Unterschriften auch vor Ort gesammelt oder über ein Telefaxgerät übermittelt werden? (Kapitel V.2.2).

¹⁴⁶ So fordert auch Guckelberger (2008, S. 91), dass schriftlich eingereichte Petitionen vom Petitionsadressaten auf Bitten der Petenten ins elektronische Medium übertragen werden sollten, um eine elektronische Mitzeichnung zu gewährleisten.

Erweiterung des nutzbaren Medienangebots

Bei den weitverbreiteten Medientechnologien fällt auf, dass das Telefon nicht als Mittel der Einreichung von Petitionen zugelassen ist. Dies hängt mit Artikel 17 des Grundgesetzes zusammen, in dem die Schriftform festgelegt ist. Eine Erweiterung auch auf mündliche Einreichungsformen würde eine Grundgesetzänderung erfordern. Zu bedenken ist dabei, dass mündliche und telefonische Einreichungsmöglichkeiten bei den Eingabestellen, die dies zulassen, in der Regel stark genutzt werden.¹⁴⁷ Auch in der Bevölkerungsbefragung zu Bekanntheit und Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages von 2008 wurde von 31,4 Prozent der Befragten eine mündliche persönliche oder telefonische Einreichung bevorzugt (TAB 2009, S. 72 ff.). Es steht zu vermuten, dass für bestimmte Bevölkerungsgruppen die schriftliche Einreichung eine größere Hürde darstellt als eine mündliche, sodass man auf diesem Weg eventuell auch neue Bevölkerungsgruppen erreichen könnte.

Die Bedeutung eines einfachen telefonischen Zugangs zu den Behörden drückt sich auch in der gerade bundesweit etablierten einheitlichen Behördenrufnummer 115 oder in den Plänen der derzeitigen Bundesregierung für die Einrichtung eines „zentralen Verbrauchertelefons mit Lotsenfunktion“ (CDU/CSU/FDP 2009, S. 45) aus.

Telefone sind heutzutage kleine Computer, mit denen man weit mehr als nur telefonieren kann. Zwei „Telefondienste“ mögen auch für das Petitionsgeschehen von Relevanz sein. Zum einen sind dies die immer noch breitgenutzten Kurzmitteilungen (SMS). Wegen der Beschränkung auf 160 Zeichen kommen sie kaum für die Übermittlung von Petitionen infrage; prinzipiell könnte man sich aber Mitzeichnungen von Öffentlichen Petitionen über SMS vorstellen, wie dies auch in Schottland bereits praktiziert wird.¹⁴⁸ Für die modernen Smartphones gelten diese Einschränkungen nicht. Sie böten über eine „Petitions-App“ des Bundestages, also ein spezielles Programm für den Zugang vom Smartphone zur E-Petitionsplattform des Bundestages, eine weitere elektronische Variante der Einreichung, Mitzeichnung und Diskussion Öffentlicher Petitionen.

Die breite Nutzung von Videoplattformen wie YouTube und die vielfältige Verfügbarkeit von digitalen Videoaufnahmegegeräten – fast jedes moderne Mobiltelefon ist in der Lage, Videos aufzunehmen – führen zu der Frage, ob nicht auch „Videopetitionen“, d. h. die Videoaufzeichnung einer mündlich vorgetragenen Petition, zulässig sein könnten oder Bilder und Videoaufzeichnungen, die eine

¹⁴⁷ So erfolgten beispielsweise 75 Prozent der Eingaben an den Bürgerbeauftragten von Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2009 telefonisch oder im persönlichen Gespräch (Bürgerbeauftragter des Landes Mecklenburg-Vorpommern o. J., S. 8). Beschwerden und Anfragen an die Bundesnetzagentur im Bereich der Telekommunikation im Jahr 2006 gingen zu 64 Prozent telefonisch ein (Riehm et al. 2009a, S. 84).

¹⁴⁸ Für den Einsatz von SMS in politischen Kampagnen Wernecke (2007).

schriftlich eingereichte Petition unterstützen.¹⁴⁹ Auch für Politiker ist es heute fast selbstverständlich geworden, dass sie sich über diese Medien an ihre Wähler wenden. Warum sollte man diesen Kanal nicht auch für Petenten öffnen?

Soziale Netzwerke, wie Facebook, haben sich so weit verbreitet, dass der Bundestag, will er den Zugang zur E-Petitionsplattform möglichst zielgruppengerecht sowie niedrigschwellig gestalten, über eine eigenständige Präsenz in diesen Netzwerken nachdenken sollte.¹⁵⁰ 39 Prozent aller Internetnutzer waren 2010 in diesen Netzwerken aktiv (34 Prozent mindestens wöchentlich), von den 14- bis 19-jährigen Internetnutzern waren dies 81 Prozent und von den 20- bis 29-jährigen Internetnutzern 65 Prozent (Busemann/Gscheidle 2010, S. 362 u. 364; Kaernbach 2011).

Weniger als Medium der Einreichung denn als Medium der Öffentlichkeitsarbeit kommen die Massenmedien Hörfunk und Fernsehen infrage, die ja immer noch eine beeindruckende Reichweite aufweisen. Beispiele aus Mecklenburg-Vorpommern (Kooperation des Bürgerbeauftragten mit dem NDR-Hörfunk) oder aus Österreich (mit der Sendung „Bürgeranwalt“ im ORF) und Tschechien (mit der Sendung „Ein Fall für den Ombudsmann“ im öffentlich-rechtlichen Fernsehen) gelten als sehr öffentlichkeitswirksam (Riehm et al. 2009a, S. 96).

Schließlich sei auf eine Entwicklung in der elektronischen Kommunikation hingewiesen, die der Deutsche Bundestag bereits in den Blick genommen hat. Staatliche öffentliche Informationsangebote und Daten werden vermehrt über standardisierte Schnittstellen, sogenannte APIs (Application Programming Interfaces), der Öffentlichkeit zur Weiterverarbeitung angeboten. Dies ist, wie bisherige Beispiele bereits gezeigt haben, auch für die E-Petitionsplattform des Bundestages interessant. So hatte demokratieonline.de bis September 2008 die Petitionsdaten des Bundestages für die eigene Plattform übernommen und mit Funktionen angereichert, über die das damalige System des Bundestages nicht verfügte (Riehm et al. 2009a, S. 90 f.). Petition24.de verfährt seit Oktober 2008 in ähnlicher Weise mit den Daten des neuen Petitionssystems.¹⁵¹ Noch einen Schritt weiter geht die private Initiative openPetition.de, die die Bundestagspetitionen eigenständig aufbereitet, darüber hinaus aber auch eine allgemeine Plattform zur Einreichung von Petitionen an

beliebige Adressaten anbietet, inklusive der Möglichkeit der elektronischen Mitzeichnung und der Übermittlung von handschriftlich ausgefüllten Unterschriftenlisten. Diese Initiativen sind als Vorboten von Entwicklungen anzusehen, die in ihrer Tragweite momentan schwer abschätzbar sind. Dass die Bereitstellung von standardisierten Programmierschnittstellen zu den langfristigen Entwicklungszielen der Petitionssoftware des Deutschen Bundestages gehört, ist positiv zu bewerten (Müller 2010).

2.5 Verfahrenstransparenz erhöhen

Die Informationen auf der E-Petitionsplattform zu den Öffentlichen Petitionen und zum Verfahrensablauf beschränken sich gegenwärtig auf den Text der Petition, den Status („in der Mitzeichnung“, „in der parlamentarischen Prüfung“, „abgeschlossen“), die Namen der Mitzeichner, die Beiträge in den Diskussionsforen und beim Abschluss der Petition den Petitionsbescheid mit Begründung. Im Vergleich mit dem Informationsangebot etwa des Schottischen Parlaments (Kapitel III.3.1; Riehm et al. 2009b) handelt es sich dabei um ein relativ begrenztes Angebot, über dessen Ausweitung nachgedacht werden sollte.

Differenzierte Statusinformationen

Da das Quorum im momentanen Verfahren eine gewisse Bedeutung hat und vorgegebene Fristen eingehalten werden müssen, könnte man den Status bis zum Ablauf der Mitzeichnungsfrist und bis zum Erreichen des Quorums deutlicher hervorheben. Unter <http://petition24.de> findet man hierzu einige interessante Gestaltungsmöglichkeiten (Abbildung V.1).

In der Phase der Mitzeichnung und auch später im Prüfungsverfahren könnte es ebenfalls nützlich sein, zusätzlich zur Anzahl der elektronischen Mitzeichnungen auch die Anzahl der nichtelektronischen Mitzeichnungen, in soweit sie zur Erreichung des Quorums gezählt werden, anzugeben.

Eine größere Verfahrenstransparenz würde auch durch das detaillierte Nachzeichnen der einzelnen Verfahrensschritte im Prüfungsverfahren erreicht. Es würde dadurch nicht nur deutlich, wie komplex und umfassend dieses Bearbeitungsverfahren ist, sondern der interessierte Bürger könnte eher abschätzen, in welcher Phase des Verfahrens die Petition angelangt ist. Einige der typischen Verfahrensschritte, die in einer Chronologie aufgeführt werden könnten, wären z. B. der Eingang der Eingabe, der Abschluss der Prüfung auf Zulässigkeit, die erste fachliche Prüfung, die Anfrage des Ausschussdienstes an das zuständige Ministerium, der Eingang einer Antwort aus dem Ministerium, der Berichterstermin zur Petition, eine eventuelle Ortsbesichtigung oder öffentliche Ausschusssitzung, die abschließende Ausschusssitzung, die abschließende Beschlussfassung im Plenum, das Annex-Verfahren. Man könnte sich hierbei wieder in Teilen

¹⁴⁹ Auch diesbezüglich ist das Schottische Parlament aktiv. Es ermuntert zur Einreichung von Bildern oder Videos, die eine Petition unterstützen oder erläutern, sowohl in der allgemeinen Anleitung als auch im Eingabeformular (www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/furtherInfo.htm [8. März 2011]).

¹⁵⁰ Eine bereits existierende Facebookseite „Petitionen im Deutschen Bundestag – Regierungsinstitution“ www.facebook.com/pages/Petitionen-im-Deutschen-Bundestag/206905355059 (21. Juni 2011) stammt offensichtlich nicht vom Deutschen Bundestag. Auch über Twitter könnte der Deutsche Bundestag auf neu eingestellte Öffentliche Petitionen hinweisen.

¹⁵¹ Ähnlich, wenn auch mit einer unausgereiften Benutzerschnittstelle www.sejmwatch.info/petitions (9. September 2011).

Abbildung V.1

Beispiel für differenzierte Statusinformationen bei petition24.de

The screenshot shows the petition24.de website interface. At the top, there are navigation links: 'Startseite', 'Petitionen: Offen', 'in der Prüfung', and 'Beendet'. Below this, the 'Beliebteste Petitionen' section lists five petitions with their respective support counts and remaining time:

- 113** (689) Urheberrecht - Beweispflicht bei Abmahnungen (Petition läuft noch 1 Monat)
- 53** (846) Kinder- und Jugendhilfe - Bundeskinderschutzgesetz (Personal in Sozialpädagogischen Diensten der Jugendämter) (Petition läuft noch 2 Wochen)
- 33** (832) Sekten - Verbot von Scientology (Petition läuft noch 2 Wochen)
- 32** (1556) Leistungen an Mitglieder des Deutschen Bundestages - Keine Diätenerhöhung bis zum vollständigen Schuldenabbau (Petition läuft noch 1 Woche)
- 30** (1090) Tierschutz - Wildtierschutz beim Mähen durch technologische Unterstützung (Petition läuft noch 2 Wochen)

On the right side, there is a 'Mitzeichner heute: 795' counter and a 'Petitionen' summary table:

Status	Anzahl
Offen	102
Beendet	947
In d. Prüfung	1416
Insgesamt	2934

Below this, there is a 'Mitzeichner' section with statistics: 2549889 Mitzeichnungen, 1397.97 Mitzeichner pro Petition, and 1.16 Petitionen pro Hauptpetent. There are also social media links (Like, 29 likes) and a 'Sign Up' button.

The 'Letzte Aktivitäten' and 'Last Minute' sections show recently updated and expiring petitions, such as 'Menschenrechte - Ratifizierung des 12. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention' (386 signatures, expires in 11 hours) and 'Heilfürsorge für Soldaten - Einführung einer Krankenversicherungspflicht für Soldaten' (120 signatures, expires in 11 hours).

Quelle: <http://petition24.de> (8.4.2011)

am Petitionsdokumentationssystem des Schottischen Parlaments orientieren (Riehm et al. 2009b, S. 540).¹⁵²

Für eine bessere Sichtbarkeit der Behandlung von Petitionen in der parlamentarischen Arbeit über den Petitionsausschuss hinaus könnte es sinnvoll sein, Petitionen im Rahmen des für die Öffentlichkeit zugänglichen Dokumentations- und Informationssystems für Parlamentarische Vorgänge (DIP) besser abzubilden. Das DIP enthält momentan nur die Sammelübersichten des Petitionsausschusses, die zum Abschluss von Petitionen ins Plenum

gehen und dort in der Regel pauschal und ohne weitere Aussprache beschlossen werden. Selbst die formal in § 109 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages geregelte Überweisung an Fachausschüsse wird im DIP nicht abgebildet. Das mag auch damit zu tun haben, dass die Petitionen in ihrer Mehrzahl nichtöffentlich sind und die Öffentlichen Petitionen weder den Status einer Bundestags- noch den einer Ausschussdrucksache haben.

Auf Petitionen wird über die Regelungen des § 109 GO hinaus auch in anderen parlamentarischen Zusammenhängen Bezug genommen. Man denke an die Befragung der Bundesregierung durch Abgeordnete, Kleine oder Große Anfragen, thematische Anträge, Debattenbeiträge oder Gesetzentwürfe, die u. a. auf vorliegende Petitionen implizit oder explizit Bezug nehmen. Wie oft dies gegenwärtig vorkommt, ist mit den verfügbaren Mitteln des DIP nicht zu ermitteln. Dass dies vorkommt, ist evident. Mehr Transparenz bezüglich dieser weiteren parlamentarischen Bearbeitung von Petitionen könnte das Bewusstsein für die Bedeutung von Petitionen stärken.

Erweitertes Informationsangebot

Gegenwärtig sind bei den Öffentlichen Petitionen nur der Petitionstext sowie der Petitionsbescheid über das Inter-

¹⁵² Das im Ausschussdienst des Petitionsausschusses intern genutzte und auch von den Mitgliedern des Ausschusses und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern abrufbare Dokumentbearbeitungssystem PetKom enthält vermutlich einen Großteil der angeführten Informationen. Das schon länger, auch vom TAB, angesprochene Problem ist allerdings, dass PetKom keine Verbindung mit der Datenbank der Öffentlichen Petitionen hat und selbst ein Datenaustausch bisher nicht möglich war. Die Integration beider Systeme oder zumindest der Datenaustausch zwischen internem Petitionsverwaltungssystem und extern angebotener E-Petitionsplattform ist sicherlich eine Grundvoraussetzung, um den Detaillierungsgrad der Verfahrensinformationen zu erhöhen. Auch hier kann man auf die neue Softwaregeneration hoffen, für die in weiteren Ausbaustufen die Integration und Anbindung an das interne System PetKom vorgesehen ist (Müller 2010).

net zugänglich. Die Stellungnahme des Ministeriums zu einer Petition, die für Ausschussdienst und Petitionsausschuss eine wesentliche Grundlage für die eigene Entscheidung darstellt, ist weder für den Petenten noch für die Öffentlichkeit einsehbar. Durch eine Veröffentlichung – wie dies etwa beim Schottischen Parlament auch die Praxis ist – wäre nachvollziehbar, wie die Stellungnahme auf das Petitionsanliegen eingeht. Der Petent erhielte die Chance, diese Stellungnahme aus seiner Sicht zu kommentieren.

Andere Dokumente sind zwar vorhanden, z. B. die Videoaufzeichnungen der öffentlichen Ausschusssitzungen, aber schwer auffindbar, da sie nicht unmittelbar der jeweiligen Petition zugeordnet sind. Dies trifft auch auf die Einladungen zu den öffentlichen Ausschusssitzungen zu. Es liegt nahe, dass alle Dokumente von Relevanz für das Petitionsverfahren auch auf der E-Petitionsplattform des Bundestages bei der jeweiligen Petition gesammelt (bzw. verlinkt) und damit abrufbar sein sollten.

Auch der schon in Kapitel V.2.1 gemachte Vorschlag, sachgleiche, nichtzugelassene Öffentliche Petitionen explizit einer Leitpetition zuzuordnen und in deren Kontext zu veröffentlichen, würde vermutlich manche kritische Diskussion erübrigen und zu mehr Transparenz der Zulassung Öffentlicher Petitionen führen.

2.6 Beteiligung an Petitionen ausweiten

Obwohl das Petitionsverfahren wenig formale Hürden aufweist, werden Petitionen überwiegend von besser ausgebildeten, älteren Männern genutzt. Dies entspricht den bisher gültigen Einsichten der Partizipationsforschung (Verba et al. 1995). Immerhin konnten durch die Öffentlichen Petitionen jüngere Altersklassen erreicht werden, obwohl auch diese im Vergleich zum Durchschnitt der Bevölkerung überproportional männlich und besonders gut ausgebildet sind (Kapitel II.2.4).

Wegen ihrer geringen formalen Anforderungen und Kosten haben Petitionen aber prinzipiell das Potenzial, auch für weniger privilegierte Schichten der Bevölkerung ein angemessenes Mittel der Interessenwahrnehmung und politischen Partizipation zu sein. Um diese Gruppen zu erreichen, gibt es kein Erfolgsrezept. Sich aber nur auf das Internet zu fokussieren, wird für die Gewinnung bisher nur unterproportional verteilter Bevölkerungsgruppen nicht ausreichen. Deshalb sollen einige andere Möglichkeiten aufgeführt werden, die zu erproben sich lohnen könnte.

Sprachenvielfalt gerecht werden

Fast 20 Prozent der Bevölkerung Deutschlands hatten 2009 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes einen Migrationshintergrund, 8 Prozent zählten zur ausländischen Bevölkerung (Personen ohne deutschen Pass, die sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhalten) (Statistisches Bundesamt 2010a u. 2011). Folgt man der vom TAB initiierten Bevölkerungsbefragung zum Petitionswesen aus dem Jahr 2008, hatten von den Befragten

mit Migrationshintergrund 53,4 Prozent vom Petitionsrecht schon einmal gehört. Das sind deutlich weniger als die 68,6 Prozent deutschen Staatsbürger, die vom Petitionsrecht schon einmal gehört hatten (Forschungsgruppe Wahlen 2008, S. 22).

Unter den 2009 befragten Einreichern herkömmlicher Petitionen an den Deutschen Bundestag hatten nur 1,8 Prozent keine deutsche Staatsangehörigkeit und 6,5 Prozent waren nicht in Deutschland geboren. Unter den Einreichern einer Öffentlichen Petition hatten nur 1,5 Prozent keine deutsche Staatsangehörigkeit und nur 3,5 Prozent waren nicht in Deutschland geboren. Die unterproportionale Beteiligung dieser Bürger am Petitions geschehen wurde vielmehr durch den Interneteinsatz sogar verstärkt (Zebalog 2010a, S. 102 u. 144).

Immerhin werden fremdsprachige Eingaben als Petitionen zugelassen und vom Bundestag übersetzt. Sowohl die schriftlichen Informationsmaterialien als auch die E-Petitionsplattform im Internet sind aber derzeit nur in deutscher Sprache verfügbar. Vielen der 6,5 Mio. Ausländer wäre mit einer englischen oder spanischen Version wahrscheinlich schon geholfen. Für die größten ausländischen Bevölkerungsgruppen – es leben allein 1,6 Mio. türkische und 0,4 Mio. polnische Staatsbürger in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2011, S. 31) – sollte man über entsprechende Sprachversionen nachdenken.

Im Übrigen kann auch hier das Schottische Parlament als Vorbild genommen werden. Es bietet Informationen zur Einreichung von Petitionen nicht nur auf Englisch und Gälisch an, sondern auch in Arabisch, Bengalisch, Chinesisch (Mandarin und kantonesisches Chinesisch), Pandschabi, Polnisch, Urdu sowie in einer Gebärdensprache (Kapitel III.3.1; www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/furtherInfo.htm [8.3.2011]).

Mündlichkeit

Neben den sprachlichen Hürden für Nichtdeutsche ist die vorgeschriebene Schriftlichkeit für Petitionen für bestimmte Bevölkerungsgruppen eine weitere Hürde (Kapitel V.2.4). 14 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung, das sind 7,5 Millionen Erwachsene, zählen zu den funktionalen Analphabeten, 4 Prozent sind Analphabeten im engeren Sinn (BMBF 2011). In bildungsfernen Schichten gibt es darüber hinaus eine Scheu, sich schriftlich auszudrücken. Es wäre zwar naiv zu glauben, dass man diese Schichten allein durch die Ermöglichung mündlich-telefonischer oder mündlich-persönlicher Eingaben erreichen könnte, aber ohne auch mündliche Einreichungsformen anzubieten, wird man sie kaum stärker am Petitions geschehen beteiligen können.¹⁵³

¹⁵³ Nach den Erhebungen des TAB zum Petitionswesen in Europa (auf gesamtstaatlicher Ebene) konnten bei den parlamentarischen Petitionsstellen in Portugal, Slowenien und Ungarn (von insgesamt 21 Petitionsstellen) sowie bei neun der 20 parlamentarischen Ombudsstellen Eingaben auch mündlich übermittelt werden (Kapitel IV.2.1).

Zielgruppengerechte Ansprache und Kooperationen

Um „petitionsferne“ Bevölkerungsgruppen besser zu erreichen, müsste man versuchen, diese unter Berücksichtigung ihrer Kommunikationsweisen und Interessen anzusprechen. Für die ausländischen Mitbürger wurden schon entsprechende Hinweise gegeben, aber auch die Ansprache von z. B. Kindern und Jugendlichen (die auch petitionsberechtigt sind), von Frauen, von Behinderten, um nur einige zu nennen, könnte jeweils zielgruppenspezifisch erfolgen.

Bei einer zielgruppenspezifischen Ansprache ist weniger an eine Vervielfältigung der elektronischen und nichtelektronischen Informationsmaterialien des Petitionsausschusses zu denken als an Kooperationen mit geeigneten Organisations-, Vermittlern und Multiplikatoren. Hierfür kommen etwa Schulen, Vereine, politische Organisationen, kommunale Behörden (wie etwa Bürgerbüros), Gewerkschaften, Berufsverbände, Kirchen und Medien infrage. Diese Kooperationen beinhalten sowohl Informationsmaterialien, Plakate, Schulungs- und Informationsveranstaltungen vor Ort als auch die entsprechenden elektronischen Plattformen. Dies setzt einen aktiven Kommunikations- und Kooperationsauftrag des Ausschussdienstes des Petitionsausschusses voraus und erfordert entsprechende Personalkapazitäten.

Weiter gehend ist der Vorschlag, ein Netz von „Petitionsagenturen“ zu errichten.¹⁵⁴ Auch hier würde man wahrscheinlich nicht an die Neugründung von „Petitionsbüros“ denken, sondern an eine Anbindung bereits bestehender Institutionen wie etwa Gemeinde- und Bürgerbüros, Bürgerstellen bei den kommunalen Volksvertretungen und denen der Bundesländer, Bibliotheken, Gewerkschaften und Verbraucherverbänden.¹⁵⁵ Um die Bekanntheit und die Nutzung des Petitionsausschusses in der Breite der Gesellschaft zu erhöhen, bleibt die Präsenz vor Ort und die persönliche Ansprache auch im Internetzeitalter von eminenter Bedeutung.

Auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages mit ihren Wahlkreisbüros könnten als Vermittler und Übermittler von Petitionen fungieren – und müssten für diese Rolle entsprechend sensibilisiert werden. In der Bevölkerungsbefragung zur Bekanntheit und zum Ansehen des Petitionsausschusses von 2008 wurde deutlich, dass je nach Art einer Beschwerde oder eines Vorschlags die Bürger meist häufiger daran denken, einen Abgeordneten anzusprechen, als sich an den Petitionsausschuss zu wen-

¹⁵⁴ Z. B. hat die walisische Nationalversammlung drei Informationsbüros in ländlichen Regionen eingerichtet, bei denen man Petitionen einreichen kann (Kapitel III.3.2). In der Slowakei ist die Einreichung von Petitionen über dezentral verteilte Stellen im Lande geplant (Kapitel IV.1.2). Der französische Ombudsmann verfügt über 303 „Beauftragte“, die in 428 über das ganze Land verteilten Büros ansprechbar sind (Médiateur de la République 2011, S. 73).

¹⁵⁵ Der portugiesische Ombudsmann hat eine Vereinbarung mit dem Dachverband der portugiesischen Kommunen getroffen, die Aufgaben der Ombudsstelle auf lokaler Ebene bekannt zu machen und Unterstützung bei der Einreichung von Beschwerden anzubieten (Kapitel IV.4.2).

den.¹⁵⁶ Würden die Abgeordneten einen Teil dieser Anfragen an den Petitionsausschuss weiterleiten, könnten sie sich einerseits dadurch entlasten und andererseits in manchen Fällen den Anliegen der Bürger wegen der umfassenderen Kompetenzen und Ressourcen des Petitionsausschusses besser gerecht werden.¹⁵⁷

2.7 Wahl einer geeigneten Petitionsstelle unterstützen

Die Vielzahl der Eingabestellen auf den unterschiedlichen Ebenen des Staates, bei der Legislative und Exekutive, bei sonstigen staatlichen oder auch nichtstaatlichen Stellen macht es dem Bürger nicht immer leicht, die richtige Stelle zu finden, die für sein Anliegen die erforderliche Zuständigkeit und umfassendste Kompetenz besitzt. So kommt es immer wieder, teilweise auch im großen Umfang, zu Bürgereingaben bei Stellen, die dafür gar nicht zuständig sind. Dies führt bei den Bürgern zu Frustrationen und Verzögerungen der Bearbeitung und bei den Eingabestellen zu einem besonderen bürokratischen Aufwand.

Allerdings scheint beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages und insgesamt bei den parlamentarischen Petitionsausschüssen dieses Problem nicht besonders virulent zu sein. Laut Petitionsstatistik des Deutschen Bundestages wurden von insgesamt 17 217 im Jahr 2009 behandelten Petitionen 1 469 an die zuständige Volksvertretung eines Bundeslandes abgegeben, was einem Anteil von 8,5 Prozent entspricht (Petitionsausschuss 2010, S. 60). Nach der Befragung von ifib (2010a, S. 20 ff.) bei 63 Petitionsstellen in Deutschland lag der durchschnittliche Anteil der Fehleingaben pro Jahr bei den Petitionsausschüssen bei 4,9 Prozent, den parlamentarischen Bürgerbeauftragten bei 17,2 Prozent, den Beauftragten bei Regierungen und Verwaltungen bei 18,9 Prozent und den nichtstaatlichen Eingabestellen bei 19,0 Prozent. In Einzelfällen betrug diese Rate der Fehladressierungen 40 bis 70 Prozent.¹⁵⁸ Auch im Ausland und auf der europäischen Ebene ist diese Problematik bekannt und hat zu unterschiedlichen Lösungsversuchen geführt.¹⁵⁹ Die Etablierung

¹⁵⁶ Bei einem persönlichen Problem mit einer Behörde würden sich 9,5 Prozent an einen Bundestagsabgeordneten und 2,0 Prozent an den Petitionsausschuss wenden. Für ein öffentliches politisches Anliegen würden sich 10,7 Prozent an den Abgeordneten und 4,4 Prozent an den Petitionsausschuss, für eine „Gesetzesbitte“ 7,5 Prozent an den Bundestagsabgeordneten und 7,6 Prozent an den Petitionsausschuss wenden (TAB 2009, S. 58 ff.).

¹⁵⁷ Es würde damit kein Abgeordnetenfilter nach angelsächsischem Vorbild etabliert, da die Einreichung einer Petition nicht zwingend über einen Abgeordneten erfolgen müsste, sondern der Abgeordnete würde einen zusätzlichen Weg zum Petitionsausschuss eröffnen.

¹⁵⁸ 40 Prozent beim Bürgerbeauftragten der saarländischen Landesregierung, 40,5 Prozent beim Büro des Regierungsbeauftragten für Bürokratieabbau Baden-Württemberg, 47,1 Prozent beim Hessischen Datenschutzbeauftragten, 50 Prozent bei der Schlichtungsstelle Nahverkehr Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und sogar 70 Prozent bei der europäischen Solvit-Stelle beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (ifib 2010a, S. 22).

¹⁵⁹ Vgl. etwa für Südkorea Riehm et al. (2009a, S. 168) sowie ifib (2010b, S. 39 ff.), für den Europäischen Bürgerbeauftragten ifib (2010b, S. 27 ff.) sowie für Großbritannien Advicenow (www.advicenow.org.uk [9.9.2011]). Zur Vielfalt der Eingabeinstitutionen in Großbritannien Dunleavy et al. (2005).

von Leit- und Lotsenfunktionen in einer als unübersichtlich oder schwer zugänglich empfundenen Institutionenlandschaft wird in Deutschland auch über die Einführung einer bundeseinheitlichen Behördenrufnummer 115 (ifib 2010b, S. 5 ff.) oder über das geplante zentrale Verbrauchertelefon mit Lotsenfunktion (CDU/CSU/FDP 2009, S. 45) vorangetrieben.

Der Erfolg solcher Ansätze ist allerdings schwer einzuschätzen. Der interaktive Leitfaden des Europäischen Bürgerbeauftragten wurde zwar im Jahr 2009 von 26 000 Personen genutzt und hat zu einer signifikanten Anzahl von Verweisen an nationale oder regionale Bürgerbeauftragte geführt, insgesamt ist der Anteil der Fehleingaben beim Europäischen Bürgerbeauftragten aber nicht zurückgegangen (ifib 2010b, S. 37).

Eine umfassende zentrale Informationsplattform für Petitionen, Eingaben und Beschwerden für Deutschland erscheint nach ersten Untersuchungen als äußerst ambitioniert (ifib 2010a). Es wird deshalb vorgeschlagen, in einem viel begrenzteren Rahmen Zuständigkeitsfinder für die parlamentarischen Petitionsstellen und für die Beauftragten der Bundesregierung zu etablieren. Des Weiteren sollte erwogen werden, den Datenbestand für die einheitliche Behördenrufnummer 115 über Beschwerden, Eingaben und Petitionen zu erweitern und ausdifferenzieren, sodass auch über diese Sondernummer die gesuchten Stellen möglichst zielgenau gefunden werden können (ifib 2010a, S. 67 f.).

2.8 Terminologie klären – Petitionsstatistik aktualisieren

Gegenwärtig werden in den Verfahrensgrundsätzen des Petitionsausschusses Mehrfach-, Sammel-, Massen- und Öffentliche Petitionen und auf der E-Petitionsplattform Einzelpetitionen und Öffentliche Petitionen unterschieden.

Die Unterschiede zwischen Mehrfach-, Sammel- und Massenpetitionen sind sehr feinsinnig und für viele Bürger kaum nachzuvollziehen. Für das Verfahren haben sie augenscheinlich keine Relevanz. In der veröffentlichten Petitionsstatistik werden Sammel- und Massenpetitionen ausgewiesen (aber keine Mehrfachpetitionen), ohne dass auch hier im Einzelnen die Unterschiede klar würden. Es könnte erwogen werden, auf diese Differenzierung zu verzichten und sich auf den Begriff der Mehrfachpetition zu beschränken, der für mehrere Eingaben mit demselben Anliegen steht, egal ob deren Text im Detail übereinstimmt oder nicht. Für alle Mehrfachpetitionen würde die Anzahl der unterstützenden Personen ausgewiesen. Auch Öffentliche Petitionen wären bei vorhandenen Mitzeichnungen als Mehrfachpetitionen zu charakterisieren. In der Petitionsstatistik könnten beispielsweise der Anteil der Mehrfachpetitionen mit mehr als 1 000, mehr als 10 000 und mehr als 50 000 Unterstützern sowie die Gesamtzahl der Mehrfachpetitionen und die Gesamtzahl ihrer Unterstützer ausgewiesen werden.

Die Unterscheidung zwischen Einzelpetitionen und Öffentlichen Petitionen ist missverständlich und sollte auf-

gegeben werden. Öffentliche Petitionen zeichnen sich im gegenwärtigen System immer dadurch aus, dass sie elektronisch eingereicht werden und im Internet und nirgendwo sonst veröffentlicht werden, egal ob sie nur von einem Petenten oder als Mehrfachpetition von mehreren Personen unterstützt werden. Das Gegenteil der Öffentlichen Petition wäre demnach die nichtöffentliche, teilweise elektronisch und teilweise nichtelektronisch eingereichte Petition, die wiederum Einzel- oder Mehrfachpetition sein könnte. Würde man also am gegenwärtigen System der Öffentlichen Petitionen festhalten, für die der Bundestag weitreichende Zulassungskriterien anwendet, wäre das passendere Begriffspaar Öffentliche und nicht-öffentliche Petitionen.

Für die Petitionsstatistik böten sich die folgenden Unterscheidungen an:

- Neueingaben nach der Art der Einreichung: Man könnte dabei unterscheiden zwischen einer postalischen Einreichung, einer Einreichung per Fax, über das Web oder per E-Mail. Bei einer größeren Unterscheidung würde man nur zwischen elektronischer (Web und E-Mail) und nichtelektronischer Einreichung differenzieren.
- Öffentlichkeit: Es würde unterschieden zwischen (auf der E-Petitionsplattform des Bundestages – oder auch in Bundestagsdrucksachen) veröffentlichten und nichtveröffentlichten Petitionen.
- Einzel- und Mehrfachpetitionen: Unabhängig von der Art der Einreichung und der Öffentlichkeit der Petition würde unterschieden zwischen Einzelpetitionen und Mehrfachpetitionen (Petitionen mit zwei und mehr Unterstützern). Bei den Mehrfachpetitionen würde die Anzahl der Mitzeichner erfasst.

2.9 Ressourcen- und Personalbedarf

Nicht alle diese Vorschläge sind ressourcen- oder personalintensiv. Aber letztlich müssen für die Erfüllung des Grundrechts auf Petitionen in einem modernen Gewand ausreichende Finanz- und Personalmittel bereitgestellt werden. Eine Erweiterung der gegenwärtigen Personalausstattung des Petitionsausschusses erscheint im Vergleich mit anderen Eingabestellen, bei der zentralen Bedeutung des Petitionsausschusses für die Erfüllung von Artikel 17 GG und unter Berücksichtigung kontinuierlicher Modernisierungserfordernisse durchaus gerechtfertigt.

3. Weiter gehende Entwicklungsoptionen

Abschließend werden drei Entwicklungsoptionen des Petitionswesens des Deutschen Bundestages mit ihren Vor- und Nachteilen diskutiert, die über die gegenwärtigen Öffentlichen Petitionen hinausgehen. Diese Überlegungen sind durch die Einschätzung motiviert, dass die Öffentlichen Petitionen nicht in all ihren Aspekten ausreichend gut in das bestehende Verfahren integriert sind. Das Wechselspiel zwischen technischer und institutioneller Modernisierung, so könnte man diese Erwägungen auch

einleiten, ist mit den Öffentlichen Petitionen erst eröffnet worden; wie es endet, ist noch kaum absehbar. Die drei Entwicklungsoptionen zeigen mögliche Pfade der weiteren Entwicklung auf.

3.1 Petitionen grundsätzlich öffentlich gestalten

Man kann die Einführung von Öffentlichen Petitionen als einen ersten Reformschritt ansehen, dem nun weitere folgen könnten. Dies könnte heißen, die Öffentliche Petition von der Ausnahme zur Regel zu erklären. Welchen Vorteil hätte diese Verallgemeinerung der Öffentlichen Petitionen?

Das Prinzip, dass jede Petition nach den gleichen Verfahrensregeln behandelt wird, könnte wieder Platz greifen. Die Öffentliche Petition als „zusätzliches Angebot“ – „Es besteht kein Rechtsanspruch auf Annahme einer Petition als öffentliche Petition“ (Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen) – wäre damit aufgegeben. Die sich in den letzten Jahren verschärfende Problematik der geringen Zulassungsraten – mittlerweile werden nur noch 13,8 Prozent der eingereichten Öffentlichen Petitionen als solche zugelassen (Kapitel II.2.5 u. V.2.1) – wäre gelöst. Das anhaltende Interesse an der Einreichung Öffentlicher Petitionen – 2010 war fast jede vierte Neueingabe eine Öffentliche Petition (Kapitel II.2.3) – sowie die vom TAB durchgeführten Befragungen bei Petenten – 81 Prozent der Einreicher herkömmlicher Petitionen formulieren ein Interesse an einer Veröffentlichung ihrer Petition (Riehm et al. 2009a, S. 230) – zeigen, dass dieser Schritt auch dem Wunsch der meisten Petenten entspräche. Im Übrigen würde man damit dem Modell anderer Parlamente folgen, in denen alle Petitionen grundsätzlich veröffentlicht und in öffentlichen Ausschusssitzungen behandelt werden (wie z. B. beim Schottischen oder Europäischen Parlament).¹⁶⁰

Die prinzipielle Öffentlichkeit von Petitionen würde viele Probleme im Detail lösen. So ist es zurzeit für den Petenten im Vorfeld einer Eingabe nicht möglich nachzuprüfen – selbst eine ausgebaute Suchfunktionalität der E-Petitionsplattform würde daran nichts ändern –, ob es eine sachgleiche oder ähnliche Petition bereits gibt, da über 95 Prozent aller Petitionen gar nicht öffentlich zugänglich sind. Wenn eine Eingabe als Öffentliche Petition zurückgewiesen wird, weil eine sachgleiche Petition schon existiert, kann der Petent dies ebenfalls nicht nachvollziehen, da auch diese Petition gegebenenfalls zu den nichtöffentlichen Petitionen gehört.

¹⁶⁰ Nach den Erhebungen des TAB werden bei den Ombudsstellen in Europa auf nationalstaatlicher Ebene Petitionen und Eingaben (teilweise in anonymisierter Form) in Estland, Frankreich, Litauen, Malta, Norwegen und Ungarn veröffentlicht (Kapitel IV.2.2). Bei den parlamentarischen Petitionsstellen werden Petitionen in Deutschland, Litauen, Portugal, Tschechien, Österreich und Großbritannien im Internet veröffentlicht, wenn auch in unterschiedlichem Umfang. Zusätzlich werden meist auch die Bescheide zu den Petitionen ins Internet gestellt. In Frankreich, Malta, der Schweiz und der Slowakei werden bislang nur die Petitionsbescheide publiziert (Kapitel IV.1).

Der Petitionsausschuss ist für die Bürger relativ einfach erreichbar, gleichzeitig aber in der Durchsetzung von Bürgerinteressen schwach. Neben der Kraft der Argumente in direkter Auseinandersetzung mit der Exekutive ist vermutlich sein größtes Kapital, wenn er die Öffentlichkeit und die Medien – und damit auch die Bürger und Wähler – auf seine Seite ziehen kann. Eine grundlegende Bedingung dafür ist die Öffentlichkeit aller Petitionen und eine weitgehende Transparenz des Petitionsverfahrens.

Gegen diese Option der Verallgemeinerung Öffentlicher Petitionen sprechen zwei Argumente: Daten- und Persönlichkeitsschutz sowie der zusätzliche Personalaufwand.

Dem Persönlichkeits- und Datenschutz könnte man gerecht werden, wenn erstens die Petenten selbst entscheiden, ob sie ihre Petition als öffentliche oder nichtöffentliche behandelt sehen wollen. Der Bundestag könnte sich dieser Aufgabe enthalten und auf die Entscheidung der Petenten vertrauen. Darüber hinaus könnte man die eventuell in Petitionen aufgeführten Personennamen generell anonymisieren, wie dies bei einigen Landtagen (z. B. in Baden-Württemberg) der Fall ist.

Eingaben, die Straftaten propagieren oder anstößige und beleidigende Inhalte enthalten, könnten natürlich nicht veröffentlicht werden. Solche Eingaben werden bisher aber auch nicht als nichtöffentliche Petition zugelassen. Daran würde die grundsätzlich öffentliche Petition nichts ändern.

Wie sich der Aufwand bei der Bearbeitung von Petitionen nach der Einführung grundsätzlich öffentlicher Petitionen entwickeln würde, ist schwer abzuschätzen. Der gegenwärtige Zusatzaufwand durch Öffentliche Petitionen entsteht in erster Linie durch die zusätzliche Auswahlprozedur, durch die privilegierte Behandlung von Petitionen im Ausschussverfahren und durch die Moderation der Foren. Der Zusatzaufwand bei der Zulassung von Öffentlichen Petitionen sowie durch die obligate Ausschussbehandlung würde ersatzlos wegfallen. Allerdings würden die Diskussionsforen auf alle Petitionen ausgeweitet und der Moderationsaufwand entsprechend steigen. Vermutlich wird dies aber nicht zu einer proportionalen Erhöhung des Diskussionsaufkommens führen, da es schon heute relativ wenige Petitionen sind, die ein breites Interesse mit vielen Diskussionsbeiträgen auf sich ziehen. Darüber hinaus wären Optionen zu prüfen, bei denen die Diskussionsforen nicht für jede Petition obligatorisch eingerichtet würden (Kapitel V.2.3).

3.2 Ein Ombudsmann für Petitionen der „res privata“

Die politische Auseinandersetzung um die Einführung eines nationalen Ombudsmannes wurde intensiv in den 1960er Jahren geführt. In der Petitionsreform von 1975 entschied man sich aber für eine Stärkung des Petitionsausschusses und gegen die Einführung eines nationalen Ombudsmannes (Banse 1973; Franke 1999; Riehm et al. 2009a, S. 57 ff.; Thierfelder 1967). Wenn es auch gegenwärtig keine politischen Kräfte zu geben scheint, die die

Einführung eines nationalen, parlamentarischen Ombudsmannes fordern, ist diese Diskussion, gerade auch in der Wissenschaft, nie abgeebbt (Franke 1999; Sturm/Fritz 2010, S. 149).

Vor dem Hintergrund der Einführung Öffentlicher Petitionen könnte diese Diskussion wieder eine neue Aktualität gewinnen. Öffentliche Petitionen sind gemäß Ziffer 2.1 der „Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen“ Bitten oder Beschwerden mit einem Anliegen von allgemeinem Interesse („res publica“), deren Darstellung für eine sachliche öffentliche Diskussion geeignet ist. Der Petitionsausschuss könnte sich auf diese Eingaben beschränken und die große Masse der Petitionen, die kein „Anliegen von allgemeinem Interesse“ verfolgen, der Bearbeitung einer neu beim Parlament einzurichtenden Ombudsinstitution überlassen. Die Vorteile dieser institutionellen Trennung in Petitionen der „res publica“ und der „res privata“ könnten sein, dass die unterschiedlichen Zulassungskriterien und Verfahrensabläufe für Öffentliche und nichtöffentliche Petitionen auch institutionell getrennt wären, dadurch das Profil beider Institutionen klarer zutage treten und die Probleme mit den geringen Zulassungsraten Öffentlicher Petitionen reduziert werden könnten.

Für ein solches Modell aus Petitionsausschuss und Ombudsmann könnte man auch anführen, dass es in immerhin 17 der 27 EU-Länder sowohl eine Petitionsstelle (bei der Ersten Kammer) des Parlaments als auch einen (parlamentarischen) Ombudsmann gibt (Kapitel IV.1). Allerdings folgen diese nicht immer der oben skizzierten, auf den ersten Blick vielleicht überzeugenden Arbeitsteilung, sondern ganz unterschiedlichen Modellen, die von einer weitgehenden Überlappung der Zuständigkeiten bis zu einer ausgeprägten Spezialisierung reichen.

Die Einwände gegen die Neueinführung eines Ombudsmannes lauten (Riehm et al. 2009a, S. 59 ff.): Der Petitionsausschuss würde eines seiner Markenzeichen, die „Allzuständigkeit“ verlieren. Für die Bürger würde dies bedeuten, dass sie sich unter der schon vorhandenen Vielzahl von Eingabestellen mit einer weiteren, neuen Stelle, dem nationalen Ombudsmann, auseinandersetzen müssten, um dann zu entscheiden, an wen sie die Eingaben am besten zuständigkeitshalber richten. Darüber hinaus ist die Trennung in „Anliegen von allgemeinem Interesse“ und sonstige Anliegen problematisch. Aus den Befragungen der Einreicher herkömmlicher (nichtöffentlicher) Petitionen weiß man, dass diese zu 84,5 Prozent eine Gesetzesänderung mit ihrer Petition anregen wollen. Außerdem haben in dieser Befragung aus dem Jahr 2007 81 Prozent ihr Interesse an einer Veröffentlichung ihrer Petition bekundet. Bei 79 Prozent bezieht sich das Anliegen der Petition nicht nur auf eine einzelne Person (Riehm et al. 2009a, S. 230).

Die breite Zuständigkeit und das politische Aufgreifen von Petitionen unterscheiden den Petitionsausschuss von einer Widerspruchsstelle einer Behörde oder einem gerichtlichen Verfahren. Während Letztere nur einen speziellen Fall lösen und bearbeiten, nimmt der Petitionsausschuss das gegebenenfalls hinter dem Einzelfall liegende

allgemeine Problem in den Blick und kann dieses dann politisch weiterverfolgen.

Insofern ist zu bezweifeln, ob die Einführung eines nationalen Ombudsmannes die Lenkungswirkung ausüben würde, die man sich vielleicht erwartet, und das gegenwärtig virulente Problem der Zulassung Öffentlicher Petitionen reduzieren könnte. Nach vorliegenden Auswertungen über die Nichtzulassung Öffentlicher Petitionen wird die Nichtzulassung in rund 50 Prozent der Fälle damit begründet, dass eine sachgleiche Petition schon vorhanden sei. Nur bei 8 Prozent der Einreichungen wird als Grund der Nichtzulassung die „Ungeeignetheit als Öffentliche Petition“ angeführt, d. h. nur diese 8 Prozent würden in den Zuständigkeitsbereich eines neu eingerichteten Ombudsmannes fallen und den Petitionsausschuss entlasten (Kapitel II.2.5.2).¹⁶¹

Bezieht man sich auf die Untersuchungen zum Petitionswesen bei den europäischen Parlamenten (Kapitel IV), dann könnte durch die Etablierung eines nationalen Ombudsmannes eine weitere Gefahr drohen: nämlich eine Abwertung des politischen Gewichts des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages. Offensichtlich ist eine stärker auf institutionelle und personelle Kontinuität ausgerichtete Eingabestelle, wie ein nationaler Ombudsmann, eher in der Lage, politische und mediale Außenwirkung zu erzeugen als ein dem Wechsel durch Wahlen unterworfenes kollektives Gremium, wie ein parlamentarischer Petitionsausschuss. Ein Ergebnis der Untersuchung der europäischen parlamentarischen Eingabestellen ist jedenfalls, dass überall dort, wo es sowohl eine parlamentarische Eingabestelle (z. B. einen Petitionsausschuss) als auch einen parlamentarischen Ombudsmann gibt, Letzterer in aller Regel stärker in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, selbst eine aktivere Öffentlichkeitsarbeit betreibt sowie umfassendere Modernisierungsstrategien verfolgt. Gegenwärtig zählt der Petitionsausschuss des Bundestages, was seine Kompetenzen und Zuständigkeiten, seine personelle Ausstattung, seine Reformfreudigkeit sowie seine öffentliche Wahrnehmung betrifft, im internationalen Vergleich zu den ausgesprochen profilierten Eingabeinstitutionen. Ob diese Position bei der Einrichtung eines nationalen Ombudsmannes aufrechterhalten werden könnte, ist schwer abschätzbar.

3.3 Petitionen als Element direktdemokratischer Verfahren weiterentwickeln

Auf Bundesebene gibt es keine Instrumente der direkten Demokratie,¹⁶² wie etwa Referenden, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die in allen Bundesländern und vielen Kommunalverfassungen verankert sind und genutzt werden. Politische Initiativen, direktdemokratische

¹⁶¹ Damit ist noch nicht gesagt, welcher Anteil unter den nichtöffentlichen Petitionen in die Zuständigkeit eines Ombudsmannes fallen würde.

¹⁶² Die einzige Ausnahme stellt Artikel 29 GG dar, der für eine Neugliederung des Bundesgebietes zwingend einen Volksentscheid zur Bestätigung eines entsprechenden Bundesgesetzes vorsieht.

Verfahren auch auf Bundesebene einzuführen, sind bisher alle an der hohen Hürde einer verfassungsändernden Mehrheit gescheitert. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass teilweise versucht wird, Petitionen in Richtung eines Instruments direkter Demokratie auszubauen. Man kann die 2005 erfolgte Einführung eines Quorums von 50 000 Mitzeichnungen für die Behandlung einer Petition in einer öffentlichen Ausschusssitzung so interpretieren. Der Plan der gegenwärtigen Koalition, ein weiteres, höheres Quorum zu etablieren, bei dessen Erreichung die Petitionen im *Plenum* des Bundestages behandelt werden sollen, führt diesen ersten Schritt weiter. Damit sind zwar noch keine verbindlichen Volksabstimmungen in Sicht, aber Bürgerinnen und Bürger könnten (Gesetzes-)Vorschläge im Bundestag einbringen und bei Erreichung des Quorums müsste sich das Plenum damit beschäftigen. Dies entspräche mehr oder weniger den Verfahren, die in den Bundesländern meist Volksinitiative heißen.¹⁶³ Quoren findet man im Übrigen auch in den Petitionsregularien anderer Länder. Sie dienen unterschiedlichen Zwecken, meist aber wird die Erreichung eines bestimmten Quorums verlangt, um die Bearbeitung der Petition überhaupt in Gang zu setzen.¹⁶⁴

Eine Aufwertung von Petitionen im Sinne der direkten Demokratie findet auch bei denen Zustimmung, die die gegenwärtigen Petitionsverfahren wegen ihrer Durchsetzungsschwäche kritisieren.

Welche Argumente könnten trotzdem dagegen sprechen, sich bei der Weiterentwicklung des Petitionswesens an Verfahren der direkten Demokratie zu orientieren? Die Behandlung, Prüfung und Bescheidung einer Petition bedarf keines Quorums; sie ist grundgesetzlich für jede Petition, auch solche, die nur von einer Person unterstützt werden, garantiert. Die Öffentlichkeit einer Petition wird auch ohne Quorum gewährt – nach durchlaufener Zulässigkeitsprüfung mit ihren bekannten Problemen (Kapitel II.2.5 u. V.2.1). Das Quorum erzwingt derzeit „nur“ die Behandlung in öffentlicher Ausschusssitzung und zukünftig eventuell im Plenum. Das ist nicht geringzuschätzen, wie die große Akzeptanz der öffentlichen Ausschusssitzungen bei Petenten und Politikern zeigt. Es trägt merklich zu einer Aufwertung des Petitionswesens des Bundestages bei.

Die Bindung von Verfahrensschritten an Quoren könnte aber das Petitionsrecht als ein ausgesprochenes Individualrecht in den Hintergrund drängen. Das Petitionsrecht eröffnet gerade auch Minderheiten einen Zugang zum

Staat und zur Volksvertretung. Die Organisation von Interessen in Gruppen und Verbänden und die Mehrheitsregel gehören zwar zu den Grundpfeilern der Demokratie. Ressourcenschwache Gruppen und solche, die aus strukturellen Gründen kaum eine Mehrheit gewinnen können, sind unter diesen Bedingungen aber nur begrenzt in der Lage, ihre Interessen zu vertreten. Petitionen – wie auf andere Weise Gerichte – bieten prinzipiell für solche Personen und Gruppen ein Mittel des niedrigschwelligen, wenn auch durchsetzungsschwachen Interessen- und Rechtsschutzes sowie der Interessenartikulation und Beteiligung. Dass diese Gruppen nur bedingt das Petitionsverfahren nutzen (Kapitel II.2.4), macht diese prinzipielle Orientierung nicht obsolet. Eine breitere soziale Beteiligung würde man auch nicht durch eine Umwandlung des Petitionsrechts in ein Verfahren der direkten Demokratie erreichen.

Wenn das Petitionsrecht als Individualrecht betont wird, heißt dies nicht zwangsläufig, dass die in Petitionen vorgebrachten Anliegen individueller oder gar privater Natur, also unpolitisch sein müssen. Gerade wenn sich Bürger mittels Petitionen an den Bundestag wenden, verfolgen sie in der Regel, ausgehend von persönlicher Betroffenheit, ein öffentlich-politisches Anliegen. Von daher sollte man die Sammlung unterstützender Unterschriften nicht geringschätzen. Sammel- und Massenpetitionen waren schon immer ein wesentlicher Bestandteil des Petitionswesens. Für die Petenten sind sie eine Möglichkeit, auf ihr Anliegen hinzuweisen, Unterstützer zu gewinnen und gegebenenfalls durch die Zahl der Mitzeichnerinnen und Mitzeichner bei Medien und Politik Aufmerksamkeit zu erringen. Da die Gegenstände von Petitionen aber sehr unterschiedlich gelagert sein können, von lokalen Konflikten über berufsspezifische Probleme bis hin zu die gesamte Gesellschaft bewegenden Fragestellungen, ist die absolute Zahl der Mitzeichnungen einer Petition ein problematisches Relevanzkriterium. Die Zahl der Mitzeichnerinnen und Mitzeichner wäre vielmehr in erster Linie vor dem Hintergrund des Petitionsgegenstandes und der Gruppe der Betroffenen zu beurteilen und sollte sich auf das Petitionsverfahren nicht auswirken.

Der Bundestag behandelt nicht deshalb eine Petition, weil ein Quorum erreicht wurde, wie fälschlicherweise seit Einführung des Quorums 2005 in der Öffentlichkeit immer wieder der Eindruck entstanden ist oder behauptet wurde, sondern weil „jedermann“ ein Recht darauf hat. Die Anzahl der Mitzeichnungen wäre als kontextuelle, aber nicht verfahrensbestimmende Zusatzinformation in das Petitionsverfahren einzubringen. Petitionsanliegen müssen nicht unbedingt um Mehrheiten ringen bzw. nicht im (direkten) Interesse von Mehrheiten sein.

Die Weiterentwicklung des Petitionswesens im Sinne eines Instruments direkter Demokratie verfolgt die verständliche Absicht, das Petitionsrecht weiter politisch aufzuwerten und in seinen Verfahrensschritten verbindlicher und durchsetzungsstärker zu machen. Folgt man diesem Weg, würde man den Charakter des Petitionswesens als niedrigschwelliges Individualrecht abschwächen. Dies gilt es abzuwägen.

¹⁶³ So in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt. In Bremen und Thüringen wird das entsprechende Verfahren Bürgerantrag, in Hamburg Volkspetition genannt. In den Bundesländern Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sind Volksinitiativen Bestandteile der dreistufigen Volksgesetzgebung. Auch die in der Einführung befindliche Europäische Bürgerinitiative (gerichtet an die Europäische Kommission) gehört in diese Kategorie der Verfahren direkter Demokratie.

¹⁶⁴ So z. B. bei den kommunalen Petitionen in Norwegen (Riehm et al. 2009a, S. 185 ff.) und beim elektronischen Petitionssystem des britischen Premierministers (Kapitel III.2.2).

VI. Literatur

1. In Auftrag gegebene Gutachten

ifib (Institut für Informationsmanagement Bremen) (2010a): Konzeption einer zentralen Informationsplattform für Petitionen, Eingaben und Beschwerden (Autoren: Lippa, A., Kubicek, H., Hofmann, J.). Bremen

ifib (2010b): Konzeption einer zentralen Informationsplattform für Petitionen, Eingaben und Beschwerden – Anhang (Autoren: Lippa, A., Kubicek, H., Hofmann, J.). Bremen

Nexus (Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH) (2010): Elektronische Petitionen und andere Modernisierungstrends im Petitionswesen bei den europäischen Parlamenten. Eine Bestandsaufnahme (Autoren: Bach, N., Reiter, J., Böhm, B., Walk, H.). Berlin

Sturm, R., Fritz, J. (2010): Länderstudie zur Entwicklung des Petitionswesens im Vereinigten Königreich. Friedrich-Alexander-Universität, Institut für Politische Wissenschaft, Erlangen/Nürnberg

Zebralog (2010a): Follow-up-Studie zu den Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages. Teilstudie 2: Befragung der Petenten und Fokusgruppen (Autor: Escher, T.). Berlin

Zebralog (2010b): Follow-up-Studie zu den Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages. Teilstudie 3: Befragungen der Nutzer der Bundestags-Webseiten zu den öffentlichen Petitionen (Autor: Albrecht, S.). Berlin

Zebralog (2011a): Follow-up-Studie zu den Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages. Teilstudie 1: Trendanalyse (Autoren: Trénel, M., Jonas, N.). Berlin

Zebralog (2011b): Follow-up-Studie zu den Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages. Teilstudie 4: Interviews und Fokusgruppendifkussionen mit Abgeordneten, ihren Referenten und dem Ausschussdienst (Autoren: Trénel, M., Hintz, J.). Berlin

Zebralog (2011c): Follow-up-Studie zu den Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages. Teilstudie 5: Auswertung der Diskussionsforen (Autoren: Trénel, M., Jonas, N., Schank, J.). Berlin

Zebralog (2011d): Follow-up-Studie zu den Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages. Zusammenfassung und Empfehlungen aus den fünf Teilstudien – Mantelbericht (Autorin: Lippa, B.). Berlin

2. Weitere Literatur

BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) (2010): '09 Jahresbericht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Bonn/Frankfurt a. M.

Bagehot, W. (1963): The English constitution. Introduction by R.H.S. Crossman. Glasgow (zuerst 1867)

Banse, W. (1973): Chronik der Bestrebungen um eine Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4(2), S. 171–174

Baumann, F., Detlefsen, M., Iversen, S., Vogelsang, L. (2004): Neue Tendenzen bei Bürgerbeteiligungsprozessen in Deutschland. Veränderte Rahmenbedingungen, Praktiken und deren Auswirkungen. Berlin

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

Blais, A. (2010): Political Participation. In: LeDuc, L., Niemi, R. G., Norris, P. (eds.). Comparing democracies. Elections and voting in the 21st century. London, S. 165–183

BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (2011): Bund und Länder planen Grundbildungspaket für Alphabetisierung. Pressemitteilung 025/2011 vom 28.2.2011, Berlin

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2010): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Kurzbericht des 3. Freiwilligensurveys. Monitor Engagement, Ausgabe Nr. 2, Berlin

Bockhofer, R. (Hg.) (2004): Demokratie wagen – Petitionsrecht ändern! Bremen

Bogumil, J., Jann, W. (2009): Entwicklungsphasen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In: Bogumil, J., Jann, W. (Hg.): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Wiesbaden, S. 211–289

Buchstein, H. (2009): Bausteine für eine aleatorische Demokratietheorie. In: Leviathan 37(3), S. 327–352

Bundesnetzagentur (2010): Jahresbericht 2009. Bonn

Bürgerbeauftragter des Landes Mecklenburg-Vorpommern (o. J.): 15. Bericht des Bürgerbeauftragten für das Jahr 2009. Schwerin

Busemann, K., Gscheidle, C. (2010): Web 2.0: Nutzung steigt – Interesse an aktiver Teilhabe sinkt. In: Media Perspektiven H. 7–8, S. 359–368

Cabral, M.V. (2000): O exercício da cidadania política em Portugal. In: Análise Social XXXV(154–155), S. 85–113

Carman, C. (2006): The assessment of the Scottish Parliament's Public Petitions System 1999–2006. Edinburgh www.scottish.parliament.uk/business/committees/petitions/reports-06/pur06-PPS-assessment-01.htm (12.2.2011)

Carman, C. (2010): The process is the reality: Perceptions of procedural fairness and participatory democracy. In: Political Studies 58(4), S. 731–751

Carman, C., Shephard, M. (2009): Committees in the Scottish Parliament. In: Jeffery/ Mitchell 2009, S. 21–27

- Cazals, M. de (2010): La saisine du Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition citoyenne: gage d'une V^e République „plus démocratique“? In: *Revue française de droit constitutionnel* No. 82, S. 289–312
- CDU, CSU, FDP (2009): Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP zur 17. Legislaturperiode. Berlin www.cdu.de/doc/pdf/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf (4.4.2011)
- CLG (Department for Communities and Local Government) (2008): *Communities in control. Real people, real power (Evidence Annex)*. Wetherby/West Yorkshire www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/886123.pdf (25.1.2009)
- Coleman, S., Blumler, J.G. (2009): *The Internet and democratic citizenship. Theory, practice and policy*. Cambridge
- Crouch, C. (2008): *Postdemokratie*. Bonn
- Curtice, J. (2004): *Restoring confidence and legitimacy? Devolution and public opinion*. In: Trench, A. (ed.): *Has devolution made a difference? The State of the Nations 2004*. Exeter, S. 217–236
- Deutscher Bundestag (2007): *Stichwort Petitionen. Von der Bitte zum Bürgerrecht*. Berlin
- Dunleavy, P., Loughlin, M., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J., Pearce, O., Bartholomeou, P. (2005): *Citizen redress – What citizens can do if things go wrong in the public services*. London <http://eprints.lse.ac.uk/595/> (10.4.2011)
- Eimeren, B. van, Frees, B. (2009): *Der Internetnutzer 2009 – multimedial und total vernetzt? Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2009*. In: *Media Perspektiven* 7, S. 334–348
- Escher, T. (2010): *Wi(e)der die üblichen Verdächtigen? Politische Beteiligung via Internet*. In: Wolling, J., Seifert, M., Emmer, M. (Hg.): *Politik 2.0? Die Wirkung computervermittelter Kommunikation auf den politischen Prozess*. Baden-Baden, S. 131–150
- Eurostat (2011a): *Gesamtbevölkerung*. Luxemburg <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=de&pcode=tps00001> (30.6.2011)
- Eurostat (2011b): *Internet usage in 2010 – Households and Individuals. Data in focus 50/2010*. Luxemburg http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-10-050/EN/KS-QA-10-050-EN.PDF (30.6.2011)
- FDP-Bundestagsfraktion (2011): *Bürgerbeteiligung ausweiten, Petitionsverfahren weiterentwickeln, Bürgerplenaverfahren einführen*. Positionspapier, Stand 28. März 2011, Berlin
- Filipe, A. (2009): *The 2007 reform of the Portuguese Parliament: What has really changed?* In: *The Journal of Legislative Studies* 15(1), S. 1–9
- Flinders, M. (2010): *Democratic drift. Majoritarian modification and democratic anomie in the United Kingdom*. Oxford
- Foley, M. (1993): *The rise of the British Presidency*. Manchester
- Foley, M. (2000): *The British Presidency: Tony Blair and the politics of public leadership*. Manchester
- Fonseca, S.C. da (2009): *Das politische System Portugals*. In: *Ismayr 2009a*, S. 765–818
- Forschungsgruppe Wahlen (2008): *Petitionen und politische Beteiligung*. Mannheim
- 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.
- Gabriel, O.W., Völkl, K. (2008): *Politische und soziale Partizipation*. In: Gabriel, O.W., Kropp, S. (Hg.): *Die EU-Staaten im Vergleich*. Wiesbaden, S. 268–298
- Gebauer, B. (2000): *Das britische Oberhaus: Neue Effizienz für eine ehrwürdige Institution?* In: Riescher, G., Ruß, S., Haas, C.M. (Hg.): *Zweite Kammern*. München, S. 270–287
- GESIS (2009): *Datenhandbuch Allbus 2008*. Köln/Mannheim
- Grant, M. (2009): *The UK Parliament*. Edinburgh
- Grunow, D. (2010): *Bürgernähe als Gegenstand empirischer Implementationsforschung. Beitrag zum Gedächtnis-Symposium „Bürokratie im Irrgarten der Politik“ für Prof. Dr. Hans-Ulrich Derlien, 3. und 4. Dezember 2010 in Bamberg*, www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_lehrstuehle/verwaltungswissenschaft/Grunow_Bamberg.pdf (30.6.2011)
- 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. (2008): *Neue Erscheinungen des Petitionsrechts: E-Petitionen und öffentliche Petitionen*. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 61(3), S. 85–94
- Hansard Society (2011): *Digital Democracy in Scotland and Wales: Lagging or leading?* In: *Digital Papers, Issue 4, February 2011*. London <http://hansardsociety.org.uk/files/folders/2913/download.aspx> (12.3.2011)
- Helms, L. (2005): *The presidentialisation of political leadership: British notions and German observations*. In: *Political Quarterly* 76(3), S. 430–438
- Hertogh, M.L.M. (2007): *Wie klaagt bij de Nationale ombudsman? Een empirisch onderzoek naar het normatieve profiel van verzoekers*. In: Brennkmeijer, A.F.M. (red.): *Werken aan behoorlijkheid: de Nationale Ombudsman in zijn context*. Den Haag, S. 199–221

- Hindman, M. (2008): *The myth of digital democracy*. Princeton
- Hirsch, T. (2007): *Das parlamentarische Petitionswesen: Recht und Praxis in den Deutschen Landesparlamenten*. Berlin
- HM Government (2010): *The Coalition: our programme for government*. London www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg_coalition.pdf (30.6.2011)
- House of Commons Information Office (2010): *Public Petitions. Factsheet P7 (Procedure Series)*. London www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p07.pdf (30.6.2011)
- House of Commons Procedure Committee (2007): *Public Petitions and Early Day Motions. First report of session 2006–07*. London
- House of Commons Procedure Committee (2008): *e-Petitions. First report of session 2007–08*. London www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmproced/136/13602.htm (30.6.2011)
- House of Commons Procedure Committee (2009): *e-Petitions: Call for government action. Second report of session 2008–09*. London www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmproced/493/493.pdf (30.6.2011)
- House of Commons Reform Committee (2009): *Rebuilding the House. First report of session 2008–09*. London
- ifib (Institut für Informationsmanagement Bremen) (2009): *Teilgutachten zur Barrierefreiheit des neuen Softwaresystems für die öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages* (Autoren: Schulte, B., Hofmann, J.). Bremen
- IMAS (Institut für Markt- und Sozialanalysen) (2004): *Die Bekanntheit der Volksanwaltschaft – Trendübersicht (unveröffentlichter Auswertungsbericht)*
- Ipsos MORI, Carman, C. (2009): *Engaging the public in the Scottish Parliament's petition process. Research study conducted for the Scottish Parliament's Public Petitions Committee*, www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/inquiries/petitionsProcess/Engagingthepublicinthepetitionsprocess.pdf (12.3.2011)
- 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
- Ismayr, W. (Hg.) (2008): *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*. Wiesbaden
- Ismayr, W. (Hg.) (2009a): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Wiesbaden
- Ismayr, W. (2009b): *Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich*. In: Ismayr 2009a, S. 9–64
- ITC (International Teledemocracy Centre) (2011): *ITC Project Summaries. e-Petitioning the Scottish Parliament* 1999. Edinburgh <http://itc.napier.ac.uk/ITC/projectSummaries.asp> Project13 (5.4.2011)
- Jacobs, W. (1994): *Klagers en veelklagers bij de Nationale ombudsman*. Arnhem
- Jeffery, C. (2010): *Devolution: Auflösung des Vereinigten Königreichs?* In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 49, S. 33–40
- Jeffery, C., Mitchell, J. (eds.) (2009): *The Scottish Parliament 1999–2009: The first decade*. Edinburgh
- Judge, D. (1978): *Public Petitions and the House of Commons*. In: *Parliamentary Affairs* 31(1), S. 391–405
- Jungherr, A., Jürgens, P. (2010): *The political click: political participation through e-petition in Germany*. In: *Policy & Internet* 2(4), S. 131–165
- Kaase, M. (1982): *Partizipatorische Revolution – Ende der Parteien?* In: Raschke, J. (Hg.): *Bürger und Parteien*. Opladen, S. 173–189
- Kaernbach, B. (2011): *Social Media und politische Teilhabe. Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages (WD 10 – 3000/026-2011)*. Berlin
- Kaiser, A. (Hg.) (2000): *Regieren in Westminster-Demokratien*. Baden-Baden
- Karpf, D. (2010): *Online political mobilization from the advocacy group's perspective: looking beyond clicktivism*. In: *Policy & Internet* 2(4), S. 7–41
- Keane, J. (2009a): *Ein neues Zeitalter der Demokratie. John Keane über Elemente und Ursprünge demokratischer Herrschaft*. In: *WZB-Mitteilungen* 125, S. 50–52
- Keane, J. (2009b): *Monitory democracy and media-saturated societies*. In: *Griffith Review* 24, S. 79–101
- Kirby, T. (2007): *Critics seize No 10's petitions website to slate Government*. In: *The Independent*, 12.2.2007, S. 12
- Klasen, S. (1991): *Das Petitionsrecht zum Bayerischen Landtag – eine Ombudsmann-Einrichtung*. München
- Kluxen, K. (1983): *Geschichte und Problematik des Parlamentarismus*. Frankfurt a. M.
- Korinek, K. (1977): *Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat*. Tübingen
- Kucsko-Stadlmayer, G. (Hg.) (2008): *Europäische Ombudsman-Institutionen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur vielfältigen Umsetzung einer Idee*. Wien u. a. O.
- LBA (Luftfahrt-Bundesamt) (2011): *Statistik zu den Fluggastrechten nach Verordnung (EG) Nr. 261/2004*. Braunschweig www.lba.de/cln_008/DE/Oeffentlichkeitsarbeit/Statistiken/Statistik_Fluggastrechte.html (5.9.2011)
- Leston-Bandeira, C. (2007): *Are ICTs changing parliamentary activity in the Portuguese Parliament?* In: *The Journal of Legislative Studies* 13(3), S. 403–421

- Lijphart, A. (1999): Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries. New Haven/London
- 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 www.isi.fraunhofer.de/isi-de/t/download/publikationen/TAB-ePetition-Fallstudien.pdf (30.6.2011)
- Lindner, R., Riehm, U. (2009): Electronic petitions and institutional modernization. International parliamentary e-petition systems in comparative perspective. In: *JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government* 1(1), S. 1–11 www.jedem.org/article/view/3 (27.08.2011)
- Lindner, R., Riehm, U. (2011): Broadening participation through e-petitions? An empirical study of petitions to the German Parliament. In: *Policy & Internet* 3(1), Article 4
- Local Government Ombudsman (2008a): Analysis of complaints statistics for 2007/08. Coventry www.lgo.org.uk/GetAsset.aspx?id=fAA5ADgANAB8AHwAVABYAHUAZQB8AHwAMAB8AA2 (12.5.2011)
- Local Government Ombudsman (2008b): Annual Report 0708. Delivering public value. Coventry www.lgo.org.uk/GetAsset.aspx?id=fAAxADIANwB8AHwAVABYAHUAZQB8AHwAMAB8AA2 (12.5.2011)
- Local Government Ombudsman (2010): Annual Report 0910. Delivering public value. Coventry www.lgo.org.uk/GetAsset.aspx?id=fAAxADIAMgA3AHwAfABUAHIA dQBIAHwAfAAwAHwA0 (12.5.2011)
- 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., Whyte, A., Renton, A. (2005): From the top down. An evaluation of e-democracy activities initiated by councils and government. Edinburgh itc.napier.ac.uk/ITC/Documents/eDemocracy_from_the_Top_Down_ODPM_2005.pdf (4.4.2011)
- Maddicott, J. (2010): *The origins of the English Parliament*, S. 924–1327. Oxford
- Maer, L. (2009): Local petitions and the community call for action. www.n-somerset.gov.uk/NR/rdonlyres/C75BB5B7-CC61-4DAA-A9E4-1418C911C254/0/EpetitionsLegalSummary_200912.pdf (23.3.2010)
- Maer, L. (2010): Petitions in local government. www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snpc-04856.pdf (23.3.2011)
- Malina, A., Macintosh, A., Davenport, E. (2001): E-petitioner: A monitoring and evaluation report. Edinburgh itc.napier.ac.uk/ITC/Documents/e-petitioner_Rowntree_evaluation.pdf (7.9.2011)
- McAllister, L. (1999): The road to Cardiff Bay: The process of establishing the National Assembly for Wales. In: *Parliamentary Affairs* 52(4), S. 634–648
- McGarvey, N., Cairney, P. (2008): *Scottish politics. An introduction*. Basingstoke/New York
- Médiateur de la République (2010): *Le Mediateur & vous. La plateforme citoyenne du Médiateur de la République. Dossier de présentation LeMediateurEtVous.fr*. Paris www.mediateur-republique.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/1287407924_Dossier_de_Presentation.pdf (9.11.2011)
- Médiateur de la République (2011): *Rapport annuel 2010*. Paris www.mediateur-republique.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/1300292092_Mediateur_RA2010_VD.pdf (8.11.2011)
- Mérot, C. (Hg.) (2008): *L'individu face au pouvoir: les pétitions aux assemblées parlementaires. Journée d'études, Archives nationales (Paris) 24 octobre 2006. La Revue administrative, N° spécial, Paris*
- Miller, L. (2009): e-Petitions at Westminster: the way forward for democracy. In: *Parliamentary Affairs* 62(1), S. 162–177
- Mitchell, J. (2010): The narcissism of small differences: Scotland and Westminster. In: *Parliamentary Affairs* 63(1), S. 98–116
- Müller, M. (2010): Neuentwicklung des Systems ePetitionen. Vortrag im Rahmen 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 26. bis 28. September 2010 in Schwerin
- National Assembly for Wales (2010): *Standing Orders of the National Assembly for Wales*. Cardiff www.assemblywales.org/bus-docs-third-standingorders.pdf (4.4.2011)
- National Assembly for Wales (2011): *Petitions Committee. Petitioning: bringing your issues to light*. Cardiff www.assemblywales.org/2011.25.03_achievement_report__e__final_version.pdf (4.4.2011)
- Nolte, P. (2011): Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* H. 1/2, S. 5–12
- Norris, P. (1999): *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford
- Northern Ireland Assembly (2010a): *Public petitioning in legislatures in the UK and Ireland. Research and Library Service Research Paper, NIAR 486-10, October 2010*. Belfast www.niassembly.gov.uk/researchandlibrary/2011/2211.pdf (23.3.2011)
- Northern Ireland Assembly (2010b): *Standing Orders*. Belfast www.niassembly.gov.uk/sopdf/2007mandate/Standing_Order_01.12.10.pdf (21.2.2011)

- Office for National Statistics (2011): Population estimates for UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland (mid year population estimates 2009). London www.statistics.gov.uk/downloads/theme_population/mid-09-uk-eng-wales-scot-northern-ireland-24-06-10.zip (12.3.2011)
- Ombudsman Luxembourg (2009): Rapport d'activité du 1er octobre 2008 au 30 septembre 2009. Luxembourg
- Panagiotopoulos, P., Moody, C., Elliman, T. (2011): An overview assessment of ePetitioning tools in the English local government. Brunel University. West London, unveröffentlichtes Manuskript
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (2006): Making a difference. Annual Report 2005–06. London www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0010/1072/Annual-Report-2005-06.pdf (10.4.2011)
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (2007): Putting principles into practice. Annual Report 2006–07. London www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0012/1074/Annual-Report-2006-07.pdf (10.4.2011)
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (2008): Bringing wider public benefit from individual complaints. Annual Report 2007–08. London www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0002/1010/Annual-Report-2007-08.pdf (10.4.2011)
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (2009): Every complaint matters. Annual Report 2008–09. London www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0009/1017/Annual-Report-2008-09.pdf (10.4.2011)
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (2010a): Customer satisfaction research: summary of results November 2009 – April 2010. London www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0007/6289/Customersatisfaction.pdf (16.5.2011)
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (2010b): Making an impact. Annual Report 2009–10. London www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0015/4263/Annual-Report-2009-10-low-res-with-appendix-as-spread.pdf (10.4.2011)
- Peele, G. (2004): Governing the UK. British politics in the 21st century. Malden
- 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 (1980–2011): Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1979–2010. 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, 16/13200, 17/2100, 17/6250, Bonn/Berlin
- PPC (2011): Second Report, Session 3, Legacy Paper. SP Paper 628, PU/S3/11/R2. Edinburgh www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/reports-11/pur11-02.htm (10.4.2011)
- PPC (Public Petitions Committee to the Scottish Parliament) (2009): Third Report, Session 3, Inquiry into the public petitions process. Remit and membership. SP Paper 300, PU/S3/09/R3. Edinburgh www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/reports-09/pur09-03.htm (10.4.2011)
- Public Services Ombudsman for Wales (2006): Annual Report 2005–2006. Cardiff www.ombudsman-wales.org.uk/uploads/publications/161.pdf (5.4.2011)
- Public Services Ombudsman for Wales (2007): Annual Report 2006–2007. Cardiff www.ombudsman-wales.org.uk/uploads/publications/250.pdf (5.4.2011)
- Public Services Ombudsman for Wales (2008): Annual Report 2007–2008. Cardiff www.ombudsman-wales.org.uk/uploads/publications/286.pdf (5.4.2011)
- Public Services Ombudsman for Wales (2009): Investigating complaints, improving services. Annual Report 2008–2009. Cardiff www.ombudsman-wales.org.uk/uploads/publications/396.pdf (5.4.2011)
- Public Services Ombudsman for Wales (2010): Contributing to excellence. Annual Report 2009–2010. Cardiff www.ombudsman-wales.org.uk/uploads/publications/472.pdf (5.4.2011)
- Ribeiro, C. (2008): O direito de petição na assembleia da república. In: Assembleia da República (ed.): O Parlamento na Prática. Lissabon
- Ridley, F.F. (1984): The Citizen against authority: British approaches to the redress of grievances. In: Parliamentary Affairs 37(1), S. 1–32
- Riehm, U. (2008): E-Petitionen in Schottland und Deutschland – Gemeinsamkeiten und Unterschiede. In: TAB-Brief 34, S. 20–27
- Riehm, U., Coenen, C., Lindner, R., Blümel, C. (2009a): Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen. Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag 29, Berlin
- Riehm, U., Coenen, C., Lindner, R. (2009b): Zur Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag und beim Schottischen Parlament. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 40(3), S. 529–543
- Röper, E. (2004): Grundsätze für ein Petitionsrecht des 21. Jahrhunderts in Bund und Ländern. In: Bockhofer 2004, S. 118–125
- Saalfeld, T. (2008a): Gesetzgebung im politischen System der Irischen Republik. In: Ismayr 2008, S. 201–228
- Saalfeld, T. (2008b): Gesetzgebung im politischen System Großbritanniens. In: Ismayr 2008, S. 159–199

- Schick, R. (1996): *Petitionen. Von der Untertanenbitte zum Bürgerrecht*. Heidelberg
- Schrage, J.-F. (2010): *Neue Demokratie im Netz? Eine Kritik an den Visionen der Informationsgesellschaft*. Bielefeld
- Scottish Constitutional Convention (1995): *Scotland's Parliament. Scotland's Right*. Edinburgh www.almac.co.uk/business_park/scc/scc-rep.htm (28.2.2011)
- Scottish Office (1998): *Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament*. Edinburgh www.scotland.gov.uk/library/documents-w5/rcsg-00.htm (23.1.2011)
- Scottish Parliament (2008): *How to submit a public petition*. Edinburgh www.scottish.parliament.uk/vli/publicInfo/htsapp/documents/Howtosubmitapublicpetition.pdf (23.1.2011)
- Scottish Parliament (2009): *Standing Orders of the Scottish Parliament*. Edinburgh www.scottish.parliament.uk/business/so/sto-c.htm (23.1.2011)
- Scottish Parliament (2010): *Petitioning the Scottish Parliament. Making your voice heard*. Edinburgh www.scottish.parliament.uk/vli/publicInfo/htsapp/documents/Petitionleaflet-EngFINAL.pdf (23.1.2011)
- Shulman, S. W. (2009): *The case against mass e-mails: perverse incentives and low quality public participation in U.S. Federal rulemaking*. In: *Policy & Internet* 1(1), S. 23–53
- Skocpol, T., Fiorina, M. (1999): *Making sense of the civic engagement debate*. In: Skocpol, T., Fiorina, M. (eds.): *Civic Engagement in American Democracy*. Washington D.C., S. 1–23
- Smith, C. F., Gray, P. (1999): *The Scottish Parliament: [Re-]Shaping parliamentary democracy in the information age*. In: Coleman, S., Taylor, J., Donk, W. van de (eds.): *Parliament in the age of the Internet*. Oxford/New York, S. 67–79
- Smith, N. B. (1986): *„Shall make no law abridging...“: An analysis of the neglected, but nearly absolute, right of petition*. In: *University of Cincinnati Law Review* 54, S. 1153–1197
- SPSO (2010b): *Complainant survey results 2009 & 2010*. Edinburgh www.spsso.org.uk/webfm_send/2714 (16.5.2011)
- SPSO (2011): *SPSO Annual Statistics – Top level cases received*. Edinburgh www.spsso.org.uk/files/webfm/Stats/2009-10 Stats/Top level cases received in 2009-10.pdf (5.4.2011)
- SPSO (Scottish Public Services Ombudsman) (2010a): *Annual Report. 2009–2010*. Edinburgh www.spsso.org.uk/files/SPSO Annual Report 2009-10.pdf (5.4.2011)
- SPSO and Scottish Health Council (2006): *Experience and attitudes in relation to NHS complaints since the introduction of the new procedure*. Edinburgh www.spsso.org.uk/webfm_send/2105 (16.5.2011)
- Statistisches Bundesamt (2009): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Mikrozensus. Beruf, Ausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen. Bd. 2: Deutschland – 2008*. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2010a): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2009. Fachserie 1 Reihe 2.2*, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2010b): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerungsforschreibung – 2008*. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2011): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters – 2010. Fachserie 1 Reihe 2*, Wiesbaden
- Steinbrecher, M. (2009): *Politische Partizipation in Deutschland*. Baden-Baden
- Stiftung Mitarbeit (Hg.) (2007): *E-Partizipation. Beteiligungsprojekte im Internet*. Bonn
- Stoker, G. (2004): *Transforming local governance. From Thatcherism to New Labour*. Basingstoke
- Stortinget (2010): *Supervisory role*. Oslo www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/Control/ (30.6.2011)
- Stringer, D. (2007): *Blair seeks e-opinions, gets 3 million*. In: *Associated Press Online*, 21.2.2007
- Sturm, R. (2004): *Devolution – Der pragmatische Weg zur Anerkennung regionaler Vielfalt im Vereinigten Königreich*. In: Piazzolo, M., Weber, J. (Hg.): *Föderalismus. Leitbild für die Europäische Union?* München, S. 181–199
- Sturm, R. (2009): *Politik in Großbritannien*. Wiesbaden
- Sturm, R. (2010): *Reform von Wahlsystem, Parlament und Kommunalverfassungen: Die Agenda der konservativ-liberaldemokratischen Koalition in Großbritannien*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41(4), S. 739–749
- TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2009): *Bekanntheit und Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und Nutzung des Petitionsrechts in Deutschland. Gutachten im Rahmen des TA-Projekts „Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe“* (Autoren: Lippa, B., Kubicek, H., Bröckler, S.). TAB-Hintergrundpapier Nr. 17, Berlin
- TAB (2010): *Neue Medien als Mittler zwischen Bürgern und Abgeordneten? Das Beispiel abgeordnetenwatch.de*. Berlin (Autoren: Albrecht, S., Trénel, M.). TAB-Diskussionspapier Nr. 12, Berlin
- taz (2010): *Hebammen starten Online-Petition*. 20.5.2010, S. 6
- Thierfelder, H. (1967): *Zum Problem eines Ombudsmans in Deutschland*. Köln/Berlin
- Thomson, B. (2009): *Access and participation: aiming high*. In: *Jeffery/Mitchell 2009*, S. 43–48

- Trench, A. (2009): Opening doors: devolution in Wales and the Scottish Parliament, 1999–2009. In: Jeffery/Mitchell 2009, S. 147–152
- Ullrich, H. (2009): Das politische System Italiens. In: Ismayr 2009, S. 643–712
- UN/IPU (United Nations, Inter-Parliamentary Union) (2010): World e-parliament report 2010. o.O.
- Verba, S., Schlozman, K. L., Brady, H. E. (1995): Voice and equality: civic voluntarism in American politics. Cambridge
- Verfassungen.de (2011): Gegenwärtige und historische nationale und internationale Verfassungstexte in deutscher Sprache. www.verfassungen.de/ (30.6.2011)
- Wehrbeauftragter (2010): Jahresbericht 2009 (51. Bericht). Deutscher Bundestag, Drucksache 17/900, Berlin
- Welt Online (2009): Offener Zugang zum akademischen Weltwissen. 18.11.2009 www.welt.de/die-welt/kultur/article5250928/Offener-Zugang-zum-akademischen-Weltwissen.html (26.8.2011)
- Wernecke, F. (2007): Mobile Partizipation: Schnelle Beteiligung per SMS am Beispiel der Initiative Mindestlohn. In: Stiftung Mitarbeit 2007, S. 297–307
- White, M. (2010): Clicktivism is ruining leftist activism. Reducing activism to online petitions, this breed of marketeering technocrats damage every political movement they touch. In: The Guardian, 12.8.2010
- Whyte, A., Renton, A., Macintosh, A. (2005): e-Petitioning in Kingston and Bristol. Evaluation of e-Petitioning in the Local e-Democracy National Project. http://itc.napier.ac.uk/ITC/documents/Evaluation_of_e-Petitioning_Local_e-Democracy_National_Project05.pdf (23.3.2011)
- Wilson, G. (1994): The Westminster model in comparative perspective. In: Budge, I., McKay, D. (eds.): Developing democracy. London, S. 189–201
- Winnett, R., Swinford, S. (2007): Revealed: the e-petition „prat“. In: The Sunday Times, 18.2.2007 www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/article1401042.ece (27.8.2011)
- Wintour, P. (2010): Public to choose policies as coalition gets the X factor. In: The Guardian, 27.12.2010 www.guardian.co.uk/politics/2010/dec/27/public-policies-coalition-x-factor (30.6.2011)
- Woodward, W., Wintour, P., Milmo, D. (2007): Downing Street to send Blair emails to 2 million road pricing protesters. In: The Guardian, 14.2.2007, S. 12
- Wright, S. (2006): Electrifying democracy? 10 years of policy and practice. In: Parliamentary Affairs 59(2), S. 236–249
- Zebalog (2007): 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
- Zebalog (2009): Softwareergonomische Beurteilung des neuen Softwaresystems für die „Öffentlichen Petitionen“ des Deutschen Bundestages (Autoren: Trénel, M., Märker, O., Scholz, S., Albrecht, S.). Berlin
- Zittel, T., Fuchs, D. (Hg.) (2007): Participatory democracy and political participation. Can participatory engineering bring citizens back in? New York

VII. Anhang**1. Tabellenverzeichnis**

	Seite	
Tabelle II.1	Eingaben und beteiligte Personen an Petitionen von 1949 bis 2009	28
Tabelle II.2	Elektronische und Öffentliche Petitionen an den Deutschen Bundestag von 2006 bis 2010	30
Tabelle II.3	Soziale Merkmale, politische Aktivität und Internetnutzung der befragten Einreicher herkömmlicher Petitionen 2007 und 2009 in Prozent	32
Tabelle II.4	Soziale Merkmale, politische Aktivität und Internetnutzung der befragten Einreicher Öffentlicher Petitionen 2007 und 2009 in Prozent	33
Tabelle II.5	Zulassung Öffentlicher Petitionen von 2006 bis 2010	35
Tabelle II.6	Mitzeichnungen von Öffentlichen Petitionen	39
Tabelle II.7	Interesse der befragten Petenten an der Mitzeichnung von Petitionen	40
Tabelle II.8	Welchen Zweck sollte das Diskussionsforum erfüllen?	43
Tabelle II.9	Beiträge in den Diskussionsforen der Petitionsplattform	44
Tabelle II.10	Tatsächliche Nutzung des Diskussionsforums durch Petenten	45
Tabelle II.11	Gründe für Besuch der Webseiten für öffentliche Petitionen und tatsächliche Nutzung	45
Tabelle II.12	Bewertung der Inhalte der Diskussionsforen	46
Tabelle II.13	Die 19 Öffentlichen Petitionen der Inhaltsanalyse	47
Tabelle II.14	Art der Erledigung von Petitionen durch den Petitionsausschuss 2005 bis 2009 in Prozent	52
Tabelle II.15	Art der Erledigung aus Sicht der Petenten 2009 in Prozent	53
Tabelle II.16	Motive für die Einreichung von Petitionen und deren Realisierung	54
Tabelle II.17	Zufriedenheit mit der Behandlung der eingereichten Petition zu Beginn und nach Abschluss des Verfahrens in Prozent	55
Tabelle II.18	Beurteilung des Petitionsverfahrens	55
Tabelle II.19	Elektronische und Öffentliche Petitionen bei den Parlamenten der Bundesländer	58
Tabelle II.20	Befragungen 2007 bis 2009	60
Tabelle III.1	Petitionsaufkommen beim Unterhaus (1999/2000 bis 2009/2010)	69
Tabelle III.2	Formulierungsvorgaben für Petitionen an das Unterhaus	69
Tabelle III.3	Häufige Themenbereiche der E-Petitionen beim Premierminister	74
Tabelle III.4	Ergebnisse der Devolution-Referenden 1997	78
Tabelle III.5	Petitionen und E-Petitionen pro Parlamentsjahr in Schottland	87

	Seite	
Tabelle III.6	Eingabe- und Bearbeitungsstatistik des PHSO 2004/2005 bis 2009/2010	94
Tabelle III.7	Eingabestatistik des SPSO 2005/2006 bis 2009/2010	96
Tabelle III.8	Eingabestatistik des PSOW 2005/2006 bis 2009/2010	97
Tabelle III.9	Eingabestatistik des LGO 2006/2007 bis 2009/2010	98
Tabelle IV.1	Petitionsmöglichkeiten bei den nationalen Parlamenten	104
Tabelle IV.2	Funktionen von Petitionen und ihre praktische Bedeutung	106
Tabelle IV.3	Meinungsäußerungen zu den Petitionsfunktionen	107
Tabelle IV.4	Formale Verbindlichkeit der Petitionsverfahren	108
Tabelle IV.5	Bürgernähe der Petitionssysteme der Ersten Kammer	109
Tabelle IV.6	E-Mail- und Internetfunktionalität	111
Tabelle IV.7	Öffentlichkeit im Petitionsverfahren	113
Tabelle IV.8	Meinungsäußerungen im Kontext Öffentlichkeit	114
Tabelle IV.9	Petitionssysteme mit und ohne Petitionsausschuss	115
Tabelle IV.10	Petitionssysteme postdiktatorischer Staaten	117
Tabelle IV.11	Erste und Zweite Kammern im Vergleich	119
Tabelle IV.12	Funktion der Beschwerden an Ombudsstellen	121
Tabelle IV.13	Meinungsäußerungen zu den Funktionen von Beschwerden	121
Tabelle IV.14	Petitionsniveau bei Petitions- und Ombudsstellen	122
Tabelle IV.15	Bürgernähe der Petitionssysteme der Ombudsstellen	124
Tabelle IV.16	E-Mail- und Internetfunktionalität der Ombudsstellen	125
Tabelle IV.17	Öffentlichkeit im Beschwerdeverfahren der Ombudsstellen	128
Tabelle IV.18	Steckbrief zum Petitionssystem Portugals	132
Tabelle IV.19	Auf die Befragung antwortenden Stellen EU27+2	138
Tabelle V.1	Interaktive und partizipative E-Parlamentsanwendungen	144

2. Abbildungsverzeichnis

	Seite	
Abbildung II.1	Petitionsportal des Bundestages: Neue Petition einreichen	21
Abbildung II.2	Petitionsportal des Bundestages: Eingangsseite	24
Abbildung II.3	Petitionsportal des Bundestages: Neue Petition einreichen (Webformular)	25
Abbildung II.4	Liste Öffentlicher Petitionen und Petitionsdetails	26
Abbildung II.5	Jährliche Neueingaben an den Deutschen Bundestag von 1949 bis 2010	29
Abbildung II.6	Jährliche Neueingaben an den Deutschen Bundestag von 1949 bis 2010 je 1 Mio. der Bevölkerung	30

	Seite
Abbildung II.7 Petitionsportal des Bundestages: Ausschnitt einer Mitzeichnungsliste	38
Abbildung II.8 Petitionsportal des Bundestages: Ausschnitt aus einem Diskussionsforum	42
Abbildung III.1 Informationsseite zum Verfahrensstand von Petitionen ..	70
Abbildung III.2 Eingabe einer E-Petition an den Premierminister	75
Abbildung III.3 Übersicht über eine abgeschlossene E-Petition	76
Abbildung III.4 Petitionsvolumen beim Schottischen Parlament von 1999 bis 2011	80
Abbildung III.5 Informationsbroschüre des PPC über das Petitionsverfahren	82
Abbildung III.6 Onlinesteckbrief einer Petition in der Prüfungsphase	84
Abbildung III.7 Eingabemaske zur Mitzeichnung einer E-Petition	86
Abbildung III.8 Steckbrief einer offenen E-Petition bei der NAW	90
Abbildung IV.1 Website „Le Médiateur & vous“	127
Abbildung IV.2 Petitionswebseite des portugiesischen Parlaments	134
Abbildung V.1 Beispiel für differenzierte Statusinformationen bei petition24.de	150

