



BÜRO FÜR TECHNIKFOLGEN-ABSCHÄTZUNG  
BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG

Barbara Lippa  
Herbert Kubicek  
Stephan Bröchler

# 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«

The screenshot shows the website of the German Bundestag's Petitions Committee. The header includes the Bundestag logo and the word 'Petitionen'. A navigation bar contains links for 'Eine neue Petition einreichen', 'ÜBERSICHT', 'HILFE', 'FAQ', 'DATENSCHUTZ', and 'RICHTLINIEN'. The main content area is titled 'Übersicht über öffentliche Petitionen' and includes a brief description of the overview page. Below this is a pagination control showing 'Seiten: [1] 2 3 ... 6 »'. A section titled 'Petitionen in der Mitzeichnung (55)' lists various petition topics, including Mietrecht, Schuldrecht, Asylbewerberleistungsgesetz, Arbeitslosengeld II, and Immissionsschutz.

Thema
Mietrecht - Schönheitsreparaturen
Schuldrecht - Mahngebühr bei unbezahlten Rechnungen
Asylbewerberleistungsgesetz - Auszahlung von Bargeld
Arbeitslosengeld II - Anpassung an die Inflationsrate
Immissionsschutz - Verbot von 2-Takt-Motoren

Umschlagbild:  
<https://epetitionen.bundestag.de/index.php>

---

## INHALT

---

VORWORT	5
ZUSAMMENFASSUNG	11
<hr/>	
I. GEGENSTAND UND ZIELSETZUNG DES GUTACHTENS	15
1. Petitionen als Form politischer Beteiligung	17
2. Die Rolle des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Gesamtsystem des Petitionswesens	20
2.1 Die Governancestruktur des deutschen Petitionswesens	21
2.2 Der Petitionsausschuss im Kontext des Deutschen Bundestages	23
2.3 Verfahrensweise des Ausschusses im Umgang mit Petitionen	24
2.4 Prozedurale Besonderheiten und Handlungsspielräume des Petitionsausschusses	25
3. Forschungsstand	27
4. Fragestellungen	31
5. Methodisch-statistische Anmerkungen	33
<hr/>	
II. NUTZUNG UND NICHTNUTZUNG DES PETITIONSRECHTS	37
1. Bekanntheit und Nutzung des Petitionsrechts	37
1.1 Nutzung und Nutzungsformen des Petitionsrechts	37
1.2 Nutzung des Petitionsrechts im Vergleich zu anderen politischen Aktivitäten	39
1.3 Soziodemografische Merkmale und politisches Interesse der Nutzer des Petitionsrechts und anderer politischer Beteiligungsangebote	41
2. Nichtnutzung des Petitionsrechts	45
2.1 Bekanntheit des Petitionsrechts in verschiedenen Bevölkerungsgruppen	45
2.2 Gründe für Nichtnutzung	47



---

III.	BEKANNTHEIT VON PETITIONSSTELLEN UND KENNTNISSE DES PETITIONSRECHTS	49
1.	Bekanntheit der Petitionsstellen	49
2.	Einschätzungen zu den Inhalten des Petitionsrechts	51
2.1	Kenntnisse des Petitionsrechts und eigene Erfahrungen	52
2.2	Das Petitionsrecht als Jedermannsrecht – Einschätzungen in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen	53

---

IV.	BEDEUTUNG DES PETITIONSAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES	57
1.	Präferenzen bezüglich der Einreichung von Vorschlägen und Beschwerden bei unterschiedlichen Petitionsstellen	58
2.	Bedeutung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Hinblick auf unterschiedliche Anlässe für die Einreichung einer Petition	62

---

V.	DAS PETITIONSVERFAHREN DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES AUS SICHT DER NUTZER	67
1.	Nutzung und Bewertung des Petitionsverfahrens des Deutschen Bundestages	67
2.	Anforderungen für die Bearbeitung von Petitionen an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages	69
3.	Präferenzen bezüglich der Wege zur Einreichung von Petitionen an den Deutschen Bundestag	72
4.	Bewertung der Merkmale öffentlicher Petitionen	75

---

VI.	ZUSAMMENFASSUNG UND PERSPEKTIVEN	79
1.	Zusammenfassung der Ergebnisse	79
2.	Handlungskonsequenzen für den Petitionsausschuss	83
3.	Forschungsbedarf	85

---

LITERATUR	87
<hr/>	
ANHANG	91
1. Tabellenverzeichnis	91
2. Abbildungsverzeichnis	92
3. Fragebogen	94



---

## VORWORT

Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) hatte sich in einer umfangreichen Studie mit Entwicklungen im Petitionswesen und der Einführung elektronischer Petitionssysteme auseinandergesetzt (TAB 2008). Eines der identifizierten Forschungsdesiderate war, dass für Deutschland keine repräsentativen Daten darüber vorliegen, wie gut das Petitionsrecht und die Institutionen des Petitionswesens bekannt sind, wie ihr Ansehen in der Öffentlichkeit ist und wie stark das Petitionsrecht in Anspruch genommen wird. Um diese Lücke zu schließen, wurde im Rahmen des TA-Projekts »Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe« eine entsprechende Untersuchung durchgeführt.

Das TAB-Hintergrundpapier, das die Ergebnisse dokumentiert, liefert auf Basis einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung erstmals Daten zum Petitionswesen in Deutschland. Danach haben

- > 67,1 % der Bevölkerung ab 16 Jahren vom Petitionsrecht schon einmal gehört (das entspricht 47 Mio. Personen),
- > 21,4 % das Petitionsrecht mindestens einmal selbst – durch Unterstützung oder eigene Einreichung einer Petition – genutzt (15 Mio.),
- > 19,3 % eine (Sammel- oder Massen-)Petition durch ihre Unterschrift unterstützt (13,5 Mio.) und
- > 3,6 % selbst eine Petition initiiert und eingereicht (2,5 Mio.).

Diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die vom Petitionsrecht schon einmal gehört haben, sind im Vergleich zum Durchschnitt der Bevölkerung überproportional männlich, älter als 39 Jahre, verfügen über einen mittleren oder höheren Bildungsabschluss, sind Internetnutzer sowie stark an Politik interessiert. Diejenigen, die das Petitionsrecht schon einmal selbst oder unterstützend durch Unterschrift in Anspruch genommen haben, weisen ein ähnliches soziales Profil auf: eher ältere, gutgebildete, an Politik interessierte Männer, die auch das Internet nutzen, überwiegen. Die ost- und die westdeutsche Bevölkerung unterscheiden sich in Bezug auf Bekanntheit und Nutzung des Petitionsrechts nicht voneinander. Sie haben ähnlich oft vom Petitionsrecht gehört und nutzen es in einem ähnlichen Umfang.

Die Bürger können sich mit Petitionen auf unterschiedlichen politischen Ebenen an die Parlamente wenden, so an die parlamentarischen Petitionsausschüsse der Bundesländer und die in einigen Bundesländern zusätzlich institutionalisierten Bürgerbeauftragten der Landtage, an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages sowie den Petitionsausschuss und den Bürgerbeauftragten des Europäischen Parlaments. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages ist darunter der bekannteste. 52,4 % haben von ihm schon gehört, während von den Petitionsaus-



schüssen und Bürgerbeauftragten der Landtage nur 40,6 % und des Europäischen Parlaments nur 32,1 % gehört haben.

Aber wie sind diese Ergebnisse zu bewerten? Stellen sie dem Deutschen Bundestag ein eher gutes oder ein eher kritisches Zeugnis aus? Eine Antwort fällt nicht leicht, da es keine zeitlich zurückliegenden Befragungen gibt, anhand derer man eine »Verbesserung« oder »Verschlechterung« feststellen könnte. Es gibt auch nur wenige andere Befragungen, z. B. im Ausland, die man für Vergleichszwecke heranziehen könnte.

Was die generelle Bekanntheit einzelner Petitionsinstanzen angeht, zeigt eine bevölkerungsrepräsentative Befragung in Österreich im Jahr 2004, dass dort 75 % der Bevölkerung ab 16 Jahren vom »Volksanwalt« – das ist die Bezeichnung für den österreichischen Ombudsmann oder Bürgerbeauftragten – gehört oder gelesen hatten (IMAS 2004). Das sind 8 % mehr als in Deutschland vom Petitionsrecht überhaupt und 23 % mehr als in Deutschland vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gehört haben.

Die Europäische Kommission führt regelmäßig Bevölkerungsbefragungen durch (»Eurobarometer«), u. a. zu den Bürgerrechten der EU-Bürger. Danach zeigte sich ein hohes Niveau der Kenntnis des Rechts, Beschwerden an die Europäische Kommission, das Europäische Parlament oder den Europäischen Bürgerbeauftragten zu richten. 85 % der Befragten aus den 27 EU-Ländern sind der Meinung, dass sie ein solches Recht haben (Gallup 2008, S. 45). Allerdings wird im »Eurobarometer« nach der Meinung der Bürger gefragt, in der österreichischen und der TAB-Befragung nach einem Ereignis in der Vergangenheit (»haben Sie schon einmal gehört ...«), was keinen direkten Vergleich dieser Ergebnisse erlaubt.

Nach dem »Citizenship Survey« aus dem Jahr 2007 haben etwa 23 % der Bevölkerung in England und Wales in den letzten zwölf Monaten eine Petition gezeichnet (CLG 2008, S. 15 f., eigene Berechnungen), worin im Vergleich zu Deutschland eine etwas höhere Petitionsintensität zum Ausdruck kommt. In Deutschland haben 21,4 % das Petitionsrecht »schon einmal« genutzt.

Eine ähnliche Größenordnung der Bevölkerung (20 %) hat in den letzten zwölf Monaten eine Beschwerde an eine lokale Behörde in England gerichtet, so das Ergebnis aus dem »Best Value User Satisfaction Survey« 2006/2007. 34 % dieser Beschwerdeführer waren mit der Behandlung ihrer Beschwerde zufrieden (CLG 2008, S. 19). Diese Zufriedenheitsrate zeige sich bei anderen staatlichen Beschwerdeadressaten in einer ähnlichen Größenordnung (CLG 2008, S. 19). Auch die aktuelle Petitionsbefragung in Deutschland ergibt ein ähnliches Niveau der Zufriedenheit: Von denjenigen Befragten, die sich mit einer Petition an den Deutschen Bundestag gewendet hatten, waren 31,2 % zufrieden oder sehr zufrieden.



Unter den britischen Internetnutzern bekundete im Jahr 2007 ein Viertel, dass sie bereits eine Petition auf Papier und 7% eine Petition im Internet unterzeichnet hätten (Dutton/Helsper 2007, S.72). Nach der vorliegenden deutschen Befragung sind es 35,6% der Internetnutzer, die schon einmal eine Petition unterstützt oder selbst eingereicht haben – ohne dass hierbei nach dem jeweiligen Einreichungsmedium unterschieden würde.

Nimmt man die österreichische Befragung zum Volksanwalt und mit Abstrichen die Befragungen des »Eurobarometers« als Maßstab, dann wäre aus dem höheren Niveau der Bekanntheit der Petitionsinstanzen zu schließen, dass in Deutschland mehr für die Verankerung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Bewusstsein der Öffentlichkeit getan werden könnte. Zieht man die britischen Ergebnisse heran, entsteht der Eindruck, dass – wengleich die Petitionsintensität in Deutschland niedriger ist als in Großbritannien – der Grad der Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit mit dem Verfahren auf einem ähnlichen Niveau liegt.

Insgesamt zeigt sich jedoch, dass für eine – auch international vergleichend ausgerichtete – Petitionsforschung besser abgestimmte Frageprogramme erst entwickelt werden müssten und bei einer Bewertung der jeweiligen Petitionssysteme, deren institutionelle Einbettungen und Besonderheiten stärker in Betracht zu ziehen sind.

Von den vorliegenden Befragungsergebnissen seien noch einige weitere hervorgehoben:

- > Gefragt danach, was ihnen bei einer Behandlung ihrer Petition durch den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages am wichtigsten sei, stellen 37,7% der Befragten an die erste Stelle die Gründlichkeit der Bearbeitung, an die zweite Stelle mit 25,3% eine verständliche Rückmeldung und an die dritte Stelle mit 21,3% die Schnelligkeit der Petitionsbehandlung.
- > Überraschend sind die Antworten auf die Frage nach den Einreichungswegen für eine Petition an den Deutschen Bundestag: An erster Stelle steht mit 48,0% der Befragten der Brief, aber bereits an zweiter Stelle mit 26,7% die persönliche Vorsprache und an dritter Stelle mit 18,1% die Einreichung per E-Mail oder Internet. Selbst bei den Nutzern des Internets bleibt diese Rangfolge – Brief, persönliche Vorsprache, Internet – unverändert. Noch erstaunlicher ist, dass in den Altersgruppen bis 24 Jahre die persönliche Vorsprache mit 33,3% auf die erste Stelle vorrückt, vor der Übermittlung per Brief (30,7%) oder über das Internet (29,4%). Das vorliegende Hintergrundpapier konstatiert deshalb einen Handlungsbedarf bei den Einreichungswegen zum Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages. Entsprechende Vorschläge wurden bereits im TAB-Bericht gemacht (TAB 2008, S.252 f.).



- › Überwiegend positiv bewertet werden die Elemente des Modellversuchs »Öffentliche Petitionen« des Deutschen Bundestages, wobei die Öffentlichkeit der Petitionen und die damit zusammenhängende Möglichkeit, sich über Petitionen zu informieren am positivsten beurteilt werden: 73,0 % finden diese Informationsfunktion gut oder sehr gut, 65,8 % beurteilen die Diskussionsmöglichkeiten und 59,4 % die Möglichkeiten der Mitzeichnung von Petitionen im Internet als gut oder sehr gut.

Einige Ergebnissen im Detail sind nicht leicht zu interpretieren. Das betrifft z. B. die kontraintuitiv erscheinende Feststellung, dass Abiturienten und Hochschulabsolventen schlechter darüber Bescheid wissen, dass alle und nicht nur Deutsche das Petitionsrecht wahrnehmen können. Ähnliche Interpretationsprobleme wirft das Ergebnis auf, dass Hauptschulabsolventen öfter von den Petitionsinstanzen der Bundesländer oder des Europäischen Parlaments gehört haben als Befragte mit höherem Schulabschluss. Weiter gehende Analysen und ergänzende Untersuchungen sind diesbezüglich notwendig.

Aus Sicht der Bürger hat das Petitionswesen eine Funktion des Rechts- und Interessenschutzes, insbesondere bei Beschwerden gegen Behörden, und eine Funktion der politischen Teilhabe, insbesondere bei Vorschlägen und Bitten zur Gesetzgebung (TAB 2008, S. 35 ff.). Dass das Petitionswesen in Bezug auf diese beiden Funktionen in Konkurrenz zu anderen Verfahren steht, zeigt nicht zuletzt auch die vorliegende Befragung. Unter den abgefragten Formen politischer Beteiligung stehen an erster Stelle Unterschriftensammlungen, an denen sich 64,5 % der Bevölkerung schon einmal beteiligt haben. Es folgt die Teilnahme an Demonstrationen mit 41,2 % und an öffentlichen politischen Diskussionen mit 39,6 %. Deutlich mehr als die 21,4 %, die sich an Petitionen beteiligt haben, haben sich mit ihrer Meinung direkt an Vertreter der Politik oder der Verwaltung gewendet, nämlich 35,6 %.

Um den Petitionsausschuss in der Konkurrenz mit anderen Eingabestellen besser bewerten zu können, wurden in der Befragung drei Fallbeispiele für eine Beschwerde oder Eingabe konstruiert. Im ersten Fall ging es um ein persönliches Problem mit einer Behörde, im zweiten um ein öffentliches politisches Anliegen und im dritten Fall um einen Gesetzesvorschlag. In zwei Fällen landete der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages an der letzten, im dritten Fall an der vorletzten Stelle vor – je nach Fallkonstruktion – der Widerspruchsstelle einer Behörde, einem zuständigen Verband, dem betreffenden Ministerium oder auch dem Abgeordneten des eigenen Wahlkreises. Man kann darin eine Schwäche des Petitionssystems des Deutschen Bundestages sehen, wie dies im Hintergrundpapier nahegelegt wird, oder aber auch eine gewisse politische Klugheit der Bevölkerung erkennen, die den Petitionsausschuss als eine zusätzliche, oft auch »letzte« Möglichkeit wahrnimmt, nachdem sie andere, näherliegende Verfahrenswege beschritten hat. Diese »Klugheit« der Wahl eines Adressaten für spezifische An-



lässe kann man auch darin erkennen, dass sich nur 2 % der Befragten mit persönlichen Problemen mit einer Behörde an den Bundestag wenden würden, aber immerhin 4,4 % wegen eines öffentlichen politischen Anliegens und 7,6 % wegen einer Gesetzesbitte. Der Deutsche Bundestag wird damit klar in erster Linie in seiner öffentlich-politischen Funktion wahrgenommen.

Insgesamt eröffnet sich ein Feld weiterer Forschung für ein besseres Verständnis der Funktion des Petitionswesens, für das dieses Hintergrundpapier erste Daten Grundlagen liefert.

Die vorliegende Untersuchung wurde in enger und sehr konstruktiver Zusammenarbeit zwischen dem TAB und Barbara Lippa und Herbert Kubicek vom Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib), Stephan Bröchler und Tobias Fuhrmann vom Institut für Politikwissenschaft an der Fernuniversität in Hagen sowie Andrea Wolf und ihrem Team von der Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld in Mannheim durchgeführt. Ihnen sei für die gute Kooperation recht herzlich gedankt.

Ulrich Riehm  
Berlin, April 2009





---

## ZUSAMMENFASSUNG

Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) hat im Rahmen des TA-Projekts »Öffentliche elektronische Petitionen und bürger-schaftliche Teilhabe« ein Gutachten zum Thema »Bekanntheit und Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und Nutzung des Petitions-rechts in Deutschland« auf den Weg gebracht, in dessen Zentrum eine repräsen-tative Bevölkerungsumfrage stehen sollte. Der Auftrag umfasste die Fragebogen-entwicklung, die Beauftragung und Betreuung der Vergabe der Befragung an ein Befragungsunternehmen sowie die Erstellung eines Auswertungsberichts. Das Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) hat diesen Auftrag erhalten. Die Befragung wurde von der Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld (FGWT) durchgeführt. Eine politikwissenschaftliche Beratung erfolgte durch Herrn Dr. Stephan Bröchler, Institut für Politikwissenschaft, Fernuniversität in Hagen.

Das hiermit vorgelegte Hintergrundpapier fasst die Ergebnisse der im November 2008 durchgeführten telefonischen Befragung unter der deutschsprachigen Wohn-bevölkerung ab 16 Jahren zusammen. Die gestellten Fragen waren zuvor mit dem TAB abgestimmt worden. Befragt wurden insgesamt 1.014 Personen, deren Zusammensetzung nach den Merkmalen Geschlecht, Alter und Bildung als re-präsentativ gelten kann. Für die in der Stichprobe enthaltene Gruppe der Befrag-ten ohne deutsche Staatsbürgerschaft gilt eine eingeschränkte Repräsentativität.

Der Darstellung der Ergebnisse in den Kapiteln II bis V wird eine Erörterung des Gegenstands und der Zielsetzung des Gutachtens vorangestellt (Kap. I). Dabei wird auf Petitionen als Form politischer Beteiligung eingegangen, ebenso wie auf die Governancestruktur des deutschen Petitionswesens, die Position des Peti-tionsausschusses innerhalb des Deutschen Bundestages sowie die Verfahrensweise und prozedurale Besonderheiten des Petitionsausschusses. Anschließend wird der unbefriedigende Stand der Forschung zum Petitionswesen skizziert. Methodisch-staatistische Anmerkungen schließen das Kapitel ab.

Die Ergebnisse der Befragung werden in vier Abschnitten wiedergegeben. Der Abschnitt Nutzung und Nichtnutzung des Petitionsrechts fasst die Ergebnisse zum Umfang der bisherigen Nutzung des Petitionsrechts im Verhältnis zu anderen Formen politischer Beteiligung insgesamt und in Abhängigkeit von soziodemo-grafischen Merkmalen zusammen. Zudem werden die Ergebnisse zur Bekanntheit des Petitionsrechts in verschiedenen Bevölkerungsgruppen sowie Gründe für einen Verzicht auf die Nutzung dieses Rechts wiedergegeben (Kap. II).

Es ist bemerkenswert, dass insgesamt 21,4 % der Befragten angeben, schon einmal eine Petition eingereicht oder unterstützt zu haben. Hochgerechnet sind dies näherungsweise 15 Mio. Menschen. Bei diesem überraschend hohen Anteil an



## ZUSAMMENFASSUNG

Petenten ist zu beachten, dass nur 3,6 % selbst eine Petition eingereicht haben. Die Mehrheit hat eine Petition durch Mitzeichnung unterstützt. 5,6 % haben schon einmal über eine Einreichung nachgedacht, sich dann aber anders entschieden. Weitere 39,9 % der Befragten sagen, dass sie vom Petitionsrecht schon gehört haben, bisher aber noch keine konkrete Nutzungsabsicht bestand. Allerdings ist das Petitionsrecht fast jedem Dritten (32,9 %) nicht bekannt.

Bei der Analyse der soziodemografischen Zusammensetzung der Petenten zeigt sich insgesamt das allgemein für die politische Beteiligung seit Langem festgestellte Muster einer Dominanz von Männern, Personen in mittleren bis höheren Altersgruppen mit höheren Bildungsabschlüssen und höherem beruflichem Status. Allerdings lassen sich bei der Betrachtung der beiden Nutzungsmuster »Petition einreichen« und »Petition mitzeichnen« einige Besonderheiten ausmachen: Bei den Einreichern stellen die über 60-Jährigen die Gruppe mit den meisten Nutzern. Bei der Mitzeichnung liegen Männer und Frauen insgesamt gleichauf, wobei Frauen mittleren Alters (35 bis 59 Jahre) stark überdurchschnittlich Petitionen mitzeichnen. Gründe für die Nichtnutzung des Petitionsrechts variieren ebenfalls zwischen den Geschlechtern. Während Frauen häufiger angeben, dass eine Petition zu viel Zeit und Mühe verursacht oder sie nicht gewusst hätten, an wen sie sich wenden sollten, geben Männer doppelt so häufig wie Frauen an, dass eine Petition im konkreten Fall nichts bringen würde (43,5 gegenüber 21,4 %) bzw. es wirkungsvollere Alternativen gebe (11,5 gegenüber 5,6 %).

Kapitel III fasst die Ergebnisse zur Bekanntheit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und des Petitionsrechts gegenüber dem Deutschen Bundestag zusammen. 78,1 % derjenigen, die angeben, vom Petitionsrecht gehört zu haben, sagen auch, dass sie schon vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gehört haben. Im Vergleich dazu geben nur 60,5 % an, von Petitions- bzw. Eingabeausschüssen oder Bürgerbeauftragten bei den Landtagen gehört zu haben. Auf die drei Fragen, ob Einreicher über die Ergebnisse informiert werden müssen, ob der Bundestag einen Vorschlag umsetzen muss und ob nur deutsche Staatsbürger Petitionen einreichen dürfen, gaben nur 22,8 % der Befragten drei richtige Antworten. Die Kenntnisse sind in verschiedenen Bevölkerungsgruppen sehr unterschiedlich. Bei weiblichen Personen mit Hauptschulabschluss und einfachen Arbeitern sind sie besonders gering. Die Tatsache, dass schon einmal eine Petition unterstützt wurde, führt nicht regelmäßig zu besseren Kenntnissen. Die Mitzeichner schätzen die abgefragten Inhalte des Petitionsrechts häufiger falsch ein als der Bevölkerungsdurchschnitt. Zudem wissen viele Mitzeichner nicht mehr, an wen die von ihnen unterzeichnete Petition gerichtet war. Dies gibt Anlass, den hohen Anteil der Unterstützer in seiner Bedeutung für das Petitionswesen etwas zu relativieren und in der Nähe anderer Unterschriftensammlungen für politische Anliegen einzuordnen.

In einem dritten Block werden die Ergebnisse zur Bedeutung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages aus der Sicht von Bürgerinnen und Bürgern zusammengefasst (Kap. IV). Wie in der Darstellung der Governancestruktur des Petitionswesens im Kapitel I gezeigt wurde, gibt es eine Reihe von Stellen, an die sich Bürgerinnen und Bürger wenden können. Die Befragung sollte das Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages ermitteln. Dazu wurde ein indirekter und szenarienbasierter Ansatz gewählt. Statt direkt das Ansehen nach verschiedenen Merkmalen zu erfragen, wurden drei Situationen vorgegeben, in denen unterschiedliche politische Anliegen verfolgt werden und jeweils fünf potenzielle Adressaten genannt, an die man sich primär wenden könnte. Der Petitionsausschuss und der Bundestagsabgeordnete des eigenen Wahlkreises wurden in allen drei Fällen genannt. Regierungsstellen und außerstaatliche Adressaten wurden in Abhängigkeit von den Szenarien variiert. Im ersten Szenario ging es um die Verweigerung der Übernahme der Kosten einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme durch die Bundesagentur für Arbeit (persönliches Problem mit Behörden), im zweiten Szenario darum, dass sich Öffentlichkeit und Politik mit den Risiken gentechnisch veränderter Lebensmittel auseinandersetzen sollen (öffentliches politisches Anliegen) und im dritten Beispiel darum, dass eine alternative Behandlungsmethode in den gesetzlichen Katalog der von Krankenkassen zu erstattenden Maßnahmen aufgenommen werden soll (Gesetzesbitte).

In allen drei Fällen wurden Regierungsstellen und nichtstaatliche Stellen um ein Vielfaches häufiger genannt als der Petitionsausschuss. Beim ersten und zweiten Szenario würden sich auch deutlich mehr Befragte an ihren Bundestagsabgeordneten als an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages wenden. Bei dem dritten Szenario, in dem es um eine Gesetzesbitte geht, liegen der Petitionsausschuss mit 7,6 und der zuständige Abgeordnete mit 7,5 % als primäre Adressaten etwa gleichauf, jedoch immer noch stark hinter den anderen genannten Stellen. Diese Befunde zeigen, dass der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages im Wettbewerb mit anderen Adressaten von politischen Anliegen von den Befragten nicht an vorderster Stelle positioniert wurde.

Im letzten Block werden schließlich Bewertungen des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag und Wünsche für Verbesserungen wiedergegeben (Kap. V). Im Gegensatz zu den vorliegenden Befragungsergebnissen aus der Evaluation des Modellversuchs (TAB 2008) wurden hier auch Personen nach ihren Bewertungen gefragt, die bisher noch keine Petition eingereicht oder unterstützt haben.

Über ein Drittel der Befragten, die das Petitionsrecht schon mal genutzt hat, verfügt über entsprechende Erfahrungen mit dem Petitionsausschuss. Knapp ein Drittel dieser Personen gibt an, mit der Behandlung ihrer Petition sehr zufrieden oder zufrieden gewesen zu sein. 56,1 % sind jedoch (sehr) unzufrieden gewesen. Bei den Anforderungen an die Bearbeitung von Petitionen steht die Gründlichkeit mit 37,7 % der Stimmen an erster Stelle, gefolgt von einer verständlichen Rückmel-



## ZUSAMMENFASSUNG

derung (25,3 %), Schnelligkeit bzw. unbürokratischer Bearbeitung (21,3 %) und öffentlicher Aufmerksamkeit (12,7 %). Schließlich wurde nach dem bevorzugten Einreichungsweg gefragt. Der Brief und die persönliche Vorsprache werden dabei insgesamt sehr viel häufiger genannt als das Internet oder das Telefon. Dies gilt auch für diejenigen, die sich als Internetnutzer bezeichnen. Bemerkenswert ist, dass in allen Altersgruppen der persönliche Weg noch vor dem Internet genannt wird und in der Altersgruppe der 16- bis 20-Jährigen mit knapp 40 % auch vor der schriftlichen Einreichung rangiert.

Es war nicht das ausdrückliche Ziel des Auftrags, aus der Auswertung der Befragung konkrete Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Zu zwei Befunden werden im abschließenden Kapitel jedoch Anregungen gegeben (Kap. VI): Zum einen wird die Konkurrenzsituation aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger als mehrstufiger Selektionsprozess dargestellt und angeregt, dass sich der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages hier eventuell mit einem deutlicheren Profil besser positionieren könnte. Zum anderen wird die insgesamt und vor allem bei jungen Leuten festgestellte hohe Präferenz für eine persönliche Vorsprache bei der Einreichung von Petitionen als Anlass gesehen, zu einem besseren Zusammenspiel von Wahlkreis-Abgeordneten und Petitionsausschuss zu gelangen.

Bei der Interpretation vieler Befunde fehlt ein Vergleichsmaßstab, um beurteilen zu können, ob Ansehen und Arbeitsweise des Petitionsausschusses als gut oder weniger gut zu bewerten sind. Solche Bewertungen können immer nur relativ sein. Es fehlen jedoch Vergleichswerte für Petitionsausschüsse von Landesparlamenten, anderen nationalen Parlamenten oder für den Deutschen Bundestag für zurückliegende Zeitpunkte. Daraus ergibt sich ein weiterer Forschungsbedarf. Wenn solche Vergleiche in Zukunft vorgenommen werden, sollte der Frage nach den Erfahrungen mit dem persönlichen Vorsprechen von Einreichern besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.



---

## GEGENSTAND UND ZIELSETZUNG DES GUTACHTENS

### I.

Das Petitionsrecht (Artikel 17 GG) stellt neben dem Wahl- und Parteienrecht sowie der Versammlungs-, Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit ein wichtiges Grundrecht dar, das die demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am politischen Geschehen ermöglicht: Die Bürgerinnen und Bürger haben einen gesetzlichen Anspruch, mit ihren Anliegen – seien es Beschwerden oder Vorschläge – bei Regierungen und Parlamenten Gehör zu finden.

Eine besondere Bedeutung kommt im politischen System der Bundesrepublik Deutschland dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages zu, der ebenfalls im Grundgesetz verankert ist (Artikel 45c GG). Im Sinne der politischen Partizipation bedeutet dies, dass die Bürger sich – zumindest mittelbar – an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Deutschen Bundestages beteiligen können und das auch tun, etwa die Hälfte der eingebrachten Petitionen sind »Bitten zur Gesetzgebung«. Darüber hinaus können Petitionen Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess dadurch erlangen, dass sie den Parlamentariern wichtige Informationen für die Abschätzung von Gesetzesfolgen zur Verfügung stellen (Ismayr 2000, S. 379 ff.; Grunwald et al. 2006, S. 139).

Vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages sind in den letzten Jahren wichtige innovative Impulse innerhalb des deutschen Petitionswesens ausgegangen: Nachdem der Bundestag bereits vor Einführung entsprechender rechtlicher Grundlagen eingehende E-Mails auf ihre Relevanz für Anliegen im Sinne des Petitionsrechts hin ausgewertet und an den Ausschuss weitergeleitet hatte (Grunwald et al. 2006), ging er mit dem Modellversuch »Öffentliche Petition« (2005–2007) noch einen Schritt weiter in Richtung einer »proaktiven Kommunikation« mit den Bürgern (Toncar 2007). Der Petitionsausschuss des Bundestages hat im Sommer 2005 ambitionierte Änderungen seiner Arbeitsweise beschlossen. Bürgerinnen und Bürgern ist es nunmehr möglich, Bitten oder Beschwerden auch über ein Onlineformular einzureichen. Neu ist, dass Bürger beim Bundestag beantragen können, ihr Anliegen auf den Webseiten des Bundestages zu veröffentlichen (»Öffentliche Petition«), um dort Mitzeichner zu gewinnen und ihre Petition zu diskutieren. Dieses Angebot des Bundestages wurde von den Nutzern gut angenommen (TAB 2008). Mit den öffentlichen Onlinepetitionen des Deutschen Bundestages unterhält Deutschland nun ein aufgrund des Verfahrenskonzepts national und international beispielhaftes Angebot.

Allerdings ist, gemessen an der Größe der Bevölkerung, die Inanspruchnahme des Petitionsangebots beim Deutschen Bundestag doch recht gering. Dafür kann es unterschiedliche Gründe geben: Zunächst kann es daran liegen, dass viele Bürge-

rinnen und Bürger nicht wissen, dass sie dieses Recht haben oder nicht wissen, wie sie es in Anspruch nehmen können. Denkbar ist aber auch, dass trotz guter Kenntnisse kein Bedarf für die Nutzung besteht, oder dass sich der größte Teil der Petenten an andere Petitionsstellen wendet. Deshalb hat das Büro für Technikfolgen-Abschätzung eine Studie zu »Bekanntheit und Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und Nutzung des Petitionsrechts in Deutschland« in Auftrag gegeben. Ergänzend zu bisherigen Studien, die sich auf das Angebot des Deutschen Bundestages und dessen Nutzer konzentrierten, geht es nun zusätzlich um die große Menge der (Noch-)Nichtnutzer und deren Wahrnehmung des Petitionsrechts sowie des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages. Dazu wurde eine repräsentative Bevölkerungsumfrage durchgeführt.

Aus der Sicht potenzieller Petenten steht der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages nicht automatisch im Zentrum der Wahrnehmung, sondern im positiven Fall am Ende eines mehrstufigen Erkundungs- und Abwägungsprozesses. Zunächst muss es einen Anlass geben, und es muss überhaupt ein Interesse an einer politischen Beteiligung entstehen. Im Falle des Petitionsrechts muss das Anliegen zudem ein konkretes Ziel verfolgen. Dann wird die geeignete Beteiligungsform erwogen und schließlich ein Adressat bestimmt. Denn das Petitionsrecht ist nur eine unter mehreren Formen politischer Beteiligung und der Petitionsausschuss nur einer unter mehreren Adressaten für Petitionen. Daher ist die durchgeführte Bevölkerungsumfrage breiter angelegt und versucht, diesen Selektionsprozess so weit wie möglich zu erfassen.

Dementsprechend soll auch in diesem einleitenden Kapitel zunächst eine Einordnung von Petitionen in das Spektrum der Formen politischer Beteiligung erfolgen und dann der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages in das Gesamtsystem des deutschen Petitionswesens eingeordnet werden.

Vor diesem Hintergrund wird dann der Forschungsstand zur Nutzung und Nichtnutzung des Petitionsrechts skizziert. Dieser lässt zurzeit noch eine ganze Reihe fundamentaler Fragen offen, die in die Planung der durchgeführten Umfrage eingeflossen sind. In Kapitel I.5 werden dann die methodische Vorgehensweise und die Stichprobe der Umfrage geschildert.

Die Ergebnisse der Befragung werden in den darauf folgenden Kapiteln mit den Schwerpunkten Nutzung des Petitionsrechts, Bekanntheit von Petitionsstellen und Kenntnisse über Inhalte des Petitionsrechts, Bedeutung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages sowie Bewertungen des Verfahrens und Verbesserungswünsche zusammengefasst, bevor abschließend – nach einer Zusammenfassung – mögliche Konsequenzen aus den Umfrageergebnissen angesprochen werden.

---

**PETITIONEN ALS FORM POLITISCHER BETEILIGUNG****1.**

Im Grundgesetz wird für Petitionen der Ausdruck »Bitten und Beschwerden« verwendet. Das TAB (2008, S. 32) stellte in seiner Betrachtung des Begriffs Petitionen heraus, dass es sich um Anliegen handeln muss, »die sich auf das Verhältnis Bürger und Staat beziehen.« Ein wesentliches Merkmal von Petitionen ist auch, dass sie in der Absicht eingereicht werden, auf den Petitionsadressaten einzuwirken (TAB 2008, S. 33), insofern als sie das Begehren eines bestimmten staatlichen Verhaltens enthalten und auf ein für den Petitionsadressaten erkennbares Ziel ausgerichtet sind. Reine Meinungsäußerungen, wie auch Mitteilungen, Vorwürfe, Belehrungen oder Anerkennungen werden nicht als Petitionen begriffen (Mangoldt et al. 2005, S. 1654 f.).

Ohne Zweifel fällt die Inanspruchnahme des Petitionsrechts unter den Begriff der politischen Partizipation, der in der klassischen Definition von Kaase (1992, S. 339) alle Tätigkeiten umfasst, »die Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen«. Dabei stellen Petitionen für die Bürgerinnen und Bürger nur eine unter vielen Möglichkeiten dar, sich in den politischen Prozess einzubringen.

Petitionen an staatliche Stellen können, den in der Partizipationsforschung gängigen Klassifikationen politischer Beteiligung folgend, als eine verfasste, also gesetzlich geregelte, und indirekte Form der politischen Partizipation beschrieben werden.<sup>1</sup> Indirekt wirkt das Petitionsrecht deshalb, weil politische Entscheidungen höchstens mittelbar über die Einwirkung auf zur Entscheidung befugte Stellen beeinflusst werden können. Eingebürgert hat sich daneben auch eine Unterscheidung in konventionelle und unkonventionelle Partizipation, mit der der Grad an Institutionalisierung und sozialer Akzeptanz von Beteiligungsformen ausgedrückt werden soll. Demnach gehören Petitionen zu Formen konventioneller Partizipation. Unkonventionelle Beteiligungsformen können zudem nach ihrem Legalitätsstatus unterschieden werden, und sofern es sich um illegale Formen handelt auch noch danach, ob sie Gewalt anwenden. Zwar gehört die Unterscheidung in konventionelle/unkonventionelle Partizipationsformen zu den am weitesten verbreiteten, inzwischen wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Zuordnung konkreter Beteiligungshandlungen neu überdacht werden müsste, da die meisten der unkonventionellen Beteiligungsformen mittlerweile sowohl weit verbreitet (z.B. Unterschriftensammlungen oder Teilnahme an Demonstrationen) als auch gesellschaftlich akzeptiert sind (Geißel/Penrose 2003; Hoecker 2006). Die Spannbreite, die politische Partizipation entfalten kann, ist also groß. Kersting (2008) versucht dies anhand der oben erwähnten sowie weiterer gängiger Dichotomien (z.B. mobilisiert/spontan, konsultativ/dezisiv, passiv/aktiv etc.) darzustellen.

---

1 Zu den Unterscheidungen Gabriel/Völkl 2005; Kaase 1992; Kersting 2008.

Eine weitere bekannte, nicht auf dichotomen Dimensionen aufgebaute Unterscheidung bietet Uehlinger (1988). In seiner fünfkategorialen Typologie politischer Beteiligungsformen unterscheidet er zwischen Staatsbürgerrolle, parteiorientierter Partizipation, problemorientierter Partizipation, zivilem Ungehorsam und politischer Gewalt gegen Personen und Sachen. Die beiden ersten Typen beziehen sich dabei auf die gesetzlich geregelten (verfassten) Beteiligungsformen Wahlen und parteipolitische Mitarbeit, die drei letzten sollen das weite Spektrum der nicht verfassten bis hin zu illegalen und gewaltsamen Beteiligungsformen abdecken.<sup>2</sup> Mit Blick auf das Petitionswesen, aber auch die im kommunalen Bereich bestehenden gesetzlich verankerten Beteiligungsverfahren<sup>3</sup> zeigt sich, dass der Bereich der problemorientierten Beteiligung noch weiter ausdifferenziert werden müsste, da auch verfasste Partizipationsformen eine Problemzentrierung aufweisen können. Bemerkenswert ist, dass Petitionen trotz ihrer grundgesetzlichen Verankerung insgesamt nur selten als Form politischer Beteiligung wahrgenommen und genannt werden.

Grundsätzlich lässt der Partizipationsbegriff offen, von wem die Initiative ausgeht. So können Bürgerinnen und Bürger selbst oder ihre Interessengruppen die Initiative ergreifen und versuchen, Themen auf die politische Tagesordnung zu setzen oder gegen Entscheidungen zu protestieren. Diese politischen Aktivitäten, zu denen beispielsweise Politiker- oder Medienkontakte, allgemeine Unterschriftensammlungen oder auch Demonstrationen gehören, gehen mit der Forderung nach öffentlicher Anerkennung und/oder politischer Bearbeitung bestimmter als lösungsbedürftig identifizierter Probleme einher. Die meisten dieser Beteiligungsformen weisen jedoch einen geringen Grad an struktureller Kopplung mit dem politischen System auf und sind zum Teil auch darauf angewiesen, (massen)medial aufgegriffen und verstärkt zu werden. Daher bleibt für die meisten der von den Bürgern ausgehenden Initiativen offen, inwieweit das politische Agendasetting gelingt, d.h. der Forderung nach der politischen Auseinandersetzung tatsächlich entsprochen wird. Auch der Einfluss derartiger Aktivitäten auf die letztlich getroffenen politischen Entscheidungen bleibt ungewiss. Wenn man Wahlen und parteipolitische Mitarbeit ausklammert, sind es auf der anderen Seite staatliche Organe, die die Bürgerschaft aufgrund gesetzlicher Regelungen zumeist auf kommunaler Ebene in formellen und aus anderen Gründen auch in informellen Verfahren in die politische Entscheidungsfindung einbeziehen. In der Regel bestimmen dabei die anbietenden Institutionen die Agenda weitestgehend, der Bür-

---

2 Eine Zusammenführung der verschiedenen Dimensionen und Formen politischer Beteiligung sowie eine Zuordnung konkreter Akte politischer Beteiligung nimmt z.B. Hoecker (2006, S. 11) vor.

3 Auf der kommunalen Ebene ist wohl das breiteste Repertoire an verfassten, direkten wie indirekten Beteiligungsformen wie Volksbegehren oder Volksentscheide, Anhörungen, Beiräte, Beauftragte, Planungsverfahren u.a. zu finden (Alemann/Strünck 1997 sowie Kubicek et al. 2009).



ger wird somit zu reaktivem Handeln aufgefordert. Zwar gibt es auch in von staatlicher Seite initiierten Verfahren keine Garantie dafür, dass die beteiligten Bürgerinnen und Bürger die Entscheidungen tatsächlich beeinflussen können, und der Umgang mit dem von den Bürgern geleisteten Input ist nicht immer nachvollziehbar. Die Transparenz kann jedoch z.B. durch eine Selbstverpflichtung der anbietenden Institutionen zu Rechenschaftslegung über den Umgang mit eingereichten Vorschlägen und die Ergebnisse des Verfahrens hergestellt werden.<sup>4</sup>

In Bezug auf das Petitionsrecht lässt sich festhalten, dass es stärker als andere Formen politischer Beteiligung mit dem politischen System strukturell gekoppelt und das Verfahren rechtlich geregelt ist. Der Staat hat von Gesetzes wegen immer ein offenes Ohr für den Bürger zu haben, der selbst aus der jeweiligen Problemlage heraus bestimmen kann, welche Themen er an den Staat heranträgt. Die Transparenz des Petitionsverfahrens kann insgesamt als relativ hoch angesehen werden, da die Petitionsstellen verpflichtet sind, den Petenten über den Ausgang des Verfahrens zu informieren. Allerdings garantiert auch das Petitionsrecht nicht, dass dem vorgebrachten Anliegen tatsächlich entsprochen werden muss.<sup>5</sup>

Die wesentlichen Funktionen des Petitionswesens für die Nutzer wurden bereits im Bericht des TAB (2008, S. 35) herausgearbeitet: Erstens können es Bürger als Form des persönlichen Rechts- und Interessenschutzes nutzen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn eine politische Entscheidung und ihre Auswirkungen als ungerecht empfunden werden. Oft geht es dabei um konkrete staatliche Handlungen (z.B. Behördenentscheidungen) von denen Bürger negativ betroffen sind und bei denen sie daher mit einer Beschwerde um Korrektur ersuchen. Hier steht der Aspekt der persönlichen Betroffenheit stark im Vordergrund. Zweitens kann das Petitionsrecht auch als ein politisches Teilhabe- bzw. Partizipationsrecht fungieren, das Bürger dann nutzen können, wenn sie auf den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess einwirken möchten. Bei dieser Funktion geht es vordergründig darum, Politik mitzugestalten und Entscheidungen zu beeinflussen, noch bevor sie sich auf den Einzelnen (in negativer Weise) auswirken können. Im Grundgesetz steht hierfür der Begriff der Bitte, wobei es nicht nur um Gesetzesbitten gehen kann, sondern auch ganz allgemein um politische Vorschläge oder um die Aufforderung zum politischen Handeln, z.B. die Auseinandersetzung der Politik

---

4 Wie beispielsweise bei der Planung des Stadionbads in Bremen oder dem Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg (Kubicek et al. 2009); vgl. auch die Empfehlungen in Albrecht et al. 2008.

5 Eine Begründung der Entscheidung ist nicht unbedingt erforderlich. Nach Ansicht des BVerfG genügt, dass die inhaltliche Kenntnisnahme bestätigt und die Art der Erledigung, also Ablehnung, Abhilfe, Weiterleitung etc. mitgeteilt wird (Epping 2007, S. 411). Da die Petenten weder aktiven noch passiven Zugang zum Willensbildungsprozess erhalten, ist fraglich, inwiefern sie insbesondere bei negativer Bescheidung die Entscheidung auch nachvollziehen und akzeptieren können.

^  
>  
v

## I. GEGENSTAND UND ZIELSETZUNG DES GUTACHTENS

mit einem bestimmten Thema, um Änderung der Politik o. Ä. Als eine Nebenfunktion, die bisher weitgehend unberücksichtigt blieb, identifiziert das TAB (2008) die Mobilisierung öffentlicher Unterstützung für politische Anliegen, die sich zumeist in Massen- oder Sammelpetitionen niederschlägt.

Damit wird auf zwei grundsätzliche Nutzungsarten des Petitionsrechts hingewiesen: Zum einen können Petitionen individuell eingereicht werden, etwa wenn der Petent vorrangig ein persönliches Anliegen vorbringen bzw. eigene Interessen verfolgen möchte, zum anderen können sie gemeinschaftlich genutzt werden, zumeist wenn ein öffentliches Interesse an der Petition vorliegt. Sofern es sich um Unterschriftensammlungen handelt, ist die Teilnahme eher niedrigschwellig, bei eigenen Eingaben kann davon ausgegangen werden, dass die Petenten weitaus mehr Ressourcen (in Bezug auf Zeit, Kenntnisse, Motivation etc.) mitbringen müssen.

Zusammenfassend sind folgende Merkmale des Petitionswesens besonders hervorzuheben:

- > Das Petitionsrecht erlaubt jedem, also auch Minderjährigen und Ausländern, sich an staatliche Stellen zu wenden.
- > Die Möglichkeit der Eingabe besteht kontinuierlich und nicht nur zu gegebenen Anlässen. Die Themen werden dabei von den Bürgern und nicht politikseitig festgelegt.
- > Das Recht garantiert jedem, gehört zu werden, d.h. die Petitionsstellen müssen sich ernsthaft mit den vorgebrachten Anliegen auseinandersetzen und dem Petenten auch eine Rückmeldung über den Ausgang des Petitionsverfahrens geben.

---

## DIE ROLLE DES PETITIONSAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES IM GESAMTSYSTEM DES PETITIONSWESENS

2.

Artikel 17 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland formuliert für Jedermann ein wichtiges Verfassungsrecht: Alle deutschen Staatsbürger ebenso wie Ausländer, Staatenlose, Minderjährige, Entmündigte und auch Strafgefangene haben das Recht, sich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen oder an die Volksvertretung zu wenden (Hornig 2000; Vitzhum 1985). Die Verfassung weist dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages für die Bearbeitung von Petitionen eine prominente Rolle zu (Artikel 45c GG). Das Angebot des Grundgesetzes, sich mit Petitionen an den Petitionsausschuss zu wenden, wird rege in Anspruch genommen (Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages 2008). Jährlich werden im Durchschnitt zwischen 15.000 und 20.000 Petitionen an den Ausschuss eingereicht. Im Jahr 2007 waren es 16.260 Eingaben, davon 598





Sammelpetitionen, die mit 203.772 Unterschriften versehen waren. Die Anzahl der Petitionen mit demselben Anliegen (Massenpetitionen) betrug 6.088 Eingaben. Die Anzahl der elektronisch eingereichten Petitionen belief sich auf 2.139. Im Bereich öffentliche Petitionen gab es seit Beginn des Modellversuchs im September 2005 (bis zum Ende des Berichtsjahres 2007) etwa 1.500 Anträge, Petitionen öffentlich zu behandeln. 570 davon wurden zugelassen, von 830.000 Mitzeichnern unterstützt und in etwa 25.000 Forumsbeiträgen diskutiert.

Es ist schwierig zu beurteilen, ob dies viel oder wenig ist und welche Maßstäbe angelegt werden sollen. Würde man analog zur Wahlbeteiligung den Anteil der Petenten an den Petitionsberechtigten errechnen, so läge die Petitionsbeteiligung für den Deutschen Bundestag bei etwa 1 %. Passender ist der Vergleich mit anderen Beteiligungsformen wie Demonstrationen oder Unterschriftensammlungen für konkrete Forderungen, an denen sich, wie noch zu zeigen sein wird, deutlich mehr Menschen beteiligt haben als an Petitionen. Andererseits wäre zu klären, ob die Zahlen beim Deutschen Bundestag, auch bei entsprechender Gewichtung mit der Bevölkerungsgröße, deutlich über denen der Landesparlamente liegen. Dabei spielt nicht nur die Bekanntheit, sondern auch die Art der Behandlung der Petitionen eine Rolle. Welche Möglichkeiten hat der Petitionsausschuss überhaupt und schöpft er diese im Sinne der Petenten auch aus? Diese Frage wird in der Literatur kontrovers diskutiert (Beck/Klang 1986; Röper 2002). Für die einen erfüllt der Petitionsausschuss die Funktion der »Notrufsäule«, mit deren Hilfe den Bürgern bei Sorgen geholfen wird und mit deren Hilfe auch eingereichte politische Vorschläge im politischen Raum zur Geltung gebracht werden können (Schmidt 2004, S. 529). Eine andere Sichtweise schätzt die Handlungsfähigkeit des Petitionsausschusses deutlich kritischer ein. Im Verständnis dieser Position stellt der Petitionsausschuss lediglich ein »stumpfes Schwert« in der Hand der Bürger dar, um sich mit ihren Bitten und Beschwerden Hilfe und Gehör zu verschaffen (Kellner 2007, S. 31). Um die Bedeutung des Petitionsausschusses angesichts heterogener Erwartungen einschätzen zu können, wird im Folgenden der Blick auf die Struktur des Petitionswesens gerichtet und die Einbettung des Petitionsausschusses in die Willensbildung und Entscheidungsfindung des Deutschen Bundestages aufgezeigt.

---

## DIE GOVERNANCESTRUKTUR DES DEUTSCHEN PETITIONSWESENS

### 2.1

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages besitzt aufgrund seines Verfassungsauftrags (Artikel 45c GG) eine herausgehobene Bedeutung als Adressat für Petitionen. Doch der Verfassungstext macht auch deutlich, dass der Ausschuss nicht die einzige staatliche Einrichtung darstellt, an die sich die Bürgerinnen und Bürger wenden können. Artikel 17 Grundgesetz verweist neben der

^  
>  
v

## I. GEGENSTAND UND ZIELSETZUNG DES GUTACHTENS

»Volksvertretung« auf weitere »zuständige Stellen«. Ein Blick auf die Struktur des Petitionswesens in Deutschland zeigt, dass neben dem Petitionsausschuss des Bundestages eine Vielzahl weiterer Adressaten innerhalb des politischen Systems wie auch gesellschaftliche Einrichtungen damit beschäftigt sind, Bitten und Beschwerden der Bürger zu bearbeiten.

Diese Landschaft der unterschiedlichen Petitionsadressaten lässt sich analytisch als eine Governancestruktur charakterisieren. Unter dem Begriff »Governance« wird das Zusammenwirken staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Bearbeitung öffentlicher Probleme verstanden (Mayntz 2004). Petitionen – als Mittel zum individuellen Rechts- und Interessenschutz wie auch mit dem Ziel der politischen Teilhabe – stellen einen eigenen Typus öffentlicher Problembearbeitung dar. Die Governance des Petitionswesens erweist sich als eine institutionalisierte und ausdifferenzierte Regelungsstruktur im Umgang mit öffentlich artikulierten Bitten und Beschwerden der Bürgerinnen und Bürger, in die zunehmend neben staatlichen Akteuren (Staatsoberhaupt, Regierungen, öffentliche Verwaltungen und Parlamente) auch zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen sind. Im staatlichen Bereich finden sich aufseiten der Parlamente – neben dem Bundestagausschuss – die Petitionsausschüsse der Parlamente der 16 Bundesländer in unterschiedlichen organisatorischen Konfigurationen (Hirsch 2007). Als weitaus vielfältiger und damit unübersichtlicher stellt sich das Petitionswesen auf der Ebene der Bundes- und Landesregierungen und ihrer Verwaltungen dar (Vitzhum/März 1986). Petitionsadressaten sind sämtliche Stellen des Bundes und der Länder, gleichgültig, ob sie der unmittelbaren oder mittelbaren (z.B. kommunalen) Verwaltung oder der Eingriffs-, Leistungs- oder Fiskalverwaltung zugehören. Adressaten sind weiter die Judikativen des Bundes und der Länder (OVG Münster 1979, S.281). Einzubeziehen sind ferner die Adressaten für Petitionen auf europäischer Ebene, beispielsweise der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments oder der EU-Bürgerbeauftragte (Guckelberger 2004) sowie die supranationale Ebene, wie Petitionen an die Vereinten Nationen. Die Governancestruktur des Petitionswesens ist zudem dadurch gekennzeichnet, dass zunehmend zivilgesellschaftliche Akteure an der Bearbeitung öffentlich artikulierter Bitten und Beschwerden beteiligt sind. Bei diesen Petitionsinstanzen lassen sich drei Gruppen unterscheiden (TAB 2008, S. 39 f.): Beschwerde- und Schlichtungsstellen für Bürger und Konsumenten aufgrund gesetzlicher Grundlage; Ombudseinrichtungen in Bereichen der Wirtschaft auf freiwilliger Basis und private Einrichtungen mit Petitionscharakter, die einen unabhängigen Petitionsservice anbieten.

Grundsätzlich kommt bei einem Anliegen eine Reihe von Stellen als Adressat für eine Bitte oder Beschwerde in Betracht. Für diese Vielzahl von Adressaten gibt es nur wenige formale Regelungen der Arbeitsteilung und der Koordination, zu denen beispielsweise die Weiterleitungspflichten bei fehlender Zuständigkeit gehö-





ren. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages steht somit in Konkurrenz zu den genannten anderen Stellen, an die sich die Bürger wenden können. Es gibt bisher keine Untersuchungen darüber, wie potenzielle Petenten angesichts dieser nicht für Jeden überschaubaren Konkurrenzverhältnisse einen Adressaten auswählen.

---

## DER PETITIONSAUSSCHUSS IM KONTEXT DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

### 2.2

Nicht nur außerhalb, sondern auch innerhalb des Parlaments hat der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages kein Monopol für die Bearbeitung von Petitionen. Zwar besitzt er seit der Reform des Petitionssystems im Jahre 1975 die formalrechtliche parlamentarische »Allzuständigkeit« (Vitzthum 1985, S. 41) für Bitten und Beschwerden, die an den Deutschen Bundestag gerichtet werden. Die Petitionspraxis erweist sich jedoch als weitaus vielschichtiger und komplexer als es die Interpretation der Rechtsnorm vorgibt. Denn de facto muss sich der Petitionsausschuss die Zuständigkeit als Adressat für Anliegen an das Parlament teilen. Bewusst werden Beschwerden über das Verhalten von Behörden wie Bitten zur Gesetzgebung auch an einzelne Abgeordnete des Bundestages adressiert. Die Bürgerinnen und Bürger wenden sich mit ihren Begehren ferner an die Parlamentsfraktionen und die Fachausschüsse des Bundestages, um Unterstützung und Hilfe zu erfahren. Zu nennen ist weiter der Wehrbeauftragte (Artikel 45b GG). Ihm kommt die Funktion des Ombudsmannes zu, an den die Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr – neben der Möglichkeit, sich an den Petitionsausschuss zu wenden – ihre Bitten und Beschwerden richten können (Bredow 2000, S. 121; Gleumes 2005). Zudem besteht auch die Möglichkeit, den Präsidenten des Deutschen Bundestages zu kontaktieren. Zum heutigen Zeitpunkt kann die Wissenschaft keine empirisch gesicherte Auskunft darüber geben, wie viele dieser Anliegen den Weg zum Petitionsausschuss finden.

Im politischen System Deutschlands kommt dem Bundestag eine Schlüsselfunktion zu. Auf der bundespolitischen Ebene ist der Bundestag das einzige Organ, das seine Legitimation unmittelbar aus dem Ausgang allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahlen herleiten kann. In der stark repräsentativ verfassten Demokratie Deutschlands sind auf der Bundesebene – neben dem Wahlrecht – die verfassten Möglichkeiten der Bürger zu politischer Partizipation auf die Mitwirkung in Parteien, die Teilnahme an Demonstrationen und auf das hier im Mittelpunkt stehende Petitionsrecht limitiert. Direktdemokratische Möglichkeiten der Beteiligung sieht die Verfassung bis auf ganz wenige Ausnahmen nicht vor (Artikel 29 GG). Der Deutsche Bundestag verfügt für die Bewältigung seiner umfangreichen Aufgaben, die sich aus der Kurations- und Rekrutierungs-, der Gesetzgebungs-, Kontroll- und Initiativfunktion sowie der

Repräsentations- und Kommunikationsfunktionen ergeben, über eine vielgestaltige und arbeitsteilige Organisationsstruktur (Beyme 1997; Ismayr 2000; Schreiner/Linn 2009). Eine zentrale Rolle für die parlamentarische Willensbildung und Entscheidungsfindung kommt dabei den Ausschüssen des Bundestages zu. Im Arbeitsparlament Bundestag sind die Ausschüsse ein bedeutsamer Knotenpunkt für die Willensbildung und Entscheidungsfindung, besonders für den Bereich der Gesetzgebung (Hesse/Ellwein 2004). An dieser Stelle werden bereits signifikante Besonderheiten des Petitionsausschusses sichtbar. Erstens, der Ausschuss gehört zu einer kleinen Gruppe enumerativ in der Verfassung aufgeführter Ausschüsse des Bundestages (Artikel 45c GG), die in jeder Legislaturperiode eingesetzt werden müssen. Damit besitzt der Petitionsausschuss eine hohe Bestandsgarantie, und es wird zugleich die Wichtigkeit seiner Arbeit hervorgehoben. Zweitens unterliegt der Petitionsausschuss nicht wie die übrigen Ausschüsse dem Grundsatz der Diskontinuität. Jeder andere Parlamentsausschuss ist im Blick auf seine Arbeit und die Bewältigung seines Arbeitspensums an die Dauer der Legislaturperiode gebunden. Der Petitionsausschuss hingegen muss die Bearbeitung von Petitionen nicht mit jeder neuen Wahlperiode von vorne aufrollen, sondern kann seine geleistete Arbeit weiterführen und zu Ende bringen, ohne jeden Fall neu aufrollen zu müssen.

Dies leitet über zu der Frage, welche Handlungsmöglichkeiten die Arbeit des Petitionsausschusses kennzeichnen. Was macht das Alleinstellungsmerkmal des Ausschusses im Umgang mit Petitionen aus? Eine wichtige Antwort auf diese Frage gibt die Analyse der Einbettung des Petitionsausschusses in die Arbeit des Deutschen Bundestages.

Das Alleinstellungsmerkmal des Petitionsausschusses resultiert neben seiner besonderen Institutionalisierung in der Verfassung besonders noch auf zwei weiteren Faktoren, auf die im Folgenden eingegangen wird.

---

## VERFAHRENSWEISE DES AUSSCHUSSES IM UMGANG MIT PETITIONEN

### 2.3

Die angesprochene strukturelle Koppelung des Petitionsrechts besteht zunächst darin, dass jeder Petent das institutionell garantierte Recht darauf hat, über den Eingang seiner Bitten und Beschwerden informiert zu werden, dass die Petitionen eine ernsthafte sachliche Prüfung erfahren, und dass über die Anliegen im Rahmen eines ordentlichen Bescheids entschieden wird (Hornig 2000, S. 60). Der Deutsche Bundestag hat ein Verfahren etabliert, das sich signifikant von der Bearbeitung von Petitionen, durch die einzelnen Abgeordneten, den Wehrbeauftragten, die Fraktionen oder Fachausschüsse oder den Präsidenten des Bundestages unterscheidet. Die Bearbeitung der Anliegen erfolgt im Rahmen eines rechtlich institutionalisierten und organisatorisch ausdifferenzierten Verfahrens, dessen Ablauf sich analytisch in drei Phasen unterscheiden lässt. In der vorparlamentarischen Phase erfolgt die



Registrierung und Vorprüfung der Bitten und Beschwerden durch das Sekretariat des Ausschusses. Außer der Schriftform werden keine formaljuristische Anforderungen an die Einreichung von Petitionen gestellt. Mit der jüngst eingeführten Möglichkeit der E-Petition eröffnete der Deutsche Bundestag in Deutschland die Möglichkeit, dass sich die Petenten auch über das Internet an den Petitionsausschuss wenden können. Im Ausschussesekretariat wird nach dem postalischen oder elektronischen Eingang festgestellt, wie mit der Eingabe zu verfahren ist. Mitteilungen an den Petitionsausschuss, die kein inhaltliches Anliegen erkennen lassen oder sich allein in Beleidigungen oder Verleumdungen ergehen, werden als mangelhafte Petition qualifiziert und aus dem Verfahren genommen. Geprüft wird weiterhin die wichtige Frage, ob der Deutsche Bundestag für das Anliegen überhaupt zuständig ist. Falls der Bundestag keine Handlungskompetenz besitzt, wird die Petition an die zuständige Petitionsstelle weitergeleitet. Im folgenden zweiten Schritt, der parlamentarischen Phase, werden zwei Mitglieder des Ausschusses (in der Regel ein Mitglied der Regierungsfraktion und eines der Opposition) mit der Begutachtung der Anliegen beauftragt. Der Ausschuss kann Einsicht in staatliche Akten nehmen und Personen anhören. Zuweilen begibt sich der Ausschuss zu einem Ortstermin, um ein besseres Bild von der Sachlage zu erhalten. Auf der Basis der Beratung der Berichterstatter beschließt der Petitionsausschuss mit einfacher Mehrheit über einen Beschlussantrag an das Plenum. Die letzte Entscheidung, wie die geäußerte Bitte oder Beschwerde beschieden werden soll, obliegt dann dem Plenum des Bundestages. In der nachparlamentarischen Phase, dem dritten Bearbeitungsschritt, wird der Petent über das Ergebnis unterrichtet, und im Fall der positiven Bescheidung wird das Votum des Bundestages der Bundesregierung mitgeteilt. Dieses aufwendige Verfahren des Petitionsausschusses zeigt, dass hohe Anforderungen an einen sorgfältigen, kompetenten und gewissenhaften Umgang mit den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger gestellt werden.

---

## PROZEDURALE BESONDERHEITEN UND HANDLUNGSSPIELRÄUME DES PETITIONSAUSSCHUSSES 2.4

Angesichts der herausgehobenen Rolle des Ausschusses in der Verfassung und der hohen Verfahrensstandards liegt die Vermutung nahe, der Petitionsausschuss könne selbst dem Anliegen der Petitionen entsprechen oder sie sogar selbst umsetzen. Diese Annahme ist jedoch nicht zutreffend, da sie die formalrechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Parlaments im System der Gewaltenteilung falsch einschätzt. Der Ausschuss kann weder einen Verwaltungsakt noch einen Gerichtsbeschluss verändern oder aufheben. Mithilfe von Petitionen können die Bürger auch keine Gesetzesinitiative in den legislativen Prozess des Deutschen Bundestages einbringen. Tatsächlich sind die rechtlichen Befugnisse des Petitionsausschusses disparat ausgeformt. So sind die Untersuchungsbefugnisse stärker als die Durchsetzungsbefugnisse ausgebildet: Im Verlauf des Petitionsverfahrens hat der

Ausschuss das Recht, Zeugen vorzuladen, Sachverständige anzuhören, Zutritt zu staatlichen Einrichtungen zu erhalten und Einsicht in öffentliche Akten zu nehmen. Eine rechtsverbindliche Entscheidung kann der Ausschuss jedoch nicht treffen. Klare Schwächen zeigen sich daher bei den formalen Durchsetzungsbefugnissen des Petitionsausschusses. Und auch die Beschlüsse des Plenums des Bundestages über Petitionen sind rechtlich unverbindlich. Die Bundesregierung ist an das Votum des Parlaments nicht gebunden. Erweist sich das parlamentarische Petitionsrecht aufgrund der geringen Durchsetzungsmacht somit in der Praxis als ein »stumpfes Schwert«? Die Beantwortung dieser Frage erfordert eine differenzierte Antwort. In den Blick zu nehmen sind nicht nur die formalrechtlichen, sondern auch die politischen Handlungsmöglichkeiten des Parlaments im Umgang mit Petitionen.

Der Petitionsausschuss ist aufgrund seiner begrenzten rechtlichen Handlungsspielräume sicher keine »Oberrevisionsinstanz« für die Durchsetzung der Anliegen der Bürger. Unzutreffend ist jedoch auch die Einschätzung, der Petitionsausschuss verfüge über so gut wie keine Handlungsmöglichkeiten, um den Bürgern zu helfen und politisches Gehör zu verschaffen. Von dem Moment an, in dem sich einzelne, mehrere oder eine Vielzahl von Bürgern mit ihrer Petition an den Petitionsausschuss wenden, wird ihre Beschwerde oder Bitte von einem privaten Problem zu einem öffentlichen politischen Anliegen. Aus dieser politischen Sicht auf Petitionen resultiert ein verändertes Bild der Handlungsmöglichkeiten des Parlaments. Wo staatliche Gewaltenteilung und das Rechtsstaatsprinzip der parlamentarischen Durchsetzung von Petitionen klare Grenzen setzen, sind die politischen Handlungsspielräume des Parlaments noch nicht ausgeschöpft. Die Möglichkeit der Bürger, sich mit ihren Anliegen an den Petitionsausschuss des Bundestages zu wenden, ergänzt die stark durch die Parteien geprägten repräsentativen Verfahren der parlamentarischen Willensbildung und Entscheidungsfindung um die Möglichkeit der unmittelbaren Artikulation von Interessen der Bürger durch die Bürger.

Im Blick auf die politischen Handlungsmöglichkeiten des Parlaments kommt den Voten des Bundestages besondere Bedeutung zu. Die Voten sind Ausdruck des politischen Willens der Mehrheit des Parlaments, wie die Regierung mit den Petitionen umgehen soll. Eine nicht unbedeutende politische Willensbekundung angesichts der Tatsache, dass die Regierung für ihre Arbeit und ihr politisches Überleben auf die Mehrheit im Parlament angewiesen ist. Entsprechend differenziert teilt das Parlament seine Empfehlungen gegenüber der Regierung in einer abgestuften Skala mit. Das differenzierte Spektrum des Tenors der Voten reicht von der verhältnismäßig schwachen Überweisung »als Material«, mit der die Regierung auf die Petition lediglich aufmerksam gemacht werden soll auf der einen Seite, bis zur Weiterleitung »zur Berücksichtigung« des Anliegens, bei dem sich der Bundestag die Sache des Petenten zu eigen macht und Abhilfe für unbedingt erforderlich hält, auf der anderen Seite.

Mit der Verabschiedung der Voten, der Mitteilung an den Petenten und der Weiterleitung an die Regierung kommt das parlamentarische Petitionsverfahren in der Regel zum Abschluss, die Möglichkeit der politischen Auseinandersetzung mit den artikulierten Anliegen der Bürger im Bundestag jedoch bei Weitem nicht. Denn Regierung und Opposition haben nun im Rahmen ihrer unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten die Option, den Inhalt der Petitionen zum Gegenstand eigener politischer Aktivitäten zu machen. Die Regierung und die sie tragenden Fraktionen im Parlament können den Inhalt der Petitionen aufgreifen und zum Erfolg verhelfen. Petitionen sind auch ein möglicher wichtiger Ausgangspunkt für die Arbeit der Opposition. Mithilfe ihrer parlamentarischen Anhörungs-, Kontroll- und Initiativmöglichkeiten können sie beispielsweise Rechenschaft über den Umgang der Regierung mit den überwiesenen Petitionen verlangen und selbst Gesetzesinitiativ werden. Eine besondere Bedeutung, um Petitionen im parlamentarischen Raum Gehör und Nachdruck zu verschaffen, kommt Sammel- und Massenpetitionen zu. Die im Parlament vertretenen Parteien können eine breite öffentliche Debatte nutzen, um ihre Resonanzfähigkeit gegenüber gesellschaftlichen Problemen zu verbessern und zugleich die eigene politische Zustimmung für ihre Parteien in der Bevölkerung zu erhöhen. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die vom Deutschen Bundestag eingeführte öffentliche Petition, die es den Bürgern online ermöglicht, ihre Petitionen an den Petitionsausschuss zu übermitteln, zu veröffentlichen, zu diskutieren, mitzuzeichnen und die, bei Erreichen eines Quorums, zu einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses führt. Eine spannende politische wie wissenschaftliche Frage für die Entwicklung des parlamentarischen Petitionswesens ist, ob die technische Neuerung der Nutzung des Internet auch zu einer erfolgreichen Modernisierung der Beteiligungsformen der Bürger an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung des Parlaments führt.

---

### FORSCHUNGSSTAND

### 3.

Die bisherige wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Petitionswesen erfolgte nur sporadisch und muss im Großen und Ganzen als lückenhaft bezeichnet werden. Die wenigen wissenschaftlichen Beiträge zum Thema Petitionen behandeln das Thema aus theoretischer, oft historischer oder rechtlicher Sicht. Einschlägige Veröffentlichungen (Banse 1973; Bockhofer 1999 u. 2004; Thierfelder 1967; Vitzhum 1985) entstanden oft im Zuge der bereits seit den 1960er Jahren geführten Reformdebatten über das deutsche Petitionswesen und wurden eher von interessierten Bürgern als von wissenschaftlicher Seite her angeregt (Bockhofer 1999 u. 2004). Das TAB (2008) kommt daher nach eingehender Beschäftigung mit dem Forschungsstand zu dem Schluss, das Petitionswesen könne für die (insbesondere sozial- und politikwissenschaftliche) Forschung als

»terra incognita« beschrieben werden. Dies betrifft erstens den Mangel an empirischen Forschungen und zweitens das Fehlen ländervergleichender Analysen zum Petitionswesen. Erst in jüngster Zeit beginnt die Politikforschung sich der vergleichenden empirischen Analyse des Petitionswesens zuzuwenden (Hirsch 2007). Noch immer fehlt jedoch empirisch gesättigtes Wissen, wie sich die Kenntnis und die Akzeptabilität des Petitionswesens aus Sicht der Bevölkerung darstellen.

Die spezielle Form der Onlinepetitionen hat in letzter Zeit etwas mehr Aufmerksamkeit erlangt (z.B. Macintosh et al. 2002 u. 2007; TAB 2008). Aber im Vergleich zu anderen Beteiligungsformen ist auch hier die wissenschaftliche Beschäftigung sehr viel geringer, was auch für die Forschung in anderen europäischen Ländern gilt. Auf einer Forschungskonferenz der European Science Foundation zu »Electronic Democracy Achievements and Challenges« im November 2007 in Schweden haben 20 erfahrene Forscher mit ebenso vielen Doktorandinnen und Doktoranden den Stand der Forschung und aktuelle Vorhaben zu den Teilgebieten eInformation, eConsultation, eMovements, eCampaigning, ePetitioning und eVoting diskutiert. Von insgesamt 40 eingereichten Beiträgen bezogen sich nur zwei auf das Thema ePetitioning, einer davon auf die E-Petitionen beim Deutschen Bundestag.<sup>6</sup>

Bis auf die statistischen Daten, die in den jährlichen Berichten der Petitionsausschüsse des Deutschen Bundestages und der Landesparlamente veröffentlicht werden, existieren praktisch keine empirischen Daten über die Nutzung des Petitionsrechts. In deutschsprachigen Befragungen zur politischen Partizipation wird zwar nach einer ganzen Reihe von politischen Aktivitäten und Einschätzungen bezüglich politischer Institutionen gefragt, die Bekanntheit oder die Nutzung des Petitionsrechts sowie die Bewertung der Petitionsstellen und des Verfahrens spielen dabei jedoch keine Rolle.<sup>7</sup>

Gelegentlich werden Petitionen mit Unterschriftensammlungen gleichgesetzt (z.B. Gabriel 2004). Zwar kann das Petitionsrecht, wie in Kapitel I.1 ausgeführt, auch zusammen mit anderen in Form von Sammelpetitionen (Unterschriftenlisten zum gleichen Anliegen) genutzt werden, jedoch trägt eine Reduktion auf diese Nutzungsart nicht zur Erhöhung des Wissensstandes bei. Die individuelle Nutzung des Petitionsrechts fehlt ebenso wie die Abgrenzung zu Unterschriftensammlungen in anderen Kontexten.

Empirische Befunde liegen demgegenüber für die Nutzung der neben dem Petitionsrecht bestehenden anderen Möglichkeiten zur politischen Beteiligung sowie

---

6 Vgl. den Report von Kubicek unter <http://www.esf.org/conferences/07236>

7 Der Fragebogen der ALLBUS-Umfrage 2004 erfasst die folgenden politischen Aktivitäten: Teilnahme an Unterschriftensammlung; Teilnahme an Demonstration; Teilnahme an einer politischen Versammlung; Kontaktaufnahme zu Politikern/Beamten; Geldspende für politische oder soziale Zwecke; Kontaktaufnahme zu Medien; Teilnahme an politischen Diskussionen in Internet (ALLBUS 2004).



für ihre Determinanten vor. Daraus können bedingt und vorsichtig Einschätzungen für die Inanspruchnahme des Petitionsrechts und auf jeden Fall Fragen für anstehende Untersuchungen gewonnen werden.

Eine umfangreiche Studie zur politischen Partizipation in Deutschland wurde 2004 von der Forschungsgruppe Wahlen vorgelegt, die zu dem Schluss kommt, dass die Deutschen «(bei) Handlungsbedarf ... rational, zunehmend pragmatisch und in angemessener Stärke die vielfältigen Möglichkeiten der Teilhabe nutzen» (FGWT 2004, S. 14). In Bezug auf konventionelle Wahlen haben bereits 35 % der Bürger aus Protest gezielt eine Partei gewählt, die sie normalerweise nicht wählen würden (Alternativwahl). Auch die bewusste Enthaltung der Stimme (28 %) hat als weitere Option an Bedeutung gewonnen. Insgesamt erhalten die unkonventionellen Beteiligungsformen regen Zuspruch, allerdings nicht etwa als Alternative zu Wahlen. Vielmehr werden sie insbesondere von solchen Gruppen, die bereits bei Wahlen regelmäßig ihre Stimme einsetzen, als zusätzliche Partizipationsmöglichkeit genutzt. Die mit Abstand häufigste Form unkonventioneller Beteiligung ist die Teilnahme an Unterschriftensammlungen: 77 % der Bürgerinnen und Bürger haben schon einmal auf diese Weise ein politisches Ziel unterstützt. 35 % haben an einer genehmigten Demonstration teilgenommen. Die Mitarbeit in einer Bürgerinitiative bestätigen immerhin 21 % der Befragten.

Andere Partizipationsforscher ziehen aus den bisherigen Forschungsergebnissen jedoch weniger positive Schlüsse und betonen, dass es sich bis auf die Beteiligung an Wahlen und bei den unkonventionellen Formen die Teilnahme an Unterschriftensammlungen um klare Minderheiten handelt, die in der einen oder anderen Form am politischen Geschehen partizipieren (z.B. Deth 2006, S. 182 f.).

Die von der FGWT (2004) referierten Zahlen weichen etwas ab von Daten zur Nutzung einiger Beteiligungsformen, die 2004 in der Allgemeinen Umfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS 2004) erhoben wurden. Die Ergebnisse, für die auch in der vorliegenden Untersuchung abgefragten Partizipationsformen, werden in Tabelle 1 aufgeschlüsselt nach Gebiet, Geschlecht, Alter und Bildung zusammengefasst. Im Gegensatz zu den Ergebnissen der FGWT haben sich hiernach weniger Menschen bereits an einer Unterschriftensammlung (54,5 statt 77 %) oder an einer Demonstration (29 statt 35 %) beteiligt (ALLBUS 2004).

Zu den Standardbefunden der Partizipationsforschung gehört die Feststellung, dass politische Teilhabe in der Bevölkerung nicht gleich verteilt ist. Die in Tabelle 1 dargestellten Ergebnisse zeigen, dass sich unterschiedliche Personengruppen unterschiedlich stark beteiligen. Zu den Determinanten politischer Partizipation gehört zunächst die persönliche Ressourcenausstattung. Im sogenannten sozioökonomischen Standard- bzw. Ressourcenmodell, das zunächst von Verba/Nie (1972) entwickelt wurde, wird die aktive Teilnahme am politischen Geschehen vom formalen Bildungsgrad, der beruflichen Stellung und damit zusammenhän-

I. GEGENSTAND UND ZIELSETZUNG DES GUTACHTENS

gend auch dem Einkommen beeinflusst. Ergänzend werden auch demografische Merkmale wie Alter und Geschlecht hinzugenommen. Der Tendenz nach beteiligen sich Personen zwischen 30 und 60 Jahren, Männer und formal Bessergebildete in höheren beruflichen Positionen überdurchschnittlich, wenn auch nicht alle Variablen bei allen Partizipationsformen gleichermaßen Wirkung zeigen. Dieses ursprünglich für konventionelle Beteiligungsformen entwickelte Modell wurde in nachfolgenden Untersuchungen auch für unkonventionelle Partizipation bestätigt (z.B. Kaase 1990). Nach Gabriel/Völkl (2005) zeigen die Ergebnisse diverser Studien, dass allein das höhere Bildungsniveau eine stärkere Partizipation über alle Beteiligungsformen hinweg beeinflusst. Für andere Variablen fallen die Ergebnisse je nach Partizipationsform unterschiedlich aus: So bevorzugen z.B. jüngere Menschen eher Protestaktivitäten, während Personen mittleren Alters stärker zu Verwaltungskontakten neigen oder den Rechtsweg beschreiten, Männer nehmen die von den Parteien bereitgestellten Partizipationsangebote stärker in Anspruch als Frauen.

TAB. 1 POLITISCHE AKTIVITÄTEN DER BEVÖLKERUNG AB 18 JAHREN NACH SOZIODEMOGRAFISCHEN MERKMALEN

	Unterschriften- sammlung	Demon- stration	Meinung an Politiker	Meinung an Medien
gesamt	54,6	29,2	20,9	13,3
Gebiet				
West	53,1	25,7	21,8	13,3
Ost	60,7	44,7	17,3	13,2
Geschlecht				
Frauen	57,3	24,2	16,2	11,7
Männer	51,8	34,5	25,8	15,0
Alter				
18–39 Jahre	55,9	34,9	15,1	10,0
40–59 Jahre	64,2	34,0	27,0	16,8
60 Jahre und älter	41,3	16,7	21,0	12,8
Bildung				
ohne Abschluss/ Hauptschule	40,9	15,1	15,0	7,6
Mittlere Reife	57,6	30,5	21,9	14,0
Hochschulreife	75	51,8	30,1	22,0

Datengrundlage: ALLBUS 2004, eigene Berechnung



Verba et al. (1995) sowie Brady et al. (1995) nehmen eine Erweiterung des Standardmodells um die Einflussgrößen Motivation und die Einbindung in soziale Netzwerke vor und leiten aus der sozioökonomischen Ressourcenausstattung den Faktor Fähigkeit zur Teilnahme ab. Damit benennen sie die drei wichtigsten Faktorenbündel für politische Partizipation (Gabriel/Völkl 2008, S. 288 f.): Das »Können«, das sich auf den Zugang zu Ressourcen (Bildung, Zeit, Geld) bezieht, das »Wollen«, vor allem das Politikinteresse, Betroffenheit etc. und das »Gefragt werden«, also die Einbindung in soziale Netzwerke, die eine mobilisierende Wirkung haben und zudem Beteiligungsmotive und Ressourcen vermitteln.

Es lassen sich also auf Bürgerseite unterschiedliche Motive und Bedingungen ausmachen, die ein höheres Maß an Partizipation befördern. Politische Beteiligung ist dabei umso erfolgreicher, so fasst Bogumil (1999) die diversen Befunde der politikwissenschaftlichen Partizipationsforschung zusammen, je »größer das Ausmaß an persönlicher Betroffenheit, je aktueller und brisanter das Thema, je größer die tatsächlichen Mitsprachemöglichkeiten, je geringer und überschaubarer der Zeitaufwand, je höher der persönliche Nutzen und je besser die im Beteiligungsprozess stattfindende Qualifikation« (Bogumil 1999, S. 53).

---

## FRAGESTELLUNGEN

## 4.

Angesichts des Befundes, dass es praktisch keine wissenschaftlichen Untersuchungen zur Wahrnehmung des Petitionsrechts aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger gibt, erscheint eine breiter angelegte Untersuchung unverzichtbar, die den gesamten eingangs skizzierten Selektionsprozess in den Blick nimmt und dabei die Erkenntnisse aus der empirischen Partizipationsforschung über ausgewählte Einflussgrößen im Sinne einer Kontextualisierung aufgreift.

In der repräsentativen Bevölkerungsumfrage werden daher Fragen zu den folgenden Themenbereichen gestellt:

- > *Nutzung und Bekanntheit des Petitionsrechts:* Die bisherige Nutzung des Petitionsrechts soll differenziert nach Nutzungsart (Petition selbst eingereicht oder unterzeichnet) erhoben werden. Die Intensität der Nutzung soll dabei ins Verhältnis zur Nutzung anderer konkurrierender Beteiligungsformen gesetzt werden. Dabei wird auf die Aktivitäten zurückgegriffen, die auch Gegenstand der ALLBUS-Umfragen sowie der im Rahmen des Modellversuchs »Öffentliche Petition« durchgeführten Evaluationsstudie waren: Teilnahme an Demonstrationen, Unterschriftensammlungen, politische Diskussionen sowie Kontakte zu Personen aus Politik/Verwaltung und Medien. Von Interesse ist dabei auch die Frage, inwiefern der in früheren Untersuchungen festgestellte Zusammenhang zwischen sozioökonomischen Ressourcen sowie politischem Interesse und poli-

^  
>  
v

## I. GEGENSTAND UND ZIELSETZUNG DES GUTACHTENS

tischer Aktivität der Bevölkerung auch für das Einreichen und Mitzeichnen von Petitionen bestätigt werden kann. Zudem sollen auch die Nichtnutzer in den Blick genommen werden: Unter der Annahme, dass das Wissen um eine Beteiligungsmöglichkeit eine Mindestvoraussetzung für die Inanspruchnahme darstellt, soll der Anteil derjenigen ermittelt werden, die das Petitionsrecht kennen. Weiterhin soll untersucht werden, wie groß das Potential für die Nutzung des Petitionsrechts ist. Hierzu soll geklärt werden, bei wie vielen Personen, die das Recht kennen eine konkrete Nutzungsabsicht bestand, ohne dass diese in die Tat umgesetzt wurde. Und schließlich soll auch nach konkreten Gründen für Nichtnutzung gefragt werden.

- > *Kenntnisse des Petitionswesens:* Neben der Bekanntheit des Petitionsrechts insgesamt, soll auch die Bekanntheit einzelner Petitionsstellen auf unterschiedlichen politischen Ebenen ermittelt werden. Hierzu soll im Speziellen auf diejenigen Petitionsstellen eingegangen werden, die bei den Volksvertretungen angesiedelt sind. Auf Landes- und EU-Ebene kommen neben den Petitions- bzw. Eingabeausschüssen auch die Bürgerbeauftragten infrage. Für die Bundesebene ist es der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages.<sup>8</sup> Des Weiteren soll anhand inhaltlicher Fragen zu Merkmalen des Petitionswesens überprüft werden, welchen Kenntnisstand diejenigen besitzen, die angeben, dass ihnen das Petitionsrecht bekannt ist. Andererseits kann bei der Gruppe derjenigen, die das Petitionsrecht nicht kennen überprüft werden, welche Vorstellungen sie vom Petitionsrecht haben.
- > *Ansehen und Bedeutung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Hinblick auf unterschiedliche Funktionen und Zielsetzungen einer Petition:* Ausgehend von den oben beschriebenen Funktionen des Petitionsrechts können drei grundsätzliche Ausgangslagen für das Einreichen einer Petition ausgemacht werden: Petitionen können Beschwerden über persönliche Probleme mit Behörden zum Inhalt haben, auf die Anregung eines neuen bzw. Änderung bestehender Gesetze abzielen, oder sie können versuchen, für die Öffentlichkeit bedeutsame Themen auf die politische Agenda zu setzen. Zu diesen drei Ausgangslagen bzw. Zielsetzungen soll anhand konkreter Problemszenarien erhoben werden, an welche Adressaten sich Befragte in der jeweiligen Situation am ehesten wenden würden. Die Fragen verfolgen dabei zwei Zielsetzungen: Unter der Annahme, dass Befragte sich für diejenige Stellen entscheiden, die ein hohes Ansehen genießen, also in der Öffentlichkeit besonders bekannt sind, bei denen die eigenen Erfolgchancen besonders hoch eingeschätzt werden oder deren Zugänglichkeit, Kompetenz und Durchsetzungskraft als vorbildlich gelten (TAB 2008, S.40), kann so ermittelt werden, welchen Stellenwert der Petitionsausschuss in der Konkurrenz mit den anderen infrage kommenden staatlichen, aber auch nichtstaatlichen Adressaten besitzt. Außer-

---

<sup>8</sup> Zwar gibt es den Wehrbeauftragten beim Deutschen Bundestag, jedoch kommt dieser nur für die speziellen Belange der Soldaten infrage, weshalb bei der repräsentativen Umfrage auf seine Nennung verzichtet wurde.

dem soll untersucht werden, ob sich die angegebenen Präferenzen bezüglich der Wahl des Petitionsausschusses über die verschiedenen Szenarien hinweg ändern. Da, wie weiter oben berichtet, allein die Hälfte der beim Bundestag eingehenden Petitionen Bitten zur Gesetzgebung sind, liegt die Vermutung nahe, dass bei dem Szenario zu einer Gesetzesbitte die Bedeutung des Petitionsausschusses als Adressat der Bitte im Vergleich zu den anderen Szenarien messbar zunimmt.

- > *Bewertung des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag*: Schließlich soll das Petitionsverfahren beim Deutschen Bundestag in den Blick genommen werden. Hierbei soll zunächst ermittelt werden, wie viele der Befragten bereits Erfahrungen mit Petitionen an den Bundestag gemacht haben und wie zufrieden sie mit der Behandlung ihrer Petition beim Petitionsausschuss waren. Für Einschätzungen bezüglich möglicher zukünftiger Entwicklungslinien des Petitionsverfahrens soll auch ermittelt werden, welche Prioritäten Befragte für die Bearbeitung einer Petition beim Petitionsausschuss angeben und welche Einreichungswege für eine Petition sie bevorzugen. Im Hinblick auf die 2005 eingeführten und mittlerweile etablierten öffentlichen Petitionen soll auch die Bewertung der Merkmale öffentlicher Petitionen (Onlineveröffentlichung, Onlinemitzeichnung und Onlinediskussion) aus Sicht der Bürger (Internetnutzer wie Nichtnutzer) ermittelt werden.

---

## METHODISCH-STATISTISCHE ANMERKUNGEN

## 5.

Die Repräsentativbefragung wurde im November 2008 im Auftrag des Instituts für Informationsmanagement Bremen (ifib) von der Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld (FGWT) anhand eines standardisierten Fragebogens (siehe Anhang) in Form von Telefoninterviews durchgeführt.

Da sich die Befragung auf einen völlig neuen Fragenkomplex zur Bekanntheit und zum Ansehen des Petitionsausschusses stützt, wurde im Sinne einer Qualitätssicherung des Erhebungsinstruments ein Pretest unter 69 Befragten durchgeführt.

Die Stichprobe wurde aus der Gesamtheit der deutschsprachigen Wohnbevölkerung ab 16 Jahren gezogen, die in Privathaushalten mit Telefonanschluss leben. Für die Stichprobe wurde eine zweifach gestufte Zufallsauswahl verwendet. Zunächst wurden Haushalte ausgewählt, dann eine Person eines jeden Haushalts. Die Auswahl der Privathaushalte erfolgte im RLD-Verfahren (randomize last digit) auf der Basis einer Stichprobe aus der Gesamtheit der Privathaushalte mit Eintrag im Telefonbuch. Die so ermittelten Anschlüsse bilden die Brutto-Haushalts-Stichprobe dieser Untersuchung. Mithilfe eines Zufallsverfahrens wurde dann aus den Mitgliedern jedes Haushalts ab 16 Jahren die Zielperson ausgewählt, die telefonisch zu befragen war. Die Interviews wurden von 102 Interviewern aus einem CATI-Telefonstudio durchgeführt.

Die Auswertung der Studie erfolgte gewichtet. Zunächst wurde die haushaltsrepräsentative Stichprobe in eine Personenstichprobe transformiert. Diese Transformation muss erfolgen, weil die Chance eines Haushaltsmitgliedes, befragt zu werden, umgekehrt proportional zur jeweiligen Haushaltsgröße ist. Die Personenstichprobe wurde dann unter Berücksichtigung der amtlichen Statistik nach Geschlecht, Alter und Bildung gewichtet, um die durch zufällige Ausfälle aufgetretenen Verzerrungen zu beseitigen. Da es sich bei der Gewichtung um ein komplexes iteratives Verfahren handelt, sind die durchschnittlichen Faktoren der Repräsentativgewichtung in Tabelle 2 lediglich nach Altersgruppen beider Geschlechter ausgewiesen.<sup>9</sup> Die Fallzahl beträgt ungewichtet und gewichtet 1.014 Fälle.

TAB. 2 DURCHSCHNITTLICHE FAKTOREN FÜR DIE REPRÄSENTATIVGEWICHTUNG

Alter	Männer	Frauen
16–24 Jahre	1,16	1,19
25–34 Jahre	1,32	1,30
35–44 Jahre	1,04	0,99
45–59 Jahre	0,74	0,77
60 Jahre und älter	1,02	1,20
insgesamt	0,97	1,03

Die gewichtete Umfrage ist unter Berücksichtigung der wahrscheinlichkeitstheoretischen Grundlagen von Stichproben repräsentativ für die deutsche Wohnbevölkerung ab 16 Jahren. Für die befragte Gruppe der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit gilt allenfalls eine eingeschränkte Repräsentativität, weil diese Gruppe als Grundgesamtheit nicht klar abgrenzbar ist, und es daher für sie in der amtlichen Statistik keine Sollwerte nach Geschlecht, Alter und Bildung gibt. Den Ausländern wurde daher lediglich das Haushaltsgewicht zugewiesen. Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass diese Bevölkerungsgruppe in der realisierten Stichprobe mit 4 % im Vergleich zu 8,8 % in der Bevölkerung systematisch unterrepräsentiert ist.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Die Gewichtungsfaktoren ergeben sich dabei aus dem Quotienten der Soll- und Istwerte, d.h. überrepräsentierte Gruppen werden entsprechend mit einem Gewichtungsfaktor < 1, unterrepräsentierte mit einem Faktor > 1 gewichtet.

<sup>10</sup> Anteil nach Angaben aus der Bevölkerungsfortschreibung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder für das Jahr 2007 ([www.statistik-portal.de](http://www.statistik-portal.de)). Zum Vergleich: In dem im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführten Freiwilligensurvey 2004 betrug der Anteil der befragten Ausländer 3 % (BMFSFJ 2005).

Um einen Eindruck zu vermitteln, wie sich die gewichtete Stichprobe zusammensetzt, werden in Tabelle 3 die Anteile der Befragten nach Geschlecht, Alter und Bildung zusammenfassend dargestellt.

**TAB. 3** ZUSAMMENSETZUNG DER GEWICHTETEN STICHPROBE (N = 1.014)

Merkmal	Anteil in %	Anzahl n
Gebiet		
West	80,3	815
Ost	19,7	199
Geschlecht		
Männer	48,8	495
Frauen	51,2	519
Alter		
16–20 Jahre	8,2	83
21–39 Jahre	24,2	246
40–59 Jahre	37,9	384
60 Jahre und älter	29,7	301
Bildung		
ohne Abschluss/Hauptschule	43,2	438
Mittlere Reife	30,2	307
(Fach-)Hochschulreife	13,1	133
(Fach-)Hochschulabschluss	13,3	134

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 % liegt der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % bei einer Stichprobengröße von  $n = 1.000$  zwischen 46,9 und 53,1 %. Beträgt die Merkmalsausprägung 10 %, so liegt der wahre Wert zwischen 8,1 und 11,9 %.



---

## NUTZUNG UND NICHTNUTZUNG DES PETITIONSRECHTS

II.

In diesem Kapitel geht es um Nutzung und Nichtnutzung des Petitionsrechts. Die Ergebnisse der Befragung geben Aufschluss darüber, wie hoch der Anteil der Personen ist, die vom Petitionsrecht schon einmal gehört und es genutzt haben. Auf der anderen Seite soll auf die Nichtnutzung eingegangen werden. Es soll ermittelt werden, welche Bevölkerungsgruppen aufgrund mangelnden Wissens über die Möglichkeit der Einreichung von Petitionen aus der Gruppe der potenziellen Nutzer ausgeschlossen werden. Zudem können bei denjenigen, die sich schon mal mit dem Gedanken befasst haben, eine Petition einzureichen, die Gründe ermittelt werden, weshalb sie letztlich auf eine Einreichung verzichtet haben.

---

### BEKANNTHEIT UND NUTZUNG DES PETITIONSRECHTS

1.

In den nächsten Abschnitten sollen die Ergebnisse zur Bekanntheit und Nutzung des Petitionsrechts dargestellt werden. Die Nutzung wird dabei nach Nutzungsart (individuell und kollektiv) differenziert betrachtet und in Beziehung zu anderen politischen Aktivitäten sowie einigen aus der bisherigen Forschung zur politischen Partizipation bekannten Einflussgrößen gesetzt.

---

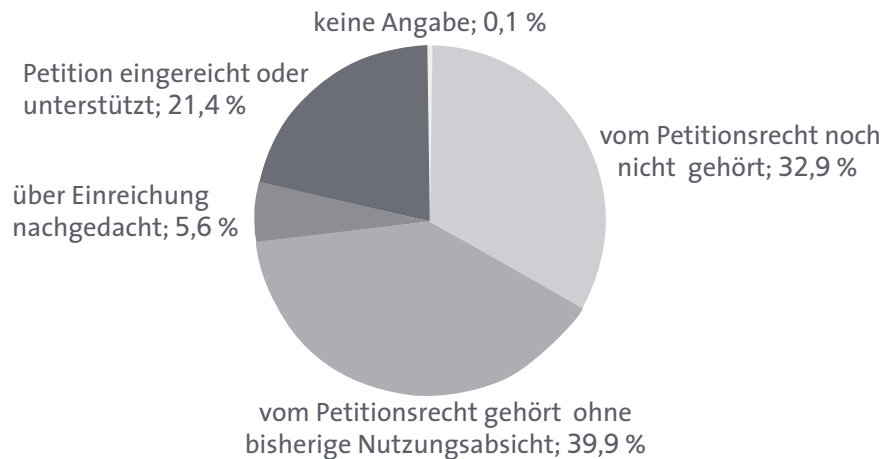
### NUTZUNG UND NUTZUNGSFORMEN DES PETITIONSRECHTS

1.1

Nach eigener Auskunft haben etwa zwei Drittel (67,1 %) der Befragten, hochgerechnet also rund 47 Mio. der Bevölkerung ab 16 Jahren, davon gehört, dass man sich mit einer Petition an den Deutschen Bundestag, die Landtage oder die zuständigen Behörden wenden kann.

21,4 %, also etwa ein Fünftel der Bevölkerung, haben das Petitionsrecht schon einmal in Anspruch genommen (Abb. 1). Diese Zahl entspricht etwa 15 Mio. Menschen. Rund 40 % der Bevölkerung wissen zwar von der Möglichkeit, eine Petition einzureichen, haben diese aber noch nie genutzt und auch nie darüber nachgedacht. Weitere 5,6 % haben zumindest schon mal über die Einreichung nachgedacht, letztlich aber keine Eingabe gemacht. Ein Drittel (32,9 %) der Befragten gibt an, von der Möglichkeit der Einreichung von Vorschlägen und Beschwerden bei staatlichen Stellen nicht gewusst zu haben.

ABB. 1 BEKANNTHEIT UND NUTZUNG DES PETITIONSRECHTS IN DER BEVÖLKERUNG (N = 1.014)



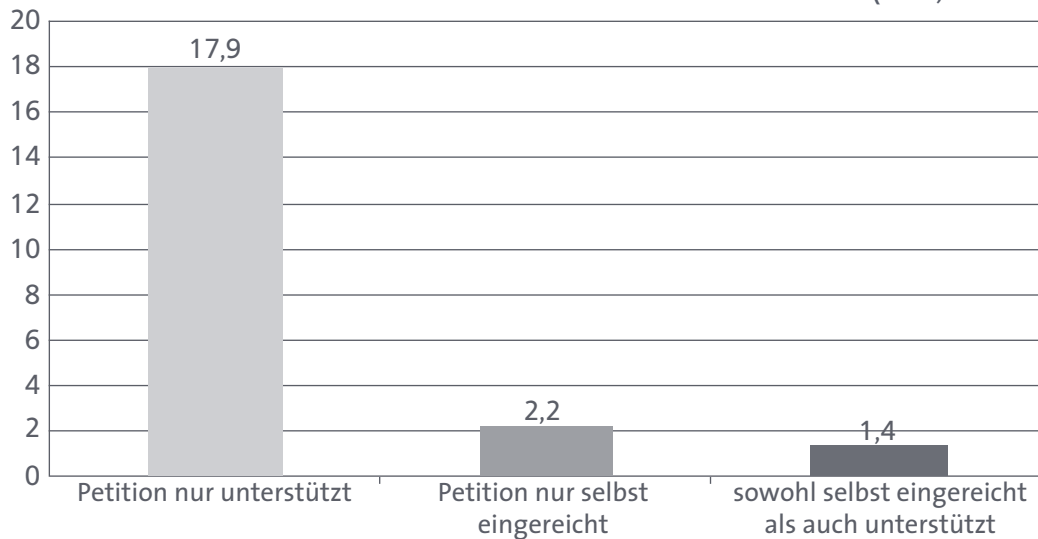
Bei den Nutzern des Petitionsrechts wurde nach der Nutzungsart unterschieden. So lautete die Frage: »Und wie ist das bei Ihnen, haben Sie selbst schon mal eine Petition an eine staatliche Stelle gerichtet, haben Sie schon mal eine Petition an eine staatliche Stelle mit Ihrer Unterschrift unterstützt, oder haben Sie das bisher nicht getan?« Es zeigt sich, dass der größte Teil der Nutzer zu den »Mitzeichnern« gehört, die bisher eine Petition nur mit ihrer Unterschrift unterstützt haben (17,9 %). 2,2 % der Befragten haben das Petitionsrecht ausschließlich individuell genutzt und selbst eine Petition eingereicht. 1,4 % geben an, beides schon mal getan zu haben (Abb. 2).

Insofern verfügen 3,6 % (2,5 Mio.) der Befragten über Erfahrungen mit eigenen Eingaben an staatliche Stellen, 19,3 % (13,5 Mio.) haben schon mal ein Anliegen unterstützt, indem sie sich einer Petition mit ihrer Unterschrift angeschlossen haben.<sup>11</sup>

Dabei haben 38,3 % derjenigen, die nur selbst eine Petition eingereicht haben (n = 22) dies mehr als einmal getan. Von den Personen, die bisher eine Petition nur unterstützt haben (n = 181), haben dies 61 % mehr als einmal getan.

11 Nach TAB (2008, S.58) sind allein in den Jahren 2000 bis 2007 näherungsweise 4,6 Mio. Unterschriften beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags eingegangen. In den 1990er Jahren waren es sogar rund 10 Mio. Gezählt wurden hierbei Einsender und Unterzeichner von Massenpetitionen sowie Unterzeichner von Sammelpetitionen und öffentlichen Petitionen (letztere erst seit 2005).



ABB. 2 INDIVIDUELLE UND KOLLEKTIVE NUTZUNG DES PETITIONSRECHTS  
 (IN %; N = 1.014)


## NUTZUNG DES PETITIONSRECHTS IM VERGLEICH ZU ANDEREN POLITISCHEN AKTIVITÄTEN

### 1.2

Im Vergleich zu anderen Beteiligungsmöglichkeiten fällt die Nutzung des Petitionsrechts mit insgesamt 21,4 % eher gering aus (Abb. 3). Vor allem das Einreichen eigener Vorschläge und Beschwerden liegt mit 3,6 % weit hinter den anderen abgefragten Beteiligungsformen. Aber auch die Mitzeichnung von Petitionen erreicht mit 19,3 % nicht das Nutzungsniveau anderer politischer Beteiligungsmöglichkeiten.

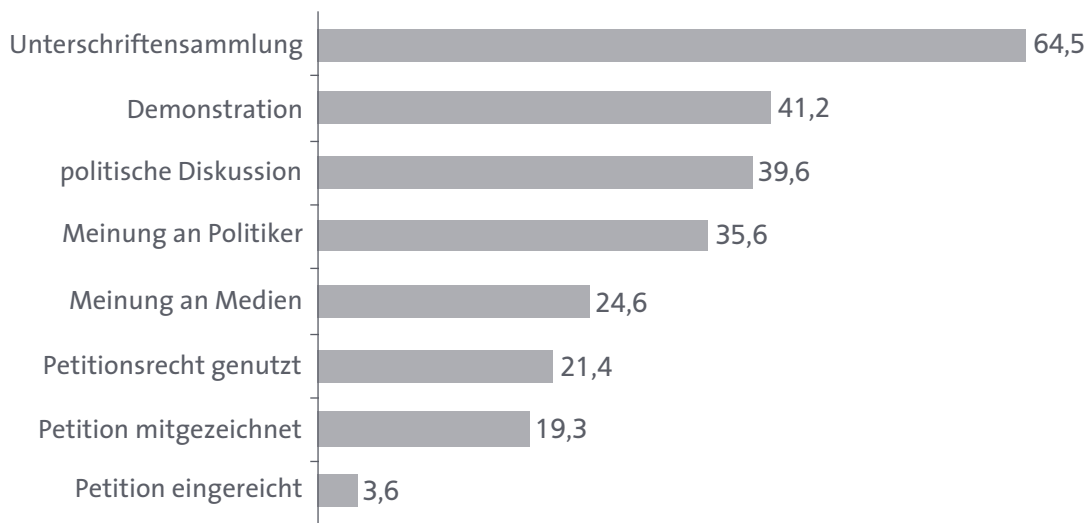
Insgesamt haben sich 64,5 % der Befragten schon mal an Unterschriftensammlungen beteiligt. Das Unterstützen politischer Anliegen mit einer Unterschrift ist damit die meistgenutzte unter den abgefragten Formen politischer Teilhabe. 41,2 % haben an Demonstrationen teilgenommen und 39,6 % bei öffentlichen politischen Diskussionen mitgemacht. Mehr als ein Drittel der Befragten (35,6 %) gibt an, sich schon mal an Personen aus Politik und Verwaltung gewendet zu haben, um die eigene Meinung zu äußern. An Medien (Zeitung, Radio oder Fernsehen) hat sich mit der eigenen Meinung schon knapp ein Viertel (24,6 %) der Bevölkerung gewendet.

Der Großteil der Bevölkerung nutzt dabei die Möglichkeiten zur politischen Beteiligung ausschließlich auf herkömmlichem Wege. Nur ein geringer Teil hat bereits Erfahrungen mit E-Partizipation gemacht (Tab. 4). Diejenigen, die sich im Internet schon mal beteiligt haben, haben dies häufiger getan, um die eigene

II. NUTZUNG UND NICHTNUTZUNG DES PETITIONSRECHTS

Meinung an Medien (8,1 %) oder Personen aus Politik und Verwaltung (7,6 %) zu äußern.<sup>12</sup> An politischen Onlinediskussionen und Onlineunterschriftensammlungen haben sich etwas weniger Personen bereits über das Internet beteiligt (6,7 bzw. 5,9 %). Dabei sind es vor allem die jüngeren Höhergebildeten, die sich über das Internet beteiligen.

ABB. 3 NUTZUNG DES PETITIONSRECHTS IM VERGLEICH ZU ANDEREN POLITISCHEN AKTIVITÄTEN (IN %; MEHRFACHANTWORTEN; N = 1.014)



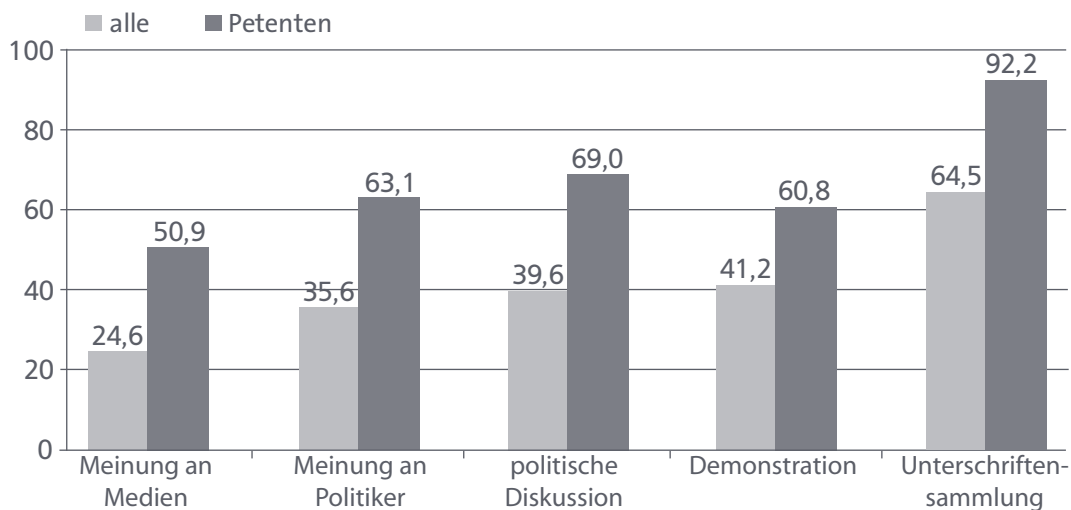
TAB. 4 TRADITIONELLE UND ONLINEBETEILIGUNG (IN %; N = 1.014)

	Unterschriften- sammlung	politische Diskussion	Meinung an Politiker	Meinung an Medien
nur auf herkömmlichem Weg	58,5	32,9	28,0	16,5
nur im Internet	1,8	3,7	3,2	5,6
sowohl als auch	4,1	3,0	4,4	2,5
noch nie getan	35,1	59,9	64,0	75,1
keine Angabe	0,5	0,5	0,4	0,3

<sup>12</sup> Die Prozentangaben in Klammern ergeben sich aus der Addition der beiden Zeilen »nur im Internet« und »sowohl als auch« aus Tabelle 4, durch die Erfahrungen mit E-Partizipation erfasst werden.

Auch wenn das Petitionsrecht insgesamt seltener genutzt wird als andere Möglichkeiten zur politischen Teilhabe, so zeigt sich, dass diejenigen, die eine Petition schon mal selbst eingereicht oder unterzeichnet haben, insgesamt weit überdurchschnittlich politisch aktiv sind (Abb. 4): Fast alle Personen, die schon mal eine Petition eingereicht oder unterstützt haben (92,2 %), beteiligen sich an Unterschriftensammlungen, 69 % haben schon mal bei einer politischen Diskussion mitgemacht, 63,1 % der Befragten haben Personen aus Politik und Verwaltung, 50,9 % die Medien kontaktiert, um die eigene Meinung zum Ausdruck zu bringen. An Demonstrationen haben schon 60,8 % der Petenten teilgenommen.

ABB. 4 POLITISCHES AKTIVITÄTSNIVEAU DER PETENTEN  
(IN %; ALLE: N = 1.014; PETENTEN: N = 217)

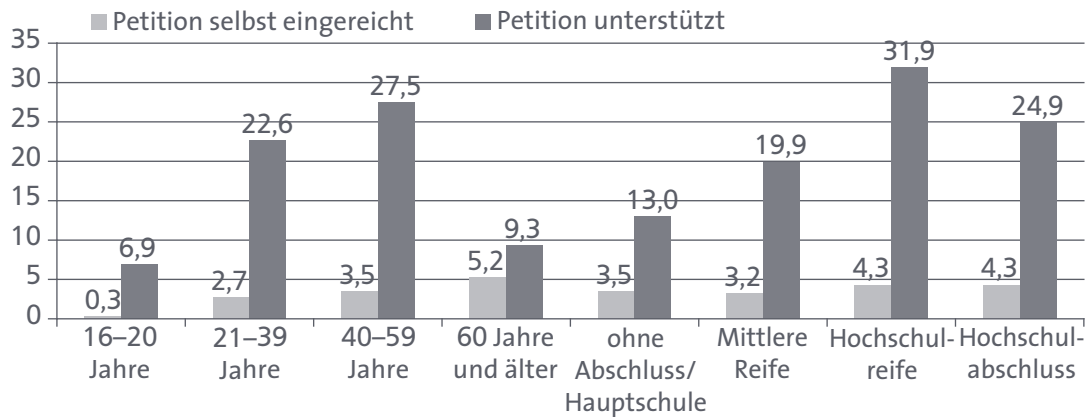


### SOZIODEMOGRAFISCHE MERKMALE UND POLITISCHES INTERESSE DER NUTZER DES PETITIONSRECHTS UND ANDERER POLITISCHER BETEILIGUNGSANGEBOTE

1.3

Die Ergebnisse der Befragung geben Aufschluss über die soziodemografische Zusammensetzung derjenigen, die das Petitionsrecht schon mal genutzt haben. Dabei lassen sich deutliche Unterschiede in den beiden Nutzungsarten »selbst eine Petition einreichen« und »Petition mitzeichnen« feststellen. Abbildung 5 zeigt zunächst, wie sich die beiden Nutzergruppen in Bezug auf Alter und formales Bildungsniveau zusammensetzen. Die bildungs- und altersbezogenen Unterschiede sind dabei in der Gruppe der Mitzeichner ausgeprägter als in der Gruppe der Einreicher von Petitionen.

ABB. 5 NUTZUNGSARTEN DES PETITIONSRECHTS NACH ALTER UND NACH BILDUNGSNIVEAU (IN % DER ALTERS- BZW. BILDUNGSGRUPPE)



Laut der Petitionsstatistik des Deutschen Bundestages gehen in absoluten Zahlen zwar mehr Petitionen aus den alten Bundesländern ein, im Verhältnis zu den Bevölkerungszahlen entfallen jedoch mehr Petitionen auf 1 Mio. Bevölkerung der neuen als auf 1 Mio. Bevölkerung der alten Bundesländer (Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages 2008, S. 65 f.). Zudem waren die Eingabezahlen in der DDR im Vergleich zur Bundesrepublik verhältnismäßig hoch (TAB 2008, S. 59). Eine stärkere Nutzung des Petitionsrechts durch ostdeutsche Befragte lässt sich anhand der Befragungsergebnisse nicht bestätigen: Zwischen Befragten aus West- und Ostdeutschland bestehen keine größeren Unterschiede. Letztere geben insgesamt sogar etwas seltener an, Petitionen eingereicht oder unterzeichnet zu haben.<sup>13</sup>

Für beide Nutzungsarten gilt: Personen mit Migrationshintergrund geben seltener an, das Petitionsrecht genutzt zu haben als Personen, die keinen Migrationshintergrund vorweisen. In der Gruppe der Befragten Ausländer verfügte kein Befragter über Erfahrungen mit Einreichen von Petitionen und, nur 4,4 % gaben an, eine Petition unterstützt zu haben.

Zudem ist auch von Interesse, ob und inwiefern sich Petenten von Nutzern anderer Beteiligungsmöglichkeiten unterscheiden (Tab. 5).

Im Vergleich zu den Nutzern des Petitionsrechts lässt sich die politisch aktive Bevölkerung im Hinblick auf verschiedene soziodemografische Merkmale insgesamt wie folgt charakterisieren:

<sup>13</sup> Eine mögliche Erklärung für dieses Ergebnis könnte darin liegen, dass sich die gestellte Frage nach der Nutzung des Petitionsrechts ausdrücklich auf Petitionen bezog, wohingegen in der DDR der Begriff »Eingabe« verwendet wurde.

TAB. 5 SOZIODEMOGRAFISCHE MERKMALE DER NUTZER UNTERSCHIEDLICHER BETEILIGUNGSFORMEN IM VERGLEICH (IN ZEILEN %\*; GESAMT: N = 1.014)

	Petition selbst-einge-reicht	Petition unter-stützt	Unter-schriften-sammlung	Demon-stration	politische Diskus-sion	Meinung an Politi-ker	Meinung an Medien
gesamt	3,6	19,3	64,5	41,2	39,6	35,6	24,6
Gebiet							
West	3,7	19,4	66,8	37,8	40,7	36,9	25,0
Ost	3,1	18,6	55,0	55,3	35,2	30,3	22,9
Geschlecht							
Männer	4,3	19,0	66,9	48,8	48,3	41,7	29,7
Frauen	2,9	19,5	62,2	34,0	31,3	29,8	19,7
Alter							
16–20 Jahre	0,3	6,9	43,6	38,6	29,1	16,1	15,9
21–39 Jahre	2,7	22,6	66,9	48,2	32,2	32,7	23,8
40–59 Jahre	3,5	27,5	73,1	45,4	46,4	43,6	28,1
60 Jahre und älter	5,2	9,3	57,3	30,9	40,1	33,3	23,2
Bildung							
ohne Ab-schluss/ Hauptschule	3,5	13,0	51,5	27,4	31,7	26,6	19,2
Mittlere Rei-fe	3,2	19,9	71,5	44,1	42,2	38,1	26,8
Hochschul-reife	4,3	31,9	74,3	53,1	41,1	38,9	26,8
Hochschul-abschluss	4,3	24,9	80,6	66,8	58,0	56,0	35,4

\* Angaben zu der Anzahl der Befragten in den Teilgruppen können Tabelle 3 entnommen werden.

- › *Alter*: Am häufigsten gibt die Gruppe der 40- bis 59-Jährigen die unterschiedlichen Möglichkeiten für politische Beteiligung genutzt zu haben. Lediglich bei der Teilnahme an Demonstrationen haben die 21- bis 39-Jährigen einen leichten Vorsprung. Bei den über 60-Jährigen, die die Altersgruppe mit dem höchsten Anteil der Einreicher von Petitionen stellen, geht die Beteiligung bei allen anderen Partizipationsformen gegenüber den jüngeren Alterskohorten zurück.

^  
>  
v  
II. NUTZUNG UND NICHTNUTZUNG DES PETITIONSRECHTS

- > *Bildung*: Personen mit Hochschulabschluss weisen über alle abgefragten politischen Aktivitäten hinweg weit überdurchschnittliche Beteiligungsraten auf. Befragte ohne Abschluss oder mit Hauptschulabschluss liegen bei allen Aktivitäten unter dem Bevölkerungsdurchschnitt.
- > *Geschlecht*: Männer sind weitaus politisch aktiver als Frauen. Lediglich bei Unterschriftensammlungen und der Unterstützung von Petitionen holen Frauen auf.
- > *Beruf*: Berufstätige sind insgesamt überdurchschnittlich politisch aktiv. Unter den einzelnen Berufsgruppen sind es vor allem Menschen mit höherem beruflichen Status (leitende Angestellte und Beamte), aber auch die Selbständigen, die sich weitaus häufiger politisch beteiligen.
- > *Internetnutzung*: Personen, die das Internet nutzen, beteiligen sich weitaus häufiger politisch, als Befragte, die angeben, das Internet nicht zu nutzen. Dies liegt nur zum Teil daran, dass die Internetnutzung ähnlich asymmetrisch nach dem Bildungsstand verteilt ist, wie die politische Beteiligung. Denn die Altersgruppe der 16- bis 20-Jährigen liegt bei der Internetnutzung vorne, bei politischer Beteiligung jedoch am Schluss.<sup>14</sup>
- > Zu denjenigen Personengruppen, die sich insgesamt seltener beteiligen, gehören Menschen mit amtlich festgestellter Behinderung (mit Ausnahme politischer Diskussionen), ostdeutsche Befragte sowie Personen mit Migrationshintergrund. Die letzteren beiden Gruppen nehmen jedoch in überdurchschnittlichem Maße an Demonstrationen teil (55,3 % der Ostdeutschen bzw. 45,1 % der Befragten mit Migrationshintergrund).

Das politische Interesse gilt in der Partizipationsforschung als eine der Triebfedern politischer Beteiligung (Kap. I.3). Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass Bürger durchaus an Politik interessiert sind: Insgesamt sind 41,1 % der Befragten nach eigenem Bekunden sehr stark (11 %) oder stark (30,1 %) politisch interessiert, weitere 37,2 % zumindest etwas. Nur etwa ein Fünftel der Bevölkerung (21,7 %) gibt an, sich kaum (11,7 %) oder gar nicht (10 %) für Politik zu interessieren.

Insgesamt zeigt sich, dass Personen, die sich selbst als sehr stark oder stark politisch interessiert beschreiben, sehr viel häufiger angeben, die verschiedenen Möglichkeiten der politischen Teilhabe schon mal genutzt zu haben. Vor allem bei politischen Diskussionen (61,3 gegenüber 39,6 %) und Politiker- bzw. Verwaltungskontakten (54,2 gegenüber 35,6 %) liegt diese Personengruppe weit über dem Bevölkerungsdurchschnitt.

---

14 Albrecht et al. 2008, S.28 f. sowie zur Internetnutzung den (N)Onliner Atlas (2008) und die ARD-ZDF-Onlinestudie (2008).

Auch unter den Petenten sind Menschen mit (sehr) starkem politischem Interesse deutlich überrepräsentiert. Sie reichen häufiger Petitionen ein (6,1 %) und liegen mit 30,2 % auch bei der Mitzeichnung deutlich über dem Durchschnitt.

---

## NICHTNUTZUNG DES PETITIONSRECHTS

2.

Im Kapitel II.1.1 wurde bereits festgehalten, dass nur rund zwei Drittel der deutschsprachigen Bevölkerung ab 16 Jahren schon davon gehört haben, dass man Petitionen bei staatlichen Stellen einreichen kann. Für die Nutzung des Petitionsrechts bedeutet dies, dass bei etwa einem Drittel (den verbleibenden 32,9 %) der Bevölkerung, das für die Inanspruchnahme des Petitionsrechts nötige Grundwissen um ihre Teilhaberechte fehlt. Darüber hinaus gibt es einen Teil der Bevölkerung (45,5 %), der das Petitionsrecht zwar kennt, aber dennoch nicht nutzt. Bei diesem Teil der Bevölkerung wurde zwischen denjenigen differenziert, die noch nie über eine Einreichung nachgedacht haben (39,9 %) und denjenigen, die sich bewusst gegen die Einreichung einer Petition entschieden haben (5,6 %). Bei letzteren wurde nach Gründen für die Nichtnutzung gefragt.

---

## BEKANNTHEIT DES PETITIONSRECHTS IN VERSCHIEDENEN BEVÖLKERUNGSGRUPPEN

2.1

Betrachtet man, welche soziodemografischen Merkmale diejenigen Personen kennzeichnen, die angeben, von der Möglichkeit der Einreichung von Vorschlägen und Beschwerden bei staatlichen Stellen schon mal gehört zu haben, ergibt sich das folgende Bild: Die Bekanntheit des Petitionsrechts nimmt mit steigendem Bildungsniveau kontinuierlich zu (Abb. 6). Weit über dem Bevölkerungsdurchschnitt von 67,1 % liegen Personen mit Hochschulabschluss (85,4 %), leicht über dem Durchschnitt liegen Befragte mit Hochschulreife (70,9 %) und Mittlerer Reife (68,1 %). Personen, die höchstens einen Hauptschulabschluss besitzen, geben dagegen weit seltener an, davon gehört zu haben, dass man sich mit Petitionen an staatliche Stellen wenden kann (59,8 %), wobei dieser Wert vor allem auf die weiblichen Befragten in dieser Bildungsgruppe zurückzuführen ist.

Insgesamt sind die Unterschiede zwischen den verschiedenen Bildungsgruppen jedoch nicht so stark ausgeprägt, wie zwischen den Altersgruppen (Abb. 7). Die Bekanntheit des Petitionsrechts nimmt bis zu einem Alter von 59 Jahren kontinuierlich zu, wobei die 40- bis 59-Jährigen mit 76,8 % mehr als doppelt so oft angeben, vom Petitionsrecht gehört zu haben als die Altersgruppe der 16- bis 20-Jährigen (35,4 %).

II. NUTZUNG UND NICHTNUTZUNG DES PETITIONSRECHTS

ABB. 6 BEKANNTHEIT DES PETITIONSRECHTS NACH FORMALEM BILDUNGSNIVEAU UND GESCHLECHT (IN % DER BILDUNGSGRUPPE)

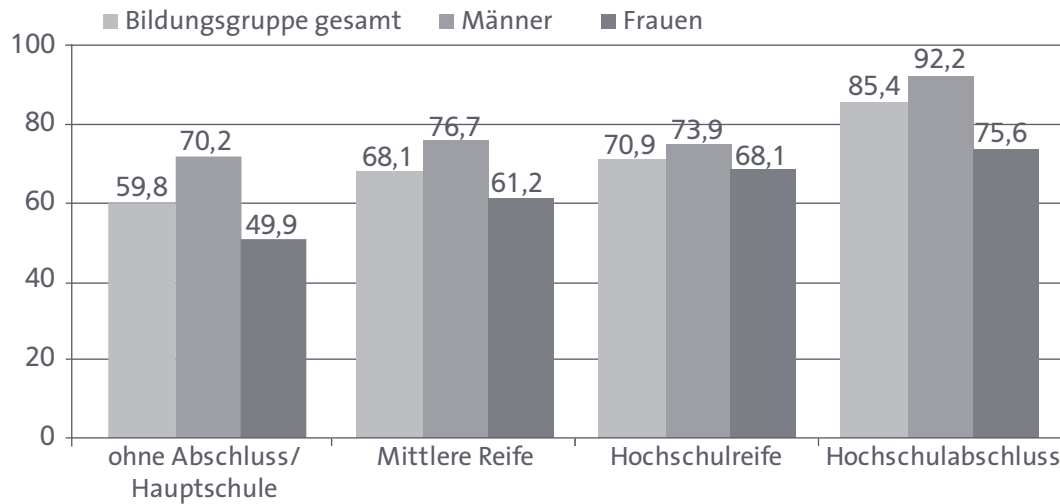
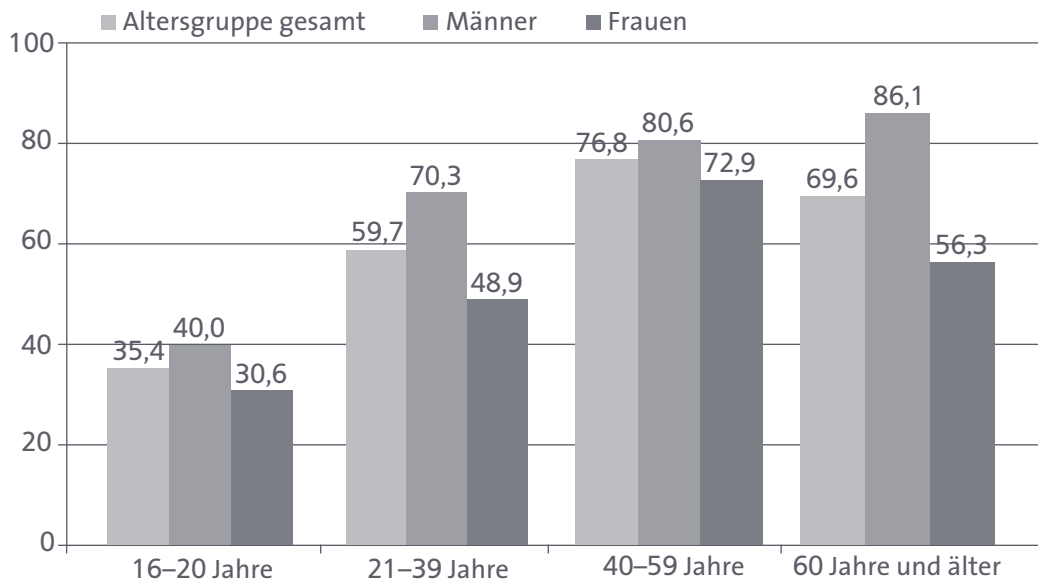


ABB. 7 BEKANNTHEIT DES PETITIONSRECHTS NACH ALTERSGRUPPEN UND GESCHLECHT (IN % DER ALTERSGRUPPE)



Differenziert man in den einzelnen Altersgruppen zusätzlich nach der Bildung, treten bemerkenswerte Unterschiede zutage. Es zeigt sich, dass es vor allem die bis 39-jährigen Personen sind, die höchstens über einen Hauptschulabschluss



verfügen, denen das Petitionsrecht so gut wie gar nicht bekannt ist: In der Altersgruppe der 16- bis 20-Jährigen geben 79,5 %, in der Altersgruppe der 21- bis 39-Jährigen 73 % der Befragten dieser Bildungsstufe an, noch nie von Petitionen gehört zu haben.

Aber auch das Geschlecht spielt in Kombination mit dem Alter eine Rolle (Abb. 7). Es sind vor allem jüngere Frauen, die weit unter dem Bevölkerungsdurchschnitt von 67,1 % liegen. Nicht einmal ein Drittel (30,6 %) der 16- bis 20-jährigen weiblichen Befragten hat schon mal von Petitionen gehört. Aber auch in der Altersgruppe der 21- bis 39-Jährigen gibt nicht mal die Hälfte (48,9 %) der Frauen an, vom Petitionsrecht gehört zu haben. Auch der Rückgang bei Personen über 60 Jahren geht hauptsächlich auf Geschlechterunterschiede zurück: Männliche Befragte in dieser Altersgruppe geben zu 86,1 % an, von Petitionen gehört zu haben und liegen damit knapp 30 %-Punkte vor den Frauen. Ein ähnlich ausgeprägtes Wissensdefizit wie bei den jüngeren weiblichen Befragten konnte lediglich bei den bis 20-jährigen Männern festgestellt werden, die zu ca. 60 % angeben, noch nie davon gehört zu haben, dass man einen Vorschlag oder eine Beschwerde an staatliche Stellen richten kann.

Unter Berücksichtigung weiterer soziodemografischer Merkmale lassen sich die »Uninformierten« insgesamt wie folgt beschreiben: Vom Petitionsrecht haben nur wenige junge Menschen gehört, wobei junge Frauen und junge Hauptschüler besonders weit hinten liegen. Zu den Personengruppen, die weniger gut informiert sind, gehören auch Personen, die keiner beruflichen Tätigkeit nachgehen (Arbeitslose, Hausfrauen/-männer, Personen in Ausbildung etc.), von denen etwa die Hälfte (50,4 %) nach eigener Auskunft von Petitionen nicht gehört hat. Unter den Berufsgruppen fallen die Landwirte sowie die un- und angelernten Arbeiter auf: 60,6 % der Landwirte und knapp die Hälfte (47,5 %) der Arbeiter haben noch nicht von der Möglichkeit gehört, eine Petition einzureichen. Unter den Befragten mit Migrationshintergrund geben 46,6 % an, vom Petitionsrecht nicht gehört zu haben. In der Gruppe der Befragten ohne deutsche Staatsbürgerschaft zeigen sich 65,8 % der Befragten unwissend.<sup>15</sup>

---

## GRÜNDE FÜR NICHTNUTZUNG

## 2.2

Die Mehrheit derjenigen, die vom Petitionsrecht gehört haben (n = 681), hat es selbst noch nie genutzt. Die Frage, ob sie schon einmal darüber nachgedacht hätten, eine Petition bei einer staatlichen Stelle einzureichen, bejahen nur 12,4 %

---

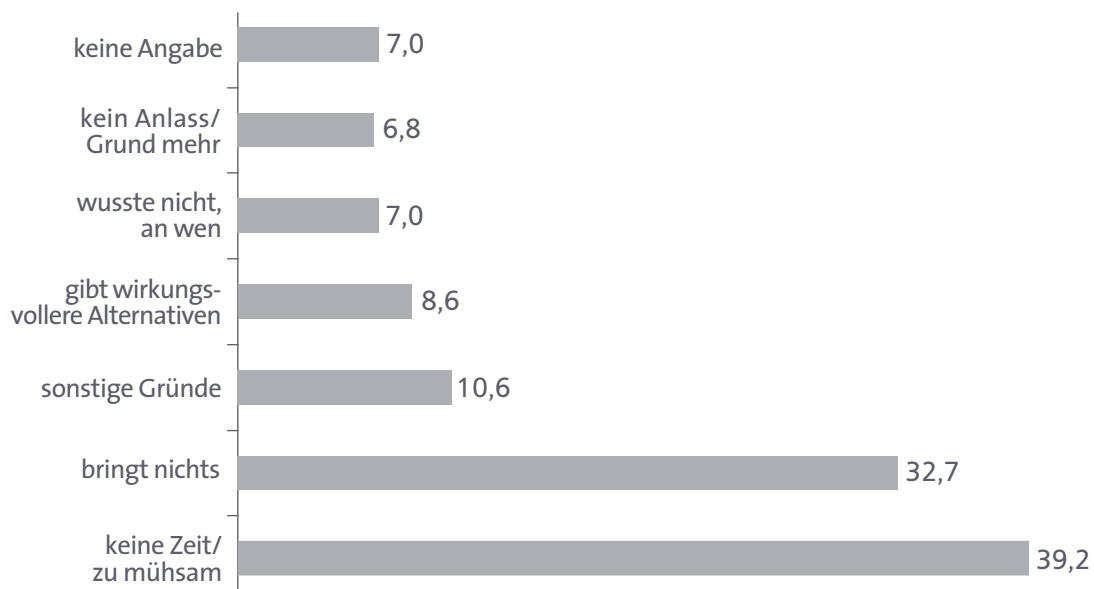
<sup>15</sup> In der Untersuchung wurde nur deutschsprachige ausländische Bevölkerung erfasst. Diese Gruppe macht vier % aller Befragten aus (n = 41). Da ihr nur das Haushaltsgewicht zugewiesen werden konnte, gilt für diese Gruppe eine eingeschränkte Repräsentativität.

^  
>  
v  
II. NUTZUNG UND NICHTNUTZUNG DES PETITIONSRECHTS

der Befragten (bezogen auf die Grundgesamtheit sind es 5,6 %). Während also der Großteil der Nichtnutzer des Petitionsrechts sich noch nie Gedanken über eine Einreichung gemacht hat, gibt es einen Teil der Bevölkerung, der trotz vorhandener Motivation, dennoch auf die Einreichung einer Petition verzichtet hat.

Besonders häufig geben diese »potenziellen Petenten« an, von einer Einreichung abgesehen zu haben, weil sie entweder keine Zeit dafür gefunden hatten bzw. ihnen der Aufwand zu groß erschien (39,2 %). 32,7 % sind der Meinung, eine Petition hätte nichts gebracht (Abb. 8).

ABB. 8 GRÜNDE FÜR NICHTNUTZUNG DES PETITIONSRECHTS  
(IN %; MEHRFACHANTWORTEN; N = 57)



Auffällig unterschiedlich begründen Männer und Frauen ihre Entscheidung gegen die Einreichung einer Petition: Dass die Eingabe zu zeitintensiv bzw. mit zu viel Mühe verbunden wäre, sagen mehr als doppelt so viele Frauen wie Männer (56,7 gegenüber 22,5 %). Ebenso sagen mehr als dreimal so viele Frauen, sie hätten nicht gewusst, an wen sie sich wenden sollten (11 gegenüber 3,3 %). Männer hingegen geben etwa doppelt so oft an, eine Einreichung würde nichts bringen (43,5 gegenüber 21,4 % der Frauen) bzw. es gäbe wirkungsvollere Alternativen (11,5 gegenüber 5,6 % der Frauen).

## BEKANNTHEIT VON PETITIONSTELLEN UND KENNTNISSE DES PETITIONSRECHTS

III.

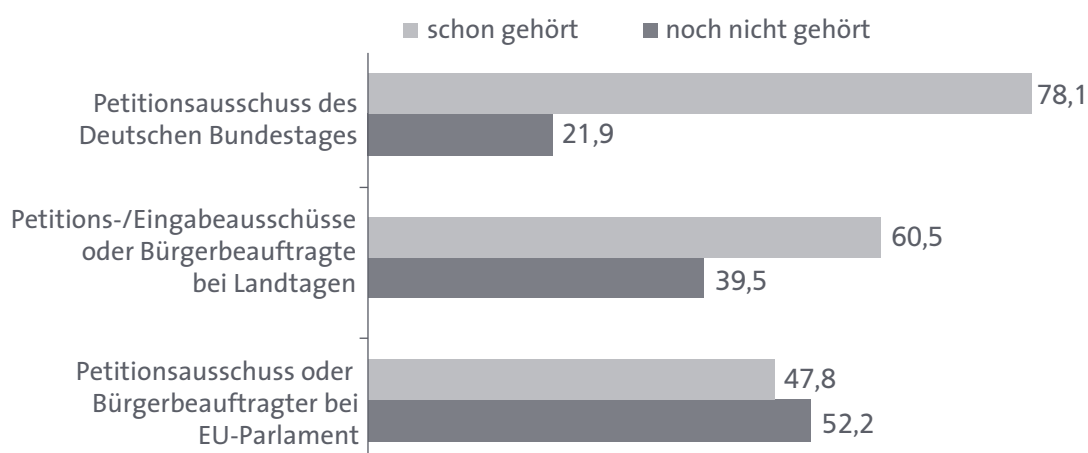
Um einen Eindruck davon bekommen zu können, wie bekannt der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages ist, wurden die 681 Personen (67,1 % aller Befragten), die angegeben haben, vom Petitionsrecht im Allgemeinen gehört zu haben, danach gefragt, von welchen bei den Volksvertretungen angesiedelten Petitionsstellen auf Bundes-, Landes- und EU-Ebene sie schon im Besonderen gehört haben. Außerdem wurden Fragen zu drei Aspekten des Petitionsrechts gestellt. Damit sollte überprüft werden, ob diejenigen, die angeben, das Recht zu kennen, tatsächlich besser über seine Inhalte Bescheid wissen als diejenigen, die es nicht kennen. Von Interesse war auch, welche Vorstellungen vom Petitionsrecht diejenigen haben, die angeben, noch nie von Petitionen gehört zu haben.

### BEKANNTHEIT DER PETITIONSTELLEN

1.

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages ist die bekannteste Petitionsstelle. 78,1 % derjenigen, die angeben, vom Petitionsrecht gehört zu haben (n = 681), geben an, auch vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gehört zu haben. 60,5 % haben schon von den Petitions- bzw. Eingabeausschüssen der Landtage oder den dort angesiedelten Bürgerbeauftragten, knapp die Hälfte (47,8 %) hat schon mal vom Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments oder vom Europäischen Bürgerbeauftragten gehört (Abb. 9).

ABB. 9 BEKANNTHEIT VON PETITIONSTELLEN (IN %; N = 681)



TAB. 6 BEKANNTHEIT DER PETITIONSSTELLEN NACH SOZIODEMOGRAFIE  
 (IN ZEILEN %)

	n	Petitionsaus- schuss des Deutschen Bundestages	Petitions-/ Eingabeaus- schüsse oder Bürgerbeauf- tragte bei Landtagen	Petitionsaus- schuss oder Bürgerbeauf- tragter bei EU-Parlament
gesamt	681	78,1	60,5	47,8
Gebiet				
West	547	78,4	58,4	48,5
Ost	134	76,9	68,8	45,0
Geschlecht				
Männer	377	80,5	61,6	45,1
Frauen	304	75,1	59,0	51,2
Alter				
16–20 Jahre	30	59,8	48,8	25,4
21–39 Jahre	147	60,6	51,2	31,6
40–59 Jahre	295	82,5	57,5	49,1
60 Jahre und älter	210	86,8	72,8	60,5
Bildung				
ohne Abschluss/ Hauptschule	262	76,0	62,5	52,9
Mittlere Reife	209	78,5	57,0	45,1
Hochschulreife	94	74,8	58,1	38,8
Hochschulab- schluss	115	84,7	63,9	47,9

Befragte mit Hochschulabschluss haben mit 84,7% deutlicher öfter vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gehört als diejenigen, die diesen Hochschulabschluss nicht haben. Bei den Petitionsstellen der Bundesländer oder des Europäischen Parlaments sind die Bildungsunterschiede weniger ausgeprägt.

Männer liegen beim Petitionsausschuss des Bundestages und den Petitionsstellen der Landtage leicht vorne, wohingegen Frauen häufiger angeben, von den Petitionsstellen auf EU-Ebene gehört zu haben. Der in Ostdeutschland lebende Be-

völkerungsteil hat von den Petitionsstellen bei den Landtagen weitaus häufiger gehört als der westdeutsche Bevölkerungsteil.

Für alle nachgefragten Petitionsstellen gilt, dass ältere Befragte häufiger angeben von diesen Stellen gehört zu haben, wobei sich Personen über 60 Jahre am besten informiert zeigen.

---

## EINSCHÄTZUNGEN ZU DEN INHALTEN DES PETITIONSRECHTS

## 2.

Die Auskunft, vom Petitionsrecht gehört zu haben, sagt noch nichts darüber aus, inwieweit auch die Inhalte des Petitionsrechts bekannt sind. Deshalb wurden den Befragten drei inhaltliche Fragen gestellt:

*Im Grundgesetz und im sogenannten Petitionsrecht ist festgelegt, dass man sich mit Petitionen, also Vorschlägen und Beschwerden an staatliche Stellen, z. B. an den Bundestag wenden kann. Was glauben Sie, ist genau im Petitionsrecht festgelegt: Ist dort festgelegt,*

- 1. dass der Absender einer Petition über den Abschluss des Prüfungsverfahrens informiert werden muss, oder ist das dort nicht festgelegt?*
- 2. dass bei einem berechtigten Anliegen der Bundestag der Beschwerde entsprechen oder den Vorschlag umsetzen muss, oder ist das dort nicht festgelegt?*
- 3. dass sich nur deutsche Staatsbürger mit einer Petition an staatliche Stellen des Bundes und der Länder wenden dürfen, oder kann sich jeder mit einer Petition an staatliche Stellen wenden?*

Von Interesse war, ob sich die beiden Gruppen »vom Petitionsrecht gehört« und »vom Petitionsrecht nicht gehört« in ihren Antworten unterscheiden. Bei Befragten, die angegeben haben, das Petitionsrecht nicht zu kennen, war zudem von Interesse, was sie inhaltlich mit dem Petitionsrecht verbinden.

Dabei beantworteten allerdings nur 22,8 % der Befragten alle drei Fragen richtig, 45,3 % schätzen zwei Fragen inhaltlich richtig ein und 26,2 % liegen bei nur einer Frage richtig. Keine oder nur falsche Einschätzungen geben 5,7 % der Personen ab.

Die Unsicherheit über die genauen Inhalte des Petitionsrechts ist in Bezug auf das Recht, über den Ausgang des Petitionsverfahrens informiert zu werden am stärksten. Hier geben insgesamt nicht nur die wenigsten Personen die richtige Antwort, auch der Anteil derjenigen, die angeben es nicht zu wissen, ist mit 14,7 % am höchsten. Bei dieser Frage treten die Unterschiede zwischen denjenigen, die angeben das Petitionsrecht zu kennen (60,8 % richtige Einschätzung) und denjenigen, die es nicht kennen (44,5 % richtige Einschätzung) am stärksten hervor (Tab. 7).

TAB. 7 KENNTNISSE ÜBER DIE INHALTE DES PETITIONSRECHTS (IN %)

		gesamt (n = 1.014)	vom Peti- tionsrecht gehört (n = 681)	vom Peti- tionsrecht nicht gehört (n = 333)
Absender muss über Abschluss des Verfahrens informiert werden.	<i>ja</i>	55,4	60,8	44,5
	nein	29,9	28,9	31,8
	weiß nicht	14,7	10,3	23,7
Bundestag muss Beschwerde entsprechen/ Vorschlag umsetzen.	<i>ja</i>	26,1	26,4	25,5
	<i>nein</i>	62,6	65,2	57,2
	weiß nicht	11,3	8,4	17,3
Nur Deutsche können Petitionen einreichen.	<i>ja</i>	27,5	28,1	26,4
	<i>nein</i>	67,2	66,7	68,0
	weiß nicht	5,3	5,2	5,6

Die richtigen Antworten sind kursiv.

Auch bei der Frage, ob der Bundestag bei einem berechtigten Anliegen der Beschwerde entsprechen bzw. den Vorschlag umsetzen muss, liegen diejenigen, die schon mal vom Petitionsrecht gehört haben, bei der richtigen Einschätzung mit 65,2 % deutlich vor denjenigen, die davon noch nicht gehört haben (57,2 %). Insgesamt sind es bei dieser Frage noch 11,3 % der Befragten, die sich keine Antwort zutrauen.

Der Anteil der Befragten, die eine richtige Einschätzung abgeben, ist bei der Frage, ob sich nur deutsche Staatsbürger oder jeder mit einer Petition an eine staatliche Stelle wenden kann am höchsten. Anders als bei den ersten beiden Fragen ist der Anteil der Personen, die die richtige Antwort wählen, leicht höher für die Gruppe derjenigen, die angeben, das Petitionsrecht nicht zu kennen (68 % gegenüber 66,7 % bei der Gruppe »vom Petitionsrecht gehört«). Insgesamt ist bei dieser Frage der Anteil derjenigen, die sich keine Einschätzung zutrauen oder nicht festlegen wollen (Antwort »weiß nicht«), mit nur 5,3 % weitaus geringer als bei den beiden anderen Fragen.

## KENNTNISSE DES PETITIONSRECHTS UND EIGENE ERFAHRUNGEN

### 2.1

In Bezug auf das Wissensniveau der Nutzer des Petitionsrechts hat die Befragung zum Teil wenig überraschende, zum Teil jedoch auch bemerkenswerte Ergebnisse zutage gefördert: Wenig überraschend ist zunächst, dass diejenigen, die das Pe-

titionsrecht schon mal genutzt haben, etwas besser informiert sind als der Bevölkerungsdurchschnitt. Betrachtet man jedoch die Personengruppen der Einreicher und Mitzeichner, so zeigt sich, dass die erstere Gruppe bei den einzelnen Fragen weitaus öfter richtig liegt als der Durchschnitt der Befragten (Tab. 8). Die Mitzeichnung einer Petition führt dagegen offensichtlich nicht dazu, dass die Betroffenen wesentlich besser über die Inhalte des Petitionsrechts informiert wären. Hier liegen die Anteile derer, die eine richtige Antwort wählen bei zwei Fragen nur leicht über dem Durchschnitt. Die Frage danach, ob nur Deutsche eine Petition einreichen könnten, wird weitaus seltener richtig beantwortet als vom Durchschnitt der Befragten. Und insgesamt schätzen die Mitzeichner die Inhalte des Petitionsrechts auch etwas häufiger falsch ein als der Bevölkerungsdurchschnitt. Dieses Bild bestätigt sich, wenn danach geschaut wird, welche Nutzergruppen alle drei Fragen richtig beantwortet haben: Es sind vor allem diejenigen, die selbst eine Petition eingereicht haben.

TAB. 8 KENNTNISSE DES PETITIONSRECHTS UND NUTZUNGSERFAHRUNGEN (IN %)

		gesamt (n = 1.014)	selbst ein- gereicht (n = 36)	nur unter- stützt (n = 181)
Absender muss über Abschluss des Verfahrens informiert werden.	<i>ja</i>	55,4	76,3	58,9
	nein	29,9	14,7	31,9
	weiß nicht	14,7	9,0	9,2
Bundestag muss Beschwerde entsprechen/Vorschlag umsetzen.	ja	26,1	19,9	28,3
	<i>nein</i>	62,6	75,0	66,5
	weiß nicht	11,3	5,1	5,2
Nur Deutsche können Petitionen einreichen.	ja	27,5	26,2	33,2
	<i>nein</i>	67,2	68,7	59,6
	weiß nicht	5,3	5,1	7,2

Die richtigen Antworten sind kursiv.

## DAS PETITIONSRECHT ALS JEDERMANNSRECHT – EINSCHÄTZUNGEN IN UNTERSCHIEDLICHEN BEVÖLKERUNGSGRUPPEN

### 2.2

Wie weiter oben dargestellt, wird die Frage danach, wer Petitionen einreichen darf, von fast allen Befragten beantwortet und mit einem Anteil von 67,2% auch am ehesten richtig beantwortet. Bemerkenswert ist jedoch, dass es, entge-

^  
 > III. BEKANNTHEIT VON PETITIONSSTELLEN UND KENNTNISSE DES PETITIONSRECHTS  
 v

gegenseitig zum Antwortverhalten auf die anderen beiden inhaltlichen Fragen, gerade die höher gebildeten, beruflich besser gestellten und stärker an Politik interessierten Personengruppen sind, die das Petitionsrecht öfter falsch einschätzen. Diese Personengruppen glauben seltener, dass das Grundgesetz jedem das Recht gewährt, eine Petition bei einer staatlichen Stelle einzureichen (Tab. 9).

TAB. 9 EINSCHÄTZUNGEN ZUM PETITIONSRECHT ALS JEDERMANNSRECHT IN AUSGEWÄHLTEN BEVÖLKERUNGSGRUPPEN (IN ZEILEN %)

	n	nur Deutsche	<i>jeder</i>	weiß nicht
<b>Bildung</b>				
ohne Abschluss/Hauptschule	438	22,0	<i>70,9</i>	7,1
Mittlere Reife	307	26,8	<i>69,9</i>	3,3
Hochschulreife	133	37,4	<i>59,6</i>	3,0
Hochschulabschluss	134	37,9	<i>56,6</i>	5,5
<b>Beruf</b>				
un-/angelernte Arbeiter	19	1,3	<i>92,9</i>	5,8
Facharbeiter	196	19,9	<i>70,7</i>	9,4
Angestellte/Beamte (gehobene Tätigkeit)	366	28,4	<i>68,5</i>	3,1
Angestellte/Beamte (leitende Tätigkeit)	129	32,0	<i>64,8</i>	3,2
Selbständige	93	34,4	<i>58,3</i>	7,3
<b>Politikinteresse</b>				
(sehr) stark	417	29,9	<i>64,4</i>	5,7
etwas	377	27,7	<i>67,4</i>	4,9
kaum, gar nicht	220	22,7	<i>72,1</i>	5,2

Die richtige Antwort ist kursiv.

Knapp 40 % der Hochschulabsolventen und Abiturienten glauben fälschlicherweise, das Petitionsrecht gelte nur für deutsche Staatsbürger. Überdurchschnittlich oft wird eine richtige Einschätzung von Befragten mit nicht mehr als einem Hauptschulabschluss (70,9 %) oder Mittlerer Reife (69,9 %) gegeben. Fast alle un- und angelernten Arbeiter (92,9 %) und 70,7 % der Facharbeiter wählen die richtige Antwort, aber nur rund 60 % der leitenden Angestellten und Beamten oder der Selbständigen. Auch diejenigen, die sich kaum oder gar nicht für Politik interessieren, geben zu 72,1 % eine richtige Einschätzung ab, während Personen,





die sich ein (sehr) starkes Politikinteresse zuschreiben, etwa 10 %-Punkte darunter liegen.

Dieses überraschende Antwortverhalten von Personen aus höheren Bildungsschichten und politisch stärker interessierten Personen lässt sich jedoch an dieser Stelle kaum interpretieren oder gar erklären. Neuere Untersuchungen zu Kontakten mit sowie Einstellungen der Deutschen gegenüber Ausländern haben gezeigt, dass gerade die Höhergebildeten über weitaus mehr Kontakte zu ausländischen Mitbürgern verfügen als formal weniger gebildete Personen, und dass diese Kontakte mit positiveren Einstellungen gegenüber Ausländern einhergehen (Blohm/Wasmer 2008, S. 208 ff.). Fehlende Nähe zu Ausländern oder negativere Einstellungen ausländischen Mitbürgern gegenüber in den höheren Bildungsschichten kommen also kaum als mögliche Erklärung in Betracht. Möglicherweise wurden an dieser Stelle Parallelen zum Wahlrecht gezogen. Ferner bleibt die Frage offen, wie der Ausdruck »jeder« im Gegensatz zu »deutscher Staatsbürger« interpretiert wurde.

In der Gruppe der Befragten ohne deutsche Staatsbürgerschaft sagen 58,4 %, jeder könnte eine Petition einreichen, 34 % glauben jedoch, nur deutsche Staatsbürger könnten das tun.





---

## BEDEUTUNG DES PETITIONSAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

### IV.

Neben der Nutzung oder Nichtnutzung, der Bekanntheit des Petitionsrechts, seiner Inhalte sowie der Petitionsstellen auf den unterschiedlichen politischen Ebenen, waren auch die Bedeutung und das Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages speziell Gegenstand der Befragung. Ausgehend von drei unterschiedlichen Zielsetzungen bzw. Anlässen für die Einreichung eines Vorschlags oder einer Beschwerde (persönliches Problem mit einer Behörde, öffentliches politisches Anliegen, Gesetzesbitte) wurde anhand von drei unterschiedlichen Szenarien geprüft, an welche Petitionsstellen sich die Befragten am ehesten wenden würden. Angesichts der großen Vielfalt von Petitionsstellen und anderen Instanzen, an die sich Bürgerinnen und Bürger mit ihren Anliegen wenden können, musste aus methodischen Gründen eine Auswahl der Petitionsadressaten getroffen werden. Daher wurde bei allen drei Szenarien nach dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages sowie nach Bundestagsabgeordneten gefragt, die als weiterer Adressat von Eingaben innerhalb des Bundestages unmittelbar in Konkurrenz zum Petitionsausschuss stehen. Weitere Adressaten für Beschwerden oder politische Vorschläge wurden je nach inhaltlicher Ausrichtung der Szenarien ausgewählt, wobei nicht ausschließlich nach staatlichen Stellen gefragt wurde. So wurden den Befragten die folgenden Fragen gestellt:

*Ich nenne Ihnen jetzt drei konkrete Situationen, die Anlass für einen Vorschlag oder eine Beschwerde sein könnten. Sagen Sie mir bitte jeweils, an welche der folgenden Stellen Sie sich in der jeweiligen Situation am ehesten wenden würden.*

- › *Angenommen, Sie wollen an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen, deren Kosten Ihrer Meinung nach von der Bundesagentur für Arbeit übernommen werden müssten, was diese aber ablehnt. An wen würden Sie sich in diesem Fall am ehesten wenden, an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, an den Bundestagsabgeordneten Ihres Wahlkreises, an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, an die Widerspruchsstelle der Bundesagentur für Arbeit, oder an eine Gewerkschaft? (persönliches Problem mit einer Behörde)*
- › *Angenommen, Sie möchten die Öffentlichkeit auf mögliche Risiken gentechnisch veränderter Lebensmittel aufmerksam machen und Sie sind der Meinung, die Politik soll sich mit diesem Thema auseinandersetzen. An wen würden Sie sich in diesem Fall am ehesten wenden, an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, an den Bundestagsabgeordneten Ihres Wahlkreises, an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, an eine Verbraucherzentrale oder an Zeitung, Radio bzw. Fernsehen? (öffentliches politisches Anliegen)*

^  
> IV. BEDEUTUNG DES PETITIONSAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES  
v

- > *Und angenommen, Sie möchten, dass bei bestimmten Krankheiten alternative Behandlungsmethoden von den Krankenkassen bezahlt werden, und dass dies auch in einem Gesetz festgelegt wird. An wen würden Sie sich in diesem Fall am ehesten wenden, an das Bundesministerium für Gesundheit, an den Bundestagsabgeordneten Ihres Wahlkreises, an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, an die Patientenbeauftragte des Bundes oder an eine Krankenkasse? (Gesetzesbitte)*

---

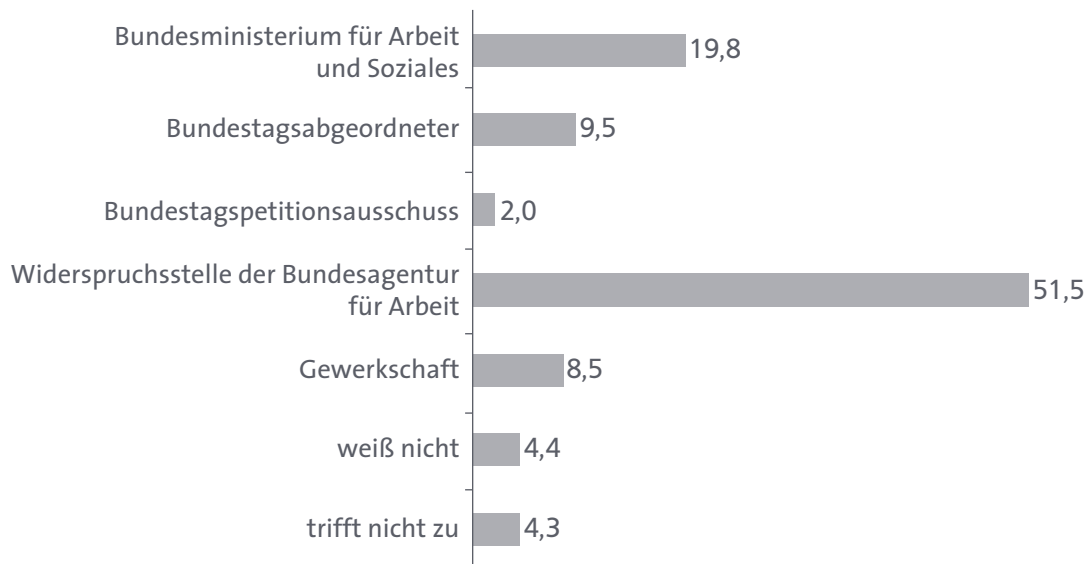
## PRÄFERENZEN BEZÜGLICH DER EINREICHUNG VON VORSCHLÄGEN UND BESCHWERDEN BEI UNTERSCHIEDLICHEN PETITIONSTELLEN

1.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Petitionsausschuss des Bundestages bei allen drei Szenarien nur von einem kleinen Teil der Befragten als diejenige Petitionsstelle genannt wird, an die man sich am ehesten wenden würde (Abb. 10 bis 12).

ABB. 10

WAHL DER PETITIONSADRESSATEN BEIM SZENARIO  
»PERSÖNLICHES PROBLEM MIT BEHÖRDE« (IN %; N = 1.014)



Mit Abstand würden sich die meisten Befragten (51,5 %) an die Widerspruchsstelle der Bundesagentur für Arbeit wenden, wenn diese die Übernahme der Kosten für eine Weiterbildungsmaßnahme ablehnen würde (Abb. 10). Ginge es also darum, gegen eine als ungerecht empfundene Behördenentscheidung vorzu-



gehen, würde sich die Mehrheit der Befragten am ehesten mit einem Widerspruch unmittelbar an die Behörde wenden, die das Problem verursacht hat. Mit 19,8 % würde sich ein vergleichsweise großer Teil der Befragten in dieser Situation an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) wenden. Mit 9,5 % würden sich etwas mehr Personen an den Bundestagsabgeordneten ihres Wahlkreises wenden als an eine Gewerkschaft (8,5 %). Mit einem Anteil von nur 2 % der Befragten liegt der Petitionsausschuss bei diesem Szenario an letzter Stelle. Es liegen also klar diejenigen Adressaten vorne, die nicht nur als Mittler fungieren, sondern gegebenenfalls die getroffene Entscheidung revidieren können.

Deutliche Unterschiede gibt es zwischen Befragten, die noch nie vom Petitionsrecht gehört haben, und denen, die schon davon gehört bzw. es auch schon mal genutzt haben (Tab. 10). Die beiden letzteren Personengruppen würden sich sehr viel häufiger an die Widerspruchsstelle oder den Bundestagsabgeordneten wenden. Auch der Petitionsausschuss würde von diesen Personengruppen etwas häufiger adressiert werden, wobei die Unterschiede sehr gering und damit vernachlässigbar sind. Das Ministerium oder die Gewerkschaft dagegen, würden von diesen Befragten deutlich seltener adressiert werden.

**TAB. 10** WAHL DER PETITIONSADRESSATEN BEIM SZENARIO  
»PERSÖNLICHES PROBLEM MIT BEHÖRDE« NACH  
BEKANNTHEIT UND NUTZUNGSERFAHRUNG (IN %)

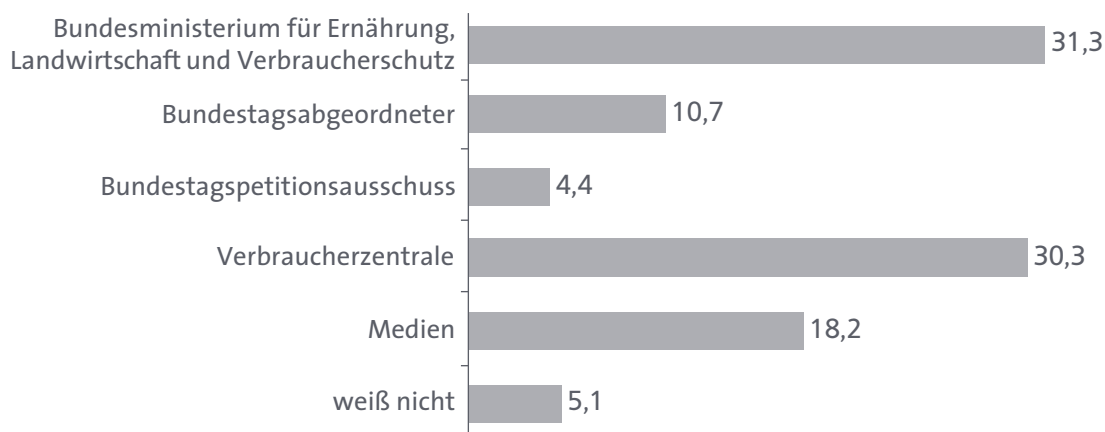
	vom Petitions- recht nicht ge- hört (n = 333)	vom Petitions- recht gehört ohne eigene Nutzung (n = 462)	Petition einge- reicht oder unterstützt (n = 217)
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	25,6	17,6	15,6
Bundestagsabgeordneter	5,3	11,3	12,1
Petitionsausschuss des Bundestages	1,7	1,9	2,7
Widerspruchsstelle der Bundesagentur für Arbeit	39,4	55,5	61,9
Gewerkschaft	11,3	7,0	6,8
weiß nicht	9,6	2,7	0,4
trifft nicht zu	7,1	4,0	0,5

Auch bei einem Szenario, das darauf abzielt, die Aufmerksamkeit für ein politisch relevantes Thema zu wecken und Politik dazu zu bringen, sich mit diesem Thema auseinanderzusetzen, liegen parlamentarische Adressaten, der Petitionsausschuss

^  
 > IV. BEDEUTUNG DES PETITIONSAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES  
 v

mit 4,4 %, der Abgeordnete des eigenen Wahlkreises mit 10,7 %, weit hinten (Abb. 11). Ginge es darum, Politik und Öffentlichkeit auf Risiken genmanipulierter Lebensmittel aufmerksam zu machen, würden sich 31,3 % der Befragten am ehesten an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) wenden. Annähernd genauso viele Personen (30,3 %) würden mit einer Verbraucherzentrale eine außerstaatliche Stelle wählen. Ihrem Selbstverständnis nach sind die Verbraucherzentralen auf Landes- und ihre Dachorganisation auf Bundesebene die Stimme der Verbraucher und tragen nicht nur die Verbraucherinteressen in die Öffentlichkeit und wirken auf die Politik ein, etwa durch verbraucherpolitische Lobbyarbeit oder Politikberatung, sondern setzen Verbraucherrechte notfalls auch gerichtlich durch.<sup>16</sup> Etwa ein Viertel der Befragten würde sich am ehesten an Medien wenden.

ABB. 11 WAHL DER PETITIONSADRESSATEN BEIM SZENARIO  
 »ÖFFENTLICHES POLITISCHES ANLIEGEN« (IN %; N = 1.014)



Bemerkenswert sind bei diesem Szenario die auffälligen Unterschiede zwischen Personen mit und ohne eigene Erfahrungen mit Petitionen, die anders als bei den anderen Szenarien keinem gemeinsamen Trend gegenüber der Gruppe folgen, die vom Petitionsrecht noch nicht gehört hat (Tab. 11). So fallen die Befunde für diese Personengruppen sehr unterschiedlich aus. Einig sind sich Befragte, die von Petitionen gehört bzw. diese auch schon mal genutzt haben, nur in einem Punkt: Sie würden sich in der gegebenen Situation sehr viel häufiger an parlamentarische Petitionsstellen wenden als Befragte, die nach eigenen Angaben noch nie vom Petitionsrecht gehört haben.

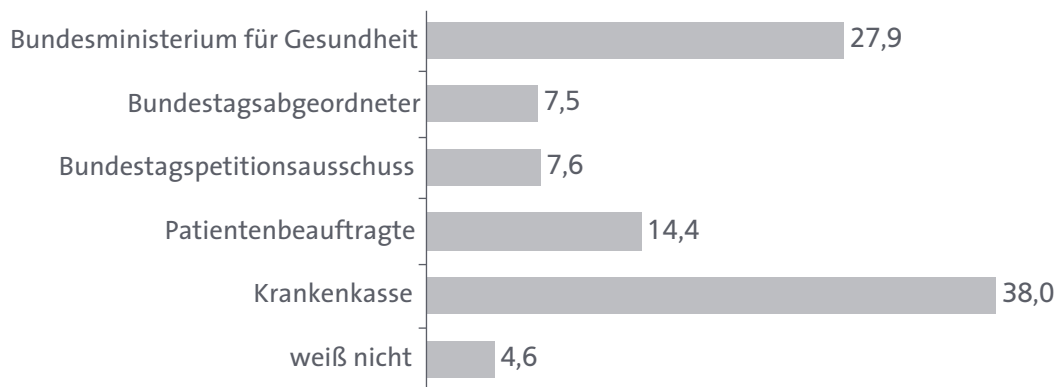
<sup>16</sup> Siehe hierzu die Selbstdarstellung der Verbraucherzentralen unter [www.verbraucherzentrale.de](http://www.verbraucherzentrale.de).

**TAB. 11** WAHL DER PETITIONSADRESSATEN BEIM SZENARIO  
»ÖFFENTLICHES POLITISCHES ANLIEGEN« NACH  
BEKANNTHEIT UND NUTZUNGSERFAHRUNG (IN %)

	vom Petitionsrecht nicht gehört (n = 333)	vom Petitionsrecht gehört ohne eigene Nutzung (n = 462)	Petition eingereicht oder unterstützt (n = 217)
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	34,2	27,8	34,6
Bundestagsabgeordneter	6,2	14,2	10,1
Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages	2,3	4,7	7,1
Verbraucherzentrale	29,9	34,3	22,6
Medien	16,6	16,4	24,0
weiß nicht	10,8	2,6	1,6

In einem dritten Szenario wurde gefragt, an wen sich Befragte am ehesten wenden würden, mit dem Ziel, die Kostenübernahme für alternative Behandlungsmethoden gesetzlich regeln zu lassen. Die meisten Befragten (38 %) haben in dieser Situation die Krankenkasse als Adressat des Vorschlags gewählt (Abb. 12). Aber auch das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) schneidet mit 27,9 % insgesamt deutlich besser ab, als die Patientenbeauftragte (14,4 %) bzw. der Petitionsausschuss (7,6 %) oder der Abgeordnete (7,5 %).

**ABB. 12** WAHL DER PETITIONSADRESSATEN BEIM SZENARIO  
»GESETZESBITTE« (IN %; N = 1.014)



^  
 > IV. BEDEUTUNG DES PETITIONSAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES  
 v

Der Blick auf die unterschiedlichen Personengruppen zeigt, dass Befragte, die vom Petitionsrecht schon gehört haben oder über eigene Nutzungserfahrungen verfügen, deutlich anders entscheiden würden als Befragte ohne diese Kenntnisse oder gar Erfahrungen (Tab. 12). Die größten Verschiebungen in den angegebenen Prioritäten finden bei der Gruppe, die vom Petitionsrecht schon gehört hat, und bei der Gruppe, die Petitionen bereits eingereicht oder unterstützt hat, zugunsten der Patientenbeauftragten statt. Aber auch für den Petitionsausschuss und den Abgeordneten würden sich die beiden Personengruppen weit häufiger entscheiden. Stark verliert die Krankenkasse an Zuspruch, deutlich auch das Bundesministerium für Gesundheit.

TAB. 12 WAHL DER PETITIONSADRESSATEN BEIM SZENARIO  
 »GESETZESBITTE« (IN %)

	vom Petitionsrecht nicht gehört (n = 333)	vom Petitionsrecht ohne eigene Nutzung (n = 462)	Petition eingereicht oder unterstützt (n = 217)
Bundesministerium für Gesundheit	31,0	27,3	24,4
Bundestagsabgeordneter	2,6	9,6	10,8
Petitionsausschuss des Bundestages	5,0	7,6	11,9
Patientenbeauftragte des Bundes	5,4	17,7	21,1
Krankenkasse	49,5	33,2	30,0
weiß nicht	6,5	4,6	1,8

**BEDEUTUNG DES PETITIONSAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES IM HINBLICK AUF UNTERSCHIEDLICHE ANLÄSSE FÜR DIE EINREICHUNG EINER PETITION**

**2.**

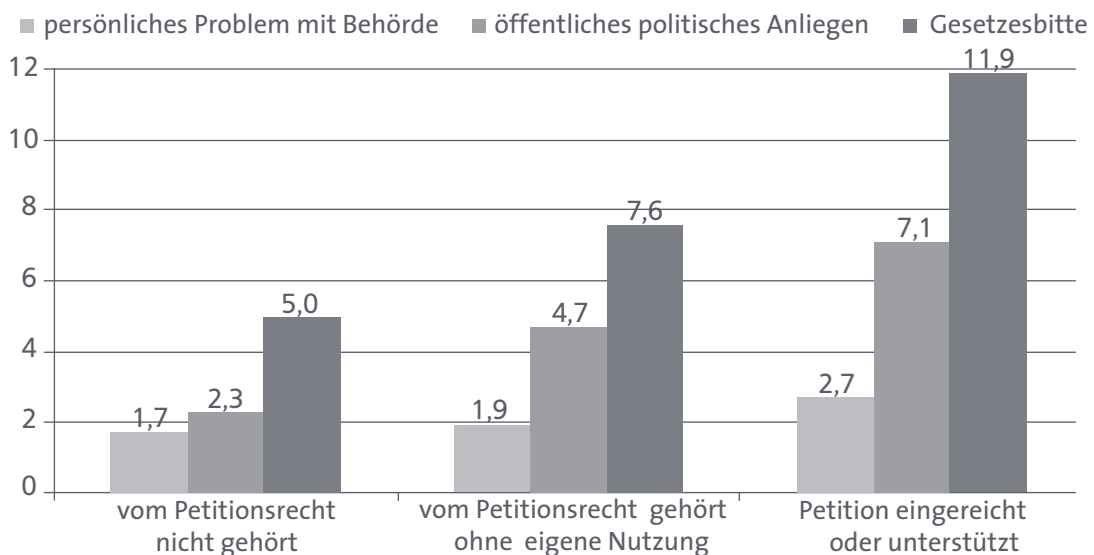
Auch wenn der Petitionsausschuss bei allen drei Szenarien als Adressat eines Vorschlags oder einer Beschwerde nur eine niedrige Priorität erhält, so lassen sich deutliche Unterschiede im Hinblick auf den Anlass des Vorschlags oder der Beschwerde beobachten. Während sich bei einem persönlichen Problem mit einer Behörde insgesamt die Wenigsten (2 %) am ehesten an den Petitionsausschuss



wenden würden, verdoppelt sich der Anteil in etwa, wenn es um ein öffentliches politisches Anliegen geht (4,4 %). Soll der Vorschlag oder die Beschwerde dazu führen, dass ein Gesetz veranlasst wird, wächst die Bedeutung des Petitionsausschusses als wahrscheinlichster Adressat stark an (7,6 %). Hier würden sich im Durchschnitt etwa viermal so viele Personen am ehesten an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages wenden als bei einem persönlichen Problem mit einer Behörde und etwa doppelt so viele wie bei einem öffentlichen politischen Anliegen (Abb. 10 bis 12 in Kap. IV.1).

Eine Auswertung der Antworten je nach Bekanntheit des Petitionsrechts und eigenen Erfahrungen zeigt: Zwar können die Anteile derer, die in den verschiedenen Situationen, den Petitionsausschuss am ehesten als Adressat wählen würden in den unterschiedlichen betrachteten Personengruppen stärker variieren, der Trend ist jedoch recht eindeutig. Die höchste Bedeutung kommt dem Petitionsausschuss des Bundestages zu, wenn es darum geht, ein Gesetz anzuregen (Abb. 13). Nur ein vergleichsweise kleiner Anteil der Befragten würde sich am ehesten an den Ausschuss wenden, wenn ein persönliches Problem mit einer Behörde der Anlass der Beschwerde wäre.

**ABB. 13 DER PETITIONSAUSSCHUSS ALS ADRESSAT BEI UNTERSCHIEDLICHEN ANLÄSSEN**  
 (IN %; VOM PETITIONSRECHT NICHT GEHÖRT: N = 333;  
 VOM PETITIONSRECHT GEHÖRT OHNE EIGENE NUTZUNG: N = 462;  
 PETITION EINGEREICHT ODER UNTERSTÜTZT: N = 217)

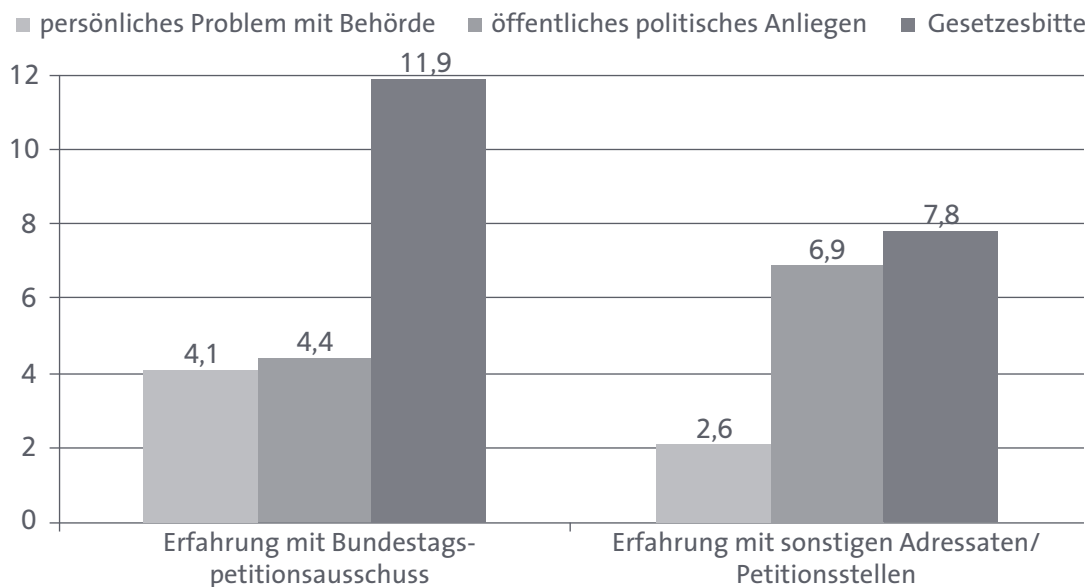


Lohnenswert ist auch der Vergleich zwischen Personen mit Erfahrungen beim Bundestag und bei anderen Petitionsstellen (Abb. 14): Bei den Befragten, die bereits Erfahrungen mit Petitionen beim Deutschen Bundestag gemacht haben, steht

^  
 > IV. BEDEUTUNG DES PETITIONSAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES  
 v

die Bedeutung des Petitionsausschusses als Adressat einer Gesetzesbitte ganz klar im Vordergrund. Mit einer Gesetzesbitte würden sich fast dreimal so viele Personen an den Ausschuss wenden wie mit einem persönlichen Problem mit einer Behörde oder einem allgemeinpolitischen Anliegen.

ABB. 14 DER PETITIONSAUSSCHUSS ALS ADRESSAT BEI UNTERSCHIEDLICHEN ANLÄSSEN  
 JE NACH ERFAHRUNG MIT PETITIONSTELLEN  
 (IN %; ADRESSAT PETITIONSAUSSCHUSS: N = 79; SONSTIGER ADRESSAT: N = 79)



Wenn der Adressat einer früheren Petition nicht der Petitionsausschuss war, würden sich bei den beiden Szenarien »Gesetzesbitte« und »öffentliches politisches Anliegen« annähernd genauso viele Personen mit der Petition an den Ausschuss wenden. Aus diesem Anlass würden sie sich jedoch deutlich häufiger an den Bundestag wenden, als mit einem persönlichen Problem mit einer Behörde.

Diese Vergleiche bewegen sich allerdings in einem Kontext, in dem der Bundestag nur eine untergeordnete Rolle als Adressat von Bitten und Beschwerden einnimmt (Kap. IV.1). Berücksichtigt man die in Kapitel I.2.1 dargestellte Konkurrenzsituation zwischen den Petitionsstellen, so zeigt sich in der externen Konkurrenz des Bundestages mit den zuständigen Regierungsstellen (Ministerien) und Beschwerdestellen (Beauftragte), betroffenen Behörden und Organisationen sowie nichtstaatlichen Stellen (Gewerkschaften, Verbraucherzentrale, Medien), dass der Bundestag bei allen drei Anlässen der zuletzt in Erwägung gezogene Adressat ist.

In Tabelle 13 werden für die drei Szenarien die Häufigkeiten der Nennung in eine Rangordnung gebracht (I bedeutet »am häufigsten genannt« usw.) und die fallspezifischen Adressaten zu Klassen zusammengefasst.

TAB. 13 RANGPLÄTZE – AUSWAHL DER PETITIONSADRESSATEN

Petitionsadressat	persönliches Problem		politisches Anliegen		Gesetzesbitte	
	Häufigkeit der Nennung (in %)	Rang	Häufigkeit der Nennung (in %)	Rang	Häufigkeit der Nennung (in %)	Rang
Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages	2,0	V	4,4	V	7,6	IV
Bundestagsabgeordneter	9,5	III	10,7	IV	7,5	V
Ministerium/ Regierungsbeauftragte	19,8	II	31,3	I	27,9	II
					14,4	III
betroffene Behörde/ Organisation	51,5	I	–	–	38,0	I
nichtstaatliche Stelle	8,5	IV	30,3	II	–	–
			18,2	III		

Während es bei persönlichen Problemen und politischen Anliegen nicht verwunderlich ist, dass der Bundestag auf Rang IV und V landet, erstaunt es doch zumindest etwas, dass sich Befragte auch mit Gesetzesbitten so viel häufiger an die davon betroffenen Organisationen, Regierungsbeauftragte oder Ministerien wenden würden. Der direkte Vergleich zwischen den innerparlamentarischen Adressaten, dem Petitionsausschuss des Bundestages und den Bundestagsabgeordneten zeigt, dass auch letztere in der Wahrnehmung der Befragten zumindest in zwei Situationen deutlich besser abschneiden als der Petitionsausschuss: Bei einem persönlichen Anliegen, wie der Beschwerde über eine Behörde, sowie bei einer politischen Angelegenheit, die auf die politische Agenda gesetzt werden soll. Ist der Anlass der Petition die Anregung von Gesetzgebung, liegen beide Adressaten in etwa gleichauf.





---

## DAS PETITIONSVERFAHREN DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES AUS SICHT DER NUTZER

V.

Die Untersuchung erfasste auch die Bewertungen und Anforderungen der Befragten in Bezug auf das Petitionsverfahren beim Deutschen Bundestag. Zum einen wurden Personen, die bereits Erfahrungen mit dem Petitionsausschuss gemacht haben, danach gefragt, wie zufrieden sie mit der Bearbeitung ihrer Petition durch den Ausschuss waren. Zum anderen sollten alle Befragten ihre Wünsche bezüglich der Bearbeitung von Petitionen an den Bundestag sowie der Einreichungswege einer Petition angeben. Schließlich war auch von Interesse, wie die Merkmale der im deutschen Petitionswesen noch relativ neuen öffentlichen Petitionen bewertet werden. Diese für die Fortentwicklung des deutschen Petitionswesens wichtigen Ergebnisse werden in den folgenden Unterkapiteln dargestellt.

---

### NUTZUNG UND BEWERTUNG DES PETITIONSVERFAHRENS DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

1.

Die Nutzer des Petitionsrechts (n = 217) wurden nach dem Adressat ihrer Petition gefragt. Dabei geben 36,5 % der Nutzer an, Erfahrungen mit dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gemacht zu haben. Ebenso viele Personen sagen, die Petition, die sie eingereicht oder unterstützt haben, war an eine andere Petitionsstelle als den Petitionsausschuss gerichtet. Die verbleibenden 27 %, also ein ziemlich hoher Anteil der Nutzer, machte hierzu keine Angabe (Tab. 14). Dieses Ergebnis ist insofern interessant, als der Anteil von mehr als einem Drittel der an den Petitionsausschuss gerichteten Petitionen, angesichts der vielen infrage kommenden Petitionsstellen vergleichsweise hoch erscheint.

---

TAB. 14 PETITIONSADRESSATEN NACH NUTZUNGSART (IN %)

---

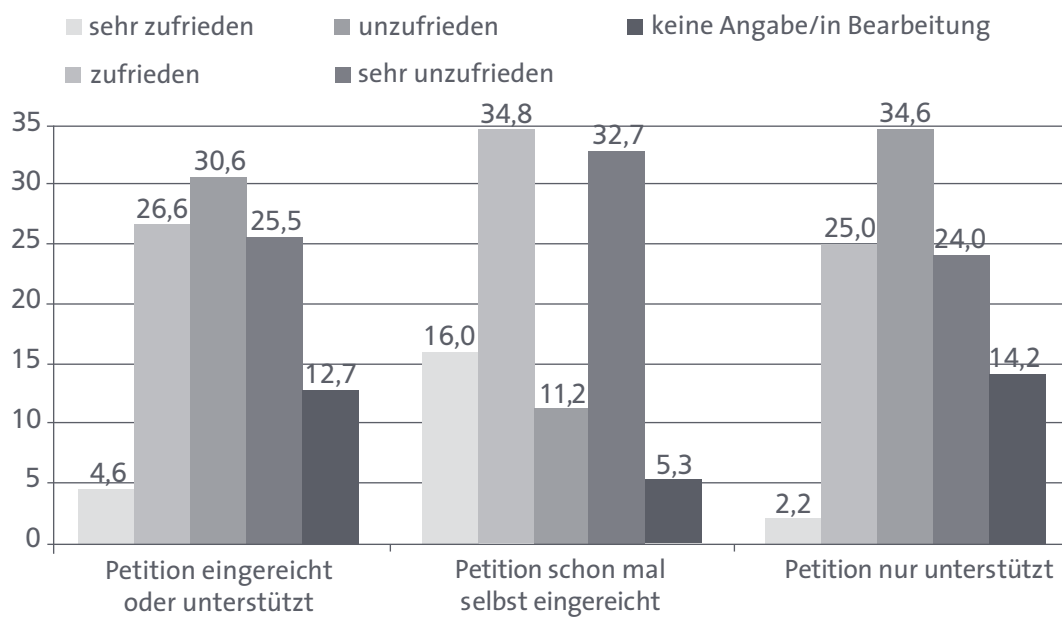
	gesamt (n = 217)	nur selbst eingereicht (n = 22)	nur unterstützt (n = 181)	sowohl als auch (n = 14)
BT-Petitionsausschuss	36,5	24,0	36,3	59,9
andere Stellen	36,5	66,2	32,5	40,1
weiß ich nicht/ keine Angabe	27,0	9,8	31,2	–

---

^  
 > V. DAS PETITIONSVERFAHREN DES BUNDESTAGES AUS SICHT DER NUTZER  
 v

Eine differenziertere Betrachtung zeigt, dass diejenigen, die eine Petition bisher ausschließlich selbst eingereicht haben, mehr als doppelt so oft einen anderen Adressaten angeben als den Petitionsausschuss (66,2 gegenüber 24 % an den Petitionsausschuss). Diejenigen, die Petitionen nur unterstützt haben, geben den Petitionsausschuss etwas häufiger an (36,3 gegenüber 32,5 % an andere Stellen). Der hohe Anteil der Personen, die keine Angabe zum Adressaten machen, geht zum größten Teil auf Mitzeichner zurück, was darauf hindeuten kann, dass Petitionen oft unterschrieben werden, ohne dass der genaue Adressat bekannt ist. Die 79 befragten Personen, die bereits eine Petition beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages eingereicht haben, sind zu 31,2 % (sehr) zufrieden. 56,1 % geben jedoch an, sehr unzufrieden oder unzufrieden gewesen zu sein. 12,7 % machen keine Angabe hierzu bzw. sagen, die Petition wäre noch in Bearbeitung.

**ABB. 15 BEWERTUNG DES PETITIONSVERFAHRENS BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG NACH ART DER NUTZUNG (IN %; PETITION EINGEREICHT ODER UNTERSTÜTZT N = 79, PETITION SCHON MAL SELBST EINGEREICHT N = 13, PETITION NUR UNTERSTÜTZT N = 66)**



Dabei beurteilen diejenigen, die schon einmal selbst eine Petition eingereicht haben, das Verfahren weitaus positiver, als diejenigen, die eine Petition nur mit ihrer Unterschrift unterstützt haben (Abb. 15). Während von den Einreichern 50,8 % zufrieden oder sehr zufrieden waren, sind es nur 27,2 % der Mitzeichner. Allerdings ist der Anteil derjenigen, die sehr unzufriedenen waren in der Gruppe der Einreicher mit 32,7 % höher als bei den Mitzeichnern (24 %). Man beachte allerdings auch, dass die Fallzahl bei den Einreichern einer Petition mit n = 13



sehr klein ist.<sup>17</sup> Für verallgemeinerungsfähige Aussagen müsste eine größere Gruppe befragt werden.

Unterschiede in der Bewertung des Petitionsverfahrens beim Bundestag bezüglich unterschiedlicher soziodemografischer Merkmale lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- › Männer sind häufiger zufrieden oder sehr zufrieden als Frauen (36,8 gegenüber 23,9 %).
- › Befragte mit niedrigerem formalen Bildungsniveau (höchstens Hauptschule: 65 %, Mittlere Reife: 61,2 %) sind häufiger unzufrieden oder sehr unzufrieden als Befragte, mit Hochschulreife oder Hochschulabschluss (42,9 bzw. 42,1 %). Die meisten Zufriedenen sind mit einem Anteil von 39,1 % unter den Abiturienten zu finden.
- › Ostdeutsche Petenten und Mitzeichner sind weitaus zufriedener als westdeutsche (43,2 gegenüber 29 % sind zufrieden oder sehr zufrieden).
- › Personen mit Migrationshintergrund bewerten das Petitionsverfahren etwas positiver (34,9 %) als Personen ohne Migrationshintergrund (30,5 %).
- › Mit 32,8 % ist der Anteil der zufriedenen oder sehr zufriedenen Internetnutzer fast doppelt so hoch wie der Anteil der Nichtnutzer, die das Verfahren (sehr) positiv bewerten (17,6 %). Bei Letzteren gibt die überwiegende Mehrheit (82,4 %) an, unzufrieden oder sehr unzufrieden zu sein.
- › Befragte mit Behinderung geben zu 35,6 % an zufrieden oder sehr zufrieden zu sein, 59,1 % sind jedoch nicht zufrieden.

Insgesamt ist auch hier darauf hinzuweisen, dass die Teilgruppenergebnisse aufgrund geringer Fallzahlen kaum verallgemeinert werden können.

---

## ANFORDERUNGEN FÜR DIE BEARBEITUNG VON PETITIONEN AN DEN PETITIONSAUSSCHUSS DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

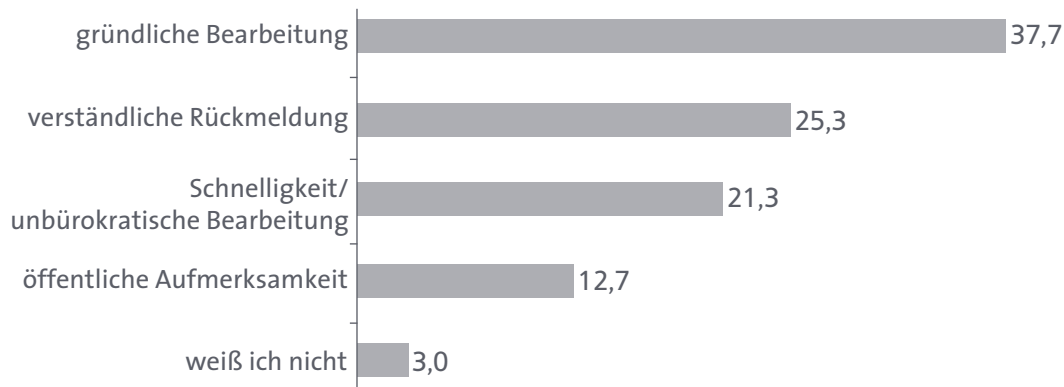
### 2.

Die gesamte Stichprobe wurde nach ihren Anforderungen für die Bearbeitung von Petitionen an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gefragt. 37,7 % der Befragten geben an, am wichtigsten wäre ihnen, dass ihr Anliegen gründlich bearbeitet wird. 25,3 % würden sich in erster Linie eine verständliche Rückmeldung wünschen. Für 21,3 % ist eine schnelle und unbürokratische Abwicklung am wichtigsten. Für 12,7 % der Befragten steht im Vordergrund, dass ihr Anliegen öffentliche Aufmerksamkeit erlangt (Abb. 16).

---

<sup>17</sup> Zudem wurden hier alle Befragten erfasst, die Erfahrungen mit dem Einreichen einer Petition gemacht haben, also diejenigen, die eine Petition nur selbst eingereicht haben sowie diejenigen, die sowohl selbst eingereicht als auch mitunterzeichnet haben.

ABB. 16 ANFORDERUNGEN FÜR DIE BEARBEITUNG VON PETITIONEN AN DEN PETITIONSAUSSCHUSS DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (IN %; N = 1.014)



Bei der Betrachtung der einzelnen Bildungsgruppen zeigt sich überraschenderweise, dass die Unterschiede zwischen Hochschulabsolventen und Abiturienten weitaus ausgeprägter sind, als zwischen diesen und Personen aus unteren bis mittleren Bildungsschichten. Dabei fällt besonders auf, dass Hochschulabsolventen weit überdurchschnittlich häufig Wert auf verständliche Rückmeldung (33,3 %) legen, während Abiturienten deutlich unter dem Durchschnitt liegen (18,8 %). Dafür liegen Personen mit Hochschulreife mit 18,4 % weit über dem Durchschnitt, wenn es um öffentliche Aufmerksamkeit für ihr Anliegen geht, was sich Hochschulabsolventen viel seltener wünschen (9,9 %).

Auffällig ist, dass der Wunsch nach gründlicher Bearbeitung von den bis 20-jährigen Befragten mit 67,3 % etwa doppelt so häufig genannt wird als im Bevölkerungsdurchschnitt. Schnelle Bearbeitung spielt in dieser Altersgruppe keine Rolle (1,2 %), dafür wird mit 18,2 % häufiger als in allen anderen Altersgruppen angegeben, dass das eigene Anliegen öffentliche Aufmerksamkeit erlangen soll.

Auch die unterschiedlichen Erfahrungen und Kenntnissen beeinflussen die Präferenzen. So äußern Personen, die in der Vergangenheit zumindest über eine Einreichung nachgedacht haben, eine deutlich stärkere Präferenz für verständliche Rückmeldung. Eine schnelle und unbürokratische Bearbeitung spielt für diese Personengruppe keine größere Rolle (Tab. 15). Personen mit eigenen Nutzungserfahrungen ziehen die gründliche Bearbeitung etwas stärker vor.

Interessant ist, dass sich Personen, die über Erfahrungen mit der Einreichung von Petitionen verfügen, in einem Punkt deutlich von denjenigen unterscheiden, die Petitionen bisher nur unterstützt haben: Letztere geben weitaus häufiger an, öffentliche Aufmerksamkeit für ihr Anliegen wäre ihnen am wichtigsten (Tab. 16).



TAB. 15 ANFORDERUNGEN FÜR DIE BEARBEITUNG NACH BEKANNTHEIT UND NUTZUNG DES PETITIONSRECHTS (IN %)

	vom Petitionsrecht nichts gehört (n = 333)	vom Petitionsrecht gehört ohne bisherige Nutzungsabsicht (n = 405)	über Einreichung nachgedacht (n = 57)	Petition eingereicht oder unterstützt (n = 217)
gründliche Bearbeitung	38,1	35,8	29,9	42,8
Schnelligkeit/unbürokratische Bearbeitung	22,9	22,3	7,5	19,9
verständliche Rückmeldung	21,9	26,8	45,5	22,8
öffentliche Aufmerksamkeit	13,4	13,4	11,9	10,6
weiß ich nicht	3,7	1,7	5,2	3,9

TAB. 16 ANFORDERUNGEN FÜR DIE BEARBEITUNG NACH NUTZUNGSART UND PETITIONSADRESSAT (IN %)

	Nutzungsart		Adressat	
	Petition selbst eingereicht (n = 36)	Petition nur unterstützt (n = 181)	Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages (n = 79)	sonstige Petitionsstelle (n = 79)
gründliche Bearbeitung	49,6	41,4	45,2	44,3
Schnelligkeit/unbürokratische Bearbeitung	18,1	20,3	13,5	26,0
verständliche Rückmeldung	22,0	23,0	24,7	22,1
öffentliche Aufmerksamkeit	4,3	11,8	14,5	7,6
weiß ich nicht	6,0	3,5	2,1	–

Insgesamt nennen sowohl Personen, die bereits eine Petition beim Deutschen Bundestag eingereicht haben, als auch Personen, die sich bisher an eine andere Stelle gewendet haben, zu über 40 % die Gründlichkeit der Bearbeitung als wichtigste Anforderung an das Petitionsverfahren (Tab. 16). Der ersteren Gruppe ist jedoch öffentliche Aufmerksamkeit weitaus wichtiger (14,5 gegenüber 7,6 %). Diejenigen, die sich bisher an andere Stellen als den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gewendet haben, wünschen sich dagegen doppelt so oft, dass ihr Anliegen schnell und unbürokratisch behandelt wird (26 gegenüber 13,5 %).

Ein deutlicher Unterschied bei der Prioritätensetzung für die Bearbeitung von Petitionen zeigt sich in der Gruppe derer, die Erfahrungen mit dem Petitionsverfahren beim Deutschen Bundestag gemacht haben (n = 79) bezüglich der Priorität für verständliche Rückmeldung: Personen, die mit dem Verfahren (sehr) zufrieden waren legen am wenigsten Wert darauf (5,8 %). (Sehr) unzufriedene Befragte dagegen, sagen zu 36,4 % (höchster Anteil), eine verständliche Rückmeldung wäre ihnen am wichtigsten.

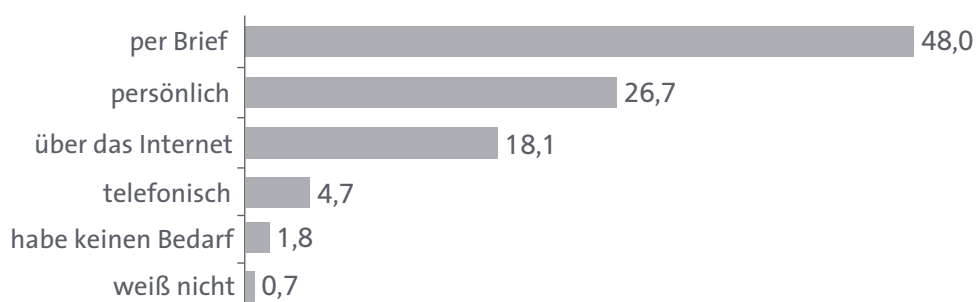
---

### PRÄFERENZEN BEZÜGLICH DER WEGE ZUR EINREICHUNG VON PETITIONEN AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG 3.

Fast die Hälfte der Befragten (48 %) würden Petitionen an den Bundestag am liebsten auf traditionellem Weg, also per Brief einreichen. Mit 26,7 % würde ein großer Teil der Befragten am liebsten persönlich vorsprechen, und 18,1 % würden eine Einreichung über das Internet vorziehen. Eine telefonische Eingabe kommt für die wenigsten Personen (4,7 %) infrage (Abb. 17).

---

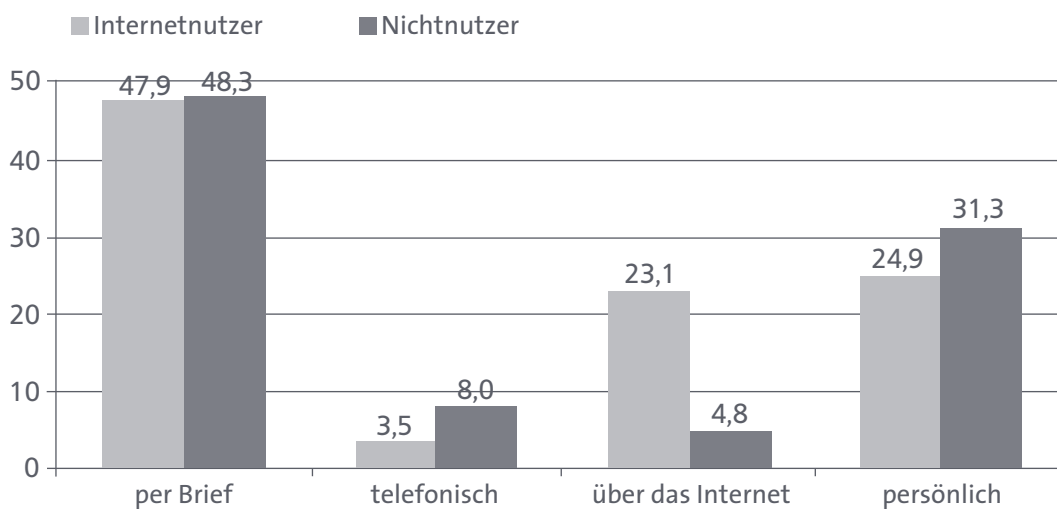
ABB. 17 BEVORZUGTE EINREICHUNGSWEGE FÜR PETITIONEN AN DEN BUNDESTAG ( IN %; N = 1.014)



Erwartungsgemäß sind es die Internetnutzer, die die Option »Einreichung über das Internet« weitaus häufiger auswählen (23,1 %) als Befragte, die kein Internet nutzen. Interessanterweise geben auch knapp 5 % der »Offliner« das Internet als den Weg an, auf dem sie eine Eingabe an den Bundestag am liebsten machen wür-

den (Abb. 18). Internetnutzer wählen die beiden Einreichungswege »telefonisch« und »persönlich« seltener. Dennoch würden etwas mehr Internetnutzer persönlich vorsprechen wollen, anstatt sich über das Internet an den Ausschuss zu wenden. Der Brief bleibt auch in der Gruppe der Internetnutzer das Einreichungsmedium erster Wahl und verliert nicht an Beliebtheit zugunsten anderer Einreichungswege.

**ABB. 18** PRIORITÄTEN FÜR WEGE ZUR EINREICHUNG VON PETITIONEN  
 UNTER INTERNETNUTZERN UND NICHTNUTZERN  
 (IN %; INTERNETNUTZER: N = 734; NICHTNUTZER: N = 280)

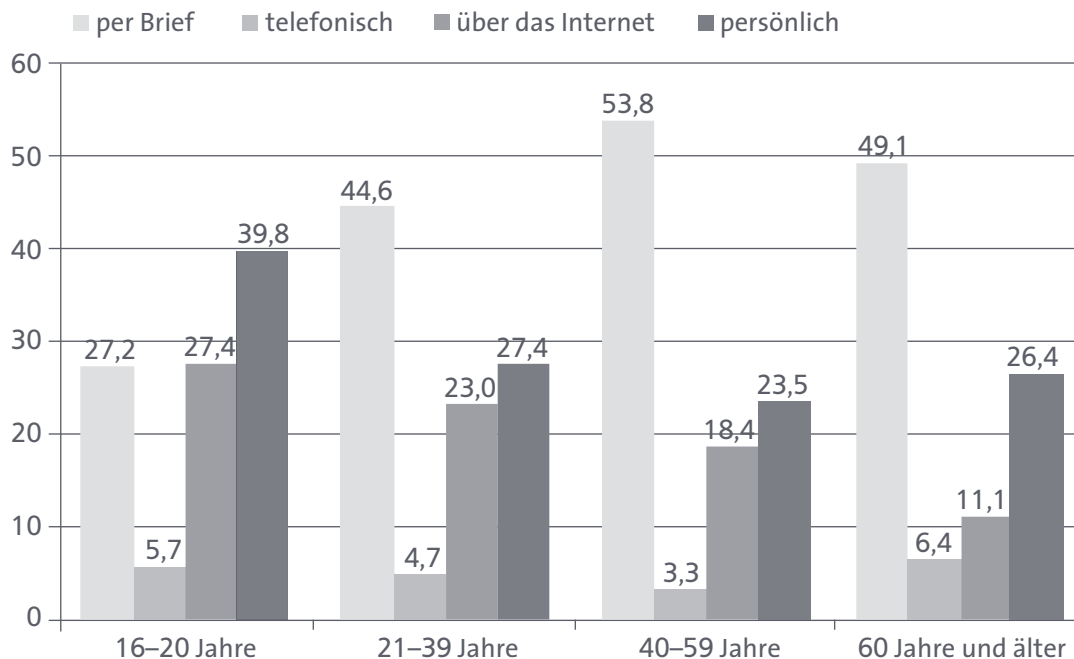


Der Anteil derjenigen, die eine Einreichung über das Internet favorisieren würden ist in der Gruppe der 16- bis 20-Jährigen am höchsten (27,4 %). Da die Internetnutzung bei jungen Menschen am stärksten verbreitet ist, verwundert dies nicht (ARD-ZDF-Onlinestudie 2008). Bemerkenswert ist jedoch, dass die persönliche Vorsprache mit 39,8 % in dieser Altersgruppe eine weitaus höhere Zustimmung als das Internet erhält. Der Brief als Einreichungsmedium scheint dagegen bei jungen Menschen, im Gegensatz zu allen anderen Altersgruppen, keinen herausragenden Stellenwert zu besitzen, wird jedoch annähernd genauso oft genannt wie das Internet (Abb. 19).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Anteile derer, die das Internet als beliebtesten Einreichungsweg wählen, mit zunehmendem Alter kleiner werden. Auch die Bedeutung telefonischer und persönlicher Einreichung nimmt bis zu einem Alter von 59 Jahren ab, steigt dann aber in der Gruppe der über 60-Jährigen wieder leicht an. Für den Brief lässt sich ein ganz anderer Trend erkennen: Dieser wird mit steigendem Alter häufiger genannt, bei den älteren Befragten verliert er jedoch wieder etwas an Beliebtheit. Überraschend ist, dass der persönliche Kontakt vor allem in der Gruppe der 16- bis 20-Jährigen einen weitaus höheren Stellenwert hat als in den übrigen Altersgruppen.



ABB. 19 PRIORITÄTEN FÜR WEGE ZUR EINREICHUNG VON PETITIONEN NACH ALTER (IN % DER ALTERSGRUPPE)



Weitere Unterschiede bezüglich der Wahl der Einreichungswege unter den Befragten lassen sich wie folgt zusammenfassen: Der Brief hat bei den Hochschulabsolventen (58,3 %) den höchsten, bei Personen mit Abitur den niedrigsten Stellenwert (39,7 %). Kaum einer der Befragten mit Hochschulabschluss wählt das Telefon (0,2 %). Die »Internetaffinen« sind am ehesten unter den Befragten mit Hochschulreife zu finden (26,1 %). Personen, die höchstens über einen Hauptschulabschluss verfügen, würden viel seltener (14,1 %) eine Einreichung über das Internet bevorzugen. Der Anteil derer, die das Telefon wählen würden, ist jedoch in dieser Gruppe mit 7,5 % am höchsten. Die persönliche Vorsprache befürworten Befragte mit Abitur am häufigsten (30,3 %). Personen mit Hochschulabschluss dagegen seltener als alle anderen Bildungsgruppen (20 %).

Leitende Angestellte und Beamte wählen die Eingabe über das Internet mit einem Anteil von 26,3 % weitaus häufiger als andere Berufsgruppen, westdeutsche Bevölkerung mit 20,1 % sehr viel häufiger als ostdeutsche (9,9 %).

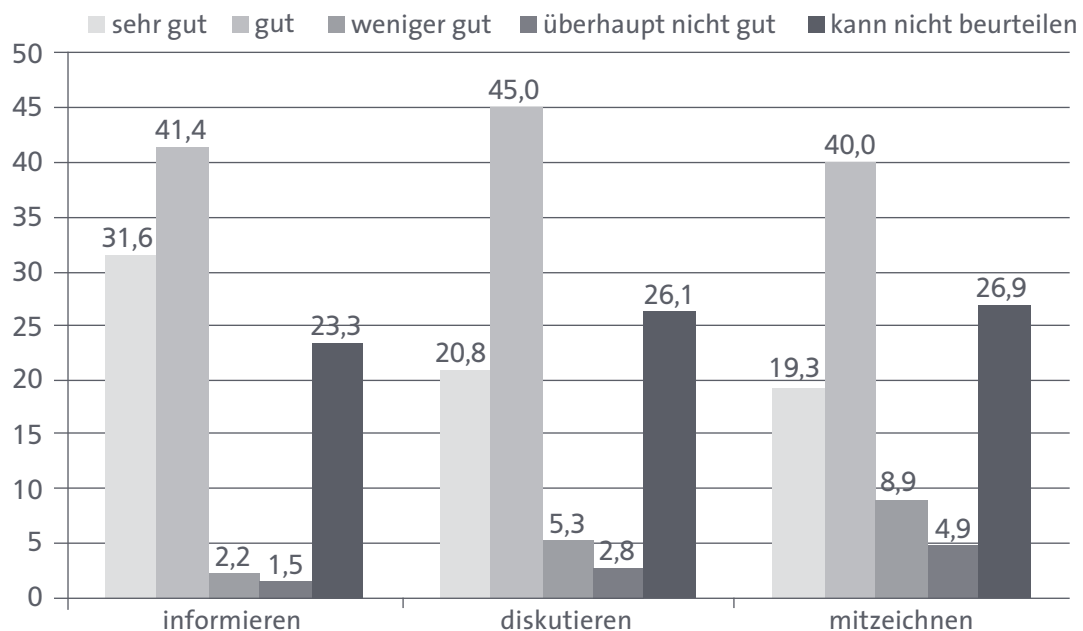
Besonders auffällig ist die Gruppe der befragten Ausländer: Mit 42,6 % würden sich die meisten von ihnen für eine Onlineeinreichung entscheiden. Dieser Anteil ist mehr als doppelt so hoch wie bei deutschen Staatsbürgern und auch etwa doppelt so hoch, wie der Anteil der ausländischen Befragten, die die Briefform wählen würden. Dieses Ergebnis darf jedoch angesichts des kleinen Anteils von Befragten ohne deutsche Staatsbürgerschaft nicht überbewertet werden.

Die insgesamt hohe Präferenz der Befragten für eine Einreichung per Brief deutet darauf hin, dass der Brief immer noch einen hohen Stellenwert besitzt. Mit ihm wird möglicherweise ein höherer Grad an Verbindlichkeit verbunden, aber auch eine Wertschätzung des Adressaten und die Wichtigkeit des Inhalts zum Ausdruck gebracht. Diese Konventionen scheinen sich jedoch, betrachtet man die Gruppe der 16- bis 20-Jährigen, allmählich zu ändern. Die starke Präferenz der persönlichen Einreichung könnte als ein Ausdruck des Willens der Bürger nach mehr Bürgernähe der Politik gedeutet werden. Ein zu großes Maß an technisch vermittelter Kommunikation könnte als weitere Entrückung der Politik empfunden werden.

#### BEWERTUNG DER MERKMALE ÖFFENTLICHER PETITIONEN 4.

Die Möglichkeiten, sich auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages über Petitionen zu informieren, diese in einem Onlineforum zu diskutieren und mit eigener Unterschrift zu unterstützen, werden insgesamt (sehr) positiv bewertet (Abb. 20): Die Informationsmöglichkeiten werden von 73 % der Befragten befürwortet, die Möglichkeit zu diskutieren von 65,8 %, und die Mitzeichnung finden knapp 60 % sehr gut oder gut.

ABB. 20 BEWERTUNG DER MERKMALE ÖFFENTLICHER PETITIONEN (IN %; N = 1.014)



Diese Zahlen liegen etwas unter denen der Evaluation des Modellversuchs »Öffentliche Petitionen«. Bei der Evaluation wurden jedoch ausschließlich Nutzer

^  
 > V. DAS PETITIONSVERFAHREN DES BUNDESTAGES AUS SICHT DER NUTZER  
 v

des Petitionsrechts befragt: Traditionelle Petenten und Einreicher öffentlicher Petitionen wurden danach gefragt, wie interessant bzw. wünschenswert sie die Merkmale öffentlicher Petitionen finden (TAB 2008, S.223). Dabei beurteilen beide Nutzergruppen alle drei Bestandteile von öffentlichen Petitionen überaus positiv.

Wenn in der aktuellen Untersuchung die Gruppe der Nutzer des Petitionsrechts betrachtet wird, so ist festzustellen, dass Einreicher und Mitzeichner von Petitionen weitaus positivere Bewertungen abgeben als der Durchschnitt der Befragten. Dabei zeigt sich jedoch auch, dass die befragten Nutzer des Petitionsrechts in der vorliegenden Untersuchung, anders als die Befragten in der Evaluationsstudie zum Modellversuch, die Diskussionsoption positiver bewerten als die Möglichkeit, Petitionen mitzuzeichnen (Tab. 17).

TAB. 17 BEWERTUNG DER MERKMALE ÖFFENTLICHER PETITIONEN IN DER BEVÖLKERUNGSBEFRAGUNG UND IN DER EVALUATION DES MODELLVERSUCHS »ÖFFENTLICHE PETITIONEN« (IN %)

Bewertung	Bevölkerungsbefragung		Evaluation des Modellversuchs	
	gesamt (n = 1.014)	Nutzer des Petitionsrechts (n = 217)	traditionelle Petenten	Einreicher öffentlicher Petitionen
	(sehr) gut		(sehr) interessant	(sehr) wünschenswert
informieren	73,0	81,7	91,0	99,7
mitzeichnen	59,4	69,3	87,0	98,3
diskutieren	65,8	77,4	80,0	97,6

Erwartungsgemäß beurteilen diejenigen, die das Internet nutzen sowie Personen, die den Wunsch äußern, Petitionen über das Internet einzureichen, alle drei Möglichkeiten weit überdurchschnittlich positiv. Bei den Internetnutzern sind es sogar etwa doppelt so viele Personen, die diese Möglichkeiten befürworten wie bei denjenigen, die das Internet nicht nutzen. Jedoch ist selbst in der Gruppe der »Offliner« der Anteil der Befürworter der Informations-, Diskussions- und Mitzeichnungsmöglichkeiten, die das Onlinepetitionssystem des Bundestages bietet, weit höher als der Anteil derjenigen, die sich negativ äußern. Allerdings gibt mehr als die Hälfte derjenigen, die das Internet nicht nutzen auch an, die gefragten Möglichkeiten der Information, Diskussion und Mitzeichnung über das Internet nicht beurteilen zu können.

#### 4. BEWERTUNG DER MERKMALE ÖFFENTLICHER PETITIONEN



Deutliche Unterschiede lassen sich auch zwischen West- und Ostdeutschen erkennen: Erstere geben weitaus positivere Bewertungen ab. Männer zeigen sich allen drei Möglichkeiten gegenüber weitaus aufgeschlossener als Frauen. Und auch die Berufstätigen geben überdurchschnittlich positive Urteile ab. Personen mit amtlich festgestellter Behinderung dagegen, liegen bei der Bewertung der drei Möglichkeiten deutlich unter dem Durchschnitt der Bevölkerung.





## ZUSAMMENFASSUNG UND PERSPEKTIVEN

## VI.

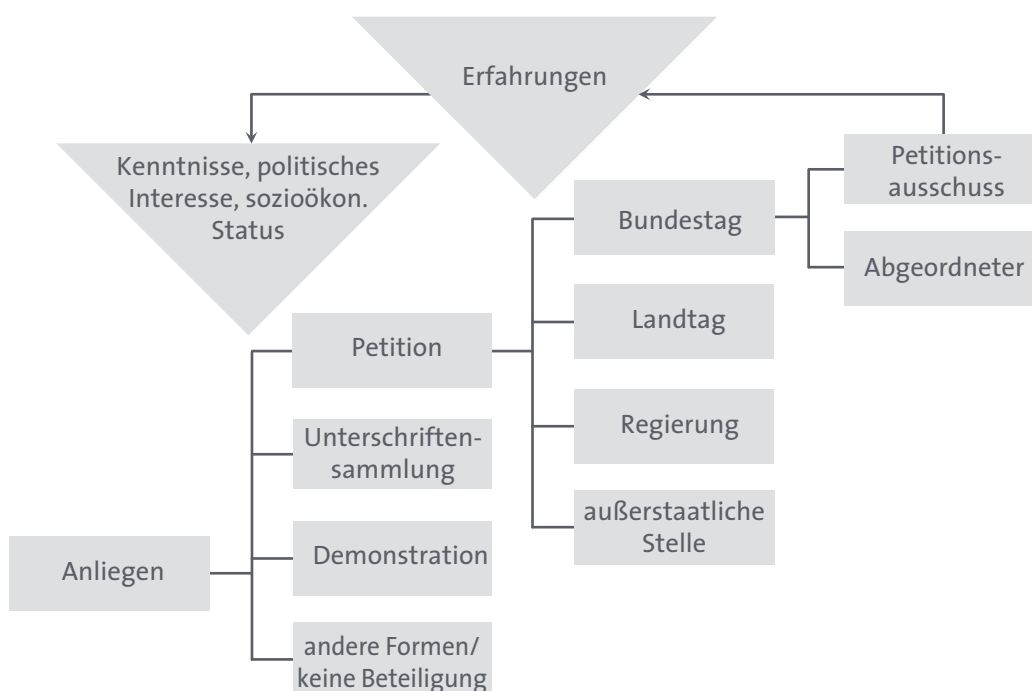
Im Folgenden sollen die Ergebnisse der repräsentativen Bevölkerungsumfrage zu Bekanntheit und Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und zur Nutzung des Petitionsrechts in Deutschland anhand eines vereinfachten Modells aus der Sicht potenzieller Petenten zusammengefasst werden. Daraus sollen sowohl Handlungsoptionen für den Petitionsausschuss als auch Forschungsbedarfe zur Klärung nach wie vor offener Fragen abgeleitet werden.

### ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

### 1.

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages steht als Adressat von Bitten und Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern in mehrfacher Konkurrenz zu anderen Stellen. Geht man von den Betroffenen sowie ihren Problemlagen und Absichten aus, so kann man vereinfachend einen dreistufigen Selektionsprozess annehmen. In diesem Prozess spielen auch Faktoren eine Rolle, die in der durchgeführten Befragung nicht berücksichtigt werden konnten. Beschränkt man sich auf die Punkte, zu denen Ergebnisse vorliegen, so ergibt sich das in Abbildung 21 wiedergegebene Bild.

ABB. 21 DIE SELEKTION DER BETEILIGUNGSFORMEN UND ADRESSATEN FÜR POLITISCHE ANLIEGEN





Wie die Evaluation des Modellversuchs »Öffentliche Petitionen« gezeigt hat, dienen Petitionen aus der Sicht der Einreicher als Anliegen, die sich erstens nicht nur auf einzelne Personen beziehen, mit denen zweitens eine Gesetzesänderung angeregt werden soll, und für die drittens ein Interesse an einer Veröffentlichung besteht (TAB 2008, S.223). Da sich Petitionen also in der Wahrnehmung der Nutzer nicht nur auf private, sondern in großem Maße auf öffentliche Angelegenheiten beziehen und stärker politisch motiviert sind, konkurrieren sie stärker mit anderen Beteiligungsformen.

Wie Abbildung 21 zeigt, müssen grundsätzlich alle, die ein bestimmtes politisches Anliegen verfolgen, entscheiden, ob sie sich beteiligen möchten und ob die Petition eine geeignete Form der Beteiligung wäre. Dies geschieht u.a. in Abhängigkeit von Kenntnissen, vom politischen Interesse und vom sozioökonomischen Status der Personen sowie ggf. von früheren Erfahrungen. Wenn Petitionen präferiert werden, muss die zu adressierende Petitionsstelle ausgewählt werden. Neben dem Deutschen Bundestag kommen vor allem Petitionsstellen bei den Landesparlamenten, Regierungsstellen (Ministerien und Beauftragte), betroffene Behörden und Organisationen sowie weitere außerstaatliche Stellen infrage. Wenn der Deutsche Bundestag präferiert wird, muss noch entschieden werden, ob man sich z.B. an den Abgeordneten des eigenen Wahlkreises, den Petitionsausschuss oder eine andere Stelle wendet. Die Ergebnisse der repräsentativen Bevölkerungsumfrage zeigen, dass der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages in diesem dreistufigen Selektionsprozess trotz seiner Zuständigkeit nicht immer als Adressat präferiert wird.

In der Konkurrenz mit anderen Beteiligungsformen, mit denen Anliegen auf die politische Agenda gebracht und in den Willensbildungsprozess eingebracht werden können, werden Petitionen an letzter Stelle hinter allen anderen Möglichkeiten genannt. Während 64,5 % der Befragten sich schon einmal an Unterschriftensammlungen beteiligt haben, 41,2 % an Demonstrationen teilgenommen haben und 35,6 % sich an Personen aus Politik oder Verwaltung gewendet haben, haben nur 21,4 % schon einmal eine Petition eingereicht oder unterstützt.

Bei allen Beteiligungsformen gibt es Unterschiede in Abhängigkeit von Alter, Bildung und Geschlecht. Für alle soziodemografischen Gruppen liegen die Petitionen jedoch stets mit deutlichem Abstand hinter den anderen Beteiligungsformen (Tab. 5 in Kap. II.1.3). Die 21,4 % der Bevölkerung, die angeben, das Petitionsrecht schon genutzt zu haben, entsprechen etwa 15 Mio. Menschen. Der weitaus größte Teil davon hat allerdings nur Petitionen anderer mit ihrer Unterschrift unterstützt (17,9 %). Nur 2,2 % haben selbst eine Petition eingereicht, und 1,4 % haben schon beides getan.

Im Hinblick auf die soziodemografischen Merkmale der Petenten zeigt sich das gleiche Muster wie bei anderen Beteiligungsformen. Insgesamt sind es eher männliche Personen in den mittleren bis höheren Altersgruppen, mit einem höheren

Bildungsniveau und höherem beruflichem Status, die das Recht in Anspruch nehmen. Die Unterschiede sind jedoch unter den Mitzeichnern stärker ausgeprägt als unter den Einreichern von Petitionen. Die Personengruppen, die das Petitionsrecht in der einen oder anderen Form nutzen, unterscheiden sich hinsichtlich einiger Merkmale: Mit einem höheren Anteil der über 60-Jährigen sind Einreicher von Einzelpetitionen im Durchschnitt älter als die Unterstützer, aber auch deutlich älter als Nutzer anderer Partizipationsmöglichkeiten. Einzelpetenten sind eher männlich. Sogar mit einem leichten Vorsprung vor den Männern ziehen es Frauen dagegen vor, Petitionen zu unterstützen.

Kenntnisse des Petitionsrechts spielen bei den wiedergegebenen Präferenzen eine gewisse, aber nicht die entscheidende Rolle. Neben den 21,4 %, die schon einmal von ihrem Petitionsrecht Gebrauch gemacht haben, geben 45,5 % an, vom Petitionsrecht gehört zu haben. Nur 32,9 % haben noch nicht vom Petitionsrecht gehört. Allerdings halten die Angaben über die Kenntnis des Petitionsrechts einer Überprüfung nur bedingt stand. Auf drei konkrete Fragen zum Petitionsrecht haben nur 22,8 % drei richtige Antworten gegeben. Die Personen, die das Petitionsrecht nicht oder unzureichend kennen, sind überwiegend junge, weniger gebildete Befragte, nichterwerbstätige oder beruflich schlechter gestellte Personen ebenso wie Personen mit Migrationshintergrund oder ausländischer Staatsbürgerschaft. Insgesamt ist festzustellen, dass ein großer Teil der Frauen keine Kenntnis von ihrem Petitionsrecht besitzt. Dies liegt auch daran, dass Frauen in den nach anderen Kriterien prekären sozioökonomischen Verhältnissen überrepräsentiert sind.

Unter den 45,5 % der Befragten, die angeben, vom Petitionsrecht gehört zu haben, haben nur 5,6 % schon einmal darüber nachgedacht, eine Petition einzureichen. Vor dem Hintergrund der Angabe von 64,5 % mit einer Beteiligung an Unterschriftensammlungen und 41,2 % mit einer Teilnahme an Demonstrationen kann dieser geringe Anteil nicht an mangelnder politischer Motivation liegen. Leider konnte im begrenzten Rahmen dieser Befragung nicht erkundet werden, warum Petitionen nicht in Erwägung gezogen werden.

Diejenigen, die angegeben haben, schon einmal über eine Einreichung nachgedacht zu haben, geben für ihren Verzicht unterschiedliche Gründe an:

- > 39,2 % geben an, keine Zeit gehabt zu haben oder die Mühen zu scheuen;
- > 32,7 % sind zu dem Schluss gekommen, dass eine Petition für ihr Anliegen nichts bringe;
- > 8,6 % haben sich für wirkungsvollere Alternativen entschieden;
- > 7,0 % wussten nicht, an wen sie sich konkret wenden können.

Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Frauen und Männern: Mehr als doppelt so viele Frauen wie Männer (56,7 gegenüber 22,5 %) geben Zeit und Mühe als Hinderungsgrund an, und dreimal so viele Frauen sagen, sie hätten nicht gewusst, an wen sie sich wenden können. Andererseits sagen doppelt so viele Männer, eine Petition wäre aussichtslos (43,5 gegenüber 21,4 %).



## VI. ZUSAMMENFASSUNG UND PERSPEKTIVEN

Wenn man eine Petition in Erwägung zieht und überlegt, an welche Stelle sie gerichtet werden kann und soll, konkurriert der Petitionsausschuss mit anderen Stellen. Auch hier ist die Kenntnis des Adressaten Voraussetzung für seine Auswahl. 78,1 % der Befragten, die das Petitionsrecht kennen, kennen auch den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages. Petitions- oder Eingabeausschüsse der Landesparlamente sind demgegenüber nur 60,5 % dieser Befragten bekannt. Den vergleichsweise hohen Bekanntheitsgrad kann der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages jedoch kaum in Attraktion umsetzen: Bei drei unterschiedlichen Anlässen rangiert er in der Konkurrenz mit anderen Adressaten jeweils an letzter bzw. vorletzter Stelle. Nicht nur bei persönlichen Problemen mit einer Behörde und einem öffentlichen politischen Anliegen werden Regierungsstellen und nichtstaatliche Stellen als Adressaten bevorzugt, sondern auch bei Gesetzesbitten. Auf die Frage, an wen man sich wendet, um eine bestimmte Behandlungsmethode per Gesetz erstattungspflichtig zu machen, nennen nur 7,6 % den Petitionsausschuss, aber 27,9 % das Bundesgesundheitsministerium.

Wenn man bei Anliegen im Zusammenhang mit der Gesetzgebung an den Bundestag denkt, muss noch entschieden werden, ob man sich an den Abgeordneten des eigenen Wahlkreises, den zuständigen Ausschuss, eine Fraktion oder den Petitionsausschuss wendet. In den drei Szenarien wurden neben Regierungs- und außerstaatlichen Stellen, die beiden parlamentarischen Stellen Abgeordnete und Petitionsausschuss zur Auswahl gestellt. Bei persönlichen Problemen mit Behörden und öffentlichen politischen Anliegen wurden die Abgeordneten als Adressaten dem Petitionsausschuss deutlich vorgezogen. Bei den Gesetzesbitten liegt der Petitionsausschuss nur leicht vorne.

Von denjenigen, die angeben, von ihrem Petitionsrecht schon einmal Gebrauch gemacht zu haben ( $n = 217$ ), verfügen 36,5 % über Erfahrungen mit dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, ebenso viele mit anderen Stellen. Ein Anteil von über einem Drittel der Befragten, der sich an den Petitionsausschuss gewendet hat, erscheint angesichts der vielen infrage kommenden Stellen als vergleichsweise hoch. Die Mehrheit von ihnen hat allerdings nur Petitionen mitgezeichnet. Nur 16,7 % haben Erfahrungen mit dem Einreichen von Petitionen beim Bundestag gemacht.

Von denjenigen, die über Erfahrungen mit dem Petitionsausschuss verfügen, ist etwa ein Drittel zufrieden. Bei den Einreichern ist dieser Anteil höher, bei den Mitzeichnern etwas niedriger. In der Befragung wurde nicht nach den Gründen für diese Unzufriedenheit gefragt, stattdessen sollten alle Befragten Anforderungen und Wünsche an das Petitionsverfahren gewichten. Höchste Priorität erhielt von

- > 37,7 % eine gründliche Bearbeitung ihres Anliegens,
- > 25,3 % eine verständliche Rückmeldung,
- > 21,3 % eine schnelle und unbürokratische Bearbeitung,
- > 12,7 % öffentliche Aufmerksamkeit.

Diejenigen, die bereits eine Petition eingereicht haben, nennen die gründliche Bearbeitung am häufigsten. Den Mitzeichnern von Petitionen ist die öffentliche Aufmerksamkeit weitaus wichtiger als den Einreichern. Sie ist denjenigen, die über Erfahrungen mit dem Petitionsausschuss verfügen, ebenso weitaus wichtiger als Personen, die sich bisher an andere Stellen gewendet haben. Dem wird mit den öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages bereits Rechnung getragen. Personen, die eine Einreichung in Erwägung gezogen, sich jedoch dagegen entschieden haben, nennen eine verständliche Rückmeldung am häufigsten.

Bei Angaben zu den bevorzugten Kommunikationswegen für die Einreichung von Petitionen ist auffällig, dass der Weg über das Internet nicht nur im Durchschnitt aller Befragten, sondern auch bei den Internetnutzern hinter dem Brief und der persönlichen Vorsprache genannt wird. Und dies gilt auch für die Gruppe der 16- bis 20-Jährigen. Während bei den anderen Altersgruppen der Brief als Medium für die Einreichung an erster Stelle steht, gefolgt von der persönlichen Vorsprache und dem Internet an dritter Stelle, nennen die 16- bis 20-Jährigen mit knapp 40 % das persönliche Gespräch deutlich häufiger als den Brief und das Internet mit jeweils rund 27 %. Bemerkenswert ist, dass die befragten Ausländer mit 42,6 % das Internet am stärksten favorisieren, allerdings kann dieses Ergebnis aufgrund der nur kleinen Zahl der Befragten ohne deutsche Staatsbürgerschaft nicht als verlässlich angesehen werden. Auch die Gründe für diese Präferenz bleiben an dieser Stelle ungeklärt.

---

## HANDLUNGSKONSEQUENZEN FÜR DEN PETITIONSAUSSCHUSS

### 2.

Ein Hauptergebnis der hier vorgestellten Befragung zu Bekanntheit und Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages besteht darin, dass der Ausschuss zwar weitgehend bekannt ist, aber nicht als primärer Adressat für Bitten und Beschwerden angesehen wird, sondern im Gegenteil in der Konkurrenz zu anderen Adressaten auf den hinteren Rängen zu finden ist. Woran das liegt, konnte in dem zeitlich und finanziell begrenzten Rahmen der durchgeführten Umfrage nicht geklärt werden. An verschiedenen Stellen der vorgestellten Ergebnisse wären zusätzliche Fragen nach Gründen sinnvoll und hilfreich gewesen. Das vorgegebene Budget ließ jedoch keine zusätzlichen Fragen zu.

Bei vielen Zahlenangaben zur Bekanntheit und Nutzung von Petitionen im Allgemeinen und Petitionen an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages im Besonderen fehlen zudem Vergleichsmaßstäbe. Diese könnten Daten über Petitionen an Landesparlamente und über Petitionen auf nationaler Ebene in anderen Ländern liefern. Wie bei der kurzen Darstellung des Forschungsstandes ausgeführt wurde, liegen solche Daten jedoch nicht in einer vergleichbaren Form vor.



## VI. ZUSAMMENFASSUNG UND PERSPEKTIVEN

Daher kann nur für relativ wenige Punkte ein Handlungsbedarf aus den vorliegenden Ergebnissen abgeleitet werden. Stattdessen wird ein zusätzliches Forschungsdefizit deutlich, um darüber zu weiteren Verbesserungen zu gelangen.

Ein Handlungsbedarf resultiert aus den Umfrageergebnissen zum einen in Bezug auf das Wissen über das Petitionsrecht und zum anderen in Bezug auf das Verfahren des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages.

Das Wissen über Berechtigungen für und Abläufe von Petitionen ist überwiegend lückenhaft und in den verschiedenen Bevölkerungsgruppen ungleich verteilt. Da auffällig viele junge Menschen noch nie vom Petitionsrecht gehört haben, liegt die Vermutung nahe, dass die schulische Aufklärung über dieses Grundrecht weitgehend unabhängig vom angestrebten Schulabschluss unzureichend ist. Um auch für andere unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen einen gleichen Zugang zum Petitionsrecht zu ermöglichen, wäre zu überlegen, inwiefern Institutionen wie Schulen, Betriebe oder auch politische Bildungseinrichtungen noch mehr Aufklärung leisten können. Dies gilt nicht nur für das Wissen um die Möglichkeit der Beteiligung, sondern auch für die inhaltlichen Aspekte des Petitionsrechts. Wie sich gezeigt hat, verfügt selbst ein beachtlicher Teil derjenigen, die das Petitionsrecht bereits genutzt haben, über unzutreffende Vorstellungen darüber, was sie von Petitionen erwarten können und was nicht. Dies mag dann auch ein Grund für Unzufriedenheit mit dem Verfahren sein.

Das Petitionsverfahren erscheint vor allem im Hinblick auf zwei Aspekte verbesserungswürdig: die Rückmeldung an die Petenten und den Einreichungsweg.

Diejenigen, die schon einmal eine Petition beim Petitionsausschuss des Bundestages eingereicht haben und (sehr) unzufrieden waren, wünschen sich am häufigsten eine verständliche Rückmeldung. Dies entspricht Erkenntnissen zu anderen Beteiligungsformen, dass die Transparenz des Verfahrens und die Rückmeldung für die Nutzer entscheidend für die Motivation und Zufriedenheit sind (Albrecht et al. 2008, S. 142). Unter einer verständlichen Rückmeldung dürfte dabei nicht nur eine einfache Sprache, sondern auch die Nachvollziehbarkeit von Ablehnungsgründen zu verstehen sein.

Zur Transparenz könnte auch ein »Petitionsmonitor« beitragen, bei dem man sehen kann, in welcher Bearbeitungsphase sich eine Petition befindet.<sup>18</sup>

Anlass zum Nachdenken und ggf. zum Handeln liefern die Ergebnisse zu den bevorzugten Einreichungswegen. Das Angebot zur Einreichung von Petitionen über das Internet ist auch mit der Erwartung verbunden, darüber Internetnutzer und insbesondere jüngere Menschen eher zur Einreichung zu motivieren. Dies wird durch die Umfrage nicht eindeutig bestätigt. Jüngere Menschen schätzen

---

18 Ein gutes Beispiel ist der Antragsmonitor der Deutschen Forschungsgemeinschaft, mit dem die Bearbeitungsphase von Förderanträgen eingesehen werden kann.



zwar die Möglichkeit, öffentliche Aufmerksamkeit zu gewinnen und damit die Option »Öffentliche Petitionen«. Sie möchten Petitionen jedoch ebenso oft per Brief wie über das Internet einbringen, und sogar noch weitaus häufiger im persönlichen Gespräch.

Daraus folgt zum einen, dass auch für Petitionen, die traditionell per Brief eingereicht werden, die Möglichkeit der Mitzeichnung und Diskussion über das Internet geschaffen wird, z.B. durch Scannen. Weitreichende Folgen für das Verfahren hat die erstaunlich hohe Präferenz für das persönliche Gespräch. Wenn diesem gerade auch von jungen Menschen vorgebrachten Wunsch Rechnung getragen werden soll, muss nicht nur über Sprechstunden nachgedacht werden. Vielmehr sollte auch das Verhältnis der einzelnen Abgeordneten als mit dem Ausschuss konkurrierende Adressaten bedacht werden. Denkbar wäre zum Beispiel, dass Abgeordnete des Wahlkreises eines Petenten als erste Anlaufstelle fungieren und eine Art Patenrolle gegenüber dem Petitionsausschuss einnehmen. Damit könnte auch das Kapazitätsproblem bewältigt werden, das bei allen Überlegungen zur Erhöhung der Anzahl eingehender Petitionen nicht vernachlässigt werden darf.

---

## FORSCHUNGSBEDARF

## 3.

Die durchgeführte Befragung konnte aus Budgetgründen nicht alle zu Beginn erörterten Fragen stellen, und die Bearbeitung der Antworten auf die gestellten Fragen hat weiteren Klärungsbedarf erzeugt.

Das der Zusammenfassung zugrundegelegte Modell für den Selektionsprozess erscheint als geeigneter Ausgangspunkt für Vertiefungen. Es berücksichtigt die in der Partizipationsforschung verbreiteten Befunde, nach denen die politische Beteiligung letztlich von Ressourcen, Motiven und der Einbindung in Netzwerke abhängt (z.B. Gabriel/Völkl 2008). In den meisten empirischen Untersuchungen werden Petitionen als Beteiligungsform in der Regel nicht genannt oder näher untersucht. Die vorliegenden Befunde lassen es jedoch sinnvoll erscheinen, anknüpfend an den Szenarienansatz die Selektionsentscheidungen und deren Einflussgrößen nach solchen Modellen differenzierter zu untersuchen. Dabei müssten auf jeder Selektionsstufe die Gründe für die Auswahl und speziell die Gründe für die Nichtwahl der Petition bzw. des Petitionsausschusses ermittelt werden. Dies können standardisierte Erhebungsmethoden und insbesondere telefonische Befragungen kaum leisten. Vertiefende Interviews und Fokusgruppen müssen ergänzend hinzukommen.

Der zweite deutlich gewordene Forschungsbedarf betrifft die Ermittlung von Vergleichsmaßstäben. Ob die Zahlen für Petitionen insgesamt und für den Petitionsausschuss des Bundestages hoch oder niedrig sind, muss anhand von Vergleichsmaßstäben beurteilt werden. Dies können Petitionsstellen bei Landes-



## VI. ZUSAMMENFASSUNG UND PERSPEKTIVEN

parlamenten und bei nationalen Parlamenten im europäischen Ausland sein. Eine vergleichende Petitionsforschung gibt es jedoch nicht. Es gibt auch keine umfassendere vergleichende Partizipationsforschung jenseits der Umfrageforschung.

Ein erster Schritt könnte jedoch ein Vergleich von unterschiedlichen nationalen Petitionssystemen sein. Bei der Auswahl von Ländern für eine vergleichende Studie sollten solche herangezogen werden, in denen zum einen die Möglichkeit zur persönlichen Abgabe einer Petition besteht. In dieser Hinsicht wäre eine eingehende Untersuchung des parlamentarischen Petitionswesens in Großbritannien aufschlussreich, in dem der einzelne Abgeordnete im Sinne eines »Sponsors« einer Petition als Ansprechpartner fungiert (TAB 2008, S. 87 u. 140 ff.). Dabei könnte auch der Frage nachgegangen werden, die aus dem wohl überraschendsten Ergebnis der Umfrage resultiert und die hohe Präferenz für das Einbringen von Petitionen im persönlichen Gespräch gerade bei der jungen Bevölkerung betrifft. Zum anderen erscheint die Einbeziehung eines Petitionssystems mit einem beim Parlament angesiedelten Ombudsmann lohnenswert. Hier könnten die bisher überwiegend auf einer theoretischen Ebene geführten Debatten für und wider die Einführung eines parlamentarischen Ombudsmannes (TAB 2008, S. 53 ff.) mit empirisch gestützten Argumenten weiter angereichert werden.





---

## LITERATUR

- Albrecht, S., Kohlrausch, N., Kubicek, H., Lipka, B., Märker, O., Trénel, M., Vorwerk, V., Westholm, H., Wiedwald, C. (2008): E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Bremen  
<http://www.ifib.de/publikationsdateien/ifib-zebralog-e-partizipation-lang.pdf>
- Alemann, U. von, Strünck, C. (1997): Die Weite des politischen Vor-Raumes. Partizipation in der Parteiendemokratie. In: Kamps, K. (Hg.): Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation. Wiesbaden, S. 21–38
- ALLBUS (2004): <http://www.gesis.org/dauerbeobachtung/allbus/index.htm>; abgerufen am 13.08.2008
- ARD-ZDF-Onlinestudie (2008): <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de>; abgerufen am 13.08.2008
- Banse, W. (1973): Chronik der Bestrebungen um eine Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4(2), S. 171–174
- Beck, S., Klang, K.A. (1986): Anspruch und Wirklichkeit des Petitionswesens – neue Überlegungen zur Organisationsform. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 17(1), S. 49–64
- Beyme, K. von (1997): Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen
- Blohm, M., Wasmer, M. (2008): Einstellungen und Kontakte zu Ausländern. In: Destatis, gesis-zuma, WZB (Hg.): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, S. 208–214
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2005): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen, did=73430.html>; abgerufen am 07.01.2009
- Bockhofer, R. (Hg.) (1999): Mit Petitionen Politik verändern. Baden Baden
- Bockhofer, R. (Hg.) (2004): Demokratie wagen – Petitionsrecht ändern! Bremen
- Bogumil, J. (1999): Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde. In: Kubicek, H., Braczyk, H.-J., Klumpp, D., Müller, G., Neu, W., Raubold, E., Roßnagel, A. (Hg.): Multimedia@Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft. Heidelberg, S. 51–61
- Brady, H.E., Verba, S., Schlozman, K.L. (1995): Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation. In: The American Political Science Review 89(2), S. 271–294
- Bredow, W. von (2000): Demokratie und Streitkräfte. Militär, Staat und Gesellschaft. Opladen
- CLG (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](http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/886123.pdf); abgerufen am 25.01.2009



## LITERATUR

- Deth, J.W. van (2006): Vergleichende politische Partizipationsforschung. In: Berg-Schlosser, D., Müller-Rommel, F. (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden, S.167–187
- Dutton, W., Helsper, E.J. (2007): Oxford Internet Survey 2007 Report: The Internet in Britain. Oxford
- Epping, V. (2007): Grundrechte. 2. Auflage. Berlin
- FGWT (Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld) (2004): Politische Partizipation in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Bertelsmann Stiftung (Hg.), Mannheim
- Gabriel, O.W. (2004): Politische Partizipation. In: Deth, J.W. van (Hg.): Deutschland in Europa. Ergebnisse des European Social Survey 2002–2003. Wiesbaden, S.317–338
- Gabriel, O.W., Völkl, K. (2005): Politische und soziale Partizipation. In: Gabriel, O.W., Holtmann, E. (Hg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. München. Wien, S.523–573
- Gabriel, O.W., Völkl, K. (2008): Politische und soziale Partizipation. In: Gabriel, O.W., Kropp, S. (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. Wiesbaden, S.265–298
- Gallup (2008): Flash Eurobarometer 213. European Union Citizenship. Analytical Report. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_213\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_213_en.pdf); abgerufen am 21.02.2008
- Geißel, B., Penrose, V. (2003): Dynamiken der politischen Partizipation und Partizipationsforschung – Politische Partizipation von Frauen und Männern. [http://www.fu-berlin.de/gpo/geissel\\_penrose.htm](http://www.fu-berlin.de/gpo/geissel_penrose.htm); abgerufen am 07.01.2009
- Gleumes, K. (2005): Der Wehrbeauftragte. Hilfsorgan des Bundestags bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle. Stichwort: Der Wehrbeauftragte. Berlin, Deutscher Bundestag
- Grunwald, A., Banse, G., Coenen, C., Hennen, L. (2006): Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet. Berlin
- Guckelberger, A. (2004): Der Europäische Bürgerbeauftragte und die Petitionen zum Europäischen Parlament. Berlin
- Hesse, J.J., Ellwein, T. (2004): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 8. Auflage. Opladen
- Hirsch, T. (2007): Das parlamentarische Petitionswesen. Recht und Praxis in den Deutschen Landesparlamenten. Berlin
- Hoecker, B. (2006): Politische Partizipation: systematische Einführung. In: Ders. (Hg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Opladen, S.3–20
- Hornig, M. (2000): Die Petitionsfreiheit als Element der Staatskommunikation. Grundrechtsfunktionen und einfachgesetzliche Ausgestaltung. München
- IMAS (2004): Die Bekanntheit der Volksanwaltschaft – Trendübersicht (unveröffentlichter Auswertungsbericht)
- Ismayr, W. (2000): Der Deutsche Bundestag. Opladen
- Kaase, M. (1990): Mass Participation. In: Jennings, M.K., Deth, J.W. van (Hg.): Continuities in Political Action. A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies. Berlin

- Kaase, M. (1992): Politische Beteiligung. In: Schmidt, M.G. (Hg.): Die westlichen Länder. Lexikon der Politik (3), Frankfurt am Main, S. 339–346
- Kellner, M. (2007): Die E-Petition zum Bundestag: Ein Danaergeschenk. In: Neue Justiz 2, S. 56–59
- Kersting, N. (2008): Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung. In: Ders. (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden, S. 11–39
- Kubicek, H., Lippa, B., Westholm, H. (2009): Medienmix in der Bürgerbeteiligung. Die Integration von Online-Elementen in Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene. Berlin (im Erscheinen)
- Macintosh, A., Malina, A., Farrell, S. (2002): Digital Democracy through Electronic Petitioning. In: McIver, W., Elmagarmid, A.K. (Hg.): Advances in Digital Government: Technology, Human Factors, and Policy, Boston, S. 137–148
- Macintosh, A., Adams, N., Whyte, A., Johnston, J. (2007): ePetitioning in the Scottish Parliament. In: Chen, H., Brandt, L., Gregg, V., Traünmüller, R., Dawes, S., Hovy, E., Macintosh, A., Larson, C.A. (Hg.): Digital Government: eGovernment Research, Case Studies, and Implementation. Berlin, S. 487–501
- Mangoldt, H. von, Klein, F., Starck, C. (2005): Kommentar zum Grundgesetz (1) Präambel, Artikel 1–13. 5. Auflage. München
- Mayntz, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 65–76
- (N)Onliner Atlas (2008): <http://www.initiated21.de/N-ONLINER-Atlas.309.0.html>; abgerufen am 13.08.2008
- OVG Münster (1979): Geltung des Petitionsrechts für Ausländer, XV A 1368/76, 25.07.1978. In: NJW 32(6), S. 281–282
- Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages (2008): Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2007. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/9500, Berlin
- Röper, E. (2002): Fast überall unzureichende Berichte der Petitionsausschüsse. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 33(2), S. 239–244
- Schmidt, M.G. (2004): Wörterbuch zur Politik. 2. Auflage. Stuttgart
- Schreiner/Linn, S. (2009): So arbeitet der Deutsche Bundestag. Rheinbreitbach
- TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2008): Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe (Autoren: Riehm, U., Coenen, C., Lindner, R., Blümel, C.). TAB-Arbeitsbericht Nr. 127, Berlin
- Thierfelder, H. (1967): Zum Problem eines Ombudsmanns in Deutschland. Köln, Berlin
- Toncar, F. (2007): Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags und die E-Demokratie. In: Stiftung Mitarbeit, Initiative eParticipation (Hg.): E-Partizipation – Beteiligungsprojekte im Internet. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten (21), Bonn, S. 230–233
- Uehlinger, H.-M. (1988): Politische Partizipation in der Bundesrepublik. Opladen
- Verba, S., Nie, N.H. (1972): Participation in America. Political Democracy and Social Equality. New York



## LITERATUR

- Verba, S., Schlozman, K.L., Brady, H. (1995): *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge
- Vitzthum, W. Graf (1985): *Petitionsrecht und Volksvertretung. Zu Inhalt und Schranken des parlamentarischen Petitionsbehandlungsrechts*. Darmstadt
- Vitzthum, W. Graf, März, W. (1986): *Petitionsausschüsse in Bund und Ländern*. In: Kempf, U., Uppendahl, H. (Hg.): *Ein deutscher Ombudsmann. Der Bürgerbeauftragte von Rheinland-Pfalz*. Opladen



---

## ANHANG

---

<b>TABELLENVERZEICHNIS</b>	<b>1.</b>
Tab. 1 Politische Aktivitäten der Bevölkerung ab 18 Jahren nach soziodemografischen Merkmalen	30
Tab. 2 Durchschnittliche Faktoren für die Repräsentativgewichtung	34
Tab. 3 Zusammensetzung der gewichteten Stichprobe (n = 1.014)	35
Tab. 4 Traditionelle und Onlinebeteiligung (in %; n = 1.014)	40
Tab. 5 Soziodemografische Merkmale der Nutzer unterschiedlicher Beteiligungsformen im Vergleich (in Zeilen %*; gesamt: n = 1.014)	43
Tab. 6 Bekanntheit der Petitionsstellen nach Soziodemografie (in Zeilen %)	50
Tab. 7 Kenntnisse über die Inhalte des Petitionsrechts (in %)	52
Tab. 8 Kenntnisse des Petitionsrechts und Nutzungserfahrungen	53
Tab. 9 Einschätzungen zum Petitionsrecht als Jedermannsrecht in ausgewählten Bevölkerungsgruppen (in Zeilen %)	54
Tab. 10 Wahl der Petitionsadressaten beim Szenario »persönliches Problem mit Behörde« nach Bekanntheit und Nutzungserfahrung (in %)	59
Tab. 11 Wahl der Petitionsadressaten beim Szenario »öffentliches politisches Anliegen« nach Bekanntheit und Nutzungserfahrung (in %)	61
Tab. 12 Wahl der Petitionsadressaten beim Szenario »Gesetzesbitte« (in %)	62
Tab. 13 Rangplätze – Auswahl der Petitionsadressaten	65
Tab. 14 Petitionsadressaten nach Nutzungsart (in %)	67
Tab. 15 Anforderungen für die Bearbeitung nach Bekanntheit und Nutzung des Petitionsrechts (in %)	71
Tab. 16 Anforderungen für die Bearbeitung nach Nutzungsart und Petitionsadressat (in %)	71



Tab. 17	Bewertung der Merkmale öffentlicher Petitionen in der Bevölkerungsbefragung und in der Evaluation des Modellversuchs »Öffentliche Petitionen« (in %)	76
---------	--	----

---

<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>2.</b>
------------------------------	-----------

Abb. 1	Bekanntheit und Nutzung des Petitionsrechts in der Bevölkerung (n = 1.014)	38
Abb. 2	Individuelle und kollektive Nutzung des Petitionsrechts (in %; n = 1.014)	39
Abb. 3	Nutzung des Petitionsrechts im Vergleich zu anderen politischen Aktivitäten (Mehrfachantworten; n = 1.014)	40
Abb. 4	Politisches Aktivitätsniveau der Petenten (in %; Alle: n = 1.014; Petenten: n = 217)	41
Abb. 5	Nutzungsarten des Petitionsrechts nach Alter und nach Bildungsniveau (in % der Alters- bzw. Bildungsgruppe)	42
Abb. 6	Bekanntheit des Petitionsrechts nach formalem Bildungsniveau und Geschlecht (in % der Bildungsgruppe)	46
Abb. 7	Bekanntheit des Petitionsrechts nach Altersgruppen und Geschlecht (in % der Altersgruppe)	46
Abb. 8	Gründe für Nichtnutzung des Petitionsrechts (in %; Mehrfachantworten; n = 57)	48
Abb. 9	Bekanntheit von Petitionsstellen (in %; n = 681)	49
Abb. 10	Wahl der Petitionsadressaten beim Szenario »persönliches Problem mit Behörde« (in %; n = 1.014)	58
Abb. 11	Wahl der Petitionsadressaten beim Szenario »öffentliches politisches Anliegen« (in %; n = 1.014)	60
Abb. 12	Wahl der Petitionsadressaten beim Szenario »Gesetzesbitte« (in %; n = 1.014)	61
Abb. 13	Der Petitionsausschuss als Adressat bei unterschiedlichen Anlässen (in %; vom Petitionsrecht nicht gehört: n = 333; vom Petitionsrecht gehört ohne eigene Nutzung: n = 462; Petition eingereicht oder unterstützt: n = 217)	63

Abb. 14	Der Petitionsausschuss als Adressat bei unterschiedlichen Anlässen je nach Erfahrung mit Petitionsstellen (in %; Adressat Petitionsausschuss: n = 79; sonstiger Adressat: n = 79)	64
Abb. 15	Bewertung des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag nach Art der Nutzung (in %; Petition eingereicht oder unterstützt n = 79, Petition schon mal selbst eingereicht n = 13, Petition nur unterstützt n = 66)	68
Abb. 16	Anforderungen für die Bearbeitung von Petitionen an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages (in %; n = 1.014)	70
Abb. 17	Bevorzugte Einreichungswege für Petitionen an den Bundestag ( in %; n = 1.014)	72
Abb. 18	Prioritäten für Wege zur Einreichung von Petitionen unter Internetnutzern und Nichtnutzern (in %; Internetnutzer: n = 734; Nichtnutzer: n = 280)	73
Abb. 19	Prioritäten für Wege zur Einreichung von Petitionen nach Alter (in % der Altersgruppe)	74
Abb. 20	Bewertung der Merkmale öffentlicher Petitionen (in %; n = 1.014)	75
Abb. 21	Die Selektion der Beteiligungsformen und Adressaten für politische Anliegen	79



---

**FRAGEBOGEN****3.**

---

**BETEILIGUNG NOV 2008 (KWK 48)****STUDIE 1756****SEITE 1**

---

0a. In welchem Bundesland wohnen Sie?

INT: BERLIN NACHFRAGEN, OB WEST ODER OST!!!

- |                                |                          |
|--------------------------------|--------------------------|
| - Schleswig-Holstein           | - Hamburg                |
| - Niedersachsen                | - Bremen                 |
| - Nordrhein-Westfalen          | - Hessen                 |
| - Rheinland-Pfalz              | - Baden-Württemberg      |
| - Bayern                       | - Saarland               |
| - Berlin (ehemaliger Westteil) | - (ehemaliger Ostteil)   |
| - Brandenburg                  | - Mecklenburg-Vorpommern |
| - Sachsen                      | - Sachsenanhalt          |
| - Thüringen                    |                          |

000

01-600

---

0b. Wie viele Einwohner hat Ihr Wohnort ungefähr?

- bis 5.000 Einw.
- bis 20.000 Einw.
- bis 100.000 Einw.
- über 500.000 Einw.

000

02-010

---

01. Wie stark interessieren Sie sich für Politik, ...

- sehr stark,
- stark,
- etwas,
- kaum oder
- gar nicht?

---

02. In Deutschland hat jeder das Recht, einzeln oder zusammen mit anderen, eine sogenannte Petition, also einen Vorschlag oder eine Beschwerde bei bestimmten staatlichen Stellen einzureichen.

Haben Sie schon davon gehört, ...

- dass man sich mit einer Petition an den Deutschen Bundestag, die Landtage oder die zuständigen Behörden wenden kann, oder ..... 03a.
  - haben Sie davon noch nicht gehört? ..... 04a.
-



- 03a. Von welcher der folgenden Stellen, bei der man eine Petition, also einen Vorschlag oder eine Beschwerde einreichen kann, haben Sie schon einmal gehört?

Haben Sie schon vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gehört?

- ja
- nein

- 
- 03b. Haben Sie schon von den Petitions- oder Eingabeausschüssen der Landtage oder von Bürgerbeauftragten bei Landtagen gehört?

- ja
- nein

- 
- 03c. Haben Sie schon vom Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments oder vom Europäischen Bürgerbeauftragten gehört?

- ja
- nein

- 
- 04a. Im Grundgesetz und im sogenannten Petitionsrecht ist festgelegt, dass man sich mit Petitionen, also Vorschlägen und Beschwerden an staatliche Stellen, z. B. an den Bundestag wenden kann.

Was glauben Sie, ist genau im Petitionsrecht festgelegt:  
Ist dort festgelegt, dass ...

- der Absender einer Petition über den Abschluss des Prüfungsverfahrens informiert werden muss, oder
- ist das dort nicht festgelegt?

- 
- 04b. Und was glauben Sie: Ist im Petitionsrecht festgelegt, dass...

- bei einem berechtigten Anliegen der Bundestag der Beschwerde entsprechen oder den Vorschlag umsetzen muss oder
  - ist das dort nicht festgelegt?
-



---

04c. Und was glauben Sie: Ist im Petitionsrecht festgelegt, dass...

- sich nur deutsche Staatsbürger mit einer Petition an staatliche Stellen des Bundes und der Länder wenden dürfen, oder
- kann sich jeder mit einer Petition an staatliche Stellen wenden?

---

05. Ich nenne Ihnen jetzt drei konkrete Situationen, die Anlass für einen Vorschlag oder eine Beschwerde sein könnten. Sagen Sie mir bitte jeweils, an welche der folgenden Stellen Sie sich in der jeweiligen Situation am ehesten wenden würden.

05a. Angenommen, Sie wollen an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen, deren Kosten Ihrer Meinung nach von der Bundesagentur für Arbeit übernommen werden müssten, was diese aber ablehnt. An wen würden Sie sich in diesem Fall am ehesten wenden ...

- an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales,
- an den Bundestagsabgeordneten Ihres Wahlkreises,
- an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages,
- an die Widerspruchsstelle der Bundesagentur für Arbeit oder
- an eine Gewerkschaft?

- weiß nicht

- trifft auf mich nicht zu (Selbstständige, Rentner, Hausfrauen ...)

---

05b. Angenommen, Sie möchten die Öffentlichkeit auf mögliche Risiken gentechnisch veränderter Lebensmittel aufmerksam machen und Sie sind der Meinung, die Politik soll sich mit diesem Thema auseinandersetzen. An wen würden Sie sich in diesem Fall am ehesten wenden ...

- an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz,
- an den Bundestagsabgeordneten Ihres Wahlkreises,
- an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages,
- an eine Verbraucherzentrale oder
- an Zeitung, Radio bzw. Fernsehen?

- weiß nicht

---

05c. Und angenommen, Sie möchten, dass bei bestimmten Krankheiten alternative Behandlungsmethoden von den Krankenkassen bezahlt werden, und dass dies auch in einem Gesetz festgelegt wird. An wen würden Sie sich in diesem Fall am ehesten wenden ...

- an das Bundesministerium für Gesundheit,
- an den Bundestagsabgeordneten Ihres Wahlkreises,
- an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages,
- an die Patientenbeauftragte des Bundes oder
- an eine Krankenkasse?

- weiß nicht

06. Angenommen, Sie wenden sich mit einer Petition an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, was wäre Ihnen da am wichtigsten, ...

- dass Ihr Anliegen gründlich bearbeitet wird,
- dass Ihr Anliegen schnell und unbürokratisch bearbeitet wird,
- dass Sie eine verständliche Rückmeldung bekommen, oder
- dass Ihr Anliegen öffentliche Aufmerksamkeit erlangt?

07. Und wie ist das bei Ihnen, ...

(bis zu 2 Nennungen möglich)

- haben Sie selbst schon mal eine Petition an eine staatliche Stellen gerichtet, ..... 10.
- haben Sie schon mal eine Petition an eine staatliche Stelle  
mit Ihrer Unterschrift unterstützt, oder ..... 10.
- haben Sie das bisher nicht getan? ..... 08.
- k. A. .... 13.

08. Haben Sie schon einmal ...

- darüber nachgedacht, eine Petition bei einer staatlichen Stelle einzureichen, oder ..... 09.
- haben Sie darüber noch nicht nachgedacht? ..... 13.



09. Und warum haben Sie keine Petition eingereicht?

(bis zu 2 Nennungen möglich)

- keine Zeit/Aufwand zu groß/zu mühsam
- wusste nicht, an wen ich mich (genau) wenden soll
- bringt nichts
- dauert alles zu lange
- gibt wirkungsvollere Alternativen
- Sonstige Gründe  
(!!! NOTIEREN !!!)

---

Filter: Frage 07: »schon selbst eine Petition eingereicht« oder »schon mal eine Petition mit Unterschrift unterstützt«

10. Haben Sie bisher ...

- erst einmal eine Petition eingereicht oder mit Ihrer Unterschrift unterstützt, oder
- haben Sie dies schon mehrmals getan?

---

Filter: Frage 07: »schon selbst eine Petition eingereicht« oder »schon mal eine Petition mit Unterschrift unterstützt«

11. War diese Petition speziell (INT.: bei 10. »mehrmals«: Und war mindestens eine dieser Petitionen) an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gerichtet?

- ja..... 12.
- nein..... 13.
- weiß nicht..... 13.

---

12. Und wie zufrieden waren Sie mit der Behandlung Ihrer Petition beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages? Waren Sie da ...

- sehr zufrieden,
  - zufrieden,
  - unzufrieden oder
  - sehr unzufrieden?
-

13. Wenn Sie eine Petition beim Bundestag einreichen wollten, auf welchem Weg würden Sie das am liebsten tun, ...

- per Brief,
- telefonisch,
- über das Internet, z. B. per E-Mail oder
- würden Sie am liebsten persönlich vorsprechen?

- kein Bedarf mich an den Bundestag zu wenden

---

14a. Man kann sich auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages über Petitionen informieren, diese mit der eigenen Unterschrift unterstützen und in einem Internetforum diskutieren.

Wie finden Sie es, dass man sich auf den Internetseiten des Bundestages über Petitionen informieren kann? Finden Sie das ...

- sehr gut,
  - gut,
  - weniger gut,
  - überhaupt nicht gut, oder
  - können Sie das nicht beurteilen?
- 

14b. Und wie finden Sie es, dass man auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages Petitionen mit einer Unterschrift unterstützen kann? Finden Sie das ...

- sehr gut,
  - gut,
  - weniger gut,
  - überhaupt nicht gut, oder
  - können Sie das nicht beurteilen?
- 

14c. Und wie finden Sie es, dass man auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages, in einem Internetforum, über Petitionen diskutieren kann? Finden Sie das ...

- sehr gut,
  - gut,
  - weniger gut,
  - überhaupt nicht gut, oder
  - können Sie das nicht beurteilen?
-



15. Nutzen Sie zuhause, am Arbeitsplatz oder anderswo das Internet?

- ja
- nein

---

Filter: an Befragte, die 15. »ja« – Block 16a.-19a.

16a. Und jetzt noch einmal ganz allgemein zu den verschiedenen Möglichkeiten, politisch oder sozial aktiv zu sein, sei es im Internet oder auf herkömmlichem Weg. Welche der folgenden Möglichkeiten haben Sie schon einmal genutzt?

Haben Sie sich schon mal ...

(max. 2 Nennungen)

- im Internet an einer Unterschriftensammlung beteiligt,
- haben Sie sich schon mal auf herkömmlichem Weg an einer Unterschriften  
sammlung beteiligt, oder
- haben Sie das noch nie getan?

---

17a. Haben Sie sich schon mal ...

(max. 2 Nennungen)

- im Internet, z. B. einem Internetforum an einer politischen Diskussion beteiligt,
- haben Sie sich schon mal auf herkömmlichem Weg an einer öffentlichen  
politischen Diskussion, z. B. einer Podiumsdiskussion oder einem Bürgerdialog  
beteiligt, oder
- haben Sie das noch nie getan?

---

18a. Haben Sie sich schon mal ...

(max. 2 Nennungen)

- über das Internet an Radio, Fernsehen oder Zeitung gewendet, weil Sie Ihre  
Meinung äußern wollten,
  - haben Sie sich schon mal auf herkömmlichem Weg an Radio, Fernsehen oder  
Zeitung gewendet, oder
  - haben Sie das noch nie getan?
-

19a. Haben Sie sich schon mal ...

(max. 2 Nennungen)

- über das Internet an Personen aus Politik oder Verwaltung gewendet, weil Sie Ihre Meinung äußern wollten,
- haben Sie sich schon mal auf herkömmlichem Weg an Personen aus Politik oder Verwaltung gewendet oder
- haben Sie das noch nie getan?

---

Filter: an Befragte, die 15. »nein« und k.A. – Block 16b.-19b.

16b. Und jetzt noch einmal ganz allgemein zu den verschiedenen Möglichkeiten, politisch oder sozial aktiv zu sein. Welche der folgenden Möglichkeiten haben Sie schon einmal genutzt?

Haben Sie sich schon mal ...

- an einer Unterschriftensammlung beteiligt, oder
- haben Sie das noch nie getan?

---

17b. Haben Sie sich schon mal ...

- an einer öffentlichen politischen Diskussion, z. B. einer Podiumsdiskussion oder einem Bürgerdialog beteiligt, oder
- haben Sie das noch nie getan?

---

18b. Haben Sie sich schon mal ...

- an Radio, Fernsehen oder Zeitung gewendet, weil Sie Ihre Meinung äußern wollten, oder-
- haben Sie das noch nie getan?

---

19b. Haben Sie sich schon mal ...

- an Personen aus Politik oder Verwaltung gewendet, weil Sie Ihre Meinung äußern wollten, oder
- haben Sie das noch nie getan?

---

20. Und haben Sie schon mal ...

- an einer Demonstration teilgenommen, oder
  - haben Sie das noch nie getan?
-



## B. Wie alt sind Sie?

- 16 bis 20 Jahre
- 21 bis 24 Jahre
- 25 bis 29 Jahre
- 30 bis 34 Jahre
- 35 bis 39 Jahre
- 40 bis 44 Jahre
- 45 bis 49 Jahre
- 50 bis 59 Jahre
- 60 bis 69 Jahre
- 70 Jahre und älter

## C. Was ist Ihr Familienstand ?

- verheiratet ..... -> F.
- verheiratet, aber getrennt lebend ..... -> D.
- ledig..... -> D.
- geschieden ..... -> D.
- verwitwet ..... -> D.
- eingetragene Lebenspartnerschaft..... -> F.

## D. Wohnen Sie mit einem/r Lebensgefährten/-in zusammen?

- ja
- nein

## F. Welchen Schulabschluss haben Sie selbst?

- Hauptschulabschluss (Volksschule) ..... -> H.  
(Ost: frühere 8-klassige Schule)
- Mittlere Reife/Realschulabschluss ..... -> H.  
(Fach-/Handelsschulabschluss oder sonstiger  
mittlerer Abschluss)  
(Ost: frühere 10-klassige polytechnische Oberschule/POS)
- Abitur/Hochschulreife/Fachhochschulreife, ..... -> G.  
(Ost: frühere 12-klassige erweiterte Oberschule/EOS)
- haben Sie keinen Schulabschluss, oder ..... -> H.
- sind Sie noch in der Schule? ..... -> F2.





- F2. Und welchen Schulabschluss streben Sie an?
- Hauptschulabschluss, .....-> E.
  - Mittlere Reife/Realschulabschluss oder.....-> E.
  - Abitur/Hochschulreife/Fachhochschulreife?.....-> E.

- G. Haben Sie ein abgeschlossenes Studium an einer Universität, Hochschule oder Fachhochschule?
- ja.....-> H1
  - nein.....-> H.

- H. Haben Sie eine abgeschlossene Lehre oder Ausbildung?
- ja
  - nein

- H1. Haben Sie darüber hinaus eine abgeschlossene Lehre?
- ja
  - nein

- K. Sind Sie zur Zeit berufstätig?
- ggf. nachfragen: - voll beschäftigt.....-> K1.
- teilzeit beschäftigt .....-> K1.
  - in Kurzarbeit.....-> K1.
  - Elternzeit/Mutterschutz .....-> K1.
  - arbeitslos, in Umschulungsmaßnahme .....-> L.
  - arbeitslos, ohne Umschulungsmaßnahme .....-> L.
  - Rente, Pension, Vorruhestand .....-> L.
  - in Ausbildung/(Hoch-)Schule .....-> E.
  - in Anlernausbildung .....-> E.
  - im beruflichen Praktikum .....-> E.
  - im Berufsvorbereitungsjahr .....-> E.
  - Wehr-/Zivildienst.....-> E.
  - nicht berufstätig/Hausfrau/Hausmann.....-> E.

- K1. Halten Sie Ihren Arbeitsplatz ...
- für sicher oder
  - für gefährdet?



L. Sind (Rentner/Arbeitslose: waren) Sie ...

- Arbeiter/-in ..... -> E.
  - Facharbeiter/-in ..... -> E.
  - Meister/-in ..... -> E.
  - Angestellte/-r ..... -> L2.
  - Beamter/Beamtin ..... -> L3.
  - Richter/-in ..... -> E.
  - Soldat/-in ..... -> E.
  - Landwirt/-in (selbständig) ..... -> E.
  - Selbstständig ..... -> E.
  - Hausfrau/Hausmann ..... -> E.
  - hatte noch nie einen Beruf ..... -> E.
- (!!! INT: NUR HAUPTTÄTIGKEIT !!!)

L2. Ist/war das eher ...

- eine einfache, ..... -> E.
- eine gehobene oder ..... -> E.
- eine leitende Tätigkeit? ..... -> E.

L3. Gehören/ten Sie zum ...

- einfachen Dienst,
- mittleren Dienst,
- gehobenen Dienst oder
- höheren Dienst ?

E. Wie viele Personen leben insgesamt in Ihrem Haushalt, Sie selbst mit eingeschlossen ?

- 1 ..... -> Z1.
- 2 ..... -> E1.
- 3 ..... -> E1.
- 4 ..... -> E1.
- 5 und mehr ..... -> E1.

E1. Wie viele Personen in Ihrem Haushalt sind 16 Jahre und älter?

- 1
  - 2
  - 3
  - 4
  - 5 und mehr
- 

Z1a. Haben Sie die deutsche Staatsbürgerschaft?

INT: BEI DOPPELTER STAATSBÜRGERSCHAFT IMMER NACHFRAGEN:  
WENN EINE DAVON DIE DEUTSCHE IST, JA

- ja
  - nein
  
  - k. A./weiß nicht
- 

Z2. Wurden Sie in Deutschland geboren?

- ja
  - nein
- 

Z4a. Sind Ihre Eltern im Gebiet des heutigen Deutschland geboren?

- ja, Mutter und Vater
  - nur Mutter
  - nur Vater
  - nein
- 

Y1. Über wie viele verschiedene Telefonnummern sind Sie zuhause erreichbar,  
Handy und Fax einmal ausgenommen?

(INT: Kein Handy!!!)

- 1
  - 2
  - 3
  - 4
  - 5 und mehr
-



Y2. Ist bei Ihnen durch amtlichen Bescheid eine Behinderung festgestellt worden oder haben Sie einen entsprechenden Antrag gestellt?

- ja (Behinderung festgestellt oder Antrag gestellt)
- nein

---

A. Geschlecht des Befragten.

- männlich
- weiblich

---

U. Herzlichen Dank für das Gespräch.

---





**Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) berät das Parlament und seine Ausschüsse in Fragen des technischen und gesellschaftlichen Wandels. Das TAB ist eine organisatorische Einheit des Instituts für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) des Forschungszentrums Karlsruhe in der Helmholtz-Gemeinschaft. Das TAB arbeitet seit 1990 auf der Grundlage eines Vertrags zwischen dem Forschungszentrum Karlsruhe und dem Deutschen Bundestag und kooperiert zur Erfüllung seiner Aufgaben seit 2003 mit dem FhG-Institut System- und Innovationsforschung (ISI), Karlsruhe.**



BÜRO FÜR TECHNIKFOLGEN-ABSCHÄTZUNG  
BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG

Neue Schönhauser Str. 10  
10178 Berlin

Fon +49(0)30/28 491-0  
Fax +49(0)30/28 491-119

[buero@tab.fzk.de](mailto:buero@tab.fzk.de)  
[www.tab.fzk.de](http://www.tab.fzk.de)



**Forschungszentrum Karlsruhe**  
in der Helmholtz-Gemeinschaft