

Ulrich Riehm  
Knud Böhle  
Ralf Lindner

## Elektronische Petitionssysteme

Analysen zur Modernisierung  
des parlamentarischen  
Petitionswesens in Deutschland  
und Europa



## Elektronische Petitionssysteme

## 35 Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag

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

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

Ulrich Riehm  
Knud Böhle  
Ralf Lindner

# Elektronische Petitionssysteme

Analysen zur Modernisierung  
des parlamentarischen  
Petitionswesens  
in Deutschland und Europa



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 978-3-8360-8135-1

© Copyright 2013 by edition sigma, Berlin.

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Umschlaggestaltung: Joost Bottema, Stuttgart.

Druck: Rosch-Buch, Scheßlitz

Printed in Germany

---

# INHALT

---

VORWORT	9
---------	---

---

ZUSAMMENFASSUNG	11
-----------------	----

---

I. EINLEITUNG	33
1. Thematischer Hintergrund	33
1.1 Petitionen	34
1.2 Elektronische Petitionen	36
2. Anknüpfungspunkte und neue Fragestellungen	37
3. Danksagungen	39

---

II. MODERNISIERUNG DES PETITIONSWESENS IN DEUTSCHLAND	41
1. Rechtliche Grundlagen, allgemeine Entwicklung und Ansehen des Petitionswesens in Deutschland	43
2. Das Petitionswesen auf gesamtstaatlicher Ebene	45
2.1 Das Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages	45
2.2 Die Reform von 2005 und die weiteren Modernisierungsschritte	51
2.3 Langfristige Entwicklung des Petitionsaufkommens	58
2.4 Soziale Herkunft, politisches Engagement und Internetaktivität der Petentinnen und Petenten	62
2.5 Zulassung Öffentlicher Petitionen	68
2.6 Mitzeichnung von Öffentlichen Petitionen	73
2.7 Diskussionsforen zu Öffentlichen Petitionen	81
2.8 Öffentliche Ausschusssitzungen	96
2.9 Erfolg von Petitionen	98
3. Petitionswesen auf Ebene der Bundesländer	108
4. Fazit	114

---

III. MODERNISIERUNG DES PETITIONSWESENS IM VEREINIGTEN KÖNIGREICH	119
1. Bedeutung und rechtliche Grundlagen des Petitions- und Ombudswesens	119

1.1	Geschichtlicher Überblick	120
1.2	Verfassungsrechtliche Grundlagen	123
2.	Das Petitionswesen auf gesamtstaatlicher Ebene	125
2.1	Das Petitionswesen des Westminster-Parlaments	126
2.2	E-Petitionsangebote der Britischen Regierung	134
3.	Das Petitionswesen auf regionaler Ebene: Beispiel Schottland	149
3.1	Petitionen beim Schottischen Parlament	150
3.2	Nutzung des Petitionswesens	151
3.3	Das Petitionsverfahren beim Schottischen Parlament	153
3.4	E-Petitionen beim Schottischen Parlament	158
4.	Die Ombudsinstitutionen	165
4.1	Kontext des britischen Ombudswesens	166
4.2	Parliamentary and Health Service Ombudsman	167
4.3	Scottish Public Services Ombudsman	171
4.4	Local Government Ombudsman	173
5.	Fazit	175
<hr/>		
IV.	MODERNISIERUNG DES PETITIONSWESENS IN EUROPA	181
1.	Petitionswesen der europäischen Parlamente	183
1.1	Petitionsverfahren und Funktionen	187
1.2	Bürgernähe, Öffentlichkeit und Internet	194
1.3	Differenzierungen und Typisierungen	211
2.	Ombudsstellen und Petitionsstellen der Parlamente im Vergleich	216
2.1	Das Profil der Eingabestellen	216
2.2	Das Petitionsaufkommen der Eingabestellen	218
2.3	Bürgernähe, Öffentlichkeit und Internet	219
3.	Fazit	228
3.1	Konstellationen der Modernisierung	228
3.2	Modernisierung durch Informationstechnik	231
3.3	Das deutsche Petitionssystem im europäischen Vergleich	231
<hr/>		
V.	GESTALTUNGS- UND ENTWICKLUNGSOPTIONEN	233
1.	Öffentliche Petitionen des Deutschen Bundestages weiter verbessern	233
1.1	Zulassungsverfahren reformieren	234
1.2	Regelungen der Mitzeichnung verbessern	236
1.3	Zweck und Ausgestaltung der Diskussionsforen klären	238

1.4	Medienvielfalt berücksichtigen	241
1.5	Verfahrenstransparenz erhöhen	243
1.6	Beteiligung an Petitionen ausweiten	246
1.7	Wahl einer geeigneten Petitionsstelle unterstützen	248
1.8	Terminologie klären – Petitionsstatistik aktualisieren	250
1.9	Ressourcen- und Personalbedarf	251
2.	Weiter gehende Entwicklungsoptionen	251
2.1	Petitionen grundsätzlich zur Veröffentlichung zulassen	252
2.2	Ein Ombudsmann für Petitionen der »res privata«	253
2.3	Petitionen als Element direktdemokratischer Verfahren weiterentwickeln	255
3.	Weitere Forschungsperspektiven	258
<hr/>		
VI.	LITERATUR	261
1.	In Auftrag gegebene Gutachten	261
2.	Weitere Literatur	261
<hr/>		
VII.	ANHANG	273
1.	Erläuterungen zur europaweiten Erhebung	273
1.1	Datenerhebung	273
1.2	Grenzen der schriftlichen Befragung	276
1.3	Indikatorenbildung	276
2.	Tabellenverzeichnis	280
3.	Abbildungsverzeichnis	282



---

## VORWORT

Petitionen an die Volksvertretungen sind ein relativ schwaches Verfahren der Bürgerbeteiligung und des Interessen- und Rechtsschutzes für Einzelne oder Gruppen der Bevölkerung, da Petitionsinstanzen (z. B. parlamentarische Petitionsausschüsse) grundsätzlich nicht mit den Mitteln und Befugnissen ausgestattet sind, um die Umsetzung ihrer Beschlüsse durchzusetzen. Mehr als eine entschiedene Empfehlung an die Exekutive können sie nicht aussprechen.

Trotzdem lohnt eine intensive Beschäftigung mit diesem Thema, da die herkömmliche Form der Petition vielerorts seit einigen Jahren einen institutionellen Wandel – teilweise durch den Einsatz des Internets induziert – durchläuft und dabei eine Aufwertung erfährt. Das gilt auch für die Petitionsstellen und Petitionsverfahren der Parlamente, die im Mittelpunkt des vorliegenden Buches stehen.

Mittlerweile nimmt die Mehrzahl der Parlamente in Europa elektronische Petitionen – per E-Mail oder über ein Onlineformular – entgegen. In diesen Fällen ist die Verfahrensinnovation noch gering, da lediglich ein zusätzlicher Einreichungsweg angeboten wird. Eine weitreichendere Veränderung des Petitionsverfahrens und des Petitionssystems ergibt sich erst, wenn das Potenzial des Internets für mehr Transparenz, Partizipation und Deliberation genutzt wird. Die Petitionsverfahren sehen dann etwa die Veröffentlichung von Petitionen, Petitionsbescheiden und ergänzenden Materialien, die elektronische Mitzeichnung zur Unterstützung einer Petition und die Diskussion von Petitionen in dafür eigens eingerichteten Onlineforen vor. E-Petitionssysteme, die eine solchermaßen erweiterte Funktionalität bieten, findet man bisher nur vereinzelt.

Das Schottische Parlament und der Deutsche Bundestag haben diesen Weg einer weitreichenden Verfahrensinnovation eingeschlagen. Dabei zeigt sich deutlich, dass die technische Modernisierung mit einem institutionellen Wandel zusammengeht, der teilweise intendiert, teilweise ungeplant vonstattengeht. So wurde die Möglichkeit der elektronischen Mitzeichnung von Petitionen an den Bundestag mit einem Quorum verknüpft, das bewusst eingesetzt wird, um die Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens zu erweitern. Denn bei der Erfüllung des Quorums wird die betreffende Petition in einer öffentlichen Sitzung des Petitionsausschusses, die auch als Videoaufzeichnung im Internet dokumentiert wird, verhandelt. Im Fall der 2005 vom Deutschen Bundestag eingerichteten Diskussionsforen ist die Intention weniger klar erkennbar. Jedenfalls wurde damit bei Petenten und interessierten Bürgern die Erwartung auf Berücksichtigung der Diskussionsinhalte im Petitionsverfahren geweckt – oder sogar auf direkte Interaktion mit den Mitgliedern des Petitionsausschusses.

Zweifelsohne ist die aufgrund der Verfahrensänderungen erhöhte öffentliche Sichtbarkeit des Petitionswesens, die zur stärkeren Präsenz und Resonanz von Petitionen in der Öffentlichkeit geführt hat, selbst Teil des institutionellen Wandels. Die Bedeutung von Petitionen als Instrument der politischen Partizipation – über die Behandlung von Einzelschicksalen hinaus – wurde aufgewertet.

Versteht man E-Petitionsplattformen als politische Innovation, dann ist auch anzuerkennen, dass die Diffusion dieser Innovation kein Selbstläufer ist und es günstiger politischer Konstellationen bedarf, um einen solchen Wandel des Petitionswesens auf den Weg zu bringen.

In Schottland war die besondere Ausgangslage Anfang des neuen Jahrhunderts eine euphorische Aufbruchstimmung bei der Gründung eines eigenen schottischen Parlaments. Dazu kamen ein weitverbreiteter Internethype verbunden mit einer Betonung der demokratischen Potenziale des Internets sowie ein günstiges Zusammenwirken akademischer Forschung und politischer Interessen.

In Deutschland traf eine an Demokratiereformen interessierte politische Mehrheit im Deutschen Bundestag auf die aktive Unterstützung maßgeblicher Personen in der Verwaltung des Deutschen Bundestages. Beide Gruppen fanden im schottischen Modell nicht nur ein konkret ausgearbeitetes Vorbild, sondern man konnte sogar die schottische Software und Serverdienstleistung mehr oder weniger direkt übernehmen. Beide »Leuchtturmprojekte« zeichnen sich im Übrigen durch eine anhaltende Innovationsfreudigkeit aus und finden Beachtung bei anderen Parlamenten, ohne dass diese gleich auf breiter Front den Vorreitern folgen würden.

Günstig für die Innovation »E-Petition« ist auch, dass sie die herkömmlichen parlamentarischen und repräsentativen Verfahren nicht infrage stellt. Kritiker sehen deshalb darin nicht mehr als eine neue partizipatorische Spielwiese, die von grundsätzlicheren Reformen des Politikbetriebs im Sinne einer Stärkung der Beteiligungsrechte der Bürger – auch mit Unterstützung des Internets – ablenkt. Auch zu dieser Diskussion möchte dieses Buch einen Beitrag leisten.

Die vorliegende Studie basiert auf einer Untersuchung, die das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) auf Anregung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Auftrag des Ausschusses für Bildung-, Forschungs- und Technikfolgenabschätzung unter dem Titel »Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa« durchgeführt hat. Der Abschlussbericht (Riehm et al. 2011) wurde für diese Buchpublikation überarbeitet und aktualisiert.

Berlin und Karlsruhe, Dezember 2012

Ulrich Riehm, Knud Böhle, Ralf Lindner

---

## ZUSAMMENFASSUNG

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

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

---

## ELEKTRONISCHE UND ÖFFENTLICHE PETITIONEN

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

Eine zweite Bedeutung von »elektronischer Petition« bezieht sich auf im Internet veröffentlichte Petitionen. Diese müssen nicht unbedingt elektronisch eingereicht worden sein. Zwar mag die elektronische Einreichung einer Petition die spätere elektronische Veröffentlichung und Nutzung fördern, der Einreichungsprozess

und das anschließende Petitionsverfahren sind in Bezug auf die Nutzung des Internets aber prinzipiell unabhängig voneinander zu sehen.

Betrachtet man nur die ins Internet eingestellten Petitionen, kann man zwischen einer passiven oder rezeptiven und einer aktiven oder interaktiven Nutzungsvariante unterscheiden. Im ersten Fall sind die Petition und gegebenenfalls auch der Petitionsbescheid lediglich nachlesbar. Im zweiten Fall kommen interaktive und kommunikative Möglichkeiten des Internets, die in einem elektronischen Petitionssystem implementiert sind, hinzu. Das können z.B. die Mitzeichnung einer Petition im Internet, die elektronische »Werbung« für eine Petition, die Kontaktaufnahme mit dem oder der Petentin oder die öffentliche Diskussion von Petitionen in Onlineforen sein.

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

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

---

## MODERNISIERUNG DES PETITIONSWESENS IN DEUTSCHLAND

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

### ÖFFENTLICHE PETITIONEN DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

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

Betrachtet man den Zuspruch zur E-Petitionsplattform, dann kann man die Öffentlichen Petitionen nur als Erfolgsmodell bezeichnen. Der Anteil der elektronisch eingereichten Petitionen beim Deutschen Bundestag stieg seit 2006 von 17

auf 34 % im Jahr 2011. Besonders attraktiv aber scheinen für die Bürger die Öffentlichen Petitionen zu sein, denn ihr Anteil unter den eingereichten Petitionen stieg von 5 auf 24 %. Insgesamt wurden von September 2005 bis Ende 2011 mehr als 4 Mio. Mitzeichnungen für etwa 2.750 Öffentliche Petitionen sowie mehr als 200.000 Diskussionsbeiträge gezählt.

Es bleibt aber richtig, was sich schon bei den ersten Analysen des Petitionsaufkommens beim Deutschen Bundestag vor vier Jahren abgezeichnet hatte, dass nämlich die elektronischen und die Öffentlichen Petitionen eher die herkömmlichen verdrängen, als dass sie zu einem Zuwachs an Petitionen insgesamt führen. Ein Zuwachs, der auf den Faktor »Internet« zurückzuführen wäre, ist derzeit nicht festzustellen.

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

#### ZULASSUNG ÖFFENTLICHER PETITIONEN

Die Öffentlichen Petitionen an den Deutschen Bundestag unterliegen einem besonderen Zulassungsverfahren. Die Kriterien der Zulassung sind umstritten und führen in den Nutzerforen der E-Petitionsplattform zu kritischen Diskussionen, in denen die Intransparenz dieses Verfahrens und die niedrige Zulassungsquote beklagt werden. Etwa 60 % der befragten Einreicher von Öffentlichen Petitionen im Jahr 2009 konnten die Begründung für die Nichtzulassung nicht nachvollziehen. Von 4.039 zur Veröffentlichung eingereichten Petitionen wurden 2010 nur 559, das sind 13,8 %, als Öffentliche Petition zugelassen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Gut 50 % der nichtzugelassenen Öffentlichen Petitionen sind Mehrfachpetitionen, also Petitionen, die in gleicher oder ähnlicher Weise schon gestellt wurden. 8 % wurden nicht zugelassen, da sie für eine öffentliche Diskussion als ungeeignet eingestuft wurden, ähnlich viele, weil sie als offensichtlich erfolglos eingeschätzt wurden oder unsachlich waren bzw. von falschen Voraussetzungen ausgingen (6 %). Nur wenige wurden nicht als Öffentliche Petitionen zugelassen, weil es sich bei ihnen um persönliche Bitten und Beschwerden handelte (1,5 %), sie den sozialen Frieden gefährden (0,7 %) oder die internationalen Beziehungen negativ beeinflussen könnten (0,5 %). Nicht als Öffentliche Petition zugelassene Einreichungen werden allerdings im herkömmlichen, nichtöffentlichen Verfahren behandelt.

## MITZEICHNUNG VON ÖFFENTLICHEN PETITIONEN

Nach der Veröffentlichung einer Petition kann diese im Internet innerhalb von vier Wochen unterstützend mitgezeichnet und in einem Onlineforum diskutiert werden. Mehr als 4 Mio. Mal wurden die etwa 2.750 Öffentlichen Petitionen zwischen September 2005 und Ende 2011 mitgezeichnet. Allerdings sind es ganz wenige Petitionen, die eine entsprechende Aufmerksamkeit in der (Internet-)Öffentlichkeit erzielten, sodass sie auch viele Mitzeichnungen erhielten. Der Mittelwert der Mitzeichnungen pro Öffentlicher Petition lag für den Zeitraum 2005 bis 2010 bei etwa 1.170 Mitzeichnungen. Aber 85 % aller Öffentlichen Petitionen erhielten in diesem Zeitraum weniger als 1.000 Mitzeichnungen, nur neun (0,4 %) erreichten auf elektronischem Weg mehr als 50.000 Mitzeichnungen. Der Maximalwert der Onlinemitzeichnungen lag bei 134.015. Dies ist im Übrigen für Massenpetitionen kein Spitzenwert: Bereits in den 1950er und 1960er Jahren gab es Petitionen mit einigen Hunderttausend Unterschriften.

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

Die Mitzeichnungsmöglichkeit elektronischer Petitionen hat allerdings bei den Petenten und in der Öffentlichkeit zu dem Missverständnis geführt, dass das Erreichen des Quorums von 50.000 Mitzeichnungen über den Erfolg oder Misserfolg einer Petition entscheiden würde. Dies ist nicht der Fall. Nichtöffentliche und Öffentliche Petitionen werden unabhängig von der Anzahl der Mitzeichnungen prinzipiell gleich behandelt.

Mit dem Erreichen des Quorums von 50.000 Mitzeichnungen wird den Mitgliedern des Petitionsausschusses sowie den Petenten die Möglichkeit geboten, auf einer öffentlichen Ausschusssitzung das Petitionsanliegen zu erörtern. Die öffentlichen Ausschusssitzungen wurden sowohl von den Petenten als auch den Parlamentariern sehr positiv aufgenommen. Es finden jährlich etwa fünf Sitzungen statt, bei denen je fünf bis zehn Öffentliche Petitionen behandelt werden.

## DISKUSSIONSFOREN FÜR ÖFFENTLICHE PETITIONEN

Ein weiterer innovativer Bestandteil der Petitionsreform von 2005 sind die Diskussionsforen, die zu jeder Öffentlichen Petition eingerichtet werden. Mehr als 200.000 Beiträge wurden von einigen 10.000 Teilnehmern seit 2005 geschrieben. Diskussionsbeiträge können durch die registrierten Teilnehmer unmittelbar in ein Forum gestellt werden. Die vom Petitionsausschuss durchgeführte Moderation greift bei Regelverstößen durch Ermahnungen, gegebenenfalls auch durch Löschungen ein. Gravierende Regelverstöße sind allerdings eher selten.

In den Befragungen der verschiedenen Petentengruppen wurde die Einrichtung von Foren prinzipiell von der großen Mehrheit begrüßt und positiv bewertet. Auch die Inhalte der Foren wurden – auf Basis einer Inhaltsanalyse von 19 ausgewählten Diskussionsforen – als überwiegend informativ und sachlich eingeschätzt. Dies entspricht wiederum den Ergebnissen der Befragungen von Petenten und Nutzern der E-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages. Von Letzteren hielten in der Befragung 2009 91 % die Diskussion in den Foren für informativ und 87 % für sachlich.

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

## ERFOLGSBEWERTUNGEN ZUM PETITIONSVERFAHREN

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

Die Tätigkeitsberichte des Petitionsausschusses für die letzten Jahre geben auf die Frage nach dem Erfolg von Petitionen die Antwort, dass ein Drittel bis die Hälfte der Vorgänge im weiteren Sinne positiv erledigt wurden. Dazu zählten 2011 etwa 34,2 % der abschließend behandelten Vorgänge, die durch Rat, Auskunft, Verweisung und Materialübersendung erledigt wurden, 6,2 %, bei denen dem Anliegen entsprochen wurde, und 2,4 %, die an die Bundesregierung überwiesen wurden.

Die Einschätzungen der Petenten sind diesbezüglich negativer. Nur rund ein Drittel der Befragten Petenten war nach Abschluss des Verfahrens mit der Bearbeitung ihrer Petition durch den Deutschen Bundestag zufrieden. Etwa in einer ähnlichen Größenordnung wurde der Aussage zugestimmt, dass sich die Einreichung der Petition »alles in allem« gelohnt habe. Nur 20,7 % der Petenten mit

herkömmlichen Petitionen und 15,2 % der Petenten mit Öffentlichen Petitionen hatten den Eindruck gewonnen, dass der Bundestag sich für ihr Anliegen engagiert habe.

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

#### **MODERNISIERUNG DER PETITIONSVERFAHREN DER BUNDESLÄNDER**

Parlamentarische Eingabestellen gibt es bei allen Landtagen bzw. Bürgerschaften der Bundesländer. Vier Bundesländer verfügen zusätzlich über einen parlamentarischen Bürgerbeauftragten. Insgesamt gehen bei den Landtagen jährlich ähnlich viele Petitionen ein – etwa 20.000 – wie beim Bundestag. Die Bedeutung der Petitionsverfahren auf der Ebene der Bundesländer sollte also nicht unterschätzt werden.

Die Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages haben bei den Petitionsausschüssen der Landtage Aufmerksamkeit geweckt und in vielen Fällen Reformaktivitäten ausgelöst. Bei fast allen Volkvertretungen der Länder kann man mittlerweile Petitionen elektronisch einreichen.

Öffentliche Petitionen in Anlehnung an das Modell des Bundestages (mit Mitzeichnung und Diskussionsforen) gibt es momentan nur im Stadtstaat Bremen (seit Januar 2010) und in Rheinland-Pfalz (seit März 2011). Generell gibt es ein großes Interesse an den Erfahrungen des Bundestages mit Öffentlichen Petitionen, aber keinen Automatismus für die Übernahme dieses Modells. Einige Ausschüsse führen fallweise öffentliche Sitzungen mit der Beteiligung von Petenten durch.

---

#### **MODERNISIERUNG DES PETITIONSWESENS IM VEREINIGTEN KÖNIGREICH**

Das Petitionswesen des Vereinigten Königreichs ist aufs Engste mit der Genese des englischen Parlamentarismus verbunden. Zwar hat dieses Eingabe- und Be-

teiligungsverfahren seit dem Mittelalter aufgrund veränderter historischer Konstellationen und politisch-institutioneller Bedingungen deutlich an Bedeutung eingebüßt. Seit gut zehn Jahren erfreut sich das Petitionswesen Großbritanniens jedoch neuer Aufmerksamkeit. Auf allen politischen Systemebenen sind Reformen des Petitionswesens umgesetzt worden oder befinden sich gegenwärtig in der Diskussion. Trotz großer Unterschiede in den jeweiligen politisch-institutionellen Zielsetzungen und der konkreten Umsetzung ist der Einsatz des Internets als gemeinsames Merkmal der aktuellen Modernisierungsbemühungen augenfällig.

## **DAS PETITIONSWESEN DES WESTMINSTER-PARLAMENTS**

Im Unterschied zur gängigen Praxis in Europa können Petitionen an das Westminster-Parlament nicht direkt von den Bürgern eingebracht werden, sondern nur von gewählten Abgeordneten. Dies bedeutet, dass sich ein Petent zunächst an ein Mitglied des Parlaments (MP) – in der Regel der jeweils zuständige Wahlkreisabgeordnete – wenden muss, damit dieser die Petition in das Parlament einbringt (sogenannter »MP-Filter« oder »Sponsorshipmodell«).

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

Im Mittelpunkt der Kritik an diesem Verfahren steht die weitgehende Folgen- und Wirkungslosigkeit des Petitionsverfahrens. Reformvorschläge werden seit 2005 in den Ausschüssen des Parlaments diskutiert. Angestrebt wird eine bessere Integration des Petitionsverfahrens in die parlamentarischen Prozesse und eine größere öffentliche Aufmerksamkeit, u. a. durch Einführung eines elektronischen Petitionssystems sowie durch Debatten über besonders interessanter Petitionen in der Westminster Hall des Parlaments bzw. bei Erreichung eines Quorums auch im Plenum. Der MP-Filter soll, so die überwiegende Meinung der Abgeordneten, nicht angetastet werden. Auch die Wiedereinführung eines Petitionsausschusses wird mehrheitlich nicht gefordert. Die Reformbestrebungen sind allerdings ins Stocken geraten bzw. wurden 2011 durch ein neues E-Petitionsangebot der Regierung vorerst beiseite gedrängt. Offensichtlich ist das Parlament im Verhältnis zur Exekutive zu schwach, um einen eigenen Weg der Modernisierung des Petitionswesens durchzusetzen.

## **DAS E-PETITIONSSYSTEM DES PREMIERMINISTERS 2006 BIS 2010**

Das E-Petitionsangebot »Downing Street No. 10« wurde im November 2006 eingerichtet und kurz vor den Neuwahlen des britischen Parlaments im

Mai 2010 deaktiviert. Die Nutzer konnten auf der E-Petitionsplattform ihre Anliegen einreichen, veröffentlichen und Unterschriften sammeln. Um eine per E-Mail übermittelte Antwort der Regierung zu erhalten, musste der Petent zuletzt ein Quorum von mindestens 500 elektronischen Mitzeichnungen erreichen.

Das E-Petitionsangebot beim Premierminister war mit Blick auf die Nutzungszahlen ausgesprochen populär. Zwischen Dezember 2006 und Januar 2010 wurden über 67.000 E-Petitionen eingereicht. Die davon zugelassenen Eingaben erhielten insgesamt beachtliche 11,8 Mio. elektronische Mitzeichnungen. Rund 7% der E-Petitionen gelang es, das Quorum von 500 Unterschriften zu erreichen. Eine Petition erlangte 1,8 Mio. Unterstützer.

Kritisiert wurde die fehlende Integration der E-Petitionen in exekutive Entscheidungsroutrinen, sodass mit den Eingaben weitgehend nach Belieben verfahren werden konnte. Außerdem fügte sich das Verfahren nahtlos in die Politik der damaligen Regierung ein, die Machtkonzentration beim Premierminister zu verstärken und die öffentliche Meinung durch direkte Wählerkommunikation gezielt zu beeinflussen. Problematisch erschien auch, dass von vielen Bürgern irrtümlicherweise die E-Petition mit Quorum als ein direktdemokratisches Beteiligungsversprechen interpretiert werden konnte. Dazu kam, dass eine öffentliche Debatte über das Für und Wider einer Petition im Rahmen der E-Petitionsplattform nicht vorgesehen war.

#### **DAS E-PETITIONSSYSTEM BEI »DIRECT.GOV« SEIT 2011**

Im August 2011 wurde ein völlig überarbeitetes E-Petitionssystem der britischen Regierung freigeschaltet. Dieses neue Angebot unterscheidet sich in drei zentralen Punkten von jenem der Vorgängerregierung: Erstens ist das E-Petitionssystem auf einer Website der gesamten Regierung ([epetitions.direct.gov.uk](http://epetitions.direct.gov.uk)) und nicht auf jener des Premierministers ([www.number10.gov.uk](http://www.number10.gov.uk)) angesiedelt. Damit wird unterstrichen, dass die gesamte Regierung Adressat der Eingaben ist. Zweitens wurde ein sehr hohes Quorum von 100.000 elektronischen Mitzeichnungen eingeführt, bei dessen Erreichung die E-Petition Gegenstand einer Parlamentsdebatte werden kann. Das Quorum von 500 Mitzeichnungen im Vorgängersystem, bei dessen Erreichung grundsätzlich ein Bescheid an Petent und Mitzeichner erging, entfiel im neuen System zunächst ersatzlos. Im Oktober 2012 wurde ein zweites Quorum von 10.000 Mitzeichnungen eingeführt, bei dessen Überschreitung die Regierung eine öffentliche Antwort auf die E-Petition formuliert. Drittens wird eine formale Anbindung des regierungseigenen E-Petitionssystems an ein ebenfalls neues parlamentarisches Prozedere etabliert.

Werden die Nutzungszahlen des ersten Jahres dieses E-Petitionsangebots als Bewertungsmaßstab herangezogen, ist das neue System ausgesprochen erfolgreich: Allein im ersten Jahr wurden 36.000 E-Petitionen eingereicht, wovon etwas mehr als die Hälfte den formalen Vorgaben entsprach und somit zur Mitzeich-

nung freigeschaltet wurde. Die erreichte Zahl der Mitzeichnungen fällt nicht weniger beeindruckend aus. So wurden innerhalb des ersten Jahres rund 6,4 Mio. Onlineunterschriften gesammelt. Insgesamt überschritten bis Anfang August 2012 zehn E-Petitionen das Quorum von 100.000 Mitzeichnungen, die schließlich im Unterhaus debattiert wurden.

Obleich es für eine abschließende Einschätzung gegenwärtig noch zu früh ist, erscheinen eine Reihe von Aspekten des neuen Angebots zumindest diskussionswürdig. Dies bezieht sich insbesondere auf den Umstand, dass im ersten Jahr des Angebots über 99,9 % aller E-Petitionen – also all jene, die unter dem Quorum von 100.000 Mitzeichnungen verbleiben – keine weitere formale Berücksichtigung, weder aufseiten der Regierung noch im Unterhaus, finden. Und auch für den bislang sehr kleinen Anteil aller E-Petitionen, die die Voraussetzung für eine Parlamentsdebatte erfüllen, besteht keine Garantie, dass sie tatsächlich aufgerufen werden. Auf diese Kritik reagierte die Regierung und führte ein zweites Quorum von 10.000 Mitzeichnungen ein, bei dessen Überschreitung eine öffentliche Antwort der Regierung formuliert wird. Trotz dieser Neuregelung dürften weit über 95 % aller E-Petitionen ohne offizielle Reaktion seitens der Regierung verbleiben. Insgesamt ist aus Sicht der Petenten und ihrer Unterstützer das Verfahren institutionell ausgesprochen schwach ausgestattet.

## PETITIONEN AN DAS SCHOTTISCHE PARLAMENT

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

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

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

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

Die Zahl der beim Petitionsausschuss des Schottischen Parlaments eingereichten Petitionen lag in den letzten drei Parlamentsjahren bei durchschnittlich 60 pro Jahr – mit sinkender Tendenz. Ausnahmslos alle Petitionen werden im Internet veröffentlicht. Etwa 90 % der Petitionen werden elektronisch per E-Mail eingereicht. Der Anteil der Petenten, der auch den E-Petitioner für die Mitzeichnung und öffentliche Diskussion nutzt, ist von zunächst 20 auf mittlerweile 100 % angestiegen. Etwa 30 % der Petitionen erhalten mehr als 100 Mitzeichnungen.

Überhaupt finden eine kontinuierliche, auch durch wissenschaftliche Evaluationen unterstützte Überprüfung des Erreichten und ein andauerndes Bemühen um weitere Verbesserungen statt. So wurde Mitte 2012 die veraltete und schlecht in das Parlamentssystem integrierte Software des E-Petitioners durch ein moderneres und besser integriertes System ersetzt. Die Petenten werden ferner aufgefordert, auch durch Videos, die der Öffentlichkeit über das Internet zur Verfügung gestellt werden, das Anliegen ihrer Petition zu verdeutlichen. Der Ausschuss informiert die Öffentlichkeit über einen Blog und nutzt auch soziale Netzwerke wie Facebook. Er beschränkt sich in diesen Aktivitäten aber keineswegs auf das Internet und andere moderne Kommunikationstechnologien, sondern führt beispielsweise Ausschusssitzungen außerhalb der Hauptstadt durch und kooperiert in seiner Öffentlichkeitsarbeit mit ausgewählten Gesellschaftsgruppen und Institutionen.

## OMBUDSSTELLEN IM VEREINIGTEN KÖNIGREICH

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

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

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

Die Nutzung des PHSO-Angebots ist durchaus beachtlich. In ihrem letzten Jahresbericht (2011/2012) gibt die Organisation an, über 23.800 Anfragen erhalten zu haben. Aber nur bei 421 Beschwerden wurde eine detaillierte Untersuchung vorgenommen.

Bei einem Vergleich des parlamentarischen Petitionswesens Deutschlands mit dem Großbritanniens ist nicht nur der dort prinzipiell andersgeartete politische Institutionenaufbau zu berücksichtigen, sondern auch die Parallelität von parlamentarischem Petitions- und Ombudswesen, das auf der zentralstaatlichen Ebene

ne Deutschlands nicht vorhanden ist. Dass im britischen Kontext üblicherweise von »public petitions« gesprochen wird, unterstreicht die unterschiedliche Funktionslogik von auf Politik und Öffentlichkeit gerichteten Petitionen einerseits und den an die Ombudsinstitutionen adressierten eher persönlichen Beschwerden andererseits.

---

## MODERNISIERUNG DES PETITIONSWESENS BEI DEN EUROPÄISCHEN PARLAMENTEN

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

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

- › Bei 19 Ländern können Petitionen sowohl direkt an das Parlament als auch an eine nationale Ombudsstelle gerichtet werden.
- › Drei Länder (Deutschland, Italien und die Schweiz) kennen keine parlamentarische Ombudsstelle auf der gesamtstaatlichen Ebene, aber parlamentarische Petitionsstellen.
- › In sieben Ländern existiert nur ein nationaler Ombudsmann, und das Parlament selbst bearbeitet keine Petitionen (Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Schweden und Zypern).

## GESAMTDYNAMIK

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

Die Dynamik zeigt sich auch darin, dass in sieben weiteren Mitgliedstaaten der EU nach 1980 neue Ombudsstellen gegründet wurden. Des Weiteren ist bemerkenswert, dass zunehmend auch Petitionsmöglichkeiten unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene, wie z. B. in Großbritannien oder Norwegen, neu geschaffen

werden. Dazu kommt generell der zunehmende Einsatz digitaler Informations- und Kommunikationstechnik für die Modernisierung der Petitionssysteme.

### MODERNISIERUNG AUF EBENE DER PARLAMENTARISCHEN STELLEN

E-Mail gehört, zumindest als informeller Kommunikationskanal, schon heute zum Alltag im parlamentarischen Petitionswesen. Als Eingabekanal für Petitionen wird die E-Mail von elf Petitionsstellen bereits akzeptiert und weitere werden dazukommen. Webangebote sind weniger verbreitet. Lediglich zehn von 21 parlamentarischen Petitionsstellen verfügen über einen eigenen Internetauftritt. Bei etwa der Hälfte der Petitionsstellen besteht nur ein geringes oder gar kein Interesse, sich im Internet zu präsentieren und Angebote für Bürger und Öffentlichkeit zu entwickeln.

Bemerkenswert ist die Zahl – derzeit zehn – der Petitionsstellen, die Petitionen und/oder Entscheide im Internet öffentlich machen. Der Internetauftritt der Petitionsstellen wird hier bereits bewusst genutzt, um die Transparenz des Petitionsverfahrens zu erhöhen. Die Integration einer Mitzeichnungsfunktion oder von Diskussionsforen in elektronische Petitionssysteme ist dagegen noch selten anzutreffen. Ein System für öffentliche E-Petitionen auf gesamtstaatlicher Ebene wie in Deutschland gibt es anderswo nicht. Planungen in Litauen, Luxemburg und Portugal gehen aber in diese Richtung. In Luxemburg wurden die konzeptionellen, legalen und technischen Voraussetzungen für ein solches System dieses Jahr geschaffen, sodass mit dem Start des luxemburgischen E-Petitionssystems in der ersten Jahreshälfte 2013 zu rechnen ist.

Manche Petitionsstellen setzen nicht allein auf das Internet, sondern auf ein Maßnahmenbündel, um die Bevölkerung über das Petitionswesen zu informieren und daran zu beteiligen. Das reicht von eigenen oder in Kooperation mit Fernsehsendern produzierten Sendungen (Österreich, Tschechien) über die Unterstützung von Petitionen per SMS (Schottland) bis zum Einsatz eigener Blogs (Schottland, Frankreich). Andere Länder verzichten auf die Schriftform bei der Einreichung (etwa Portugal, Slowenien, Ungarn), verfügen über ein Netzwerk kooperierender Außenstellen im Land (Frankreich, Portugal, Slowakei) oder haben Callcenter (z. B. eine Telefonhotline für Kinder in Portugal) eingerichtet. Sie geben durch diese Maßnahmen zu verstehen, dass für die Erhöhung der Bürgernähe unterschiedliche Ansätze gleichzeitig verfolgt werden müssen, da über das Internet zwar manche Bevölkerungsgruppen sehr gut angesprochen werden können, andere aber eher nicht.

Die Frage, ob die Einrichtung eines spezialisierten Petitionsausschusses, wie der Deutsche Bundestag ihn kennt, in der Regel eine höhere Qualität des Verfahrens impliziert, kann wie folgt beantwortet werden: In Bezug auf die »formale Verbindlichkeit« des Verfahrens liegen die Gruppe »ohne Petitionsausschuss« und die Gruppe »mit Petitionsausschuss« gleichauf. Bezogen auf Bürgernähe und

Webangebot bietet die Gruppe mit Petitionsausschuss im Schnitt deutlich mehr als die Vergleichsgruppe. Wird der Einbezug der Öffentlichkeit in das Petitionssystem betrachtet, zeigt sich, dass von den sieben Petitionssystemen, bei denen der Einbezug der Öffentlichkeit von größerer Bedeutung ist, fünf über einen Petitionsausschuss verfügen. Weil Petitionssysteme mit spezialisiertem Ausschuss ein institutionelles Zentrum haben, scheinen sie tendenziell handlungsfähiger und innovativer zu sein. Dieser mögliche Zusammenhang ist keineswegs deterministisch zu verstehen, da einige Parlamente, bei denen die Petitionen in Fachausschüssen bearbeitet werden, durchaus sehr bürgernahe und technisch avancierte Petitionsplattformen, wie etwa in Portugal, aufgebaut haben.

### VERGLEICH DER PETITIONSTELLEN MIT DEN OMBUDSSTELLEN

Der Vergleich der Petitionsstellen mit den Ombudsstellen zeigt, dass Letztere wesentlich homogener sind. Der Schutz individueller Rechte und die Bearbeitung von Beschwerden zum Verwaltungshandeln stehen im Vordergrund. Die Kontrolle der Exekutive und die verbesserte Kommunikation zwischen Bürger und Staat gehören ebenso zum geteilten Selbstverständnis der Ombudsstellen. Deutlich ist ebenfalls, dass die Beteiligung der Bürger an der Politik bei den meisten Ombudsstellen nicht zu den praktisch bedeutsamen Funktionen gezählt wird.

Dass Beschwerden an die Ombudsstellen im Vergleich zu den an das Parlament gerichteten Petitionen nicht so häufig öffentliche Anliegen zum Inhalt haben und dass der Einbezug der Öffentlichkeit eher selten angestrebt wird, heißt nicht, dass »mehr Öffentlichkeit« kein Thema bei den Ombudsstellen wäre. So ist es bei den Ombudsstellen selbstverständlich, dass Entscheide und teilweise auch die Petitionstexte im Internet veröffentlicht werden und so Öffentlichkeit und Transparenz der Petitionsverfahren hergestellt werden.

Die konkrete Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens unterscheidet sich bei den verschiedenen Ombudsstellen nicht grundsätzlich. Die Unterschiede zwischen den Ombudsstellen liegen eher bei zusätzlichen Funktionen (z. B. Aufgaben der Schlichtung, Expertisen im Gesetzgebungsprozess).

Wo immer es ein Petitionswesen bei der Ersten Kammer *und* eine parlamentarische Ombudsstelle gibt, liegt das Petitionsniveau der Ombudsstelle ohne Ausnahme höher. Keine der parlamentarischen Petitionsstellen kommt über 50 Eingaben pro 100.000 Einwohner und Jahr, während etwa zwei Drittel der Ombudsstellen darüber liegen. Alle Ombudsstellen weisen einen hohen oder mittleren Grad an Bürgernähe auf. Im direkten Vergleich zwischen der Bürgernähe der Ombudsstelle und des Petitionssystems der Ersten Kammer eines Landes liegt in jedem Fall (mit Ausnahme Litauens) die Ombudsstelle vorne.

Alle Ombudsstellen verfügen heute über ein umfangreiches oder sehr umfangreiches Internetangebot. Was das Mitzeichnen von Petitionen im Internet angeht,

sind die Petitionsstellen der Parlamente aktiver. Öffentliche Onlinediskussionen werden derzeit von keiner der Ombudsstellen angeboten. Das konzeptionell – auch für Petitionsstellen der Parlamente – sehr interessante, erst im Februar 2010 eingerichtete Diskussionsangebot »Le Médiateur & vous« der französischen Ombudsstelle wurde im Zuge der Reform des französischen Ombudswesens 2011 wieder eingestellt.

## DAS DEUTSCHE PETITIONSSYSTEM IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH

Generell weist das parlamentarische Petitionswesen in Europa so viele nationale Besonderheiten auf, dass von einem dominierenden Modell nicht gesprochen werden kann. Insgesamt relativieren die vorliegenden Analysen des TAB die Auffassung, das Petitionswesen des Deutschen Bundestages sei ein Sonderfall. Die bei den europäischen Parlamenten angesiedelten Petitionssysteme weisen ein stark heterogenes Profil auf und folgen aus verschiedenen historischen Gründen keinem allgemeinen Muster.

Deutschland ist eines der wenigen Länder, das ohne parlamentarischen Ombudsmann auskommt (ebenso Italien und die Schweiz). Es ist auch eines von wenigen Ländern, das Quoren in das Petitionsverfahren eingeführt hat (ebenso Österreich, Portugal, Slowakei und Tschechien, geplant in Luxemburg). Dass persönliche Beschwerden *und* politische Anliegen wie in Deutschland zum Aufgabenspektrum einer Petitionsstelle gehören, ist dagegen keine Seltenheit. Die Mehrheit der befragten Petitionsstellen bearbeitet sowohl Eingaben im Sinne der »res publica« als auch der »res privata«.

In puncto Petitionsintensität liegt das Petitionssystem des Bundestages im Vergleich zu den Petitionssystemen anderer Parlamente auf einem der oberen Plätze. Bezieht man aber die Eingaben an die Ombudsstellen in den Vergleich mit ein, da viele Eingaben in Deutschland an den Petitionsausschuss gehen, die in anderen Ländern an die dortige Ombudsstelle gerichtet werden, liegt Deutschland eher im unteren Mittelfeld.

Bezogen auf die gesamtstaatliche Ebene ragt das System Öffentlicher E-Petitionen des Bundestages innerhalb der EU heraus. Von den Ländern, die ihr Internetangebot erweitern wollen, orientiert sich Luxemburg explizit am E-Petitionssystem des Bundestages.

Mit Blick auf die weitere Entwicklung elektronischer Petitionssysteme ist mittelfristig davon auszugehen, dass immer mehr Petenten ihre Erwartungen an dem informationstechnischen Ideal durchgängiger Nutzereinbindung, Flexibilität und Reversibilität ausrichten werden. Diese Erwartungen werden auch bei der Weiterentwicklung des E-Petitionssystems des Deutschen Bundestages zu berücksichtigen sein. In den Planungen des litauischen Parlaments wird solch einer Erwartungshaltung bereits Rechnung getragen. Es wird in Aussicht gestellt, dass die

Nutzer des Systems den Fortgang des Verfahrens verfolgen können und über den Gang des Verfahrens – über Hol- oder Bringdienste – informiert werden. Außerdem soll es möglich sein, Petitionen zu überarbeiten, zu ergänzen oder auch zurückzuziehen.

---

## **GESTALTUNGS- UND ENTWICKLUNGSOPTIONEN**

Die gegenwärtigen Reformen des Petitionswesens lassen sich in den Kontext übergreifender Entwicklungen stellen: Förderung und Ausweitung der Bürgerbeteiligung sowie ein zunehmender Einsatz des Internets in der Politik und in Parlamenten. Dabei ist bemerkenswert, dass in der Debatte um eine Vitalisierung der Demokratie bürgerorientierte Eingabe- und Beschwerdeverfahren, wozu auch E-Petitionen gezählt werden, eine durchaus prominente Erwähnung finden. Sie werden zu den die repräsentative Demokratie ergänzenden – aber nicht ablösenden – Verfahren gezählt. Diese werden charakterisiert durch eine substanzielle Bürgerbeteiligung, echte Kontrollkompetenzen und eine Legitimation, die weniger formal-demokratisch gegeben, sondern im öffentlichen Raum erlangt werden muss, was wiederum größtmögliche Transparenz voraussetzt.

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

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

## **ANSATZPUNKTE FÜR EINE VERBESSERUNG DER ÖFFENTLICHEN PETITIONEN DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES**

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

- › Die Ziele und Zwecke einzelner Verfahrensschritte sollten möglichst präzise beschrieben und nachvollziehbar der Öffentlichkeit vermittelt werden.
- › Den Petenten sollten weitgehende Mitwirkungsmöglichkeiten und Entscheidungsbefugnisse im Verfahren eingeräumt werden.
- › Öffentliche und nichtöffentliche Petitionen sollten prinzipiell gleich behandelt werden.
- › Verfahrensschritte, die nur über das Internet möglich sind, sollten möglichst vermieden werden.

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

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

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

Beim Verfahren zur Mitzeichnung wurden die bisher verwirrenden Fristregelungen für Mitzeichnung und Diskussion sowie zum Erreichen des Quorums auf einheitliche vier Wochen angeglichen. Gegebenenfalls könnte man aber auch die Fristsetzung – in gewissen Grenzen – den Petenten selbst überlassen, die dann selbst abwägen könnten, ob sie in erster Linie an einem schnellen Verfahren oder an einer umfassenden Diskussion und Mobilisierung für die Mitzeichnung interessiert sind. Außerdem könnte die schon gegenwärtig geübte Praxis, dass so-

wohl Mitzeichnungen im Internet als auch solche auf Papier oder per Fax zusammengezählt werden, in die Verfahrensgrundsätze aufgenommen werden.

Ein innovativer und im Prinzip bewährter Bestandteil der Öffentlichen Petitionen ist die obligate Einrichtung eines Diskussionsforums auf der E-Petitionsplattform. Allerdings gehen die Erwartungen der Petenten und Nutzer einerseits und der Abgeordneten andererseits, was Sinn und Zweck der Foren angeht, auseinander. Eine Klärung dieser Frage würde sicher helfen, unrealistische Erwartungen und daraus folgende Enttäuschungen zu vermeiden. Neben der Frage, ob sich auch Politiker an den Foren beteiligen sollen – was viele Bürger erwarten –, ist die Berücksichtigung der Inhalte der Diskussionen zu den Petitionen das zentrale Problem. Wenn dies Sinn und Zweck der Foren sein soll, dann müssen die entsprechenden technischen wie auch personellen Ressourcen bereitgestellt werden, um entsprechende Auswertungen zu erstellen, die im Petitionsverfahren berücksichtigt werden können. Würde man die Foren nicht nur in der Mitzeichnungsphase, wie es derzeitige Praxis ist, sondern während des gesamten Petitionsverfahrens offen halten, könnten sowohl vonseiten der Öffentlichkeit und der Unterstützer einer Petition als auch vonseiten der Politik aktuelle die Petition betreffende Fragen im Diskussionsforum aufgegriffen werden. Auch diesem Vorschlag wird man nur folgen können, wenn die dafür notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

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

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

Nur teilweise erfolgreich war die Einführung der Öffentlichen Petitionen für die Gewinnung von Bevölkerungsgruppen, die sich bisher nur in einem geringen Maße mit Petitionen an den Bundestag gewandt hatten. Es ist zwar gelungen, auch Jüngere für das Petitionieren zu gewinnen, aber weiterhin sind die Petenten überwiegend männlich, außerordentlich gut gebildet sowie politisch engagiert. Wollte man die Beteiligung am Petitions geschehen ausweiten, sollte man sich nicht nur auf das Internet beschränken. Einige andere Maßnahmen sollen bei-

spielhaft genannt werden: Bevölkerungsgruppen, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, könnten in ihrer Sprache angesprochen werden. Die obligatorische Schriftlichkeit der Eingabe könnte überdacht werden. In Kooperation mit Bürgerbüros, öffentlichen Bibliotheken, Schulen, Vereinen oder Medien könnte man versuchen, den für viele weit entfernten Berliner Petitionsausschuss näher an die Menschen und in die Regionen zu bringen.

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

#### WEITER GEHENDE ENTWICKLUNGSOPTIONEN

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

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

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

Natürlich müssten Aspekte des Persönlichkeits- und Datenschutzes berücksichtigt werden. Dies könnte dadurch geschehen, dass die Petenten selbst entscheiden, ob

sie ihre Petition als öffentliche oder nichtöffentliche behandelt sehen wollen. Darüber hinaus könnte oder müsste man die eventuell in Petitionen aufgeführten personenbezogenen Angaben, insbesondere Namen, generell anonymisieren.

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

Zum Dritten könnte sich das Petitionswesen als ein Element direktdemokratischer Verfahren weiterentwickeln. Solche gibt es bisher auf Bundesebene – mit Ausnahme des Artikels 29 GG zur Neugliederung des Bundesgebietes – nicht. Die Einführung von Quoren in das Petitionsverfahren, die 2005 erfolgte (50.000 Mitzeichnungen für die Behandlung einer Petition in einer öffentlichen Ausschusssitzung), und die geplante, vermutlich aber in dieser Legislaturperiode nicht mehr umzusetzende Einführung eines weiteren Quorums von 100.000 Mitzeichnungen für die Behandlung einer Petition im Plenum mit nachfolgender Überweisung in die Fachausschüsse gehen in die Richtung direktdemokratischer Verfahren, die in den Bundesländern meist Volksinitiativen heißen. Man kann darin eine Aufwertung von Petitionen sehen. Gegen eine solche Entwicklung könnte man einwenden, dass der Charakter des Petitionsrechts als ein ausgesprochenes Individualrecht verloren gehen könnte. Das Petitionsrecht eröffnet gerade Einzelpersonen und Minderheiten einen Zugang zum Staat und zur Volksvertretung, indem es keine besonderen Anforderungen stellt.

## WEITERE FORSCHUNGSPERSPEKTIVEN

In den letzten Jahren hat sich, u. a. im Kontext der wissenschaftlichen Begleitung der Einführung von Pilotsystemen für elektronische Petitionen, eine Gruppe von Wissenschaftlern unterschiedlicher Disziplinen herausgebildet, die sich dem Thema der Veränderungen des Petitionsverfahrens durch den Interneteneinsatz und dessen Auswirkungen auf Zugänglichkeit und Leistungsfähigkeit angenommen hat. Diese Forschungsansätze sind vereinzelt, wenig vernetzt und bedürften in theoretisch-inhaltlicher wie methodisch-empirischer Hinsicht weiterer Impulse.

Wissenschaftlich lassen sich an das Thema Petitionen unterschiedliche Perspektiven anlegen:

- > eine demokratietheoretische Perspektive mit der Fragestellung, wie das Petitionswesen im Spannungsfeld zwischen repräsentativer Demokratie und plebiszitären Ansprüchen einzuordnen wäre;
- > eine parlamentsbezogene Perspektive mit der Frage nach Funktion und institutioneller Einbettung im parlamentarischen Prozess;
- > eine partizipatorische Perspektive unter der Fragestellung der Mobilisierungs- und Beteiligungsmuster bei Petitionskampagnen und deren partizipatorisches Profil im Vergleich zu anderen Beteiligungsverfahren;
- > eine deliberative Perspektive, bei der die Rolle von diskursiven Elementen im Petitionsverfahren – etwa Diskussionsforen, Anhörungen, Debatten – behandelt würde;
- > eine Perspektive der Technikinnovation, die nach der Rolle des Internets im Modernisierungsprozess fragt;
- > eine allgemeine Innovationsperspektive, die die Bedingungen erfolgreicher Modernisierungsanstrengungen im Petitionswesen in den Blick nimmt;
- > eine ländervergleichende Perspektive, unter der nach Mustern und Konstellationen im Eingabe-, Beschwerde- und Beteiligungswesen der unterschiedlichen Länder gesucht wird und die politisch-kulturelle Faktoren – etwa hinsichtlich unterschiedlicher Verständnisse der Beziehung zwischen Bürger und Staat – in den Blick nimmt.

Internationale Workshops für Wissenschaftler, Petitionspolitiker, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Parlamentsverwaltungen sowie die interessierte Öffentlichkeit und ihre zivilgesellschaftlichen Organisationen könnten dazu einen Beitrag leisten und koordinierte Forschungsschwerpunkte der EU-Kommission oder sonstiger Forschungsförderinstitutionen anregen.

Es bleibt eine offene Frage, ob ein altes Bürgerrecht – das Recht den Souverän zu petitionieren – das seine Wurzeln u. a. in absolutistischen und diktatorischen Regimen hat, befördert durch teilweise technisch induzierte Modernisierungen seine politische Bedeutung erhalten, vielleicht sogar in neuem Gewand ausbauen kann.



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

Dies geht zurück auf eine markante Innovation des Petitionswesens des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2005 – die Einführung Öffentlicher und elektronischer Petitionen.<sup>2</sup> Die Vermutung liegt nahe, dass die gesteigerte Medienwahrnehmung mit dieser Modernisierung zusammenhängt. Das TA-Projekt »Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa«, das im Auftrag des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung und auf Anregung des Petitionsausschusses durchgeführt wurde, analysiert im Einzelnen die Veränderungen des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag und betrachtet darüber hinaus den Einsatz des Internets im parlamentarischen Petitionswesen in Europa.

Der Einsatz des Internets durch politische Institutionen, für politische Zwecke und politisches Engagement wird schon so lange erprobt, weiterentwickelt und kontrovers diskutiert, wie es das Internet gibt (Riehm 2011). Phasen euphorischer Hoffnungen auf eine Stärkung der Demokratie wurden immer wieder abgelöst durch Skepsis bezüglich der demokratiefördernden Wirkungen des Internets bis hin zu Bedrohungsszenarien vom Ende jeder berechenbaren Politik in einer digitalisierten Welt, wie sie Ende 2010 in der Debatte um Wikileaks wieder zu hören waren.

- 
- 1 Im Zeitraum von 1995 bis 2008 erschienen in FAZ, FR, SZ, taz und Welt im jährlichen Durchschnitt 75 Artikel zum Thema Petition und Bundestag. 2009 waren es 201, im Jahr 2010 132 Artikel (Recherche in der Genios-Pressedatenbank im Januar 2011).
  - 2 »Öffentliche Petitionen« (großgeschrieben) bezeichnen im Folgenden die besondere Form von Petitionen des Deutschen Bundestages; »öffentliche Petitionen« (kleingeschrieben) weisen diesen Bezug zum Deutschen Bundestag nicht auf.

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

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

---

## PETITIONEN

### 1.1

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

Petitionen gehören zu den partizipativen Verfahren, bei denen die Bürger ihre eigenen Themen auf die Agenda der Politik setzen können, und sie sind ein besonders »unbürokratisches« Beteiligungsinstrument. Die formalen Vorgaben sind sehr gering und Petitionen verursachen für den Petenten kaum Kosten.

Kann man also die »Input-Seite« des Petitionsverfahrens als besonders offen und niedrigschwellig kennzeichnen, so sind die formalen Durchsetzungsmöglichkeiten sehr beschränkt. Petitionen sind im Vergleich etwa zu gerichtlichen Verfahren oder Varianten der Volksgesetzgebung eher durchsetzungsschwach. Das in

---

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

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

vielen Staaten in Verfassungen und Gesetzen verankerte Petitionsrecht garantiert zunächst nichts anderes als die Entgegennahme einer Petition und den Schutz der Petenten vor Nachteilen, die er oder sie durch eine Petition erleiden könnte. In welcher Art und Weise sich der Petitionsadressat mit den Eingaben befasst, welche Untersuchungsrechte er im Einzelnen hat, ob der Petent einen Anspruch auf einen Petitionsbescheid erheben kann oder welche Mittel dem Petitionsadressaten zur Verfügung stehen, um der Durchsetzung seiner Beschlüsse Geltung zu verschaffen, ist in den verschiedenen Ländern unterschiedlich geregelt. Die niedrigen Hürden bei der Eingabe und die geringe Durchsetzungsfähigkeit nach Abschluss des Verfahrens sind aber die beiden Eigenschaften, die allen Petitionen mehr oder weniger gemeinsam sind.

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

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

Dagegen wird gelegentlich Kritik der Art geäußert, dass es für moderne demokratische Gesellschaften unwürdig sei, wie der Bürger im Petitionsverfahren als Bittsteller dem Staat gegenüber trete, und es wird ein Petitionsrecht gefordert, bei dem der Petent dem Petitionsadressaten »auf Augenhöhe« und gleichberechtigt gegenübersteht.<sup>5</sup> Ob diese Kritik berechtigt ist, soll hier nicht weiter interessieren. Festhalten kann man aber, dass für den bittstellenden Bürger auf diesem traditionellen Wege vermittelt durch den Petitionsadressaten immer wieder Erfolge erzielt werden können. Inwieweit dieses in der Tradition der Fürsprache und der Gunsterweisung stehende Verfahren einem of-

---

5 So Teilnehmer auf einer Expertentagung der Hanns-Seidel-Stiftung am 16.11.2010 in München zum Thema »Öffentliche Petitionen und Volksinitiative«. Vgl. auch etwa Bockhofer (2004, S. 7): »Die Praxis der parlamentarischen Behandlung [...] gleicht bei solch politischen Petitionen seit 1949 einer Beerdigung zweiter Klasse«. Oder auch Röper, für den das heutige Petitionsverfahren noch weithin dem des Frühkonstitutionalismus ähnelt: »Dem Verzicht auf äußere Anforderungen (formlos) und der zeitlichen Freiheit (fristlos) entspricht die geringe Erfolgsquote (nutzlos), vor allem bei politisch brisanten (Massen-)Petitionen« (Röper 2004, S. 118).

fenen, demokratischen Rechtsstaat noch entspricht, müsste genauer untersucht werden. Gerade wenn man die Petition auch als letzten Notanker oder als Notrufsäule des einzelnen Bürgers ansieht, bei der es um Lösungen geht, bei denen Entscheidungsspielräume ausgenutzt werden, und nicht nur auf die formal korrekte Rechtsanwendung geachtet wird, mag die unbürokratische Lösungssuche weiterhin angemessen und sinnvoll sein.

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

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

---

## ELEKTRONISCHE PETITIONEN

### 1.2

Den gesellschaftlichen und politischen Veränderungsprozessen hat sich das Petitionswesen im Laufe seiner Geschichte immer wieder mehr oder weniger gut angepasst und dadurch an Attraktivität gewonnen oder auch an Bedeutung verloren. In den letzten zehn Jahren wurde zunächst ganz vereinzelt, mittlerweile in einem deutlich breiteren Ausmaß das Internet in die Petitionsverfahren mit einbezogen. Was unter einer E- oder Onlinepetition verstanden wird, welche Merkmale ein elektronisches Petitionssystem aufweist, ist dabei nicht selbstverständlich. Für ein genaues Verständnis dessen, was mit elektronischen Petitionen gemeint ist, haben sich – berücksichtigt man in erster Linie staatliche und insbesondere parlamentarische elektronische Petitionssysteme – die folgenden Unterscheidungen bewährt (Riehm et al. 2009a, S. 39 ff.):

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

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

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

---

## ANKNÜPFUNGSPUNKTE UND NEUE FRAGESTELLUNGEN 2.

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

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

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

Das TA-Projekt »Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa« knüpft an diesen Ergebnissen mit zusätzlichen und neuen Akzenten an.

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

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

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

Ein ganz neuer Schwerpunkt liegt auf dem Modernisierungsprozess des Petitionswesens bei den europäischen Parlamenten (Kap. IV). Darüber war bisher kaum etwas bekannt, obwohl die Parlamente oder die Eingabeinstitutionen, die den Parlamenten zugeordnet sind, in der überwiegenden Zahl der Fälle in den jewei-

ligen Ländern die bekanntesten und wichtigsten Anlaufstellen für die Petenten sind. Die nationalen, parlamentarischen Systeme in Europa unterscheiden sich deutlich voneinander. Entsprechend differieren auch die nationalen Petitionsverfahren. Die Affinität der Parlamente und Petitionsinstanzen zum Internet-Einsatz ist ebenfalls mehr oder weniger stark ausgeprägt. Die aktuelle Bestandsaufnahme hat Einsichten in das Wechselspiel institutioneller, politisch-kultureller und technischer Faktoren bei der Ausgestaltung moderner Petitionsverfahren in Europa gebracht.

Dieser Überblick wurde durch einzelne Länderfallstudien vertieft. Hier bot sich insbesondere Großbritannien an (Kap. III), da auf der subnationalen Ebene Schottland (Kap. III.3) als weltweit anerkanntes Vorbild für elektronische Petitionssysteme gelten kann. Dagegen werden auf der nationalen parlamentarischen Ebene des Vereinigten Königreichs entsprechende Petitionsangebote zwar diskutiert, aber eine Realisierung ist nicht absehbar (Kap. III.2.1).

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

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

---

## DANKSAGUNGEN

## 3.

Dieses Projekt hätte ohne die Kooperationsbereitschaft des Petitionsausschusses, seines Ausschussekretariats sowie der Unterabteilung Petitionen und Eingaben des Deutschen Bundestages nicht durchgeführt werden können. Für Interviews bzw. einen schriftlichen Fragebogen standen freundlicherweise zur Verfügung die Vorsitzende des Petitionsausschusses Kersten Steinke, DIE LINKE, der stellvertretende Vorsitzende des Petitionsausschusses Gero Storjohann, CDU/CSU, sowie die Obleute des Petitionsausschusses Günter Baumann, CDU/CSU, Klaus Hagemann, SPD, Stephan Thomae, FDP<sup>6</sup>, Ingrid Lieselotte Remmers, DIE LINKE, Memet Kiliç, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. An Fokusgruppensitzungen nahmen teil die Fraktionsreferenten Gisela Schurath, CDU/CSU, Agatha Rodriguez Hernández, SPD, Sandra Krienelke, FDP, Kerstin Pohnke, DIE LINKE, Oliver Feldhaus und Frietjhof Timm, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Unterabteilung Petitionen und Eingaben. Orga-

---

6 Zwischenzeitlich aus dem Petitionsausschuss ausgeschieden.

nisatorische Unterstützung und wertvolle Informationen zum Petitionsverfahren erhielt das TAB vom damaligen Leiter der Unterabteilung Petitionen und Eingaben MDg Friedhelm Dreyling, dem Leiter des Ausschussekskretariats MR Wolfgang Finger, dessen damaligen stellvertretenden Leiter RD Erwin Ludwig sowie weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Petitionsdienstes.

Den Gutachtern für dieses TA-Projekt sei an dieser Stelle für ihren großen Einsatz, die konstruktive Zusammenarbeit, die Bereitschaft zur inhaltlichen Diskussion und nicht zuletzt für die Qualität der vorgelegten Texte gedankt. Insgesamt beteiligt waren (in alphabetischer Reihenfolge): Stephen Albrecht, Nicolas Bach, Birgit Böhm, Stephan Bröchler, Tobias Escher, Johannes Fritz, Johanna Hintz, Jörg Hofmann, Nils Jonas, Herbert Kubicek, Barbara Lippa, Oliver Märker, Jessica Reiter, Jan Schank, Sophie Scholz, Beate Schulte, Roland Sturm, Matthias Trénel und Heike Walk. Die Gutachten sind im Einzelnen in Kapitel VI.1 aufgeführt.

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

Katrin Geske unterstützte das Projektteam während ihres Praktikums im TAB und Anette Rößler leistete als wissenschaftliche Hilfskraft wichtige Zuarbeiten für Kapitel III. Erste Manuskriptentwürfe wurden von Thomas Petermann kommentiert. Victoria Ruiz und Sylke Wintzer halfen bei der Endredaktion des Buchmanuskripts. Johanna Kniehase bearbeitete die Abbildungen und Grafiken und erstellte die Druckvorlage. Rainer Bohn und sein Verlagsteam der edition sigma waren erneut zuverlässige Ansprechpartner und Berater bei der Herausgabe dieses Buches. Ihnen und allen Ungenannten ebenfalls ein herzliches Dankeschön. Verbliebene Unzulänglichkeiten und Fehler sind den Autoren zuzurechnen.

---

# MODERNISIERUNG DES PETITIONSWESENS IN DEUTSCHLAND

## II.

Nach einer kurzen Einführung zur rechtlichen Ausgestaltung des Petitionswesens in Deutschland und den wesentlichen Modernisierungsschritten sowie zur Nutzung des Petitionswesens und seinem Ansehen in der Bevölkerung (Kap. II.1) wird in diesem Kapitel ausführlich auf das Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages eingegangen (Kap. II.2). Diese Darstellung beginnt mit Erläuterungen zum Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages im Allgemeinen (Kap. II.2.1). Danach wird die Reform des Jahres 2005 beschrieben, im Zuge derer Öffentliche Petitionen im Petitionsverfahren eingeführt wurden (Kap. II.2.2).

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

In den weiteren Kapiteln geht es um wesentliche Elemente des Petitionsverfahrens bei Öffentlichen Petitionen: das Zulassungsverfahren (Kap. II.2.5), die Mitzeichnung (Kap. II.2.6), die Onlineforen zur Diskussion von Petitionen (Kap. II.2.7), die öffentlichen Ausschusssitzungen zur Behandlung von Petitionen (Kap. II.2.8) und die Frage nach dem Erfolg von Petitionen nach Abschluss des Verfahrens (Kap. II.2.9). Dabei wird immer wieder auf Befragungen von Petenten und Nutzern der E-Petitionsplattform rekurriert, die im Rahmen der TAB-Untersuchungen durchgeführt wurden. Eine Übersicht über diese Befragungen gibt die Tabelle II.1. Für methodische Details siehe Riehm et al. (2011, S. 107 ff.).

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

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

TAB. II.1 BEFRAGUNGEN 2007 BIS 2009

Befragte	Erhebungsmethode	Erhebungszeit	angeschrieben, kontaktiert	Rücklauf
1 Einreicher nichtöffentlicher, herkömmlicher Petitionen	schriftlich, postalisch	Februar 2007	1.000	57 %
2 Einreicher Öffentlicher Petitionen	schriftlich, postalisch	März 2007	698	50 %
3 Nutzer der Petitionsplattform	schriftlich, online	März 2007	1.883	—*
4 Bevölkerungsbefragung	mündlich, telefonisch	November 2008	1.014	—**
5 Nutzer der Petitionsplattform	schriftlich, online	November/Dezember 2008	292	—*
6 Einreicher nichtöffentlicher, herkömmlicher Petitionen	schriftlich, postalisch	Dezember 2009	500	45 %
7 Einreicher Öffentlicher Petitionen	schriftlich, postalisch	Dezember 2009	710	30 %
8 Petenten mit nichtöffentlichen, herkömmlichen Petitionen nach Abschluss des Verfahrens	schriftlich, postalisch	Dezember 2009	367	38 %
9 Petenten mit Öffentlichen Petitionen nach Abschluss des Verfahrens	schriftlich, postalisch	Dezember 2009	601	29 %
10 registrierte Nutzer der Petitionsplattform	schriftlich, online	Dezember 2009	5.000	25 %

\* Selbstselektion der Teilnehmer der Befragung, deshalb keine Angabe zum Rücklauf möglich.

\*\* Größe der Stichprobe festgelegt, deshalb keine Angabe zum Rücklauf möglich.

Quelle: Riehm et al. 2009 u. 2011; ZebraLog 2007, 2009, 2010a, 2010b

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

---

## RECHTLICHE GRUNDLAGEN, ALLGEMEINE ENTWICKLUNG UND ANSEHEN DES PETITIONSWESENS IN DEUTSCHLAND 1.

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland enthält in seinem den Grundrechten gewidmeten Teil I den Artikel 17, der das Petitionsrecht garantiert. Die dort verwendete Formulierung »Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden« findet sich bereits fast wortgleich in der »Paulskirchenverfassung« von 1849<sup>7</sup> sowie in der »Weimarer Verfassung« von 1919. Nur am Rande mag heute noch interessieren, dass bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes die Aufnahme eines Grundrechts auf Petitionen nicht völlig unumstritten war, da es manchen damals als »antiquiert« galt (Riehm et al. 2009a, S. 50 f.).

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

Mit der Petitionsreform von 2005 wurde das Internet in das Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages eingeführt. Fast wichtiger als diese technische Innovation sind jedoch diejenigen Reformelemente, die zur Öffentlichkeit von Petitionen und zur Durchführung öffentlicher Ausschusssitzungen geführt haben (Kap. II.2.2). Die Bürgerschaft Bremens ist 2009 diesem Modell weitgehend gefolgt und weitere Bundesländer haben entsprechende Reformen in jeweils spezifischen Varianten seit dem durchgeführt oder werden dies in Zukunft tun (Kap. II.3).

Die *Erfolgsgeschichte* des Petitionswesens in Deutschland drückt sich auch in der beachtlichen und über 60 Jahre mehr oder weniger ansteigenden Nutzung durch die Bürger aus (Kap. II.2.3). Wie bekannt das Petitionswesen aber in der Bevölkerung ist, wie es genutzt wird und wie sein Ansehen ist, darüber gab es bisher erstaunlicherweise keinerlei Erkenntnisse. Erst seit einer durch das TAB initiierten Bevölkerungsbefragung, die im November 2008 durchgeführt wurde, sind hierzu Aussagen möglich:

---

7 Sie trat allerdings nie in Kraft.

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

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

Was die generelle Bekanntheit einzelner Petitionsinstanzen angeht, zeigt eine bevölkerungsrepräsentative Befragung in Österreich im Jahr 2004. Dort hatten 75 % der Bevölkerung ab 16 Jahren vom »Volksanwalt« – das ist die Bezeichnung für den österreichischen Ombudsmann oder Bürgerbeauftragten – gehört oder gelesen (IMAS 2004). Das sind 8 % mehr als in Deutschland vom Petitionsrecht überhaupt und 23 % mehr als in Deutschland vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gehört haben. Diese Werte deuten darauf hin, dass in Deutschland durchaus mehr für die Bekanntheit des Petitionswesens im Allgemeinen und für den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages im Besonderen getan werden könnte. Vergleichswerte für die Nutzung des Petitionsrechts (initiiierend und/oder mitzeichnend) liegen für England und Wales vor.<sup>8</sup> Nach dem »Citizenship Survey« aus dem Jahr 2007 hatten etwa 24 % der Bevölkerung in den letzten zwölf Monaten eine Petition gezeichnet (CLG 2008, S. 15 f.; eigene Berechnungen). Berücksichtigt man den in der Befragung nur auf das letzte Jahr begrenzten Zeitraum, während bei der Befragung der deutschen Bevölkerung ganz allgemein danach gefragt wurde, ob man schon einmal eine Petition gezeichnet oder eingereicht habe, kommt eine etwas höhere Petitionsintensität für die Bevölkerung in England und Wales im Vergleich zu Deutschland zum Ausdruck. Dieser Befund würde wiederum zu der (im Vergleich zu Österreich) geringen Bekanntheit passen. Im Folgenden wird das deutsche Petitionswesen zunächst auf der gesamtstaatlichen Ebene (Kap. II.2), danach auf der subnationalen Ebene (Bundesländer) (Kap. II.3) in den Blick genommen.

---

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

---

## DAS PETITIONSWESEN AUF GESAMTSTAATLICHER EBENE 2.

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

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages moniert in seinen Tätigkeitsberichten regelmäßig, dass es durch diese Vielfalt von Beauftragten und Eingabestellen – oft ohne klare Rechtsgrundlage und geordnete, transparente Verfahren – für die Bürgerinnen und Bürger zunehmend schwerer werde, sich zu entscheiden, an wen sie sich im Einzelfall sinnvollerweise wenden sollen (Petitionsausschuss 2010, S. 9 u. 2012, S. 10; vgl. a. Baumann 2006 sowie ifib 2010a).

Die Inanspruchnahme dieser Stellen durch die Bürgerinnen und Bürger ist dabei beachtlich. So gingen etwa im Jahr 2011 beim Wehrbeauftragten 4.864, der Beschwerdestelle bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 21.547 oder dem Verbraucherservice und der Schlichtungsstelle bei der Bundesnetzagentur rund 63.384 Verbraucheranfragen und -beschwerden ein (BaFin 2012, S. 253 ff.; Bundesnetzagentur 2012, S. 18; Wehrbeauftragter 2012, S. 66). Insgesamt kann man die Anzahl der Eingaben und Beschwerden allein bei den nationalen Beschwerdestellen und Beauftragten – ohne Berücksichtigung der Eingaben beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages – auf rund eine halbe Mio. pro Jahr schätzen, legt man die hier bereits berücksichtigten Jahresberichte und die Befragung von Eingabestellen durch ifib (2010a) zugrunde.

---

### DAS PETITIONSVERFAHREN DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES 2.1

Das gesamte Petitionsverfahren (Deutscher Bundestag 2007; Franke 1999, S. 77 ff.; Schick 1996, S. 95 ff.) kann man in vier Phasen einteilen: die Vorbereitungs-, Einreichungs-, Bearbeitungs- und Abschlussphase. Traditionell liegt die *Vorbereitungsphase* – die Formulierung eines Petitionstextes und gegebenenfalls die Sammlung von Unterschriften und die Organisation von politischer Unterstützung für die Petition – außerhalb des beim Bundestag angesiedelten Petitions-

verfahrens im engeren Sinne. Denn die Petition wird erst nach Abschluss dieser Vorbereitungsphase – gegebenenfalls mit Unterschriftenlisten – beim Ausschuss eingereicht und dann von diesem geprüft.

Anders ist dies bei elektronisch als Öffentliche Petitionen eingereichten Petitionen. Hier prüft der Bundestag die eingereichte Petition zunächst auf Zulässigkeit (Kap. II.2.5), bevor unterstützende Unterschriften unter die Öffentliche Petition gesammelt (Kap. II.2.6) und diese in einem Onlineforum diskutiert (Kap. II.2.7) werden können. Diese engere Verzahnung zwischen Vorbereitungs- und Einreichungsphase ermöglicht im Einzelfall den für die Eingangsprüfung zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Deutschen Bundestages, Vorschläge zur Formulierung eines Petitionstextes zu machen, die der Petent oder die Petentin gegebenenfalls aufgreifen können.

Die *Einreichung* von Petitionen muss immer schriftlich, kann aber per Brief, Fax<sup>9</sup> oder über ein Webformular<sup>10</sup> erfolgen. Mündliche persönliche Einreichungen zur Niederschrift oder über das Telefon sind nicht möglich.<sup>11</sup> Petitionsberechtigt ist im Übrigen, wie das Grundgesetz schon fest schreibt, »jedermann«, egal welchen Alters, welcher Nation, ob allein, in einer Gruppe oder als Organisation. Öffentliche Petitionen müssen in Deutsch, alle sonstigen Petitionen können auch in anderen Sprachen eingereicht werden.

Seit September 2012 können über das Webformular Petitionen ohne Veröffentlichung, Petitionen zur Veröffentlichung und Petition für Dritte eingereicht werden (Abb. II.1).<sup>12</sup> Für die Zulassung als Öffentliche Petition *muss* das Webformular genutzt werden, so jedenfalls die offizielle Regelung, von der im Einzelfall auch einmal abgewichen und eine nichtelektronisch eingereichte Petition als Öffentliche Petition zugelassen wird. Es mag sogar vorkommen, dass dem Petenten vorgeschlagen wird, seine Petition als Öffentliche Petition einzureichen. Generell bemüht sich der Petitionsausschuss mit seinem 80-köpfigen Ausschussdienst um einen möglichst unbürokratischen Umgang mit den Eingaben der Bürger – so der

---

9 Die sogenannte »Hebammenpetition« vom Frühsommer 2010 erhielt nicht nur 105.386 Mitzeichnungen über das E-Petitionssystem des Petitionsausschusses, sondern es gingen nach Angaben des Deutschen Bundestages auch 60.000 unterstützende Schreiben per Fax beim Petitionsausschuss ein ([www.bundestag.de/press/pressemitteilungen/2010/pm\\_1006222.html](http://www.bundestag.de/press/pressemitteilungen/2010/pm_1006222.html) [22.8.2012]).

10 Eine Einreichung per E-Mail war während des Modellversuchs »Öffentliche Petitionen« von September 2005 bis September 2008 möglich; mit der Einführung einer neuen Software im Oktober 2008 war dies nicht mehr vorgesehen.

11 Mündliche oder telefonische Einreichungen sind etwa bei den Landtagen in Mecklenburg-Vorpommern (persönlich), Rheinland-Pfalz (persönlich, telefonisch), dem Saarland (persönlich) oder Thüringen (mündlich) zulässig.

12 Vor September 2012 lautete die Unterscheidung Einzelpetition und Öffentliche Petition. Einzelpetitionen konnten sowohl über das Webformular online als auch über ein PDF-Formular offline eingereicht werden (Riehm et al. 2011, S.41). Ein solches Offlineformular wird nicht mehr angeboten.

Eindruck aus Gesprächen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ausschussdienstes.

ABB. II.1

PETITIONSPORTAL DES BUNDESTAGES: MEINE PETITION EINREICHEN

The screenshot shows the website interface for submitting petitions to the German Bundestag. At the top, there is a search bar and navigation links for 'Suche', 'Hilfe', and 'Anmelden'. The main header includes the Bundestag logo and the title 'Petitionen'. Below the header, there are navigation tabs: 'Petition einreichen', 'Petitions-Forum', 'Service und Information', and 'Kontakt'. A search input field is located to the right of these tabs.

The main content area is titled 'Meine Petition einreichen' and contains three primary options:

- Petition ohne Veröffentlichung**: A section for private petitions, described as the correct way for requests or complaints. It includes a button 'Petition ohne Veröffentlichung einreichen'.
- Petition zur Veröffentlichung**: A section for public petitions, which must meet certain prerequisites. It lists requirements such as being in the public interest, not containing personal details, and being clearly formulated. It includes a button 'Petition zur Veröffentlichung einreichen'.
- Petition für Dritte einreichen**: A section for petitions on behalf of others, requiring a power of attorney. It includes a button 'Petition für Dritte einreichen'.

On the right side, there is a 'Lesen lohnt sich!' section with a link to further information, and a 'Hilfe' section with a list of links: 'Datenschutz', 'Rechtliche Grundlagen', 'Nutzungsbedingungen', 'Richtlinie öffentliche Petitionen', '10 Punkte zum Ablauf und Inhalt des Petitionsverfahrens', 'Kann man eine Petition per E-Mail einreichen?', 'Was ist eine Einzelpetition?', and 'Was ist eine öffentliche Petition?'.

Quelle: <https://epetitionen.bundestag.de/epet/peteinreichen.???a.u.html>  
(12.11.2012)<sup>13</sup>

Zur Einreichungsphase ist noch die Prüfung auf Zulässigkeit der Eingabe zu zählen. Nicht als Petition behandelbar sind Eingaben, die u. a. nur eine Meinungsäußerung beinhalten, in denen nur um eine Auskunft ersucht wird, die beleidigenden Charakter haben oder die in die Zuständigkeit anderer Petitionsstellen (z. B. der Länderparlamente oder des Europaparlaments) fallen. Das Verfahren der Zulassung Öffentlicher Petitionen kennt besondere Regeln (Kap. II.2.5). Die meisten eingereichten Öffentlichen Petitionen werden nicht als solche zugelassen

13 Die im Folgenden zu Illustrationszwecken eingefügten Bildschirmabbildung zum Petitionportal des Deutschen Bundestages beziehen sich auf die neue Version, die seit September 2012 in Betrieb genommen wurde (Kap. II.2.2). Die durchgeführten Befragungen und Untersuchungen bezogen sich auf die zweite Softwareversion, die von Oktober 2008 bis August 2012 genutzt wurde. In Riehm et al. (2011) findet man zu dieser letzten Softwareversionen entsprechende Abbildungen.

und werden – wenn sie den *normalen* Kriterien einer Petition entsprechen – als nichtöffentliche Petition weiter behandelt. Eine Vorprüfung der Zulässigkeit wird im Ausschussdienst vorgenommen; die Entscheidungsbefugnisse liegen bei den Mitgliedern des Petitionsausschusses.

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

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

Die Petenten sind in diese Phase in der Regel nicht mehr mit einbezogen. Sie können z. B. nicht die eingegangenen Stellungnahmen der Ministerien und Behörden nochmals selbst prüfen und kommentieren, ein Recht, das z. B. im Petitionsverfahren des Thüringer Landtages sowie einiger ausländischer Parlamente (z. B. Schottland) verankert ist. Allerdings können einzelne Petenten seit der Petitionsreform von 2005 ihr Anliegen persönlich vor dem Ausschuss vertreten und Antworten auf die Fragen der Abgeordneten geben, wenn ihre Petition bereits

bei der Einreichung von mindestens 50.000 Unterschriften unterstützt oder dieses Quorum vier Wochen nach der Einreichung erreicht wurde.<sup>14</sup> Der Petitionsausschuss kann darüber hinaus auch ohne Erreichung des Quorums eine Petition in einer öffentlichen Ausschusssitzung behandeln. Diese Möglichkeit hat er in den letzten Jahren verschiedentlich genutzt. An einer öffentlichen Ausschusssitzung können nicht nur die Petenten, sondern auch Pressevertreter und die interessierte Öffentlichkeit teilnehmen. Solche öffentlichen Ausschusssitzungen fanden bisher etwa viermal im Jahr statt. In der jeweils etwa dreistündigen Sitzung wurden in der Regel ein oder zwei Themen mit den zugehörigen Petitionen behandelt (Kap. II.2.8).

Nach Abschluss der Ermittlungs- und Prüfungstätigkeit legen die Berichterstatter dem Petitionsausschuss einen Antrag zur Beschlussfassung vor. Dieser kann z. B. lauten, dass der Petition nicht entsprochen werden kann oder dass sie an die Bundesregierung als Material zur Erwägung oder zur Berücksichtigung überwiesen werden soll (Textbox sowie Kap. II.2.9.1). In diesen immer nichtöffentlich durchgeführten Sitzungen des Petitionsausschusses wird dann über die Anträge entschieden.<sup>15</sup> Anschließend werden diese an das Plenum des Deutschen Bundestages überwiesen.

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

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

---

14 Die für die Mitzeichnung und Diskussion Öffentlicher Petitionen einheitliche Frist von vier Wochen gilt seit dem 1.1.2012. Vorher musste das Quorum binnen drei Wochen erreicht werden, während für die Mitzeichnung und Diskussion insgesamt sechs Wochen zulässig war (Verfahrensgrundsätze in der Fassung vom 9.11.2011 [www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze.html) [22.8.2012]).

15 Die Behandlung von und Beschlussfassung zu Petitionen im Ausschuss erfolgt überwiegend auf Basis von Sammelübersichten. Eine Einzelberatung im Ausschuss gab es im Jahr 2011 bei 728 Petitionen. Insgesamt wurden 15.136 Petitionen abschließend behandelt (Petitionsausschuss 2012, S. 7).

tagsfraktion 2011). Ob dies allerdings noch in der laufenden Legislaturperiode umgesetzt wird, erscheint ungewiss.

#### FORMELN ZUR ABSCHLIESSENDEN ERLEDIGUNG EINER PETITION

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

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

Nach der Beschlussfassung durch das Plenum werden die Petenten schriftlich unterrichtet und bei Öffentlichen Petitionen wird der Beschluss mit der Begründung im E-Petitionssystem veröffentlicht. Im Falle von Überweisungsbeschlüssen<sup>16</sup> an die Bundesregierung schließt sich das sogenannte Annex-Verfahren an. Die Bundesregierung ist verpflichtet, über die Erledigung der Überweisungsbe-

<sup>16</sup> Überweisungsbeschlüsse kommen im Petitionsverfahren nur sehr selten vor: 2011 bei 2,4 % der abschließend behandelten Petitionen (eigene Berechnungen nach Petitionsausschuss 2012, S. 68).

schlüsse den Petitionsausschuss zu informieren. Billigt der Petitionsausschuss die Antwort, dann ist das Petitionsverfahren beendet, wird die Antwort aber als nicht ausreichend eingeschätzt, können weitere Stellungnahmen angefordert oder z. B. auch das Ministerium in den Ausschuss geladen werden.

In diesem insgesamt sehr umfangreichen, auch zeitlich ausgedehnten<sup>17</sup> und komplexen Verfahrensprozess spielt das elektronische Petitionssystem vor allem am Anfang, in der Phase der Vorbereitung und Einreichung, eine Rolle und dann erst wieder am Ende des Verfahrens, wenn die Beschlussfassung und ihre Begründung im Internet veröffentlicht werden.

---

## DIE REFORM VON 2005 UND DIE WEITEREN MODERNISIERUNGSSCHRITTE

### 2.2

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

### NEUE SOFTWARE SEIT OKTOBER 2008

Im Sommer 2007 wurde im Petitionsausschuss beschlossen, den Modellversuch Öffentliche Petitionen in den Regelbetrieb überzuführen, die u. a. durch die Evaluationen des TAB als unzureichend beurteilte schottische Software aufzugeben und durch eine durch den Bundestag beauftragte Neuentwicklung zu ersetzen. Dieses neue Softwaresystem wurde – nach einer verhältnismäßig kurzen Entwicklungs- und Testphase – am 13. Oktober 2008 in Betrieb genommen – und löste im Internet eine äußerst kritische Diskussion aus. Kritisiert wurde u. a., dass die zugrundeliegende Basissoftware ungeeignet sei und Softwareergonomie, wichtige Funktionalitäten und die Leistungsfähigkeit insgesamt zu wünschen übrig ließen. Auch die von Zebalog (2009) und ifib (2009) im Auftrag des Deutschen Bundestages Ende 2008 und Anfang 2009 durchgeführte Softwareevaluation

---

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

wies auf Schwachstellen hin, ohne den erreichten Fortschritt gegenüber der veralteten schottischen Software aus dem Modellversuch infrage zu stellen.

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

Die durchgeführten Nutzerbefragungen, Expertenevaluationen sowie Nutzertests (Zebralog 2009) wiesen insbesondere auf einen unnötig schwieriger Registrierungsprozess, harte Brüche in der Nutzerführung, Orientierungsprobleme durch uneinheitliche Anordnungen der Navigationselemente, das Fehlen einer gut integrierten, informativen Startseite, unzureichende Suchmöglichkeiten sowie überflüssige und verwirrende »Communityfunktionen«. Darüber hinaus war nicht zu erkennen, dass das neue Softwaresystem den Überblick über die Diskussionsforen und ihre Auswertung unterstützen könnte – eines der als zentral erkannten Probleme aus dem Modellversuch.

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

Durch kontinuierliche Nachbesserungen konnte der Bundestag einige Schwächen beheben, wenn auch gewisse Grundproblematiken innerhalb des vorhandenen Systems nicht zu lösen waren. Bei Spitzenlasten – Massenpetitionen mit sehr vielen Mitzeichnungen und Beiträgen im Diskussionsforum – kam es auch bei dieser Software zu Systemausfällen und extrem langen Wartezeiten, wie dies auch immer wieder bei der Software des Modellversuchs der Fall war.

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

Immerhin 1.304.000 Nutzerinnen und Nutzer hatten sich insgesamt in der Laufzeit dieser Software von Oktober 2008 bis August 2012 angemeldet.

## ANPASSUNG DER VERFAHRENSGRUNDSÄTZE ZUM 1.1.2012

Mit Beschluss vom 9. November 2011 hat der Petitionsausschuss seine Verfahrensgrundsätze sowie damit im Zusammenhang stehend die Richtlinien für die Behandlung von Öffentlichen Petitionen geändert.<sup>18</sup> Diese Änderungen traten zum 1.1.2012 in Kraft.

Eine Änderung vereinheitlicht die Frist zur Mitzeichnung (und Diskussion) auf jetzt einheitlich vier Wochen. Vorher gab es einerseits die Frist zur Erreichung des Quorums für Öffentliche Petitionen von drei Wochen und andererseits eine sechswöchige allgemeine Frist für die Mitzeichnung und Diskussion von Öffentlichen Petitionen, was eine Quelle anhaltender Missverständnisse und Verärgerung war.

Die zweite bedeutsame Änderung eröffnet nun Unterstützern Öffentlicher Petitionen die Möglichkeit, ihre Unterstützung – gegenüber der Öffentlichkeit – über ein Pseudonym kundzutun, wahren der Deutsche Bundestag in jedem Fall über die Daten der persönlichen Registrierung verfügt und diese dem Pseudonym zuzuordnen kann.

### »E-PETITIONSSOFTWARE 3.0« SEIT AUGUST 2012

Im Jahr 2010 fiel die Entscheidung, eine Neuentwicklung der E-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages auszuschreiben. Die Ausschreibung wurde am 30. September 2010 veröffentlicht, die Vergabe erfolgte Anfang 2011, die Anlaufphase der neuen Software begann am 16. August 2012, der offizielle Start wurde am 9. September 2012 durch den Bundestagspräsidenten vorgenommen.

Die Entscheidung für eine Neuentwicklung wurde begründet mit der begrenzten Leistungsfähigkeit des derzeitigen Systems und der eingesetzten Basistechnologie, die nur bedingt als geeignet angesehen wurden, zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden. Die durchaus ambitionierten Ziele der Neuentwicklung sind u. a. die Herabsetzung noch vorhandener Zugangsschwellen, die Steigerung der Anwenderakzeptanz und die Herstellung einer flexiblen und erweiterbaren Softwarearchitektur.

Die im August 2012 in Betrieb genommene Software (Basissystem) unterscheidet sich in Funktionalität und Design nur unwesentlich von der alten Software (Abb. II.1 bis II.3 sowie II.6 u. II.7) Bezüglich des Designs war man an die sehr strikten Vorgaben des »silbergrauen« Corporate Designs des Deutschen Bundestages gebunden. Außerdem wollte man den mittlerweile 1,3 Mio. angemeldeten Nutzerinnen und Nutzern (Stand August 2012) den Übergang auf das neue System nicht unnötig schwer machen.

---

18 [www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze.html) und [https://petitionen.bundestag.de/epet/service.\\$\\$\\$rubrik.richtlinie.html](https://petitionen.bundestag.de/epet/service.$$$rubrik.richtlinie.html) (23.8.2012).

Trotzdem sind einige neue Elemente besonders hervorzuheben:<sup>19</sup> Neben einer neuen Basissoftware, die besser skalierbar und flexibler einsetzbar sein soll, sind dies für die Nutzung des Systems insbesondere eine bessere Verzahnung von Petition und Petitionsforum (Abb. II.3), eine zusätzliche »hierarchische« Darstellung der Forumsbeiträge (bisher rein zeitlich angeordnet) (Abb. II.7), über die Bezugnahmen auf Beiträge besser dargestellt werden sollen, eine deutlich erweiterte und kontextsensitive Suchfunktion (Abb. II.3), eine Marginalspalte in der zusätzliche Informationen zu einer Petition untergebracht werden können. Dabei hat man Lösungen anderer Petitionssysteme aufgegriffen (etwa von petition24.de): Dies gilt z.B. für die Zeitbalken, an denen die noch verfügbare Zeit für das Sammeln von Unterschriften und die Diskussion im Forum ablesbar ist, sowie das Diagramm, das den Zuwachs an Unterschriften in der Zeit seit Freischaltung der Petition visualisiert (Abb. II.6). Eine weniger technische als verfahrensmäßige Innovation, die mit der neuen Software umgesetzt wurde, ist die Möglichkeit, Petitionen auch durch ein (vom System festgelegtes) Pseudonym zu unterzeichnen (Abb. II.6). Die Mitzeichnungslisten sind im Übrigen nur noch für angemeldete Nutzer der Petitionsplattform einsehbar. Neben diesen auf Petenten und die Öffentlichkeit bezogenen Verbesserungen gibt es auch solche für die interne Administration und Moderation des Systems, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll.

In weiteren Ausbaustufen in den nächsten Jahren sind u.a. die folgenden Erweiterungen vorgesehen:

- > Ergänzende Dokumente zu einer Petition sollen elektronisch übermittelt werden können (Upload-Funktion – bisher geht dies nur per Post),
- > die Suchmöglichkeiten sollen – auch über semantische Verfahren – weiter entscheidend verbessert werden,
- > die Nutzer der Diskussionsforen sollten die Beiträge bewerten können,
- > (teil-)automatische Verfahren der Auswertung der Diskussionsforen sollen zur Verfügung gestellt werden,
- > um mehrere Einreichungen zum gleichen Thema oder Einreichungen, für die der Bundestag nicht zuständig ist, möglichst zu vermeiden, soll eine menügeführte Entscheidungshilfe bei der Einreichung sowie eine Ähnlichkeitsprüfung von Petitionen verwirklicht werden,
- > Schnittstellen zu sozialen Netzwerken sowie eine offene Programmierschnittstelle (API) für Open Data-Anwendungen sollen etabliert werden
- > und die Zusammenarbeit im Vorfeld der Einreichung einer Petition soll mittels einer Kooperationsplattform unterstützt werden.

---

<sup>19</sup> Siehe auch <https://petitionen.bundestag.de/epet/service.???rubrik.wasistneu.html> (23.8.2012).

Neben diesen endnutzerorientierten Funktionen ist für die Unterstützung des Ausschussdienstes insbesondere die Anbindung (oder Ablösung) des internen Petitionsverwaltungs- und -bearbeitungssystem PetKom an das E-Petitionssystem vorgesehen. Außerdem wird an Workflowfunktionen zur dezentralen Petitionsbearbeitung und automatisch erzeugte Vorschläge zur Referatszuordnung gedacht.

Die Ausbauplänen zur neuen Software greifen Probleme auf, die schon länger in der Diskussion sind und auf die auch das TAB in seinen Veröffentlichungen hingewiesen hatte (etwa Riehm et al. 2009a, S.224 f. u. 249 ff.).

Die folgenden Bildschirmausschnitte zeigen den Stand vom November 2012 (Abb. II.2 bis II.3).

### PLENUMSBEHANDLUNG VON PETITIONEN BEI 100.000 UNTERSCHRIFTEN?

Jenseits dieser erstaunlichen und begrüßenswerten, insbesondere technischen Innovationsdynamik gibt es Anstrengungen, auch auf der politisch-institutionellen Ebene das Petitionswesen auszubauen, zu stärken und zu verbessern. So sieht der Koalitionsvertrag der CDU-CSU-FDP-Regierung aus dem Jahr 2009 vor, »bei Massenpetitionen [...] eine Behandlung des Anliegens im Plenum des Deutschen Bundestages unter Beteiligung der zuständigen Ausschüsse« vorzusehen (CDU, CSU, FDP 2009, S.110f.). Diese Plenumsbehandlung wäre unter Ausnutzung der Geschäftsordnung des Bundestages zwar auch gegenwärtig schon prinzipiell möglich (GOBT § 112 (2))<sup>20</sup>, kommt aber praktisch nicht vor.

Die FDP-Bundestagsfraktion hat mittlerweile ihre Vorstellungen bezüglich eines »Bürgerplenarverfahrens« konkretisiert. Danach werden Petitionen, »die innerhalb von zwei Monaten mindestens 100.000 Unterstützerunterschriften erhalten, im Plenum des Deutschen Bundestages in einer sogenannten Bürgerstunde beraten. Die Bürgerstunde ist der Aktuellen Stunde nachgebildet. Sie endet mit der Überweisung der behandelten Petition an den zuständigen Fachausschuss zur weiteren Beratung. Vom Fachausschuss wird die Petition zusammen mit einer inhaltlich begründeten Stellungnahme zurück an den Petitionsausschuss überwiesen, wo die Petition gem. Artikel 45c Grundgesetz abschließend beraten und behandelt wird« (FDP-Bundestagsfraktion 2011, S.3).

---

20 »Die Berichte [über die vom Petitionsausschuss behandelten Petitionen] werden gedruckt, verteilt und innerhalb von drei Sitzungswochen nach der Verteilung auf die Tagesordnung gesetzt; sie können vom Berichterstatter mündlich ergänzt werden. Eine Aussprache findet jedoch nur statt, wenn diese von einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages verlangt wird« (GOBT § 112 (2), [www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go\\_btg/](http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/) [23.8.2012]).

ABB. II.2

PETITIONSPORTAL DES BUNDESTAGES: EINGANGSSEITE

Suche Hilfe Anmelden

**Deutscher Bundestag** **Petitionen**

Petition einreichen Petitions-Forum Service und Information Kontakt Bitte Suchbegriff eingeben

Herzlich Willkommen im Portal des Petitionsausschusses

Jedermann hat die Möglichkeit, Bitten oder Beschwerden an den Deutschen Bundestag zu richten. Diese Petitionen können höchstpersönliche Angelegenheiten betreffen, aber auch Forderungen von allgemeiner politischer Bedeutung (z. B. Bitten zur Gesetzgebung) zum Inhalt haben.

© DBT/Kummerow

**Meine Petition**

Reichen Sie hier direkt und unkompliziert Ihre Petition ein. Dabei ist es egal, ob es sich um eine persönliche Bitte handelt oder ob Sie für ein Anliegen von allgemeinem Interesse um Unterstützung werben wollen. Es erfordert nur wenige Schritte.

Neue Petition einreichen

**Lesen, Diskutieren & Mitzeichnen**

Sie haben hier zum einen die Möglichkeit, veröffentlichte Petitionen zu verteidigen. Zum anderen können Sie mitdiskutieren und Petitionen, die Sie unterstützen wollen, elektronisch mitzeichnen.

Zum Petitions-Forum

**Aktuelle Mitteilungen des Petitionsausschusses**

Feedback-Forum

15.191 Petitionen erreichten den Bundestag im Jahr 2011

Weitere Themen

**Aktuelle Petitionen**

- Verbraucherschutz  
Kennzeichnung von Lebensmitteln auch in Brailleschrift
- Reformvorschläge in der Sozialversicherung  
Staatliche Gesundheitsversorgung
- Bundespolizei  
Äußere Merkmale nicht als Grund für Identitätskontrollen und Durchsuchungen
- Gesetzliche Krankenversicherung - Mitgliedschaft  
Wahlrecht für Studierende und Auszubildende

**Wissenswertes**

Hier finden Sie alle Informationen rund um die Themen Petitionen und Prüfungsverfahren, sowie wichtige Informationen zur Benutzung der Webseite.

Service und Information

Quelle: [https://epetitionen.bundestag.de/epet/startseite.\\$\\$\\$\\$.a.u.html](https://epetitionen.bundestag.de/epet/startseite.$$$$.a.u.html) (12.11.2012)

Bei den Oppositionsfraktionen der 17. Legislaturperiode wird derzeit eher an eine Ausweitung der öffentlichen Ausschusssitzungen gedacht, bei denen die Petenten ihr Anliegen persönlich vorbringen und sich den Fragen der Abgeordneten stellen können. Überlegt wird in diesem Zusammenhang, das Quorum von derzeit 50.000 Mitzeichnungen zu reduzieren. In der Diskussion ist des Weiteren eine besondere Petitionsplattform für Kinder und Jugendliche, denn das Petitionsrecht als »Jedermannsrecht« steht auch Kindern und Jugendlichen offen. Die Umsetzung dieser Vorhaben noch in der 17. Legislaturperiode, auch das der Mehrheitsfraktionen, gilt derzeit als fraglich.

ABB. II.3

LISTE ÖFFENTLICHER PETITIONEN UND PETITIONSDetails



Deutscher Bundestag

# Petitionen

Suche Hilfe Anmelden

---

Petition einreichen
Petitions-Forum
Service und Information
Kontakt

---

Startseite > Petitions-Forum > Petitionen in der Prüfung

## Petitions-Forum - Petitionen in der Prüfung

Petitionen in der Mitzeichnungsfrist (51) **Petitionen in der Prüfung (1074)**

Abgeschlossene Petitionen (1719)

Einträge pro Seite:

In der Prüfung seit	Titel	Id-Nr.	Mitzeichnungen	Forum
23.11.2012	+ <b>Betreuungsrecht - Medikamentöse Akutbehandlung psychisch kranker Menschen</b>	35437	472	+ 195 Beiträge
23.11.2012	+ <b>Arbeitslohn - Mindestlohn und Mindestarbeitsbedingungen im Taxigewerbe</b>	35833	219	+ 36 Beiträge
23.11.2012	+ <b>Wasserstraßenverwaltung - Reformprozess der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung aussetzen</b>	36175	4213	+ 69 Beiträge
23.11.2012	+ <b>Aufenthaltsrecht - Schutz für afghanische Mitarbeiter der Bundeswehr nach deren Abzug</b>	36695	148	+ 23 Beiträge
22.11.2012	+ <b>Straßenverkehrsordnung - Ausnahmeregelung für das Rückwärtsfahrverbot auf Autobahnen</b>	36595	174	+ 36 Beiträge

---

**Petition 36695** → zurück zur Petitions-Übersicht

**Aufenthaltsrecht - Schutz für afghanische Mitarbeiter der Bundeswehr nach deren Abzug vom 02.10.2012**

**Text der Petition**  
 Die Bundesrepublik Deutschland nimmt Personen, die in Afghanistan die deutschen Truppen unterstützt haben und die deswegen befechteten müssen, nach einem Abzug der deutschen Truppen Opfer von Racheaktionen zu werden, auf Wunsch bei einem Abzug der deutschen Truppen auf. Dies gilt insbesondere für Afghanen, die als Übersetzer für die deutschen Truppen arbeiten. Dieser Schutz bezieht sich ferner auf die engere Familie der aufzunehmenden Personen, insbesondere Ehepartner und Kinder.

**Begründung**  
 In absehbarer Zeit werden die deutschen Truppen aus Afghanistan abgezogen. Für diese deutschen Truppen haben in den Einsatzjahren eine ganze Reihe von Afghanen » weiter lesen

**Diskussionszweige (4)**

Einträge pro Seite:

Diskussionszweig	Antworten	letzter Beitrag
+ <b>Kein besonderer Schutzstatus über die Verfolgtheit hinaus, die Aufnahme im Zweifelsfall unabdingbar macht.</b> <span style="float: right;">[E]</span> Erstellt 25.10.2012 - 15:16 von Helmut Krüger	11	+ gestern - 00:22 Ralf Hoven
+ <b>Einsatz in Afghanistan ist fraglich</b> <span style="float: right;">[E]</span> Erstellt 18.11.2012 - 00:24 von staatus	1	+ gestern - 00:19 Ralf Hoven
+ <b>Re: Aufenthaltsrecht - Schutz für afghanische Mitarbeiter der Bundeswehr nach deren Abzug</b> <span style="float: right;">[E]</span> VERSCHOBEN 29.10.2012 - 07:56 von Moderation	0	+ 29.10.2012 - 07:56 Moderation
+ <b>Re: Aufenthaltsrecht - Schutz für afghanische Mitarbeiter der Bundeswehr nach deren Abzug</b> <span style="float: right;">[E]</span> Erstellt 25.10.2012 - 08:59 von rupert1159	7	+ 27.10.2012 - 20:20 engarde

**Schnellsuche**

**Petitionen**

**Titelsuche**

**Id-Suche**

**Volltextsuche**

Suchen

**Hilfe**

- + Was bedeutet parlamentarische Prüfung?
- + Was ist die Mitzeichnungsfrist?
- + Das Quorum
- + Wirkt sich die Anzahl an Unterstützern auf die Bearbeitung einer Petition aus?

**Id-Nr.**  
36695

**Download der Petition**  
 als PDF-Datei

**Hauptpetent**  
Wolfgang Leist

**Erstellungsdatum**  
02.10.2012

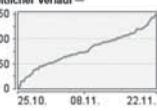
**Status in der Prüfung**

**Mitzeichnungsfrist**  
25.10.2012 - 22.11.2012

**Mitzeichnungsverlauf**

Anzahl Online-Mitzeichner  
148

**zeitlicher Verlauf** [E]



**Quorum erreicht** [E]  
Nein

Quelle: [https://epetitionen.bundestag.de/epet/petuebersicht.pruefung.\\$\\$\\$SSI.true.batchsize.10.sort.mz\\_d.a.u.html](https://epetitionen.bundestag.de/epet/petuebersicht.pruefung.$$$SSI.true.batchsize.10.sort.mz_d.a.u.html), [https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/\\_2010/\\_04/\\_14/Petition\\_11400.\\$\\$\\$a.u.html](https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2010/_04/_14/Petition_11400.$$$a.u.html) (12.11.2011)

---

## LANGFRISTIGE ENTWICKLUNG DES PETITIONSAUFGKOMMENS 2.3

Betrachtet man die Anzahl der Einreichungen von Petitionen seit der Etablierung des Deutschen Bundestages 1949, dann ist einerseits eine etappenweise, aber kontinuierliche Erhöhung des Aufkommens an Petitionen festzustellen (Tab. II.2), andererseits gibt es enorme Schwankungen über die Jahre (Abb. II.4). Diese Schwankungen sind ein Ausdruck dafür, dass das Petitionswesen auf besondere Problemlagen in der Gesellschaft reagiert und damit seine »Indikator- oder Seismografenfunktion« gut erfüllt. So lag der bisherige Spitzenwert im Jahr 1992 bei 23.960 Neueingaben, der auf die sozialen Folgeprobleme der Deutschen Einheit zurückzuführen ist. In den letzten 12 Jahren stabilisierte sich das Petitionsaufkommen zwar auf hohem Niveau (17.330 Neueingaben im Jahresdurchschnitt), konnte aber die hohen Werte der 1990er Jahre nicht mehr erreichen. Dies ist auch deshalb bemerkenswert, weil im Zuge der Einführung elektronischer und öffentlicher Petitionen befürchtet oder – je nach Standpunkt – erhofft wurde, dass durch die leichtere Eingabemöglichkeiten über das Internet das Petitionsaufkommen deutlich steigen würde. Auch wenn man nur die sieben Jahre von 2006 bis 2011 mit E-Petitionssystem berücksichtigt – und 2005 noch außer Betracht lässt, da der Modellversuch erst im Herbst begann –, zeigt sich dieser Effekt nicht. Die 17.004 jährlichen Neueingaben zwischen 2006 und 2011 liegen deutlich unter den jährlichen 19.495 Neueingaben in den 1990er Jahren.

In Abbildung II.5 wird die Veränderung der Bevölkerungszahlen berücksichtigt und die Anzahl der Neueingaben an den Deutschen Bundestag auf je 1 Mio. Personen der Bevölkerung bezogen. Die Stagnationsphase bis zur Reform von 1975 zeigt sich noch deutlicher, und der Anstieg der 1990er Jahre nivelliert sich etwas durch die hinzugekommenen Bundesbürger aus der ehemaligen DDR. Prinzipiell bleiben die Gipfel und Täler weiter sichtbar.

Neben der Anzahl der Einreichungen ist die Anzahl der Mitzeichner von Petitionen von Interesse. Erst mit dieser Zahl weiß man, wie viele Personen sich am Petitions geschehen insgesamt beteiligt haben. Die Mitzeichnung kann auf einer Unterschriftenliste, durch Beteiligung an einer Massenpetition mit eigenen Einsendungen oder durch Nutzung der Mitzeichnungsmöglichkeiten unter <https://epetitionen.bundestag.de> erfolgen. Eine Abschätzung der Größenordnung kann erst auf Basis vorliegender Einzelangaben der Petitionsstatistik seit 1976 vorgenommen werden (Tab. II.2).

TAB. II.2 EINGABEN UND BETEILIGTE PERSONEN AN PETITIONEN VON 1949 BIS 2011

Perioden	Neueingaben <sup>1</sup> pro Jahr (Mittelwerte)	beteiligte Personen <sup>2</sup> pro Jahr (Mittelwerte)	davon Mitzeich- nungen über das Internet pro Jahr (Mittelwerte)
1. Wahlperiode 1949 bis 1953	6.800	-	-
2. Wahlperiode 1953 bis 1957	8.082	-	-
3. Wahlperiode 1957 bis 1961	7.390	-	-
4. Wahlperiode 1961 bis 1965	7.498	-	-
5. Wahlperiode 1965 bis 1969	5.808	-	-
1970 bis 1974 <sup>3</sup>	8.390	-	-
<i>1. Periode bis 1974</i>	<i>7.594</i>	-	-
1975 bis 1979	14.224	62.000 <sup>4</sup>	-
1980 bis 1984	12.432	148.000	-
1985 bis 1989	12.428	279.000	-
<i>2. Periode nach der Petitions- reform 1975 bis 1989</i>	<i>13.028</i>	<i>170.000</i>	-
1990 bis 1994	20.102	634.000	-
1995 bis 1999	18.888	1.374.000	-
<i>3. Periode nach der Deutschen Einheit 1990 bis 1999</i>	<i>19.495</i>	<i>1.004.000</i>	-
2000 bis 2004	16.759	542.000	-
2005 bis 2009	18.425	917.000	430.000
2010 bis 2011	16.020	1.537.500	1.125.000
<i>4. Periode ab 2000 – Normalisie- rung und Interneteneinsatz</i>	<i>17.330</i>	<i>864.000</i>	-

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

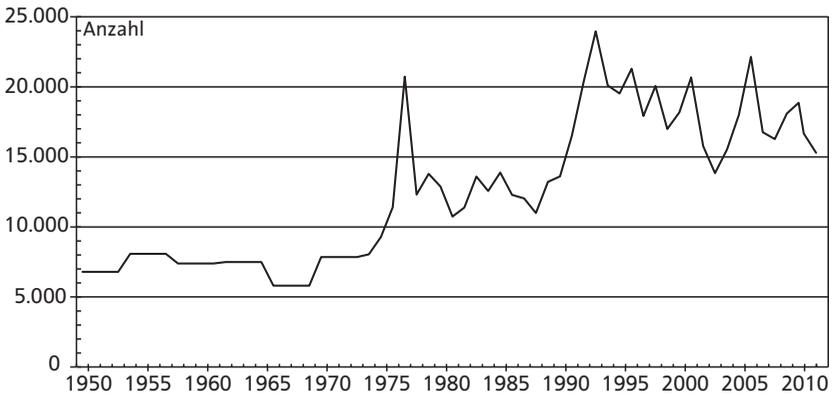
2 Für die beteiligten Personen an Petitionen, das sind Einsender und Unterzeichner von Massenpetitionen, Unterzeichner von Sammelpetitionen und (ab 2005) Mitzeichner von Öffentlichen Petitionen, liegen Angaben erst seit 1976 vor. Diese sind in der Petitionsstatistik allerdings teilweise unvollständig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

3 Ab 1970 Jahresangaben ohne Berücksichtigung der Wahlperiode.

4 Werte aus den Jahren 1976 bis 1979.

Quelle: Petitionsausschuss 1979 u. 1980 bis 2012; Riehm et al. 2009a, S. 64; interne Petitionsstatistik des Petitionsausschusses sowie eigene Berechnungen und Schätzungen

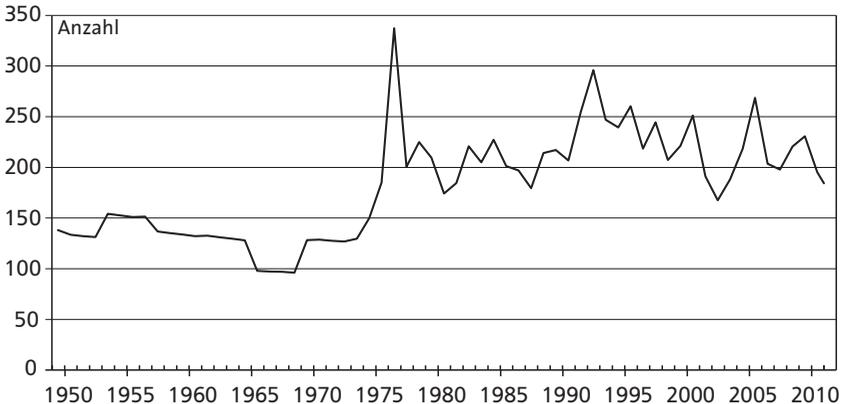
ABB. II.4 JÄHRLICHE NEUEINGABEN AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG  
VON 1949 BIS 2011



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

Quelle: Petitionsausschuss 1979, S. 47, u. 2012, S. 61, sowie eigene Berechnungen

ABB. II.5 JÄHRLICHE NEUEINGABEN AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG  
VON 1949 BIS 2011 JE 1 MIO. DER BEVÖLKERUNG



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

Quelle: Für die Neueingaben Petitionsausschuss 1979, S. 47, u. 2012, S. 61; für die Bevölkerungsangaben Statistisches Bundesamt (2012) sowie eigene Berechnungen

Auch hieraus lässt sich weitgehend parallel zu den Neueinreichungen bis zum Ende der 1990er Jahre ein deutlicher Anstieg von durchschnittlich jährlich 62.000 im Jahrfünft 1975 bis 1979 auf 1.374.000 beteiligte Personen im Zeitraum von 1995 bis 1999 feststellen. Danach erfolgte eine deutliche Abnahme auf hohem Niveau mit 542.000 zwischen 2000 und 2004 und 917.000 am Petitionsgeschehen durch Einreichung oder Mitzeichnung beteiligten Personen in den Jahren 2005 bis 2009. Der deutliche Anstieg im letzten Jahrfünft mag mit auf das E-Petitionsangebot des Deutschen Bundestages zurückzuführen sein. Immerhin 430.000 von 917.000 hatten in diesem Zeitraum im jährlichen Durchschnitt die Mitzeichnungsfunktion des Petitionsportals genutzt. In den letzten beiden Jahren, 2010 und 2011, sind die Beteiligungszahlen am Petitionsgeschehen weiter auf 1.537.500 angestiegen, was maßgeblich auf die elektronische Mitzeichnungsfunktion zurückgeführt wird. Zu bedenken ist dabei aber auch, dass die Angaben des Deutschen Bundestags hierzu nicht sehr präzise und widerspruchsfrei sind und höchstens einen Anhaltspunkt für eine Größenordnung geben können. Gleichwohl sollte man das Internetpotenzial nicht über- und die herkömmlichen Möglichkeiten nicht unterschätzen. Denn im Jahrfünft 1995 bis 1999 – noch ohne die Mitzeichnungsmöglichkeiten über das Internet – hatten sich im jährlichen Durchschnitt mit 1.374.000 fast ebenso viele Menschen beteiligt wie in den Jahren 2010 und 2011 (Kap. II.2.6).

Wie hat sich aber die Einreichung von elektronisch eingereichten und Öffentlichen Petitionen seit dem Modellversuch 2005 entwickelt? Man kann jetzt auf sechs vollständige Jahre zurückblicken, wobei die Angaben aus dem Jahr 2008 durch den Systemwechsel nur mit Vorbehalt berücksichtigt werden können (Tab. II.3). Auffallend ist, dass mit der Freischaltung des neuen Petitionssystems im Oktober 2008 sich der Anteil der elektronisch eingereichten Petitionen an allen Einreichungen im Vergleich zu den Jahren des Modellversuchs 2006 und 2007 in etwa verdoppelt hat. Er lag in den letzten drei Jahren (2009–2011) relativ konstant zwischen 33,7 und 35,7 % in den Jahren 2006–2007 bei 17,2 bzw. 17,1 %.

Besonders sticht ins Auge, dass nach Einführung des neuen Petitionssystems im Herbst 2008 der Anteil der als öffentliche Petitionen eingereichten Petitionen einen gewaltigen Sprung von 4,5 % (2006) auf 27,1 % (2009) gemacht hat, um dann wieder geringfügig auf 24 % im Jahr 2010 abzufallen.<sup>21</sup>

Eine Verdopplung bzw. fast eine Verdreifachung findet man auch beim Anteil der als Öffentlichen Petitionen zugelassenen Einreichungen: Deren Anteil lag zu Zeiten des Modellversuchs bei 1,7 bzw. 1,5 % und 2009 bei 3,7 %, 2010 bei 3,3 % und 2011 bei 4,3 %.

---

21 Für das Jahr 2011 wurde vom Petitionsausschuss die Anzahl der als Öffentliche Petition eingereichten Petitionen nicht mehr erhoben.

TAB. II.3 ELEKTRONISCHE UND ÖFFENTLICHE PETITIONEN AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG VON 2006 BIS 2011

Jahr	Neueingaben pro Jahr insgesamt		davon elektronisch eingereicht		davon als Öffentliche Petition eingereicht		davon als Öffentliche Petition zugelassen	
	absolut <sup>1</sup>	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
2006	16.766	100	2.878	17,2	761	4,5	284	1,7
2007	16.260	100	2.782	17,1	632	3,9	243	1,5
2008	18.096	100	3.710 <sup>2</sup>	20,5	1.033	5,7	306	1,7
2009	18.861	100	6.724 <sup>3</sup>	35,7	5.113	27,1	701	3,7
2010 <sup>4</sup>	16.849	100	5.780	34,3	4.039	24,0	559	3,3
2011	15.191	100	5.112	33,7	k.A.	-	649	4,3

1 Petitionsausschuss 2012, S.61

2 Petitionsausschuss 2009, S.8

3 Petitionsausschuss 2010, S.6

4 Petitionsausschuss 2011, S.6 f.

Quelle: Soweit nicht anders vermerkt für 2006 und 2007: Riehm et al. 2009a, S.222; für 2008 bis 2010: interne Petitionsstatistik des Deutschen Bundestages; Petitionsausschuss 2011, S.6 f.; für 2011: Petitionsausschuss 2012, S.7, 9 u. 61

Es deutet sich allerdings auch schon an, berücksichtigt man die insgesamt relativ stabilen Werte für 2009 bis 2011, dass die großen Steigerungsraten, die insbesondere zwischen den Jahren 2007 und 2009 zu beobachten waren, bereits der Vergangenheit angehören könnten und eine weitere sprunghafte Zunahme der Einreichungen elektronischer bzw. Öffentlicher Petitionen nicht unbedingt zu erwarten ist.

## SOZIALE HERKUNFT, POLITISCHES ENGAGEMENT UND INTERNETAKTIVITÄT DER PETENTINNEN UND PETENTEN 2.4

Nach den Befragungen der Einreicher herkömmlicher und Öffentlicher Petitionen im Jahr 2007 bestand die Gruppe der Petenten ganz überwiegend aus Männern im höheren Alter mit einer über dem Bevölkerungsdurchschnitt liegenden Bildung, die politisch besonders aktiv sind und auch das Internet stärker nutzen als der Durchschnitt der Bevölkerung. Die interessante Frage war, ob sich nach fast drei Jahren daran etwas geändert hat.

Zunächst kann man die *Einreicher herkömmlicher Petitionen* 2007 und 2009 vergleichen (Tab. II.4). In Bezug auf die sozialen Merkmale und die Merkmale

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

Vergleicht man soziale Merkmale, politisches Engagement und Internetaktivitäten der Einreicher Öffentlicher Petitionen zwischen 2007 und 2009, dann lassen sich mehrere markante Veränderungen entdecken (Tab. II.5).

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

Auf diese deutliche Altersverschiebung ist auch zurückzuführen, dass der Anteil der Hoch- bzw. Fachhochschulabsolventen von 44,7 auf 38,8 % zurückgegangen ist (Tab. II.5). Denn ein Hochschulabschluss ist in der stark angewachsenen jüngsten Altersgruppe noch gar nicht möglich. Dafür hat der Anteil der Schüler unter den Einreichern Öffentlicher Petitionen in dem betrachteten Zeitraum von 1,2 auf 4 % und der Anteil der Studenten oder sich noch in Ausbildung befindenden Personen von 9,0 auf 15,4 % zugenommen.

## **GROSSE GESCHLECHTERDIFFERENZEN**

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

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

TAB. II.4      SOZIALE MERKMALE, POLITISCHE AKTIVITÄT UND INTERNETNUTZUNG DER BEFRAGTEN EINREICHER HERKÖMMLICHER PETITIONEN 2007 UND 2009 IN %

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

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

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

**TAB. II.5 SOZIALE MERKMALE, POLITISCHE AKTIVITÄT UND INTERNETNUTZUNG DER BEFRAGTEN EINREICHER ÖFFENTLICHER PETITIONEN 2007 UND 2009 IN %**

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

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

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

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

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

Wie komplex die Zusammenhänge zwischen Geschlecht und politischer Beteiligung sind, zeigen die multivariaten Auswertungen von Bevölkerungsbefragungen zur politischen Partizipation von Steinbrecher (2009, S. 185 ff., 201 ff., 233 ff.). Eine, wenn auch geringe erklärende Rolle hat das Geschlecht bei Parteiaktivitäten, nicht aber bei Protestaktivitäten oder der Wahlbeteiligung. Dieser Einfluss des Geschlechts ist nach Steinbrecher aber nur in Westdeutschland und nicht in Ostdeutschland feststellbar. Im internationalen Vergleich zeigt Deutschland nicht nur bei der politischen Partizipation, sondern z. B. auch bei der Internetnutzung oft besonders ausgeprägte Geschlechterunterschiede, die u. a. auf eine geringere Quote berufstätiger Frauen sowie auf unterscheidbare Beteiligungsmustern von Frauen und Männern zurückgeführt werden können. So zeigt der dritte Freiwilligensurvey von 2009 im Vergleich mit den beiden vorangegangenen Untersuchungen von 2004 und 1999 konstante Unterschiede im Engagement der Geschlechter. Frauen engagieren sich für Schule, Kindergarten, Kirche, Religion, im sozialen und Gesundheitsbereich stärker als Männer, während diese etwa bei der Politik, dem lokalen Bürgerengagement sowie der beruflichen Interessenvertretung deutlich engagierter sind (BMFSFJ 2010, S. 39 f.). Wie die besonders großen Unterschiede bei den Petitionen zu erklären sind, bedürfte weiterer und komplexerer Forschungsansätze.<sup>22</sup>

## POLITISCHE BETEILIGUNG UND INTERNETNUTZUNG

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

---

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

geringer geworden. Insgesamt liegen die Einreicher Öffentlicher Petitionen 2007 wie 2009 mit ihrem politischen Engagement aber deutlich über dem Bevölkerungsdurchschnitt.

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

### PRÄFERENZEN BEZÜGLICH DES EINREICHUNGSWEGES

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

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

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

Die alternativen, derzeit nicht angebotenen Einreichungsmöglichkeiten Telefon oder persönliche Vorsprache wurden allerdings in beiden Gruppen nur von einer Minderheit präferiert. Das Telefon wurde von 4,7 % der Einreicher herkömmlicher Petitionen (dabei von 9,8 % der Nichtnutzer des Internets und von 3,1 % der Internetnutzer) und die persönliche Vorsprache von insgesamt 16,5 % als Weg der Übermittlung von Petitionen bevorzugt (dabei von 15,7 % der Nichtinternetnutzer und von 16,8 % der Internetnutzer).

Interessant ist die im Vergleich zum Telefon besondere Wertschätzung der persönlichen Vorsprache (4,7 % vs. 16,5 %). In der Bevölkerungsbefragung von 2008 zur Nutzung und zum Ansehen des Petitionswesens in Deutschland (Forschungsgruppe Wahlen 2008, S.90 ff.) trat dieser Wunsch nach persönlicher Vorsprache noch deutlicher zum Vorschein. Hier war es insgesamt mehr als jeder vierte Befragte (26,7 %), der diesen Weg für die Einreichung einer Petition präferieren würde. Dies mag ein Hinweis darauf sein, dass weitere Bevölke-

rungsgruppen über diesen Weg erreichbar wären, die derzeit unter den Petenten eher unterrepräsentiert sind. Diese Vermutung wird dadurch gestützt, dass in der Bevölkerungsbefragung von 2008 die persönliche Vorsprache für eine Petition überproportional priorisiert wird von jungen (bis 34 Jahre) Hauptschulabsolventen (mit 46,4 %), von un- oder angelernten Arbeitern (42,4 %) sowie von Personen, die die Gefahr des Verlustes ihres Arbeitsplatzes befürchten (36,3 %).

Vergleicht man abschließend die Einreicher herkömmlicher Petitionen mit den Einreichern Öffentlicher Petitionen im Jahr 2009, dann bestätigt sich im Wesentlichen, was schon 2007 sichtbar war (Riehm et al. 2009a, S.226 ff.): Der Anteil der männlichen Einreicher Öffentlicher Petitionen ist im Vergleich zu den Einreichern herkömmlicher Petitionen weiter angestiegen. Sie gehören eher zu den jüngeren Altersgruppen (bis 39 Jahre), sind stärker politisch aktiv und (natürlich) in einem deutlich stärkeren Ausmaß im Internet aktiv. Das bestätigt eine immer wieder vorgetragene These, dass der Effekt des Interneteinsatzes in Bezug auf politische Partizipation insbesondere darin besteht, dass sozial Privilegierte und politisch überdurchschnittlich Engagierte durch den Interneteinsatz in ihrem Engagement weiter gefördert werden, die sozial unterprivilegierten, bildungsfernen und weniger politisch aktiven Gruppen damit aber nicht erreicht werden (Escher 2010).

---

## ZULASSUNG ÖFFENTLICHER PETITIONEN

## 2.5

In den folgenden Kapiteln wird entlang des Petitionsverfahrens auf zentrale Verfahrensschritte eingegangen: Zulassung (Kap. II.2.5), Mitzeichnung (Kap. II.2.6) und Diskussion Öffentlicher Petitionen (Kap. II.2.7). Einige wenige Petitionen werden in einer öffentlichen Ausschusssitzung behandelt (Kap. II.2.8). Abschließend wird der Frage nach dem Erfolg von Petitionen nachgegangen (Kap. II.2.9).

Schon während des Modellversuchs war die Zulassungsquote der Öffentlichen Petitionen mit 37,3 (2006) bzw. 38,5 % (2007) nicht sehr hoch, was zu einigem Unmut unter den Petenten geführt hatte. Mit der Ablösung des schottischen Systems im Oktober 2008 durch ein eigenes Softwaresystem des Deutschen Bundestages, vielleicht auch bedingt durch ein besonders aktives Petitionsjahr im Kontext der Bundestagswahlen, sind die eingereichten Öffentlichen Petitionen im Jahr 2009 auf einen bisherigen Spitzenwert von 5.113 angestiegen – das ist das Fünffache des Wertes aus dem Jahr 2008. Gleichzeitig ist die Zulassungsquote auf fast ein Drittel der Werte aus dem Modellversuch zurückgegangen (Tab. II.6).

TAB. II.6

## ZULASSUNG ÖFFENTLICHER PETITIONEN VON 2006 BIS 2011

Jahr	eingereichte Öffentliche Petitionen		davon als Öffentliche Petition zugelassen	
	absolut	%	absolut	%
2006	761	100,0	284	37,3
2007	632	100,0	243	38,5
2008	1.033	100,0	306	29,6
2009	5.113	100,0	701	13,7
2010	4.039	100,0	559	13,8
2011	k.a. <sup>1</sup>	-	649	-

1 Die Angaben zu den eingereichten Öffentlichen Petitionen wurden vom Petitionsausschuss nicht erhoben.

Quelle: Werte für 2006 und 2007: Riehm et al. 2009a, S.222; für 2008 bis 2010: Petitionsausschuss 2011, S.6 f.; interne Petitionsstatistik des Deutschen Bundestages; für 2011: Petitionsausschuss 2012, S.9

## DIE REGELN ZUR ZULASSUNG ÖFFENTLICHER PETITIONEN

## 2.5.1

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

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

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

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

Ziffer 4 der Richtlinie führt dann weitere »Kann-Bestimmungen« für eine Nichtzulassung auf. Hierunter finden sich Kriterien, die für den Petenten oft nur schwer nachvollziehbar sind. So kann von einer Veröffentlichung abgesehen werden, wenn der Ausschuss in der Wahlperiode bereits in einer »im Wesentlichen sachgleichen Angelegenheit« entschieden hat oder eine sachgleiche Petition sich noch in der parlamentarischen Prüfung befindet. Eine Veröffentlichung kann auch unterbleiben, wenn sie offensichtlich erfolglos bleiben wird oder der Petent bereits mit Öffentlichen Petitionen an den Bundestag vertreten ist. Außerdem kann auf die Veröffentlichung verzichtet werden, wenn die »technischen oder personellen Kapazitäten« des Bundestages nicht gewährleistet sind.

---

## DATEN ZU DEN GRÜNDEN DER NICHTZULASSUNG

## 2.5.2

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

Nach den vorliegenden Auswertungen des Ausschussdienstes für das erste Quartal 2010 wurden 53 % der 1.558 nichtzugelassenen Öffentlichen Petitionen nicht zugelassen, da sie Mehrfachpetitionen darstellten (Ziffer 2.2 und 4a und b der Richtlinie). Man hofft, durch weitere Ausbaustufen des im August 2012 in Betrieb genommenen neuen E-Petitionensystems eine gewisse Abhilfe für dieses Problem zu schaffen (Kap. II.2.2). Dieses soll im Eingabeprozess eine obligatorische

Abfrage nach bereits vorhandenen, thematisch ähnlichen Petitionen enthalten. Solche »Themenchecks« gab es auch beim E-Petitionssystem des Premierministers in Großbritannien<sup>23</sup> (Kap. III.2.2). Ein ähnliches Verfahren bei [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de) soll verhindern, dass gleiche oder sehr ähnliche Fragen mehrfach an Abgeordnete gestellt werden (TAB 2010).

Es stellen sich darüber hinaus weiter gehende Fragen: Die Suche nach thematisch ähnlichen, bereits vorliegenden Petitionen wird vermutlich nur bei den Öffentlichen Petitionen erfolgen, da auch nur diese im System gespeichert sind. Die Richtlinie bezieht sich aber auf alle Petitionen, auch auf die nichtöffentlichen. Diese Bezugnahme auf nichtöffentliche Petitionen ist heute schon ein Problem, da die Begründung, es gebe bereits eine ähnliche (nichtöffentliche) Petition, vom Einreicher gar nicht nachgeprüft werden kann.

Diese Problematik tritt in ähnlicher Weise auch dann auf, wenn der Ausschussdienst nach Ziffer 2.2 der Richtlinie die eingereichte Öffentliche Petition als »gleichgerichtet« einer schon bereits vorhandenen zuordnet, wie dies in ähnlicher Weise bei Massenpetitionen geschieht. Denn die Zuordnung zu einer nicht-öffentlichen Petition ist für den Petenten nicht nachvollziehbar, weil er die nicht-öffentliche Petition nicht kennen kann und darf. Dazu kommt der Ermessensspielraum bei der Beurteilung dessen, was als gleichgerichtet oder im Wesentlichen sachgleich gilt. Der Petent hat formal keine Möglichkeiten, solche Entscheidungen zu überprüfen oder anzufechten, da die Öffentlichen Petitionen als freiwillige und zusätzliche, nicht einklagbare Leistung des Petitionsausschusses angesehen werden.

Ein weiteres Problem kann darin liegen, dass die neueingereichte Petition zwar sachgleich oder gleichgerichtet zu einer bereits vorhandenen ist, die politischen Umstände sich aber zwischenzeitlich verändert haben. So wurde beispielsweise schon in der letzten, 16. Legislaturperiode eine Öffentliche Petition gegen das Projekt Stuttgart 21 eingereicht (»Eisenbahnliegenschaftswesen – Hauptbahnhof Stuttgart«, Petition 1013, 3.132 Mitzeichnungen und 42 Diskussionsbeiträge) und zum 20. November 2008 zugelassen und befindet sich seit dem 3. Januar 2009 nun bereits im vierten Jahr in der Prüfung.<sup>24</sup> Abgesehen davon, dass die Petition in erster Linie mit dem Gesichtspunkt des Denkmalschutzes argumentiert, ist für die Bürger mit Sicherheit schwer nachvollziehbar, dass nach den Massenprotesten und dem Schlichtungsverfahren 2010 in einer politisch ganz anderen Situation keine weitere »S21-Petition« mehr zugelassen wurde.

---

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

24 [https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/\\_2008/\\_11/\\_06/Petition\\_1013.html](https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2008/_11/_06/Petition_1013.html) (24.8.2012).

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

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

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

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

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

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

Die geringen Zulassungsquoten für Öffentliche Petitionen sind aber nicht nur »objektiv« und statistisch nachweisbar, sondern werden auch von den Petenten selbst problematisiert. So befassen sich im Forum für »Weiterentwicklungsvorschläge« zwei Themenstränge mit dieser Problematik (»Willkürliche Ablehnung einer öffentlichen Petition«, »Einstellungskriterien für Petitionen«), die, was die

Zahl der Aufrufe und der Beiträge angeht, zu den aktivsten des gesamten Forums gehören.<sup>25</sup>

Diese subjektive Unzufriedenheit bildet sich auch in den vom TAB durchgeführten Befragungen von Petenten ab (Zebralog 2010a, S.42, Abb. 23). Die Einreicher Öffentlicher Petitionen wurden danach gefragt, ob sie die Begründung für die Nichtzulassung als Öffentliche Petition für nachvollziehbar halten. Sowohl 2007 als auch 2009 konnte mehr als die Hälfte der Petenten die Begründung nicht nachvollziehen, und diese Unzufriedenheit stieg von 54,7 % im Jahr 2006 auf 59,8 % im Jahr 2009 an.<sup>26</sup>

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die große Mehrheit der Einreicher nichtöffentlicher Petitionen in der Befragung im Jahr 2007, nämlich 81 %, ein Interesse an einer Veröffentlichung ihrer Petition hatten. 91 % fanden die generelle Möglichkeit der Veröffentlichung von Petitionen eher oder sehr interessant (Riehm et al. 2009a, S.230).

Das »Zulassungsproblem« scheint gegenwärtig eine der zentralen Herausforderungen der weiteren Entwicklung des Petitionswesens beim Deutschen Bundestag zu sein. Man kann davon ausgehen, dass die Größenverhältnisse auch im Jahr 2011 stabil geblieben sind: Etwa 70 % der elektronisch eingereichten Petitionen werden als Öffentliche Petitionen eingereicht; etwa 13 % der als elektronisch eingereichten Öffentlichen Petitionen werden als solche zugelassen. Dass die Daten im Jahr 2011 gar nicht mehr erhoben werden, löst dieses Problem natürlich nicht. In Kapitel V.1.1 und V.2.1 wird das Thema wieder aufgegriffen, und es werden einige Lösungsoptionen diskutiert.<sup>27</sup>

---

## MITZEICHNUNG VON ÖFFENTLICHEN PETITIONEN

## 2.6

Seit Einführung Öffentlicher Petitionen im September 2005 wurden die etwa 2.750 Öffentlichen Petitionen insgesamt über 4 Mio. Mal über das Internet mitgezeichnet (Stand: Ende 2011).<sup>28</sup> Nur 10 Petitionen haben bisher über die elek-

---

25 Dieses Forum (<https://epetitionen.bundestag.de/?board=1.0>) zum zweiten Petitionssystem des Deutschen Bundestages (2008-2012) ist mit dem Übergang auf das dritte System im August 2012 nicht mehr zugänglich, auch nicht über das Internet Archive ([archive.org](http://archive.org)).

26 Unter den befragten Petenten ist der Anteil mit nichtzugelassenen Öffentlichen Petitionen geringer (nämlich 64,3 % im Jahr 2009) als die Statistik des Bundestages ausweist (86,3 %). Dies deutet auf eine gewisse Verzerrung bei der Beteiligung an der Umfrage hin. Die tatsächliche Kritik an der Nachvollziehbarkeit der Begründung zur Nichtzulassung dürfte deshalb in Wirklichkeit noch größer sein.

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

28 Prinzipiell ist es möglich, zusätzlich zur Onlinemitzeichnungen weitere Mitzeichnungen per Fax oder auf Papier zu einer Öffentlichen Petition einzureichen.

tronische Mitzeichnungsfunktion mehr als 50.000 Mitzeichnungen erhalten (Stand: August 2012).

Die Mitzeichnung von Petitionen, die es in Form von Sammel- oder Massenpetitionen schon immer gab, dient in erster Linie dazu, für eine Petition Unterstützung zu mobilisieren und durch die Menge der Unterstützer Politik, Medien und Öffentlichkeit auf das Anliegen aufmerksam zu machen. Mit der Petitionsreform von 2005 wurde nun ein Quorum von 50.000 Mitzeichnungen eingeführt, bei dessen Erreichung eine öffentliche Ausschusssitzung unter Beteiligung der Petentin oder des Petenten durchgeführt wird. Dieses Quorum musste bis zur Änderung der Verfahrensgrundsätze zum 1. Januar 2012 (Kap. II.2.2) innerhalb von drei Wochen erreicht werden, damit der Petent oder die Petentin zu einer öffentlichen Ausschusssitzung eingeladen werden.<sup>29</sup>

Das im August 2012 eingeführte neue System ermöglicht nun auch, dass Mitzeichnungen pseudonym erfolgen können (Kap. II.2.2). Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass überwiegend die pseudonyme Mitzeichnung genutzt wird (Abb. II.6). Die Mitzeichnungslisten sind des Weiteren nur noch für registrierte und angemeldete Nutzer der E-Petitionsplattform einsehbar. Man will damit u.a. Suchmaschinen von der Indexierung von Mitzeichnungslisten abhalten.

---

## AUTHENTIFIZIERUNG UND MISSBRAUCHSGEFAHR

## 2.6.1

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

Die 2008 eingeführte Registrierung ist ein Schritt in diese Richtung. Automatisch wird dabei überprüft, ob die angegebene E-Mail-Adresse gültig und aktiv ist. Es wird des Weiteren automatisch überprüft, ob von einem Computer mehrere Mitzeichnungen erfolgen, egal mit welcher Registrierung und E-Mail-Adresse.<sup>30</sup>

---

29 Die Mitzeichnungsfrist beträgt seit dem 1. Januar 2012 vier Wochen. Damit ist die Verwirrung über die Dreiwochen- und Sechswochenfrist, die seit Beginn des Modellversuchs bestand, ausgeräumt. Das Quorum bei Öffentlichen Petitionen von 50.000 Mitzeichnungen für die Einladung zu einer öffentlichen Ausschusssitzung musste innerhalb von drei Wochen erreicht werden. Sechs Wochen konnten allerdings die Öffentlichen Petitionen mitgezeichnet und diskutiert werden. Diese Fristen betragen jetzt einheitlich vier Wochen. Bei herkömmlich eingereichten Petitionen gibt es im Übrigen überhaupt keine »Mitzeichnungsfrist« innerhalb derer das Quorum erreicht sein muss. Das liegt daran, dass herkömmlich eingereichte Petitionen normalerweise bereits mit Unterschriftenlisten eingereicht werden, während für eine Öffentliche Petition erst Mitzeichner im Internet geworben werden können, wenn diese beim Bundestag eingereicht und als Öffentliche Petition zugelassen wurde.

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

Dieser Schutz vor massenhaften Mitzeichnungen hat aber die unschöne Folge, dass Familienmitglieder vom einzigen häuslichen Computer aus nur *eine* Mitzeichnung tätigen können.

ABB. II.6

PETITIONSPORTAL DES BUNDESTAGES:  
AUSSCHNITT EINER MITZEICHNUNGSLISTE

Suche Hilfe Mein Profil Meine Nachrichten Abmelden

Deutscher Bundestag **Petitionen**

Petition einreichen Petitions-Forum Service und Information Kontakt Bitte Suchbegriff eingeben

Startseite > Petitions-Forum > Petition 35128 > Online-Mitzeichner der Petition 35128

**Online-Mitzeichner der Petition 35128** [zurück zur Petition](#)

Arbeitsvertragsrecht - Umgehung von Tariflöhnen durch Werkverträge vom 23.08.2012

**Text der Petition**  
Der Deutsche Bundestag möge Regelungen gegen die Umgehung von Tariflöhnen durch den Abschluss von Werkverträgen beschließen.

**Online-Mitzeichner (214)**

Einträge pro Seite: 10

Nr.	Mitzeichner	Datum
215	4341896	30.11.2012
214	André Müngersdorff	30.11.2012
213	Thomas Wiedemann	29.11.2012
212	324284	29.11.2012
211	365987	29.11.2012
210	Charlotte Brandner	29.11.2012
209	3071703	29.11.2012
208	989122	29.11.2012
207	4155493	29.11.2012
206	michael scholze	29.11.2012

Einträge pro Seite: 10

**Detaillübersicht**

Id-Nr. 35128

Download der Petition als PDF-Datei

Hauptpetent Stefani Steckhan

Erstellungsdatum 23.08.2012

Status in der Mitzeichnung

Mitzeichnungsfrist 14.11.2012 - 12.12.2012

Petition mitzeichnen

**Mitzeichnungsverlauf**

Anzahl Online-Mitzeichner 214 ansetzen

zeitlicher Verlauf

Quorum erreicht Nein

Quelle: [https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/\\_2012/\\_09/\\_04/Petition\\_35628.mitzeichnungsliste.\\$\\$.a.u.html](https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2012/_09/_04/Petition_35628.mitzeichnungsliste.$$.a.u.html) (12.11.2012)

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

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

---

## ANZAHL DER MITZEICHNUNGEN BEI PETITIONEN

### 2.6.2

Massen- und Sammelpetitionen hat es schon immer gegeben. Artikel 17 des Grundgesetzes macht ausdrücklich deutlich, dass Petitionen »einzeln oder gemeinsam« eingereicht werden können. So wurde etwa in der 3. Wahlperiode (1957–1961) eine Petition mit fast 300.000 Unterschriften zur Rot-Kreuz-Konvention gegen Atomwaffen oder in der 4. Wahlperiode (1961–1965) eine Petition zur Urheberrechtsform mit 500.000 Unterschriften eingereicht (Petitionsausschuss 1979, S. 47). Nach einer internen Auswertung der Bundestagsverwaltung (Vermerk vom 26.1.2005) über die Anzahl der Unterschriften bei Massen- und Sammelpetitionen zwischen dem 1. Januar 1994 und dem 15. Dezember 2004 gab es innerhalb dieses Zeitraums zehn Petitionen mit mehr als hunderttausend Unterschriften und 27 Petitionen mit mehr als 50.000 Unterschriften.

Im Oktober 2010 hatte eine Petition zur Aufnahme des Umweltschutzes in das Grundgesetz eine gewisse mediale Aufmerksamkeit erregt, die von Greenpeace mit 334.000 Unterschriften, die seit April 2007 gesammelt wurden, dem Petitionsausschuss übergeben wurden. Das Internet war und ist nicht unbedingt erforderlich, um erhebliche Unterstützerzahlen zu erreichen. Es ist sogar so, dass die Anzahl der Unterstützer bei den Massenpetitionen aus den 1950er und 1960er Jahren mit mehreren hunderttausend Unterschriften bei Öffentlichen Petitionen mit Internetunterstützung bisher noch gar nicht erreicht wurde.

Tabelle II.7 zeigt, dass die große Mehrzahl der Öffentlichen Petitionen weniger als 1.000 Mitzeichnungen erhält. In der Phase des Modellversuchs mit dem schottischen Softwaresystem waren dies 77,3 % und seit Oktober 2008 mit der bundestageeigenen Neuentwicklung sogar 87,5 % aller Öffentlichen Petitionen.

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

TAB. II.7

## MITZEICHNUNGEN VON ÖFFENTLICHEN PETITIONEN

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

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

\*\* Anzahl der Mitzeichnungen nach petition24.de (20.11.2010). Dabei gibt es leichte Abweichungen in Bezug auf die zugrunde gelegten Petitionen. Petition24.de gibt 1.990 Öffentliche Petitionen an, davon 1.911 in der parlamentarischen Prüfung bzw. abgeschlossen. Der Deutsche Bundestag zeigt zum Abrufdatum 20. November 2010 unter <https://epetitionen.bundestag.de> insgesamt 1.996 Öffentliche Petitionen, davon 1.920 in der parlamentarischen Prüfung bzw. abgeschlossen.

Quelle: Für das alte (schottische) Softwaresystem von September 2005 bis September 2008 [www.demokratieonline.de/modules/content/liste.php?Zeichnung=18](http://www.demokratieonline.de/modules/content/liste.php?Zeichnung=18) (20.11.2010). Der Petitionsausschuss 2009, S.9, gibt leicht abweichende Werte an: 1.144.859 Mitzeichnungen bei 667 Öffentlichen Petitionen. Für das neue System von Oktober 2008 bis Oktober 2010 <https://epetitionen.bundestag.de>, <http://petition24.de> (20.11.2010) mit eigenen Berechnungen

Die sehr geringe Zahl an Öffentlichen Petitionen mit mehr als 50.000 (elektronischen Mitzeichnungen) steht einer Auffassung entgegen, die lautet, dass es nicht mehr als einiger »Klicks« bedürfte, um für eine Petition das geforderte Quorum oder zumindest eine beachtliche Anzahl von Mitzeichnungen zu erreichen.<sup>31</sup> Der Petent, wenn er Mitzeichnungen unter seine Petition sammeln will, muss diese zunächst in geeigneter Weise in der Öffentlichkeit bekannt machen. Ist dies gelungen, muss die Aufmerksamkeit der Interessierten geweckt werden, und diese

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

müssen bereit sein, Zeit aufzuwenden und aktiv zu werden, um die Petition zu unterstützen. All dies ist, trotz E-Mail und sozialer Netzwerke à la Facebook, kein Selbstläufer. Für die eigentliche Zeichnung muss der oder die Interessierte beim Petitionsportal des Deutschen Bundestages registriert sein. Erfahrenen Internetnutzern, die solche Registrierungen gewohnt sind, wird dies in der Regel keine Schwierigkeiten bereiten. Unerfahrene Nutzerinnen und Nutzer dagegen sind, wie die Tests des TAB in Zusammenarbeit mit ZebraLog gezeigt haben (ZebraLog 2009) und wie man aus Diskussionen mit Petenten und den einschlägigen Foren weiß, immer wieder daran gescheitert. Nach der Registrierung muss die entsprechende Petition gefunden und über die Liste der Mitzeichnungen dann tatsächlich per Mausclick gezeichnet werden. Per E-Mail wird man zusätzlich über die erfolgte Mitzeichnung informiert. Bei einer versehentlichen Zeichnung oder einem Sinneswandel ist im Übrigen eine Rücknahme jederzeit während der sechswöchigen Zeichnungsfrist möglich.<sup>32</sup>

Bisher lag der maximale Wert der Onlinemitzeichnung einer Petition bei 134.015 (bei der Petition gegen die sogenannte Internetsperre »Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten« aus dem Jahr 2009). Welche Petition wird als nächstes diesen »Rekord« brechen?

Vor allem stellt sich aber die Frage, ob die Größenordnung von hunderttausend Mitzeichnungen schon das Maximum ist, was vom Bundestagssystem für Öffentliche Petitionen bewältigt werden muss? Vermutlich nein. Petitionen mit mehreren Hunderttausend oder gar Millionen Mitzeichnungen sind vor dem Hintergrund der deutschen (s. o.) oder auch ausländischer Erfahrungen (etwa in Großbritannien, Kap. III.2.2 sowie Riehm et al. 2009a, S. 151 ff.) vorstellbar. Oder man denke an ein Szenario, in dem sich eine einflussreiche, mitgliederstarke Organisation (z. B. der ADAC) und eine auflagen- und mobilisierungsstarke Zeitung (z. B. die Bild-Zeitung) zusammenschließen, und eine Öffentliche Petition an den Bundestag initiieren. Millionen von Unterschriften – z. B. unter eine Petition gegen die mögliche Einführung einer PKW-Maut – sind dann durchaus möglich. Der Bundestag ist jedenfalls gut beraten, Vorsorge für einen solchen »Massenansturm« zu treffen und die Rechnerkapazitäten seiner E-Petitionsplattform entsprechend auszuliegen.

---

## BEWERTUNGEN DURCH DIE PETENTEN

### 2.6.3

In allen durchgeführten Befragungen von Petenten ergab sich eine hohe Zustimmung zur internetgestützten Mitzeichnung. Die hohen bis sehr hohen Zustimmungsraten zur Mitzeichnungsfunktion lagen zwischen 77,3 und 99,3 %

---

32 Zur kontroversen Debatte über »clicktivism« siehe u. a. Karpf (2010), Shulman (2009), White (2010)

(Tab. II.8). Dabei bewerteten die Einreicher Öffentlicher Petitionen dieses Merkmal höher als die Einreicher herkömmlicher Petitionen.

**TAB. II.8** INTERESSE DER BEFRAGTEN PETENTEN AN DER MITZEICHNUNG VON PETITIONEN

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

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

Quelle: Zebralog 2007, 2010a

## ANZAHL DER PETITIONEN PRO MITZEICHNER

### 2.6.4

Immer wieder wird diskutiert, ob nicht viele der registrierten Nutzer auf der E-Petitionsplattform des Bundestages fast beliebig viele Petitionen mitzeichnen würden, nach dem Motto, dass die nächste Petitionsmitzeichnung nur einen Klick entfernt ist. Jungherr/Jürgens (2010) haben dies auf Basis von Mitzeichnungsdaten für den Zeitraum Oktober 2008 bis Januar 2010 untersucht. Der aus dem öffentlichen Petitionssystem des Deutschen Bundestages gewonnene Datensatz umfasste 886 Öffentliche Petitionen, 495.611 (anonymisierte) Nutzer und Mitzeichner sowie 1.099.541 Mitzeichnungsakte. Zu jedem Mitzeichnungsakt enthält der Datensatz die eindeutige Identifikationsnummer der unterzeichneten Petition, das Datum der Mitzeichnung sowie die Mitzeichneridentifikation.

Tatsächlich gab es einzelne Nutzer, die in diesem etwa 16-monatigen Zeitraum bis zu 500 Petitionen unterzeichnet hatten. Dies ist aber die große Ausnahme. Die meisten, nämlich 83,8 % der Mitzeichner, hatten nicht mehr als eine oder zwei Petitionen gezeichnet. Sie werden bei Jungherr/Jürgens »single issue stakeholders« genannt. Die »heavy users« dagegen, so Jungherr/Jürgens (2010, S.152), seien eine zu kleine Gruppe, um das Gesamtergebnis bei den Mitzeichnungen der Petitionen zu beeinflussen. Außerdem sei der Effekt auf eine einzelne Petition ohnehin gleich Null, da jeder Nutzer eine Petition nur einmal zeichnen könne.

Eine zweite Gruppe zeichnete sich dadurch aus, dass sie im untersuchten Zeitraum drei und mehr Petitionen unterschiedlicher Thematik und gegebenenfalls verteilt auf den gesamten Zeitraum oder auch in kurzer Folge nacheinander gezeichnet haben. Sie werden hier »activism consumers« genannt und umfassen 16,2 % der Mitzeichner. Ob sie die Mitzeichnung von Petitionen zum Selbstzweck oder »Hobby« erkoren haben, wie die Autoren vielleicht vorschnell nahelegen, oder ob es sich einfach um politisch interessierte Bürger handelt, die das Petitionssystem für sich als sinnvolles Mittel politischer Partizipation entdeckt haben, kann anhand dieser Daten nicht entschieden werden.

---

## WIRKUNGEN AUF DAS PETITIONSWESEN

### 2.6.5

Gleichwohl kann man den Eindruck gewinnen, dass sich mit der Mitzeichnungsfunktion und der Einführung eines Quorums von 50.000 Mitzeichnungen für die Teilnahme an einer öffentlichen Ausschusssitzung die Sicht auf Petitionen geändert hat. Dies drückt sich schon darin aus, dass die Medien – teilweise auch die Petenten selbst – das 50.000-Quorum zum Maßstab von Erfolg oder Misserfolg einer Petition machen bzw. als Quorum für die Befassung des Petitionsausschusses überhaupt ansehen.<sup>33</sup> Dies ist natürlich nicht der Fall. Der Petitionsausschuss befasst sich auch mit Petitionen, die nur von einer Person gezeichnet wurde. Aber zweifelsohne hat die Öffentliche Petition mit der Mitzeichnungsfunktion und dem Quorum für öffentliche Ausschusssitzungen eine neue Qualität gegenüber herkömmlichen Massen- und Sammelpetitionen erlangt, da das Quorum einen besonderen Verfahrensschritt eröffnet, den das Petitionsverfahren vorher nicht kannte.

Das Petitionsrecht mit seinen beiden Kernfunktionen, Interessen- und Rechtsschutz sowie politischer Teilhabe, ist im Vergleich zu vielen anderen Rechtsschutz- und politischen Beteiligungsverfahren in Bezug auf den Zugang extrem niedrigschwellig und gibt dem Einzelnen, kleinen Gruppen und Minderheiten eine besonders starke Position. Beim Petitionsrecht kommt es gerade nicht oder nicht unbedingt darauf an, eine Legitimation für das Anliegen über eine breite politische Unterstützung oder gar eine Mehrheit in einer Abstimmung zu erreichen. Die Beurteilung von Petitionen in Medien und Öffentlichkeit danach, wie viele Mitzeichner sie gewonnen haben – ein Trend, dem sich auch die Politik

---

33 Etwa in solchen Formulierungen: »Bis Mittwoch haben 89.580 Menschen im Internet den Einspruch gegen die Erhöhung der Kosten unterschrieben. Nun muss sich der Petitionsausschuss des Bundestages mit dem Problem befassen. Die dafür nötigen 50.000 Unterschriften waren schon nach wenigen Tagen zusammengekommen.« (taz 20.5.2010, S.6), oder: »Unterstützt wird die Petition erwartungsgemäß auch von der Piratenpartei, die bei der deutschen Bundestagswahl ... immerhin zwei Prozent eingefahren hat. Rechnet man diese Ziffer hoch auf die 50.000 Unterzeichner, die nötig sind, damit sich der Petitionsausschuss des Bundestages des Themas annimmt ...« (Welt Online 18.11.2009).

nicht gänzlich entziehen kann – verändert so ein typisches Charakteristikum des Petitionsrechts (Kap. V.2.3).

---

## DISKUSSIONSFOREN ZU ÖFFENTLICHEN PETITIONEN

## 2.7

Die Mitzeichnung ist für sich gesehen kein besonders innovativer Modernisierungsschritt, denn Sammel- und Massenpetitionen an den Deutschen Bundestag gab es schon immer. Die eigentliche Innovation im Petitionswesen des Deutschen Bundestages 2005 war – neben der Öffentlichkeit von Petitionen – die Einführung von Diskussionsforen zu den Öffentlichen Petitionen. Die Abbildung II.7 zeigt einen Ausschnitt aus einem solchen Forum. So etwas gab es vorher nicht. Zum Zeitpunkt der Diskussion über diesen Modernisierungsschritt im Bundestag, 2003 bis 2005, galten Onlineforen als besonders modern und in der Diskussion um E-Demokratie als »mainstream« – auch das TAB hatte hierzu einen Beitrag geleistet (Grunwald et al. 2006). Darüber hinaus waren Diskussionsforen ein integraler Bestandteil des schottischen Softwaresystems E-Petitioner; dieses für den Bundestag zu übernehmen, war eine geschickte Entscheidung, um die schnelle Realisierung des Modellversuchs in der vorzeitig beendeten 15. Legislaturperiode noch zu erreichen (Riehm et al. 2009a, S. 207 ff.).

In der bundestagsinternen Debatte um die Einführung des »Modellversuchs« haben die Diskussionsforen – soweit ersichtlich – so gut wie keine Rolle gespielt. Eine gründliche Reflexion darüber, was mit ihnen bezweckt wird, wer dort diskutieren soll und wie die Diskussionen im Petitionsbearbeitungsprozess berücksichtigt werden, hat keinen Niederschlag in den vorhandenen Dokumenten gefunden. Der Antrag zur Einführung des Modellversuchs der damaligen Koalitionsfraktionen aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom November 2004 (Ausschussdrucksache 15/150) postulierte zwar für den Modellversuch die »Anlehnung an die Praxis des Schottischen Parlaments«, ging aber inhaltlich nur auf die Veröffentlichung der Petitionen im Internet und die Möglichkeiten der Onlinemitzeichnung, nicht aber auf die Diskussionsforen ein. Der Antrag war entsprechend mit »Modellversuch zur Mitzeichnung von Petitionen im Internet« überschrieben.

Im Vordergrund der Debatte um die Anträge der Koalitionsfraktionen standen Fragen der Authentizität der online einreichenden Petenten und Mitzeichner sowie der finanziellen und personellen Möglichkeiten zur Umsetzung der neuen Verfahren. Hätte man die deliberative Komponente problematisieren, sie womöglich im schottischen System »ausbauen« oder doch noch ein eigenes System anstreben wollen, wäre die Realisierung des Gesamtprojekts eventuell infrage gestellt gewesen.

ABB. II.7

PETITIONSportal DES BUNDESTAGES:  
AUSSCHNITT AUS EINEM DISKUSSIONSFORUM

↳ **Re: Arbeitszeit der Beamten - Möglichkeit der Arbeitszeitverkürzung für Bundesbeamte**  
Erstellt 12.11.2012 - 12:43 von Heinz 55

X ausblenden

Mahlzeit OSL77

Ihren Vorschlag finde ich richtig, den AZV -Antrag nicht an die Zahlung des Kindergeldes fest zu machen, denn es sollte wirklich nur um Betreuung des Kindes gehen.

Danke für ihre Aufklärung, denn in Petition Begründung kann man viel mehr heraus lesen. Entschuldigung, dass ich dies in ihren Augen falsch verstanden habe.

Viel Spaß mit dieser Petition.

↳ **Re: Arbeitszeit der Beamten - Möglichkeit der Arbeitszeitverkürzung für Bundesbeamte**  
Erstellt 30.10.2012 - 08:38 von Nutzer1094260

X ausblenden

**Zitat:** von Heinz 55  
Mein Rat an die Bundesbeamten : Erkundigen Sie nach " Arbeitsbedingungen des Beamten - Kapitel 1 - Arbeitszeit - Artikel 55 ", denn es gibt Möglichkeiten der Arbeitszeitkürzungen für Bundesbeamten zu beantragen.

Schön und gut, hat nur nichts mit dieser Petition zu tun.  
Das ist ein völlig anderer Sachverhalt als der, um den es in dieser Petition geht.

↳ **Re: Arbeitszeit der Beamten - Möglichkeit der Arbeitszeitverkürzung für Bundesbeamte**  
Erstellt 30.10.2012 - 16:38 von Heinz 55

Quelle: [https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/\\_2012/\\_09/\\_28/Petition\\_36600/forum/Beitrag\\_258072.???batchsize.10.a.u.html](https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2012/_09/_28/Petition_36600/forum/Beitrag_258072.???batchsize.10.a.u.html) (12.11.2012)

Wenn man – auf der Suche nach einer spezifischen Begründung für die Diskussionsforen – die Artikel zu Rate zieht, die Ann Macintosh, eine der wesentlichen wissenschaftlichen Inspiratorinnen des schottischen E-Petitioners, mit ihren Kolleginnen und Kollegen veröffentlicht hat, findet man auch dort nur wenige Hinweise. Mit Bezug auf die Theorie der Öffentlichkeit von Habermas wird ganz allgemein die Hoffnung genährt, dass die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien eine Wiederbelebung politischer Öffentlichkeit unterstützen könnten (Malina et al. 2001, S.11). Weiter wird ausgeführt, dass das Forum Personen dienen könnte, die Pro- oder Kontraargumente zur jeweiligen Petition vorbringen wollen. Dadurch könnte mehr Transparenz über die Gründe der Mitzeichnung geschaffen werden (Malina et al. 2001, S.21). In einem späteren, bilanzierenden Überblicksartikel schreiben Macintosh et al. (2008, S.491), dass die Bürger durch das Diskussionsforum in die Lage versetzt werden sollen, egal ob sie die Petition unterstützen oder nicht, ihre Meinung zum jeweiligen Anliegen zu äußern.

Aus der Perspektive der deliberativen Demokratie können Diskussionsforen dazu dienen, dass die Beteiligten informierter über die Unterstützung einer Petition entscheiden. Im Austausch von Informationen, Argumenten und Wertungen soll sich der Einzelne eine eigene Meinung bilden und dann seine Entscheidung treffen können. Dies trifft prinzipiell auf Bürger wie Politiker gleichermaßen zu. Bei den Bürgern geht es um die Entscheidung zur Unterstützung der Petition per Mitzeichnung, für die Abgeordneten des Petitionsausschusses um die Behandlung und abschließende Bescheidung der Petition.

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

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

---

## ABSICHTEN FÜR DIE NUTZUNG DER DISKUSSIONSFOREN

### 2.7.1

Welche Absichten werden mit der Nutzung der Diskussionsforen verbunden? In den Nutzerbefragungen sowie den Befragungen der Einreicher öffentlicher Petitionen 2007 und 2009 wurden diesbezüglich vier Vorgaben gemacht, die man als »wichtigsten Zweck« der Foren ankreuzen konnte (Mehrfachangaben waren möglich) (Tab. II.9).

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

TAB. II.9 WELCHEN ZWECK SOLLTE DAS DISKUSSIONSFORUM ERFÜLLEN?

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

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

Quelle: Zebralog 2007, 2010a, 2010b

An dieser Stelle ist schon offensichtlich, dass Wunsch und Wirklichkeit auseinanderklaffen. Während der Zweck der Meinungsbildung für die Bürger potenziell als gegeben angesehen werden kann, ist dies bei den beiden auf den Bundestag bezogenen Zwecken – von zwei Drittel der Befragten gewünscht – kaum der Fall. Ein Kontakt zwischen Abgeordneten und Bürgern – jedenfalls im Sinne eines diskursiven Austausches – findet in den Foren nicht statt und die Berücksichtigung der Inhalte der Foren im Petitionsverfahren höchstens sporadisch, aber nicht nach bestimmten Regeln. Das Diskussionsforum als Medium des Austausches zwischen den Bürgern wurde zwar unter den vorgegebenen vier Zwecksetzungen als am wenigsten wichtig beurteilt (Tab. II.9), faktisch ist dies aber die vorherrschende Nutzungsform.

## TATSÄCHLICHE NUTZUNG

### 2.7.2

Bevor Ergebnisse zur Nutzung der Diskussionsforen durch die Petenten und Nutzer der Petitionsplattform präsentiert werden, wird im Folgenden das Men-

gengerüst der Diskussionsbeiträge auf den Diskussionsforen der Petitionsplattform des Bundestages dargestellt. Zunächst sei daran erinnert, dass zu jeder Öffentlichen Petition ein gesondertes Diskussionsforum eingerichtet wird, das vier Wochen<sup>34</sup> für Diskussionsbeiträge offen steht, danach geschlossen wird und in dem dann nur noch gelesen werden kann.

Wie Tabelle II.10 zeigt, sind die »geposteten« Diskussionsbeiträge zwar in den letzten fünf Jahren schwankend, insgesamt aber beträchtlich. Bereits im ersten Jahr der Öffentlichen Petitionen wurden 16.279 Beiträge von 4.793 Teilnehmern geschrieben. Im ersten Jahr nach der Freischaltung des 2008 eingeführten Softwaresystems waren es bereits 61.601 Beiträge. Damit hat sich aber nicht nur die absolute Zahl der Beiträge fast vervierfacht, sondern auch die mittlere Anzahl der Beiträge je Öffentlicher Petition stieg von 57 auf 102 (2011). Gleichzeitig ist an den Jahren 2007 sowie 2011 erkennbar, dass es keinen ungebremsten und kontinuierlichen Anstieg an Diskussionsbeiträgen gibt, sondern man mit gewissen Schwankungen rechnen muss, die ja typisch für das Petitionsaufkommen generell sind. Insgesamt zeigt sich aber, dass die Diskussionsforen von den Bürgern angenommen werden und deshalb auch die Moderation dieser Foren einen erheblichen Aufwand erfordert. Die Moderatoren mussten sich beispielsweise im Jahr 2009 pro Arbeitstag mit durchschnittlich 280 neuen Beiträgen auseinandersetzen.

Insgesamt wird das Diskussionsforum von erstaunlich vielen Einreichern öffentlicher Petitionen, deren Petition auch zugelassen wurde, genutzt (Tab. II.11). Nur zwischen 15,5 und 27,3 % der Petenten mit Öffentlichen Petitionen nutzen die Diskussionsforen nicht. Viele von ihnen sind sogar mit eigenen Beiträgen aktiv (zwischen 38,7 und 50,3 %). Vom Bundestag werden sie im Übrigen auch bei der Einreichung der Öffentlichen Petition zur Abgabe eines einleitenden Statements im Diskussionsforum ausdrücklich aufgefordert.

Anders sieht die Beteiligung an den Diskussionsforen bei den Nutzern der Petitionsplattform aus (Tab. II.12). Sie verfolgen andere Zwecke, zwischen Motiv und Handeln gibt es erhebliche Diskrepanzen und die Beteiligung an den Diskussionsforen ist im Vergleich zu den Petenten deutlich geringer.

Die befragten Nutzer der Petitionsplattform des Deutschen Bundestages nannten als Grund für den Besuch der Petitionsplattform des Deutschen Bundestages (2007) bzw. als Anlass für die Registrierung auf der Petitionsplattform (2009) an erster Stelle mit 98,0 % bzw. 97,6 % die Mitzeichnung einer Petition. Ähnlich häufig hatten sie auch eine Petition mitgezeichnet (96,0 % bzw. 97,7 %). 71,7 % besuchten diese, um verschiedene Meinungen zu einer Petition kennenzulernen und 72,1 % wollten in einem Diskussionsforum selbst eine Meinung äußern (Werte nur für 2007 verfügbar).

---

34 Vor dem 1.1.2012 konnte sechs Wochen diskutiert werden (Kap. II.2.2).

TAB. II.10 BEITRÄGE IN DEN DISKUSSIONSFOREN DER PETITIONSPLATTFORM

Jahr	Diskussionsbeiträge	durch Moderation gelöschte Beiträge		schreibende Forumsteilnehmer <sup>1</sup>	Beiträge je Forumsteilnehmer	Diskussionsbeiträge je Öffentlicher Petition <sup>2</sup>
2006	16.279	4.635	28,5%	4.793	3,4	57
2007	8.228	-	-	-	-	34
2008 <sup>3</sup>	-	-	-	-	-	-
2009	61.601	ca. 1.971 <sup>4</sup>	ca. 3,2%	-	-	88
2010	51.137	ca. 1.636 <sup>4</sup>	ca. 3,2%	-	-	91
2011	66.000	-	-	-	-	102

1 Zahlen stehen nur für 2006 zur Verfügung.

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

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

4 Die Werte für die gelöschten Beiträge sind geschätzt und basieren auf Angaben für den Zeitraum Oktober 2008 bis November 2010: Von insgesamt 106.514 Beiträgen wurden 3.407 gelöscht, was einer Quote von 3,2% entspricht.

Quelle: Soweit nicht anders vermerkt für 2006 und 2007 Riehm et al. 2009a, S.222; für 2008 bis 2010 interne Petitionsstatistik des Deutschen Bundestages sowie eigene Berechnungen; für 2011 Petitionsausschuss 2012, S.8

TAB. II.11 TATSÄCHLICHE NUTZUNG DES DISKUSSIONSFORUMS DURCH PETENTEN

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

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

Quelle: Zebralog 2007, 2010a

TAB. II.12 GRÜNDE FÜR BESUCH DER WEBSEITEN FÜR ÖFFENTLICHE PETITIONEN UND TATSÄCHLICHE NUTZUNG

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

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

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

Quelle: Zebalog 2007, 2010a, 2010b

Zwischen der tatsächlichen (passiven oder aktiven) Nutzung der Foren und den genannten Gründen für den Besuch der Plattform gibt es jedoch einen eklatanten »gap«. Nur 27,8 % nutzten 2007 das Diskussionsforum passiv, aber 71,7 % gaben die passive Nutzung als Grund des Besuches an. Nur 5,5 % nutzten 2007 das Diskussionsforum aktiv schreibend, aber 72,1 % nannten die aktive Nutzung als Grund ihres Besuches des Diskussionsforums (Tab. II.12).

Dass die passiv-lesende oder aktiv-schreibende Nutzung des Diskussionsforums zu einer besseren Entscheidungsgrundlage für oder gegen eine Mitzeichnung ge-

nutzt würde, kann also nur partiell und für höchstens 33,3 % (27,8 + 5,5 % im Jahr 2007) bis 54,6 % (49,0 + 5,6 % im Jahr 2009) der Nutzer bestätigt werden.

## INHALTLICHE QUALITÄT DER DISKUSSIONSFOREN

## 2.7.3

Die Richtlinie für die Behandlung von Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages beschreibt den Zweck der Diskussionsforen wie folgt: »Dieses Forum soll allen Teilnehmern – Bürgerinnen und Bürgern sowie den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – eine Möglichkeit bieten, vorgetragene Sachverhalte und Bitten zur Gesetzgebung wie auch Beschwerden aus unterschiedlichen Sichtweisen kennenzulernen und in die eigene Meinungsbildung einzubeziehen.« (Petitionsausschuss 2011, S. 111).<sup>35</sup> Die Einbeziehung von Diskussionsbeiträgen in die »eigene Meinungsbildung« nimmt man aber nur dann vor, wenn diese ein Mindestmaß an inhaltlicher Qualität aufweisen, was deren Berücksichtigung lohnend macht. Die befragten Petenten und die Nutzer der Petitionsplattform bewerten die Inhalte der Diskussionsforen relativ positiv (Tab. II.13).

TAB. II.13 BEWERTUNG DER INHALTE DER DISKUSSIONSFOREN

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

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

Quelle: ZebraLog 2007, 2010a, 2010b

35 Diese Passage in der aktuellen Fassung vom 9. November 2011 lautet nun: »Dieses Forum bietet eine Möglichkeit, vorgetragene Sachverhalte und Bitten zur Gesetzgebung wie auch Beschwerden aus unterschiedlichen Sichtweisen kennen zu lernen und in die eigene Meinungsbildung einzubeziehen« (Petitionsausschuss 2012, S. 100). Der Hinweis auf die Teilnahme von Abgeordneten ist entfallen.

Eine deutliche Mehrheit der befragten Einreicher öffentlicher Petitionen mit Erfahrungen bei der Nutzung der Diskussionsforen stimmt der Aussage voll und ganz bzw. eher zu, dass die Diskussionen informativ (67,4 [2007], 62,5 [2009] und 64,1 % [nach Abschluss 2009]) bzw. sachlich und ohne Beleidigung (76,5, 66,7 und 66,0 %) seien. Die sonstigen Nutzer der Petitionsplattform mit Erfahrungen in der Nutzung der Diskussionsforen sind sogar noch deutlich positiver eingestellt (zwischen 84,6 und 90,7 % Zustimmung). Es konnte aber auch schon gezeigt werden, dass die Bedeutung der Diskussionsforen im Entscheidungsprozess für oder gegen eine Mitzeichnung nicht so hoch ist – trotz positiver Bewertung der Diskussionsforen. Denn 66,7 % (2007) bzw. 45,4 % (2009) der Nutzer nutzten die Foren überhaupt nicht (Kap. II.2.7.2, Tab. II.12).

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

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

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

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

Außerdem können an den Nutzen auf Basis unterschiedlicher Interessenprofile der Rezipienten ganz unterschiedliche Kriterien angelegt werden. So mag eine Gruppe in erster Linie an Argumenten interessiert sein, die die eigene vorgefasste

Position stützt, andere mögen gerade die Gegenargumente zur momentan verfochtenen eigenen Position interessant finden.

Eine solcherart verstandene, die subjektiven und zeitbezogenen Kontexte berücksichtigende Nutzenbeurteilung könnte nur empirisch durch experimentelle oder den Bearbeitungsprozess begleitende Untersuchungen bei Mitarbeitern des Ausschussdienstes, Fraktionsmitarbeitern sowie Mitgliedern des Petitionsausschusses durchgeführt werden. Dies war im Rahmen des gegebenen Projektbudgets nicht realisierbar und hätte auch eine erhebliche zeitliche Belastung dieser Personengruppen zur Folge gehabt.

Allerdings kann man fragen, ob das *Potenzial* eines Informationsnutzens in den Beiträgen der Diskussionsforen vorhanden ist. Die Methode der Wahl ist hierfür eine Inhaltsanalyse, mit deren Hilfe man etwa nach Pro- und Kontraargumenten, nach Fakten und weiterführenden rechtlichen oder wissenschaftlichen Hinweisen in den Diskussionsbeiträgen suchen und diese entsprechend klassifizieren und zusammenfassend auswerten kann. Dies wurde für 19 Diskussionsforen zu Petitionen, deren Diskussions- und Mitzeichnungsfrist 2009 endete, durchgeführt (Tab. II.14).

Die Auswahl der 19 Diskussionsforen orientierte sich in erster Linie an geäußerten Interessenschwerpunkten von Fraktionsreferenten und Ausschussmitarbeitern. Bei der Auswahl wurden darüber hinaus Foren unterschiedlicher Größe einbezogen. Die 19 Foren beinhalteten insgesamt 19.555 Beiträge. Von diesen konnten aus Kapazitätsgründen nur 2.203 Beiträge inhaltsanalytisch ausgewertet werden (Zebralog 2011c, S. 7 u. 11).

#### **INHALTE DER DISKUSSIONEN IN DEN FOREN**

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

TAB. II.14

## DIE 19 ÖFFENTLICHEN PETITIONEN DER INHALTSANALYSE

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

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

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

Die Diskussionsforen sind aber nicht nur auf den Gegenstand der Petition bezogen, sondern enthalten auch Beiträge, die auf einer Metaebene die Petition oder das Verfahren thematisieren. So kam es immer wieder zu Diskussionen über die Qualität des Petitionstextes bei prinzipieller Zustimmung zum Anliegen. Oder es wurde das Verbot von Weblinks in Diskussionsbeiträgen beklagt und Methoden der Umgehung des Linkverbots ausgetauscht. Des Weiteren wurde die mehrwöchige »Petitionskampagne« zum Gegenstand von Beiträgen in den Foren, indem zum Beispiel auf Möglichkeiten der Mobilisierung für die Mitzeichnung hingewiesen wurde, Hilfestellungen bei auftretenden Problemen bei der Registrierung und Mitzeichnung gegeben oder auch Zwischenstandsmeldungen zur Anzahl der Mitzeichnungen oder zur medialen Resonanz der Petition übermittelt wurden. Diese Nutzungsformen bestätigen eine Funktion der Foren, die auch von Petenten in Rahmen von Diskussionen in Fokusgruppen (Zeballog 2010a) oder in anderen Zusammenhängen immer wieder geäußert wurden: Die Foren bieten Möglichkeiten der Kontaktaufnahme, der Koordinierung und der Unterstützung einer politischen »Kampagne« und werden so auch genutzt und in dieser Funktion geschätzt.

Hinter dieser querschnittlichen, quantitativen Betrachtung verschwindet allerdings eine erhebliche Heterogenität der Foren, was Menge, Inhalte und Qualität ihrer Beiträge angeht. So umfassten die 19 untersuchten Foren zwischen sieben und 11.208 Beiträge, der Mittelwert lag bei 1.029, der Median bei 105 Beiträgen. Für fünf der untersuchten 19 Foren wurde eine deutliche Einseitigkeit der Meinungen festgestellt, was mit einem spezifischen Diskussionsstil einherging. Der sachliche Austausch von Argumenten wich – möglicherweise mangels Gegenargumenten – einer lediglich rückversichernden und bekräftigenden Betonung der dominierenden Position (Zeballog 2011c, S. 16). Als Problem wurde auch identifiziert, dass Diskussionen eine einseitige Ausrichtung bekommen können, wenn zum gleichen Thema zwei (oder mehr) sich widersprechende Petitionen mehr oder weniger gleichzeitig vorhanden sind. Wenn auch als Grund-

aussage richtig bleibt, dass die zustimmenden Beiträge überwiegen, kam es doch auch in einzelnen Foren vor, dass das Gegenteil der Fall war, nämlich das Überwiegen der ablehnenden Beiträge zu einer Petition (ZebraLog 2011c, S. 16 f.).

## DISKUSSIONSSTIL IN DEN FOREN

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

Zunächst interessiert hierbei, wie oft die Moderation eingreifen und womöglich Diskussionsbeiträge wegen Verstoßes gegen die Regeln löschen musste.<sup>36</sup> Dann mag interessieren, welche Art Kommunikation überhaupt stattfindet, ob mit Argumenten und Gegenargumenten, mit Fragen und Antworten überhaupt Bezug aufeinander genommen wird und ob die Diskussion am Thema bleibt oder sich in Details und Nebenaspekten verliert oder das Thema ganz ins Abseits gerät. Interessant ist auch, ob einzelne Personen die Diskussionsforen sehr stark dominieren und damit andere vielleicht abhalten, sich ebenfalls zu Wort zu melden. Ein weiterer Aspekt ist, wie sich die Beiträge auf die verfügbare Diskussionszeit verteilen.

### *Moderationseingriffe und Löschungen*

In der ersten Phase des Modellversuchs Öffentliche Petitionen im Jahr 2006 wurden fast 30 % aller Beiträge in den Diskussionsforen gelöscht (Kap. II.2.7.2, Tab. II.10). Diesen sehr hohen Anteil findet man heute nicht mehr. Dies ist auf ein Bündel von Ursachen zurückzuführen. Zunächst konnten im alten System nur komplette »Threads« – also eine Folge von aufeinander bezogenen Beiträgen – gelöscht werden. Das im Oktober 2008 eingeführte zweite System ermöglichte nun die Löschung einzelner Beiträge. Der Bundestag hat im Laufe der Jahre gelernt, die Foren flexibler zu moderieren. Neben der Löschung von ganzen Beiträgen werden heute teilweise nur einzelne Passagen innerhalb eines Beitrags gelöscht, oder der Moderator greift in eine Diskussion, die droht aus dem Ruder zu laufen, mahndend ein, was in vielen Fällen wieder zu einer Versachlichung und Konzentration auf das Petitionsanliegen führt.

---

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

Betrachtet man den Zeitraum von der Freischaltung des zweiten Softwaresystems im Oktober 2008 bis Anfang Dezember 2010, gingen insgesamt rund 110.000 Beiträge ein, von denen ca. 3.500 gelöscht wurden, was 3,2 % entspricht (Tab. II.10). Außerdem ergab die Auswertung der Beiträge der 19 untersuchten Foren, dass etwa 0,6 % der Beiträge von Moderatoren geschrieben wurden. Keine Daten liegen für die Anzahl der direkten Moderatoreingriffe in Beiträge vor, die aber nach Aussagen aus dem Bundestag keinesfalls häufiger als komplette Löschungen von Beiträgen vorkommen. Alles in allem würde dies eine deutliche Reduktion der beanstandeten Beiträge durch die Moderation auf einen Wert bedeuten, der im einstelligen Prozentbereich liegt statt wie noch 2006 bei fast 30 %.

### *Kommunikationsstil*

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

### *»Vielschreiber«*

Nicht überraschend ist, dass in den Petitionsforen einzelne Personen besonders aktiv sind, die Beiträge auf die Diskutanten also nicht gleich verteilt sind. Solch schiefe Verteilungen kennt man im Prinzip nicht nur aus anderen elektronischen Foren und E-Mail-Diskussionslisten, sondern auch aus Versammlungen in der »Offlinewelt«. Allerdings kann man den Eindruck gewinnen, dass in den Diskussionsforen der Petitionsplattform keine extreme Konzentration auf einzelne Personen stattfindet. Bei den 19 von ZebraLog analysierten Foren aus dem Jahr 2009 beteiligten sich zwischen sieben und 1.608 unterscheidbare Nutzer. Der Mittelwert der beteiligten Diskutanten über alle Foren lag bei 186, der bei der schiefen Verteilung aussagekräftigere Median bei 47.<sup>37</sup>

Betrachtet man nun die Häufigkeit der Beteiligung der Nutzer in den Foren, dann kamen bei der Hälfte der Foren auf einen Nutzer maximal 2,2 Beiträge (Median), der weniger aussagekräftige Mittelwert lag bei 5,5 Beiträgen je Nut-

---

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

zer. Bei Foren, in denen es sehr viele Beiträge gab – in diesem Fall waren dies zwei Foren mit 4.300 bzw. 11.200 Beiträgen – kamen im Schnitt deutlich mehr Beiträge auf einen Nutzer (9,5 bzw. 7,0) als bei den neun Foren mit weniger als 100 Beiträgen. Bei diesen lagen die Werte für die Beiträge je Nutzer – mit einer Ausnahme von 3,4 – nur zwischen 1 und 1,7.

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

Was ist aber mit den sogenannten »Vielschreibern« unter den Nutzern? In dem Sample der 19 untersuchten Diskussionsforen gibt es (von insgesamt 3.536 Beitragenden) einen mit 555, gefolgt von weiteren zwei mit 356 bzw. 335 Beiträgen. An zwanzigster Stelle steht ein Nutzer mit 100 Beiträgen. Interessant ist hierbei aber, dass unter diesen 20 »Vielschreibern« 15 nur in einem Forum geschrieben haben. Vier haben in zwei Foren Beiträge hinterlassen und nur einer war in sechs Foren aktiv. Es ist – soweit auf Basis der vorliegenden Daten ersichtlich – doch so, dass besonders aktive Schreiber sich nicht in beliebig vielen Foren tummeln, sondern sich mit ihren Beiträgen in der Regel auf nur ein Petitionsforum konzentrieren.<sup>38</sup>

### *Zeitlicher Verlauf*

Die Analyse von Zebralog hat in der Dimension des zeitlichen Verlaufs der Diskussionen in den Foren (in der vorgegebenen Sechswochenfrist) ein erneut widersprüchliches Bild ergeben. Einerseits wurde konstatiert, dass die Qualität der Diskussionen im zeitlichen Verlauf verflachte. »Im jeweils letzten Drittel der untersuchten Forendiskussionen neigten die geführten Diskurse zu einer fortschreitenden Zerfaserung, wobei sich die einzelnen Stränge auf oftmals relativ randständige Teilaspekte konzentrierten. Zugleich wurde eine zunehmende Dominanz von einigen wenigen ausdauernden Forennutzern offenbar, was den Diskussionen in diesem Stadium bisweilen einen dialogischen Charakter verlieh« (Zebralog 2011c, S. 17 ff.). Man könnte daraus schließen, dass die sechswöchige Diskussionszeit ohne großen Schaden für die Inhalte der Diskussion auch verkürzt werden könnte. Diese Konsequenz könnte man auch ziehen, wenn der typische zeitliche Verlauf eines Diskussionsforums ein anfänglich starker Anstieg der Beiträge in den ersten Tagen und dann ein kontinuierliches Abflachen bis zu einem fast vollständigen Versiegen wäre. Ein solches Muster findet man bei etwa einem

---

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

Drittel der 19 untersuchten Foren. Bei den anderen zeigen sich Diskussionsverläufe, die erst nach einigen Tagen mit Beiträgen »abheben«, solche mit mehreren »peaks« im Verlauf der sechs Wochen sowie solche mit einem deutlichen Anstieg – um nicht zu sagen Höhepunkt – in der letzten der sechs Wochen.<sup>39</sup> Unter diesem Aspekt würde eine Verkürzung der Diskussionszeit, die nun seit Anfang 2012 auf vier Wochen vorgenommen wurde, erhebliche Diskussionspotenziale abschneiden.

---

## ÖFFENTLICHE AUSSCHUSSSITZUNGEN

## 2.8

Auch wenn Artikel 42 GG normiert, dass der Bundestag öffentlich verhandelt, finden seine Sitzungen doch überwiegend nichtöffentlich statt. In den ersten zwölf Wahlperioden des Bundestages kamen auf eine öffentliche Sitzung 9,1 nichtöffentliche; in der 13. und 14. Wahlperiode hatte sich dieses Verhältnis auf 1 zu 5,8 verbessert (Riehm et al. 2009b, S. 531). Die Betrachtung schließt hier natürlich die Ausschusssitzungen mit ein, die in der Regel nicht öffentlich tagen, obwohl die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages bereits seit 1951 in § 70 öffentliche Anhörungssitzungen und seit 1995 in § 69a erweiterte öffentliche Ausschussberatungen ermöglicht. Der Petitionsausschuss hatte vor 2006 keine öffentlichen Ausschusssitzungen durchgeführt und in der Petitionsreform von 2005 einen anderen Weg der Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen eingeschlagen. Solche müssen nun – wenn nicht zwei Drittel der Ausschussmitglieder widersprechen – stattfinden, wenn Petitionen mehr als 50.000 Unterstützer gefunden haben.<sup>40</sup> Dieses Quorum ist im Übrigen unabhängig davon, ob die Unterstützer für eine Öffentliche Petition im Internet oder für eine »normale« Sammel- oder Massenpetition außerhalb des Internets gewonnen wurden. Der Petitionsausschuss kann solche öffentlichen Ausschusssitzungen für einzelne Petitionen auch dann durchführen, wenn das Quorum nicht erreicht wurde.

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

---

39 Auch bei der Analyse der zeitlichen Mitzeichnungsmuster von Jungherr/Jürgens (2010, S. 144) zeigt sich dieses Bild: Acht von 14 Petitionen mit mehr als 10.000 Mitzeichnungen erhielten die meisten Mitzeichnungen in den ersten drei Wochen, sechs Petitionen in den letzten drei Wochen der sechswöchigen Zeichnungsfrist.

40 Ziffer 8.4 (4) der Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze), Stand 25.11.2009 (Petitionsausschuss 2010, S. 90 ff.).

se tagt der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments öffentlich, und die Petenten können an seinen Sitzungen teilnehmen.

Die öffentlichen Ausschusssitzungen finden unter den Petenten sowie den Nutzern der Petitionsplattform eine breite Zustimmung. Im Vergleich der vier Merkmale des Modellversuchs Öffentliche Petitionen erhielten die öffentlichen Ausschusssitzungen bei fünf von acht Befragungen<sup>41</sup> die höchste Zustimmungsrates mit Werten zwischen 88,8 und 100 %.

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

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

Bisher haben nur wenige Öffentliche oder nichtöffentliche Petitionen das Quorum von 50.000 Mitzeichnungen erreicht (Kap. II.2.6).

Die erste öffentliche Ausschusssitzung fand 2007 statt. 2007 wurden auf insgesamt fünf Sitzungen 45 Petitionen behandelt, im Durchschnitt neun Petitionen pro Sitzung. Die Sitzungen schienen damit aber überladen und in den Folgejahren wurde die Anzahl an Petitionen je öffentlicher Ausschusssitzung verringert. 2008 fanden fünf weitere Ausschusssitzungen mit 29 behandelten Petitionen und im Wahljahr 2009 fand nur eine öffentliche Ausschusssitzung mit sieben Petition-

---

41 Insgesamt wurden zehn Befragungen durchgeführt (Tab. II.1). Bei der Bevölkerungsbefragung sowie der Befragung zum neuen Softwaresystem 2008 wurde allerdings keine Frage nach der Einschätzung öffentlicher Ausschusssitzungen gestellt.

nen statt. Im Jahr 2010 und 2011 gab es jeweils vier öffentliche Ausschusssitzungen, auf denen zehn Petitionen beraten wurden (Petitionsausschuss 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012). Beispiele für Petitionen, die in öffentlichen Ausschusssitzungen behandelt wurden, sind die Petitionen gegen »Internetsperre« (mit über 134.000 Mitzeichnungen), für ein höheres Einkommen der Hebammen (über 105.000 Unterschriften) oder gegen das Verbot von bestimmten Computerspielen (73.000 Mitzeichnungen).

Der sich mittlerweile herauskristallisierende typische Verlauf einer solchen Sitzung ist in etwa wie folgt: Der Petent oder die Petentin erhält eingangs die Möglichkeit, das Anliegen in einem ca. fünfminütigen Statement vorzutragen. Es folgen Fragen an die Petentin oder den Petenten durch die Mitglieder des Petitionsausschusses. Fragen können und werden auch an die anwesenden Vertreter der zuständigen Ministerien gerichtet, die in der Regel durch den parlamentarischen Staatssekretär und Ministerialbeamte vertreten sind. Der Zeitrahmen für die Behandlung einer Petition liegt in der Regel bei etwa 30 Minuten bis zu einer Stunde. Es kommt durchaus vor, dass ein interessiertes und engagiertes Publikum die Besuchertribüne des Ausschusssitzungssaales restlos füllt und je nach Thema Zeitungs-, Bild-, Radio- und Fernsehberichterstatte – nicht zu vergessen Internetblogger und Twitterer – anwesend sind. Interviews mit Politikern und Petenten im direkten Umfeld der Sitzung kommen häufig vor. Außerdem wird die Ausschusssitzung vom Videodienst des Bundestages zeitgleich im Internet übertragen und lässt sich auch nachträglich aus dem Videoarchiv des Bundestages im Internet abrufen ([www.bundestag.de/Mediathek/](http://www.bundestag.de/Mediathek/)). So viel Öffentlichkeit für Petitionspolitiker, für den Petitionsausschuss und für die Petenten und ihr Anliegen gab es noch nie.

Um die Anzahl der in öffentlichen Ausschusssitzungen zu behandelnden Petitionen zu erhöhen, wird momentan von einzelnen Abgeordneten überlegt, das Quorum von 50.000 Mitzeichnungen zu senken. Dies wird sich vermutlich aber wegen der begrenzten Ressourcen im Ausschusssdienst und den angespannten Zeitbudgets der Abgeordneten nicht umstandslos umsetzen lassen.

---

## ERFOLG VON PETITIONEN

## 2.9

Die am häufigsten gestellte Frage, so notiert routinemäßig der Tätigkeitsbericht des Petitionsausschusses (Petitionsausschuss 2012, S. 7), sei, wie oft eine Eingabe erfolgreich im Sinne des Petenten oder wie hoch der Anteil der »positiv erledigten« Eingaben sei. Die Beantwortung der Frage nach dem Erfolg einer Petition ist ähnlich schwierig wie die nach dem Nutzen der Diskussionsforen (Kap. II.2.7). Sie hängt vom jeweiligen Bezugspunkt ab. Das können einerseits die Petenten sein, andererseits aber auch der Petitionsausschuss, der eigenständige Interessen verfolgt, etwa nach der Kontrolle der Regierung und der eigenen

politischen Profilierung. Die Formulierung des Tätigkeitsberichts bringt die unterschiedlichen Perspektiven auf den »Erfolg« schon zum Ausdruck: einerseits die im Sinne des Petitionsausschusses »objektiv-statistische« Kategorie »positiv erledigt«, andererseits die subjektive Bewertung »im Sinne des Petenten«. Der Erfolg ist des Weiteren zu messen an den mit einer Petition verfolgten Zielen und den Erwartungen an deren Erreichung, die nicht nur auf die unmittelbare Durchsetzung des in der Eingabe formulierten Anliegens gerichtet sein müssen. Aus einer übergeordneten Perspektive könnte der Erfolg des Petitionswesens auch darin bestehen, das Vertrauen der Bürger in die parlamentarische Demokratie und den Rechtsstaat zu fördern.<sup>42</sup>

Mit den Befragungen von Petenten nach Abschluss ihres Verfahrens aus dem Jahr 2009 liegen nun zum ersten Mal relativ differenzierte Daten vor, die es erlauben, einige der hier aufgeworfenen Fragen zu beantworten. Zunächst wird im Folgenden jedoch die Sicht des Bundestages dargestellt.

---

## ERFOLG AUS SICHT DES BUNDESTAGES

### 2.9.1

Der Bundestag stellt im Wesentlichen zwei Quellen für die Beurteilung des Erfolgs von Petitionen im Rahmen seiner jährlichen Tätigkeitsberichte zur Verfügung. Einerseits sind dies Schilderungen teilweise ergreifender Einzelfälle, bei denen der Petitionsausschuss für die Betroffenen und ihr Anliegen erfolgreich etwas erreichen konnte – entweder durch eine individuell auf den Einzelfall zugeschnittene Lösung oder durch die Anregung einer Gesetzesinitiative, die im Bundestag umgesetzt werden konnte und dann der Allgemeinheit zugutekam. Andererseits weist die in den Tätigkeitsberichten enthaltene Petitionsstatistik die Art der abschließenden Erledigung aller Petitionen aus (Tab. II.15).

Der Anteil der positiv erledigten Petitionen (»dem Anliegen wurde entsprochen«) war im Jahr 2011 mit 6,2 % nach einem außergewöhnlich hohen Wert 2007 mit 16,8 % wieder im »Normalbereich« angekommen. Der langjährige Durchschnitt für einen Zeitraum von 35 Jahren (1977 bis 2011) lag bei 8,3 %, der Median bei 7 %.<sup>43</sup> Der höchste Wert für eine positive Erledigung lag im Jahr 2002 bei 33 %. Eine Erklärung für diese großen Abweichungen kann nicht gegeben werden.

Der Anteil definitiv abgelehnter Petitionen (»dem Anliegen wurde nicht entsprochen«) lag 2011 bei 33,0 % und damit über dem langjährigen Durchschnitt von 25,3 % (1977 bis 2011). Auch in dieser Kategorie gibt es extreme Schwankungen, für die es bisher keine plausiblen Erklärungen gibt. So lag die Ablehnungsrate 2006 bei 47,8 %, ein Wert, der nur 1998 mit 48,8 % noch einmal überbo-

---

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

43 In der Hälfte der Jahre lag der Wert bei 7 % oder darunter.

ten wurde. Die niedrigsten Ablehnungsraten findet man Ende der 1970er Jahre mit Werten von 11 % (1977, 1978) und 11,5 % (1979).

TAB. II.15 ART DER ERLEDIGUNG VON PETITIONEN DURCH DEN PETITIONSAUSSCHUSS 2005 BIS 2009 IN %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
mit parlamentarischer Beratung							
dem Anliegen wurde entsprochen	5,1	3,0	16,8	4,6	7,6	5,9	6,2
dem Anliegen wurde nicht entsprochen	38,4	47,8	27,0	33,1	27,5	35,7	33,0
Überweisung an die Bundesregierung	2,2	2,8	5,0	3,1	3,5	1,9	2,4
Sonstige*	0,7	0,4	0,5	0,4	0,5	0,3	0,6
keine parlamentarische Beratung**							
Erledigung durch Rat, Auskunft, Verweisung, Materialüber-sendung usw.	33,8	27,3	31,4	33,8	38,1	35,1	34,2
Abgabe an die Volksvertretung des zuständigen Bundeslandes	8,2	8,3	7,8	8,4	8,5	8,5	8,4
Meinungsäußerungen, ohne Anschrift, anonym, verworren, beleidigend usw.	11,6	10,4	11,5	16,7	14,3	12,7	15,2
Gesamtzahl der behandelten Petitionen***	16.648	20.299	19.783	17.091	17.217	15.993	15.136

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

\* Kenntnisgabe an die Fraktionen, Zuleitung an das Europäische Parlament oder die Volksvertretung des zuständigen Bundeslandes

\*\* Im Vorfeld der parlamentarischen Beratung durch den Ausschussdienst erledigt.

\*\*\* Die Gesamtzahl der in einem Jahr *abschließend behandelten* Petitionen entspricht nicht den in Kapitel II.2.3, Tabelle II.2 u. II.3 betrachteten Zahlen zu den *Neueingaben* von Petitionen in einem Jahr.

Quelle: Petitionsausschuss 2006 bis 2012

Selbst bei der äußerst geringen Zahl von Überweisungen an die Bundesregierung (2011: 2,4 %), egal ob »zur Berücksichtigung« (0,11 %), »zur Erwägung« (0,07 %), »als Material« (1,64 %) oder als »schlichte Überweisung« (0,58 %), ist die Bundesregierung nicht an das Votum des Bundestages gebunden. Es gibt keine zusammenfassenden Angaben darüber, wie oft die Bundesregierung diesen Voten gefolgt ist.<sup>44</sup>

Ein beträchtlicher Teil der Eingaben gelangt gar nicht in die parlamentarische Beratung, da er im Vorfeld durch »Rat, Auskunft, Verweisung etc.« erledigt (2011: 34,2 %) bzw. an die zuständigen Landesparlamente abgegeben wurde (2011: 8,4 %) oder weil kein Anliegen formuliert wurde (Meinungäußerung, anonym, verworren, beleidigend etc.) (2011: 15,2 %). Aus diesen Zahlen ist nicht ablesbar, wie viele Petenten, deren Anliegen im Vorfeld durch Rat und Auskunft »erledigt« wurden, sich eher zurückgewiesen fühlten, von der Sinnlosigkeit ihres Anliegens überzeugt wurden oder wirklich eine Abhilfe für ihr Anliegen erreichten.

Alles in allem liefert die Erledigungsstatistik keine wirklich befriedigende Antwort auf den Erfolg von Petitionen, auch wenn der Tätigkeitsbericht auf die selbst gestellte Frage nach dem Erfolg gerne die Antwort gibt, »dass mehr als ein Drittel der Vorgänge im weiteren Sinne positiv erledigt wurden« (Petitionsausschuss 2012, S.7). Es werden dabei die Kategorien »dem Anliegen wurde entsprochen«, »Überweisung an die Bundesregierung« und »Erledigung durch Rat, Auskunft, Verweisung, Materialübersendung« zusammengefasst (42,8 %).

---

## ERFOLG AUS SICHT DER PETENTEN

## 2.9.2

In den beiden Befragungen von Petenten mit herkömmlichen und Öffentlichen Petitionen nach Abschluss des Verfahrens wurde danach gefragt, was die Petenten dem abschließenden Bescheid selbst entnehmen konnten. Im Vergleich zur Petitionsstatistik des Bundestages gibt es Übereinstimmungen und gewisse, nicht sehr große Abweichungen (Tab. II.16). Darauf soll im Folgenden aber nicht weiter eingegangen werden, da ein Vergleich aus methodischen Gründen bei den ganz unterschiedlichen Entstehungszusammenhängen von Petitionsstatistik und Befragungsergebnissen nicht sinnvoll ist.

Es interessiert vielmehr, ob sich die herkömmlichen und Öffentlichen Petitionen in Bezug auf ihren »Erfolg« aus Sicht der Petenten unterscheiden. Sind Öffentliche Petitionen erfolgreicher? Eher nein, obwohl die vorliegenden Ergebnisse schwierig zu interpretieren sind. Deutlich ist der Unterschied bei der Kategorie

---

<sup>44</sup> Es gibt allerdings eine Liste der »Berücksichtigungsbeschlüsse und ihre Erledigung«, die Auszugsweise im jährlichen Tätigkeitsbericht veröffentlicht wird (Petitionsausschuss 2012, S. 74 ff.).

»Meinem Anliegen wurde entsprochen«. Dies wurde nur für 2,7 % der Öffentlichen Petitionen angegeben, aber für 13,6 % der herkömmlichen Petitionen. Auch wenn man die Antwortkategorie »Meinem Anliegen wurde teilweise entsprochen« mit berücksichtigt, ändert sich an dieser Relation grundsätzlich nichts. Gleichzeitig ist es aber so, dass bei relativ mehr herkömmlichen Petitionen dem Anliegen nicht entsprochen wurde (73,6 %) als bei den Öffentlichen Petitionen (68,2 %), wenn auch hier die Unterschiede nicht so groß sind. »Privilegiert« erscheinen die Öffentlichen Petitionen auch bei den Überweisungen an die Bundesregierung (5,4 vs. 1,8 %). Wiederum einen deutlichen Unterschied von fast 10 % weist die Kategorie »Mein Anliegen wurde auf andere Weise erledigt« auf (Öffentliche Petitionen 14,2 % und herkömmliche 5,5 %). Dahinter mögen sich aber ganz unterschiedliche Formen der Erledigung verbergen, die eine Interpretation erschweren. Alles in allem kann aus den vorliegenden Daten jedenfalls nicht gefolgert werden, dass Öffentliche Petitionen – aus Sicht der Petenten – erfolgreicher sind als herkömmliche.

TAB. II.16 ART DER ERLEDIGUNG AUS SICHT DER PETENTEN 2009 IN %

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

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

\*\* Es werden im Gegensatz zu Tabelle II.14 hier nur diejenigen Petitionen berücksichtigt, die parlamentarisch beraten wurden. Werte für das Jahr 2009, das Jahr der Befragung.

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

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

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

Tabelle II.17 zeigt die Antworten der Petenten nach Abschluss des Verfahrens bezüglich ihrer Motive und deren Realisierung.

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

1. Ich wollte, dass eine Lösung für mein Anliegen gefunden wird.
2. Meine Petition sollte bei den zuständigen Stellen in Politik und Verwaltung bekannt werden.
3. Durch meine Petition wollte ich staatliche und politische Entscheidungen beeinflussen.

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

TAB. II.17 MOTIVE FÜR DIE EINREICHUNG VON PETITIONEN UND DEREN REALISIERUNG

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

\* Die Frage hatte sich nur an Petenten gerichtet, deren Petition im parlamentarischen Verfahren behandelt und abgeschlossen wurde.

\*\* Diese Frage richtete sich nur an Petenten, für die das entsprechende Motiv zutraf.

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

Frage realisiert: »Rückblickend auf Ihre Petition: Sind die in Frage x genannten Effekte tatsächlich eingetreten?«

In der Tabelle sind die Anteile für »trifft voll und ganz zu« sowie »trifft eher zu« zusammengefasst dargestellt.

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

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

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

Die Unterschiede in den Motiven zwischen den Petenten mit nichtöffentlichen und Öffentlichen Petitionen sind meist nicht sehr groß. Allerdings ist auffallend,

dass die Petenten mit Öffentlichen Petitionen das politisch-partizipative Motiv (84,6 vs. 92,5 %) und die Mobilisierung (64,4 vs. 78,5 %) für das eigene Anliegen etwas stärker und die Information von Öffentlichkeit und Medien (35,8 vs. 63,7 %) deutlich stärker gewichteten als die Petenten mit herkömmlichen Petitionen. Dieses Ergebnis ist jedoch nicht unerwartet.

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

In einem weiteren Schritt wurden die Petenten nach ihrer generellen Einschätzung und ihrer Zufriedenheit mit der Behandlung ihrer Petition durch den Deutschen Bundestag befragt (Tab. II.18). Es bestätigten sich zunächst die Ergebnisse der Befragung aus dem Jahr 2007 auch Ende 2009: Am Anfang des Verfahrens sind die Einreicher herkömmlicher Petitionen deutlich zufriedener (67,8 %) als die Einreicher Öffentlicher Petitionen (38,6 %) (Werte für 2009, zusammengefasst »sehr zufrieden« und »eher zufrieden«). Dies wirft natürlich kein gutes Licht auf die Innovation Öffentliche Petitionen, erklärt sich aber vermutlich im Wesentlichen durch die hohe Ablehnungsquote bei der Zulassung der Eingaben als Öffentliche Petitionen. Man könnte deshalb vermuten, dass bei einer »Lösung« dieses Zulassungsproblems (Kap. II.2.5 u. V.2.1) die Zufriedenheitsquote wieder ansteigen könnte.

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

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

**TAB. II.18** ZUFRIEDENHEIT MIT DER BEHANDLUNG DER EINGEREICHTEN PETITION ZU BEGINN UND NACH ABSCHLUSS DES VERFAHRENS IN %

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

Frage bei Einreichung: »Wie zufrieden sind Sie bislang mit der Behandlung Ihrer Petition?«  
Frage nach Abschluss des Verfahrens: »Wie zufrieden sind Sie, alles in allem, mit der Behandlung ihrer Petition?«

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

**TAB. II.19** BEURTEILUNG DES PETITIONSVERFAHRENS

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

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

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

Entsprechend kommt auch die gewünschte integrative Funktion des Petitionsrechts aus Sicht der Petenten kaum zur Geltung. Die entsprechende Frage lautete: »Der Erfolg einer Petition kann unter verschiedenen Aspekten beurteilt werden. Unabhängig davon, ob Ihrer Petition vom Bundestag entsprochen wurde oder nicht: Wie zutreffend finden Sie die folgende Aussage? Das Petitionsverfahren hat mein Vertrauen in das politische System der Bundesrepublik Deutschland gestärkt.«

28,3 % der Petenten mit herkömmlichen Petitionen und 30 % der Petenten mit Öffentlichen Petitionen fanden, dass diese Aussage »voll und ganz« oder »eher zutrifft«, bei mehr als zwei Drittel konnte das Vertrauen in das politische System nicht gestärkt werden. Das hat vermutlich auch damit zu tun, wie das Petitionsverfahren, ganz unabhängig vom Ergebnis, beurteilt wird. Es gab hierzu eine Reihe von Fragen (Tab. II.19).

Auffallend ist zunächst, dass es keine sehr großen Unterschiede zwischen den Petenten mit nichtöffentlichen und mit Öffentlichen Petitionen gab. Überraschend ist vielleicht, dass eine Mehrheit die Bearbeitungszeit im Petitionsverfahren für angemessen hielt, ein oft kritisiertes Aspekt des Petitionsverfahrens, wenn man bedenkt, dass Bearbeitungszeiten von einem Jahr und länger nicht selten sind.<sup>45</sup> Dass die Behandlung der eigenen Petition gründlich oder fair und vornehmlich erfolgt ist, hielt aber jeweils weniger als die Hälfte der Petenten für zutreffend. Und nur eine Minderheit stimmte der Aussage zu, dass der Bundestag sich für das eigene Anliegen eingesetzt habe (20,7 bzw. 15,2 %).

Hier kommt aber vielleicht auch ein Missverständnis über die Rolle des Petitionsausschusses zum Ausdruck oder, um es vorsichtiger zu formulieren, eine Unschärfe in der eigenen Rollendefinition. Denn die Rolle des Petitionsausschusses wird von seinen Mitgliedern mehr oder weniger ambivalent gesehen. So wird einerseits betont, dass man sich nicht als »Volksanwalt« verstehe, der die Interessen der Bürger gegen den Staat und seine Behörden vertritt. Andererseits wird das Bild des Anwalts des »kleinen Mannes« durchaus gepflegt, wenn man beispielsweise die Plenardebatte am 1. Juli 2010 zum Tätigkeitsbericht 2009 des Petitionsausschusses daraufhin auswertet (Plenarprotokoll 17/51). So konnte man dort etwa hören, dass der Petitionsausschuss geschaffen wurde, um bedrängten Menschen beizustehen (S. 5338) oder zu helfen (S. 5341); Aufgabe des Petitionsausschusses sei es, sich um Menschen zu kümmern, die sonst nicht gehört würden (S. 5345); man möchte konkrete Verbesserungen im Sinne der Pe-

---

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

tenten erreichen (S. 5346), Individualinteressen unterstützen (S. 5346) und im Sinne der Bürger etwas ändern können (S. 5350). Auch das Bild des Vermittlers oder Mediators trifft das Selbstverständnis des Petitionsausschusses nicht genau, wengleich solche vermittelnde Tätigkeiten mit Sicherheit auch vorkommen. Am ehesten mag vielleicht die Rolle des neutralen Prüfers eines Sachverhalts und Maklers von gegebenenfalls auch gegensätzlichen Interessen zutreffen, der versucht, Ermessensspielräume auszuloten und Lösungen anzugehen.

Dass diese relativ kritische Bewertung der Unterstützung des Bundestages für das eigene Anliegen keineswegs für das Petitionsverfahren insgesamt verallgemeinerbar ist, zeigt sich in einer weiteren Frage danach, ob die Petenten sich in einer ähnlichen Situation wieder für die Einreichung einer Petition entscheiden würden. Dem stimmten unter den Petenten nichtöffentlicher Petitionen 62,7 % und unter den Petenten Öffentlicher Petitionen sogar 74,5 % zu (»trifft voll und ganz zu« sowie »trifft eher zu«).<sup>46</sup> Versucht man, diesen letzten für das Petitionswesen eher positiven Befund vor dem Hintergrund der zuvor eher kritischen Bewertungen zu interpretieren, dann bieten sich hierfür die folgenden Erklärungen an:

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

---

### PETITIONSWESEN AUF EBENE DER BUNDESLÄNDER

### 3.

Der Modellversuch Öffentliche Petitionen des Deutschen Bundestages sowie dessen Überführung in den Regelbetrieb hat bei den Petitionsausschüssen der Landtage – wie auch bei ausländischen Parlamenten (Kap. IV) – Aufmerksamkeit und Interesse geweckt. Einige waren in den letzten Jahren mit Delegationen nach Berlin gekommen, um sich vor Ort im Bundestag – teilweise auch beim TAB – aus erster Hand über die Öffentlichen Petitionen zu informieren. Auch bei den alle

---

<sup>46</sup> Einen ähnlichen »Widerspruch« zwischen kritischer Bewertung des Mittels Petition durch politische Organisationen und ihrer erneuten Nutzung in einem ähnlichen Fall zeigte sich in einer Befragung von Organisationen, die 2008 durchgeführt wurde (Riehm et al. 2009a, S. 67 f.).

zwei Jahre stattfindenden Treffen der Petitionsausschüsse des Bundes und der Länder sowie der Bürgerbeauftragten der an Deutschland angrenzenden Länder und Regionen Europas stand das Thema Öffentliche Petitionen sowohl 2008 in Dresden, 2010 in Schwerin und 2012 in Erfurt jeweils auf der Tagesordnung. Bevor darauf eingegangen werden soll, welchen Niederschlag das Modell Öffentliche Petitionen bei den Ländern gefunden hat, soll kurz auf das Petitionswesen bei den Volksvertretungen der Länder allgemein eingegangen werden.

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

Bei den Petitionsausschüssen der Landtage gehen insgesamt ähnlich viele Eingaben im Jahr ein wie beim Deutschen Bundestag. 2009 waren dies etwa 20.000 Eingaben (ohne die Eingaben an die Bürgerbeauftragten). Mehr als 1.000 Eingaben pro Jahr wurden in den bevölkerungsreichen Ländern Nordrhein-Westfalen (5.000), Bayern (3.000), Baden-Württemberg (2.000), Berlin (2.000), Niedersachsen (1.400) und Hessen (1.150) übermittelt. Rheinland-Pfalz zählte 2009 allein 5.141 Neueingänge an den Bürgerbeauftragten.<sup>47</sup>

Die Tabelle II.20 gibt eine erste Übersicht zum Stand elektronischer und öffentlicher Petitionen sowie öffentlicher Ausschusssitzungen bei den Landtagen der Bundesländer.

Alle Länderparlamente mit Ausnahme von Hessen ermöglichen die elektronische *Einreichung* von Petitionen. Dabei hat sich die Einreichung über ein Webformular, das durch eine E-Mail des Petitionsausschusses bestätigt wird und durch den Petenten mit einer elektronischen Rückantwort quasi authentifiziert wird, als Standardfall mehr oder weniger durchgesetzt. Die Einreichung über eine einfache E-Mail, über ein Attachment an eine E-Mail mit oder ohne gescannte Unterschrift, die früher teilweise möglich waren, werden heute in der Regel nicht mehr akzeptiert.

---

47 Gesonderte Angaben für den Petitionsausschuss liegen hier nicht vor. Zu beachten ist auch, dass – im Gegensatz zur Verfahrensweise des Deutschen Bundestages – bis 2010 für die Petitionsstatistik in Rheinland-Pfalz Petitionen zu einem Sachverhalt (Massenpetitionen) nicht unter einer Leitpetition zusammengefasst wurden, sondern jede zu einer Massenpetition gehörende Einreichung einzeln gezählt wurde. Diese Praxis wurde ab 2011 geändert (Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz 2012, S. 16).

TAB. II.20 ELEKTRONISCHE UND ÖFFENTLICHE PETITIONEN BEI DEN VOLKSVERTRETUNGEN DER BUNDESLÄNDER

Bundesland	elektronische Einreichung	Öffentliche Petitionen in Anlehnung an das Modell des Bundestages <sup>1</sup>	öffentliche Ausschusssitzung
Baden-Württemberg	ja, seit 2011	nein <sup>2</sup>	nein, aber Anhörung der Petenten möglich
Bayern	ja, seit 2006	nein	ja, Anhörung der Petenten möglich
Berlin	ja, seit 2011	nein	nein, nur in Ausnahmefällen
Brandenburg	ja, seit 2010 <sup>3</sup>	nein	prinzipiell möglich
Bremen	ja, seit 2007	ja, seit 2010	ja, für öffentliche Petitionen seit 2010
Hamburg	ja, seit 2010	nein	nein
Hessen	nein <sup>4</sup>	nein	nein
Mecklenburg-Vorpommern	ja, seit 2010	nein	nein
Niedersachsen	ja, seit 2011	nein	nein <sup>5</sup>
Nordrhein-Westfalen	ja, seit 2007	nein	nein, Ausnahmen bei Massenpetitionen
Rheinland-Pfalz	ja, seit 2011 <sup>6</sup>	ja, seit 2011 <sup>6</sup>	nein
Saarland	ja, seit 2006	nein	nein
Sachsen	ja, seit 2008	nein	nein
Sachsen-Anhalt	ja, seit 2011	nein	nein
Schleswig-Holstein	ja, seit 2011	nein	nein
Thüringen	ja, seit 2007	nein	nein, aber Ausnahmen möglich

- 1 Mit Veröffentlichung der Petition im Internet, Mitzeichnungs- und Diskussionsmöglichkeiten.
- 2 Aber der Petitionsbescheid wird (anonymisiert) nach Abschluss des Verfahrens als Landtagsdrucksache veröffentlicht.
- 3 Allerdings ist weder eine einfache E-Mail zulässig noch wird ein Webformular angeboten. Es muss vielmehr ein Verfahren verwendet werden, das die Person des Petenten verbindlich erkennen lässt. Man denkt dabei an den E-Postbrief oder die DE-Mail.
- 4 Einführung geplant, Realisierung offen.
- 5 Aber Anhörung von Petenten in nichtöffentlicher Ausschusssitzung ab 17. Legislaturperiode (2013) vorgesehen.
- 6 Die Onlineeinreichung von öffentlichen Petitionen, die Mitzeichnung und Diskussion erfolgt über die Website des Bürgerbeauftragten.

Quelle: eigene Recherchen, Stand August 2012

*Öffentliche Petitionen* in Anlehnung an das Modell des Bundestages (mit Mitzeichnung und Diskussionsforen) gibt es momentan nur im Stadtstaat Bremen (seit Januar 2010) sowie in Rheinland-Pfalz (seit März 2011). Rheinland-Pfalz kennt dabei die Besonderheit, dass sich die Petenten an den Bürgerbeauftragten

des Landtages und nicht direkt an den Petitionsausschuss wenden. Die öffentlichen Petitionen mit Mitzeichnungsfunktion und Diskussionsforen sind dort deshalb auch auf der Website des Bürgerbeauftragten angesiedelt ([www.derbuergerbeauftragte.rlp.de](http://www.derbuergerbeauftragte.rlp.de)).

Es ist sicher noch zu früh – und bedürfte einer eingehenderen Auseinandersetzung – um über Erfolg oder Misserfolg, Stärken oder Schwächen dieser beiden Adaptionen der Öffentlichen Petitionen des Bundestages auf Länderebene eine Aussage zu machen.

Das Verfahren in *Bremen* kennt einige Besonderheiten. Es wird zunächst, wie vom Deutschen Bundestag, eine Zulässigkeitsprüfung für die öffentliche Petition vorgenommen. Wie hoch die Rate nicht zugelassener öffentlicher Petitionen ist, ist nicht bekannt.

Nach der Zulassung und Veröffentlichung kann die Petition in einem Zeitraum von sechs Wochen (beim Bundestag sind dies mittlerweile nur noch vier Wochen) elektronisch mitgezeichnet und in einem Forum diskutiert werden. Ein Quorum kennt das Bremer Petitionsgesetz allerdings nicht. Alle öffentlichen Petitionen werden in der Regel auch in öffentlichen Ausschusssitzungen beraten. Dies trifft auch auf Anhörungen zum Sachverhalt der Petition zu. Anders als beim Bundestag wird in Bremen nur über die Anzahl der Mitzeichner informiert, nicht aber die Mitzeichnungsliste selbst veröffentlicht (Bremische Bürgerschaft 2011, S. 2 f.). Der Deutsche Bundestag veröffentlicht die Mitzeichnungsliste mit Namen, hat allerdings im August 2012 die Möglichkeit eröffnet, mit einem Pseudonym zu zeichnen.

Die Anzahl der Eingaben insgesamt stieg in den Jahren 2009 bis 2011 von 172, über 206 auf 255 an. Dies wird auf eine vermehrte Öffentlichkeitsarbeit sowie die Einführung der öffentlichen Petitionen im Januar 2010 mit der damit verbundenen höheren Medienaufmerksamkeit zurückgeführt (Bremische Bürgerschaft 2011, S. 5).

Nach Angaben des Petitionsausschusses gehen ca. 20 % aller Eingaben über das Webformular elektronisch ein (Bremische Bürgerschaft 2011, S. 2). Wie viele davon die Option Veröffentlichung ihrer Petition wählen, ist nicht bekannt. Mit Stand August 2012 wurden 160 Petitionen veröffentlicht, davon sind fünf in der Phase der Mitzeichnung, 45 in der parlamentarischen Beratung und 110 abgeschlossen.

Insgesamt erfolgten im Zeitraum Januar 2010 bis August 2012 48.600 Mitzeichnungen für diese 160 Petitionen. Der arithmetische Mittelwert lag bei 304 Mitzeichnungen, der Median allerdings nur bei 10, d.h. die Hälfte aller Petitionen haben nur 10 oder weniger Mitzeichnungen erhalten. Nur fünf Petitionen

wurden von mehr als 1.000 Personen gezeichnet, darunter eine mit dem maximalen Wert von 29.568 Mitzeichnungen (Thema: Waffensteuer).

»Wenig genutzt wird das Diskussionsforum« (Bremische Bürgerschaft 2011, S. 3). Auch dies bedürfte einer genaueren Analyse. Im Gegensatz zum Deutschen Bundestag werden Beiträge im Diskussionsforum erst nach Prüfung durch die Moderation des Bremer Petitionsausschusses freigegeben. Zur Petition »Waffensteuer«, die durch Mitzeichnungen, die meiste Aufmerksamkeit erreichte, liegen 48 Diskussionsbeiträge vor. Die sonstigen vier Petitionen mit mehr als 1.000 Mitzeichnungen erhielten zwischen einem und 35 Diskussionsbeiträgen.<sup>48</sup>

Das gut ein Jahr später im März 2011 gestartete Verfahren für öffentliche Petitionen an den Landtag von *Rheinland-Pfalz*, weist starke Ähnlichkeit mit dem Verfahren in Bremen auf, mit einem grundlegenden Unterschied. In Rheinland-Pfalz ist zunächst der Bürgerbeauftragte für alle Eingaben an den Landtag und dessen Petitionsausschuss zuständig, soweit diese nicht ausdrücklich auf die Änderung von Gesetzen oder Rechtsverordnungen gerichtet sind oder die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten selbst betreffen. Entsprechend finden sich die öffentlichen Petitionen sowie die Mitzeichnungsmöglichkeit und die Diskussionsforen nicht auf den Webseiten des Landtages, sondern denen des Bürgerbeauftragten ([www.derbuergerbeauftragte.rlp.de](http://www.derbuergerbeauftragte.rlp.de)).

Im Jahr 2011 wurden 30 Petitionen mit dem Wunsch, diese als öffentliche Petition zu führen, eingereicht, wovon elf veröffentlicht wurden. Die Ablehnung einer Veröffentlichung liegt in den meisten Fällen daran, dass es sich um individuelle Beschwerden oder Anliegen handelte, die einen konkreten Einzelfall betrafen. Voraussetzung für eine Veröffentlichung der Petition ist jedoch, dass die Petition ein Anliegen von allgemeinem Interesse zum Gegenstand hat (Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz 2012, S. 26).

Die Nutzung der Mitzeichnungsfunktion wird vom Bürgerbeauftragten als deutliches Interesse der Bürgerinnen und Bürger an den öffentlichen Petitionen eingeschätzt. Zwischen März 2011 und August 2012 wurden insgesamt 22 Petitionen veröffentlicht, die fast 10.000 Mitzeichnungen erhielten. Die größte Unterstützung erhielt mit 1.813 Mitzeichnungen eine Petition zur Nord- und Westumfahrung Trier. Im Durchschnitt wurden alle Petitionen 476-mal mitgezeichnet, der Median lag bei 158.

Die Beteiligung an den Diskussionsforen ist erwartungsgemäß deutlich geringer. Insgesamt gingen im betrachteten Zeitraum März 2011 bis August 2012 84 Diskussionsbeiträge ein. Das sind vier Beiträge je Petition, ein Wert der deutlich

---

48 Die quantitativen Angaben zu den öffentlichen Petitionen, Mitzeichnungen und Forenbeiträgen erfolgen auf Basis der E-Petitionsplattform (<https://petition.bremischebuergerschaft.de>) mit eigenen Berechnungen.

unter denen der Foren zu den Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages liegt. Dort sind es im Zeitraum 2006 bis 2010 zwischen 34 (2007) und 91 (2010) Diskussionsbeiträge je Petition gewesen (Kap. II.2.7.2).<sup>49</sup>

In anderen Bundesländern gab und gibt es verschiedentlich Initiativen zur Einführung öffentlicher Petitionen, die aber bisher nicht verwirklicht wurden.

Bereits im September 2010 hatten die Fraktionen von CDU und FDP im Abgeordnetenhaus von *Berlin* einen Antrag zur Einführung öffentlicher Petitionen mit Mitzeichnung im Internet, aber ohne Diskussionsforen (Drs. 16/3457) vorgelegt, der im September 2011 abgelehnt wurde. In der neuen Legislaturperiode liegen zum Thema zwei Anträge der Piratenfraktion vom Februar 2012 vor (Drs. 17/0142, 17/0143), die unter der Überschrift »Onlinepetition als Ausgestaltung von Volksinitiativen und -begehren« auf ein elektronisches Mitzeichnungssystem für Volksinitiativen und Volksbegehren abzielen. Das Petitionswesen wird als Möglichkeit verstanden, Einzelanliegen an das Parlament heranzutragen.

Der Landtag von *Brandenburg* hat im Dezember 2010 das Petitionsgesetz novelliert. Neben der elektronischen Einreichung sehen diese Regelungen insbesondere vor, dass Petitionen in öffentlichen Ausschusssitzungen behandelt werden können, wenn die Mehrheit der Ausschussmitglieder dies verlangt und der Petent zugestimmt hat. Bei Sammel- oder Massenpetitionen ist nur eine Zustimmung eines Drittel der Ausschussmitglieder notwendig (§ 4 (3)). Die Veröffentlichung von Petitionen im Internet ist mit einer Kann-Bestimmung nach § 12 (3) geregelt. Danach kann der Petitionsausschuss über die Veröffentlichung von Petitionen von allgemeiner oder beispielhafter Bedeutung beschließen sowie über den Bearbeitungsstand und das Ergebnis informieren. Personenbezogene Daten sind zu anonymisieren. Davon wurde bisher zweimal gebraucht gemacht (Stand August 2012). Die Möglichkeit der Onlinemitzeichnung und von Diskussionsforen ist jedoch nicht vorgesehen.

Auch in *Niedersachsen* blieben bisher die Anträge zur Einführung öffentlicher Petitionen – allerdings ohne Einführung von Diskussionsforen – von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 16/1643, 16/2170) sowie der SPD (Drs. 16/3308) aus der laufenden Legislaturperiode ohne Erfolg.

Ein bereits vorliegender Grundsatzbeschluss des Landtages von *Schleswig-Holstein* vom 7. Dezember 2010 zur Einführung öffentlicher Petitionen mit Mitzeichnung, aber ohne Diskussionsforen, wurde wegen der vorzeitigen Auflösung des Landtages nicht umgesetzt. Der neu konstituierte Petitionsausschuss wird die Debatte darüber wieder aufnehmen.

---

49 Die Werte für die Anzahl der öffentlichen Petitionen, die Mitzeichnungen und Diskussionsbeiträge entstammen eigenen Berechnungen auf Basis der Angaben auf der Website der Bürgerbeauftragten ([www.derbuergerbeauftragte.rlp.de](http://www.derbuergerbeauftragte.rlp.de), 27.8.2012).

Im Landtag von *Thüringen* gab es bereits 2007 und 2008 Anträge der Fraktion der LINKEN zur Einführung öffentlicher Petitionen, die allerdings abgelehnt wurden. In der derzeitigen 5. Legislaturperiode liegt erneut ein Antrag der LINKEN (Drs. 5/2673) und einer der Mehrheitsfraktionen CDU und SPD (Drs. 5/4360) vor, die sich beide am Modell der Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestags orientieren. Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern mit öffentlichen Petitionen sehen beide Anträge die Einführung eines Quorums vor, bei dessen Erreichung der Petent auf einer öffentlichen Ausschusssitzung unter Hinzuziehung der Fachausschüsse gehört werden soll. Die Einrichtung von Diskussionsforen wird nur im Antrag der LINKEN gefordert. Eine Beschlussfassung über die Anträge ist bisher nicht erfolgt.

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

Es ist aber keine »blinde« Übernahme des Verfahrens des Bundestages zu beobachten. Zurückhaltend ist man insbesondere bei der Einführung von Quoren sowie von Diskussionsforen, während die Veröffentlichung, die Durchführung öffentlicher Ausschusssitzungen sowie die elektronische Mitzeichnung schon eher auf Zustimmung stoßen. Typisch und wenig verwunderlich ist, dass – gleichgültig von welcher Partei – die Oppositionsfraktionen in ihren Anträgen weiter gehende Vorschläge unterbreiten als die jeweilige Regierungsmehrheit.

---

## FAZIT

## 4.

Obwohl das Petitions- und Eingabewesen sich nicht auf Eingaben an die Parlamente begrenzen lässt, wurden in diesem Kapitel die Modernisierungstendenzen des parlamentarischen Petitionswesens – auf Bundes- wie auf Landesebene – in Deutschland dargestellt. Das liegt nicht nur am Auftraggeber dieser Studie, dem Deutschen Bundestag, sondern auch daran, dass das parlamentarische Petitionswesen im Bereich der E-Demokratie eine gewisse Vorreiterrolle einnimmt. Die seit 2005 bestehende elektronische Petitionsplattform des Deutschen Bundestages ist eine der mittlerweile bekanntesten und mit am häufigsten genutzten politischen Beteiligungsplattformen im Internet in Deutschland und strahlt mit ihrer unbestreitbaren hohen Bürgerbeteiligung auf die Landesparlamente (Kap. II.3), aber auch das Ausland aus (Kap. III, Kap. IV). Einige Landesparlamente sind

bereits dem Beispiel des Bundestages gefolgt oder beabsichtigen dies in nächster Zeit. Dabei gibt es teilweise Abweichungen vom Bundestagsmodell Öffentlicher Petitionen, was z. B. das obligatorische Angebot eines Diskussionsforums angeht. Die Bedeutung der Landesparlamente für das parlamentarische Petitionswesen ist nicht zu unterschätzen. Das gesamte Petitionsaufkommen an die Landesparlamente übersteigt das an den Bundestag.

Der Anteil der elektronisch eingereichten Petitionen beim Deutschen Bundestag stieg seit 2006 von 17 auf 34 % (2011); besonders attraktiv aber scheinen für die Bürger die Öffentlichen Petitionen zu sein, denn ihr Anteil unter den eingereichten Petitionen stieg von 5 auf 24 % (2010). Insgesamt wurden bis Ende 2011 mehr als 4 Mio. Mitzeichnungen für etwa 2.750 Öffentliche Petitionen gezählt und mehr als 150.000 Diskussionsbeiträge in den Diskussionsforen zu den Petitionen geschrieben.

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

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

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

Öffentliche Petitionen unterliegen besonderen Regeln. Ein »Recht« auf Öffentliche Petitionen gibt es nicht. Der Bundestag sieht diese als ein zusätzliches und ergänzendes Angebot zum normalen Petitionsverfahren an. Das Auswahlverfahren zur Zulassung Öffentlicher Petitionen ist umstritten und führte im Jahr 2010 dazu, dass nur 13,8 % der eingereichten Öffentlichen Petitionen als solche zugelassen wurden.

Die Mitzeichnungsmöglichkeit elektronischer Petitionen hat bei den Petenten und in der Öffentlichkeit teilweise zu dem Missverständnis geführt, dass die Zahl der Mitzeichnungen oder das Erreichen eines Quorums über den Erfolg oder Misserfolg einer Petition entscheidet, was nicht der Fall ist. Nichtöffentliche und Öffentliche Petitionen werden – so jedenfalls die übereinstimmende, prinzipielle Auffassung aller Abgeordneten des Petitionsausschusses – ganz unabhängig von der Anzahl von Mitzeichnungen gleich behandelt. Mit dem 2005 eingeführten Quorum von 50.000 Mitzeichnungen wird den Petenten aber die Möglichkeit eingeräumt, auf einer öffentlichen Ausschusssitzung das Petitionsanliegen persönlich vorzutragen und sich den Fragen der Abgeordneten zu stellen. Die Befürchtung (oder Hoffnung), dass über die Mitzeichnung im Internet das Quorum besonders einfach erreichbar wäre, hat sich allerdings nicht bestätigt. Bisher haben nur zehn Öffentliche Petitionen (von insgesamt 2.750) mehr als 50.000 Unterschriften (über das Internet) erreicht. Die öffentlichen Ausschusssitzungen wurden sowohl von den Petenten als auch den Parlamentariern sehr positiv aufgenommen.

Ähnlich positiv wurden die Diskussionsforen im Internet, die zu jeder Öffentlichen Petition eingerichtet werden, beurteilt. Man erkennt dies an der starken Nutzung, der alles in allem guten Qualität der dort geführten Diskussionen sowie den positiven Bewertungen, die die Diskussionsforen in den Befragungen und Fokusgruppen erhielten. Bisher nicht zufriedenstellend gelöst ist die Berücksichtigung der Diskussionsinhalte im Petitionsverfahren. Eine solche Berücksichtigung wird sowohl vom Bundestag nahegelegt als auch von den Petenten und Diskutanten erwartet. Der Petitionsausschuss hat mittlerweile sowohl durch personelle Maßnahmen als auch mit Planungen bezüglich einer softwaretechnischen Unterstützung auf diese Problemlage reagiert.

In Bezug auf den »Erfolg« von Petitionen muss zunächst festgehalten werden, dass nur rund ein Drittel der Befragten Petenten nach Abschluss des Verfahrens mit der Bearbeitung ihrer Petition durch den Deutschen Bundestag zufrieden ist. In einer ähnlichen Größenordnung wird der Aussage zugestimmt, dass sich die Einreichung der Petition »alles in allem« gelohnt habe. Vor diesem Hintergrund mag es überraschen, dass 63 % der Einreicher herkömmlicher Petitionen und sogar 75 % der Einreicher Öffentlicher Petitionen erklärten, dass sie »in einer ähnlichen Situation« wieder eine Petition einreichen würden.

Dieser vermeintliche Widerspruch zwischen einer sehr kritischen Erfolgsbeurteilung und einem Festhalten an weiteren Nutzungsabsichten klärt sich dann auf, wenn man berücksichtigt, dass die Motivlagen für die Einreichung von Petitionen vielfältiger sind als die reine Durchsetzung des formulierten Anliegens. Für einige Petenten ist mindestens genauso wichtig, dass die Politik und die Öffentlichkeit von ihrem Anliegen erfahren und dadurch vielleicht mittel- oder langfristig eine »Lösung« im Sinne der Petenten erreicht werden könnte. In der

Perspektive einer Kosten-Nutzen-Analyse kann die Petition trotz geringer Wahrscheinlichkeit eines unmittelbaren Erfolgs (Nutzen) deshalb attraktiv sein, weil sie als niedrighschwelliges Beteiligungsinstrument keinen hohen (Kosten-)Aufwand erfordert und trotzdem eine gewisse Verfahrenssicherheit gewährleistet.



---

# MODERNISIERUNG DES PETITIONSWESENS IM VEREINIGTEN KÖNIGREICH

III.

---

## BEDEUTUNG UND RECHTLICHE GRUNDLAGEN DES PETITIONS- UND OMBUDSWESENS

1.

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

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

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

Im Folgenden werden die Petitionsinstitutionen auf den zwei Systemebenen näher betrachtet. Auf der zentralstaatlichen Ebene wird der Fokus zunächst auf das parlamentarische Petitionswesen des Unterhauses gerichtet. Aufgrund der prägenden Rolle dieser Institution für andere Petitionsinstanzen werden in einem einführenden Überblick auch die historische Genese (Kap. III.1.1) und die verfassungsrechtlichen Grundlagen (Kap. III.1.2) kurz skizziert,<sup>50</sup> bevor aktuelle Entwicklungen beleuchtet und diskutiert werden. Dem parlamentarischen Petitionsverfahren werden anschließend die beiden E-Petitionssysteme der Exekutive (das von 2006 bis 2010 existierende System beim Premierminister und das seit 2011 bestehende Nachfolgesystem der Regierung) gegenübergestellt und einer Bewertung unterzogen (Kap. III.2). In Kapitel III.3 wird das Petitionswesen des Schottischen Parlaments vertiefend betrachtet. Diese junge Regionalversammlung wurde zwar durch die Dezentralisierungspolitik (»devolution«) des Zentralstaates erst geschaffen, wirkt jedoch aufgrund der dortigen Modernisierungsschritte und innovativen Verfahren auf die Reformdiskussionen in London zurück. In Kap. III.4 werden die wichtigsten Ombudsinstitutionen des Landes analysiert. Schließlich wird in Kapitel III.5 ein Zwischenfazit gezogen.

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

---

## GESCHICHTLICHER ÜBERBLICK

### 1.1

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

Die nationale Legislative des Vereinigten Königreichs – das Westminster-Parlament – spielt nicht nur im politischen System des Landes eine zentrale Rolle, sondern wird aus politisch-historischer Warte gerne als die »Mutter aller Parlamente« bezeichnet. In der Tat stellt der sogenannte »Westminster-Parlamentarismus« mit seinen spezifischen Charakteristika, wie relative Mehrheitswahl, ausgeprägte parteipolitische Wettbewerbsorientierung und der konstitutionellen Fiktion der Parlamentssouveränität bei faktischer Dominanz der Exekutive, ein eigenständiges Modell in der vergleichenden Parlamentarismusforschung dar,

---

<sup>50</sup> Für eine ausführliche Darstellung siehe Riehm et al. (2011, S. 116 ff.).

das nicht selten als normativer Maßstab dient (Kaiser 2000; Lijphart 1999, S. 9 ff.; Wilson 1994, S. 189).

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

Zweihundert Jahre später erfolgte ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur Institutionalisierung des Petitionswesens in der Verfassungsordnung. Mit der Magna Carta von 1215 wird das Recht der Untertanen, Petitionen an den König zu richten, ausdrücklich anerkannt. Das Dokument trug wesentlich zur Absicherung von Adelsprivilegien sowie zur Begrenzung königlicher Macht durch Recht und Gesetz bei (Grant 2009, S. 2; Smith 1986, S. 1155).

Die Geschichte des Parlaments bis zur Erlangung der vollen Souveränität im 17. Jahrhundert und schließlich bis zur Parlamentarisierung der Verantwortlichkeit der Regierung im 19. Jahrhundert war geprägt von zähem, teils gewaltsamem Ringen um Macht zwischen Parlament und Krone. Im Verlauf dieses oft sprunghaften und widersprüchlichen Prozesses wurde die Macht des Monarchen zugunsten des Parlaments zunehmend beschnitten und rechtlich eingehegt. Die wachsende politische Emanzipation des Unterhauses spiegelt sich auch im Petitionsgeschehen wider. Zum einen stieg der Anteil der Petitionen, die nicht an den Monarchen, sondern direkt an das House of Commons gerichtet wurden. Zum anderen wandelte sich auch der Charakter der Eingaben. Standen zunächst persönliche oder lokal begrenzte Missstände im Vordergrund (»res privata«), betrafen Petitionen aus der Bevölkerung ab dem 17. Jahrhundert zunehmend allgemeine politische Angelegenheiten (»res publica«) (House of Commons Information Office 2010, S. 5 f.). Hintergrund dieser Politisierung war ein weiterer Macht- und Kompetenzzuwachs des Unterhauses, der sich insbesondere in der Folge des Englischen Bürgerkrieges (1642 bis 1649) entfaltete (Grant 2009, S. 3).

Mit der zunehmenden Nutzung des Petitionswesens als politisches Instrument, um Forderungen an das Parlament heranzutragen, verschärfen sich auch die Konflikte um diese Form der Interessenbekundung. Als Reaktion auf als aufrührerisch empfundene Petitionen wurde das Petitionsverfahren 1648 mit einem Erlass gegen ungestümes Petitionieren (»tumultuous petitioning«) stärker reglementiert (Smith 1986, S. 1158 f.).

Ab dem 18. Jahrhundert wurde das Petitionieren als Grundrecht nicht mehr ernsthaft angezweifelt und Petenten konnten sich vor Bestrafung weitgehend

sicher fühlen (Smith 1986, S. 1166f.). Dass sich das parlamentarische Petitionswesen als regulärer Beteiligungskanal vollständig etabliert hatte, wird zum einen daran deutlich, dass das Verlesen neu eingereichter Petitionen fester Tagesordnungspunkt im parlamentarischen Ablauf geworden war. Zum anderen erfreute sich das Petitionieren in Großbritannien wachsender Popularität: So wurden in den Jahren von 1785 bis 1789 durchschnittlich 176 Petitionen pro Jahr eingereicht. In den Jahren von 1811 bis 1815 hatte sich die Zahl bereits auf über 1.100 erhöht, und zwischen 1837 und 1841 wurde das Unterhaus schließlich mit fast 17.600 Petitionen jährlich geradezu überschwemmt. Der historische Höchststand an Eingaben wurde 1843 mit 33.898 Petitionen erreicht (Judge 1978, S. 392; House of Commons Information Office 2010, S. 6f.).

Angesichts der Flut an Eingaben, die die parlamentarische Arbeit zunehmend behinderte, sowie der aus Regierungssicht unerwünschten Thematisierung von Reformvorschlägen überrascht es kaum, dass das Petitionsprozedere selbst bald auf die politische Agenda gesetzt wurde. In den 1830er Jahren wurden verschiedene Reformen des parlamentarischen Petitionswesens umgesetzt. Zu den wichtigsten Verfahrensänderungen zählten zunächst die Einschränkung und schließlich die vollständige Unterbindung von Debatten zu den eingereichten Petitionen. Seit 1842 werden im Unterhaus lediglich der Petitionstext, der Name des Einreichers sowie die Zahl der Unterzeichner vom präsentierenden Abgeordneten verlesen (House of Commons Information Office 2010, S. 7). Mit der Beschneidung der Diskussionen zu den Petitionen, die vor allem mit Effizienzargumenten begründet wurde, gelang es der Regierung, die Einflussmöglichkeiten der Opposition wirksam einzuschränken und die Arbeit des Parlaments besser zu kontrollieren (Sturm/Fritz 2010, S. 16).

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts fiel die Zahl der jährlich eingereichten Petitionen ungeachtet dieser Verfahrensänderungen nur selten unter 10.000 (House of Commons Information Office 2010, S. 7). Zudem konnten einige wenige Sammelpetitionen mit beeindruckenden Unterstützerzahlen aufwarten: So erhielt eine Petition der Chartisten im Jahre 1848 5 Mio. Mitzeichnungen. Der Petitionsausschuss bezweifelte jedoch die Echtheit der Unterschriften eines Teils der Mitzeichner (Sturm/Fritz 2010, S. 16). Mit dem Ende des 19. Jahrhunderts schien die Blütezeit des britischen parlamentarischen Petitionswesens endgültig vorüber. Die Ursachen des Bedeutungsverlustes dieses Eingabekanals sind zum einen in der politischen Schwächung des Verfahrens zu suchen, zum anderen führte die schrittweise Ausweitung des Wahlrechts dazu, dass bislang nicht repräsentierte Interessen zunehmend im Parlament vertreten waren und man somit immer weniger auf den »Ersatzkanal« Petitionswesen zur Interessenartikulation angewiesen war.

Das parlamentarische Petitionswesen des Vereinigten Königreichs verlor im 20. Jahrhundert immer mehr an Bedeutung. Die Zahl neu eingereichter Petitionen

lag in den 1970er Jahren nur noch bei durchschnittlich 35 (House of Commons Information Office 2010, S. 7). Die geringe politische Bedeutung, die das Petitionieren in der parlamentarischen Praxis hatte, führte 1974 dann auch folgerichtig zur Auflösung des im Kern nur noch als »Briefkasten« bzw. »Durchreichorgan« fungierenden Petitionsausschusses (Judge 1978, S. 395; Riehm et al. 2009a, S. 148).

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

---

## VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN

## 1.2

Das Petitionswesen im Vereinigten Königreich genießt, ähnlich wie in Deutschland, Grundrechtscharakter (Judge 1978, S. 391). Allerdings ist dieses fundamentale konstitutionelle Prinzip im Falle Großbritanniens nicht in einem geschlossenen Dokument kodifiziert. Statt eines einzigen Verfassungsdokuments basiert die politisch-institutionelle Ordnung des Landes auf einer historisch gewachsenen und unübersichtlichen Mischung aus einfachen Gesetzen, die jedoch faktisch Verfassungsrang besitzen, Gewohnheitsrechten, die gerichtlich bestätigt wurden, juristischen Interpretationen sowie allgemein anerkannten Konventionen (Saalfeld 2008b, S. 160; Sturm 2009, S. 38 ff.).

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

Aus dem Prinzip der Parlamentssouveränität ergeben sich verschiedene verfassungspolitische Konsequenzen, die sich oft deutlich von der kontinentaleuropäischen Verfassungstradition unterscheiden, in der das Modell der Volkssouveränität dominiert. So sind die Briten beispielsweise formal keine Bürger, sondern nach wie vor Untertanen der Krone (Sturm 2009, S. 38). Da das Parlament de jure die höchste rechtsetzende Institution des Landes ist, ist es an keine über- oder untergeordneten Instanzen und Normen gebunden (Ridley 1984, S. 3). Dies schließt sowohl eine Verfassungsgerichtsbarkeit als auch die prozedurale Hürde einer verfassungsändernden Gesetzgebung mit qualifizierter Mehrheit aus. Kurz-

um: Das Westminster-Parlament ist die ultimative gesetzgebende Instanz, die sämtliche Gesetze – auch jene mit Quasi-Verfassungsrang – mit einfacher Mehrheit erlassen, verändern oder aufheben kann, ohne von einer anderen Institution des Landes eingeschränkt zu werden. Allerdings haben internationale Verträge und insbesondere die europäische Gerichtsbarkeit diesen absoluten Anspruch zumindest in der Praxis deutlich ausgehöhlt (Grant 2009, S. 25 ff.). Mit dem Prinzip der Parlamentsouveränität korrespondiert auch die territoriale Verfasstheit des Vereinigten Königreichs als Einheitsstaat. Im Gegensatz zu föderalen Staaten wie die Bundesrepublik Deutschland, in denen die Gliedstaaten eigene Staatsqualität besitzen, die ihnen nicht einseitig vom Zentralstaat entzogen werden kann, fehlt den regionalen Einheiten Schottland, Wales und Nordirland diese autonome Staatsqualität. Zwar wurde Ende der 1990er Jahre unter Tony Blair eine für britische Verhältnisse weitreichende Dezentralisierung von Kompetenzen auf die »keltischen Nationen« initiiert (»devolution«), die Kompetenzkompetenz verblieb aber in Westminster (Jeffery 2010; Sturm 2004).

Ungeachtet des formalen Prinzips der Parlamentsouveränität wird der politisch-legislative Prozess eindeutig von der Regierung und hier insbesondere durch den Premierminister dominiert. Die für das parlamentarische Regierungssystem funktional notwendige Verzahnung von Mehrheitsfraktion(en) und Exekutive ist im Westminster-Modell besonders ausgeprägt. So sind die Kabinettsmitglieder in aller Regel auch gewählte Mitglieder des Unterhauses; beim Premierminister handelt es sich hierbei sogar um eine Konvention mit Verfassungscharakter. Faktisch übt die Regierung eine sehr weitreichende Kontrolle über die Vorgänge im Parlament aus. Dies trifft nicht nur auf ihre Rolle im Gesetzgebungsprozess zu, den sie mit ca. 90 % aller erfolgreichen Gesetzesinitiativen dominiert. Zudem wird der Zeitplan des Unterhauses stark von der Regierung bestimmt (Saalfeld 2008b, S. 164 ff.; Sturm 2009, S. 122 f.). Mit Blick auf das parlamentarische Petitionswesen spielt auch der Einfluss der Regierungsmehrheit auf die parlamentarischen Verfahrensregeln eine bedeutende Rolle: Eine wirksame Revitalisierung des Petitionsgeschehens im Unterhaus könnte unter Umständen einen gewissen Kontrollverlust der Regierung über die parlamentarische Tagesordnung zur Folge haben und somit auf wenig exekutive Unterstützung treffen (Kap. III.2.1; Judge 1978, S. 398, 404 f.). Die exekutive Dominanz im Westminster-Modell schlägt sich somit nicht zuletzt auch in der Ausgestaltung der Verfahrensregeln des parlamentarischen Petitionswesens nieder.

Neben dem parlamentarischen Petitionswesen stehen den britischen Bürgern weitere Kanäle zur Verfügung, um sich mit Bitten und Beschwerden an öffentliche Instanzen zu wenden. Freilich blicken diese Angebote nicht wie das Petitionswesen des Parlaments auf eine jahrhundertelange Tradition zurück und weisen lediglich eine vergleichsweise geringe bis keine rechtliche Fundierung auf. So wurde das E-Petitionsangebot des Premierministers ohne eine gesonderte gesetzli-

che Grundlage geschaffen (Kap. III.2.2). Das Ombudswesen, welches wiederum teils auf einfachen Gesetzen und teils auf Rechtsverordnungen fußt (Kap. III.4), genießt nicht die Grundrechtseigenschaften des Petitionswesens. Das Petitionswesen der beiden Regionalparlamente Schottland (Kap. III.3) und Wales wiederum leitet sich vom allgemeinen Petitionsrecht des Vereinigten Königreichs ab und ist zudem in den jeweiligen Geschäftsordnungen (Standing Orders) verankert.

---

## DAS PETITIONSWESEN AUF GESAMTSTAATLICHER EBENE 2.

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

Die Gründe für dieses neue Interesse an einem traditionsreichen Recht sind vielfältig. So spricht viel für die Vermutung, dass die Entwicklungen im politisch-institutionellen Umfeld des Westminster-Parlaments der letzten Jahre einen gewissen Handlungsdruck erzeugt haben. Hier sind einerseits die neuen Regionalvertretungen in Schottland und Wales zu nennen, die im Zuge der Dezentralisierung von Kompetenzen Ende 1999 geschaffen wurden. Insbesondere in Schottland wurden die neuen Institutionen bewusst als Gegenmodell zum Westminster-System entwickelt. Zudem hat das dortige Petitionsverfahren bei Beobachtern viel Aufmerksamkeit und Zuspruch erzeugt (Lindner/Blümel 2008, S.16 ff.; Riehm et al. 2009b). Weit über die Fachwelt hinaus hat ferner das 2006 eingerichtete E-Petitionssystem des Premierministers für Furore gesorgt. Das ebenso populäre wie umstrittene E-Petitionsangebot des Regierungschefs hat ohne Zweifel aufseiten des Parlaments die Notwendigkeit verdeutlicht, über Reformen des eigenen Verfahrens nachzudenken.

Ferner müssen die Modernisierungsbestrebungen im Petitionswesen im Kontext der – tatsächlichen oder vermeintlichen – Legitimationskrise der etablierten repräsentativen Institutionen gesehen werden. Im Vereinigten Königreich, ähnlich wie in den meisten liberalen Demokratien, wird seit Jahren die sinkende politische Beteiligung in Form von Wahlen und anderen konventionellen Partizipationsformen, wie Mitgliedschaft in Parteien oder in gesellschaftlichen Großorganisationen, beklagt. Zudem zeigen Umfragen regelmäßig, dass die Bürger die etablierte Politik und ihre Repräsentanten zunehmend als abgehoben und wenig

vertrauenswürdig betrachten (u. a. Blais 2010; Coleman/Blumler 2009; Norris 1999; Skocpol/Fiorina 1999; Zittel/Fuchs 2007).

Beide Ursachenbündel spielen eine Rolle bei den Entwicklungen im nationalen Petitionswesen der letzten Jahre. Im Folgenden wird zunächst das Petitionswesen des britischen Parlaments näher betrachtet. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Bewertung des bestehenden Petitionsverfahrens sowie die zur Diskussion stehenden Reformoptionen gelegt. Daran schließt sich die Analyse der beiden E-Petitionssysteme an, die die Exekutive aufgebaut hat.

---

## **DAS PETITIONSWESEN DES WESTMINSTER-PARLAMENTS 2.1**

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

Aus der Statistik wird bereits deutlich, wie wenig ausgeprägt die Bereitschaft der Bürger ist, sich mit ihren Bitten und Beschwerden an eine der beiden Parlamentskammern zu wenden. Im Vergleich zur Glanzzeit des Petitionswesens Anfang bis Mitte des 19. Jahrhunderts (Kap. III.1) fällt das heutige Petitionsaufkommen ausgesprochen niedrig aus. Dies trifft nicht nur auf das eher symbolisch relevante Oberhaus zu (Infokasten Oberhaus; Gebauer 2000, S. 270), an das die letzte Petition im Jahr 2000 gerichtet wurde (Sturm/Fritz 2010, S. 95). Auch beim politisch maßgeblichen Unterhaus gingen in den letzten Jahren selten mehr als 300 Eingaben jährlich ein; in manchen Jahren lag das Aufkommen sogar im niedrigen zweistelligen Bereich (Tab. III.1). Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang indessen, dass seit Ende der 1960er Jahre vermutlich ein Teil der potenziellen Petitionen als Beschwerden beim neu etablierten parlamentarischen Ombudsmann eingingen.

---

### **DAS PETITIONSVERFAHREN DES UNTERHAUSES 2.1.1**

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

Petitionstext zu versehen. Mitzeichner müssen ebenfalls ihren vollständigen Namen, Anschrift sowie ihre Unterschrift beifügen. Der Petitionstext, der in Englisch verfasst sein muss, ist in einem »respektvollen Ton« zu halten. Zudem sind bestimmte Formeln und Floskeln zwingend vorgeschrieben. (House of Commons Procedure Committee 2007, S. 6; Sturm/Fritz 2010, S. 97).

### DAS BRITISCHE OBERHAUS UND SEIN PETITIONSWESEN

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

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

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

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

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

Sind diese Kriterien erfüllt, kann der Petent die eigentliche Einreichung initiieren. Bereits an dieser Stelle wird ein wesentlicher Unterschied des britischen parlamentarischen Petitionswesens zu den meisten anderen europäischen Parlamenten deutlich: Im Unterschied zur gängigen Praxis in Europa (Kap. IV), können Petitionen an das Westminster-Parlament nicht direkt von den Bürgern eingebracht werden, sondern nur von gewählten Abgeordneten. Dies bedeutet, dass sich ein

Petent zunächst an ein Mitglied des Parlaments (MP) – in der Regel der jeweils zuständige Wahlkreisabgeordnete – wenden muss, damit dieser die Petition in das Parlament einbringt (sogenannter »MP-Filter« oder »Sponsorshipmodell«). Willigt das MP ein, unterliegt das weitere Prozedere im Unterhaus strengen Regeln. Hierbei stehen dem Abgeordneten grundsätzlich zwei Verfahrenswege offen:

TAB. III.1 PETITIONSAUFKOMMEN BEIM UNTERHAUS (1999/2000 BIS 2009/2010)

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

\* Formale Präsentation: Verlesung der Petition durch unterstützendes Mitglied des Parlaments (MP) im Plenum

\*\* Informelle Präsentation: Übergabe der Petition durch unterstützendes MP ohne Verlesung im Plenum, stattdessen wird die Petition in den grünen Sack am Stuhl des Parlamentssprechers (»Speaker«) gesteckt.

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

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

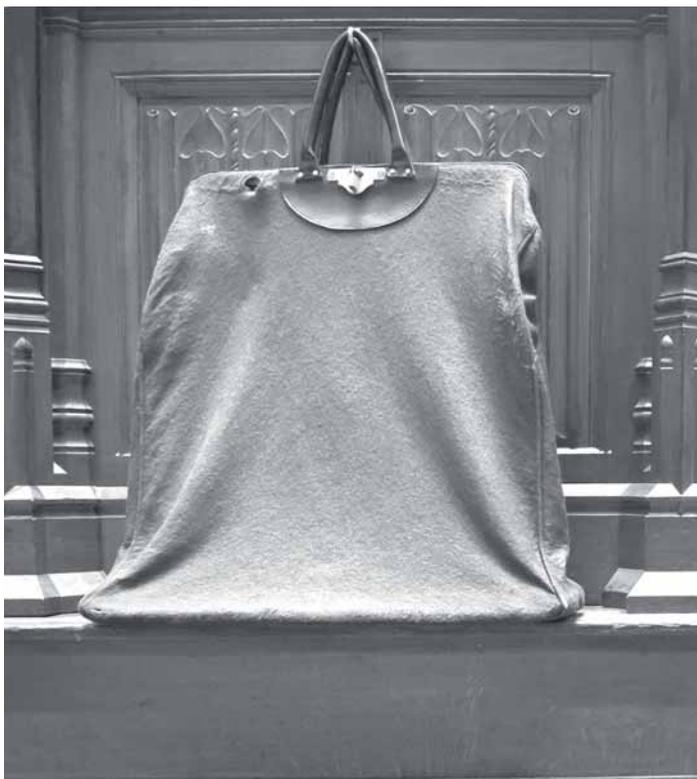
Quelle: House of Commons Information Office 2010, S. 10; eigene Berechnungen

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

- › Bei der *informellen* Präsentation steckt das präsentierende MP die Petition während der laufenden Plenarsitzung in einen grünen Sack, der am Stuhl des Parlamentssprechers (»Speaker«) hängt (Abb. III.1). Diese Variante wird meist dann gewählt, wenn der Abgeordnete mit dem Anliegen der Petition nicht konform geht, wohl aber das Engagement aus seinem Wahlkreis unterstützen möchte (Sturm/Fritz 2010, S. 97).

ABB. III.1

GRÜNER PETITIONSSACK AM STUHL DES SPEAKER



Quelle: Commons Images, © Parliamentary Copyright.

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

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

Ab dem Zeitpunkt der Präsentation im Parlament werden wesentliche Informationen und Verfahrensschritte der Petition, insbesondere der Petitionstext sowie die Antworten der Exekutive, vom parlamentseigenen Dokumentationsdienst Hansard aufgenommen und veröffentlicht – auch im Internet (Abb. III.2).<sup>51</sup> Damit wird im Vergleich zur Situation beim Deutschen Bundestag – selbst nach Einführung der öffentlichen elektronischen Petition – ein sehr hoher Grad an Transparenz erreicht.

---

## KRITIK UND REFORMDISKUSSION

### 2.1.2

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

Als Reaktion auf die Kritik wurde das Problem vor einigen Jahren systematisch beleuchtet. 2005 begab sich das für parlamentarische Verfahren und Geschäftsordnung zuständige Procedure Committee des Unterhauses<sup>52</sup> auf die Suche nach Möglichkeiten zur Reform des Petitionsverfahrens. Zwischen 2007 und 2009

---

51 Die Petitionstexte, die entsprechenden Sitzungsprotokolle sowie die Antworten der Ministerien sind bei Hansard online abrufbar unter [www.parliament.uk/business/publications/hansard/commons/by-date/](http://www.parliament.uk/business/publications/hansard/commons/by-date/) (22.8.2012).

52 Funktional ähnelt das Procedure Committee dem Ältestenrat des Deutschen Bundestages.

wurden drei Berichte des Ausschusses veröffentlicht, in denen sowohl Verfahrensänderungen als auch technische Neuerungen ausgelotet und bewertet werden (House of Commons Procedure Committee 2007, 2008, 2009). Zudem wurden auf Anregung der Regierung die Vorschläge von einem weiteren Parlamentsausschuss aufgegriffen (House of Commons Reform Committee 2009).

## ABB. III.2

INFORMATIONSSSEITE ZU EINGEBRACHTEN PETITIONEN  
UND DEREN BEARBEITUNG

The screenshot shows the website [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk) with a search bar and navigation menu. The main content area is titled "Hansard Publications and Records" and "Hansard Petitions Text for 11 June 2012". It features a table with two columns: "546" and "11". Below the table, there is a note: "Clicking on an item will fetch the appropriate file and position it with the item at the top of the screen." The page also includes a "Column: 1P" label and a "Petition [11 June 2012]" heading. Underneath, there are links for "Observations [11 June 2012]", "TRANSPORT [11 JUNE 2012]", and "Olympic Transport Arrangements". A "Column: 2P" label is also present. The page lists several communication channels: "drop-in sessions;", "public community/business meetings;", "leaflet and letter drops;", "posters/adverts;", "information provided on the London 2012 website; and", and "utilising local authority communication channels." The page footer includes a "Back" link, a "Home Page" link, and a navigation bar with links for "A-Z index", "Glossary", "Contact us", "Freedom of Information", "Jobs", "Using this website", and "Copyright".

Quelle: [www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmhansrd/cm120611/petnindx/120611-x.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmhansrd/cm120611/petnindx/120611-x.htm) (22.08.2012)

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

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

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

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

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

Einen deutlich stärkeren Öffentlichkeitsbezug hat hingegen ein Vorschlag, der in die jüngeren Ausschussberichte Eingang gefunden hat (House of Commons Procedure Committee 2008; House of Commons Reform Committee 2009, S. 72). Hierbei wurde vorgeschlagen, bestimmte Petitionen, die die Präsentation bereits durchlaufen haben, in einer gesonderten Debatte in der Westminster Hall – also nicht im Parlamentsplenum – etwa dreimal im Jahr diskutieren zu lassen. In den

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

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

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

2009 verlor die Reformdebatte um das parlamentarischen Petitionswesen an Schwung. Die Parlamentswahlen vom Mai 2010 und der anschließende Regie-

rungswechsel können den Stillstand nur zum Teil erklären. Während innerhalb des Procedure Committee Einigkeit über die Details der Reform herrschte, scheint es sowohl unter den Abgeordneten insgesamt als auch auf Regierungsseite hartnäckige Bedenken gegen bestimmte Teile der Reform gegeben zu haben. Während die damals amtierende Labour-Regierung die Vorschläge des Procedure Committee in ihren offiziellen Stellungnahmen grundsätzlich begrüßte, wurden sowohl die Pläne für bestimmte Verfahrenselemente als auch das E-Petitionssystem kritisiert. Insbesondere der Vorschlag, die Regierung zur Beantwortung aller Petitionen zu verpflichten, wurde angesichts des zu erwartenden hohen (E-)Petitionsaufkommens infrage gestellt. Die Kritik am geplanten E-Petitionssystem entzündete sich vor allem an den veranschlagten Kosten in Höhe von 500.000 britischen Pfund für die Einrichtung und weiteren 840.000 Pfund jährlich für den Betrieb des Systems (Sturm/Fritz 2010, S. 109 f.).

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

---

## E-PETITIONSANGEBOTE DER BRITISCHEN REGIERUNG

## 2.2

Die britische Regierung kann inzwischen auf die zweite Generation von E-Petitionsangeboten verweisen. Das erste E-Petitionssystem, das direkt beim Premierminister angesiedelt war und hohe öffentliche Aufmerksamkeit generierte, war zwischen 2006 und 2010 in Betrieb. Nach dem Regierungswechsel richtete die neue Koalitionsregierung im Juli 2011 ein verändertes System ein, das im Unterschied zum Vorgängersystem explizit als Angebot der gesamten Regierung konzipiert worden war. Damit wurden auch Tatsachen geschaffen, die zumindest bis auf Weiteres eine umfassende Reform des Petitionsverfahrens des Unterhauses unwahrscheinlich machen. Da insbesondere das erste E-Petitionssystem beim Premierminister hoch kontrovers diskutiert wurde, wird im Folgenden dieses System ausführlich dargestellt und bewertet. Das Nachfolgesystem kann danach nur einer vorläufigen, weniger umfangreichen Analyse unterzogen werden, da es erst seit anderthalb Jahren in Betrieb ist und keine wissenschaftlichen Untersuchungen zu diesem E-Petitionssystem vorlagen, auf die sich die Analyse stützen könnte, die somit entsprechend stärker deskriptiv ausfällt.

---

## DAS ELEKTRONISCHE PETITIONSSYSTEM

### »DOWNING STREET NO. 10« (2006–2010)

#### 2.2.1

In vielerlei Hinsicht mutete das E-Petitionssystem des britischen Premierministers wie ein Kontrastprogramm zu den oben dargestellten E-Petitionsplänen des Unterhauses an: Im Gegensatz zum Reformprozess des Parlaments wurde das E-Petitionssystem des damaligen Regierungschefs offenbar ohne Orientierung an institutionellen Traditionen, ohne Einbindung der relevanten Akteure und ohne intensive Reflexion über die politisch-institutionellen Konsequenzen konzipiert und umgesetzt.

Das E-Petitionsangebot »Downing Street No. 10« wurde im November 2006, dem letzten Amtsjahr Tony Blairs, eingerichtet und weitgehend unverändert von dessen Nachfolger Gordon Brown übernommen. Das System wurde kurz vor den Neuwahlen im Mai 2010 deaktiviert.<sup>53</sup> Die Nutzer konnten ihre Anliegen »direkt« beim Premierminister einreichen und veröffentlichen. Um eine per E-Mail übermittelte Antwort der Regierung zu erhalten, musste der Petent zuletzt ein Quorum von mindestens 500 elektronischen Mitzeichnungen erreichen.<sup>54</sup>

Das E-Petitionsangebot beim Premierminister war mit Blick auf die Nutzungszahlen ausgesprochen populär. So wurde das Portal während seiner aktiven Phase von durchschnittlich 25.000 Nutzern pro Tag besucht (Coleman/Blumler 2009, S. 189). Zwischen Dezember 2006 und Mai 2010 wurden über 71.300 E-Petitionen eingereicht. Nicht zugelassen wurden davon 38.264, was einem Anteil von 54 % aller Einreichungen entspricht.<sup>55</sup> Zu den formalen Nichtzulassungsgründen zählten insbesondere die Eingabe von gleichlautenden bzw. thematisch sehr ähnlichen E-Petitionen, Nichtzuständigkeit der Regierung und E-Petitionen mit einer offensichtlich parteipolitischen und/oder polemischen Stoßrichtung (Sturm/Fritz 2010, S. 84). Es spricht einiges dafür, dass der sehr hohe Anteil an nichtzugelassenen E-Petitionen ein Indiz für dafür ist, dass das Angebot besonders anziehend war für diffusen politischen Protest und Satire (Kirby 2007). Die zwischen 2006 und Januar 2010 zugelassenen E-Petitionen erhielten insgesamt beachtliche 11,8 Mio. elektronische Mitzeichnungen. Rund 6 bis 7 % der in die-

---

53 Die frühere E-Petitionswebsite des Premierministers, die bis 2011 unter der URL <http://petitions.number10.gov.uk/> erreichbar war, ist inzwischen abgeschaltet worden. Die offiziellen Antworten der Regierung auf die Petitionen sind archiviert: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110202090712\\_www.hmg.gov.uk/epetition-responses.aspx](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110202090712_www.hmg.gov.uk/epetition-responses.aspx) (27.8.2012).

54 Das Quorum wurde von ursprünglich 200 Mitzeichnungen mehrfach angehoben.

55 Die Einreichungszahlen können abgerufen werden unter <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110412161239/> <http://petitions.number10.gov.uk/list/closed>, die Nutzungsbedingungen unter <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110412161239/> <http://petitions.number10.gov.uk/terms> (8.10.2012).

sem Zeitraum zugelassenen E-Petitionen gelang es, das Quorum von 500 Unterschriften zu erreichen (Sturm/Fritz 2010, S. 81 f., Hale/Margetts 2012, S. 3).<sup>56</sup>

Die hohe Zahl der Unterzeichner ist vor allem auf einige wenige sehr populäre E-Petitionen zurückzuführen, die in manchen Fällen zudem von umfangreicher Medienberichterstattung begleitet wurden. Die nach Mitzeichnern mit Abstand erfolgreichste E-Petition wurde bereits kurz nach dem Start des Angebots initiiert. Darin wurde der Premierminister aufgefordert, die Regierungspläne zur Einführung einer landesweiten Straßenmaut aufzugeben. Zeitweise brach das System aufgrund des Nutzeransturms zusammen (Stringer 2007; Woodward et al. 2007). Nach Ablauf der dreimonatigen Mitzeichnungsfrist hatte die E-Petition über 1,8 Mio. Unterstützer gewonnen. Zu der bemerkenswerten Aufmerksamkeitsdynamik hatte in diesem Fall zweifellos nicht nur die während des Mitzeichnungszeitraums anwachsende Medienberichterstattung, sondern auch die ungeschickte Reaktion des Verkehrsministers auf die E-Petition beigetragen. Es spricht viel für die Annahme, dass insbesondere die Straßenmaut-Petition und die dadurch ausgelösten öffentlichen Debatten einen hohen Anteil an der Bekanntheit dieses E-Petitionsangebots hatten. Weitere populäre E-Petitionen setzten sich für einen Nationalfeiertag (531.400 Unterschriften) und den Einsatz der britischen Kunstflugstaffel Red Arrows bei den Olympischen Spielen in London ein (502.625 Unterschriften) (Sturm/Fritz 2010, S. 83 ff.).

## ENTWICKLUNG UND AUSGESTALTUNG DES E-PETITIONSSYSTEMS

### »DOWNING STREET NO. 10«

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

Diese schnelle Entscheidung für ein neues Kommunikationsinstrument der Regierungszentrale, in die offenbar nur wenige Personen eingebunden waren, prägte auch die Ausgestaltung des E-Petitionssystems. Zu den wenigen Vorgaben, die der Premierminister der am Prime Minister's Office (PMO) angesiedelten Strategic Communications Unit (SCU) zur Umsetzung des E-Petitionsangebots machte, zählte die generelle Ausrichtung des Verfahrens am herkömmlichen Petitions-

---

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

prozedere der Regierung. Die Übergabe von Petitionen direkt am Regierungssitz des Premierministers in Downing Street No. 10 – sei es persönlich oder postalisch – hat eine lange Tradition. Allerdings sei die Übergabe am Amtssitz des Premierministers von jeher eher symbolisch gemeint gewesen, da man sich mit dem Anliegen entsprechend der Konvention an das gesamte Kabinett wandte (Miller 2009, S. 165; Sturm/Fritz 2010, S. 93). Dennoch wurde entschieden, das E-Petitionsportal auf den Internetseiten des Premierministers ([www.number10.gov.uk](http://www.number10.gov.uk)) statt auf den Seiten der gesamten Regierung ([www.direct.gov.uk](http://www.direct.gov.uk)) anzusiedeln.

Das E-Petitionssystem wurde ohne gesonderte gesetzliche Grundlage eingeführt. Dadurch war nicht nur die schnelle Umsetzung innerhalb weniger Wochen möglich, sondern die SCU hatte bei der Konzeption und Implementierung des Angebots einen vergleichsweise großen Spielraum, da weder Kabinett noch Parlament formal eingebunden werden mussten. Zur Flexibilität hat ferner auch die Übertragung der technischen Realisierung auf einen externen Partner beigetragen. Die gemeinnützige und parteiunabhängige Organisation mySociety,<sup>57</sup> die sich im Bereich der internetbasierten Bürgerbeteiligung in Großbritannien einen Namen gemacht hatte, gestaltete nicht nur das E-Petitionsportal, sondern teilte sich zusammen mit dem PMO auch bestimmte nichttechnische Aufgaben des laufenden Betriebes (Sturm/Fritz 2010, S. 74 f.).

Im Vergleich zu den geplanten Ausgaben für ein E-Petitionssystem des Unterhauses (Kap. III.2.1) war der Ressourcenaufwand für das System beim Premierminister niedrig. Die Kosten für die technische Realisierung beliefen sich auf 17.500 Pfund. Aufseiten von mySociety entstanden monatliche Kosten für den laufenden Betrieb in Höhe von 1.500 Pfund. Und auch im PMO fiel der Betreuungsaufwand für das System in Relation zu den Nutzerzahlen bescheiden aus, da die drei hauptamtlichen Mitarbeiter, die für die zahlreichen Internetauftritte des PMO zuständig waren, nur etwa fünf Prozent ihrer Arbeitszeit für die E-Petitionen aufwendeten. Allerdings galt das Internetteam des PMO angesichts der hohen Nutzungszahlen als unterbesetzt (Sturm/Fritz 2010, S. 74 f., 92).

Wie bei den meisten E-Petitionssystemen bestand das Verfahren aus vier Phasen: Einreichung, Prüfung, Mitzeichnung und Abschluss.

#### *Phase 1: Einreichung*

Initiatoren von E-Petitionen wurden aufgefordert, ihre Angaben in drei aufeinanderfolgenden Eingabemasken auf der Website des Regierungschefs zu machen. Neben der schriftlichen Angabe des Anliegens und einiger Daten des Einreichers (Name, Anschrift, Telefonnummer und E-Mail-Adresse) wurden die Petenten gebeten, ihre E-Petition einem der vorgegebenen Themenbereiche zuzuordnen und

---

57 Informationen über mySociety finden sich auf den Internetseiten [www.mysociety.org](http://www.mysociety.org).

den Mitzeichnungszeitraum (maximal zwölf Monate) selbst zu bestimmen (Abb. III.3).

#### *Phase 2: Prüfung*

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

#### *Phase 3: Mitzeichnung*

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

#### *Phase 4: Abschluss*

Abbildung III.4 gibt einen Überblick über die Informationen, die nach Abschluss des Verfahrens über eine E-Petition online abgerufen werden konnten. Nach Ablauf der Mitzeichnungsfrist wurden jene E-Petitionen, die das Mitzeichnungsquorum von zuletzt 500 überschritten hatten, an die zuständige Stelle innerhalb der Regierung geleitet, um von dieser beantwortet zu werden. Rund 7 % der zugelassenen Eingaben gelang es, diese Hürde zu überschreiten. E-Petitionen, die unterhalb der geforderten Zahl lagen, erhielten in der Regel keine offizielle Antwort der Regierung. Das Verfahren endete mit dem Versand der E-Mail-Antworten der Regierung, die vom Internetteam des PMO verfasst wurden, an Petenten und Mitzeichner. Weitere Schritte, die beispielsweise die Entscheidungsprozesse innerhalb der Regierung betroffen hätten, waren nicht vorgesehen. Lediglich der Premierminister wurde in Gestalt von Zusammenfassungen über Neuigkeiten im E-Petitionsgeschehen informiert (Sturm/Fritz 2010, S. 76 f.).

ABB. III.3

EINGABE EINER E-PETITION AN DEN PREMIERMINISTER

There are 5 stages to the petition process:

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

More detailed description of these steps

## New petition – Part 1 of 3 – Your petition

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

**We the undersigned petition the Prime Minister to...**

More details about your petition (1000 characters maximum):

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

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

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

Please select a category for your petition:

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

### BEWERTUNG UND KRITIK

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

ABB. III.4

## ÜBERSICHT ÜBER EINE ABGESCHLOSSENE E-PETITION

**Number10.gov.uk** BETA  
The official site of the Prime Minister's Office

Home News Communicate Meet the PM History and Tour Number 10 TV Enter search terms Go

## E-Petitions

**Newsletters**  
Sign up to our newsletter to keep updated with the latest information from Number 10.  
[Click here to subscribe](#)

**History and Tour**  
[Read more history and view our all new tour](#)

**Petitions home**  
New petitions  
Create a petition  
About e-petitions  
Step-by-Step Guide  
FAQs  
Terms and Conditions  
Privacy Policy

This petition is now closed, as its deadline has passed.

We the undersigned petition the Prime Minister to prevent plans for Universities to be able to charge increased tuition fees. [More details](#)

Submitted by Simon Page – **Deadline to sign up by:** 17 July 2009 –  
**Signatures:** 33 616

**Petition update, 13 August 2009**

You signed a petition asking the Prime Minister to "prevent plans for Universities to be able to charge increased tuition fees."

The Prime Minister's Office has responded to that petition and you can view it here:  
<http://www.number10.gov.uk/Page20335>

**Prime Minister's Office**

**Current signatories**  
Because there are so many signatories, only the most recent 500 are shown on this page.

- Eleri Evans
- Alexander Neville
- Danielle Davies
- Trefor Alun
- Claire Miller
- Georgina Wells

**More details from petition creator**  
A number of University Chancellors are pushing for the current cap on undergraduate University tuition fees of £3 500 to be scrapped, meaning that in theory at least fees of up to £30 000 could be charged per year of a typical undergraduate course. In a recession where the British Taxpayer has rescued the banking sector it is an unacceptable financial argument to put this above the education of our nation. Education should be open to those with ability not those

Quelle: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110412161239/http://petitions.number10.gov.uk/nohigherfees/> (16.12.2012)

Bereits die Entstehungsgeschichte des E-Petitionsangebots beim Premierminister wirft die Frage auf, welche Zielsetzungen hinter der Einführung standen. Die Ansiedlung der Planung und Umsetzung des Angebots bei der SCU und die Gestaltung des Bearbeitungsverfahrens lassen vermuten, dass mit diesem Instrument weniger die Verbesserung der Regierungsentscheidungen durch die Bürgerangaben im Vordergrund stand, sondern dass es vielmehr um eine weitere Stärkung der Regierungskommunikation ging. Die SCU spielte in der Regierungszeit Tony Blairs eine stark herausgehobene Rolle bei der Bündelung und Kontrolle sämtlicher Kommunikationsaktivitäten der Regierung mit den Medien und der Öffentlichkeit. Dies ist im Kontext von Blairs starkem Fokus auf kommunikatives Management zu sehen, das darauf abzielte, die veröffentlichte Meinung im

Sinne des Regierungschefs aktiv zu beeinflussen. Eng damit verbunden war die weitere Zunahme der ohnehin im Westminster-Modell besonders ausgeprägten Machtkonzentration des Premierministers (Sturm/Fritz 2010, S. 68 ff.). Beobachter interpretieren Blairs Regierungsstil folglich als eine Form des »unmittelbaren Regierens«, welche etablierte institutionelle Kanäle – also insbesondere Kabinett, Parteigremien und Parlament – zugunsten einer direkten und auf die Person des Premierministers zugeschnittenen öffentlichen Kommunikation nach Möglichkeit umging. Vor diesem Hintergrund wurde die nicht unumstrittene »Präsidentialisierungsthese« (Foley 1993) wieder aufgegriffen, mit der die Regierungszeit Blairs häufig charakterisiert wird (Foley 2000; Helms 2005).<sup>58</sup>

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

Diese Flexibilität kam auch in der inhaltlich-politischen Bearbeitung der E-Petitionen zum Tragen. Aufgrund der fehlenden Integration des Angebots in institutionelle Entscheidungsroutrinen war es für das PMO bzw. den Regierungschef unproblematisch, mit den Eingaben weitgehend nach Belieben zu verfahren: Wurden durch das E-Petitionssystem Themen aufgeworfen, die politisch vorteilhaft erschienen, konnte die Eingabe unter Umgehung der etablierten institutionellen Kanäle aufgegriffen und politisch »vermarktet« werden. Themen, die als politisch uninteressant eingestuft wurden, konnten entweder an den zuständigen Minister delegiert oder ignoriert werden. Überhaupt zeigt die Ausgestaltung des Bearbeitungsverfahrens, dass eine systematische Anbindung des E-Petitionssystems an reguläre Entscheidungsprozesse der Regierung von vornherein gar nicht angestrebt worden war. Schlusspunkt des E-Petitionsprozederes im Falle des erfüllten Quorums war eine schlichte E-Mail an Petenten und Mitzeichner, die vom Internetteam des PMO verfasst wurde. Neben der Medienberichterstattung zu besonders populären E-Petitionen waren die regelmäßigen Zusammenfassungen des E-Petitions geschehens für den Premierminister der einzige Berührungspunkt des Systems mit einflussreichen Entscheidungsträgern. Wobei es sich hierbei mutmaßlich eher um eine suggerierte als um eine tatsächliche Verbindung handelte.

---

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

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

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

Der gewichtigste Einwand gegen das System bezieht sich schließlich auf die unzureichende Anbindung des E-Petitionsverfahrens an politisch maßgebliche Entscheidungs- und Regierungsprozesse. Es ist zwar richtig, dass sich Ministerialverwaltungen nicht im gleichen Maße wie parlamentarische Petitionsausschüsse advokatorisch-moderierend die Position einer Eingabe zu Eigen machen können. Dennoch bleibt der Eindruck, dass die Beantwortung der E-Petitionen durch die Regierungsstellen eher einer Rechtfertigungs- als einer Problemlösungslogik folgt. Dies, in Kombination mit dem impliziten direktdemokratischen Teilhabeversprechen, birgt die Gefahr, Enttäuschungen aufseiten der Nutzer zu erzeugen und letztendlich die in der Bevölkerung verbreitete Partizipationskepsis weiter zu erhöhen.

---

## DAS E-PETITIONSSYSTEM DER BRITISCHEN REGIERUNG BEI »DIRECT.GOV« (SEIT 2011)

### 2.2.2

Anfang August 2011 wurde das neue E-Petitionssystem der britischen Regierung freigeschaltet. In drei zentralen Punkten unterscheidet sich dieses Angebot von jenem der Vorgängerregierung: Erstens ist das E-Petitionssystem auf einer Website der gesamten Regierung ([epetitions.direct.gov.uk](http://epetitions.direct.gov.uk)) und nicht auf jener des Premierministers ([www.number10.gov.uk](http://www.number10.gov.uk)) verortet. Damit wird unterstrichen, dass die gesamte Regierung Adressat der Eingaben ist. Zweitens wurde ein sehr hohes Quorum von 100.000 elektronischen Mitzeichnungen eingeführt, bei dessen Erreichung die E-Petition Gegenstand einer Parlamentsdebatte werden kann. Im alten System wurden Petitionen, die das Quorum von 500 Mitzeichnungen erreichten, grundsätzlich beantwortet. Diese Regierungsantwort wurde im Internet veröffentlicht und an die Petenten und Mitzeichner per E-Mail übermittelt. Im Oktober 2012 wurde indessen ein weiteres Quorum von 10.000 Mitzeichnungen eingeführt, bei dessen Überschreitung eine offizielle und öffentliche Regierungsantwort formuliert wird. Drittens wurde eine formale Anbindung des regierungseigenen E-Petitionssystems an ein ebenfalls neues parlamentarische Prozedere etabliert.

Der konzeptionelle Vorlauf für dieses Petitionsverfahren reicht zurück in das Ende der Oppositionszeit der Konservativen. Bereits 2009 forderte der damalige Oppositionsführer David Cameron, dass Bürger die Möglichkeit haben sollten, Parlamentsdebatten und Gesetzgebungsprozesse durch eine ausreichende Unterschriftenzahl zu initiieren (Cameron 2009). Das Wahlprogramm der Konservativen konkretisierte diese Forderung mit dem 100.000-Unterschriftenquorum (Conservative Party 2010, S. 66), welches schließlich im Koalitionsvertrag zwischen Konservativen und Liberal-Demokraten verankert wurde (HM Government 2010, S. 27).

Vor dem Hintergrund dieser expliziten Versprechen beilegte sich die Koalitionsregierung, ein neues E-Petitionssystem möglichst bald nach ihrer Amtseinführung zu etablieren. Mit diesem Vorgehen wurden zugleich die Promotoren des ohnehin ins Stocken geratenen Reformprozesses des parlamentarischen Petitionswesens weitgehend vor vollendete Tatsachen gestellt. Wie bei der Einrichtung des Vorgängersystems wurde auch in diesem Fall auf die Konsultation des Parlaments zugunsten einer raschen Einführung verzichtet.

Die technische Umsetzung des E-Petitionsangebots wurde im Gegensatz zum Vorgängerportal *in-house* von einem IT-Team des Cabinet Office in lediglich acht Wochen verwirklicht. Die Entwicklungskosten beliefen sich auf 80.700 Pfund. Der laufende Betrieb des E-Petitionssystems wird von Directgov ([www.direct.gov.uk](http://www.direct.gov.uk)), dem zentralen Informations- und Serviceportal der Regierung, und dem regierungseigenen Government Digital Service (digi-

tal.cabinetoffice.gov.uk) getragen. Die jährlichen laufenden Personalkosten werden mit 67.500 Pfund angegeben (Fox 2012, S. 14).<sup>59</sup> Damit ist dieses System zwar deutlich teurer als das E-Petitionsportal Downing Street No. 10 (Kap. III.2.2), aber um ein vielfaches günstiger als die ursprünglich veranschlagten Kosten für ein E-Petitionssystem des Unterhauses (Kap. III.2.1).

Werden die Nutzungszahlen des ersten Jahres dieses E-Petitionsangebots als Bewertungsmaßstab herangezogen, ist das neue System ausgesprochen erfolgreich: Allein im ersten Jahr wurden 36.000 E-Petitionen eingereicht, wovon etwas mehr als die Hälfte den formalen Vorgaben entsprach und somit zur Mitzeichnung freigeschaltet wurde. Die erreichte Zahl der Mitzeichnungen fällt nicht weniger beeindruckend aus. So wurden innerhalb des ersten Jahres rund 6,4 Millionen Onlineunterschriften gesammelt. Insgesamt überschritten bis Anfang August 2012 zehn E-Petitionen das Quorum von 100.000 Mitzeichnungen, die schließlich im Unterhaus debattiert wurden. Tabelle III.2 listet alle E-Petitionen auf, die bis Ende August 2012 über 100.000 Mitzeichnungen erreicht haben.

**TAB. III.2 E-PETITIONEN BEI DIRECT.GOV MIT ÜBER 100.000 MITZEICHNUNGEN**

Titel der E-Petition	Unterschriften (August 2012)
Convicted London rioters should loose all benefits	258.262
»Drop the Health Bill«	179.435
Full disclosure of all government documents relating to 1989 Hillsborough disaster	156.203
Return VAT on Air Ambulance fuel payments	151.769
Reconsider West Coast Mainline franchise decision	151.264
No to 70 million	142.892
Put Babar Ahmad on trial in the UK	149.438
Cheaper Petrol and Diesel, by Robert Halfon MP and Fairfuel UK	148.355
Make financial education a compulsory part of the school curriculum	118.866
Give Kevin Williams his inquest under section 13 of the coroners Act, we have all the evidence under this section but keep getting refused	118.463
Public & Private Pension Increases – change from RPI to CPI	113.452

Quelle: [epetitions.direct.gov.uk](http://epetitions.direct.gov.uk) (29.8.2012)

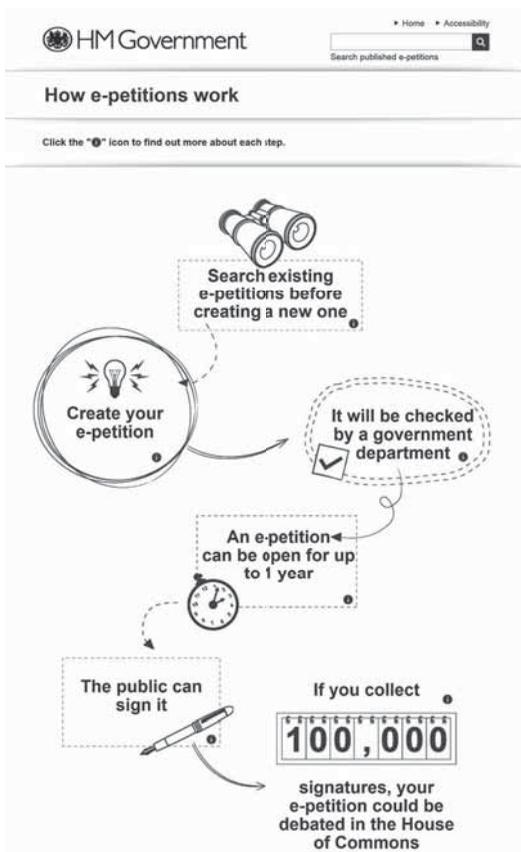
<sup>59</sup> Government Digital Service gibt abweichend dazu an, dass die Entwicklungskosten rund 90.000 Pfund betragen und sich die jährlichen Betriebskosten auf ca. 30.000 Pfund belaufen, <http://digital.cabinetoffice.gov.uk/2012/08/16/happy-birthday-e-petitions-a-year-in-numbers/> (27.8.2012).

## AUSGESTALTUNG DES E-PETITIONSVERFAHRENS »DIRECT.GOV«

Das E-Petitionsverfahren bei »direct.gov« lässt sich wie in vielen anderen Fällen ebenfalls in vier Phasen einteilen (Abb. III.5):

ABB. III.5

## BESCHREIBUNG DES E-PETITIONSVERFAHRENS BEI DIRECT.GOV



Quelle: <http://epetitions.direct.gov.uk/how-it-works> (28.8.2012)

*Phase 1: Einreichung*

Vor der Einreichung einer E-Petition werden die potenziellen Petenten gebeten, das E-Petitionsportal zunächst nach gleichlautenden Eingaben zu durchsuchen, da identische E-Petitionen von den Betreibern nicht zugelassen werden. Anschließend werden die Petenten aufgefordert, in einer Onlinemaske verschiedene

Angaben zur Petition zu machen, insbesondere Titel und konkretes Anliegen (maximal 1000 Zeichen). Ferner muss aus einer Liste ein für das Thema der Petition zuständiges Ministerium ausgewählt werden. Zudem hat der Einreicher die Möglichkeit, die Mitzeichnungsdauer festzulegen, die zwischen drei und höchstens 12 Monaten reichen darf.

Im weiteren Verlauf sind verschiedene Verifikationsschritte zu durchlaufen. So muss der Einreicher in Großbritannien wohnhaft sein; die entsprechenden Adressangaben werden mit einer Datenbank der britischen Post abgeglichen. Zudem ist es erforderlich, eine E-Mail-Adresse anzugeben, an die eine automatisch generierte Verifikationsnachricht verschickt wird, die wiederum zu bestätigen ist. Bevor die E-Petition eingereicht wird, können die gemachten Angaben abschließend nochmals geprüft werden.

#### *Phase 2: Prüfung*

Jede eingereichte E-Petition wird dem zuständigen Ministerium zur Prüfung geleitet. Geprüft wird zunächst, ob das Anliegen den in den Nutzungsbedingungen festgelegten Kriterien entspricht. So muss der Petitionstext die Regierung zu einem spezifischen Handeln auffordern. Nicht zur Mitzeichnung freigeschaltet werden E-Petitionen, die ein Anliegen verfolgen, das bereits von einer anderen E-Petition thematisiert wird oder wurde, nicht in die Zuständigkeit der britischen Regierung fallen oder beleidigende oder irreführende Inhalte enthalten.<sup>60</sup>

Zwischen Einreichung und Freischaltung liegen in der Regel sieben Tage, in Ausnahmefällen kann die Prüfung auch mehr Zeit in Anspruch nehmen.

Einreicher erhalten von der prüfenden Instanz eine Benachrichtigung über das Prüfergebnis. Im Falle eines positiven Ergebnisses wird die E-Petition zur Mitzeichnung freigeschaltet. Abgelehnte E-Petitionen werden aber ebenfalls veröffentlicht ([epetitions.direct.gov.uk/petitions?state=rejected](http://epetitions.direct.gov.uk/petitions?state=rejected)).

#### *Phase 3: Mitzeichnung*

Nach der öffentlichen Freischaltung einer E-Petition kann diese auf dem Portal elektronisch mitgezeichnet werden. Interessenten müssen dazu Name, Anschrift und E-Mail-Adresse angeben. Letztere wird vom System automatisch mit den bereits existierenden Adressen zur fraglichen E-Petition abgeglichen, um Mehrfachmitzeichnungen eines Nutzers zu erschweren.

#### *Phase 4: Abschluss*

Verfehlt eine E-Petition das Quorum von 100.000 Unterschriften, war das Verfahren im ersten Jahr des Angebots in der Regel ohne weitere Kontakte mit der

---

60 Die Nutzungsbedingungen des E-Petitionssystems können eingesehen werden unter [epetitions.direct.gov.uk/terms-and-conditions](http://epetitions.direct.gov.uk/terms-and-conditions) (28.8.2012).

Regierung beendet. Fox (2012, S.15 f.) verweist allerdings auf einige wenige Fälle, in denen es dennoch zu informellen Kontakten zwischen Regierungsvertretern und Petenten kam. Bei E-Petitionen, die hohe Mitzeichnungszahlen erreichen, werden die zuständigen Minister in manchen Fällen über den Fortgang der Mitzeichnung auf dem Laufenden gehalten. Im Oktober 2012 wurde indessen das Verfahren modifiziert: Dabei wurde ein zusätzliches Quorum von 10.000 Mitzeichnungen eingeführt. Wird diese Zahl erreicht, veröffentlicht das zuständige Ministerium eine Stellungnahme zur E-Petition (Parker 2012).

Wird das Quorum von 100.000 Mitzeichnungen erfüllt, wird das Unterhaus in das weitere Prozedere einbezogen. So wird zunächst das erst im Jahr 2010, im Zuge einer kleinen Parlamentsreform etablierte Backbench Business Committee<sup>61</sup> über die erfolgreiche E-Petition informiert. Diesem Ausschuss obliegt die Entscheidung, ob eine E-Petition, die das Quorum erreicht hat, tatsächlich im Rahmen einer Plenarsitzung debattiert wird. Dazu ist es jedoch erforderlich, dass ein MP die E-Petition gegenüber dem Ausschuss formal unterstützt. Findet sich kein Parlamentarier, der das Thema debattieren möchte, hat der Ausschuss keine Möglichkeit, die E-Petition auf die Tagesordnung zu setzen. Eine Garantie, dass das Thema der anhängigen E-Petition zum Aufruf kommt, besteht also keinesfalls.

Um das Problem der knappen Zeitressourcen für Plenardebatten etwas zu entschärfen, besteht auch die Möglichkeit, E-Petitionen in der Westminster Hall zu debattieren. Da dort keine Abstimmungen stattfinden, besteht die Gefahr, dass diese Option sowohl von den Petenten als auch von den MPs als zweitrangig betrachtet wird (Fox 2012, S. 17).

## BEWERTUNG UND KRITIK

Eine fundierte, kritische Bewertung des Angebots wäre zum gegenwärtigen Zeitpunkt und aufgrund der bislang noch fehlenden wissenschaftlichen Untersuchungen sicherlich verfrüht. Trotz dieser Einschränkung erscheinen einige Aspekte des Angebots zumindest diskussionswürdig.

Mit Blick auf den Einführungsprozess dieses E-Petitionssystems ist festzustellen, dass durch eine entsprechende politische Rhetorik sehr hohe Erwartungen geschürt wurden, die auch bei wohlwollender Bewertung des Verfahrens bislang nicht erfüllt werden. Zudem zieht das hohe Quorum von 100.000 Unterschriften

---

61 Das Backbench Business Committee wurde 2010 auf Empfehlung der sogenannten Wright-Kommission eingerichtet (House of Commons Reform Committee 2009, S.54 f.), um den Parlamentariern einen größeren Einfluss auf die Tagesordnung des Unterhauses zu geben. So bestimmt dieser Ausschuss über einen kleinen Anteil der Plenardebatten eines Parlamentsjahres. Die konkreten Termine werden indes von der Regierung festgelegt. Die Nachfrage nach *backbench business* übersteigt bislang deutlich das Angebot (Fox 2012, S. 16).

die implizite Erwartung der Bürger nach sich, dass »erfolgreiche« E-Petitionen auch automatisch im Unterhaus diskutiert und im besten Fall auch politische Konsequenzen haben sollten.

Entgegen der politischen Rhetorik im Vorfeld der Einführung, in der eine Stärkung des Parlaments gefordert wurde, lässt der Prozess der Einführung des E-Petitionssystems eher die gegenteilige Intention der Promotoren vermuten. So griff dieses Regierungsprojekt ohne Konsultation mit dem Unterhaus auf die knappen zeitlichen Ressourcen für Parlamentsdebatten zu.

Als besonders problematisch – und im Vergleich zum Vorgängersystem ein Verlust an politisch-demokratischer Qualität – erscheint der Umstand, dass im ersten Jahr des Angebots sämtliche E-Petitionen, die unterhalb der Schwelle von 100.000 Unterschriften verbleiben, keinerlei formale Berücksichtigung im politischen Prozess fanden. Ob die Themen und Vorschläge, die von diesen E-Petitionen aufgeworfen wurden, von den politischen Entscheidungsträgern wahrgenommen oder gar aufgegriffen werden, fiel ausschließlich in das Belieben der Adressaten. Das E-Petitionsverfahren beim Premierminister sah zumindest die formale Verpflichtung seitens der zuständigen Ministerien vor, jede E-Petition, die mindestens 500 Mitzeichnungen erreicht hatte, zu beantworten (Kap. III.2.2.1). Im ersten Jahr des Angebots von direct.gov erhielten über 99,9 % aller eingereichten E-Petitionen nach Abschluss der Mitzeichnungsfrist keine weitere Reaktion seitens der Regierung. Im Oktober 2012 wurde auf die Kritik an diesem Umstand mit der Einführung eines zweiten Quorums reagiert. Erreicht eine E-Petition die Schwelle von 10.000 Mitzeichnungen, formuliert das zuständige Ministerium eine öffentlich einsehbare Antwort. Dieses neue Quorum liegt indessen um den Faktor 20 über der Antwortschwelle des Vorgängersystems; lediglich sechs Prozent der E-Petitionen beim Premierminister gelang es, dieses vergleichsweise niedrige Quorum zu überschreiten (Hale/Margetts 2012, S. 3). Vor diesem Erfahrungshorizont ist zu erwarten, dass auch nach Einführung des weiteren Quorums von 10.000 Mitzeichnungen deutlich über 95 % aller E-Petitionen ohne jede Reaktion seitens des Adressaten bleiben werden.

Institutionell ist das Verfahren zwischen der Exekutive und der Legislative ungleich aufgeteilt. Da das funktionale Kernanliegen des Verfahrens letztlich die Beeinflussung der Tagesordnung des Unterhauses ist, wäre es konsequent, das gesamte Verfahren in die Hände des Parlaments zu legen. Wie wahrscheinlich diese Übertagung des Systems auf das Unterhaus ist, lässt sich gegenwärtig nicht bestimmen.

Dennoch machen die beeindruckenden Nutzungszahlen des E-Petitionssystems deutlich, dass es auf Seiten der Bürger offenbar eine Nachfrage nach derartigen Beteiligungsmöglichkeiten gibt. Um Frustration mit dem Angebot zu vermeiden,

wäre eine baldige Klärung der kritischen Fragen des Systems und dessen institutionell-prozedurale Weiterentwicklung wünschenswert.

---

## DAS PETITIONSWESEN AUF REGIONALER EBENE: BEISPIEL SCHOTTLAND

3.

Die Diskussion um die Modernisierung des Petitionswesens des Unterhauses erhielt zweifellos wesentliche Impulse aus der Peripherie des Landes. Insbesondere das Schottische Parlament, aber auch die Walisische Nationalversammlung haben in den letzten Jahren beachtliche prozedurale und technische Neuerungen im Bereich des Petitionswesens umgesetzt. Angesichts dieser Aktivitäten erscheint der vertiefende Blick auf die regionale Ebene des Vereinigten Königreichs besonders aufschlussreich, um zum einen die Reformdiskussion auf nationaler Ebene besser einordnen zu können.<sup>62</sup> Zum anderen ist das schottische Petitionssystem ein interessanter Fall für sich, da hier auf einen über zehnjährigen Erfahrungszeitraum mit neuen Elementen im Petitionswesen zurückgeblickt wird.

Bei den Schlussfolgerungen aus der Betrachtung dieses Falls ist indessen Zurückhaltung geboten. Nicht nur die unterschiedlichen Kompetenzbereiche zwischen nationaler und regionaler Ebene sind zu beachten, sondern insbesondere auch die erheblichen Größenunterschiede zwischen den politischen Einheiten, die sowohl Beteiligungsniveau als auch politische Dynamik beeinflussen.<sup>63</sup>

Voraussetzung für die Etablierung des Petitionssystems in Schottland war die Devolution-Gesetzgebung zu Beginn der Regierungszeit Tony Blairs (1997 bis 2007). Im Rahmen der Staatsreform wurden legislative und administrative Zuständigkeiten von der nationalen Ebene auf die Landesteile Schottland, Wales und Nordirland verlagert (McAllister 1999, S. 639). Mit diesen jüngsten Dezentralisierungsschritten Ende der 1990er Jahre wurde den regionalen bzw. nationalen Selbstbestimmungsbestrebungen in den drei keltischen Nationen zum Teil Rechnung getragen (Sturm 2009, S. 54 ff.).

Von den drei keltischen Nationen, die von der Devolution-Gesetzgebung der Blair-Regierung betroffen waren, wird im Folgenden das schottische Petitionssystem näher betrachtet.

---

62 Ausführlich zum Petitionswesen in Wales siehe Riehm et al. (2011, S. 157 ff.).

63 Das Vereinigte Königreich umfasste 2009 eine Wohnbevölkerung von rund 62 Mio. In Schottland leben 5,2 Mio. Menschen, was 8 % der britischen Gesamtbevölkerung entspricht (Office for National Statistics 2011).

**PETITIONEN BEIM SCHOTTISCHEN PARLAMENT****3.1**

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

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

Hintergründe und Motive der Ausgestaltung des Petitionsverfahrens und des E-Petitionssystems werden erst durch ihre Einbettung in den Entstehungskontext des 1999 neu gegründeten Schottischen Parlaments nachvollziehbar. Dessen Vorbereitung und Aufbau wurden von einem starken normativen Impetus getragen, der letztlich in vier Leitsätzen für die künftige parlamentarische Arbeit konzentriert zum Ausdruck kam: (1) Machtteilung, (2) Rechenschaftslegung, (3) Zugänglichkeit, Offenheit, Responsivität und Förderung von Bürgerbeteiligung sowie (4) Chancengleichheit.<sup>64</sup> Wesentliches Motiv dieses schottisch geprägten politischen Neuanfangs (»new politics«) war der bewusste Versuch, sich vom Westminster-Modell abzugrenzen. Postuliert wurde eine Abkehr vom konfrontativen Politikstil hin zu einer stärkeren Konsensorientierung, was sich im Wahlsystem – personalisierte Verhältnis- statt Mehrheitswahl – und der Binnenorganisation des Parlaments manifestierte. Symbolisch drückt sich dies etwa in der Gestaltung des Plenarsaals aus, dessen Sitzreihen im Halbrund angeordnet sind. Im Vergleich zum britischen Unterhaus wurde die Rolle der Ausschüsse deutlich gestärkt, um die Dominanz der Exekutive zu verringern (Carman/Shephard 2009, S. 21; McGarvey/Cairney 2008, S. 12 f.; Riehm et al. 2009a, S. 135 ff.).

---

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

Entgegen der ursprünglich formulierten Vision eines deutlich andersartigen Parlaments zeigt die Praxis hingegen durchaus viele Parallelen zu den kritisierten Strukturen des Westminster-Modells. Tendenziell werde auch die Gesetzgebung im Parlament von den Mehrheitsfraktionen dominiert und parteipolitische Konfrontation präge die parlamentarische Auseinandersetzung (Mitchell 2010). Dennoch ist das Schottische Parlament gegenüber der Exekutive in einer stärkeren Position, als es bei Westminster der Fall ist. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der aktiv gestaltenden Rolle der Ausschüsse im Gesetzgebungsprozess (Sturm/Fritz 2010, S. 26 ff.).

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

---

## NUTZUNG DES PETITIONSWESENS

### 3.2

Die Zahl der beim Petitionsausschuss des Schottischen Parlaments eingereichten Petitionen lag in den letzten drei Parlamentsjahren bei durchschnittlich 60 pro Jahr – mit sinkender Tendenz.<sup>65</sup> Im ersten Parlamentsjahr 1999/2000 wurde der bisherige Rekord von knapp 200 Petitionen erreicht (Abb. III.6).

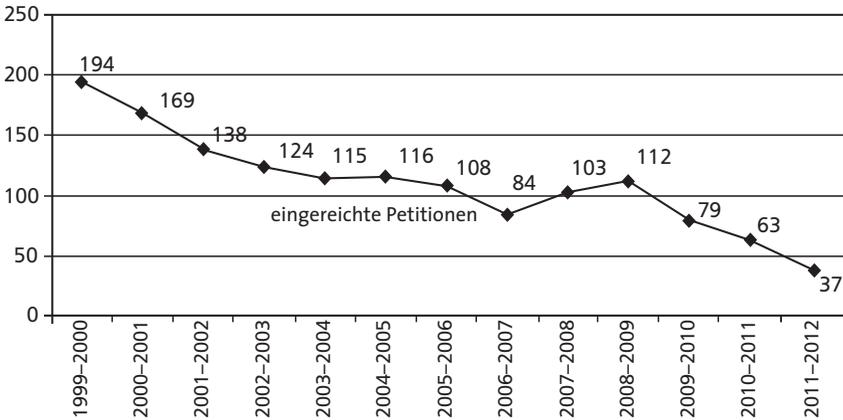
Zwischen 1999 und 2006 erhielt knapp die Hälfte der eingereichten Petitionen mindestens eine Unterschrift, 30 % konnten über 100 Unterstützer gewinnen (Carman 2006). Das E-Petitionsangebot des Schottischen Parlaments zur internetbasierten Mitzeichnung und Diskussion von Petitionen wurde in den letzten Jahren mit wachsender Tendenz genutzt. 2007 und 2008 nutzten etwa zwei Drittel aller eingereichten Petitionen das elektronische Petitionssystem (Hansard Society 2011, S. 2; Riehm et al. 2009a, S. 144). Dieser Anteil hat sich in den Jahren 2010 und 2011 nochmals deutlich erhöht (Tab. III.3). Unabhängig vom Medium der Einreichung und der Nutzung des E-Petitionssystems werden aber grundsätzlich alle Petitionen, die vom Schottischen Parlament zur Bearbeitung angenommen werden, auf den Webseiten des E-Petitionssystems veröffentlicht ([www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/ViewPetitions.aspx](http://www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/ViewPetitions.aspx),

---

65 Der starke Rückgang der Einreichungszahlen im Parlamentsjahr 2011/2012 auf 37 Petitionen (2010/2011: 63 Eingaben) wird von der Verwaltung des Public Petitions Committee (PCC) in Teilen auf die stark eingeschränkte Funktionalität des E-Petitionssystems von Mitte 2011 bis zur Einführung eines neuen Systems im Juni 2012 zurückgeführt (E-Mail-Korrespondenz mit Anne Peat, »clerk« des PPC, 16.10.2012).

16.12.2012). Im Kontext des schottischen Systems werden daher nur jene Petitionen als »E-Petitionen« bezeichnet, die das E-Petitionssystem zur Mitzeichnung und ggf. Onlinediskussion nutzen.

ABB. III.6 PETITIONSVOLUMEN BEIM SCHOTTISCHEN PARLAMENT VON 1999–2012



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

Quelle: Carman 2006; PPC 2009, 2011, 2012

Werden ausschließlich quantitative Maßstäbe angelegt, steht das Petitionsangebot des Schottischen Parlaments zweifellos im Schatten von anderen bekannten E-Petitionssystemen wie Downing Street No. 10 bzw. der britischen Regierung. In Relation zur Bevölkerungsgröße liegt das Eingabevolumen der Regionalversammlung deutlich unter dem E-Petitionsaufkommen der Zentralregierung. Auch hat bislang keine schottische Petition annähernd so viel öffentliche Aufmerksamkeit erhalten, wie die E-Petition zur Straßenmaut (Kap. III.2.2; Sturm/Fritz 2010, S. 63). Ähnliches gilt für einen Vergleich mit dem Bundestag. Allerdings ist auch hier ein direkter quantitativer Vergleich problematisch, da zum einen die Länder- und nicht die Bundesebene in Deutschland als Referenzgröße herangezogen werden müsste. Zum anderen stehen den Bürgern in Schottland alternative Kanäle wie verschiedene Ombudsinstitutionen zur Verfügung (Kap. III.4), deren Funktionen teilweise vom Petitionsausschuss des Bundestages wahrgenommen werden.

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

Mit Blick auf die soziodemografische Zusammensetzung der Petenten ist die Datenlage im Fall Schottland vergleichsweise gut. Während über die Struktur der Petentenpopulationen beim Premierminister, bei [direct.gov](http://direct.gov) oder beim Unterhaus keine empirischen Studien existieren, wurden im Rahmen einer für den PPC durchgeführten Evaluation Nutzerdaten für die Jahre 1999 bis 2006 erhoben (Carman 2006). Demnach sind die Petenten meist mittleren Alters, überwiegend männlich und politisch überdurchschnittlich interessiert.<sup>66</sup> Für die Nutzer des Petitionsangebots des Bundestages ergaben sich in der Tendenz ähnliche Befunde (Kap. II.2.4). Regional kamen die Petenten überwiegend aus den urbanen Zentren Edinburgh und Glasgow (Carman 2010, S. 738).

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

---

### DAS PETITIONSVERFAHREN BEIM SCHOTTISCHEN PARLAMENT 3.3

Die Ausgestaltung des Petitionswesens beim Parlament spielte bereits in den Kommissionen, die die Neugründung vorbereiteten, eine wichtige Rolle. Dies unterstreicht den hohen Stellenwert, der diesem Teilnehmungsangebot von den damaligen Akteuren zugemessen wurde. Explizite Erwähnung fand das Petitionsrecht im Abschlussbericht des Schottischen Verfassungskonvents (Scottish Constitutional Convention 1995), welches aus schottischer Sicht einen Fahrplan für eine künftige Devolution ausarbeitete, sowie im Abschlussbericht der CSG (Scottish Office 1998). Unter anderem empfahl die CSG, dass das künftige Parlament grundsätzlich alle eingereichten Petitionen annehmen sollte, die in dessen

---

66 Alle Petenten werden seit 2004 vom PPC gebeten, eine freiwillige und anonyme Selbstauskunft über bestimmte soziodemografische Merkmale wie Geschlecht, Alter und Wohnregion zu geben, um einen jährlichen Equalities Report erstellen zu können. Der entsprechende Fragebogen ist abrufbar unter <http://archive.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/reports-11/annexeA.pdf> (23.8.2012). Da nur ein geringer Anteil der Petenten die Fragebögen zurücksendet, sind die erhobenen Daten nicht repräsentativ. Trotz dieser Einschränkung bestätigen die Auswertungen der Jahre 2007 bis 2010 insgesamt die Ergebnisse der Evaluationsstudie von Carman (2006) hinsichtlich Alter, Geschlecht und regionaler Herkunft der Petenten (Committee Reports 2007 bis 2011 des PPC unter [www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/29871.aspx](http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/29871.aspx), 23.8.2012).

Zuständigkeit fallen. Folglich wurde die Einführung einer Unterschriftenhürde ebenso abgelehnt wie die eines Abgeordnetenfilters. Als Garant für ein »starkes« Bearbeitungsverfahren sollte ein ständiger Petitionsausschuss etabliert werden (Scottish Office 1998, sec. 2, No. 21, 22, 60, 89, 90; sec. 3.6, No. 13–18). Die später erlassene Geschäftsordnung des Parlaments orientiert sich weitgehend an diesen Empfehlungen (Scottish Parliament 2009).

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

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

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

Das eigentliche Petitionsverfahren lässt sich in vier Hauptphasen unterteilen: Vorbereitung, Einreichung, Bearbeitung und Abschluss. Bei E-Petitionen kommt es zu einer teilweisen Phasenverschiebung bzw. stärkeren Überlappung zu Beginn des Verfahrens, da die elektronische Veröffentlichung und Mitzeichnung, die über das E-Petitionssystem abgewickelt wird, erst nach einer Zulässigkeitsprüfung durch die Ausschussverwaltung beginnt.<sup>67</sup>

Die *Vorbereitungsphase* kann bei herkömmlichen Papierpetitionen vom Petenten ohne Kontaktaufnahme mit der Ausschussverwaltung durchlaufen werden. Ne-

---

67 Die folgenden Ausführungen zum Petitionsverfahren basieren auf den Onlineangaben des PPC ([www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/29869.aspx](http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/29869.aspx) und [www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/](http://www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/) [23.8.2012]), auf Scottish Parliament (2008, 2010) sowie auf Sturm/Fritz (2010, S. 35 ff.).

ben der Ausformulierung des Anliegens ist der Petent gefordert, sich über die formalen Anforderungen und das Prozedere des Petitionierens zu informieren. Hierzu kann auf eine Fülle an Informationen zugegriffen werden, die der PPC in unterschiedlichen Medien und Formaten (internetbasierte Multimediaangebote, gedruckte Broschüren (Abb. III.7) und Formblätter, schriftliche, telefonische und persönliche Beratung) sowie teilweise in neun Sprachen und in englischer Gebärdensprache zur Verfügung stellt. Die Sammlung von Unterschriften erfolgt entweder während der Vorbereitungsphase (Mitzeichnung auf Papierlisten) oder, wie im Falle von E-Petitionen, die elektronisch mitgezeichnet werden können, erst nach der formalen Prüfung durch den PPC. Petenten haben auch die Möglichkeit, Mitzeichnungen gleichzeitig auf Papierlisten und elektronisch zu sammeln.

ABB. III.7                      INFORMATIONSBROSCHÜRE DES PPC ÜBER DAS PETITIONSVERFAHREN



Quelle: Titelseite der Informationsbroschüre (Scottish Parliament 2010)

In der *Einreichungsphase* ist erstmals eine Interaktion zwischen Petent und PPC erforderlich. Der konkrete Einreichungsweg spielt hierbei zunächst keine Rolle.

Ohnehin verfolgt der PPC eine bemerkenswert pragmatische und petentenfreundliche »Multikanalstrategie«: Neben schriftlichen und elektronischen Einreichungen (Onlineformular oder per E-Mail) können Petitionen persönlich, telefonisch, als Video und in verschiedenen Sprachen (einschließlich Brail und in Gebärdensprache) vorgebracht werden.

Auf Basis der Einreichung prüft die Ausschussverwaltung die formale Zulässigkeit als Petition. So muss das Anliegen in den Kompetenzbereich des Parlaments fallen (»devolved matters«) und von öffentlichem Interesse (»res publica«) sein. Bei Bedarf beraten die Mitarbeiter der Ausschussverwaltung die Petenten hinsichtlich der konkreten Formulierung und unterbreiten ggf. Vorschläge, wie der erforderliche Bezug zum öffentlichen Interesse besser hergestellt werden könnte. Bei fehlender Zuständigkeit werden die Bürger an andere Stellen verwiesen, etwa an einen Ombudsmann oder an das britische Unterhaus. Petenten werden ferner aufgefordert darzulegen, welche Schritte sie bereits unternommen haben, um ihrem Anliegen Gehör zu verschaffen. Diese im Vergleich zu anderen Petitionsverfahren ungewöhnliche Vorschrift, deren Anwendung jedoch pragmatisch gehandhabt wird, liefert dem PPC hilfreiche Zusatzinformationen bei der Petitionsbearbeitung. Die Ausschussmitarbeiter nutzen die ersten Kontakte zu den Petenten auch, um ihnen zu vermitteln, welche Erfolgsaussichten ihre Petition aller Voraussicht nach haben wird.

Nach Feststellung der Zulässigkeit wird die Petition dem eigentlichen parlamentarischen Petitionsverfahren zugeleitet. Im Falle der E-Petitionen wird zuvor noch eine vom Petenten zu bestimmende Mitzeichnungsfrist vorgeschaltet (empfohlen werden vier bis sechs Wochen, ermöglicht werden maximal drei Monate), in der auf den Internetseiten des schottischen E-Petitionssystems Unterschriften gesammelt und kommentiert werden können.

In der *Bearbeitungsphase* setzt sich der Adressat politisch-inhaltlich mit der Petition auseinander. Die Mitglieder des PPC werden in dieser Phase in der Regel erstmals mit dem Anliegen des Petenten konfrontiert. Um sich angemessen mit der von einer Petition aufgeworfenen Thematik zu befassen, werden den Ausschussmitgliedern verschiedene Hintergrundinformationen (»petitions briefings«) vom wissenschaftlichen Dienst des Parlaments vorgelegt. Im Verlauf der Bearbeitung können zudem nach Bedarf weitere Informationen und Stellungnahmen von verschiedenen Stellen – meist Ministerien und öffentliche Verwaltungen, aber auch von Interessengruppen, Verbänden und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen – angefordert werden. Ein Teil der Petenten wird in den PPC geladen, um gegenüber den Abgeordneten ihr Anliegen persönlich zu vertreten. Ein Anspruch auf Ladung besteht nicht, vielmehr ist die Entscheidung darüber Sache des PPC bzw. des Ausschussvorsitzenden. Laut Aussage eines ehemaligen Ausschussvorsitzenden spielt die Zahl der gesammelten Unterschriften bei der Entscheidung, Petenten in den Ausschuss zu laden, keine Rolle (Sturm/Fritz 2010,

S. 41). Vielmehr spiegelt die Intensität der Bearbeitung durch den PPC die politische Relevanz wider, den die Mitglieder einer Petition beimessen. Weitere Bearbeitungsmöglichkeiten, die dem PPC zu Verfügung stehen, aber seltener genutzt werden, sind Ortsbesichtigungen, Einbeziehung von anderen Parlamentsausschüssen oder gar die vollständige Überweisung an einen Fachausschuss. Die Dauer der Bearbeitung liegt zwischen zwölf und 18 Monaten. Während dieser Zeit wird eine Petition im Schnitt drei- bis viermal behandelt.

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

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

Kennzeichnend für das schottische Petitionsverfahren ist der im Vergleich zum Verfahren beim Unterhaus oder beim Bundestag ausgesprochen hohe Grad an Transparenz und Verfahrenspublizität (Riehm et al. 2009b, S. 538 ff.). Die Zugänglichkeit des Prozedere für die Bürger erstreckt sich nicht nur darauf, dass die PPC-Sitzungen grundsätzlich öffentlich sind und als Webcast online abgerufen werden können.<sup>68</sup> Darüber hinaus werden sämtliche Petitionen – ob herkömmlich oder elektronisch eingereicht –, die Angaben über Einreicher und die Zahl der Mitzeichner, die relevanten Hintergrundinformationen (»petitions briefings«), Stellungnahmen und Dokumente, die im Bearbeitungsverfahren herangezogen wurden, sowie Sitzungsprotokolle veröffentlicht und können online auf den jeweiligen Internetseiten der eingereichten Petitionen abgerufen werden.<sup>69</sup> Abbildung III.8. zeigt einen Onlinesteckbrief einer noch nicht abgeschlossenen Petition. Interessierten Nutzern dient dieser Steckbrief als Ausgangspunkt, um einen Großteil der Vorgänge rund um die parlamentarische Bearbeitung des Anliegens nachvollziehen zu können. Über die weiterführenden Links gelangt der Nutzer beispielsweise zu im Rahmen der Ausschussberatungen erstellten Dokumenten und Schriftsätzen. Dieses weitreichende Informationsangebot wird unabhängig vom Einreichungsweg zur Verfügung gestellt.

---

68 Sämtliche Plenar- und Ausschusssitzungen des Parlaments stehen der Öffentlichkeit als Webcast für die Dauer eines Monats zur Verfügung. Die Videomitschnitte der PPC-Sitzungen können unter folgender Internetadresse abgerufen werden: [www.scottish.parliament.uk/newsandmediacentre/30925.aspx](http://www.scottish.parliament.uk/newsandmediacentre/30925.aspx) (23.8.2012).

69 Seit der Überarbeitung der E-Petitionssysteme im Juni 2012 werden die zur Bearbeitung herangezogenen Dokumente auf den Webseiten der jeweiligen Petitionen als Download zur Verfügung gestellt. Die einzelnen Petitionen können über folgenden Einstieg aufgerufen werden: [www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/ViewPetitions.aspx](http://www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/ViewPetitions.aspx) (23.8.2012).

## ABB. III.8

## ONLINESTECKBRIEF EINER PETITION IN DER PRÜFUNGSPHASE

The screenshot shows the Scottish Parliament website interface. At the top left is the logo of the Scottish Parliament, 'Pàrlamaid na h-Alba'. To the right are links for 'A A | Accessibility | SiteMap | Languages | Help' and a search bar. Below this is a navigation menu with 'Home', 'Parliamentary Business', 'MSPs', 'Visit & Learn', 'Getting Involved', 'News & Media Centre', and 'About the Parliament'. The main content area is titled 'PE01424: Improving transport provision for older people in remote and rural areas'. It features a train icon, the petitioner's name 'Joyce Harkness on behalf of the "Road to Health" CPP3 team', and a status of 'Lodged' with three circles. A 'Date Lodged: 08 March 2012' is also shown. The text of the petition calls on the Scottish Government to improve transport for older people. There are links for 'Read Petition background information', 'Previous action taken to resolve issue', and 'Click here for the petition PDF'. A 'Petition History' section lists several documents, including briefing notes and letters. On the left, there is a 'Petitions' sidebar with a link to the petition and an 'Existing Users' section with a login form. On the right, there is a 'Share this petition' section with social media links and a 'Number of signatures collected' section showing 12 signatures.

Quelle: [www.scottish.parliament.uk/GettingInvolved/Petitions/PE01424](http://www.scottish.parliament.uk/GettingInvolved/Petitions/PE01424) (23.8.2012)

## E-PETITIONEN BEIM SCHOTTISCHEN PARLAMENT

## 3.4

Wie eingangs erwähnt beruht ein Großteil der internationalen Aufmerksamkeit, die das schottische Petitionswesen genießt, auf dem E-Petitionssystem, welches die Veröffentlichung und insbesondere die Mitzeichnung sowie Diskussion von Petitionen über das Internet ermöglicht ([www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions](http://www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions)). Das System wurde bereits im Jahr 2000, also nur ein Jahr nach der Gründung des Parlaments, eingeführt und gilt international als Vorreiter bei

parlamentarischen E-Petitionsangeboten (Riehm et al. 2009a, S. 134). Die internetbezogenen Reformen des Petitionswesens beim Deutschen Bundestag im Jahr 2005 waren zu einem erheblichen Teil vom schottischen Vorbild inspiriert und der Modellversuch »Öffentliche elektronische Petitionen« konnte vor allem durch den Einsatz der schottischen E-Petitioner-Software technisch vergleichsweise rasch realisiert werden (Kap. II.2.2).

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

Diese günstige Ausgangskonstellation zur Einführung eines E-Petitionssystems – die grundsätzliche Offenheit für Innovationen in der Phase der Institutionalisierung sowie die breite Unterstützung seitens der Entscheidungsträger – wurde durch die gute Verfügbarkeit der erforderlichen technischen Expertise im Umfeld des neuen Parlaments vervollständigt. Im Jahr 1999, also vor der offiziellen Einführung des E-Petitionsangebots beim Parlament, hatte die Umweltschutzorganisation World Wide Fund for Nature (WWF) nach Rücksprache mit dem PPC eine Petition initiiert, die über das Internet elektronisch mitgezeichnet werden konnte. Die technische Realisierung dieser ersten schottischen E-Petition wurde vom International Teledemocracy Centre (ITC) der Edinburgh Napier University übernommen. Nachdem dieser Probelauf erfolgreich verlaufen war, entschied der Ausschuss im März 2000, die E-Petitioner-Software des ITC für eine einjährige Testphase in das offizielle Angebot des Parlaments zu integrieren (ITC 2011; Riehm et al. 2009a, S. 137). Nach mehreren Modifikationen wurde der »E-Petitioner« im Februar 2004 schließlich mit den heute bekannten Funktionalitäten in den Regelbetrieb überführt (Sturm/Fritz 2010, S. 46).

Zweifellos war der »E-Petitioner« in den Anfangsjahren wegweisend und hat die erwarteten Funktionen erfüllt. Allerdings war in den letzten Jahren eine grundlegende Überarbeitung des E-Petitionssystems erforderlich geworden, um das System wieder auf den aktuellen Stand der technischen Entwicklung zu bringen. Nach längerer Vorbereitungsphase ging das grundlegend modernisierte E-Petitionssystem am 25. Juni 2012 online. Neben einer offensichtlichen Auffrischung des »look and feel« ist besonders erwähnenswert, dass das neue E-Petitions-

system nun nahtlos in das Onlineangebot des Parlaments integriert ist. Der Einstieg zu den Petitionsseiten steht auf einer hierarchischen Ebene mit drei weiteren zentralen Beteiligungsangeboten des Parlaments (unter »Getting involved«: [www.scottish.parliament.uk/75.aspx](http://www.scottish.parliament.uk/75.aspx)). Die frühere Aufteilung der Kernfunktionalitäten eines E-Petitionssystems (online Einreichung, Mitzeichnung und Diskussion) einerseits und Bereitstellung wesentlicher Hintergrund- und Verfahrensinformationen durch den bearbeitenden Ausschuss PPC andererseits ist zugunsten eines integrierten E-Petitionsportals aufgehoben worden. Zwar betreibt der PPC weiterhin eigene Internetseiten ([www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/29869.aspx](http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/29869.aspx)) und informiert über seine Zusammensetzung und Geschäftsordnung. Sämtliche unmittelbar petitionsbezogenen Informationen und interaktiven Angebote werden hingegen auf dem Petitionsportal zur Verfügung gestellt.

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

Möchte ein Bürger eine E-Petition an das Schottische Parlament richten, muss er sich bereits in der Vorbereitungsphase an die Ausschussverwaltung des PPC mit seinem Vorhaben wenden. Dazu besteht seit Inbetriebnahme des modernisierten E-Petitionssystems im Juni 2012 die Möglichkeit zur Onlineeinreichung von Petitionen über ein Webformular. Zuvor waren Einreicher gehalten, den Text und die erforderlichen Angaben für eine E-Petition in ein Word-Formular einzutragen und per E-Mail an die Ausschussverwaltung zu senden.<sup>70</sup> Im Rahmen der neuen Funktionalität werden Petenten in sechs Schritten durch den Prozess der Petitionerstellung geführt. Dieser Prozess kann aufgrund einer Speichermöglichkeit beliebig unterbrochen und modifiziert werden. Zudem zeigt das System den jeweiligen Bearbeitungsstand der E-Petition an (Abb. III.9). Um das neue Onlineangebot nutzen zu können, sind Einreicher von E-Petitionen indes gezwungen, sich zu Beginn des Einreichungsverfahrens mit einem personalisierten Nutzerkonto zu registrieren.

Neben verschiedenen persönlichen Angaben des Petenten, dem Petitionstext und der Begründung des Anliegens und ggf. weiteren Hintergrundinformationen zum Anliegen der Petition muss im Rahmen einer Onlineeinreichung – sofern gewünscht – die Dauer der Onlinemitzeichnungsphase (maximal drei Monate) angegeben werden. Zudem erhalten E-Petenten in einem weiteren Formularfeld

---

70 Die Einreichung per E-Mail und angehängtem Word-Formular ist auch weiterhin möglich ([www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/CreateAPetition.aspx](http://www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/CreateAPetition.aspx), unten, 9.10.2012).

Raum für ein Eingangsstatement, um die Diskussion in dem an jede E-Petition angeschlossenen Onlineforum anzuregen. Dieser frühe Kontakt mit dem Ausschussdienst ist erforderlich, da eine Onlineveröffentlichung der Petition zur Mitzeichnung im E-Petitionssystem erst nach der Prüfung auf Zulässigkeit erfolgen kann.<sup>71</sup> Mit Ablauf der vom Petenten definierten Mitzeichnungsphase kommt es formal zur eigentlichen Einreichung der E-Petition beim Ausschuss. Ab diesem Zeitpunkt, so wird vom PPC versichert, werden keine Unterschiede zwischen herkömmlichen Papier- und E-Petitionen gemacht (Riehm et al. 2009a, S. 138 ff.; Scottish Parliament 2008; Sturm/Fritz 2010, S. 50 ff.).

### ABB. III.9 ELEKTRONISCHE EINREICHUNG: BEARBEITUNGSSTAND EINER E-PETITION

The screenshot shows the Scottish Parliament website interface for managing petitions. At the top left is the logo of The Scottish Parliament (Pàrlamaid na h-Alba). To the right are links for Accessibility, SiteMap, and Languages, along with a search bar. A navigation menu below includes Home, Parliamentary Business, MSPs, Visit & Learn, Getting Involved, News & Media Centre, and About the Parliament. The main content area is titled 'My Petitions' and shows a progress bar for a petition named 'test'. The stages are Submitted, Consideration, Open, Lodged, and Closed. A 'Help' icon and an 'Amend Petition' link are present. On the left, there is a 'Your Account' section showing the user is logged in as 'raif.lindner@isi.fraunhofer.de'. On the right, there are sections for 'Contact Us' and 'Create A Petition'.

Quelle: [www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/MyPetitions](http://www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/MyPetitions) (23.8.2012)

Aus Nutzerperspektive eröffnen sich mit der E-Petition erweiterte Möglichkeiten, in der Internetöffentlichkeit Aufmerksamkeit und somit ggf. Unterstützung für ein Anliegen zu generieren. Neben der Veröffentlichung der E-Petition auf den Webseiten des PPC vor der formalen Einreichung, die beispielsweise für Werbezwecke mit externen Internetseiten (private Homepages, Internetauftritte unterstützender Organisationen und Verbände, Präsenzen auf sozialen Netz-

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

werkseiten wie Facebook etc.) verlinkt werden kann, stellt das E-Petitionssystem zwei zentrale Funktionen zur Verfügung, die den Petenten bei der Förderung ihres Anliegen behilflich sein können: (1) die elektronische Mitzeichnungsfunktion und (2) die Diskussionsforen.

(1) Die internetbasierte Mitzeichnung von Petitionen stellt den Kern der meisten E-Petitionssysteme dar, die den Nutzern mehr Beteiligungsmöglichkeiten bieten möchten als lediglich die Onlineveröffentlichung eines Petitionstextes. Möchte ein Bürger eine E-Petition beim Schottischen Parlament unterstützen, wird er zu einer entsprechenden Eingabemaske geleitet (Abb. III.10). Erforderliche Angaben sind Name, E-Mail-Adresse und Land. Eine Registrierung als Nutzer ist möglich, wird jedoch nicht erzwungen. Die Namen der Personen, die eine E-Petition unterstützen, können online eingesehen werden. Diese Information entfällt bei den herkömmlichen Papierpetitionen, die ebenfalls auf dem Petitionsportal des Parlaments veröffentlicht werden. Dass dieses Angebot von den Bürgern angenommen wird, zeigt der wachsende Anteil der E-Petitionen am Gesamtvolumen (Tab. III.3). Das alte E-Petitionssystem »E-Petitioner« wurde etwa ein Jahr vor der Einführung des neuen Systems abgeschaltet; in diesem Zeitraum konnten Petitionen weder online mitgezeichnet noch diskutiert werden. Die technischen Einschränkungen des Angebots im Parlamentsjahr 2011/2012 könnten zumindest einen Teil des starken Eingaberückgangs im Vergleich zum Vorjahr erklären.

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

## ABB. III.10

## EINGABEMASKE ZUR MITZEICHNUNG EINER E-PETITION

The screenshot displays the Scottish Parliament's online petition platform. At the top, the logo of the Scottish Parliament is visible alongside navigation links for Accessibility, SiteMap, Languages, and Help. A search bar is located in the top right corner. Below the navigation bar, the breadcrumb trail reads: Home > Getting Involved > Petitions > PE01462: New Treatment For Cystic Fibrosis.

The main content area is titled 'PE01462: New Treatment For Cystic Fibrosis'. It features a heart icon representing the petitioner, Marion Ferguson on behalf of Ivacaftor Patient Interest Group. The status is shown as 'Open' with a green circle icon. A closing date of 03 December 2012 is displayed. The petition text calls on the Scottish Government to fund additional research for Ivacaftor. A 'Sign Online' section contains a form with fields for Full Name, Email, Town/City, and Country. Below the form are logos for 'thy', 'omelag', and 'McGOWAN' with the slogan 'stop open, read books.' and a 'Sign This' button. A 'Terms & Conditions' link is also present.

On the right side, there is a 'Share this petition' section with social media options for Facebook, Twitter, LinkedIn, and Email. Below that, a 'Most recent signatures (total 15,647)' section lists names and locations such as Julie Frances Adams, Dora Boulding, Mary Towles, Philip Brady, and Henry Shovelin.

On the left side, there is an 'Existing Users' section with a login form for Email and Password, and a 'New user? Sign up now' link.

Quelle: [www.scottish.parliament.uk/GettingInvolved/Petitions/miscarriagetesting](http://www.scottish.parliament.uk/GettingInvolved/Petitions/miscarriagetesting) (23.8.2012)

TAB. III.3 PETITIONEN UND E-PETITIONEN PRO PARLAMENTSJAHR IN SCHOTTLAND

Legislaturperiode	Zeitraum	Petitionen gesamt	Petitionen, die den ITC-E-Petitioner zur Mitzeichnung und Diskussion nutzten	
			Anzahl	Anteil an allen Petitionen in %
1. Legislaturperiode 05/1999 bis 03/2003	5/1999 bis 5/2000	194		
	5/2000 bis 5/2001	169		
	5/2001 bis 5/2002	138		
	5/2002 bis 3/2003	114		
<i>Summe</i>	<i>5/1999 bis 3/2003</i>	<i>625</i>	<i>9</i>	<i>1</i>
2. Legislaturperiode 05/2003 bis 03/2007	5/2003 bis 5/2004	115	24	21
	5/2004 bis 5/2005	116	28	24
	5/2005 bis 5/2006	108	41	38
	5/2006 bis 3/2007	84	45	54
3. Legislaturperiode 05/2007 bis 03/2011	5/2007 bis 5/2008	103	70	68
	5/2008 bis 5/2009	112	77	69
	5/2009 bis 5/2010	79	63	80
	5/2010 bis 3/2011	63	64	100
4. Legislaturperiode 05/2011 bis 05/2016	5/2011 bis 5/2012*	37		

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

\* Die Funktionalitäten des E-Petitionssystems zur Mitzeichnung und Diskussion der Petitionen standen aus technischen Gründen von Mitte 2011 bis zur Einführung des neuen E-Petitionssystems im Juni 2012 nicht zur Verfügung.

Quelle: Riehm et al. 2009a, S. 144; PPC 2009, 2011, 2012; Jahresberichte des PPC 2003, 2005 bis 2010<sup>72</sup>

72 Die Jahresberichte des schottischen Petitionsausschusses (PPC) unter [www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/29870.aspx](http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/29870.aspx). Dokumente der abgelaufenen Legislaturperioden sind archiviert unter [www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/1702.aspx](http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/1702.aspx) (28.11.2012).

---

## DIE OMBUDSINSTITUTIONEN

## 4.

Die Ombudsstellen in Großbritannien sind im Vergleich zum nationalen Petitionswesen ausgesprochen jung: Erst ab Ende der 1960er Jahre wurden diese öffentlichen Beschwerdeinstanzen eingerichtet. Inzwischen sind die britischen Ombudsinstitutionen auf sämtlichen Systemebenen etabliert und werden von den Bürgern angenommen. So gingen allein beim Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO), der beim House of Commons angesiedelt ist, im parlamentarischen Jahr 2009/10 über 23.600 Anfragen und Beschwerden ein (Parliamentary and Health Service Ombudsman 2010b, S. 17).

Die britischen Ombudsinstitutionen sind Anlaufstellen für Bürger, die von einem bestimmten – vermutlich fehler- oder mangelhaften – Verwaltungsvorgang (»maladministration«) persönlich betroffen sind und sich eine Korrektur des Vorgangs erhoffen. Politische Eingaben, die auf die Änderung von Gesetzen und Verordnungen abzielen, werden von den Ombudsstellen in aller Regel nicht entgegengenommen. Gegenüber der Exekutive nehmen die Ombudsinstitutionen mit Blick auf das öffentliche Verwaltungshandeln jedoch gewisse Kontrollaufgaben wahr, die durchaus eine politische Dimension aufweisen können. Funktional decken sie damit nur einen Teil des Aufgabenspektrums ab, das der Petitionsaustausch des Bundestages wahrnimmt.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ombudsstellen des Landes näher betrachtet.<sup>73</sup> Auf der zentralstaatlichen Ebene ist der am Unterhaus angesiedelte Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO) die bedeutendste Beschwerdeinstanz. In Schottland, dessen Petitionsverfahren bereits oben analysiert wurde (Kap. III.3), existiert ebenfalls eine gesonderte Ombudsstelle: der Scottish Public Services Ombudsman (SPSO).

Für die kommunale Ebene in England wurde der Local Government Ombudsman (LGO) eingerichtet. Neben einer kurzen Darstellung der jeweiligen Institutionen und ihrer Rolle im politischen System geht es bei der Betrachtung dieser drei Fälle auch um die Frage, welche Wechselwirkungen mit den Petitionsinstanzen beobachtet werden können. Zunächst werden einige grundsätzliche Rahmenbedingungen dargestellt, die für das Verständnis der spezifisch britischen Ombudspraxis bedeutsam sind.

---

73 Die britisch-irische Ombudsmannvereinigung British and Irish Ombudsman Association umfasst einen Großteil der Ombudsinstitutionen des Vereinigten Königreichs. Eine Mitgliederliste kann auf den Internetseiten des Verbandes abgerufen werden: [www.bioa.org.uk](http://www.bioa.org.uk).

## KONTEXT DES BRITISCHEN OMBUDSWESENS

## 4.1

Auch im Vereinigten Königreich stehen dem Bürger zahlreiche Kanäle zur Verfügung, um sich über staatliches Verwaltungshandeln, welches ihn persönlich betrifft, zu beschweren und um Abhilfe zu ersuchen. Neben informellen Wegen, wie etwa die Kontaktaufnahme zu gewählten Politikern oder Interessenorganisationen, existieren verschiedene formale, institutionalisierte Kanäle, um gegen als Unrecht empfundene Verwaltungsentscheidungen vorzugehen. Im Unterschied zu den meisten kontinentaleuropäischen Demokratien und insbesondere zur Situation in Deutschland sind jedoch gerade diese formalen Beschwerdewege in Großbritannien eher schwach ausgebildet und unübersichtlich. Zu den formalen Beschwerdewegen gegenüber der öffentlichen Verwaltung zählen die jeweiligen Beschwerdeverfahren bei den verantwortlichen Verwaltungsorganisationen, das parlamentarische Verfahren<sup>74</sup>, Beschwerden bei Ministern in bestimmten Politikfeldern, verschiedene spezialisierte (quasi-gerichtliche) Tribunale, der einfache Gerichtsweg sowie die Ombudsstellen (Dunleavy et al. 2005, S. 17 ff.; Ridley 1984).

Im Unterschied zu vielen kontinentaleuropäischen Ländern kennt das Vereinigte Königreich keine ausgebauten Verwaltungsgerichtsbarkeit, über deren Instanzenweg Bürger in einem mehrstufigen Verfahren gegen Verwaltungsakte vorgehen könnten.<sup>75</sup> Ohnehin spielt das Verwaltungsrecht in der britischen Verwaltungspraxis eine deutlich geringere Rolle als etwa in Deutschland. In weitgehender Ermangelung detaillierter und kodifizierter Verfahrensvorschriften orientiert sich die öffentliche Verwaltung bei der konkreten Gesetzesanwendung tendenziell an pragmatischen Erwägungen und nutzt dabei einen vergleichsweise großen Ermessensspielraum. Weil die Beziehungen zwischen individuellem Bürger und Staat in Großbritannien grundsätzlich weniger von einer Kultur der Verrechtlichung geprägt sind, werden Verwaltungsentscheidungen, so die Erklärung von Ridley (1984), in der Konsequenz auch eher als *politische* Vorgänge und nicht primär als legal-rationale Akte begriffen. Entsprechend setzt man bei der Heilung von fehlerhaften Verwaltungsvorgängen mehr auf politische und quasipolitische Abhilfe, während der formale Rechtsweg eher unterentwickelt ist. Aufgrund der Zurückhaltung, die inhaltliche Substanz von Verwaltungsentscheidungen gerichtlich bewerten zu lassen, wurde bei Kontrollverfahren der Fokus auf die Prüfung der verwaltungsinternen Prozesse gelegt. Verwaltungsentscheidungen sind dann fehlerhaft, wenn die geltenden Verhaltensstandards und die entsprechenden Verfahren, die zu einer Entscheidung geführt haben, von den Entscheidern verletzt und/oder missachtet wurden (»maladministration«).

74 In diesem Fall wird das Parlament, ein Teil des Parlaments oder ein MP aktiv, indem beispielsweise der verantwortliche Minister befragt oder entsprechende Anträge mit dem Ziel der Behebung des Beschwerdegrundes gestellt werden.

75 Im Folgenden überwiegend in Anlehnung an Ridley (1984).

Für Abhilfe in Fällen von »maladministration« sollen die zum Teil mehrstufigen Beschwerdemöglichkeiten der öffentlichen Verwaltung sowie, nachdem dieser formale Beschwerdeweg ausgeschöpft ist, bestimmte Ombudsstellen sorgen. Für jene Fälle, in denen es nicht um Beschwerden über Verwaltungshandeln und Leistungserbringung geht, sondern die Substanz einer Verwaltungsentscheidung (z. B. Gewährung von Sozialleistungen) vom Bürger angefochten wird, stehen vor allem die entsprechenden Einspruchsmöglichkeiten der Verwaltungsorganisationen, die unabhängigen, quasi-gerichtlichen Tribunale und die ordentlichen Gerichte zur Verfügung (Dunleavy et al. 2005, S. 19 ff.).

Die offensichtlich stark ausgeprägte Akzeptanz von nichtrechtlichen Lösungen in Großbritannien korrespondiert nicht zuletzt mit dem grundlegenden Verfassungsprinzip der Parlamentsouveränität (Kap. III.1.2). Demnach besitzt das Rechtswesen keinen vom Parlament unabhängigen Status, sondern ist dessen politischem Willen stets untergeordnet. Die Kontrolle der Exekutive und der Verwaltung ist somit in erster Linie politischer und nicht rechtlicher Natur. Folglich ist auch das Unterhaus die zentrale Instanz, wenn es um die Kontrolle der Verwaltung und um die Behebung von Verwaltungsfehlern geht.

Die Rationalität der hier interessierenden Ombudsstellen ist entsprechend diesem verfassungsrechtlichen Verständnis in der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung, die der Regierung unterstellt ist, anzusiedeln (Peele 2004, S. 235). Durch die häufig anzutreffende Anbindung der Ombudsmänner an das Parlament ist ihre institutionelle Ausgestaltung und Arbeitsweise stark von den britischen Traditionen der parlamentarischen Demokratie geprägt. Dies betrifft, zumindest auf zentralstaatlicher Ebene, etwa die Wahrung der Stellung der Abgeordneten.

Die Ombudslandschaft des Vereinigten Königreichs ist ähnlich wie der gesamte Staatsaufbau asymmetrisch organisiert. Kompetenzen und Aufgaben sind je nach Systemebene und Landesteil durchaus unterschiedlich verteilt. Ungeachtet dieser Unterschiede lässt sich seit einigen Jahren ein Trend zur Bündelung der Aufgabenbereiche vormals eigenständiger und thematisch spezialisierter Ombudsinstitutionen in einer Beschwerdestelle auf den jeweiligen Systemebenen beobachten (Sturm/Fritz 2010, S. 122).

---

## PARLIAMENTARY AND HEALTH SERVICE OMBUDSMAN

### 4.2

Wie der Name bereits signalisiert, handelt es sich beim Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO) um eine Institution, die zwei Hauptzuständigkeiten umfasst: Zum einen werden Beschwerden über staatliches Verwaltungshandeln und die Erbringung öffentlicher Leistungen geprüft, zum anderen können dort Klagen über das staatliche Gesundheitssystem (National Health

Service, NHS) vorgebracht werden.<sup>76</sup> Der PHSO wurde 1967 zunächst als »Parliamentary Commissioner for Administration« gegründet und später in Parliamentary Ombudsman umbenannt. 1993 wurden dessen Zuständigkeiten um die Belange des NHS im englischen Landesteil erweitert und heißt seither PHSO. Zuvor war diese Aufgabe bei einer eigenständigen Institution angesiedelt, die 1973 gegründet worden war. Im Zuge der Devolution wurden in Schottland und Wales ebenfalls NHS-Ombudsstellen etabliert.

Die Nutzung des PHSO-Angebots ist durchaus beachtlich. In ihrem letzten Jahresbericht (April 2011 bis März 2012) gibt die Organisation an, über 23.800 Anfragen erhalten zu haben. 410 Beschwerden wurden einem detaillierten Prüfungsverfahren unterzogen. Die geringe Untersuchungsquote zeigt, dass die überwiegende Mehrzahl der Anfragen beim PHSO einen Informationscharakter hat, nicht in den Zuständigkeitsbereich der Institution fällt, die formalen Anforderungen (z. B. schriftliche Einreichung oder Einbezug eines Abgeordneten) nicht erfüllt, nicht zunächst die beschwerte Stelle direkt kontaktiert hat, vom Beschwerdeführer zurückgezogen wurde oder ohne formale Prüfung erledigt werden konnte (Tab. III.4).

Einige Hinweise auf die soziodemografische Zusammensetzung der Beschwerdeführer liefert eine Studie im Auftrag des PHSO zur Ermittlung der Kundenzufriedenheit (Parliamentary and Health Service Ombudsman 2010a, S. 9). Demnach ist das Geschlechterverhältnis weitgehend ausgewogen, während die Altersstruktur einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Beschwerdeführern mittleren Alters aufweist. Laut Angaben der von Sturm und Fritz (2010, S. 125) befragten Mitarbeiter des PHSO sei bei den Nutzern des Angebots ein deutlicher Mittelschichtbias mit überwiegend weißen, politisch gut informierten Bürgern zu beobachten. Menschen mit niedrigem Einkommen seien nur unterdurchschnittlich vertreten. Vor diesem Hintergrund bemüht sich der PHSO, ähnlich wie die Petitionsausschüsse in Schottland und Wales, um die Erhöhung der Repräsentativität der Nutzer durch einen Mix aus gezielter Öffentlichkeitsarbeit, Informationsbroschüren und eine angemessene Gestaltung des Internetangebots.

Der PHSO geht Beschwerden über staatliche Institutionen (Ministerien, öffentliche Verwaltung und eine Reihe weiterer öffentlicher Einrichtungen) nach. Die Beschwerden müssen sich hierbei auf unsachgemäßes oder unfaires Verhalten der Verwaltung oder eine schlechte Qualität der Leistungserbringung beziehen. Geprüft wird also nicht die inhaltliche Substanz einer Entscheidung, sondern ob ihr Zustandekommen bestimmten Maßstäben wie Angemessenheit und Fairness entsprach. Dass sich die vergleichsweise großen Ermessensspielräume bei Verwaltungsentscheidungen auch auf die inhaltliche Substanz eines Verwaltungs-

---

<sup>76</sup> Informationen über den PHSO unter [www.ombudsman.org.uk](http://www.ombudsman.org.uk) (16.12.2012).

vorgangs auswirken können, versteht sich. In der Praxis führt dies zu einem nicht einfach zu trennenden Graubereich zwischen Inhalt und Verfahren.

TAB. III.4 EINGABE- UND BEARBEITUNGSSTATISTIK DES PHSO 2007 BIS 2012

	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012
Anfragen und Beschwerden	12.532	16.317	23.667	23.422	23.846
davon Beschwerden gegen den NHS	4.011	6.780	14.429		14.615
neue Beschwerden, angenom- men zur Untersuchung	951	401	356	403	421
davon bezogen auf den NHS	703	239	304	296	328
davon bezogen auf öffentliche Verwaltung/Parlament	248	162	52	107	93
abgeschlossene Vorgänge	11.698		24.240	23.667	23.889
Gründe für Nichtannahme zur Untersuchung					
nicht zuständig	1.813		3.318	3.340	3.298
Verfahrensfehler <sup>1</sup>	4.901		9.856	9.242	9.018
vorzeitig gestellt <sup>2</sup>	2.231		4.756	4.853	5.440
Ermessensentscheidung <sup>3</sup>	1.080		4.293	4.333	4.311
zurückgezogen	772		1.661	1.496	1.401

1 Verfahrensfehler: Beschwerden im Gesundheitswesen wurden nicht schriftlich vorgebracht oder Beschwerden an den parlamentarischen Ombudsmann wurden nicht über einen Abgeordneten eingereicht (MP-Filter).

2 Vorzeitig gestellt: Der Beschwerdeführer hat beispielsweise noch nicht versucht, eine Lösung des Problems bei der beschwerten Stelle direkt zu erreichen bzw. dieser Prozess war noch nicht abgeschlossen.

3 Ermessensentscheidung: Es liegt im Ermessen des Ombudsmannes, Beschwerden aus verschiedenen Gründen nicht anzunehmen, etwa wenn der Ombudsmann den Eindruck hat, die beschwerte Stelle habe ordnungsgemäß oder angemessen gehandelt, oder, im Falle tatsächlich vorliegender Verwaltungsfehler, bereits eine angemessene Abhilfe angeboten wurde.

Quelle: Parliamentary and Health Service Ombudsman 2008, 2009, 2010b, 2011, 2012

Die Abgrenzung zum Petitionswesen des Unterhauses, in welchem das vorgebrachte Anliegen einen öffentlichen bzw. politischen Bezug aufweisen muss, wird dadurch erreicht, dass der Beschwerdeführer in der Regel persönlich von einer Verwaltungsentscheidung betroffen sein muss – und zwar unmittelbar und nicht lediglich abstrakt. Dies schließt beispielsweise Forderungen nach Änderung der

Gesetzeslage aus. Verlangt wird zudem, dass der Beschwerdeführer bereits Schritte unternommen hat, um das Problem mit der betreffenden Behörde zu klären (Sturm/Fritz 2010, S. 124).

Die formale Anbindung des PHSO an das Unterhaus wird insbesondere durch dessen Berichtspflicht gegenüber dem Ausschuss für öffentliche Verwaltung (Public Administration Select Committee) deutlich. Der Ausschuss ist auch die politische Arena, in der ggf. Gesetzesinitiativen gestartet werden können, um Verwaltungsfehler, die im Zuge der PHSO-Ermittlungen aufgedeckt wurden, in Zukunft zu verhindern (Sturm/Fritz 2010, S. 127). Hierbei können auch allgemeine Vorschläge, die der Ombudsmann zur Verbesserung der Verwaltungsverfahren vorschlägt, aufgegriffen werden.

Bei der Eingabe von Beschwerden an den PHSO kommt das Sponsorshipmodell bzw. der MP-Filter teilweise zum Tragen. Wie beim traditionellen Petitionsverfahren im Westminster-System (Kap. III.2.1) ist der Beschwerdeführer gefordert, einen Abgeordneten zu finden, der die Beschwerde unterstützt. Diese Vorschrift gilt allerdings nur für den Parliamentary Ombudsman, nicht aber für die Beschwerden im Gesundheitssystem. Der MP-Filter, der faktisch eine Zugangshürde für potenzielle Beschwerdeführer darstellt und daher wiederholt kritisiert wurde, ist nicht nur Ausdruck der britischen Parlamentstradition, sondern entspricht offenbar auch der Interessenlage der gewählten Abgeordneten, die ihre zentrale Stellung als intermediäre Instanz zwischen (Wahlkreis-)Bürger und Regierung nicht einbüßen möchten (Sturm/Fritz 2010, S. 124).

Aufgrund des persönlichen Charakters der Beschwerden legt der PHSO großen Wert auf die Wahrung der Anonymität der Beschwerdeführer. Auch in dieser Hinsicht unterscheidet sich das Ombudsmannverfahren wesentlich vom Petitionswesen mit dessen politischer Ausrichtung auf die Herstellung von Öffentlichkeit.

Im Zuge der Prüfung und Bearbeitung von Beschwerden kann der PHSO auf umfangreiche Ermittlungsbefugnisse zurückgreifen, die sich aus den parlamentarischen Kontrollrechten ergeben. Dies schließt insbesondere das Recht auf Akteneinsicht sowie die Möglichkeit zur Befragung des Verwaltungspersonals ein. Ergeben die Untersuchungen, dass tatsächlich ein Fehlverhalten der Verwaltung vorliegt, erhebt der PHSO meist die Forderung nach Kompensation. Diese kann sowohl eine förmliche Entschuldigung beim Bürger als auch die Zahlung einer Wiedergutmachung beinhalten. Allerdings hat der Ombudsmann keine Weisungsbefugnisse gegenüber der beschwerten Stelle. Formal ist der Kompensationsvorschlag lediglich eine Empfehlung, die nicht befolgt werden muss (Sturm/Fritz 2010, S. 126).

Zwischen dem PHSO und dem parlamentarischen Petitionswesen existieren keinerlei Verbindungen, obwohl beide Eingabestellen beim Unterhaus angesiedelt sind. Offenbar besteht für eine engere Zusammenarbeit auch kaum Bedarf, da es

in der Praxis laut Expertenaussagen keine Überschneidungen der Zuständigkeiten gibt (Sturm/Fritz 2010, S. 127). Dementsprechend nimmt der PHSO das Petitionswesen auch nicht als Konkurrenz wahr.

---

### SCOTTISH PUBLIC SERVICES OMBUDSMAN

### 4.3

Der schottische Ombudsmann für die öffentliche Verwaltung (Scottish Public Services Ombudsman, SPSO) besteht seit 2002 und geht auf die Zusammenlegung von drei Ombudsstellen zurück: dem Scottish Parliamentary Health Service Ombudsman, dem Local Government Ombudsman und dem Housing Association Ombudsman for Scotland.<sup>77</sup> Ferner ist der SPSO zuständig für Beschwerden, die die regionale Wirtschaftsförderung und die schottischen Hochschulen betreffen (Sturm/Fritz 2010, S. 128).

Ähnlich wie beim schottischen Petitionsausschuss spielten auch beim Aufbau des SPSO die Abkehr von den Westminster-Traditionen und der Versuch, eine neue, schottisch geprägte Politik zu etablieren, eine gewisse Rolle. Neben dem Verzicht auf das Sponsorshipmodell beim Einreichungsverfahren sollte durch die Bündelung vormals eigenständiger Ombudsinstitutionen zudem eine zentrale schottische Anlaufstelle für Verwaltungsbeschwerden geschaffen werden.

Die Zahl der beim SPSO eingehenden Anfragen und Beschwerden liegt seit mehreren Jahren recht stabil bei rund 4.200 pro Jahr (Tab. III.5). Ähnlich wie beim PHSO befasst sich der schottische Ombudsmann mit den Eingaben in einem abgestuften Verfahren und in unterschiedlicher Intensität. Von den 4.534 Anfragen und Beschwerden, die im Jahr 2010/2011 eingingen, wurden letztlich 61 einer ordentlichen Untersuchung unterzogen. Ein Großteil der Eingaben wurde durch die Erteilung von Rat und die Weitergabe von Informationen abgeschlossen (SPSO 2011, S. 11).

Wie bei allen hier analysierten Eingabestellen – ob im Petitions- oder Ombudswesen – zeigt sich auch in diesem Fall eine sozialstrukturelle Selektivität in der Nutzung des Angebots: Insbesondere Mitglieder ressourcenschwacher Gruppen reichen, folgt man den Einschätzungen von Mitarbeitern des SPSO, durchschnittlich weniger Beschwerden ein (Sturm/Fritz 2010, S. 129). Hinsichtlich der Altersstruktur ist die Mehrzahl der Beschwerdeführer mittleren Alters (SPSO/Scottish Health Council 2006, S. 41; SPSO 2010b, S. 3). In den letzten Jahren zählten etwas mehr Männer als Frauen zu den Beschwerdeführern. Allerdings war dieses Verhältnis im Berichtsjahr 2005/06 umgekehrt (SPSO/Scottish Health Council 2006, S. 41; SPSO 2010b, S. 34). Die überwiegende Mehrheit der Be-

---

77 Der Internetauftritt des SPSO kann erreicht werden unter [www.spsso.org.uk](http://www.spsso.org.uk).

fragten ordnet sich in Hinblick auf die ethnische Zugehörigkeit der Gruppe der weißen Schotten zu (SPSO 2010b, S. 3).

TAB. III.5 EINGABESTATISTIK DES SPSO 2005/2006 BIS 2011/2012

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Anfragen	1.974	1.685	1.779	1.165	903	755	625
Beschwerden	1.724	2.543	2.418	2.953	3.307	3.489	3.918
Summe	3.698	4.228	4.197	4.118	4.210	4.224	4.534

Aufgrund einer Veränderung der internen Erhebungsmethode wurden die Daten für 2006/07 zur besseren Vergleichbarkeit angepasst. Weitere Erklärungen können abgerufen werden unter [www.spsso.org.uk/statistics/changes-recording](http://www.spsso.org.uk/statistics/changes-recording) (9.10.2012).

Quelle: [www.spsso.org.uk/files/webfm/Stats/2011-12/Top%20Level%20Stats%20cases%20received%20\(2011-12%20website%20version%201.1\).pdf](http://www.spsso.org.uk/files/webfm/Stats/2011-12/Top%20Level%20Stats%20cases%20received%20(2011-12%20website%20version%201.1).pdf) (20.11.2012)

Beschwerden können in der Regel erst dann angenommen werden, wenn ein Beschwerdeverfahren direkt bei der beschwerten Institution zuvor erfolglos geblieben ist. Ausnahmsweise wird der SPSO vorzeitig aktiv, wenn eben dieser Prozess außergewöhnlich langwierig ist (Sturm/Fritz 2010, S. 128).

Beschwerden können auf verschiedenen Wegen eingereicht werden.<sup>78</sup> Neben dem Postweg und einem im Internet abrufbaren PDF-Formular können Eingaben auch direkt über das Internet oder per E-Mail eingereicht werden. Zudem steht den Bürgern eine kostenlose Telefon-Hotline zur Unterstützung des Einreichungsprozesses zur Verfügung. Die Onlineeingabemöglichkeit wird von ca. 30 % der Beschwerdeführer genutzt. Für die Zulässigkeit gilt in aller Regel, dass der Beschwerdeführer persönlich vom Verwaltungshandeln betroffen sein muss (Sturm/Fritz 2010, S. 129).

Für die Bearbeitung der Beschwerden stehen dem SPSO ebenfalls verschiedene Untersuchungsinstrumente wie Akteneinsicht und die Möglichkeit zur Befragung von Verwaltungsmitarbeitern zur Disposition. Zudem wird bereits während der Einreichung der Beschwerde darum gebeten, relevanten Schriftwechsel mit der beschwerten Stelle an den SPSO zu übermitteln. Ganz ähnlich wie beim PHSO haben die am Ende einer Untersuchung gefassten Beschlüsse des SPSO lediglich Empfehlungscharakter (Sturm/Fritz 2010, S. 130). Um den Druck auf die verantwortlichen Stellen zu erhöhen, identifizierte Probleme im Verwaltungshandeln abzustellen und Prozesse zu verbessern, bemüht sich der SPSO die untersuchten Beschwerdefälle stärker als in der Vergangenheit in die Öffentlichkeit zu

<sup>78</sup> Erläuterungen zu den verschiedenen Eingabemöglichkeiten können abgerufen werden unter: [www.spsso.org.uk/how-complain](http://www.spsso.org.uk/how-complain) (26.8.2012).



schwierig ist.<sup>80</sup> Ähnlich wie bei den anderen Beschwerdestellen wird auch beim LGO nach einer ersten Vorprüfung der Bürgeranliegen nur ein kleiner Teil zur vertieften Untersuchung angenommen. So wurden im Berichtsjahr 2011/2012 von den insgesamt 20.906 Fällen 8.586 in das Untersuchungsverfahren aufgenommen (Local Government Ombudsman 2012a, S. 1).

Die soziodemografische Zusammensetzung der Beschwerdeführer entspricht mit wenigen Ausnahmen jener, die bei den anderen hier vorgestellten Ombudsinstitutionen beobachtet werden kann. Hinsichtlich der Altersstruktur sind die Antragsteller älter als der Bevölkerungsdurchschnitt. Zudem wird das Angebot des LGO nur unterdurchschnittlich von Frauen wahrgenommen. Die ethnische Zusammensetzung entspricht im Unterschied zu den anderen Ombudsinstitutionen weitgehend der Zusammensetzung der Gesamtbevölkerung. Allerdings ist der Anteil der Schwarzen unter den Beschwerdeführern mit sieben Prozent (Anteil in der englischen Bevölkerung: zwei Prozent) überdurchschnittlich hoch. Entsprechend geringer ist der Anteil der weißen Bevölkerung (Local Government Ombudsman 2012b, S. 26).

Zur Kontaktaufnahme und bei der Einreichung von Beschwerden bietet der LGO den Bürgern die bei den hier vorgestellten Ombudsinstitutionen übliche Bandbreite an Kommunikationswegen an – Telefon, Post, E-Mail und Internet können genutzt werden. Das Telefon, das bei rund 50 % aller Anfragen Verwendung findet, spielt unter den möglichen Kommunikationswegen mit Abstand die wichtigste Rolle. Der Anteil der Kontaktaufnahmen per E-Mail wächst jedoch und liegt gegenwärtig bei etwa 20 % (Sturm/Fritz 2010, S. 135).

Bei der Bearbeitung der Beschwerden untersucht der LGO nicht die inhaltliche Substanz der kommunalen Verwaltungsentscheidungen, sondern bewertet die Prozesse, die zur beanstandeten Entscheidung geführt haben. Als Untersuchungsinstrumente stehen dem LGO die gleichen Mittel wie dem PHSO zur Verfügung. Und auch für diese Ombudsinstitution gilt, dass die am Ende eines Untersuchungsverfahrens vorgeschlagenen Kompensationen lediglich empfehlenden Charakter haben. Allerdings werden diese zu über 99 % von den beschwerten Kommunen umgesetzt (Sturm/Fritz 2010, S. 135).

Wie der PHSO ist auch der LGO beim Unterhaus angesiedelt und schöpft daraus seine Befugnisse. Allerdings berichtet der LGO nicht einem bestimmten Ausschuss, wie es beim PHSO der Fall ist, sondern legt dem gesamten Unterhaus jährlich einen Bericht vor.

---

80 Die aktuelle Einreichungsstatistik kann abgerufen werden unter [www.lgo.org.uk/publications/annual-report](http://www.lgo.org.uk/publications/annual-report) (16.12.2012).

Eine Konkurrenz zwischen der Arbeit des LGO und dem Petitionswesen des Unterhauses wird von den befragten Experten nicht gesehen und spielt in der Praxis offenbar keine Rolle. Das Erfordernis der persönlichen Betroffenheit von Verwaltungsvorgängen, um deren Behebung ersucht wird, scheint sehr selten zu Überlappungen mit dem Petitionswesen zu führen. Auch werde der Ausbau des kommunalen Petitionswesens,<sup>81</sup> so die Erwartung der befragten Experten (Sturm und Fritz 2010, S. 135), zu keinen Kompetenzüberschneidungen zwischen LGO und den kommunalen Petitionsstellen führen.

---

## FAZIT

## 5.

Die in diesem Kapitel betrachteten Eingabestellen weisen im synchronen Vergleich eine zunächst überraschend anmutende Vielfalt an Verfahren, Regeln und Arbeitsweisen auf. Überraschend deshalb, weil alle sechs Fälle bzw. Fallgruppen innerhalb eines politischen Systems angesiedelt sind. Während auf den ersten Blick vielleicht die jeweiligen Unterschiede überwiegen mögen, stehen die untersuchten Beispiele keineswegs unverbunden und beziehungslos nebeneinander. Durch die Einbeziehung der historischen Entwicklung des britischen Petitionswesens und der prägenden Verfassungsprinzipien in die vorangegangenen Analysen konnten wichtige Kontinuitätslinien der Institutionenlandschaft identifiziert werden, die zumindest teilweise bei der Erklärung der gegenwärtigen Modernisierungsbemühungen im Petitionswesen behilflich sein können. Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus den untersuchten Petitions- und Ombudsinstitutionen wird im Folgenden zunächst versucht, einige zentrale Wechselwirkungen zwischen den Fällen aus historisch-institutioneller Perspektive zu benennen. Auf dieser Basis werden sodann demokratiepolitische und -theoretische Probleme diskutiert, die im Rahmen der Falluntersuchungen aufgeworfen wurden. Ein abschließender Abschnitt befasst sich mit der Bewertung bestimmter Ansätze und Verfahren, die insbesondere mit Blick auf die Weiterentwicklung anderer Eingabeinstitutionen, etwa dem Petitionsverfahren beim Deutschen Bundestag, ertragreich sein könnten.

In unterschiedlichen Abstufungen und Ausprägungen ist in allen untersuchten Fällen die Wirkmächtigkeit der britischen Verfassungs- und Parlamentstradition erkennbar – selbst beim Schottischen Parlament, wo sich die Akteure ausdrück-

---

81 Hintergrund war ein kommunalpolitisches Reformgesetz (*Local Democracy, Economic Development and Construction Act*, LDEDCA) der früheren Labour-Regierung, das 2010 teilweise in Kraft trat und Englische Kommunen u.a. dazu verpflichtete, (E-)Petitionssysteme einzurichten (Riehm et al. 2011, S. 162ff.). Die Nachfolgerregierung hat mit dem *Localism Act* von 2011 die auf das kommunale Petitionswesen bezogenen Bestimmungen wieder aufgehoben ([www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga\\_20110020\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf), 8.10.2012).

lich von Westminster distanzieren wollten. Diese Pfadabhängigkeiten waren sowohl prägend für die Modernisierungsprozesse des Petitionswesens der letzten Jahre bei den regionalen Parlamenten als auch wichtige Faktoren bei den schwierigen Reformdebatten rund um das Petitionsverfahren des Unterhauses.

Vor dem Hintergrund einer breiten Unzufriedenheit vieler Parlamentsakteure mit dem gegenwärtigen Petitionsverfahren, welches politisch als weitgehend bedeutungslos gilt, ist in den zurückliegenden Jahren eine umfangreiche und systematische Reformdiskussion im Unterhaus geführt worden. Die konkreten Vorschläge des für die Reform zuständigen Parlamentsausschusses müssen indes als ausgesprochen zaghaft charakterisiert werden, da sie in wesentlichen Punkten im traditionellen Verfahren verhaftet bleiben. Dies betrifft insbesondere die Beibehaltung des Sponsorshipmodells und die Absage an die Etablierung eines Petitionsausschusses. Da auch keine nennenswerte Ausweitung der Diskussionsmöglichkeiten der präsentierten Petitionen im Plenum zu erwarten ist, ist nicht zu erkennen, wie künftig eine verbesserte Anbindung des Petitionsverfahrens an die eigentliche politische Arbeit des Parlaments erreicht werden kann. Auch die angestrebte Ermöglichung von E-Petitionen ändert an diesem grundlegenden Defizit nichts. Insgesamt bleibt der Diskussionsstand in Westminster hinter den Maßstäben zurück, die das schottische Petitionswesen in den letzten Jahren – freilich unter deutlich anderen Randbedingungen – erfolgreich etabliert hat.

Auch die gegenwärtige Politik der beiden Regierungsfractionen im Hinblick auf eine mögliche Reform des Petitionswesens gibt wenig Anlass für Optimismus. Bereits unter der Vorgängerregierung wurde deutlich, dass sie letztlich wenig Interesse an einer wirksamen Revitalisierung des parlamentarischen Petitionswesens hatte. Mit dieser impliziten Haltung setzte die damalige Regierung (smehrheit) im Kern eine Politik früherer Regierungen fort, die keine Parlamentsreformen zugelassen hatten, die den Einfluss der Regierung auf das Unterhaus geschmälert hätten. Eine wirksame Stärkung des Petitionswesens beinhaltet in der Konsequenz stets auch eine Stärkung der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Exekutive. Entsprechende Schritte könnten aller Voraussicht nach nur gegen den Willen der Regierung durchgesetzt werden.

Dass das britische Unterhaus offenbar nicht in der Lage ist, sich in dieser Reformdiskussion gegen die Regierung durchzusetzen, stützt die Vermutung, dass schwach ausgebildete und politisch eher unbedeutende Petitionsverfahren vor allem in Parlamenten anzutreffen sind, die gegenüber der Exekutive in einer relativ schwachen Position sind. Dies trifft zweifellos auf das Westminster-Parlament zu, das bekanntlich besonders stark von der Regierung dominiert wird. Dieser grundlegende Zusammenhang bestätigt sich aber auch beim anderen parlamentarischen Petitionssystem des Vereinigten Königreichs, das hier untersucht wurde. Im landesinternen Vergleich nimmt das Schottische Parlament sicherlich eine Position am Gegenpol des Kontinuums ein, da die vergleichsweise starken

Ausschüsse deutlich mehr Einfluss auf die Gesetzgebung ausüben, als es im britischen Unterhaus der Fall ist. Entsprechend wirkungsvoll – im Sinne einer problembezogenen Einbettung in die parlamentarische Arbeit – ist das schottische Petitionsverfahren.

Das frühere E-Petitionssystem beim Premierminister scheint ein Beispiel zu sein, das auf die Möglichkeit zum Ausbruch aus institutionellen Pfadabhängigkeiten verweist, da sich dieses Angebot in vielerlei Hinsicht vom tradierten Petitionsverfahren beim Premierminister bzw. der Regierung absetzte. Allerdings kann eingewendet werden, dass in Ermangelung eines ausgebauten und geregelten institutionellen Verfahrens nur schwerlich von einem neuen Pfad gesprochen werden konnte. Viel eher fügte sich dieses E-Petitionssystem in die institutionelle Logik der Machtkonzentration des damaligen Premierministers ein – in diesem Fall eben unter besonderen kommunikationstechnischen und -strategischen Vorzeichen. Dementsprechend wurde bei der Konzeption dieses zweifellos innovativen Angebots die Ausgestaltung des regierungsinternen Bearbeitungsverfahrens vernachlässigt.

Bei der Konzipierung des Nachfolgesystems bei [direct.gov](http://direct.gov) sind einige der Kritikpunkte am E-Petitionssystem beim Premierminister aufgegriffen worden – etwa der ausschließliche und politisch nichteinlösbare Fokus auf den Regierungschef als Adressaten – während zugleich andere Defizite massiv verstärkt wurden. Dies trifft insbesondere zu auf den zunächst völligen Verzicht auf eine formale prozedurale Berücksichtigung aller E-Petitionen, die unterhalb des Quorums von 100.000 Mitzeichnungen blieben. Hinsichtlich des Bewertungskriteriums Responsivität fiel das E-Petitionssystem im ersten Jahr damit deutlich hinter das Vorgängerangebot zurück. An diesem Kritikpunkt hat auch das im Oktober 2012 eingeführte zweite, im Vergleich zum Vorgängersystem sehr hohe Quorum von 10.000 Mitzeichnungen nur wenig geändert, bei dessen Überschreitung eine formale Antwort der Regierung an Einreicher und Mitzeichner übermittelt wird. Da die zentrale Funktion des E-Petitionsangebots bei [direct.gov](http://direct.gov) trotz der wieder eingeführten Antwortverpflichtung der Regierung letztlich in der Beeinflussung der Tagesordnung des Unterhauses liegt, hat es funktional eher den Charakter eines Kanals zur Durchführung von Volksinitiativen als der Entgegennahme und Bearbeitung von Petitionen.

Neben der Kritik an der mangelhaften Anbindung der E-Petitionsverfahren an eine geregelte und ernsthafte politische Bearbeitung lenken beide E-Petitionssysteme der Exekutive die Aufmerksamkeit kritischer Beobachter auf einen weiteren Problembereich, der auch andere E-Petitionsangebote und aktuelle Reformvorschläge im Petitionswesen zumindest im Grundsatz betrifft. Gemeint ist die inhärente Spannung von bestimmten Elementen der (E-)Petitionsangebote zu Prinzipien und Bedingungen der repräsentativen Demokratie. Zum einen hat das E-Petitionssystem beim Premierminister sicherlich zur weiteren Personalisierung

der Politikwahrnehmung beigetragen. Damit geht eine problematische Vereinfachung und Verkürzung der komplexen Aushandlungsprozesse in modernen Demokratien einher, in die selbst im britischen politischen System viele unterschiedliche Akteure in aufwendigen Prozessen eingebunden werden müssen. Die gegenwärtige Regierung hat mit ihrem neuen E-Petitionsangebot diese Kritik zum Teil berücksichtigt.

Zudem, und dies trifft in ähnlicher Weise auch auf viele andere E-Partizipationsangebote und -konzepte zu, werden durch die Unterschriftenquoten des früheren und insbesondere des neuen E-Petitionssystems der Regierung gewisse direktdemokratische Erwartungen geweckt, die ebenfalls in einem nur schwer aufzulösenden Spannungsverhältnis zu den Verfahren und Anforderungen der repräsentativen Demokratie stehen. Denn auch hier gilt, dass durch rein quantitative Maßstäbe (Quoren) die komplexen Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse kaum durch elektronische Eingabeverfahren und Unterschriftensammlungen abgebildet werden können. Zugleich entsteht durch die Einführung von Unterschriftenhürden bei vielen Nutzern und Beobachtern implizit die Erwartung, eine hohe Zahl an Mitzeichnern garantiere den politischen Umsetzungserfolg eines Anliegens. Dass die Unterschriftenzahl für viele Bürger ein zentrales Bewertungskriterium von Petitionen sein kann, bestätigt beispielsweise eine schottische Bevölkerungsumfrage (Ipsos Mori/Carman 2009, S. 14, 19 u. 27). Auch in Deutschland ist gegenwärtig die Tendenz zu beobachten, Quoren zu etablieren, um beispielsweise Themen einer wie auch immer gearteten privilegierten institutionellen Beachtung zuzuführen. Wird bei solchen Reformen nicht deutlich gemacht, dass die verbindliche Letztentscheidung unabhängig von den Mitzeichnungen beim Parlament verbleibt, sind Enttäuschungen vorprogrammiert.

Ein weiterer Befund aus der vergleichenden Betrachtung der parlamentarischen Petitionsstellen im Vereinigten Königreich ist, dass Innovationen im Petitionswesen oft in der Peripherie des Landes konzipiert und umgesetzt wurden. Hier hat das Schottische Parlament in vielerlei Hinsicht Maßstäbe im Petitionswesen gesetzt. Drei übergreifende Eigenschaften erscheinen beachtenswert, insbesondere im Vergleich zum Petitionswesen auf zentralstaatlicher Ebene:

1. Die aufwendige, auf den spezifischen Einzelfall eingehende politisch-inhaltliche Befassung mit den eingebrachten Petitionen ist unter den im Rahmen dieser Länderstudie untersuchten Petitionsinstanzen einzigartig. Allerdings wäre diese zeit- und ressourcenintensive Bearbeitung bei deutlich erhöhten Eingabezahlen kaum zu bewältigen. Bereits bei den gegenwärtig durchschnittlich 60 Petitionen, die pro Jahr eingereicht werden, stößt der PPC an Kapazitätsgrenzen.
2. Eng verbunden mit der intensiven Bearbeitungsweise ist die Einbindung der Petenten in das gesamte Petitionsverfahren. Nicht nur in den Vorbereitungs- und Einreichungsphasen wird Bürgern die Möglichkeit gegeben, sich mit Vertretern der Ausschussverwaltung auszutauschen, sondern auch während der

eigentlichen Bearbeitung können Petenten auf Stellungnahmen und Hintergrundinformationen, die den PPC erreichen, reagieren. Vielen Petenten wird zudem eine aktive Beteiligung durch Ladung in den Ausschuss eröffnet. Zumindest die bemerkenswerte Verfahrenspublizität könnte grundsätzlich, und unterstützt von neuen Informationstechnologien, auch bei jenen Petitionsstellen erreicht werden, die ein Vielfaches des schottischen Eingabevolumens zu bewältigen haben.

3. Ein wesentlicher Unterschied des schottischen Petitionswesens im Vergleich zu den E-Petitionssystemen beim Premierminister bzw. der britischen Regierung sowie des Unterhauses ist die Existenz eines Petitionsausschusses. Der PPC verkörpert den zentralen institutionellen Mechanismus im schottischen Petitionsverfahren, der das Petitionieren politisch anschlussfähig macht. Die Arbeitsweise dieses ständigen Ausschusses zeichnet sich dadurch aus, dass die Eingaben nicht lediglich »notariell« behandelt, sondern einer lösungsorientierten inhaltlichen Prüfung unterzogen werden. Freilich sind dieser Form der Bearbeitung bestimmte Kapazitätsgrenzen gesetzt.

Gegenstand der Untersuchung sind auch einige der wichtigsten Ombudsstellen des Vereinigten Königreichs, da diese Institutionen teilweise Funktionen wahrnehmen, die in Deutschland beim Petitionsausschuss angesiedelt sind – etwa der persönliche Rechtsschutz oder bestimmte parlamentarische Kontrollfunktionen. Keineswegs selbstverständlich ist die Erkenntnis, dass die Aufgabenteilung zwischen parlamentarischem Petitionswesen und einem am selben Parlament angesiedelten Ombudsmann in der Praxis reibungslos funktioniert. Offenbar ist die Trennschärfe von politischen Forderungen (Petitionswesen) einerseits und persönlicher Betroffenheit von fehlerhaften Verwaltungsentscheidungen (Ombudsmann) andererseits ausreichend, um sowohl Überschneidungen der Zuständigkeiten als auch Konkurrenz um »Kunden« nicht entstehen zu lassen. Dass im britischen Kontext mit Blick auf das Petitionswesen üblicherweise formal von »public petitions« gesprochen wird, unterstreicht die unterschiedliche Funktionslogik von auf Politik und Öffentlichkeit gerichteten Petitionen einerseits und den an die Ombudsinstitutionen adressierten, eher persönlichen Beschwerden andererseits. Ein weiterer wichtiger Faktor für das offenbar unkomplizierte Nebeneinander der Eingabestellen mag zudem in der besonderen Verwaltungskultur des Landes und dem damit verbundenen Umgang mit Verwaltungsfehlern liegen.



---

## MODERNISIERUNG DES PETITIONSWESENS IN EUROPA

### IV.

Über das Eingabewesen in Europa insgesamt ist wenig bekannt.<sup>82</sup> Auch zu den parlamentarischen Petitionssystemen und zur *Modernisierung* des parlamentarischen Eingabewesens fehlt bislang ein umfassender Überblick und es mangelt an vergleichenden Untersuchungen.<sup>83</sup> Diese Lücke soll mit diesem Kapitel verkleinert werden. Betrachtet wird das Petitionswesen der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und Norwegens auf der *gesamstaatlichen parlamentarischen* Ebene. Dabei werden sowohl die Petitionsstellen einbezogen, die bei den nationalen Parlamenten angesiedelt sind, als auch die relativ autonomen, nichtspezialisierten, parlamentarisch legitimierten Ombudsinstitutionen. Ihr Einbezug ist unverzichtbar für ein realistisches Bild des parlamentarischen Eingabewesens in Europa.<sup>84</sup>

Geklärt werden sollte durch die vergleichende Untersuchung insbesondere,

- > ob generell eine Bedeutungszunahme oder -abnahme des parlamentarischen Petitionswesens in Europa festzustellen ist,
- > wo Modernisierungsprozesse stattfinden und in wieweit diese mit dem Aufbau von Internetangeboten einhergehen, und
- > wie das Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages im europäischen Kontext einzuschätzen ist.

Eine Beantwortung dieser Fragen ist nicht nur für die E-Democracy-Forschung<sup>85</sup> von Bedeutung, sondern auch für den Deutschen Bundestag und seinen Petitionsausschuss, weil damit die Frage nach einer Sonderstellung des Petitionswesens des Deutschen Bundestages, die immer wieder behauptet wird (Riehm et al. 2009a,

---

82 Das Petitions- und Beschwerdewesen eines jeden europäischen Landes ist äußerst komplex und als Konstellation von oft weit mehr als 100 Stellen zu sehen. Zur Komplexität des Beschwerdewesens für Deutschland: Riehm et al. (2009a, S. 55 ff.) sowie die Ergebnisse einer Befragung von 211 Beschwerdestellen (ifib 2010a); für Großbritannien: Ridley (1984), Dunleavy et al. (2005) sowie die Website [www.adrnw.org.uk](http://www.adrnw.org.uk).

83 Zu den europäischen Ombudseinrichtungen gibt es ein rechtswissenschaftlich ausgerichtetes Referenzwerk, das auf einer 2006 durchgeführten Erhebung beruht (Kucsko-Stadlmayer 2008).

84 Der Einfachheit halber wird auch dann von einer *Petitionsstelle* gesprochen, wenn das entsprechende institutionelle Arrangement keine zentrale, eindeutig für Petitionen zuständige Stelle vorsieht. Der Ausdruck *Petitionssystem* wird verwendet, um das geregelte Zusammenwirken der involvierten Akteure im Petitionsverfahren zu bezeichnen. Die nichtspezialisierten, parlamentarisch legitimierten Ombudsstellen werden im Folgenden verkürzt auch als parlamentarische Ombudsstellen bezeichnet.

85 Kersting (2012) für einen aktuellen Überblick zu Stand und Fragestellungen der E-Democracy-Forschung.

S. 50 ff.), besser beantwortet werden kann. Nützlich ist dieser europäische Vergleich auch in Bezug auf die Modernisierung des Petitionswesens des Deutschen Bundestages, insofern der eigene Entwicklungsstand besser eingeschätzt, Anregungen aus anderen Ländern aufgegriffen werden können und ein Meinungs- und Erfahrungsaustausch mit Eingabestellen in Europa auf einer besseren Informationsgrundlage gezielt in Gang gesetzt werden kann.

Als Modernisierung werden hier vor allem die Reformen des Petitionswesens angesprochen, die auf erhöhte Bürgernähe und Bürgerbeteiligung zielen. Bürgernähe (»responsiveness«) und Bürgerbeteiligung (»participation«) sind verwandte und sich teilweise überlappende Konzepte mit unterschiedlichen Akzenten und Bezugspunkten. Das Konzept Bürgernähe ist im Kontext der Verwaltungsmodernisierung (Bogumil/Jann 2009, S. 228 ff.) entstanden und bezeichnet ein Leitbild für die Beziehung zwischen Bürgern und Verwaltung, zu dem unter anderem auch Partizipations- und Kooperationsmöglichkeiten gehören. Bürgerbeteiligung meint hingegen nicht nur die bürgerschaftliche Mitwirkung an administrativen Prozessen, sondern auch an der politischen Willensbildung – jenseits der bekannten Verfahren direkter oder repräsentativer Demokratien (Baumann et al. 2004).

Das Petitionswesen gehört in unterschiedlichem Grad sowohl zum Beschwerdewesen bezogen auf Verwaltungshandeln als auch zu den Formen politischer Partizipation (Riehm et al. 2009a, S. 18). Die Modernisierung des Petitionswesens kann folglich sowohl die Erhöhung der Bürgernähe als auch die Stärkung des Verfahrens im Sinne politischer Partizipation und Willensbildung zum Ziel haben.

Bei dem Stichwort Modernisierung denken viele vermutlich zunächst an das Potenzial der Informations- und Kommunikationstechniken; gleichwohl sollte die Bedeutung anderer Verfahrensinnovationen, etwa die Einrichtung lokaler Anlaufstellen für die Einreichung von Petitionen oder die Öffnung von Ausschusssitzungen für die Öffentlichkeit, nicht unterschätzt werden. Bei öffentlichen elektronischen Petitionen besteht die politische Innovation deshalb auch vor allem darin, dass Öffentlichkeit und Transparenz des Petitionsgeschehens hergestellt oder erhöht werden, was der Bürgernähe der Einrichtung zugutekommt und die Bürgerbeteiligung befördern kann. Die Informations- und Kommunikationstechniken sind dabei Mittel zum Zweck.

Die Informationen zur Modernisierung des Petitionswesens, die für dieses Kapitel aufbereitet werden, beruhen hauptsächlich auf einer schriftlichen Befragung der Petitionsstellen, die von Nexus (2010) im Rahmen des TAB-Projekts und in enger Abstimmung mit dem TAB durchgeführt wurde. Für einige Länder (Deutschland, Großbritannien, Polen, Rumänien und Zypern) wurden die Daten vom TAB erhoben. Bei Klärungs- und Aktualisierungsbedarf wurden die Petitionsstellen auch nach der Befragung noch vom TAB kontaktiert. Insgesamt liegen Informationen aus den Erhebungen für die 21 Ersten Kammern vor, die Petitionen

bearbeiten, für acht der elf Zweiten Kammern und für 20 von 26 Ombudseinrichtungen.<sup>86</sup> Diese Datenbasis erlaubt sowohl einen vollständigen Überblick über das Petitionswesen der Abgeordneten Häuser (Erste Kammern) als auch einen belastbaren Vergleich mit den Ombudseinrichtungen.<sup>87</sup>

---

## PETITIONSWESEN DER EUROPÄISCHEN PARLAMENTE 1.

Das Petitionswesen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist kein Relikt der Vergangenheit, sondern von einer bemerkenswerten Dynamik, die sich im letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts, verstärkt aber noch in den letzten 15 Jahren gezeigt hat.

Dazu haben die Demokratisierungsprozesse in Mittel- und Südosteuropa erheblich beigetragen: Die zehn Staaten der heutigen EU, die nach dem Zerfall des »Ostblocks« und Jugoslawiens ihre heutige Verfassung erhielten, etablierten ohne Ausnahme Ombudsinstitutionen. Außerdem entschieden sich acht dieser Staaten für parlamentarische Petitionstellen.

Nur die baltischen Staaten Lettland und Estland richteten, an skandinavischen Vorbildern orientiert, lediglich Ombudsstellen ein. In Portugal und Spanien waren nach dem Ende der Diktaturen mit einer gewissen Verzögerung sowohl Peti-

---

86 Auf die Methode sowie die Vor- und Nacharbeiten wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen; Hinweise zur Datenerhebung und -auswertung ebenso wie eine Diskussion der Grenzen der Erhebung finden sich in Anhang 1.3. In Nexus (2010) sind die Informationen aus der Erhebung in ausführliche Länderberichte eingeflossen, die auch Hinweise zu den politischen Systemen sowie der politischen Kultur enthalten. – Was als Erste Kammer und was als Zweite Kammer bezeichnet wird, hat sich im Laufe der Zeit gewandelt. In der Politikwissenschaft wird heute meistens die in freien, allgemeinen und gleichen Wahlen direkt vom Volk gewählte Kammer als Erste Kammer bezeichnet, während die Zweite Kammer sich in der Regel nach föderalen, regionalen oder ständischen Kriterien zusammensetzt (Ismayr 2009b, S. 33). In den Niederlanden ist noch das ältere Verständnis anzutreffen: Das Abgeordnetenhaus wird »Tweede Kamer« genannt, die Vertretung aus Mitgliedern der zwölf Provinzparlamente dagegen »Eerste Kamer«.

87 Die genannten Zahlen geben nicht den Rücklauf wieder. Sieben der angeschriebenen Ersten Kammern, die sich an der Befragung beteiligten, teilten mit, dass sie keine Petitionen bearbeiten und dies auch künftig nicht beabsichtigen (Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Polen und Schweden). Für Zypern teilte die Botschaft des Landes in Berlin Entsprechendes mit. Das bedeutet nicht unbedingt, dass diese Parlamente »petitionartige« Eingaben abweisen. In dem Fragebogen des polnischen Parlaments heißt es z. B.: »Das Kommunikations- und Informationsbüro leitet einen Teil der Korrespondenz mit Petitionscharakter an zuständige Organe im Sejm, z. B. an die Sejm-Ausschüsse, weiter bzw. beantwortet sie nach Möglichkeit direkt«.

tionsstellen beim Parlament als auch Ombudsstellen geschaffen worden.<sup>88</sup> Die Dynamik zeigt sich auch darin, dass in sieben weiteren Mitgliedstaaten der EU nach 1980 neue Ombudsstellen gegründet wurden: Niederlande 1982, Irland 1984, Zypern 1991, Belgien 1995, Griechenland 1995, Malta 1995 und zuletzt Luxemburg 2003 (Jahresangaben nach Kucsko-Stadlmayer 2008). Des Weiteren ist bemerkenswert, dass zunehmend auch Petitionsmöglichkeiten unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene, wie z. B. in Großbritannien (Kap. III.3) oder Norwegen (Riehm et al. 2009a, S. 181 ff.) neu geschaffen werden.

Tabelle IV.1 zeigt die Gesamtkonstellation der Petitionsmöglichkeiten bei den nationalen Parlamenten im Überblick.

In den untersuchten 29 Ländern findet man insgesamt 59 parlamentarische Petitions- und Ombudsstellen auf gesamtstaatlicher Ebene. In der überwiegenden Zahl der Länder (19) trifft man auf eine Konstellation, in der sowohl das Parlament als auch eine mit dem Parlament verbundene Ombudsinstitution Petitionen bzw. Beschwerden entgegennimmt und bearbeitet. In Ländern mit zwei Kammern fungieren meistens beide als Petitionsadressaten.<sup>89</sup> In sieben Ländern gibt es keine Petitionsmöglichkeit beim Parlament (Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Schweden und Zypern). Die Parlamente dieser Länder sind (Ausnahme Irland) Einkammersysteme, an die Ombudsstellen angebunden sind. In nur drei der 29 Länder (Deutschland, Italien und Schweiz) gibt es keine parlamentarische Ombudsstelle.

Die meisten der bei den Parlamenten angesiedelten Petitionssysteme sind historisch gewachsen und zeichnen sich durch Eigenheiten aus, von denen einige besonders erstaunliche an dieser Stelle bereits angesprochen werden. Die Betrachtung legt die These nah, dass es – anders als bei den Ombudsstellen – bei den Petitionsstellen der Parlamente eigentlich nur Sonderfälle gibt.

In gewissem Sinne können sowohl die Länder, die *keine* Ombudsstellen auf der nationalen Ebene eingerichtet haben, als auch die, die *nur* Ombudsstellen kennen, schon als Sonderfälle verstanden werden. Sonderfälle stellen auch die Petitionssysteme mit einem Abgeordnetenfilter dar, bei denen der Petent seine Ein-

---

88 Griechenland, wo in der Zeit von 1967 bis 1974 eine Militärdiktatur herrschte, wird hier ausgenommen, weil formal gesehen das Petitionsrecht in der neuen Verfassung vom 9. Juni 1975 dem in der Verfassung vom 15. November 1968 entspricht, die zur Zeit der Junta in Kraft war. In beiden Verfassungen wird das Petitionsrecht anerkannt und erklärt, dass Petitionen durch einen Abgeordneten vorzulegen oder an den Parlamentspräsidenten zu richten sind. Unter [www.verfassungen.eu/griech/](http://www.verfassungen.eu/griech/) sind beide Verfassungen in deutscher Übersetzung nachzulesen.

89 Zweite Kammern, mit teilweise erheblichen Unterschieden in Zusammensetzung und Kompetenzen (Ismayr 2009b, S. 33 ff.), gibt es nur in 14 der 29 betrachteten parlamentarischen Systeme. In elf Fällen bearbeiten beide Kammern Petitionen; in Slowenien nur die Erste Kammer, in Polen nur die Zweite Kammer und in Irland keine der beiden Kammern.

gabe nur mittelbar an das Parlament richten kann. In Großbritannien, Malta, Griechenland und Österreich findet sich dieser Verfahrenstyp. Mit der Typenbildung befasst sich Kapitel IV.1.3 eingehender.

TAB. IV.1 PETITIONSMÖGLICHKEITEN BEI DEN NATIONALEN PARLAMENTEN

Land	Erste Kammer	Zweite Kammer	Ombudsstelle
Belgien	•	•	•
Bulgarien	•	keine Zweite Kammer	•
Dänemark	–	keine Zweite Kammer	•
Deutschland	•	•	–
Estland	–	keine Zweite Kammer	•
Finnland	–	keine Zweite Kammer	•
Frankreich	•	•	•
Griechenland	•	keine Zweite Kammer	•
Großbritannien	•	•	•
Irland	–	–	•
Italien	•	•	–
Lettland	–	keine Zweite Kammer	•
Litauen	•	keine Zweite Kammer	•
Luxemburg	•	keine Zweite Kammer	•
Malta	•	keine Zweite Kammer	•
Niederlande	•	•	•
Norwegen	•	keine Zweite Kammer	•
Österreich	•	•	•
Polen	–	•	•
Portugal	•	keine Zweite Kammer	•
Rumänien	•	•	•
Schweden	–	keine Zweite Kammer	•
Schweiz	•	•	–
Slowakei	•	keine Zweite Kammer	•
Slowenien	•	–	•
Spanien	•	•	•
Tschechien	•	•	•
Ungarn	•	keine Zweite Kammer	•
Zypern	–	keine Zweite Kammer	•
Summe der Eingabestellen	21	12	26

• = Petitionssystem vorhanden; – = kein Petitionssystem

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

In Polen bearbeitet nur die Zweite Kammer Petitionen, in der Schweiz dagegen ist die »Vereinigte Bundesversammlung«, in der Nationalrat (Erste Kammer) und Ständerat (Zweite Kammer) zur gemeinsamen Beratung zusammenkommen, für Petitionen zuständig. Weitere Besonderheiten werden sichtbar, wenn die rechtliche Ausgestaltung des Petitionswesens und die tatsächliche Praxis gegenübergestellt werden.

An fünf Beispielen lässt sich das gut zeigen:

### *1. Das Britische Oberhaus – ein Petitionssystem ohne Nachfrage*

Das Oberhaus des britischen Parlaments hat eine Petitionsordnung, die die Einreichung von Petitionen vorsieht, wovon aber seit dem Jahr 2000 kein Gebrauch gemacht wurde (Kap. III.2.1).

### *2. Das Oberhaus Irlands – eine Petitionsordnung, die nie in Kraft getreten ist*

In Irland gibt es weder bei der Ersten noch bei der Zweiten Kammer eine Petitionspraxis. Dabei besitzt die Zweite Kammer zwar eine Petitionsordnung; diese ist laut Auskunft des Presse- und Informationsamtes des irischen Parlaments aber nie in Kraft getreten.

### *3. Das lettische Parlament – ohne Petitionssystem trotz verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Verankerung des Petitionsrechts*

Das in der lettischen Verfassung (Artikel 104)<sup>90</sup> verankerte und in einem Gesetz vom Oktober 2007 geregelte Petitionsrecht zielt auf die Verwaltung ab und die Pflicht aller Behörden, sich mit Eingaben zu befassen. Laut Aussage der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit des lettischen Parlaments ist das Parlament dabei kein Petitionsadressat. Es gibt kein Petitionssystem beim Parlament, und ein solches ist auch nicht geplant.

Das lettische Parlament kennt allerdings Agendainitiativen, die behandelt werden müssen, wenn sie von mindestens 10.000 Personen unterzeichnet sind. Eine zivilgesellschaftliche Onlineplattform, ManaBalss.lv, auf der Eingaben und Initiativen initiiert, diskutiert und mitgezeichnet werden können, bevor sie samt Unterschriftenlisten bei den entsprechenden staatlichen Stellen eingereicht werden, wird von den Promotoren als Erfolg eingeschätzt (Interview des TAB mit den Betreibern des Webangebots Kristofs Blaus und Jānis Erts am 2.11.2011).

---

90 Artikel 104 lautet: Jeder hat das Recht, sich an die Behörden des Staates und der Selbstverwaltungen mit Anträgen zu wenden und eine Antwort in der Sache zu empfangen. Jeder hat das Recht, eine Antwort in lettischer Sprache zu erhalten (Übersetzung nach [verfassungen.de](http://verfassungen.de) 2011, [www.verfassungen.eu/lv/](http://www.verfassungen.eu/lv/)).

#### *4. Das norwegische Parlament – eine Petitionspraxis ohne rechtlich fixierte Grundlage*

Das norwegische Parlament hat ein sehr spezielles Beschwerdeverfahren etabliert, an dessen Ende im Erfolgsfall »ex gratia« Entschädigungszahlungen (d. h. ohne Anerkennung einer rechtlichen Pflicht und ohne Schaffung eines Präzedenzfalls) geleistet werden. Das Eingabesystem hat die wichtige Funktion, Abhilfe bei individuellen Härtefällen zu schaffen und individuelle Rechte zu schützen. Kontrolliert werden die angeordneten Zahlungen durch den Obersten Rechnungshof. Jährlich gehen bis zu 2.000 Anträge ein, von denen im Regelfall knapp 90 % auch bearbeitet werden. Für dieses Verfahren gibt es keine rechtlich fixierte Grundlage (Nexus 2010, S. 112).

#### *5. Das slowenische Parlament – ein Petitionsverfahren ohne verfahrensmäßige Verbindlichkeit trotz Petitionsausschuss*

Obwohl das Petitionsrecht in der Verfassung verankert ist und ein Petitionsausschuss etabliert wurde, bleibt das Verfahren unbestimmt. Was Gegenstand einer Petition werden kann, unterliegt keinen Beschränkungen. Es existieren auch keine formalen Kriterien für Petitionen und sie können sogar anonym eingereicht werden. Gleichzeitig gibt es weder eine Pflicht zur Annahme noch zur inhaltlichen Prüfung von Eingaben, keine Frist für die Bearbeitung, keine Pflicht, einen Entscheid zu formulieren oder die Petenten über Entscheidungen des Petitionsausschusses zu informieren. Der Ausschuss kann die Untersuchung einer Petition nach eigenem Dafürhalten abschließen. Es existieren weder eine Kontrolle der Umsetzung der Beschlüsse des Petitionsausschusses noch Sanktionsmechanismen zu deren Durchsetzung. Eine Diskussion von Petitionen im parlamentarischen Plenum findet nicht statt (Nexus 2010, S. 153 ff.).

---

## PETITIONSVERFAHREN UND FUNKTIONEN

### 1.1

Während im vorherigen Abschnitt ein erster Überblick und ein Eindruck von der Vielfalt der Konstellationen und Systeme auf einer sehr allgemeinen Ebene vermittelt wurden, werden nun die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Petitionsstellen und -verfahren bei den Ersten Kammern der Parlamente auf Basis der Antworten aus den Fragebögen herausgearbeitet. Von allen 21 Ersten Kammern, die Petitionen bearbeiten, liegen auswertbare Fragebögen vor.

### RECHTLICHE GRUNDLAGEN

»Auf welche rechtlichen Grundlagen stützt sich das parlamentarische Petitionsverfahren?«, lautete die erste Frage des Fragebogens. In 17 Ländern ist das Petitionsrecht in der Verfassung festgeschrieben, in elf dieser 17 Länder findet sich zusätzlich auch noch eine Ausformulierung auf der Ebene von Gesetzen und

Verordnungen. Für die parlamentarischen Petitionssysteme Frankreichs, Großbritanniens, Maltas und Norwegens wurde keine Verankerung in der Verfassung angegeben. In Großbritannien<sup>91</sup>, Malta und Frankreich legen die Geschäftsordnungen der Parlamente die Regeln fest; in Frankreich gibt es zudem noch eine das Petitionswesen regelnde Verordnung. In Norwegen ist das Petitionssystem nicht rechtlich kodifiziert.<sup>92</sup>

#### EINREICHUNG UND PETITIONSGEGENSTÄNDE

In der Mehrzahl der Fälle können auch Personen ohne Staatsangehörigkeit des betreffenden Landes Petitionen bei der Ersten Kammer einreichen. In Bulgarien, Großbritannien, Italien, Litauen, den Niederlanden, Portugal, Rumänien und der Slowakei ist die Eingabe an die Staatsbürgerschaft gebunden. In den meisten Ländern müssen Petitionen schriftlich eingereicht werden (19 von 21) und bedürfen auch einer persönlichen Unterschrift (17 von 21). Nur in Slowenien und Ungarn ist die Schriftform verzichtbar; in Deutschland und Norwegen kann auf die Unterschrift verzichtet werden. Eine Gemeinsamkeit aller Petitionsverfahren besteht darin, dass dem Petenten keine Kosten entstehen.

Bei der Frage, was Gegenstand einer Petition an das Parlament werden kann, zeichnet sich ein deutliches Muster ab: In den meisten Fällen werden von den parlamentarischen Stellen sowohl politische Angelegenheiten als auch individuelle Beschwerden zum Verwaltungshandeln bearbeitet. Nur im Sonderfall Norwegen werden *nur* Eingaben im Sinne individueller Beschwerden zugelassen; nur in Litauen und der Schweiz werden *keine* individuellen Beschwerden behandelt.

An einer anderen Stelle des Fragebogens wurde mit der begrifflichen Unterscheidung von »res privata« und »res publica« (Korinek 1977, S. 16 ff.) gearbeitet.<sup>93</sup> Alle Petitionsstellen der Ersten Kammern gaben an, sich auch mit Petitionen im Sinne der »res publica« zu befassen (Ausnahme Norwegen). Sieben Petitionsstellen gaben sogar an, dass sie ausschließlich für Angelegenheiten der »res publica«

91 In der wissenschaftlichen Literatur wird dem Petitionsrecht in Großbritannien Verfassungsrang zuerkannt, auch wenn es sich um eine »ungeschriebene« Verfassung handelt (Kap. III.1.2).

92 Zu bedenken ist an dieser Stelle außerdem, dass das Petitionsrecht natürlich auch Verfassungsrang erhält, wenn Ombudseinrichtungen in der Verfassung festgeschrieben sind. Das ist in vielen Ländern, darunter auch in Frankreich, Malta und Norwegen, der Fall. In Frankreich ist zudem auch der »Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat« als Petitionsadressat mit Verfassungsrang (Artikel 69 ff.) ausgestattet (Cazals 2010). Ausführlich zur Geschichte des Petitionswesens in Frankreich die Beiträge in der Sonderausgabe der Zeitschrift »La Revue Administrative« unter dem Titel »L'individu face au pouvoir: les pétitions aux assemblées parlementaires« (Mérot 2008).

93 Eine Schwierigkeit mit der Unterscheidung »res privata« und »res publica« zeigt sich daran, dass die entsprechende Frage in fünf Fällen nicht beantwortet wurde und dass die Antworten nicht in jedem Fall konsistent sind mit den Antworten auf die zuerst gestellte Frage nach den möglichen Gegenständen einer Petition.

zuständig seien (Großbritannien, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, die Schweiz und Tschechien). Das Ergebnis beider Fragen kann man zu der Einschätzung zusammenfassen, dass die parlamentarischen Petitionsstellen – mit einer Ausnahme – immer Eingaben im Sinne der »res publica« entgegennehmen und meistens auch der »res privata«.

## FUNKTIONEN

Die Antworten auf die Frage nach den Funktionen, die Petitionen in der Praxis erfüllen, sind in der Tabelle IV.2 wiedergegeben.

TAB. IV.2 FUNKTIONEN VON PETITIONEN UND IHRE PRAKTISCHE BEDEUTUNG

Welche Funktionen haben Petitionen an Ihr Parlament und was für eine praktische Bedeutung haben sie?	praktische Bedeutung (1 keine ... 5 sehr hoch)			keine Antwort
	1–2	3	4–5	
Abhilfe bei individuellen Härtefällen	9	5	3	4 (AT, BG, FR, UK)
Kontrolle der Exekutive	6	5	7	3 (CH, FR, UK)
Seismografenfunktion (»Was bewegt die Bevölkerung?«)	3	5	10	3 (CH, FR, UK)
Beteiligung der Bürger an der Politik	7	8	4	2 (FR, UK)
verbesserte Kommunikation zwischen den Bürgern und dem Staat	3	10	6	2 (FR, UK)
Schutz persönlicher Rechte	3	7	7	4 (AT, BG, FR, UK)
Schlichtung von Konflikten	10	6	1	4 (AT, BG, FR, UK)
Sonstige	–	1	–	20 Petitionsstellen

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen, eigene Berechnung und Zusammenstellung

Bei dieser Frage beurteilen die Petitionsstellen, welche Funktionen Petitionen an ihre Stelle erfüllen und welche praktische Relevanz sie den einzelnen Funktionen beimessen. Für die Interpretation der aggregierten Antworten werden die Werte 1 und 2 zusammengefasst als »hat keine oder nur eine sehr geringe praktische Bedeutung« und die Werte 4 und 5 als »hat eine beachtliche praktische Bedeutung«. Der mittlere Wert 3 wird als Zeichen dafür genommen, dass es den Antwortenden schwerfiel zu entscheiden, ob der jeweiligen Funktion praktische Relevanz zukommt oder nicht.

Nur einer Funktion überhaupt – der Seismografenfunktion – wurde von einer Mehrheit der antwortenden Petitionsstellen hohe praktische Relevanz zugewiesen. Die weiteren Funktionen haben im europäischen Kontext nur in wenigen

Fällen eine beachtliche praktische Bedeutung. Die »Abhilfe bei individuellen Härtefällen« (3 von 17) und die »Beteiligung der Bürger an der Politik« (4 von 19) werden jeweils nur von wenigen Petitionsstellen hoch bewertet, die Funktion der »Schlichtung von Konflikten« sogar nur von einer Stelle (1 von 17). Aus der Perspektive des deutschen Petitionssystems dürfte die geringe Bedeutung der Schlichtung eher nicht verwundern, die relativ geringe Bedeutung der anderen beiden Funktionen im europäischen Kontext fällt dagegen auf.

Bezieht man den mittleren Wert der Skala (Wert 3) mit ein, der eine eher unkonkrete und unentschiedene Einschätzung signalisiert und interpretiert ihn im Sinne von »diese Funktion hat keine besondere, aber doch eine gewisse, schwer einzuschätzende Bedeutung« oder »diese Funktion hat manchmal, aber nicht immer eine Bedeutung«, dann gewinnt die Funktion der Bürgerbeteiligung, die man ja durchaus als klassische Petitionsfunktion ansehen würde, deutlich an Relevanz (12 Petitionsstellen von 19, die der Funktion eine gewisse oder sogar größere praktische Bedeutung beimessen).

Die »Abhilfe bei individuellen Härtefällen« bleibt allerdings selbst bei Interpretation der unkonkreten Einschätzungen als »positiv« eine Funktion, die sich die Mehrheit der antwortenden Petitionsstellen nicht zuschreiben (nur 8 von 17).

Die Tatsache, dass die Antworten zu den sieben zur Auswahl angebotenen Funktionen über alle fünf Skalenwerte breit verteilt sind, stützt die Annahme, dass die Profile der Petitionsstellen erheblich voneinander abweichen und nicht zu einem dominanten Typus verdichtet werden können – ganz anders als bei den Ombudsstellen, wie noch gezeigt wird (IV.2.1).

Die Frage nach der praktischen Bedeutung vorgegebener Petitionsfunktionen wurde ergänzt um zu bewertende Statements und Thesen zum Petitionswesen (Tab. IV.3). Die Werte 1 und 2 werden als »stimme nicht zu« und die Werte 4 und 5 als »stimme zu« interpretiert, der mittlere Wert 3 wird wahlweise wieder als Zeichen für Unentschiedenheit oder eine gewisse Zustimmung genommen.

Bei der Aussage zur *wirksamen* Kontrolle der Exekutive durch Petitionen, herrscht Unsicherheit vor. Sechs Petitionsstellen wählten den mittleren Wert 3. Nur fünf stimmten der Aussage für ihre Petitionsstelle deutlich zu, während sechs diese Funktion für ihre Petitionsstelle als *nicht* erfüllt ansehen. Dieses Ergebnis korrespondiert weitgehend mit den Antworten auf die direkte Frage nach der praktischen Bedeutung dieser Petitionsfunktion (Tab. IV.2).

Bei dem Statement zu Petitionen als sinnvollem Instrument der Bürgerbeteiligung kommt die deutliche Zustimmung bei der Bewertung der entsprechenden These zwar häufiger vor (9 von 18) als bei der vergleichbaren Frage zur praktischen Bedeutung dieser Funktion (4 von 19). Bezieht man jedoch die Antworten mit

dem Wert 3, als leichte Zustimmung interpretiert, mit ein, dann nivelliert sich der Unterschied weitgehend (Tab. IV.3: 14 von 18 gegenüber Tab. IV.2: 12 von 19).

Ähnliches kann auch für die Aussage, dass Petitionen zu einer verbesserten Kommunikation zwischen der Politik und den Bürgerinnen und Bürgern beitragen, gesagt werden: Wieder fällt die deutliche Zustimmung zu dem Statement höher aus (9 von 18 gegenüber 6 von 19), aber unter Einbezug des Wertes 3 gleichen sich die Ergebnisse wieder an (Tab. IV.3: 14 von 18 gegenüber Tab. IV.2: 16 von 19).

**TAB. IV.3 MEINUNGSÄUSSERUNGEN ZU DEN PETITIONSFUNKTIONEN**

stimme gar nicht zu (1) ... stimme voll zu (5)	1-2	3	4-5	keine Antwort
Petitionen sind ein wirksames Mittel, um die Kontrolle der Exekutive sicherzustellen.	6	6	5	4 (CH, FR, NL, UK)
Petitionen sind ein sinnvolles Instrument, um den Bürgerinnen und Bürgern in einer immer komplexer werdenden politischen Landschaft die Möglichkeit zu geben, sich zu beteiligen und Einfluss zu nehmen.	4	5	9	3 (CH, FR, UK)
Petitionen können zu einer verbesserten Kommunikation zwischen der Politik (Parlament, Regierung) und den Bürgerinnen und Bürgern beitragen.	4	5	9	3 (CH, FR, UK)
Das Wichtigste am Petitionswesen ist, dass den Bürgern im Einzelfall schnell und unbürokratisch geholfen werden kann.	7	6	5	3 (CH, FR, UK)

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen, eigene Berechnung und Zusammenstellung (für den Deutschen Bundestag wurden die Angaben von vier Ob-leuten des Petitionsausschusses zu einer Bewertung gemittelt)

Die Aussage zur »Hilfe im Einzelfall« erfährt im Kontext der Meinungsäußerungen ebenfalls eine etwas breitere Zustimmung. In immerhin fünf Fällen wird sie als das Wichtigste am Petitionswesen angesehen; in sechs weiteren Fällen (bei Hinzunahme der Antworten mit dem Wert 3) wird nicht ausgeschlossen, dass die Einzelfallhilfe das Wichtigste am Petitionswesen ist. Es bleiben dennoch sieben parlamentarische Petitionsstellen (bei der Frage nach der praktischen Bedeutung waren es sogar neun), die diese Funktion nicht zu ihren Aufgaben rechnen.

Insgesamt bestätigen sich die Bewertungen der Statements zu den Petitionsfunktionen und die Antworten auf die Frage nach der praktischen Relevanz einzelner Petitionsfunktionen wechselseitig. Der allgemeine Befund sind die großen Unter-

schiede in der Selbstbeschreibung der Petitionsstellen hinsichtlich ihrer Aufgaben und Funktionen.<sup>94</sup>

### VERBINDLICHKEIT

Um die Verbindlichkeit der Petitionsverfahren vergleichen zu können, wurde ein Indikator für die »formale Verbindlichkeit« entwickelt (Anhang VII.1.3). In den Indikator sind eingeflossen die Fragen nach den Pflichten der Petitionsstelle, was die Entgegennahme und formale Prüfung eingehender Petitionen angeht, die inhaltliche Prüfung angenommener Petitionen, die Bearbeitung in einer vorgeschriebenen Frist, das Verfassen eines Bescheids zum Ergebnis einer Petition und die Pflicht, dem Petenten den abschließenden Bescheid mitzuteilen. Außerdem wurde berücksichtigt, ob die im Entscheid geforderten Maßnahmen rechtlich bindend sind, ob die Umsetzung der im Bescheid oder seiner Begründung geforderten Maßnahmen kontrolliert wird und ob ein Sanktionsrecht zur Durchsetzung von Beschlüssen besteht (Tab. IV.4).

Die Pflicht zur Entgegennahme ist noch relativ weit verbreitet (14 von 21 Petitionssystemen); die Pflicht zur inhaltlichen Prüfung besteht in mehr als der Hälfte der Fälle (11). Für die Petenten sind noch zwei weitere Pflichten außerordentlich wichtig: dass am Ende des Verfahrens ein Entscheid steht und sie über den Ausgang des Verfahrens informiert werden. Die erste Pflicht besteht in neun, die zweite in 14 Ländern. Was die Durchsetzung der Ergebnisse angeht, so gibt es in *keinem* Fall ein Sanktionsrecht zur Durchsetzung.

Je nach der Zahl der erreichten Punkte des Indikators wird von einem hohen, einem mittleren oder einem geringen Grad an formaler Verbindlichkeit gesprochen. Legt man die Aufteilung der Indikatorwerte in Rangstufen zugrunde, dann sind elf von 21 Petitionssystemen mit einem nur geringen Grad an formaler Verbindlichkeit versehen gegenüber zehn Systemen, die einen mittleren oder hohen Grad erreichen. Deutschland gehört zusammen mit Bulgarien, Portugal, Litauen und der Slowakei zu den Ländern, in denen das Petitionssystem der Ersten Kammer einen hohen Grad formaler Verbindlichkeit aufweist (Tab. IV.4).

---

94 Ein genauerer Blick auf die Petitionssysteme kann in den meisten Fällen das jeweilige Antwortverhalten erklären. Die Antworten aus Deutschland etwa zeigen, dass allen genannten Funktionen mindestens eine gewisse praktische Bedeutung zugesprochen wird, und die Meinungsäußerungen bestätigen das. Diese Selbstzuschreibung stimmt mit der »Multifunktionalität und Allzuständigkeit«, die dem deutschen Petitionswesen bescheinigt wird, überein (Riehm et al. 2009a, S. 52). Beim stark spezialisierten Petitionssystem des norwegischen Parlaments ist sofort einsichtig, dass es aufgrund seines nur auf individuelle Beschwerden zugeschnittenen Petitionssystems ausschließlich den Funktionen »Abhilfe im Härtefall« und »Schutz persönlicher Rechte« eine Bedeutung beimisst.

TAB. IV.4

## FORMALE VERBINDLICHKEIT DER PETITIONSVERFAHREN

Land	Entgegennahme/ formale Prüfung	Pflicht zur inhalt- lichen Prüfung	vorgeschriebene Bearbeitungsfrist	Erstellen eines Bescheids	Zustellen des Bescheids	rechtliche Verbindlichkeit	Kontrolle der Umsetzung	Sanktionsrecht zur Durchsetzung	Indikator
Slowakei	•	•	•	•	•	•	•	–	12
Litauen	•	•	•	•	•	•	–	–	11
Portugal	•	•	•	•	•	–	•	–	11
Bulgarien	•	•	•	•	•	•	•	–	10
Deutschland	•	•	–	•	•	•	•	–	10
Rumänien	•	–	•	•	•	–	•	–	9
Tschechien	•	•	•	•	•	–	–	–	9
Schweiz	•	•	–	•	•	–	–	–	8
Griechenland	–	•	•	–	•	–	–	–	5
Spanien	•	•	–	•	•	–	–	–	5
Niederlande	–	•	–	–	•	–	–	–	4
Norwegen	–	–	–	–	–	•	•	–	4
Ungarn	–	•	–	–	•	–	–	–	4
Frankreich	–	–	–	–	•	–	–	–	2
Belgien	•	–	–	–	–	–	–	–	2
Luxemburg	•	–	–	–	–	–	–	–	2
Malta	•	–	–	–	–	–	–	–	2
Italien	•	–	–	–	–	–	–	–	2
Österreich	•	–	–	–	–	–	–	–	2
Slowenien	–	–	–	–	•	–	–	–	1
Großbritannien	–	–	–	–	–	–	–	–	0
Summen	14	11	7	9	14	5	6	0	–

• = vorhanden; – = nicht vorhanden. Es können maximal 15 Punkte erzielt werden. 10 bis 15 = das Petitionsverfahren weist einen hohen Grad an formaler Verbindlichkeit auf, 5 bis 9 = einen mittleren Grad, 0 bis 4 = einen geringen Grad. Wenn angegeben wurde »Das hängt vom konkreten Fall ab«, wurde nur ein Punkt statt zwei Punkten für ein Merkmal vergeben. Das erklärt die unterschiedlichen Indikatorenwerte bei gleicher Anzahl an formalisierten Verfahrensmerkmalen. Zur Berechnung des Indikators Anhang VII.1.3.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen, eigene Berechnung und Zusammenstellung

Der Ausdruck »formale Verbindlichkeit« sagt selbstverständlich nichts darüber aus, ob die formalen Vorgaben auch eingehalten werden, und schließt auch keineswegs aus, dass Petitionsverfahren mit wenigen formalisierten Elementen in der Praxis über die festgelegten formalen Anforderungen hinausgehen.

### SOZIALE ZUSAMMENSETZUNG DER PETENTEN

In der Befragung wurde über verschiedene Statements versucht, etwas über den Zusammenhang von Alter, Bildungsgrad und Geschlecht einerseits und Petitionsverhalten andererseits zu erfahren. Häufig wurde die Antwort gegeben, dies nicht einschätzen zu können. Die vorliegenden Antworten deuten darauf hin, dass es bei den sozialen und demografischen Merkmalen der Petenten zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede geben wird. Belastbare Angaben gibt es jedoch nicht, da Studien über die soziale Zusammensetzung der Petenten – danach wurde explizit gefragt – meist fehlen. Deutschland bildet hier eine Ausnahme mit mehreren Erhebungen zwischen 2007 und 2009 (Riehm et al. 2009a; Riehm/Trénel 2009; TAB 2009).<sup>95</sup>

---

## BÜRGERNÄHE, ÖFFENTLICHKEIT UND INTERNET

## 1.2

### BÜRGERNÄHE

Um die Bürgernähe als wesentliche Dimension der Modernität eines Petitionssystems erfassen zu können, wurde wieder ein Indikator gebildet, der sich aus den Antworten auf mehrere Fragen zusammensetzt. Danach soll als bürgerfreundlich betrachtet werden, wenn

- > Petitionen über mehrere Kanäle eingereicht werden können,
- > Petenten bei der Abfassung einer Petition unterstützt werden,
- > sich ein Petent während des Verfahrens über den Verfahrensstand informieren kann,
- > er oder sie während der Bearbeitung aktiv an dem Verfahren mitwirken kann,
- > die Petitionsstelle den Petenten, insbesondere durch ihre Öffentlichkeitsarbeit, aktiv über die Petitionsmöglichkeiten informiert,
- > eine eigene Website zum parlamentarischen Petitionsverfahren mit diversen Angeboten unterhalten wird.

Zu diesen Punkten wurden jeweils mehrere Ausprägungen als Optionen angeboten, die angekreuzt werden konnten, wobei getrennt nach *vorhanden*, *geplant* und *nichtgeplant* gefragt wurde. Zur Berechnung wurde wiederum ein Punkte-

---

<sup>95</sup> Im Fragebogen der niederländischen Ombudsstelle wird in dem Zusammenhang auf Jacobs (1994) und Hertogh (2007) hingewiesen; der Petitionsstelle des Abgeordnetenhauses sind keine Studien zu ihren Petenten bekannt.

schema aufgestellt (erläutert in Anhang VII.1.3). In der Tabelle IV.5 werden die Ergebnisse verdichtet dargestellt.

TAB. IV.5 BÜRGERNÄHE DER PETITIONSSYSTEME DER ERSTEN KAMMER

Land	diverse Optionen für Einreichung	Unterstützung bei Abfassung	Informationen im Verfahren	Mitwirkung am Verfahren	Öffentlich- keitsarbeit	Angebot im Web	Indikator
Litauen	2	2	3	6	12	7	32
Deutschland	3	1	3	1	10	12	30
Bulgarien	2	2	3	6	15	0	28
Portugal	3	2	3	6	4	9	27
Tschechien	2	2	3	6	6	6	25
Rumänien	2	2	4	6	5	3	22
Luxemburg	2	2	3	6	0	4	17
Slowakei	1	0	3	5	5	3	17
Italien	3	2	3	4	2	2	16
Slowenien	3	0	3	6	4	0	16
Norwegen	0	2	3	4	4	2	15
Großbritannien*	3	2	3	0	0	6	14
Österreich*	1	2	3	0	2	6	14
Niederlande	2	0	3	4	2	2	13
Ungarn	2	0	2	6	0	0	10
Malta*	1	0	3	2	0	3	9
Belgien	1	0	3	0	4	0	8
Frankreich	0	0	1	0	2	4	7
Griechenland*	1	2	1	0	2	1	7
Schweiz	1	0	3	0	0	2	6
Spanien	0	0	3	2	1	0	6
vorhanden	18	12	21	15	16	16	–
nicht vorhanden	3	9	0	6	5	5	–

Maximale Punktzahl = 42; 25 bis 42 Punkte entsprechen einem hohen Grad an Bürgernähe des Petitionssystems, 15 bis 24 Punkte einem mittleren Grad und bei 0 bis 14 Punkten ist von geringer Bürgernähe auszugehen. Zur Berechnung des Indikators Anhang VII.1.3.

\* Länder mit Abgeordnetenfilter

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen, eigene Berechnung und Zusammenstellung

Die Tabelle vermittelt einen guten Eindruck von der Spannbreite der Ausgestaltung der Petitionssysteme im Hinblick auf ihre Bürgernähe. Auffällig ist, dass in Deutschland trotz des hohen Gesamtwerts, die Unterstützung und Einbeziehung der Petenten während des Verfahrens vergleichsweise gering ausfällt. Anzumerken ist auch, dass sich die hohe Punktzahl für Deutschland nicht zuletzt den Öffentlichen Petitionen verdankt, die de facto nur einen kleinen Teil des Petitionsaufkommens ausmachen.

### ÖFFENTLICHKEIT

In diesem Abschnitt geht es um die Modernisierung des Petitionswesens bezogen auf die Funktion politischer Partizipation und Willensbildung. Im Unterschied zur Bürgernähe des Petitionssystems aus der Perspektive des einzelnen Petenten, die im vorigen Absatz vorrangig angesprochen wurde, steht nun der Einbezug der Öffentlichkeit, den ein Petitionssystem vorsieht, im Vordergrund.<sup>96</sup>

Für den Vergleich der Petitionssysteme in der Dimension Öffentlichkeit wird betrachtet, ob

- > einzelne Petitionen im Plenum des Parlaments – also öffentlich – diskutiert werden,
- > Quoren in das Petitionsverfahren eingebaut sind, die Petitionen eine höhere Aufmerksamkeit im politischen System, verbunden mit erhöhter öffentlicher Aufmerksamkeit, verschaffen,
- > die Beteiligung durch Mitzeichnung ermöglicht und intensiv genutzt wird,
- > im Internet veröffentlichte Petitionen online unterstützt werden können (Mitzeichnungsfunktion),
- > im Internet veröffentlichte Petitionen online diskutiert werden können (Tab. IV.6).

Petitionen werden in Großbritannien, Frankreich, Italien, Malta, Slowenien, Spanien und Ungarn *nicht* im Plenum des Parlaments behandelt.<sup>97</sup> In Deutschland, Österreich und Rumänien werden *nur* die Petitionsberichte im Parlament behandelt. In elf Ländern können grundsätzlich auch einzelne Petitionen im Plenum inhaltlich debattiert werden. Es ist nicht bekannt, in welchen Ländern die Diskussion von Petitionen im Parlamentsplenum nur höchst selten vorkommt.

<sup>96</sup> Neben den erweiterten Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten für die einzelnen Bürger durch eine Öffnung des Petitionswesens, wäre unter dem Gesichtspunkt der Öffentlichkeit auch an die Rolle der Medien zu denken, die Geschehnisse im transparenter gewordenen Petitionssystemen leichter aufgreifen und Medienresonanz erzeugen können, die wiederum die Diskussion über Petitionen und die Mobilisierung für einzelne Petitionsanliegen befördern kann.

<sup>97</sup> In Großbritannien kann ein Abgeordneter den Text einer Petition im Plenum verlesen, aber eine Debatte über die Petition ist ausdrücklich nicht gestattet (Kap. III.2.1). In Italien können Petitionen im Parlament nur im Zusammenhang mit sachgleichen Gesetzesvorhaben debattiert werden.

TAB. IV.6

## ÖFFENTLICHKEIT IM PETITIONSVERFAHREN

Land	Diskussion einzelner Petitionen im Plenum	Quoren	Mitzeichnung ist bedeutsam	Mitzeichnung im Web möglich	Online-diskussion	Indikator
Portugal	•	•	•	•	P	9
Deutschland	–	•	•	•	•	8
Luxemburg	•	P	•	P	P	7
Slowakei	•	•	•	P	–	7
Österreich	–	•	•	•	–	6
Tschechien	•	•	•	–	–	6
Litauen	•	–	–	P	P	4
Griechenland	•	–	–	P	–	3
Belgien	•	–	–	–	–	2
Bulgarien	•	–	–	–	–	2
Niederlande	•	–	–	–	–	2
Norwegen	•	–	–	–	–	2
Schweiz	•	–	–	–	–	2
Summe	11	6	6	7	4	

• = Kriterium erfüllt (2 Punkte) oder P = Realisierung geplant (1 Punkt); – = Merkmal nach Datenlage nicht vorhanden. Nach Abschluss der Erhebung (Nexus 2010) hat das Luxemburgische Parlament die Einführung eines Quorums noch in seine Planungen aufgenommen (Mitteilung des Luxemburgischen Petitionsausschusses Juni 2012). Der Österreichische Nationalrat führte im Oktober 2011 eine »elektronische Zustimmung« für Petitionen ein (Parlamentskorrespondenz 2011). Die Länder, die nicht aufgeführt sind, erfüllen nach Datenlage keines der fünf Kriterien und planen auch keine entsprechenden Maßnahmen.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen, eigene Berechnung und Zusammenstellung

In Luxemburg z.B. ist eine Diskussion einzelner Petitionen im Parlamentsplenum möglich, in der Praxis aber noch nicht vorgekommen. Eine Diskussion von Petitionen im Plenum des Deutschen Bundestages gibt es derzeit noch nicht, es gibt aber, wie in Kapitel II.2.2 erwähnt, Überlegungen dazu.

Quoren finden sich derzeit nur im Petitionsverfahren Deutschlands, Österreichs, Portugals, der Slowakei und Tschechiens. In Luxemburg ist die Einführung eines Quorums mit 4.500 Unterzeichnern im Zusammenhang mit dem System öffentlicher, elektronischer Petition geplant. In Deutschland wurde 2005 ein Quorum von 50.000 Unterschriften als Bedingung für die Behandlung einer Petition in einer öf-

fentlichen Sitzung des Petitionsausschusses eingeführt, mit der Möglichkeit für den Petenten, sein Anliegen persönlich vor dem Ausschuss zu vertreten (Kap. II.2.8). In Österreich sind Petitionen an den Petitionsausschuss des Nationalrats über Abgeordnete einzureichen, es sei denn, eine Eingabe wird von mindestens 500 österreichischen Staatsbürgern, die zum Zeitpunkt der Unterstützung das 16. Lebensjahr vollendet haben, mitgezeichnet. Mit einer Sammelpetition, die das Quorum erfüllt, kann der Abgeordnetenfilter umgangen werden. In Österreich werden diese Sammelpetitionen »Bürgerinitiative« genannt (Riehm et al. 2009a, S.45).

In Portugal sind 4.000 Mitzeichner nötig, damit eine Petition in einer Plenardebatte behandelt wird, und 1.000 Unterschriften reichen, damit der Petitionstext im Amtsblatt veröffentlicht und der Petent im zuständigen parlamentarischen Ausschuss in einer öffentlichen Sitzung angehört wird.

In Tschechien reichen 10.000 Unterzeichner, damit eine Behandlung der Petition mit Anhörung der Petenten im Petitionsausschuss erfolgt. In der Slowakei führen Petitionen mit mehr als 100.000 Mitzeichnern zu einer Debatte im Plenum des Parlaments.<sup>98</sup>

Die vorliegenden Daten lassen keine klare Aussage zu, ob es Petitionssysteme gibt, die nur Einzelpetitionen zulassen und das Mitzeichnen von Petitionen ausschließen. Die Möglichkeit und Bedeutung der Mitzeichnung konnten nicht für alle Länder zweifelsfrei ermittelt werden. Aufgrund der Erhebung kann nur gesagt werden, dass das massenhafte Mitzeichnen als Form der Öffentlichkeitsbeteiligung in einigen Ländern nachweislich eine Rolle spielt. Für Deutschland, Luxemburg, die Slowakei und Tschechien können für den Zeitraum von 2006 bis 2009 folgende Aussagen gemacht werden: Einem Jahresdurchschnitt an Petitionen von ca. 17.500 Petitionen entspricht in Deutschland ein Durchschnitt von ca. 1 Mio. Mitzeichnern pro Jahr; in Luxemburg kommen auf durchschnittlich sieben Petitionen ca. 31.000 Mitzeichner, in der Slowakei auf durchschnittlich 131 Petitionen ca. 218.000 Mitzeichner und in Tschechien auf durchschnittlich 73 Petitionen ca. 150.000 Mitzeichner. Im Jahr 2009 wurden in Portugal 56 Petitionen neu eingereicht. Davon wurden 30 Petitionen von mehr als 4.000 Bürgern unterstützt. Es ist selbstverständlich, dass sich das öffentliche Interesse, Petitio-

---

98 An dieser Stelle ist darauf aufmerksam zu machen, dass die Erhebung bei den Petitionsstellen nicht ermitteln wollte, welche Parlamente auch »Agendainitiativen« und »Bürgerinitiativen« kennen und wie scharf jeweils die Grenze zwischen Sammelpetitionen und Initiativen zu ziehen ist. Aus den Niederlanden nahm z.B. der Ausschuss für *Petitionen und Bürgerinitiativen* (Commissie Verzoekschriften en Burgerinitiatieven) an der Befragung teil. Der Fragebogen wurde, wie erwartet, mit Blick auf Petitionen im engen Sinn beantwortet – ohne die Bürgerinitiativen, für die der Ausschuss auch zuständig ist, einzubeziehen. Den Zusammenhang von »Politischen Sammelpetitionen« und »Bürgerinitiativen« vergleichend zu untersuchen, erscheint eine lohnende Forschungsfrage, bei der auch die Auswirkung der *European Citizens' Initiative* auf die Einrichtung ähnlicher Verfahren bei den nationalen Parlamenten interessierte.

nen mitzuzeichnen, nicht gleichmäßig verteilt und es nur in relativ wenigen Fällen zu massivem Mitzeichnen kommt.<sup>99</sup>

Die Tabelle (Tab. IV.6) lässt sich zusammenfassend dahingehend interpretieren, dass bei den Petitionsverfahren, die drei oder mehr Kriterien erfüllen (oder nach Realisierung der Planung erfüllen werden), von einem nennenswerten Interesse, die Öffentlichkeit einzubeziehen, gesprochen werden kann. Das gilt nach Datenerhebung für Deutschland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Portugal, die Slowakei sowie Tschechien.

## E-MAIL UND INTERNET

Um das Angebot an E-Mail- und Internetfunktionalität in den unterschiedlichen Petitionssystemen vergleichen zu können, wurde wiederum ein Indikator gebildet, der die zugehörigen Ergebnisse der Befragung kompakt darzustellen vermag. Dieser Indikator soll Auskunft darüber geben, ob und in welchem Ausmaß den Bürgerinnen und Bürgern Informationen im Zusammenhang mit dem Petitionsverfahren über elektronische Kanäle zur Verfügung gestellt werden und welche Kommunikationsmöglichkeiten im Internet angeboten werden (Tab. IV.7).

Die wichtigsten Punkte, nach denen gefragt wurde, betreffen:

- > das Einreichen von Petitionen per E-Mail,
- > die Möglichkeit der Petenten, sich während des Verfahrens über elektronische Kanäle über den Verfahrensstand informieren zu können,
- > das Angebot einer Website zum parlamentarischen Petitionsverfahren,
- > den gebotenen Funktionsumfang der Website mit den Optionen:
  - Öffentlichkeitsarbeit über das Internet,
  - Veröffentlichung von Petitionen und/oder Entscheiden im Web,
  - Einreichung von Petitionen über ein Onlineformular,
  - Mitzeichnen von Petitionen,
  - Diskussion von Petitionen im Rahmen des elektronischen Petitionssystems.

Die Tabelle (Tab. IV.7) lässt folgende Aussagen zu: Mit Ausnahme von Griechenland und Frankreich bieten alle zuständigen Stellen den Petenten die Möglichkeit, sich per E-Mail über den Stand des Verfahrens zu informieren. Das Einreichen von Petitionen per einfacher E-Mail wird bereits von elf Petitionsstellen akzeptiert, Griechenland und die Slowakei wollen diese Möglichkeit eröffnen.

---

99 Ein jüngeres Beispiel dafür liefert Österreich: Am 5. Oktober 2011 diskutierte der Petitionsausschuss in Österreich über eine Petition »Zum Weltweiten Atomausstieg – Abschalten! Jetzt!«, die von rund 700.000 Unterzeichnern unterstützt wurde ([www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20111005\\_OTS0173/](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20111005_OTS0173/) [20.10.2011]).

TAB. IV.7

## E-MAIL- UND INTERNETFUNKTIONALITÄT

Land	Einreichen per E-Mail	Informationen zum laufenden Verfahren	eigenes Internetangebot	Öffentlichkeitsarbeit im Internet	Petitionen und/oder Entscheide im Internet	Einreichen per Onlineformular	Mitzeichnungsfunktion	Öffentliche Diskussion von Petitionen	Indikator
Deutschland	–	•	•	•	•	•	•	•	23
Portugal	•	•	•	•	•	•	•	P	21
Litauen	•	•	•	•	•	P	P	P	20
Österreich	–	•	•	•	•	–	•	–	16
Luxemburg	•	•	•	–	•	P	P	P	14
Tschechien	–	•	•	•	•	–	–	–	13
Niederlande	•	•	•	•	–	•	–	–	13
Italien	•	•	•	•	–	–	–	–	12
Großbritannien*	•	•	•	–	•	–	–	–	11
Slowakei	P	•+P	–	•	•+P	P	P	–	11
Rumänien	•	•+P	–	•	P	•	–	–	10
Norwegen	–	•	•	•	–	–	–	–	7
Belgien	•	•	–	•	–	–	–	–	6
Bulgarien	•	•	–	•	–	–	–	–	6
Frankreich	–	–	–	–	–	–	–	–	0
Malta	–	•	–	–	•+P	–	–	–	4
Schweiz	–	•	–	–	•	–	–	–	4
Slowenien	•	•	–	–	–	–	–	–	4
Ungarn	•	•	–	–	–	–	–	–	4
Griechenland	P	–	–	–	–	–	P	–	2
Spanien	–	•	–	–	–	–	–	–	2
vorhanden	11	19	10	12	10	4	3	1	
<i>Ausbau geplant</i>	0	2	<i>n.a.</i>	0	2	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	
nicht vorhanden	10	2	11	9	11	17	18	20	
<i>Aufbau geplant</i>	2	–	<i>n.a.</i>	0	1	3	3	3	
Petitionsstellen	21	21	21	21	21	21	21	21	

• = vorhanden; – = nicht vorhanden; P = Planung; •+P vorhanden, Ausbau geplant; n.a. = nicht anwendbar. Es liegt der Stand der Befragung zugrunde; die Angaben zu Österreich

(Fortsetzung auf S. 201)

*(Fortsetzung der Legende zu Tab. IV.7)*

(Stand Oktober 2011) und Luxemburg (Stand Januar 2012) wurden aktualisiert. Maximale Punktzahl = 25; 17 bis 25 Punkte entsprechen einem umfangreichen Angebot, 9 bis 16 einem bereits relevanten Angebot und 0 bis 8 Punkte einem sehr geringen oder gar keinem Einsatz an digitalen Informations- und Kommunikationsmitteln.

\* Die E-Mail-Einreichung bezieht sich beim Westminster Parlament mit seinem Abgeordnetenfilter auf die Übermittlung an den Abgeordneten.

Bei den auf der Website gebotenen Funktionen lassen sich statische Informationsfunktionen und interaktive Funktionen unterscheiden. Die »Mitmach«-Funktionen, das Mitzeichnen und die öffentliche Diskussion von Petitionen im Internet (Diskussionsforum) werden wegen ihrer Neuartigkeit und ihrer besonderen Qualität höher bewertet als die E-Mail-Funktionen und das reine Veröffentlichen von Texten. Zur Berechnung des Indikators Anhang VII.1.3.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen, eigene Berechnung und Zusammenstellung

In der Slowakei wäre das Einreichen per E-Mail derzeit zwar schon mit einer gesetzlich anerkannten elektronischen Signatur möglich, diese Option wird in der Praxis indes nicht genutzt.<sup>100</sup>

Zehn Petitionsstellen geben an, über eine eigene Internetseite zu verfügen. Dabei sind die Internetauftritte stets in das Angebot des jeweiligen Parlaments eingebettet und dienen immer auch der Information über das Petitionssystem. Zwölf Petitionsstellen geben an, Öffentlichkeitsarbeit über das Internet zu betreiben.<sup>101</sup>

Bescheide und/oder Petitionstexte veröffentlichen zehn Petitionsstellen im Internet, wobei nicht in jedem Fall klar ist, in welchem Umfang das geschieht. Aus der Erhebung ist bekannt, dass in Malta, der Slowakei und der Schweiz derzeit nur Entscheide (oder Informationen darüber) im Internet veröffentlicht werden. Die Slowakei und Malta planen, ihr Veröffentlichungsangebot um Petitionen zu erweitern. Rumänien will künftig ebenfalls Petitionen im Internet veröffentlichen.

Die Einreichung per Onlineformular ist nicht weitverbreitet und nach der Erhebung derzeit nur in Deutschland, den Niederlanden, Portugal und Rumänien möglich sowie in Litauen, Luxemburg und der Slowakei geplant. Eine Onlinemitzeichnungsfunktion gibt es derzeit bei den Petitionssystemen der Ersten Kammern nur in Deutschland, Österreich und Portugal; entsprechende Planun-

---

100 In Deutschland war die Einreichung von Petitionen auch per E-Mail zwischen 2005 und 2008 möglich. Heute wird für die elektronische Einreichung nur ein Webformular angeboten.

101 Dass die Zahl der über das Internet Öffentlichkeitsarbeit betreibenden Stellen höher ist als die der eigenständigen Webauftritte, ist damit zu erklären, dass Öffentlichkeitsarbeit für das Petitionswesen im Internet auch unabhängig von einem eigenen Webauftritt der Petitionsstelle erfolgen kann.

gen finden sich in Litauen, Luxemburg und der Slowakei. Die Möglichkeit einer öffentlichen Diskussion von Petitionen im Kontext der Petitionswebsite ist nur in Deutschland gegeben, jedoch in drei weiteren Ländern geplant (Litauen, Luxemburg, Slowakei). Das Gesamtbild wird sich also verändern, wenn insbesondere Litauen, Luxemburg und Portugal ihre Pläne umsetzen werden.<sup>102</sup>

Deutlich wird aus der Erhebung, dass E-Mail, zumindest als informeller Kommunikationskanal, schon heute mehrheitlich zum Alltag im Petitionswesen gehört. Bei den Webfunktionen liegt die Öffentlichkeitsarbeit mit 12 Nennungen vorne, bemerkenswerter ist jedoch die Zunahme an Petitionsstellen, die Petitionen und/oder Entscheide im Internet öffentlich machen. Entwicklungen in Richtung elektronischer Petitionssysteme und öffentlicher, elektronischer Petitionen sind kaum anzutreffen. Deutlich wird aus der Erhebung auch, dass bei etwa der Hälfte der Petitionsstellen nur ein geringes oder gar kein Interesse besteht, sich im Internet zu präsentieren und Angebote für Petenten und Öffentlichkeit zu entwickeln.

#### AUFBAU VON E-PETITIONSSYSTEMEN IN LITAUEN, LUXEMBURG UND PORTUGAL

Im Folgenden werden die Modernisierungspläne Litauens, Luxemburgs und Portugals weiter erläutert. Da der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechniken als Modernisierungsmittel besonders interessiert, wurden in diesen Fällen Informationen über den Fragebogen hinaus bei den Petitionsstellen eingeholt.

Litauen: Innerhalb des Internetauftritts des litauischen Parlaments hat der Petitionsausschuss ein eigenes Webangebot. Dort werden zurzeit sowohl eingegangene Petitionen als auch die Entscheide des Petitionsausschusses veröffentlicht. Die Internetseite wird auch für Informationen über das Petitionssystem und die Öffentlichkeitsarbeit genutzt. Geplant ist, das Onlineangebot weiter auszubauen.

In einem Schreiben der Leiterin des Litauischen Petitionsdienstes vom 17. Januar 2011 wird der aktuelle Stand der Planung erläutert:

»[...] the user of the system will be able to monitor the progress of its examination online, to receive information (by e-mail or SMS) about changes in the progress of examination, to withdraw the petition, or to revise and supplement it if necessary. [...] The petitions tabled will be open for public debate and discussion

---

102 In Riehm et al. (2011, S.206) wurde noch ausgeführt, dass es in der Slowakei nennenswerte Modernisierungsanstrengungen gäbe, wenn auch nur in einem »very early stage of planning«, wie es in einer Auskunft des Referats für Petitionen und Beschwerden (Mitteilung vom 18.10.2010) geheißen hatte. Inzwischen ist davon auszugehen, dass die Planung einer E-Petitionsplattform aktuell nicht weiter in Richtung Umsetzung verfolgt wird: »This will not happen in a short time period, let's say it is not planned actually« (Mitteilung des Referats für Petitionen und Beschwerden vom 24.08.2012).

as well as assessment. Every internet user will be able to participate in the discussion, but their comments will be moderated. A cross-cutting statistical analysis of the submission and examination of petitions will be carried out and its results will be published on the internet« (Mitteilung des litauischen Petitionsdienstes, 17.1.2011).

Von der Funktionalität her würde am Ende ein dem System Öffentlicher E-Petitionen in Deutschland vergleichbares Angebot stehen. In zwei Punkten ginge das litauische noch über das deutsche Angebot hinaus: Zum einen wird in Aussicht gestellt, dass sich die Petenten zu jedem Zeitpunkt online über den Stand des Verfahrens informieren können, und zum anderen soll es möglich sein, Petitionen noch im Verfahren zu ergänzen, abzuändern oder zurückzunehmen. Das geplante E-Petitionssystem wurde bereits technisch spezifiziert und eine entsprechende Ausschreibung ist erfolgt. Ende 2012 soll der Testbetrieb aufgenommen werden.

Luxemburg: Ergänzende Informationen zum Fragebogen wurden vom Sekretariat des luxemburgischen Petitionsausschusses mitgeteilt, das uns auch ein internes Dokument, in dem das Petitionssystem und der Reformprozess dargelegt sind, zur Verfügung stellte (Tescher 2012). Die Anregung, ein E-Petitionssystem beim Parlament einzurichten, geht auf den Ombudsmann zurück, der den Parlamentariern eine entsprechende Empfehlung in seinem Tätigkeitsbericht 2008–2009 unterbreitete.<sup>103</sup> Diese Anregung wurde von den Mitgliedern des Petitionsausschusses aufgegriffen. Am Ende des Reformprozesses wird ein E-Petitionssystem stehen, das wie das deutsche System, die Einreichung einer öffentlichen Petition über ein Webformular, eine Onlinemitzeichnungsmöglichkeit, moderierte Diskussionsforen und die Publikation sowohl der Petitionen als auch der Entschiede vorsieht. Es wird damit gerechnet, dass diese Petitionsplattform Mitte 2013 ihren Betrieb aufnehmen wird.

In der folgenden Tabelle (Tab. IV.8) werden die beiden E-Petitionssysteme mit den großen Ähnlichkeiten und den feinen Unterschieden gegenübergestellt. Einige vom luxemburgischen Petitionsausschuss vorgeschlagene Details des Verfahrens mögen sich noch ändern, da sie der noch ausstehenden Bestätigung durch das »Bureau de la Chambre« bzw. der »Conférence des Présidents« bedürfen. Die Conférence des Présidents ist das Gremium, das insgesamt für die Organisation der Arbeiten des Parlaments zuständig ist.

---

103 Im Tätigkeitsbericht heißt es unter der Überschrift »Pour une société plus participative«: »A l'instar d'une pratique qui a d'ores et déjà fait ses preuves au *Bundestag*, la Chambre des Députés serait bien avisée de réfléchir sur l'opportunité d'offrir à tout citoyen la possibilité de lui adresser par voie électronique une pétition sur un sujet relevant de l'intérêt général« (Ombudsman Luxembourg 2009, S. 10).

TAB. IV.8 VERGLEICH DER E-PETITIONSSYSTEME VON LUXEMBURG UND DEUTSCHLAND

Merkmale	Luxemburg	Deutschland
Bevölkerung	0,5 Millionen	82 Millionen
Parlament	Einkammersystem	Zweikammersystem
Petitionsstellen auf nationaler Ebene	Petitionsausschuss; Ombudsman seit 2003	Petitionsausschuss des Bundestages; Bundesrat auch möglicher Petitionsadressat
Petitionsausschuss	12 Abgeordnete und zwei Personen als Sekretariat	26 Abgeordnete und ein 80-köpfiger Ausschussdienst
Petitionsadressat	Präsident der Abgeordnetenkammer. Dieser leitet die Petition dann an den Petitionsausschuss weiter.	Petitionsausschuss
Einreichen konventioneller Petitionen	Der Petent kann die Petition in Schriftform persönlich übergeben, sie per Post schicken oder – seit Januar 2012 – per E-Mail an petition@chd.lu senden. Das Webformular kann dafür nicht verwendet werden.	Die Einreichung von Petitionen muss immer schriftlich, kann aber per Brief, Fax oder über ein Webformular erfolgen; zwischen 2005 und 2008 war auch die Einreichung per E-Mail möglich.
Petitionsaufkommen	Sieben Petitionen durchschnittlich p.a. für die Jahre 2006–2009; bei der Ombudsstelle gingen im gleichen Zeitraum durchschnittlich etwa 900 Eingaben p.a. ein.	Ca. 17.500 Petitionen durchschnittlich p.a. für die Jahre 2006–2009, Bundesrat für die Jahre 2006–2009 durchschnittlich p.a. 475.
Petitionsindex (Zahl der Petitionen auf 100.000 Einwohner)	1,4 Parlament; 180 Ombudsstelle	21,4 Bundestag; 0,58 Bundesrat
Gesetzliche Grundlage	Verfassungsrang (Art. 27 und 67) Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses	Verfassungsrang (Grundgesetz Art. 17) Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses (Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes vom 19. Juli 1975) Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze) Stand: 9. November 2011
Start des E-Petitionssystems	voraussichtlich im Mai 2013	Modellversuch ab 2005; am 5.9.2005 wurde die erste öffentliche Petition eingereicht; im Sommer 2007 wurde der Modellversuch in den Regelbetrieb überführt; seitdem weitere softwaretechnische Überarbeitungen und Planungen (vgl. II. 2.2)

Merkmale	Luxemburg	Deutschland
Änderung der gesetzlichen Grundlagen bei Einführung öffentlicher elektronischer Petitionen	Verfassungsänderung der Art 27 und 67 und Änderung der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses, Art. 154, 155. Die Geschäftsordnung des Parlaments wird voraussichtlich geändert, wenn die E-Petitionsplattform in Betrieb genommen wird. Die Änderung der Verfassung wird im Rahmen einer grundlegenden Verfassungsreform erfolgen, die eventuell vor den nächsten Wahlen im Juni 2014 abgeschlossen sein wird.	Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) durch Änderung der Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze); zuletzt geändert mit Wirkung zum 1. Januar 2012 durch Beschluss vom 9. November 2011.
Einreichen öffentlicher elektronischer Petitionen	Einreichung nur per Webformular erlaubt	Einreichung nur per Webformular erlaubt
Wer einreichen darf	Einwohner Luxemburgs ab 15 Jahre. Die luxemburgische Staatsbürgerschaft ist nicht vorausgesetzt. Diese Altersbeschränkung gilt nur bei öffentlichen Petitionen. Wenn das Thema einer Petition auch Grenzgänger (»travailleurs frontaliers«) betrifft, kann die Präsidentenkonferenz auch über die Zulassung der Einwohner angrenzender Länder, die in Luxemburg sozialversichert sind, entscheiden.	Auch für öffentliche elektronische Petitionen gilt, dass »jeder-mann«, petitionsberechtigt ist, egal welchen Alters, welcher Nation, ob allein, in einer Gruppe oder als Organisation.
Zulassung als öffentliche elektronische Petition	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Nur Petitionen von öffentlichem Interesse (und nationalem Interesse) werden als öffentliche elektronische Petitionen zugelassen.</li> <li>&gt; Die Einschränkung auf Belange von nationalem Interesse bedeutet hier, dass öffentliche Petitionen, die kommunale Themen betreffen und in der Kompetenz der jeweiligen Gemeinden liegen, nicht zulässig sind.</li> <li>&gt; Der Petitionsausschuss entscheidet über die Zulassung, wobei die Entscheidung von der Präsidentenkonferenz bestätigt werden muss.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Nur Petitionen von öffentlichem Interesse werden als öffentliche elektronische Petitionen zugelassen.</li> <li>&gt; Eine Vorprüfung der Zulässigkeit wird im Ausschussdienst vorgenommen; die Entscheidungsbefugnisse liegen bei den Mitgliedern des Petitionsausschusses.</li> <li>Das Zulassungsverfahren ist wegen der niedrigen Zulassungsquote und seiner Intransparenz in der Kritik.</li> </ul>

Merkmale	Luxemburg	Deutschland
Was im Netz veröffentlicht wird	Seit Januar 2012 werden bereits alle Dokumente zu einer Petition auf der Internetseite publiziert, d.h. der Petitionstext, der Entscheidung und alle weiteren zu einer Petition gehörigen Dokumente.	Petitionstexte und Entscheide und eventuell auch weitere Dokumente.
Quorum	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 4.500 (ca. 1 % der Bevölkerung);</li> <li>&gt; innerhalb von 6 Wochen zu erreichen;</li> <li>&gt; das Quorum gilt nicht für konventionelle Petitionen;</li> <li>&gt; konventionelle und elektronische Mitzeichnungen können nicht addiert werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 50.000 (ca. 0,06% der Bevölkerung);</li> <li>&gt; dieses Quorum kann schon bei der Einreichung erreicht sein, ist aber spätestens nach Ablauf einer Frist von vier Wochen nach der Veröffentlichung der öffentlichen, elektronischen Petition zu erreichen;</li> <li>&gt; dieses Quorum gilt sowohl für konventionelle als auch für öffentliche, elektronische Petitionen. Bei letztgenannten können konventionelle und elektronische Mitzeichnungen addiert werden.</li> </ul>
Folge bei erreichtem Quorum	Gemäß Beschluss der Präsidentenkonferenz vom 23.11.2011 erfolgt eine Debatte der Petition in einer gemeinsamen Sitzung von Petitionsausschuss und zuständigem Fachausschuss bei Anwesenheit von maximal sechs der Petenten, Anwesenheit des zuständigen Ministers, Anwesenheit akkreditierter Medien. Die Sitzung wird über den TV-Parlamentskanal übertragen. Es ist keine direkte Anwesenheit der Öffentlichkeit vorgesehen.	Bei Erreichen des Quorums von 50.000 Mitzeichnungen wird den Petenten die Möglichkeit gegeben, auf einer öffentlichen Sitzung des Petitionsausschusses das Petitionsanliegen zu erörtern. An einer öffentlichen Ausschusssitzung können nicht nur die Petenten, sondern auch Pressevertreter und die interessierte Öffentlichkeit teilnehmen. Die Sitzungen werden vom Parlamentsfernsehen aufgezeichnet und über die Mediathek im Internet angeboten.
Behandlung im Plenum des Parlaments	Das ist nicht vorgesehen.	Das ist derzeit nicht vorgesehen. Allerdings steht im Koalitionsvertrag der CDU-CSU-FDP-Regierung aus dem Jahr 2009 die Absicht, »bei Massenpetitionen ... eine Behandlung des Anliegens im Plenum des Deutschen Bundestages unter Beteiligung der zuständigen Ausschüsse« (CDU, CSU, FDP 2009, S. 110 f.) vorzusehen. Eine Umsetzung in dieser Legislaturperiode wird jedoch nicht mehr erwartet.

Merkmale	Luxemburg	Deutschland
Mitzeichnungsfrist	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 6 Wochen</li> <li>&gt; Mitzeichner einer öffentlichen Petition haben ihren Namen, ihre Anschrift, ihre E-Mail-Adresse, ihr Geburtsdatum und ihren Geburtsort vor der Mitzeichnung in das System einzugeben.</li> <li>&gt; Die nationale Datenschutzkommission hat in ihrem Gutachten vorgeschlagen den Mitzeichnern die Wahl zu lassen, im Web entweder mit dem eigenen Namen oder »anonym« zu erscheinen. Der Petitionsausschuss hat sich für diesen Vorschlag ausgesprochen, der allerdings noch von der Conférence des Présidents bestätigt werden muss.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 4 Wochen (seit 1.1.2012)</li> <li>&gt; Mitzeichner einer öffentlichen Petition haben ihren Namen, ihre Anschrift und E-Mail-Adresse vor der Mitzeichnung in das System einzugeben.</li> <li>&gt; Es besteht dabei die Wahl auf der Petitionsseite im Web als Mitzeichner entweder mit dem eigenen Namen zu erscheinen oder mit einem vom System gewählten Pseudonym.</li> </ul>
Diskussionsforen	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Der Petitionsausschuss hat sich für eine Nachmoderation (ex post) ausgesprochen. Dieser Verfahrensvorschlag muss ebenfalls noch von der Conférence des Présidents bestätigt werden.</li> <li>&gt; Registrierung ist vorausgesetzt mit Angabe von Name, Anschrift und E-Mail-Adresse;</li> <li>&gt; keine Beiträge unter Pseudonym</li> <li>&gt; offen während der sechswöchigen Mitzeichnungsfrist;</li> <li>&gt; Diskussionen sind einsehbar bis der Petitionsausschuss seine Arbeiten ganz abgeschlossen hat;</li> <li>&gt; im Diskussionsforum darf auf Dokumente per Link hingewiesen werden. Es können keine Dokumente angehängt werden;</li> <li>&gt; Das Sekretariat erstellt für den Petitionsausschuss eine Zusammenfassung von einer Seite zu jedem Diskussionsforum;</li> <li>&gt; der »service des relations publiques« (Öffentlichkeitsarbeit), der sich um die Moderation kümmert, wird bei einem neuen Diskussionsbeitrag automatisch informiert, nicht aber der Petitionsdienst.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; moderiert (ex post);</li> <li>&gt; Beiträge unter selbst gewähltem Pseudonym möglich, aber Registrierung vorausgesetzt mit Angabe von Name, Anschrift und E-Mail-Adresse;</li> <li>&gt; offen während der vierwöchigen Mitzeichnungsfrist (seit 1.1.2012);</li> <li>&gt; Diskussionen sind einsehbar auch nachdem der Petitionsausschuss seine Arbeiten abgeschlossen hat;</li> <li>&gt; im Diskussionsforum darf nicht auf Dokumente per Link hingewiesen werden und es können auch keine Dokumente angehängt werden (wird in Deutschland kritisch diskutiert);</li> <li>&gt; jeder Teilnehmer eines Forums hat die Möglichkeit, sich über einen RSS-Feed über den Eingang neuer Diskussionsbeiträge informieren zu lassen.</li> </ul>

Quelle: Nexus 2010; Riehm et al. 2009, Mitteilungen des Sekretariats des Luxemburgischen Petitionsausschusses (Stand November 2012); Tescher 2012; Webseite des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestags (12.9.2012); Mitteilung des Bundesrats (22. Juli 2010)

Auffällig ist die geringe Zahl der beim Luxemburgischen Parlament eingereichten Petitionen. Die Bedeutung der Petitionen erkennt man jedoch an der großen Zahl der Mitzeichner, die im jährlichen Mittel (2006 bis 2009) bei über 30.000 lag. Dass die übliche Sammlung von Unterschriften für Sammelpetitionen strikt von der Unterstützung öffentlicher E-Petitionen getrennt ist, die nur im Internet erfolgen kann, ist ein auffälliger Unterschied zum modifizierten deutschen Verfahren.

Das vergleichsweise geringe Petitionsaufkommen in Luxemburg darf übrigens als Chance gesehen werden, die Inhalte und Ergebnisse der Diskussionsforen stärker in das Petitionsverfahren zu integrieren, ohne einen nicht mehr zu bewältigenden zusätzlichen Arbeitsaufwand befürchten zu müssen. Folgerichtig wird in Luxemburg dem Sekretariat des Petitionsausschusses die Aufgabe zukommen, eine Zusammenfassung von einer Seite zu jedem Diskussionsforum für den Ausschuss anzufertigen.

Portugal: Mit der Nelkenrevolution 1974 wurde die mehr als vierzig Jahre andauernde Diktatur beendet und der Übergang von einem autoritären zu einem demokratischen System in die Wege geleitet. 1976 trat die derzeit gültige Verfassung Portugals in Kraft. In der Literatur wird die Leistungsfähigkeit der Demokratie häufig kritisch gesehen. Insbesondere wird hingewiesen auf die mangelnde politische Kultur des Landes (Fonseca 2009, S. 800; Cabral 2000), das niedrige Partizipationsniveau (Gabriel/Völkl 2008, S. 284 f.) und die Irrelevanz der in der Verfassung seit 1989 (Artikel 115 u. 176) vorgesehenen direktdemokratischen Verfahren im politischen Alltag (Ismayr 2009b, S. 41).

Eine zentrale Aufgabe demokratischer Politik war und ist deshalb die Einführung vertrauensschaffender Strukturen und Mechanismen zwischen Bürgern und Institutionen (Fonseca 2009, S. 814). Die Entwicklung des parlamentarischen Petitionswesens und auch die Einführung elektronischer Petitionen ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Auch das Petitionssystem wurde lange Zeit noch als äußerst frustrierend erlebt, weil die Behandlung der Petitionen oft über Legislaturperioden verschleppt wurde und ohne praktische Ergebnisse blieb.<sup>104</sup> Durch schrittweise Reformen konnte die Situation verbessert werden.<sup>105</sup> Zieht man die Indikatoren für »formale Verbindlichkeit« und »Bürgernähe« heran, erzielt das Petitionssystem heute sehr gute Werte (Tab. IV.4 u. IV.5). Das gilt auch für das E-Petitionssystem.

---

104 Zu Beginn der IX. Legislaturperiode 2002 waren noch 135 Petitionen aus früheren Legislaturperioden anhängig: 29 aus der VI. Legislaturperiode (1991–1995), 52 aus der VII. (1995–1999) und 54 aus der VIII. (1999–2002) (Ribeiro 2008, S. 259).

105 Diese Reformen sind in Riehm et al. (2011, S. 238 ff.) in einem Exkurs zu Portugal genauer nachgezeichnet. Weiter gehend vgl. auch Ribeiro 2008, Tibúrcio 2010 und neuerdings Leston-Bandeira/Tibúrcio 2012.

Innerhalb des Petitionssystems spielt generell die Anzahl der Unterzeichner eine wichtige Rolle.

- › Petitionen, die von mehr als 4.000 Personen unterstützt werden, müssen im Plenum diskutiert werden, was nicht ausschließt, dass auch Petitionen mit weniger Unterschriften dort diskutiert werden. 2009 wurden 29 Petitionen im Plenum diskutiert, von denen eine z.B. nur von 427 Bürgern gezeichnet war.<sup>106</sup>
- › Wenn eine Petition von mehr als 1.000 Bürgerinnen und Bürgern unterzeichnet ist, so ist eine Anhörung der Petenten bzw. einer Delegation in einer öffentlichen Sitzung des Ausschusses zwingend. In der Praxis kommt es häufig vor, dass solche Anhörungen auch dann stattfinden, wenn das Quorum nicht erreicht wird.
- › Außerdem müssen Petitionen mit mehr als 1.000 Unterstützern im vollen Wortlaut im offiziellen Amtsblatt des Parlaments (Diário da Assembleia da República) veröffentlicht werden.

Im demokratischen Reformprozess ist es nach 1976 zu einigen Verfassungsänderungen gekommen, die auch das Petitionsrecht betrafen. In der dritten Verfassungsreform aus dem Jahre 1997 wurden die zügige Bearbeitung von Petitionen und das Recht der Petenten, über das Ergebnis informiert zu werden, aufgenommen. In dem Gesetz 15/2003, das 2004 in Kraft trat, wurde neben beachtlichen Verfahrensänderungen auch die elektronische Einreichung von Petitionen geregelt (Ribeiro 2008, S.241 ff.). Das Onlinepetitionssystem ist auch vor dem Hintergrund der Einführung moderner Informations- und Kommunikationstechnik im Parlament zu sehen. Intranet- und Internetangebot werden von einem eigenen Informatikzentrum des Parlaments entwickelt und betreut. Anfang der 1990er Jahre wurde eine Parlamentsreform auf den Weg gebracht, bei der es technisch gesehen um die Informatisierung von Arbeitsgängen und den Aufbau eines Parlamentsnetzwerks ging. 2002 gab es bereits ein Intranet für die Parlamentarier. Leston-Bandeira (2007, S.404) weist darauf hin, dass es im Wesentlichen der Initiative eines Abgeordneten, José Magalhães, den sie als »ICT Champion« bezeichnet, zu verdanken war, dass dieser Vorstoß zustande kam.

Die erste Website des Parlaments gab es 1996. In einem Gesetz aus dem Jahre 2007 wurden weitere Änderungen vorgeschrieben, die sowohl das parlamentarische Intranet als auch das öffentliche Internetangebot betrafen. Eine umfassende Neugestaltung des Webauftritts fand nach 2007/8 statt. Auf der Homepage des Parlaments gibt es seitdem unter dem Themenabschnitt »Parlamentsaktivitäten

---

106 Ribeiro kritisiert ein solches Quorum und spricht sich dafür aus, dass eine Behandlung im Plenum immer von der Sache her zu rechtfertigen sein sollte, etwa wegen eines mit dem Anliegen verbundenen öffentlichen Interesses (Ribeiro 2008, S.253, 268). Tatsächlich kann man sich vorstellen, dass gerade bei einem so niedrigen Quorum auch Petitionen den Weg ins Plenum schaffen, die nur von geringem öffentlichem Interesse sind.

und Gesetzgebungsverfahren« eine eigene Petitionswebseite. Die vollständigen Petitionstexte werden über diese Seite öffentlich zugänglich gemacht, dazu die Zahl der Mitzeichner und der Bearbeitungsstatus. Einträge zu abgeschlossenen Petitionen enthalten Informationen zum Entscheid. Eine Suchmaske erleichtert die kriteriengeleitete Suche nach eingegangenen Petitionen. Hier befindet sich auch der Link zum Onlineformular für die Einreichung von Petitionen. Eine Petition kann nach Bekanntmachung in einem Zeitraum von 30 Tagen mitgezeichnet werden. Das kann auch elektronisch geschehen und entweder über die Website oder per E-Mail erfolgen.<sup>107</sup>

Zusätzlich zum bisherigen Onlineangebot ist ein Diskussionsforum angedacht. Entscheidungen über die genaue Funktionalität und das einzusetzende technische System sind noch nicht gefallen (Mitteilung Direktorat für Technische Unterstützung und Sekretariatsdienste vom 9.10.2010). Die Motivation, ein solches Forum einzurichten, liegt nach Aussagen des portugiesischen Parlaments bei der damit erwarteten Erhöhung der Transparenz des Verfahrens. Erfahrungen mit ähnlichen Diskussionsforen gibt es in Portugal bezogen auf Gesetzentwürfe, die auf Initiative von Parlamentsausschüssen im Internet zur Diskussion gestellt werden.<sup>108</sup> Bedienstete der Ausschüsse moderieren die Onlinediskussionen. Es ist davon auszugehen, dass ein Onlineforum für die Diskussion von Petitionen sich an diesem Modell ausrichten wird (Mitteilung Direktorat für Technische Unterstützung und Sekretariatsdienste vom 9.9.2011).

Das gut ausgebaute Internetangebot steht in gewissem Kontrast zur tatsächlichen Internetnutzung, bei der Portugal unter den westeuropäischen Ländern das Schlusslicht bildet. Im Jahr 2010 nutzten lediglich 47 % der portugiesischen Bevölkerung regelmäßig das Internet. In der EU weisen nur Bulgarien, Griechenland und Rumänien eine geringere Internetnutzung der Bevölkerung auf (Eurostat 2011b).

Trotzdem hatte das Onlinepetitionssystem nach seiner Einführung zu Beginn der 10. Legislaturperiode 2005 einen enormen Erfolg. Die Zahl der eingereichten Petitionen stieg sprunghaft an. Im Zeitraum von 2005 bis 2007 wurden über das Webformular 374 Petitionen eingereicht, konventionell nur 140. Diese Zahlen muss man daran messen, dass in der gesamten neunten Legislaturperiode (2002 bis 2005) insgesamt nur 113 Petitionen eingereicht worden waren. Seit 2006 gibt es eine Vorprüfung der Petitionen durch einen parlamentarischen Dienst. Von

---

107 In Portugal wurde darüber diskutiert, digitale Signaturen für die Authentifizierung von Petitionen zu verlangen. Bislang wurden digitale Signaturen aber nur im internen Parlamentssystem eingeführt.

108 Die Politikwissenschaftlerin Leston-Bandeira (2007, S. 415) erläutert: »Committees can promote a debate online (an online forum), particularly on bills that have to be put forward to public discussion, such as any bill that deals with labour legislation (as determined by the Constitution)« .

den 140 konventionell eingereichten Petitionen wurden 16 nicht zugelassen, von den 374 elektronisch eingereichten Petitionen wurden 55 nicht zugelassen und 42 Anliegen erledigten sich durch direkte Mitteilungen des parlamentarischen Dienstes an die Petenten (Ribeiro 2008, S.248).

Den Zahlen des Fragebogens folgend wurden im Jahr 2007 besonders viele Petitionen eingereicht und bearbeitet. Im Folgejahr 2008 ging das Petitionsaufkommen leicht zurück. Im Wahljahr 2009 wurde ein Tiefstand erreicht. Das muss keinen unumkehrbaren Trend anzeigen, mag aber vielleicht damit zusammenhängen, dass der Reiz des Neuen bei den elektronischen Petitionen nicht mehr gegeben ist.

Ribeiro weist auf einen bemerkenswerten Wandel in der Nutzung des Petitionssystems hin. Von den 113 Petitionen der neunten Legislaturperiode (2002–2005) wurden nur 33 von Einzelnen eingereicht. Bei den meisten dieser Petitionen ging es um öffentliche Angelegenheiten. Häufig wurden gesetzgeberische Maßnahmen verlangt. Dem gegenüber wurden 75 Petitionen als Sammelpetitionen qualifiziert, von denen 48 auf über 4.000 Mitzeichner kamen (also im Plenum des Parlaments zu behandeln waren). Fünf Petitionen wurden von juristischen Personen eingereicht.

Mit der Einführung elektronischer Petitionen änderte sich dieses Muster: Jetzt sind Sammelpetitionen die Ausnahme und von Einzelnen eingereichte Petitionen überwiegen bei Weitem. Bei den meisten Eingaben geht es um den Schutz der politischen Rechte in Verbindung mit persönlichen Interessen. Die Zahl der online eingereichten Sammelpetitionen ist sehr gering (Ribeiro 2008, S.251 f.).

---

## DIFFERENZIERUNGEN UND TYPISIERUNGEN

### 1.3

In diesem Abschnitt wird auf Basis des empirisch gewonnenen Materials geprüft, ob sich Petitionssysteme mit Petitionsausschuss und solche ohne in wesentlichen Merkmalen stark unterscheiden. Es wird des Weiteren gefragt, was die politischen Systeme kennzeichnet, bei denen das Parlament *keine* Petitionen bearbeitet. Daran anschließend wird noch erörtert, ob sich die Petitionssysteme in demokratischen Systemen, die erst im letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts nach Überwindung von Diktaturen eingerichtet wurden (Portugal, Spanien und die exkommunistischen Staaten), spezifische Merkmale aufweisen.

Die Frage, ob das Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente einen Einfluss auf die Ausgestaltung der parlamentarischen Petitionssysteme hat und für die Typenbildung relevant sein könnte, wurde ebenfalls untersucht. Im Ergebnis konnte kein Zusammenhang zwischen Vorkommen oder Fehlen solcher Formen

der Partizipation und dem parlamentarischen Petitionssystem entdeckt werden – mit Ausnahme der Schweiz (Nexus 2010, S. 237 f.).<sup>109</sup>

### ERSTE KAMMERN MIT UND OHNE PETITIONSAUSSCHUSS

Es gibt unter den Parlamenten (Erste Kammern) solche, die einen bestimmten für Petitionen zuständigen Ausschuss eingerichtet haben – selbst wenn dieser, wie etwa in Frankreich (»Ausschuss für Verfassungsgesetze, Gesetzgebung und allgemeine Verwaltung«), nicht nur für Petitionen zuständig ist und seine Funktion auch nicht explizit im Namen erscheint.

Daneben gibt es solche, bei denen die Bearbeitung der Petitionen in jeweils zuständigen Fachausschüssen erfolgt (Tab. IV.9).<sup>110</sup>

TAB. IV.9 PETITIONSSYSTEME MIT UND OHNE PETITIONSAUSSCHUSS

Typ des Petitionssystems	Anzahl	FV Mittelwert je Indikator	BN Mittelwert je Indikator	Web Mittelwert je Indikator und Typ
mit Petitionsausschuss	12	5,5 = **	17,9 = **	9,6 = **
ohne Petitionsausschuss	8	5,5 = **	13,0 = •	7,0 = •
<i>Bearbeitung direkt in Fachausschüssen</i>	5	7,4 = **	14,8 = •	8,6 = •
<i>mit Abgeordnetenfilter</i>	3	2,3 = •	10,0 = •	4,3 = •
Summe	20			

FV = Formale Verbindlichkeit \*\*\* = hoher Grad (10–15) \*\* = mittlerer Grad (5–9); • = geringer Grad (0–4); BN = Bürgernähe \*\*\* = hoher Grad (25–42) \*\* = mittlerer Grad (15–2); • = geringer Grad (0–12); Web = Webangebot \*\*\* = hoher Grad (17–25) \*\* = mittlerer Grad (9–16); • = geringer Grad (0–8); Norwegen wird wegen seiner spezifischen Konstruktion nicht in diesen Vergleich einbezogen; Informationsstand August 2011

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen, eigene Berechnung und Zusammenstellung

Von den 20 Petitionssystemen, für die Aussagen gemacht werden können, ist die Mehrzahl mit einem Petitionsausschuss ausgestattet.<sup>111</sup> Von den vier Petitions-

109 In Riehm et al. (2011, S. 215 ff.) ist auch ein Vergleich der Petitionssysteme der Ersten und Zweiten Kammern enthalten, mit dem überraschenden Ergebnis, dass die Bedeutung der Petitionsstellen der Zweiten Kammern in einigen Ländern (etwa in Belgien, Frankreich, Italien, Österreich, Rumänien, Spanien und Tschechien) durchaus erheblich ist. In Polen ist sogar nur die Zweite Kammer Petitionsadressat. Das Ergebnis räumt mit einem Vorurteil auf, wirft gleichzeitig aber die Frage auf, woher die Attraktivität Zweiter Kammern als Petitionsadressat rührt.

110 Das ist insofern eine vereinfachte Unterscheidung als Petitionen mitunter auch im Petitionsausschuss und/oder in einem Fachausschuss bearbeitet werden können.

systemen mit Abgeordnetenfilter hat nur Österreich einen Petitionsausschuss eingerichtet. In Italien, Portugal, der Schweiz, der Slowakei und Ungarn werden die jeweils zuständigen Fachausschüsse eingeschaltet. In Großbritannien (ausführlich dazu Kap. III.2.1) werden nach Durchlaufen des Abgeordnetenfilters Ministerien und zuständige Ausschüsse mit Petitionen befasst, in Griechenland nur die zuständigen Ministerien und in Malta allein der Parlamentspräsident.

Die Frage, die besonders interessiert, lautet, ob die Einrichtung eines spezialisierten Petitionsausschusses, wie der Deutsche Bundestag ihn kennt, in der Regel eine höhere Qualität des Verfahrens impliziert. Für den Vergleich werden die drei bereits eingeführten Indikatoren herangezogen.

Stellt man die Gruppe »ohne Petitionsausschuss« (8 Fälle) der Gruppe »mit Petitionsausschuss« (12 Fälle) gegenüber, zeigt sich, dass beide in Bezug auf die »formale Verbindlichkeit« des Verfahrens gleichauf liegen, die Gruppe mit Petitionsausschuss bezogen auf Bürgernähe und Webangebot jedoch deutlich höhere Indikatorwerte erreicht.

Bei differenzierter Betrachtung zeigt sich allerdings, dass die Indikatorwerte für Parlamente, die Petitionen in Fachausschüssen bearbeiten lassen, nicht weit entfernt liegen von den Parlamenten mit Petitionsausschuss. Offensichtlich ist auch, dass die drei Systeme mit Abgeordnetenfilter und ohne Petitionsausschuss deutlich geringere Werte erreichen.

Wird der Einbezug der Öffentlichkeit in das Petitionssystem betrachtet (Tab. IV.6), zeigt sich, dass von den sieben Petitionssystemen, bei denen der Einbezug der Öffentlichkeit von größerer Bedeutung ist, fünf über einen Petitionsausschuss verfügen (Deutschland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Tschechien).

Auch dieser Befund mag dafür sprechen, dass die Konfiguration mit einem Petitionsausschuss tendenziell handlungsfähiger und innovativer sein kann, weil das Petitionssystem ein institutionelles Zentrum hat. Dieses wiederum könnte mit einer generell starken Position des Parlaments gegenüber der Exekutive in den betreffenden politischen Systemen zusammenhängen.<sup>112</sup> Dieser mögliche Zusammenhang ist keineswegs deterministisch zu verstehen. Das machen Gegenbeispiele wie das Petitionssystem des portugiesischen Parlaments deutlich, das seinen

---

111 In zwölf Abgeordnetenhäusern gibt es Petitionsausschüsse: Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Litauen, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Rumänien, Slowenien, Spanien und Tschechien. Norwegen wird hier nicht einbezogen, weil das in Norwegen für die »Ex-gratia-Zahlungen« zuständige Gremium nicht als typischer parlamentarischer Ausschuss anzusehen ist. Über die Anträge entscheidet ein Gremium bestehend aus einem Richter und zwei Parlamentariern (Nexus 2010, S. 112).

112 Nach Nexus »verfügen alle Länder, die einen parlamentarischen Petitionsausschuss haben, über ein parlamentarisches politisches System, in dem die Legislative innerhalb des politischen Prozesses über eine vergleichsweise starke Position gegenüber der Exekutive verfügt« (Nexus 2010, S. 217; vgl. auch Riehm et al. 2009a, S. 16).

1989 eingerichteten spezialisierten Petitionsausschuss 1995 auflöste und dessen Petitionssystem heute in Bezug auf die formale Verbindlichkeit, Bürgernähe und Internetfunktionalität einen Spitzenwert aufweist.

#### PARLAMENTE OHNE PETITIONSWESEN

In den Ländern, in denen das Parlament kein Petitionsadressat ist, gibt es stets parlamentarische Ombudsstellen. Das trifft auf die skandinavischen Länder Dänemark, Finnland und Schweden sowie auf die baltischen Länder Estland und Lettland zu. Gibt es dafür eine Erklärung? Eine schlichte Deutung wäre, dass die skandinavischen Länder über eine lange Ombudsmanntradition verfügen – Schweden 1809, Finnland 1918/1920, Dänemark 1955 (Jahresangaben nach Kucsko-Stadlmayer 2008) – und die Ombudsstellen so erfolgreich waren, dass in diesen Ländern kein Bedarf an Petitionsstellen beim Parlament entstanden ist.

Diese einfache Sicht wird von Nexus um eine politikwissenschaftliche These ergänzt: Bei den politischen Systemen der Länder ohne parlamentarisches Petitionssystem handele es sich um Mehrparteiensysteme, die durch unklare Mehrheiten und daraus resultierende Minderheitsregierungen geprägt seien. Dies wiederum bedeute, dass in solchen politischen Systemen Anregungen und Interessen der Parteien, die nicht in der Regierung vertreten sind, im politischen Handeln der Exekutive Berücksichtigung finden müssen, da sonst die notwendigen parlamentarischen Mehrheiten nicht zustande kämen. Zusätzlich seien diese Länder durch »neokorporatistische Strukturen« geprägt, sodass auch Interessen, die sich außerhalb des formellen politischen Prozesses organisieren, Eingang in die Arbeit des Parlaments fänden (Nexus 2010, S.225). Inwieweit diese beiden Beobachtungen tatsächlich erklären, warum es z.B. in den skandinavischen Ländern keine im engeren Sinne parlamentarischen Petitionssysteme gibt, wäre genauer zu untersuchen.

Bemerkenswert ist immerhin, dass auch skandinavische Parlamente mitunter »funktionale Äquivalente« zu Petitionssystemen aufbauen, die vom Namen her nicht sofort auf Petitionsfunktionen hinweisen. In Norwegen etwa gibt es nicht nur das schon mehrfach zitierte Kompensationssystem, sondern mit dem »Kontroll- und Verfassungsausschuss« (Kontroll- og konstitusjonskomiteen) auch einen ständigen Untersuchungsausschuss, der Empfehlungen in Bezug auf die Regierungs- und Verwaltungskontrolle gibt und wenn nötig Nachforschungen in der öffentlichen Verwaltung unternehmen kann (Stortinget 2010).

Mit Blick auf die Konstellation des Beschwerdewesens in den skandinavischen Ländern sind auch andere Reformen von Interesse, die neue Wege des Petitionierens und der Bürgerbeteiligung eröffnen. Dazu zählt etwa die Einführung eines Petitionswesens in Norwegen auf der kommunalen Ebene (Riehm et al. 2009a, S. 181 ff.) oder in Finnland die Einführung eines Bürgerbegehrens auf nationaler Ebene mit einem Quorum von 50.000 wahlberechtigten finnischen Staatsbür-

gern. Die entsprechende Verfassungsänderung trat am 1. März 2012 in Kraft (Finnisches Justizministerium 2012).

### PETITIONSSYSTEME IN POSTDIKTATORISCHEN STAATEN

Die Fragestellung, ob sich das Petitionswesen in postdiktatorischen Staaten von dem der anderen Staaten der EU unterscheidet, kann aufgeteilt werden in die Frage, ob die Erfahrungen mit der Willkür und mangelnder Rechtsstaatlichkeit von Diktaturen sich in einer vergleichsweise hohen formalen Verbindlichkeit der Verfahren ausdrückt, und die Frage, ob in diesen Ländern besonders viel für die Bürgernähe der Verfahren getan wird, um das Vertrauen der Bürger in das politische System, das während der Diktatur Schaden genommen hatte, auch an dieser Stelle zu stärken (Tab. IV.10).

In der Tat sprechen die Indikatorenwerte für diese Annahmen. Die Gruppe der Petitionssysteme postdiktatorischer Staaten erreicht bei allen drei Indikatoren einen höheren Wert als die Vergleichsgruppe und erzielt bei allen Indikatoren eine mittlere Einstufung, während die Vergleichsgruppe auf der unteren Stufe rangiert. Bei den Webangeboten fällt der Unterschied relativ gering aus.

TAB. IV.10 PETITIONSSYSTEME POSTDIKTATORISCHER STAATEN

Typ	Anzahl	FV Mittelwert	BN je Indikator	Web u. Typ
Petitionssysteme postdiktatorischer Staaten	9	7,9 = **	20,1 = **	9,3 = **
Petitionssysteme aller anderen Staaten	12	3,6 = •	12,6 = •	7,9 = •
Summe	21			

FV = Formale Verbindlichkeit \*\*\* = hoher Grad (10–15) \*\* = mittlerer Grad (5–9); • = geringer Grad (0–4); BN = Bürgernähe \*\*\* = hoher Grad (25–42) \*\* = mittlerer Grad (15–2); • = geringer Grad (0–12); Web = Webangebot \*\*\* = hoher Grad (17–25) \*\* = mittlerer Grad (9–16); • = geringer Grad (0–8); Informationsstand August 2011

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen, eigene Berechnung und Zusammenstellung

Betrachtet man die zehn Länder mit mittleren und hohen Indikatorwerten für die formale Verbindlichkeit (Tab. IV.4), so sind die postdiktatorischen Systeme mit sieben von zehn überdurchschnittlich stark vertreten. Im Bereich der Petitionssysteme mit hoher formaler Verbindlichkeit gehören sogar vier von fünf Petitionssystemen zu dieser Gruppe.

Bei Betrachtung des Indikators für Bürgernähe zeigt sich ein ähnliches Resultat (Tab. IV.5). Unter den elf Ländern, die mittlere und hohe Werte für ihre Bürgernähe erhielten, sind die postdiktatorischen Länder wieder überproportional ver-

treten, und in der Gruppe der Länder mit hoher Bürgernähe gehören sogar vier von fünf zu dieser Gruppe.

---

## OMBUDSSTELLEN UND PETITIONSSTELLEN DER PARLAMENTE IM VERGLEICH

2.

In diesem Kapitel wird das Profil der Ombudsstellen herausgearbeitet, um davon ausgehend die Petitionsstellen der Parlamente und die Ombudsstellen unter den Gesichtspunkten Profil, Petitionsaufkommen, Bürgernähe, Öffentlichkeit und Internetangebot zu vergleichen.

---

### DAS PROFIL DER EINGABESTELLEN

2.1

Die folgende Auswertung beruht auf den Antworten von 20 Ombudsstellen.<sup>113</sup> Die erste Frage des Fragebogens an die Ombudsstellen lautete: »Auf welche rechtlichen Grundlagen stützt sich die Arbeit Ihrer Ombudsmanninstitution?«. In 17 der 20 Antwortbögen werden die Verfassung und ein Gesetz als rechtliche Grundlage angegeben. In Großbritannien, Luxemburg und Tschechien gibt es nur eine einfachgesetzliche Grundlage. Außer in Großbritannien und Litauen können Staatsbürger *und* Personen ohne Staatsangehörigkeit des jeweiligen Landes bei den Ombudsstellen Petitionen einreichen. Bei den Petitionsstellen der Parlamente gab es häufiger (in sieben Fällen) eine entsprechende Begrenzung. Anders als bei den Petitionsstellen der Parlamente wird die Schriftform bei den Ombudsstellen deutlich seltener verlangt (in 9 von 20 Fällen). Bei den Parlamenten war sie nur in Slowenien und Ungarn verzichtbar.

Bei der Frage, was Gegenstand einer Petition werden kann, zeichnet sich folgendes Bild ab: Ombudsstellen haben einen deutlichen Schwerpunkt bei individuellen Beschwerden zum Verwaltungshandeln (19 von 19 Antworten) und Eingaben, die die Einhaltung der Menschenrechte angehen (18 von 19 Antworten; Ausnahme Tschechien). In etwa einem Drittel der Fragebögen wird angegeben, dass auch »Eingaben zu öffentlichen bzw. politischen Angelegenheiten« (Bulgarien, Dänemark, Finnland, Norwegen, Polen, Österreich, Ungarn) bzw. »Anregungen zur Gesetzgebung« (Bulgarien, Finnland, Norwegen, Österreich, Spanien, Ungarn) Gegenstand von Petitionen sein können.

Die Unterscheidung von »res privata« und »res publica« aufgreifend, zeigt sich auch hier ein Unterschied. So wie es bei den Ersten Kammern unter den 16 sich

---

<sup>113</sup> Von den Ombudsstellen Belgiens, Griechenlands, Irlands, Lettlands, Sloweniens und Zyprens liegen keine beantworteten Fragebögen vor.

zu dieser Frage äußernden Petitionsstellen sieben gab, die sich *ausschließlich* für Angelegenheiten der »res publica« zuständig erklärten, gibt es unter den 17 Ombudsstellen, die diese Frage beantworteten, sechs, die angaben, *ausschließlich* Gegenstände der »res privata« zu bearbeiten (Dänemark, Frankreich, Niederlande, Portugal, Slowakei, Tschechien). Im Umkehrschluss heißt das gleichzeitig, dass die Mehrheit der Ombudsstellen (11 von 17) beide Arten von Anliegen bearbeiten. Während die Petitionsstellen bei den Parlamenten *immer* Eingaben im Sinne der »res publica« entgegennehmen und meistens auch der »res privata«, dürfte für die Ombudsstellen gelten, dass sie *immer* Eingaben im Sinne der »res privata« entgegennehmen und meistens auch solche der »res publica«.

Die Antworten auf die Frage nach den Funktionen, die Beschwerden an die Ombudsstellen in der Praxis erfüllen, sind in der Tabelle IV.11 wiedergegeben.

TAB. IV.11 FUNKTION DER BESCHWERDEN AN OMBUDSSTELLEN

Welche Funktionen haben Beschwerden an den Ombudsmann und welche praktische Bedeutung haben sie jeweils?	praktische Bedeutung (1 keine ... 5 sehr hoch)			keine Antwort
	1–2	3	4–5	
Abhilfe bei individuellen Härtefällen	2	3	13	2 (EE, UK)
Kontrolle der Exekutive	0	5	13	2 (FR, UK)
Seismografenfunktion (»Was bewegt die Bevölkerung?«)	1	7	9	3 (BG, EE, UK)
Beteiligung der Bürger an der Politik	14	2	0	4 (DK, EE, MT, UK)
verbesserte Kommunikation zwischen den Bürgern und dem Staat	0	4	15	1 (UK)
Schutz persönlicher Rechte	0	3	16	1 (UK)
Schlichtung von Konflikten	2	6	10	2 (MT, UK)

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen, eigene Darstellung

Die Antworten lassen das Profil der Ombudsstellen klar hervortreten. Mehr als 75 % der Antworten bestätigen, dass die Abhilfe bei individuellen Härtefällen, der Schutz persönlicher Rechte, die Kontrolle der Exekutive und die verbesserte Kommunikation zwischen Bürger und Staat in der Praxis wichtige Funktionen sind. Ebenso deutlich ist, dass die Beteiligung der Bürger an der Politik nicht zu den praktisch bedeutsamen Funktionen gehört. In keiner der 16 Antworten auf diese Frage wird dieser Funktion eine praktische Bedeutung beigemessen. Die Seismografen- und die Schlichtungsfunktion werden zwar mehrheitlich auch noch als praktisch relevant angesehen, aber nicht mehr so einhellig wie die ande-

ren Funktionen. Bei den Petitionsstellen der Parlamente wird die Seismografenfunktion ähnlich häufig (10 von 17 Antworten) für praktisch relevant gehalten wie bei den Ombudsstellen (9 von 17). Die Schlichtungsfunktion zählen nur zwei der Petitionsstellen der Parlamente zu ihren praxisrelevanten Aufgaben. Unter den Ombudsstellen sind es umgekehrt nur zwei, die dieser Funktion keine praktische Bedeutung bei ihrer Arbeit beimessen.

Die Ergebnisse, die aus den Meinungsäußerungen zu verschiedenen Statements gewonnen werden können, bestätigen im Großen und Ganzen das typische Profil der Ombudsstellen (Tab. IV.12).

TAB. IV.12 MEINUNGSÄUSSERUNGEN ZU DEN FUNKTIONEN VON BESCHWERDEN

stimme gar nicht zu (1) ... stimme voll zu (5)	1–2	3	4–5
Beschwerden an den Ombudsmann sind ein wirksames Mittel, um die Kontrolle der Exekutive sicherzustellen.	1	1	17
Beschwerden an den Ombudsmann sind ein sinnvolles Instrument, um den Bürgerinnen und Bürgern in einer immer komplexer werdenden politischen Landschaft die Möglichkeit zu geben, sich zu beteiligen und Einfluss zu nehmen.	8	9	2
Beschwerden an den Ombudsmann können zu einer verbesserten Kommunikation zwischen der Politik (Parlament, Regierung) und den Bürgerinnen und Bürgern beitragen.	3	5	11
Das Wichtigste am Ombudswesen ist, dass den Bürgern im Einzelfall schnell und unbürokratisch geholfen werden kann.	2	6	11

Meinungsäußerungen von 19 von 20 Ombudsstellen, keine Angaben des Parliamentary and Health Service Ombudsman, UK.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen, eigene Darstellung

Die Kontrolle der Exekutive wird von fast 90 % als Aufgabe der Ombudsstellen bestätigt, die verbesserte Kommunikation und die Bedeutung der Hilfe im Einzelfall wird mehrheitlich bestätigt. Die Frage, ob Beschwerden an den Ombudsmann ein sinnvolles Instrument der Bürgerbeteiligung sind, wird von fast 50 % (9 von 19) nicht klar entschieden. Diese Unentschiedenheit mag auch so gelesen werden, dass es auf den jeweiligen Fall ankommt. Unter denen, die sich klar entscheiden können, sehen 80 % (8 von 10) eine solche Funktion nicht als gegeben an.

## DAS PETITIONSAUFKOMMEN DER EINGABESTELLEN

## 2.2

Die Zahl der bei den Petitions- und Ombudsstellen eingereichten Petitionen sagt nicht unbedingt etwas über die Bedeutung einer Petitionsstelle aus. Ein entspre-

chendes Mengengerüst ermöglicht aber einen Vergleich der unterschiedlichen Stellen im Hinblick auf die Attraktivität der Stelle als Petitionsadressat. In der Erhebung wurde für die Jahre 2006 bis 2009 sowohl nach den eingegangenen als auch nach den bearbeiteten Petitionen gefragt. Für den Vergleich wurde ein Index für das Petitionsniveau verwendet, bei dem die Zahl der Eingänge auf je 100.000 Einwohner bezogen wird. Im Normalfall standen die Daten für die Jahre 2006 bis 2009 zur Verfügung, deren Durchschnittswert für die Berechnung des Petitionsindex herangezogen wurde.

Differenzierte Statistiken liegen in vielen Fällen bei den Petitions- und Beschwerdestellen nicht vor. Aus den Statistiken, die beide Angaben ausweisen, kann man ersehen, dass die Differenz zwischen eingereichten und bearbeiteten Eingaben in manchen Fällen gering, in anderen erheblich ist. Die Aussagekraft der vorliegenden Zahlen ist auch dadurch eingeschränkt, dass nicht kontrolliert werden kann, ob in die Statistiken außer Beschwerden bzw. Petitionen auch einfache Informationsfragen eingeflossen sind.

Tabelle IV.13 zeigt die enorme Spannweite des Petitionsniveaus auf. Ein weiterer Befund lautet, dass, wo immer es ein Petitionswesen bei der ersten Kammer und einer Ombudsstelle gibt, das Petitionsniveau der Letzteren (ohne Ausnahme) höher liegt. Keine der parlamentarischen Petitionsstellen kommt über 50 Eingänge pro 100.000 Einwohner und Jahr, während 18 Ombudsstellen darüber liegen. Wegen der doch erheblichen Unsicherheit dieser Daten soll von weiteren Interpretationen abgesehen werden.

---

## BÜRGERNÄHE, ÖFFENTLICHKEIT UND INTERNET

### 2.3

In diesem Abschnitt werden die Bürgernähe der Ombudsstellen, die vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung und die jeweiligen Internetangebote mit denen der Petitionsstellen bei den nationalen Parlamenten verglichen.

#### BÜRGERNÄHE IM VERGLEICH

Der Indikator für die Bürgernähe ergibt ein eindeutiges Bild: Überwiegend weisen die Ombudsstellen (14 von 19) einen hohen Grad an Bürgernähe auf. Einen mittleren Grad weisen Litauen, Malta, die Niederlande, Norwegen und Schweden auf, wobei die relativ niedrigen Werte für Litauen, die Niederlande und Norwegen auch darauf zurückzuführen sind, dass die Fragen zu diesem Komplex nicht vollständig ausgefüllt wurden (Tab. IV.14).

TAB. IV.13

PETITIONSNIVEAU BEI PETITIONS- UND OMBUDSSTELLEN

Land	Bev. in Mio. 2010	Eingänge 2006–2009 Durchschnitt		bearbeitet 2006–2009 Durchschnitt		Index: Eingänge/ 100.000 Bevölkerung**	
		Parl.	OM	Parl.	OM	Parl.	OM
Belgien	10,7	100	3.600*	10	2.800	0,9	33,2
Bulgarien	7,6	660	2.800	k. A.	2.200	8,9	36,8
Dänemark	5,5	n. a.	3.900*	n. a.	3.900	n. a.	71,5
Deutschland	82,0	17.500	n. a.	14.100	n. a.	21,4	n. a.
Estland	1,3	n. a.	2.400	n. a.	1.800	n. a.	181,2
Finnland	5,3	n. a.	4.300	n. a.	k. A.	n. a.	80,4
Frankreich	64,3	10	67.400	6	36.900	0,02	104,1
Griechenland	11,2	3.400	10.600*	k. A.	k. A.	30,3	94,7
Großbritannien	61,5	230	16.800	k. A.	850*	0,4	27,3
Irland	4,4	n. a.	3.600*	n. a.	k. A.	n. a.	82,5
Italien	60,0	420	n. a.	380	n. a.	0,7	n. a.
Lettland	2,2	n. a.	5.100*	n. a.	k. A.	n. a.	232,9
Litauen	3,3	30	1.600	20	k. A.	1,0	48,6
Luxemburg	0,5	7	900	7	300	1,4	180,0
Malta	0,4	3	596	0	160	0,7	149,0
Niederlande	16,4	320	13.200	80	4.400	2,0	81,0
Norwegen	4,7	1.600	2.300	1.300	1.300	33,1	49,5
Österreich	8,3	50	10.100	50	k. A.	0,6	121,2
Polen	38,2	n. a.	58.400	n. a.	34.400	n. a.	89,4
Portugal	10,6	140	6.700	120	5.700	1,3	63,1
Rumänien	21,6	930	7.400	780	k. A.	4,3	34,3
Schweden	9,2	n. a.	6.500	n. a.	6.400	n. a.	70,7
Schweiz	7,7	30	n. a.	k. A.	n. a.	0,4	n. a.
Slowakei	5,4	130	2.500	40	2.100	2,4	47,1
Slowenien	2,0	210	2.700	210	k. A.	10,5	93,6
Spanien	45,8	1.520	22.600	1.500	13.900	3,3	49,4
Tschechien	10,4	70	6.700	70	3.700	0,7	64,6
Ungarn	10,3	k. A.	5.700	k. A.	4.600	k. A.	55,4
Zypern	0,8	n. a.	3.100*	n. a.	k. A.	n. a.	386,9

OM = Ombudsstelle; Parl. = Stelle beim Parlament; k. A. = keine Angabe; n. a. = nicht anwendbar (keine entsprechende Stelle); Werte gerundet; Bev. = Einwohner in Mio. nach Eurostat

\* Bei Ombudsstellen, die keine Angaben machten, wurde auf Daten für 2006 aus Kucsko-Stadlmayer (2008) zurückgegriffen.

\*\* In den Fällen, in denen die Zahl der Eingänge nicht bekannt ist, wurde mit der Zahl der bearbeiteten Eingaben gerechnet.

Quelle: nach Eurostat 2011a; Kucsko-Stadlmayer 2008; Nexus 2010; ergänzt durch eigene Recherchen, eigene Berechnung und Zusammenstellung

TAB. IV.14

## BÜRGERNÄHE DER PETITIONSSYSTEME DER OMBUDSSTELLEN

Land	diverse Optionen für Einreichung	Unterstützung bei Abfassung	Informationen im Verfahren	Mitwirkung am Verfahren	Öffentlichkeits- arbeit	Angebot im Web	Indikator	
							Ombuds- mann	Parlament
Polen	3	2	4	6	14	6	35	-
Bulgarien	3	2	4	2	14	8	33	28
Estland	2	2	3	4	10	12	33	-
Frankreich	3	2	3	-	16	8	32	7
Großbritannien	2	2	3	4	14	6	31	14
Slowakei	3	2	3	4	12	7	31	17
Spanien	3	2	4	4	8	10	31	6
Rumänien	3	2	3	6	12	4	30	22
Finnland	2	2	3	4	10	8	29	-
Luxemburg	3	2	3	2	10	8	28	17
Portugal	3	2	3	6	8	6	28	27
Österreich	3	2	3	2	12	5	27	14
Ungarn	2	2	2	2	12	7	27	10
Dänemark	2	2	3	4	10	4	25	-
Litauen	3	2	3	6	k.A.	10	24	32
Schweden	3	2	3	4	4	6	22	-
Malta	2	2	3	2	4	8	21	9
Niederlande	2	2	3	6	k.A.	6	19	13
Norwegen	3	2	3	4	k.A.	7	19	15
Tschechien	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	25

Maximale Punktzahl = 42; 25 bis 42 Punkte entsprechen einem hohen Grad an Bürgernähe des Petitionssystems, 15 bis 24 Punkte einem mittleren und 0 bis 12 Punkte einem niedrigen Grad. k.A. 0 keine Angabe. Im Fragebogen der tschechischen Ombudsstelle wurden die hier relevanten Fragen nicht beantwortet. Zur Berechnung des Indikators Anhang VII.1.3

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen, eigene Berechnung und Zusammenstellung

Im Vergleich zwischen den Ombudsstellen und den Petitionssystemen der Ersten Kammern eines Landes bezüglich der Bürgernähe liegt in jedem Fall (für den die nötigen Daten vorhanden sind) die Ombudsstelle vorne. Nur in Litauen verhält

es sich umgekehrt (Ombudsstelle 24 Punkte, Petitionsstelle 32). Über alle Länder hinweg erreichen die Ombudsstellen insgesamt einen hohen Grad an Bürgernähe (Mittelwert 27,6 Punkte), die Petitionsstellen der Parlamente dagegen nur einen mittleren Wert (Mittelwert 15,9 Punkte).

Unter den 19 Stellen, denen ein hoher Grad an Bürgernähe zugeschrieben wird, finden sich 14 Ombudsstellen und fünf parlamentarische Petitionsstellen. In der unteren Gruppe finden sich nur parlamentarische Petitionsstellen (Ungarn, Malta, Belgien, Griechenland, Schweiz, Spanien, Frankreich). Die fünf Petitionssysteme der Parlamente, die einen hohen Grad an Bürgernähe erreichen, zeigen, dass »Bürgernähe« kein Alleinstellungsmerkmal der Ombudsstellen ist.

Interessant ist die Frage nach den möglichen Gründen für den hohen Grad an »Bürgernähe«. Die Daten erlauben keine schlüssige Antwort. Zu vermuten ist, dass Ombudsstellen in manchen Ländern personell besser ausgestattet sind als die Petitionsstellen der Parlamente. Ihr Selbstverständnis als Dienstleistungseinrichtung für alle Bürger ist ausgeprägter, was sich z.B. darin zeigt, dass die formalen Erfordernisse für eine Beschwerde häufig niedriger und der zugelassene Personenkreis häufig weiter angesetzt ist als bei Parlamentsstellen.

#### ÖFFENTLICHKEIT IM VERGLEICH

In diesem Abschnitt geht es auch noch um Bürgernähe, speziell jedoch um die Frage, ob es Anzeichen einer Modernisierung des Petitionswesens bei den Ombudsstellen durch verstärkten Einbezug der Öffentlichkeit und Veränderungen im Beschwerdeverfahren in Richtung öffentlicher, elektronischer Petitionen gibt.

Festgestellt wurde bereits, dass die Ombudsstellen einen deutlichen Schwerpunkt bei individuellen Beschwerden zum Verwaltungshandeln haben und die Abhilfe bei individuellen Härtefällen und der Schutz persönlicher Rechte im Vordergrund stehen, während die Beteiligung der Bürger an der Politik über Petitionen eine vergleichsweise geringe Rolle spielt.

Diese Ausrichtung bedeutet jedoch keinen Verzicht auf Öffentlichkeit. Tabelle IV.15 zeigt die Ergebnisse der Erhebung zur Bedeutung von Öffentlichkeit bei den Ombudsstellen im Überblick. Aus dieser Übersicht folgt, dass die Ombudsstellen Bulgariens, Estlands, Norwegens, Österreichs und Ungarns besonders öffentlichkeitsorientiert sind.

Über die Veröffentlichung der Entscheide und teilweise auch der Petitionstexte stellen die Ombudsstellen Öffentlichkeit und Transparenz der Petitionsverfahren her.

Deutlich wird der starke Öffentlichkeitsbezug auch bei der Betrachtung der Internetfunktionalitäten (Tab. IV.16): alle Ombudsstellen sind mit einem eigenen Webauftritt in der Öffentlichkeit präsent (gegenüber etwa 50 % der Petitionsstellen bei den Parlamenten).

TAB. IV.15 ÖFFENTLICHKEIT IM BESCHWERDEVERFAHREN DER OMBUDSSTELLEN

Land	Veröff. von Entscheiden	Veröff. von Beschwerden	Gegenstand: Öff. Angelegenheiten	Anregungen zu Gesetzen	einzelne Petitionen im Plenum	Mitzeichnung/Sammelpetition	Öffentliche Onlinediskussion	Indikator
Norwegen	•	•	•	•	•	•	–	12
Bulgarien	•	–	•	•	•	•	(•)	10
Ungarn	•	•	•	•	–	P	–	9
Österreich	•	–	•	•	•	–	–	8
Estland	•	•	–	–	•	•	–	8
Frankreich	•	•	–	–	–	•	(•)	6
Litauen	•	•	–	–	–	•	(•)	6
Spanien	•	–	–	•	–	•	(•)	6
Finnland	•	–	•	•	–	–	–	6
Luxemburg	•	–	–	–	•	•	–	6
Malta	•	•	–	–	•	–	–	6
Polen	•	–	•	–	–	•	–	6
Slowakei	•	–	–	–	–	•+P	–	5
Dänemark	•	–	•	–	–	–	–	4
Großbritannien	•	–	–	–	–	•	–	4
Portugal	•	–	–	–	–	•	–	4
Schweden	•	–	–	–	–	•	–	4
Niederlande	•	–	–	–	–	–	–	2
Rumänien	•	–	–	–	–	–	–	2
Tschechien	k. A.	–	–	–	•	–	–	2
vorhanden	19	6	7	6	7	12	0	
nicht vorhanden		14	13	14	13	8	20	
Ausbau/Planung		–	–	–	–	2	–	

• = Kriterium erfüllt; P = Realisierung geplant; •+P = vorhanden und Ausbau geplant; – = Merkmal nicht vorhanden oder Vorhandensein nicht bekannt; k. A. = keine Angabe. Eingeklammerte Punkte stehen bei Bulgarien und Litauen für einfache Kommentarfunktionen, bei Frankreich und Spanien für eine aktuell nicht mehr angebotene Diskussionsmöglichkeit. Die Sortierung beruht auf einem einfachen Punkteschema, bei dem vorhandene Funktionen mit zwei und geplante Funktionen bzw. der geplante Ausbau bestehender Funktionen mit einem Punkt bewertet werden.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen, eigene Zusammenstellung

Werden weitere Kriterien herangezogen, ergibt sich ein differenziertes Bild dahingehend, dass bei den Ombudsstellen einiger Länder das Beschwerdeverfahren auch einen stärker öffentlich-politischen Charakter annehmen kann. In Bulgarien, Dänemark, Finnland, Norwegen, Polen, Österreich und Ungarn können auch öffentliche oder politische Angelegenheiten Gegenstand von Beschwerden sein. In Bulgarien, Finnland, Norwegen, Österreich, Spanien und Ungarn können Beschwerden auch Initiativen zur Gesetzgebung enthalten. In sieben Ländern können einzelne Beschwerden auch im Plenum des Parlaments debattiert werden. Das ist in Bulgarien, Estland, Luxemburg, Malta, Österreich, Norwegen und Tschechien vorgesehen.<sup>114</sup>

Auch die Möglichkeit, Sammelbeschwerden einzureichen bzw. Petitionen mitzuzeichnen, ist als Anzeichen zu werten, dass eine Beschwerde nicht nur ein individueller Akt eines Bürgers sein muss, sondern von anderen unterstützt werden kann. Die Angaben zur Möglichkeit von Sammelbeschwerden bei Ombudsstellen sind unvollständig. Definitiv ist nur von neun Ombudsstellen bekannt, dass solche Beschwerden möglich sind und vorkommen.<sup>115</sup>

Immerhin fünf Ombudsstellen bieten bereits die Möglichkeit, online mitzuzeichnen (Estland, Frankreich, Luxemburg, Polen, Spanien), und zwei Länder, die Slowakei und Ungarn, wollen diese Funktion künftig anbieten. Die Berücksichtigung dieser Funktion in den Webangeboten deutet darauf hin, dass dem Mitzeichnen eine praktische Bedeutung zukommt. Onlinediskussionen spielen gegenwärtig keine Rolle bei den Ombudsstellen. Anders als bei den parlamentarischen Petitionsverfahren, gibt es bei den Ombudsstellen in keinem Fall ein Quorum als Verfahrenselement.

Zu ergänzen ist, dass die Ombudsstellen nicht ausreichend als politischer Akteur gewürdigt werden, wenn der Blick nur auf den Einbezug und die Beteiligung der Öffentlichkeit gerichtet ist. In der Regel nehmen sie auch über Jahresberichte, Stellungnahmen an Ministerien und das Parlament Einfluss auf die Politik. In Norwegen, Österreich, Spanien und Ungarn können die Ombudsmänner etwa durch Sonderberichte Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen, in Estland und Norwegen kontrollieren sie z. B. die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze.

---

114 Bei den Petitionsstellen der Parlamente können einzelne Petitionen im Plenum in elf Fällen debattiert werden.

115 Für die Frage, ob bestimmte Beschwerden bei den Ombudsstellen in der Öffentlichkeit als *politisch* wahrgenommen werden, wäre es wichtig zu wissen, ob einzelne Beschwerden massiv unterstützt werden. Die Daten der Erhebung lassen keine zufriedenstellenden Aussagen zu. Die Befragung enthält nur einige generelle Angaben: Im jährlichen Durchschnitt über die Jahre 2006 bis 2009 gab es in Portugal ca. 12.500 Unterschriften auf 6.700 Petitionen, in der Slowakei 7.700 auf 2.500, in Spanien 75.000 auf 22.500. Laut Fragebogen sind in Luxemburg ca. 7 % aller Beschwerden Sammelbeschwerden und in Litauen 10 %. Für Großbritannien, Norwegen und Schweden ist nur bekannt, dass Sammelbeschwerden möglich sind.

### INTERNETANGEBOTE IM VERGLEICH

Die Betrachtung der E-Mail- und Internetfunktionalität der Ombudsstellen ergibt, dass *alle* Ombudsstellen ein relevantes Internetangebot aufweisen und die aus Finnland, Spanien, Bulgarien und Estland ein besonders umfangreiches Angebot unterhalten. Keine Ombudsstelle rangiert hier im unteren Segment (Tab. IV.16).

Alle Ombudsstellen bieten das Einreichen von Beschwerden per E-Mail an (in Norwegen geplant), erteilen den Petenten Auskunft per E-Mail während des Verfahrens und unterhalten eine eigenständige Website. Von den fünf Ombudsstellen, die derzeit noch kein Onlineformular für die Einreichung zur Verfügung stellen, haben Ungarn und Norwegen entsprechende Pläne.

Durchgängig werden die Entscheide im Internet veröffentlicht. Die Veröffentlichung der Petitionstexte, die gegebenenfalls anonymisiert werden, findet sich in Estland, Frankreich, Litauen, Malta, Norwegen und Ungarn. Die Website wird laut Fragebogen auch in den meisten Fällen (16 von 19) für die Öffentlichkeitsarbeit genutzt.

Eine Funktion für die Mitzeichnung von Petitionen im Webangebot ist in Spanien, Estland, Frankreich, Luxemburg und Polen schon realisiert und wird von den Ombudsstellen der Slowakei und Ungarns geplant. Die Diskussion von Beschwerden im Internet wird aktuell von keiner Stelle angeboten. Das Diskussionsforum, das die spanische Ombudseinrichtung zur Zeit der Befragung unterhielt, wurde im Zuge eines neuen Aufbaus des Webangebots eingestellt (Mitteilung des spanischen Ombudsmanns vom 6.9.2011), ebenso wie das Diskussionsangebot »Le Médiateur & vous« des französischen Ombudsmanns. In Bulgarien und Litauen wird immerhin eine einfache Kommentarfunktion angeboten, die aber nicht als Plattform für die öffentliche Diskussion von Beschwerden verstanden werden kann (Nexus 2010, S.236).

Im Vergleich von E-Mail- und Internetfunktionalität bei den Ombudsstellen einerseits und den Petitionssystemen der Ersten Kammern eines Landes andererseits, erreicht die Gruppe der Ombudsstellen im Durchschnitt 14,6 Punkte, während die Gruppe der Petitionsstellen der Parlamente nur einen Wert von 8,4 erreicht. Unter den sieben Eingabestellen, denen ein hoher Grad an E-Mail- und Internetfunktionalität zugemessen wird, befinden sich vier Ombudsstellen (Finnland, Spanien, Bulgarien, Estland) und drei parlamentarische Petitionsstellen (Deutschland, Litauen, Portugal). In der Gruppe mit einem nur geringfügigen Internetangebot befinden sich keine Ombudsstellen, sondern nur parlamentarische Petitionsstellen. Dennoch gilt: Wo die Petitionsstellen der Parlamente bewusst auf Modernisierung (auch) durch Webangebote setzen, stehen sie nach Umfang und Funktionalität den Ombudsstellen in nichts nach.

TAB. IV.16 E-MAIL- UND INTERNETFUNKTIONALITÄT DER OMBUDSSTELLEN

Land	Einreichen per E-Mail	Informationen per E-Mail im Verfahren	Internetangebot	Öffentlichkeitsarbeit im Internet	Petitionen und/oder Entschiede im Internet	Einreichen per Onlineformular	Mitzeichnungsfunktion	öffentliche Diskussion zu Petitionen	Indikator	
									Ombudsmann	Parlament
Finnland	•	•	•	•	•	•	–	–	21	–
Spanien	•	•	•	•	•	•	•	(•)	20	2
Bulgarien	•	•	•	•	•	•	–	(•)	17	6
Estland	•	•	•	•	•	•	•	–	17	–
Frankreich	•	•	•	•	•	•	•	(•)	16	0
Litauen	•	•	•	–	•	•	–	(•)	16	20
Luxemburg	•	•	•	•	•	•	•	–	16	14
Malta	•	•	•	•	•	•	–	–	15	4
Polen	•	•+P	•	•	•	•	•	–	15	–
Schweden	•	•	•	•	•	•	–	–	15	–
Slowakei	•	•	•	•	•	•	P	–	14	11
Ungarn	•	•	•	•	•	P	P	–	14	4
Dänemark	•	•	•	•	•+P	–	–	–	13	–
Österreich	•	•	•	•	•	•	–	–	13	16
Portugal	•	•	•	•	•+P	•	–	–	13	21
Großbritannien	•	•	•	•	•	–	–	–	12	11
Niederlande	•	•	•	–	•	•	–	–	11	13
Rumänien	•	•	•	•	•	–	–	–	11	10
Norwegen	P	•	•	–	•	P	–	–	10	7
vorhanden	18	19	19	16	19	14	5	0		
Ausbau	–	1	–	–	2	–	–			
nicht vorhanden	1	–	–	3	–	5	14	19		
Aufbau	1	–	–	–	–	2	2	–		
Ombudsstellen	19	19	19	19	19	19	19	19		

• = vorhanden; – = nicht vorhanden; P = Planung; •+P = vorhanden und Ausbau geplant; (•) = einfache Kommentarfunktionen (Bulgarien und Litauen), nicht mehr angebotene Diskussionsfunktion (Frankreich und Spanien). Maximale Punktzahl = 25; 17 bis 25 Punkte entsprechen einem umfangreichen, 9 bis 16 einem relevanten und 0 bis 8 Punkte einem sehr geringen oder gar keinem IKT-Einsatz. Im Fragebogen der tschechischen Ombudsstelle wurden diese Fragen nicht beantwortet. Zur Berechnung des Indikators Anhang VII.1.3.

Quelle: Nexus 2010, eigene Recherchen, Berechnung und Zusammenstellung

Wie bereits bemerkt, spielen öffentliche Onlinediskussionen derzeit bei den Ombudsstellen keine Rolle. Dennoch bleibt eine Betrachtung des früheren Diskussionsangebots »Le Médiateur & vous« der französischen Ombudsstelle, das im Februar 2010 eingerichtet wurde, noch interessant – auch wenn es im Zuge der Reform des französischen Ombudswesens 2011 eingestellt wurde.<sup>116</sup>

Während über die offizielle Homepage des »Médiateur de la République« Beschwerden eingereicht werden konnten und Entscheide nachzulesen waren, diente die zweite Website »Le Médiateur & vous« ausschließlich der Kommunikation mit den Bürgern (Médiateur de la République 2010). Es handelte sich dabei um ein Onlineangebot zwischen Diskussionsforum und sozialem Netzwerk, das allen Internetnutzern offen stand – für die aktive Teilnahme war allerdings eine Anmeldung erforderlich. Inhaltlich ging es um Bürger- und Menschenrechte, diesbezügliche Mängel im Recht und entsprechende Reformvorschläge. Es ging ausdrücklich nicht um die Diskussion einer konkreten, bereits eingereichten Beschwerde.

Ein zur Diskussion gestelltes Problem wurde zunächst mit anderen Nutzern diskutiert. Etwa 30 für unterschiedliche Fachgebiete zuständige und den Teilnehmern bekannte Experten, beobachteten die Diskussionen und schalteten sich gegebenenfalls ein. Bei Interesse brachte auch der Ombudsmann sich ein oder machte sich gegebenenfalls auch das Ergebnis einer Diskussion zu eigen und wurde initiativ, indem er sich mit einem Verbesserungsvorschlag an die zuständigen Behörden wandte. Eine andere Variante bestand darin, dass die Experten oder der Ombudsmann auf Einrichtungen hinwiesen, die den Betroffenen bei ihren Anliegen weiterhelfen könnten – und das konnte auch der Ratschlag sein, beim Ombudsmann eine Beschwerde einzureichen.

Im ersten halben Jahr des Bestehens des Angebots hatte sich der »Médiateur de la République« mehr als 100-mal eingeschaltet. Laut Angaben der Ombudsstelle sind durch diese Diskussionen zahlreiche Fälle von Fehlverhalten von Behörden aufgedeckt worden und dutzende Reformvorschläge entstanden. Für den Bürgerbeauftragten und seine Dienststellen sei die Plattform ein echtes Arbeitsmittel geworden, mit dem Ungleichheiten erkannt und ein Barometer für die Bürgerrechte gewonnen wurde (Mitteilung der Abteilung für internationale Angelegenheiten des Ombudsmannes 8.11.2010).

»Le Médiateur & vous« war als innovative Form eines Diskussionsforums im Zusammenhang mit Beschwerden gedacht, das sich dadurch auszeichnete, dass es zeitlich im Vorfeld einer konkreten Eingabe lag, getrennt von der offiziellen

---

116 Seit dem 29. März 2011 gibt es in Frankreich einen »Défenseur des Droits«, der unter einem Dach die früher getrennten Aufgaben des »Médiateur de la République«, des »Défenseur des enfants«, der »Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité« (HALDE) und der »Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité« (CNDS) versammelt.

Website eigenständig angeboten wurde und durch die Einbindung von Experten und des Ombudsmannes attraktiv war. Das Angebot war nie als E-Petitionsplattform gedacht, sondern bewusst als ein eigenständiges partizipatives Element im Beschwerdesystem. Man könnte darin eine konzeptionelle Alternative zu den Foren der Petitionsplattform des Deutschen Bundestages sehen.

---

## FAZIT

## 3.

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

Das Petitions- und Beschwerdewesen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist von einer bemerkenswerten Dynamik gekennzeichnet. Zu der Dynamik haben selbstverständlich die Demokratisierungsprozesse in Mittel- und Südosteuropa beigetragen, die in den meisten dieser Länder zur Einrichtung von Ombuds- und Petitionsstellen beim Parlament geführt haben. Auch in weiteren acht Mitgliedstaaten der EU wurden noch nach 1980 neue Ombudsstellen gegründet – zuletzt in Luxemburg 2003. Neue Petitionsstellen wurden in einigen Ländern auch auf regionaler und lokaler Ebene eingeführt. Das Potenzial der Informations- und Kommunikationstechnik, insbesondere des Internets, wird zunehmend genutzt. Alle Ombudsstellen verfügen heute über ein umfangreiches Internetangebot. Das ist bei den Petitionsstellen der Parlamente noch nicht selbstverständlich und wird auch nicht von allen Petitionsstellen angestrebt.

---

## KONSTELLATIONEN DER MODERNISIERUNG

## 3.1

Die bei den Parlamenten angesiedelten Petitionssysteme sind historisch gewachsen. Mit einigem Recht lässt sich behaupten, dass jedes dieser Petitionssysteme einen Sonderfall darstellt. Dennoch lassen sich auch Gruppen mit typischen Gemeinsamkeiten identifizieren. Schon auf den ersten Blick lassen sich drei Konstellationen unterscheiden: eine, bei der sowohl das Parlament Petitionen entgegennimmt und bearbeitet als auch eine Ombudsstelle. Das trifft auf 19 der 29 untersuchten Länder zu. Unter den von diesem Muster abweichenden zehn Ländern finden sich drei (Deutschland, Italien und die Schweiz), die keine Ombudsstelle auf der gesamtstaatlichen Ebene kennen und sieben Länder, in denen das Parlament keine Petitionen bearbeitet, sondern allein ein nationaler Ombudsmann installiert ist. Dieses Modell findet sich in skandinavischen und baltischen Ländern sowie in Irland und Zypern.

Der Frage, ob sich das Petitionswesen in postdiktatorischen Staaten von dem der anderen Staaten der EU unterscheidet, lag die Annahme zugrunde, dass sich die Erfahrungen mit staatlicher Willkür und mangelnder Rechtsstaatlichkeit in einer vergleichsweise hohen formalen Verbindlichkeit der Verfahren und das mangelnde Vertrauen in das politische System in besonderen Anstrengungen niederschlagen könnten, das Petitionsverfahren bürgernah auszugestalten. Die Analyse konnte die Vermutungen bestätigen.

Eine zentrale Frage lautet, was eigentlich die als Protagonisten der Modernisierung identifizierten parlamentarischen Petitionssysteme – in Bulgarien, Deutschland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Portugal und Tschechien – gemeinsam haben. Daran schließt sich die Frage an, was die parlamentarischen Petitionssysteme, die einen vergleichsweise geringen Grad an Bürgernähe aufweisen und die keine Modernisierung des Petitionswesens anstreben – darunter die in Frankreich, Spanien, Belgien, Schweiz, Malta –, gemeinsam haben könnten. Im Ergebnis lassen sich zwar für jeden Einzelfall Gründe finden, doch führen diese nicht zu einer Typologie.<sup>117</sup>

Selbst die naheliegende These, dass »gute« Demokratien auf ein ebenso »gutes« Petitionswesen achten, kann ohne Analyse der Gesamtkonstellation weder bejaht noch verneint werden. Denn ohne die Leistungsfähigkeit der Ombudsstellen, konkurrierender Petitionsstellen auf gesamtstaatlicher Ebene, direktdemokratischer Verfahren, der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Beschwerdemöglichkeiten unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene einzubeziehen, können die relative Bedeutung der parlamentarischen Petitionsstellen und die erforderliche Qualität ihrer Beschwerdeverfahren nicht abschließend beurteilt werden.

Nur Folgendes lässt sich sagen: Der Vergleich der parlamentarischen Petitionssysteme legt die Annahme nahe, dass Petitionssysteme mit einem spezialisierten Petitionsausschuss im Durchschnitt eher ein bürgernahes Petitionssystem betreiben und auch stärker dazu tendieren, die Öffentlichkeit – nicht nur durch das Internet – einzubinden. Petitionssysteme ohne Petitionsausschuss, und insbesondere auch die Parlamente ohne Petitionsausschuss mit Abgeordnetenfilter, sind in dieser Hinsicht deutlich weniger aktiv. Zu diesem Unterschied mag beitragen, dass Petitionssysteme mit Petitionsausschuss bereits durch diese Organisationsform tendenziell handlungsfähiger und durchsetzungsstärker sein können. Gegenbeispiele zeigen indes, dass hier kein deterministischer Zusammenhang

---

117 Um dies für einige weniger bürgernahe Petitionsstellen kurz anzudeuten: Die Präsidialdemokratie in Frankreich, das »Westminster-Modell« in Malta, das durch direktdemokratische Verfahren geprägte föderale Staatswesen der Schweiz, Sprachgemeinschaften und Autonomiebestrebungen in Belgien und Spanien und die Bedeutung der Regionen mögen das Ausbleiben entschiedener Modernisierungsanstrengungen des Petitionswesens erklären helfen, auf einen Nenner zu bringen sind die Gründe nicht.

vorliegt und die Zugehörigkeit zu einem der Verfahrenstypen prinzipiell weder Garant noch Hindernis für ein modernes bürgernahes Petitionssystem ist.

Des Weiteren lässt sich die Hypothese aufstellen, dass Petitionssysteme, bei denen die Mitwirkung und der Einbezug der Öffentlichkeit Routine sind, etwa weil Sammelpetitionen mit vielen Unterstützern häufiger vorkommen, weil bereits Quoren eingeführt wurden, deren Erreichen mit einer öffentlichen Behandlung von Petitionen verbunden ist, oder weil die Behandlung einzelner Petitionen in öffentlichen Plenarsitzungen des Parlaments vorgesehen ist, eher geneigt sind, ihr Angebot für die Beteiligung der Bürger durch E-Petitionssysteme im Internet auszuweiten, als die restlichen Stellen.

Außerdem lässt sich formulieren, dass die Petitionsstellen, die bereit sind oder waren, Petitionen durch die Einführung von Quoren zu »politisieren«, auch eher geneigt sind, ein umfangreiches Internetangebot aufzubauen. Betrachtet man auf der einen Seite die sieben Petitionssysteme, die durch ein Quorum den politischen Willen signalisieren (Deutschland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Portugal, Slowakei und Tschechien), die massenhafte Beteiligung an Petitionen attraktiv zu machen, und auf der anderen Seite die sieben Petitionssysteme mit den höchsten Werten bei den Internetangeboten (Deutschland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Tschechien), dann wird die große Überschneidung deutlich (Tab. IV.6 und Tab. IV.7).

Der Vergleich der Petitionsstellen mit den Ombudsstellen zeigt, dass Letztere wesentlich homogener sind. Der Schutz individueller Rechte und die Bearbeitung von Beschwerden zum Verwaltungshandeln stehen im Vordergrund. Die konkrete Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens unterscheidet sich bei den verschiedenen Ombudsstellen nur in Details. Die Unterschiede zwischen den Ombudsstellen liegen eher bei zusätzlichen Funktionen, die sie erfüllen (z. B. Aufgaben der Schlichtung, Expertisen im Gesetzgebungsprozess).

Wo immer es ein Petitionswesen bei der Ersten Kammer *und* einer Ombudsstelle gibt, liegt das Petitionsniveau der Ombudsstelle höher. Keine der parlamentarischen Petitionsstellen kommt über 50 Eingaben pro 100.000 Einwohner und Jahr, während etwa zwei Drittel der Ombudsstellen darüber liegen. Alle Ombudsstellen weisen einen hohen oder mittleren Grad an Bürgernähe auf. Im direkten Vergleich zwischen der Bürgernähe der Ombudsstelle und des Petitionssystems der Ersten Kammer eines Landes liegt in jedem Fall (mit Ausnahme Litauens) die Ombudsstelle vorne. Ein hoher Grad an Bürgernähe ist selbstverständlich auch bei entsprechendem politischem Willen von den Petitionssystemen der Parlamente zu erreichen – und fünf dieser Systeme, die als sehr bürgernah eingestuft wurden, bestätigen das.

Dass Beschwerden an die Ombudsstellen im Vergleich zu den an das Parlament gerichteten Petitionen nicht so häufig öffentliche Anliegen zum Inhalt haben und

dass der Einbezug der Öffentlichkeit eher selten angestrebt wird, sollte nicht darüber hinweg täuschen, dass mehr Öffentlichkeit durchaus ein Thema bei den Ombudsstellen ist. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sich die politische Bedeutung der Ombudsstellen häufig in zusätzlichen Möglichkeiten der Einflussnahme auf Legislative und Exekutive zeigt.

---

## MODERNISIERUNG DURCH INFORMATIONSTECHNIK

### 3.2

E-Mail-Austausch zwischen Petenten und Petitionsstellen gehört schon heute zum Alltag im Petitionswesen. Das lässt sich von den Webangeboten nicht sagen. Lediglich zehn von 21 Petitionsstellen gaben an, über eine eigene Internetseite zu verfügen. Bei vielen Petitionsstellen besteht derzeit kein oder nur geringes Interesse am Aufbau von Internetangeboten. Das Gesamtbild wird sich etwas verändern, wenn Litauen, Luxemburg und Portugal ihre diesbezüglichen Pläne umsetzen. Ein System für öffentliche E-Petitionen auf gesamtstaatlicher Ebene wie in Deutschland gibt es anderswo nicht. Die Planungen in den drei angesprochenen Ländern gehen in diese Richtung und sind daher hochinteressant.

Alle Ombudsstellen verfügen über ein umfangreiches oder sehr umfangreiches Internetangebot. Was bei den Petitionsstellen der Parlamente noch nicht selbstverständlich ist, oder auch gar nicht angestrebt wird, ist hier Standard.

Was das Mitzeichnen oder das Diskutieren von Petitionen im Internet angeht, scheinen die Petitionsstellen der Parlamente aktiver zu sein. Es ist zu vermuten, dass viele Ombudsstellen wegen ihrer Schwerpunktsetzung bei individuellen Beschwerden öffentliche Diskussionen von Beschwerden nicht unbedingt als Verbesserung ihres Angebots ansehen würden. Die französische Ombudsstelle zeigte mit ihrem (inzwischen eingestellten) Dienst »Le Médiateur & vous«, wie ein erweitertes interaktives Angebot bei einer Ombudsstelle aussehen könnte – ein Modell, das auch für Petitionsstellen der Parlamente interessant sein kann.

---

## DAS DEUTSCHE PETITIONSSYSTEM IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH

### 3.3

Generell weist das parlamentarische Petitionswesen in Europa so viele nationale Besonderheiten auf, dass von einem dominierenden Modell nicht gesprochen werden kann. Die Ausführungen haben gezeigt, dass in der Tat die Petitionsstellen der Parlamente – im Gegensatz zu den Ombudsstellen – relativ uneinheitlich ausgestaltet sind. Deutschland ist eines der wenigen Länder, das ohne parlamentarischen Ombudsmann auskommt (ebenso Italien und die Schweiz). Es ist auch eines von wenigen Ländern, das ein Quorum in das Petitionsverfahren eingeführt hat. Dass persönliche Beschwerden *und* politische Anliegen wie in Deutschland

zum Aufgabenspektrum einer Petitionsstelle gehören, ist keine Seltenheit. Die Mehrheit der befragten Petitionsstellen bearbeiten sowohl Eingaben im Sinne der »res publica« als auch der »res privata«.

In puncto Petitionsintensität liegt das Petitionssystem des Bundestages auf einem der oberen Plätze im Vergleich zu den Petitionssystemen anderer Parlamente. Bezieht man auch die Ombudsstellen in den Vergleich ein, was gerade im Fall Deutschlands naheliegt, da es ja keinen komplementären allgemeinzuständigen parlamentarischen Ombudsmann gibt, liegt Deutschland eher im unteren Mittelfeld.

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

Auf der gesamtstaatlichen Ebene ragt das System Öffentlicher E-Petitionen des Bundestages innerhalb der EU heraus. Von den Ländern, die ihr Internetangebot erweitern wollen, orientiert sich Luxemburg explizit am E-Petitionssystem des Bundestages.

Mit Blick auf elektronische Petitionssysteme ist mittelfristig mit Petenten zu rechnen, die erwarten, den Stand ihres Petitionsverfahrens online zu erfahren, so wie man sich heute im Internet informiert, in welchem Stadium die Lieferung einer Ware ist. In den Planungen des litauischen Parlaments wird solch einer Erwartung bereits Rechnung getragen. Es wird in Aussicht gestellt, dass die Nutzer des Systems den Fortgang des Verfahrens mitverfolgen und sich über den jeweiligen Stand informieren können (durch Hol- und Bringdienste), und es möglich sein soll, Petitionen zu überarbeiten, zu ergänzen oder auch zurückzuziehen. Das hier aufscheinende informationstechnische Ideal, das auf das Petitionssystem übertragen wird, ist an durchgängiger Nutzereinbindung, Flexibilität und Reversibilität orientiert. Ob damit auch ein angemessenes Leitbild für die Weiterentwicklung des deutschen E-Petitionssystems gegeben ist, wäre zu prüfen.

Eine verstärkte Kommunikation der Petitionsstellen, die E-Petitionssysteme neu aufbauen oder ihre bestehenden Angebote ausbauen, erscheint sinnvoll. In den Erfahrungsaustausch einbezogen werden sollten unbedingt auch die Ombudseinrichtungen mit weitentwickelten Webangeboten und die sich herausbildende internationale Petitionsforschung.

---

## GESTALTUNGS- UND ENTWICKLUNGSOPTIONEN V.

In diesem abschließenden Kapitel werden Gestaltungs- und weiter gehende Entwicklungsoptionen für die 2005 eingeleitete Reform des Petitionswesens des Deutschen Bundestages erörtert. Bezogen auf die Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages werden einige Verbesserungsmöglichkeiten vorgestellt, mit denen bestehende Mängel und Probleme reduziert und vorhandene Stärken ausgebaut werden könnten (Kap. V.1). Anschließend werden drei Entwicklungsoptionen diskutiert, die über das bestehende Verfahren der Öffentlichen Petitionen hinausreichen (Kap. V.2). Abschließend wird auf weitere Forschungsperspektiven eingegangen (Kap. V.3).

---

### ÖFFENTLICHE PETITIONEN DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES WEITER VERBESSERN 1.

Auf Basis der in diesem Bericht vorgelegten Analysen werden im Folgenden Ansatzpunkte für eine Verbesserung des derzeitigen Verfahrens und Systems Öffentlicher Petitionen identifiziert und Optionen der Weiterentwicklung diskutiert. Diese Vorschläge beziehen sich in erster Linie auf den Deutschen Bundestag, seinen Petitionsausschuss und das gegenwärtige Petitionsverfahren, können aber auch für andere Parlamente von Interesse sein, die ihr Petitionssystem modernisieren.<sup>118</sup>

Bei der Entwicklung der folgenden Vorschläge standen vier Leitprinzipien Pate:

- › Sinn und Zweck der einzelnen Schritte des Petitionsverfahrens sollten möglichst eindeutig und gut verständlich beschrieben werden.
- › Den Petenten sollten weitgehende Mitwirkungsmöglichkeiten im Verfahren eingeräumt werden.
- › Öffentliche und nichtöffentliche Petitionen sollten prinzipiell gleich behandelt werden.
- › Verfahrensschritte, die nur über das Internet möglich sind, sollten möglichst vermieden werden.

Diese Vorschläge skizzieren Möglichkeiten der sukzessiven Verbesserung des bestehenden Verfahrens. Sie wollen Wege aufzeigen, die Attraktivität des Petitionssystems des Deutschen Bundestages zu erhöhen. Drei darüber hinausgehende Entwicklungsoptionen werden mit ihren Vor- und Nachteilen in Kapitel V.2 dargestellt.

---

<sup>118</sup> Vgl. hierzu auch mit eigenen Akzenten Zebralog (2011d).

Für den pragmatischen Weg schrittweiser Verbesserungen spricht, dass der Bundestag, trotz aller vorhandenen Friktionen, innerhalb von sieben Jahren ein eingespieltes Verfahren für die Öffentlichen Petitionen entwickelt und immer wieder verbessert hat, das stark genutzt sowie öffentlich wahrgenommen wird und auch im internationalen Vergleich einen beachtlichen Modernisierungsgrad aufweist.<sup>119</sup>

Im gegebenen Rahmen ist die Öffentliche Petition zwar ein herausgehobenes »Premium-«, bleibt aber trotzdem ein »Nischenangebot«.

---

## ZULASSUNGSVERFAHREN REFORMIEREN

### 1.1

Der geringe Anteil zugelassener an den eingereichten Öffentlichen Petitionen wird unter den Petenten wie in der Öffentlichkeit kritisch diskutiert. Die meisten befragten Petenten wünschen sich mehr veröffentlichte Petitionen als bisher (Kap. II.2.5). Welche Möglichkeiten bieten sich an, mit dieser großen Nachfrage umzugehen?

Ein Lösungsansatz wäre, den Petenten weitgehend die Entscheidung über die Veröffentlichung einer Petition zu überlassen. Da diese Vorgehensweise das gegenwärtige Modell, in dem die Öffentliche Petition als die Ausnahme von der Regel der nichtöffentlichen Petitionen konzipiert ist, sprengen würde, wird darauf erst in Kapitel V.2.1 weiter eingegangen. Im Folgenden geht es um die Vor- und Nachteile anderer Selektionsverfahren zwischen Öffentlichen und nichtöffentlichen Petitionen.

### GEGENWÄRTIGES AUSWAHLVERFAHREN TRANSPARENTER GESTALTEN

Im gegenwärtigen Verfahren (Kap. II.2.5) entscheidet der Petitionsausschuss in einem gesonderten Verfahren über die Zulassung Öffentlicher Petitionen. Danach ist die eingereichte Petition als Öffentliche Petition »geeignet«, wenn sie einem Kriterienkatalog entspricht, der einige relativ unbestimmte und breit auslegbare Kriterien enthält. Diesen Katalog zu überarbeiten und die Gründe der Entscheidung für Zulassung oder Ablehnung als Öffentliche Petition den Petenten möglichst nachvollziehbar mitzuteilen, würde zur Transparenz des Verfahrens beitragen.

Da unter den nichtzugelassenen Öffentlichen Petitionen viele sind, zu denen bereits sachgleiche Petitionen vorliegen, eine Prüfung auf bereits sachgleich vorlie-

---

<sup>119</sup> Auf Einzelfragen der an Zielen der Funktionstauglichkeit, Benutzungsfreundlichkeit und Barrierefreiheit orientierten Softwareentwicklung für die E-Petitionsplattform wird im Folgenden nicht eingegangen (hierzu u. a. ifib 2009; Zebalog 2009). In der im September 2012 vom Deutschen Bundestag freigegebenen Neuentwicklung der Petitionssoftware sind einige der Vorschläge des TAB und seiner Gutachter eingeflossen.

gende Petitionen durch den Petenten im gegenwärtigen System aber kaum möglich ist, könnte eine bessere Suchfunktion nach thematisch ähnlichen Petitionen helfen, die vor dem Einreichen einer Petition genutzt werden könnte. In weiteren Ausbaustufen der neuen Petitionssoftware ist eine solche Ähnlichkeitssuche vorgesehen (Kap. II.2.2). Die Erwartungen diesbezüglich sollten aber nicht zu hochgesteckt werden, denn der automatische Vergleich von Texten auf semantische Ähnlichkeit ist sehr anspruchsvoll. Außerdem stellt sich das schwer lösbare Problem, wie die nichtöffentlichen Petitionen in diese Überprüfung einbezogen werden könnten.

Die Problematik der geringen Zulassungsrate könnte auch dadurch entschärft werden, dass Petitionen, die vom Petitionsausschuss als sachgleich eingestuft werden, trotzdem als Ergänzung zu einer bereits vorhandenen »Leitpetition« veröffentlicht werden.

### ALTERNATIVE AUSWAHLVERFAHREN

Eine vielleicht zunächst ungewöhnlich erscheinende, aber durchaus erwägenswerte Alternative für die Begrenzung der Anzahl Öffentlicher Petitionen wäre die Zufallsauswahl (Losverfahren). Man könnte z. B. eine maximale Anzahl an Petitionen festlegen, die wöchentlich veröffentlicht wird. Würden die eingereichten Petitionen diese Quote übersteigen, käme eine Zufallsauswahl zum Einsatz.

Als Vorteil der Zufallsauswahl gegenüber den anderen Auswahlverfahren kann angeführt werden, dass jede Petition die gleiche Chance hat, veröffentlicht zu werden. Das Losverfahren bezieht seine wesentliche Legitimation aus diesem Prinzip der Chancengleichheit.<sup>120</sup>

Der Nachteil dieses Verfahrens läge darin, dass durch das Los auch Petitionen ausgewählt würden, die für Politik und Öffentlichkeit weniger interessant wären, während andere von größerem öffentlichem Interesse nichtöffentlich blieben.

Dem Nachteil der inhaltlich geringen Relevanz einer Petition für die Öffentlichkeit könnte man dadurch begegnen, dass der Petitionsausschuss selbst von Fall zu Fall darüber entscheidet, welche Petitionen er veröffentlichen will.<sup>121</sup> Er würde dabei seine Interessen an der Veröffentlichung einer Petition zur Richtschnur einer solchen Entscheidung machen. Wenn er gegenwärtig Petitionen in öffentlicher Ausschusssitzung behandelt, die nicht das Quorum von 50.000 erreicht haben, verfährt er (implizit) bereits nach diesem Prinzip.

Beim bisherigen Verfahren entscheidet der Petitionsausschuss formal danach, ob eine Eingabe seinem Kriterienkatalog für die Zulassung entspricht. Der einrei-

---

120 Zur Bedeutung des Faktors Zufall in modernen Demokratien sowie zur »aleatorischen Demokratietheorie« z. B. Buchstein (2009).

121 Ähnliche Überlegungen in Riehm et al. 2009a, S. 250 f.

chende Petent wird in der Regel erwarten, dass seine Petition den vorgegebenen Kriterien entspricht, rechnet mit der Veröffentlichung und wird in vielen Fällen enttäuscht. Bei dem hier skizzierten Verfahren wäre allein das Interesse des Petitionsausschusses am Thema der Petition das leitende Kriterium. Eine Einreichung als Öffentliche Petition für die Bürgerinnen und Bürger wäre gar nicht mehr vorgesehen. Der Charakter der »freiwilligen Leistung«, den die Öffentliche Petition gegenwärtig schon hat, käme noch deutlicher zum Tragen.

Da der Petitionsausschuss sein explizites Interesse an einer öffentlichen Behandlung einer Petition formulieren müsste, könnte es in der Folge zu einer von vielen Bürgern und Petenten gewünschten Kommunikation mit der Politik kommen. Es wäre vorstellbar, dass der Petitionsausschuss für das zu einer Petition zu eröffnende Onlineforum Leitfragen vorgibt, die er für seine Meinungsbildung für zentral hält und an denen sich die Diskutanten orientieren könnten. Auf diese Weise würden die Onlineforen stärker in das Petitionsverfahren integriert.

Diese bundestagsgesteuerte, thematische Auswahl entspräche im Übrigen einer gängigen Praxis der Ausschüsse des Bundestages bei der Durchführung von Expertenanhörungen zu Gesetzesvorhaben oder sonstigen interessierenden Themen. Trotzdem müsste man damit rechnen, dass der Petitionsausschuss mit dem Vorwurf konfrontiert würde, dass er nur diejenigen Petitionen veröffentlicht und zur Diskussion stellt, die ihm genehm sind. Diesen Vorwurf könnte man entkräften, indem man durch die Einführung von Quoren bei der Beschlussfassung im Ausschuss auch Minderheiten das Recht auf Auswahl öffentlicher Petitionen einräumen würde.

---

## REGELUNGEN DER MITZEICHNUNG VERBESSERN

## 1.2

### MITZEICHNUNGSFRISTEN ANGLEICHEN

Bis Ende 2011 galt eine Frist von drei Wochen für die Erreichung des Quorums und von sechs Wochen für das Onlinemitzeichnen und die Diskussionsforen. Seit 1.1.2012 sehen die überarbeiteten »Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden« (Ziffer 8.2.1) und die »Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen« (Ziffer 8) eine *einheitliche* Frist von vier Wochen für die Onlinemitzeichnung, die Erreichung des Quorums und die Onlinediskussion vor (Kap. II.2.2.6). Damit wurde eine Quelle für Missverständnisse und Kritik beseitigt, die im Rückblick nur als ein redaktionelles Versehen gewertet werden können.

### FRISTEN DER MITZEICHNUNG

Alternativ zu einer festen Vorgabe einer Frist könnte man erwägen, ob der Petent selbst über den Starttermin einer Öffentlichen Petition, ihre Mitzeichnungs-

dauer sowie die Laufzeit der öffentlichen Diskussion – in gewissen Grenzen – entscheiden sollte.<sup>122</sup> Dies würde die Öffentlichen Petitionen mit den herkömmlichen Sammel- und Massenpetitionen gleichstellen, da bei Letzteren die Petenten Beginn und Ende ihrer »Kampagne« zur Unterstützung ihrer Petition selbst bestimmen können. Der Beginn der Mitzeichnungsfrist einer Öffentlichen Petition wird den Petenten gegenwärtig oft sehr kurzfristig mitgeteilt, sodass gegebenenfalls für »Werbemaßnahmen« zur Mitzeichnung einige Tage verloren gehen, was bei insgesamt 28 Tagen für die Mitzeichnung durchaus von Bedeutung sein kann. Wenn die Petenten auch die Dauer der Mitzeichnung selbst bestimmen können (z. B. bis zur maximalen Grenze eines halben Jahres), dann können sie selbst eine Abwägung vornehmen zwischen der erwarteten Dauer des gesamten Verfahrens und den Mobilisierungsmöglichkeiten. Dabei mag es durchaus Petenten geben, die eine sehr kurze Mitzeichnungsfrist angeben, da es ihnen auf eine breite Unterstützung gar nicht ankommt und ihnen eine möglichst zügige Bearbeitung wichtiger ist.

#### UNTERSCHIEDLICHE MÖGLICHKEITEN DER MITZEICHNUNG AKTIV ANBIETEN

Mitzeichnungen für Öffentliche Petitionen waren bisher »offiziell« nur über die E-Petitionsplattform des Bundestages zugelassen. Es wurde aber geduldet, dass für Öffentliche Petitionen auch Unterschriften per Fax übermittelt oder herkömmlich gesammelte Unterschriftenlisten eingereicht werden können. Diese begrüßenswerte Praxis wurde mit der neuen E-Petitionsplattform, die im September 2012 freigeschaltet wurde, auch offiziell. Der entsprechende Hilfetext lautet nun: »Kann das Quorum nur über Onlinemitzeichner erreicht werden? Zu jeder Petition können – unabhängig davon, ob sie online veröffentlicht ist oder nicht – auch Unterschriftenlisten per Post oder Fax eingereicht werden. Voraussetzung dafür ist, dass neben der Unterschrift auch Nach- und Vorname in leserlicher Form sowie die Adresse der Unterstützer zu entnehmen ist. Nicht möglich ist es, online gesammelte Unterschriften, beispielsweise von anderen Petitionsportalen, einzureichen« (<https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.???rubrik.quorumonline.html>, 28.11.2012).

Mitzeichnungen über Mobiltelefone (SMS oder spezielle Mitzeichnungs-Apps auf Smartphones) und soziale Netzwerke sollten ebenfalls erwogen werden. Bei der Anzeige der aktuell erreichten Zahl der Mitzeichnungen werden gegenwärtig nur die elektronisch gesammelten Mitzeichnungen angegeben. Es wäre wichtig, dass auch die Anzahl der sonstigen per Fax oder auf Papier eingegangenen Mitzeichnungen einbezogen würden.

---

122 Solche Regelungen gibt es beispielsweise beim aktuellen E-Petitionssystem der britischen Regierung, bei der man zwischen 3, 6, 9 und 12 Monaten für die Mitzeichnung wählen kann und beim schottischen Petitionssystem, bei dem der Petent das Enddatum für die Onlinemitzeichnung und Onlinediskussion selbst bestimmen kann.

## ZWECK UND AUSGESTALTUNG DER DISKUSSIONSFORN KLÄREN

### 1.3

Neben der Problematik der geringen Zulassungsrate Öffentlicher Petitionen besteht auch bei den Diskussionsforen ein Klärungs- und Weiterentwicklungsbedarf (Kap. II.2.7).

#### ZIELE UND ROLLE DER FOREN VERDEUTLICHEN

Sowohl in der Richtlinie zur Behandlung Öffentlicher Petitionen als auch auf der E-Petitionsplattform des Bundestages selbst sollte die Zielsetzung der Diskussionsforen klar und nachvollziehbar beschrieben werden. Insbesondere sollten dabei die folgenden Aspekte verdeutlicht werden:

- > Was ist der Zweck der Diskussionsforen?
- > Wer soll in erster Linie in den Foren diskutieren? Welche Rolle haben dabei der Bundestag und seine Abgeordneten?
- > An wen richten sich in erster Linie die Resultate der Diskussionsforen?
- > Wie fließen die Ergebnisse der Diskussionsforen in das Petitionsverfahren ein?
- > Gibt es eine Auswertung der Diskussionsforen?

In Abhängigkeit von der Beantwortung dieser Fragen wären weitere Entscheidungen zu treffen:

#### OBLIGATORISCHE ODER OPTIONALE DISKUSSIONSFORNEN?

Gegenwärtig gibt es zu allen Öffentlichen Petitionen obligatorische Diskussionsforen. Davon könnte man absehen und die Einrichtung eines Diskussionsforums der Entscheidung des Petenten<sup>123</sup> oder des Bundestages überlassen. Diese Überlegungen könnten insbesondere dann von Bedeutung sein, wenn die Anzahl der Öffentlichen Petitionen deutlich anstiege (Kap. V.2.1).

Es mag durchaus Petenten geben, die zwar ein Interesse an der Öffentlichkeit ihrer Petition, aber kein Interesse an den Diskussionsforen haben.<sup>124</sup> Wie bei der Festlegung einer Mitzeichnungsdauer könnte eine Abwägung zwischen Beschleunigung des Petitionsverfahrens und Interesse an einer öffentlichen Diskussion erfolgen.

Manche Petenten mögen die Anmeldeprozeduren für die E-Petitionsplattform des Bundestages für zu umständlich, die Benutzungsmöglichkeit des Diskussionsforums für nicht angemessen halten und für ihre Zwecke eine andere Diskus-

123 So etwa auch Guckelberger (2008, S. 94), die sich für ein Vetorecht des Petenten bei der Einrichtung von Diskussionsforen ausspricht.

124 Beim E-Petitionssystem der walisischen Nationalversammlung wird den Petenten die Nutzung eines Diskussionsforums freigestellt, wobei nach vorliegenden Informationen diese Option selten gewählt wird (Riehm et al. 2011, S. 161).

sionsplattform wählen. Sie könnten folglich auf die obligate Einrichtung des Diskussionsforums beim Bundestag verzichten. Der Bundestag wiederum könnte sein Interesse an Diskussionsforen mit einem spezifischen Informationsbedarf in der Sache begründen (Kap. V.1.1).

Würde man alternative Verfahren zur Begrenzung der Anzahl der Diskussionsforen suchen, könnte man an die Zufallsauswahl (Los) denken (Kap. V.1.1) oder an Abstimmungen<sup>125</sup> unter den Nutzern der E-Petitionsplattform. Der Bundestag wäre dadurch in der Lage, ohne sich dem Vorwurf einer inhaltlichen Beeinflussung der Auswahl ausgesetzt zu sehen, die Anzahl der Foren an seine Moderationskapazitäten anzupassen. Abstimmungsverfahren würden stärker den politischen und öffentlichen Charakter von Petitionen betonen und könnten eine aktivierende Funktion haben.

#### **DISKUSSIONSFOREN AUCH IN DER PHASE DER PARLAMENTARISCHEN PRÜFUNG ZULASSEN**

Gegenwärtig sind die Fristen für die Mitzeichnung und für die Foren gekoppelt und auf vier Wochen begrenzt. Man könnte die Frage aufwerfen, ob diese Kopplung sinnvoll ist. Während die Mitzeichnung sinnvoll in der Einreichungsphase ist, könnten die Diskussionsforen für die Dauer des gesamten Petitionsverfahrens und sogar noch darüber hinaus geöffnet bleiben. Selbst die abschließende Stellungnahme des Petitionsausschusses sowie die Folgen eines Überweisungsbeschlusses (etwa an die Bundesregierung) könnten dann Gegenstand der Diskussionsforen werden.

#### **DISKUSSIONSFOREN IM VERFAHREN BERÜCKSICHTIGEN**

Neben diesen Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Diskussionsforen bleibt eine zentrale Frage, ob die Foren im Petitionsverfahren selbst Berücksichtigung finden sollen. Ein klassischer Vorwurf gegen E-Partizipationsverfahren ist ja, dass zwar der »Input-Kanal« erweitert wird, aber die Verarbeitungskapazitäten in der Politik nicht. Oder, wie es Coleman/Blumler (2009, S.189) formuliert haben: Das Begehren der Bürger sich politisch zu äußern sei offensichtlich, aber hörte auch jemand zu, wenn sie sich äußerten?<sup>126</sup> Will man diesem Vorwurf des »nobody is listening« begegnen, stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten einer Auswertung von Diskussionsforen. Im Wesentlichen kann man drei Auswertungsoptionen unterscheiden:<sup>127</sup>

---

125 Ein Abstimmungsverfahren kennt etwa die Plattform direkturkanzlerin.de, bei der innerhalb einer Frist von 30 Tagen über Fragen an die Kanzlerin abgestimmt wird und die Fragen mit den höchsten Stimmenergebnissen dann beantwortet werden.

126 Ähnlich auch Wright (2006).

127 Hierzu bereits Riehm et al. (2009a, S.251 ff.).

### *Zusammenfassende Auswertungsberichte*

Von Spezialisten erstellte Zusammenfassungen von Diskussionen, etwa im Umfang von zwei Seiten, stellen eine anspruchsvolle Form der Auswertung dar. Man findet solche Berichte nach öffentlichen Konsultationen der EU-Kommission oder auch früher beim schottischen Petitionsausschuss.<sup>128</sup> Ein schwerwiegender Einwand gegen diese Option ist der große personelle Aufwand. Eine gewisse Skepsis wird auch formuliert, ob solche Berichte sowohl informativ als auch ausgewogen genug erstellt werden können, sodass die Sachbearbeiter im Ausschussdienst, die Berichterstatter und die weiteren Mitglieder des Ausschusses daraus einen Nutzen ziehen können.

### *Individuelle Suchstrategien*

Dem Bedürfnis einer stärker nutzergesteuerten und nicht durch Dritte beeinflussten Auswertung der Diskussionsforen könnte man durch leistungsfähige Such- und Selektionsmöglichkeiten für die Foren gerecht werden.<sup>129</sup> Durch die Implementierung klassischer Text-Retrieval- und Suchmaschinentechnologien sowie die benutzergestützte Vergabe von Schlagworten (»tags«), Bewertungen und Systemmerkmalen (z. B. Anzahl der Aufrufe, Anzahl der positiven Bewertungen) könnten Einzelne die interessierenden Diskussionsforen gezielt nach z. B. den am häufigsten gelesenen und am besten von den Nutzern bewerteten Beiträgen oder nach Beiträgen, die ein bestimmtes Thema aufgreifen, durchsuchen. Es wäre hierfür weniger Personal notwendig als bei der professionellen Erstellung zusammenfassender Auswertungsberichte. Der vorgesehene Ausbau der neuen Petitionssoftware des Deutschen Bundestages schließt solche Funktionen ein.

### *Teilautomatische Auswertungsberichte*

Eine Kombination aus einem persönlich und einem automatisch erstellten Auswertungsbericht wird in Zebalog (2011c) beschrieben und prototypisch vorgestellt. Dabei kann die Software auf Basis von »tags« und sonstigen Merkmalen Statistiken und eine »Wortwolke« der häufigsten sinntragenden Begriffe erstellen. Erste Reaktionen aus dem Bundestag auf solche beispielhaft erstellten Berichte waren weitgehend positiv. Darüber hinausgehende teilautomatische, auf Basis linguistischer sowie semantischer Verfahren durchgeführte Diskussionszusammenfassungen sind prinzipiell denkbar (Zebalog 2011c, S. 36 ff.). Die Qualität solcher Texte ist aber schwer einschätzbar und müsste durch entsprechende Testläufe geprüft werden. Die Planungen für den Ausbau des neuen Petitionssystems des Deutschen Bundestages sehen entsprechende Auswertungsverfahren vor (Müller 2010).

---

128 Dieser verzichtet allerdings seit Ende 2008 auf diese zweiseitigen Zusammenfassungen, insbesondere wegen des relativ großen Aufwands bei der Erstellung und der geringen Nutzung durch die Abgeordneten (Kap. III.3.4).

129 Hierzu bereits Riehm et al. (2009a, S. 253).

---

**MEDIENVIELFALT BERÜCKSICHTIGEN****1.4**

Um die Einreichung von Petitionen an den Deutschen Bundestag noch einfacher zu machen und den gegenwärtigen Mediennutzungsmustern noch stärker zu entsprechen, wäre über eine bessere Verknüpfung der unterschiedlichen Mediennutzungsarten sowie über eine Erweiterung um bisher nicht berücksichtigte Medien nachzudenken.

**BESSERE INTEGRATION DER DERZEIT NUTZBAREN MEDIEN**

Grundsätzlich sollten im Petitionsverfahren keine Hürden zwischen der »Papierwelt« und der »Internetwelt« aufgerichtet werden. Bei der Mitzeichnung Öffentlicher Petitionen, die früher nur elektronisch erfolgen konnte, hat der Petitionsausschuss zwischenzeitlich eine solche Hürde abgebaut und akzeptiert nun auch postalisch oder per FAX übermittelte Mitzeichnungen. Die Einreichung Öffentlicher Petitionen ist aber weiterhin nur elektronisch über das Webformular möglich.<sup>130</sup> Selbst eine Einreichung über E-Mail wird nicht akzeptiert. Nicht-öffentliche Petitionen können dagegen sowohl herkömmlich (postalisch, Fax) als auch online eingereicht werden.

**ERWEITERUNG DES NUTZBAREN MEDIENANGEBOTS**

Gegenwärtig ist das Telefon nicht als Mittel der Einreichung von Petitionen zugelassen. Dies hängt u.a. mit Artikel 17 des Grundgesetzes zusammen, in dem die Schriftform für Petitionen festgelegt ist. Eine Erweiterung auch auf mündliche Einreichungsformen würde eine Grundgesetzänderung erfordern. Bei Eingabestellen, die mündliche oder telefonische Einreichungsmöglichkeiten anbieten, werden diese auch in der Regel stark genutzt.<sup>131</sup> Auch in der Bevölkerungsbefragung zu Bekanntheit und Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages von 2008 wurde von 31,4 % der Befragten die Option einer mündlichen Einreichung bevorzugt (TAB 2009, S. 72 ff.). Es ist weiter zu bedenken, dass für bestimmte Bevölkerungsgruppen die schriftliche Einreichung eine Hürde darstellt. Durch eine mündliche Einreichungsoption könnten Petitionen für weitere Personenkreise attraktiv werden.

Die Bedeutung eines einfachen telefonischen Zugangs zu den Behörden zeigt sich auch in der bundesweiten einheitlichen Behördenrufnummer 115 oder in den

---

130 Guckelberger (2008, S. 91) fordert etwa auch, dass schriftlich eingereichte Petitionen vom Petitionsadressaten auf Bitten der Petenten ins elektronische Medium übertragen werden sollten, um eine elektronische Mitzeichnung zu gewährleisten.

131 So erfolgten beispielsweise 75 % der Eingaben an den Bürgerbeauftragten von Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2009 telefonisch oder im persönlichen Gespräch (Bürgerbeauftragter des Landes Mecklenburg-Vorpommern o. J., S. 8). Beschwerden und Anfragen an die Bundesnetzagentur gingen im Jahr 2011 zu 47 % telefonisch ein (eigene Berechnung nach Bundesnetzagentur 2012, S. 18).

Plänen der derzeitigen Bundesregierung, ein »zentrales Verbrauchertelefon mit Lotsenfunktion« (CDU/CSU/FDP 2009, S. 45) einzurichten.

Mobiltelefone sind heutzutage meist leistungsfähige Kleincomputer, mit denen man weit mehr als nur telefonieren kann. Zwei »Telefondienste« mögen auch für das Petitionsgeschehen von Relevanz sein. Zum einen sind dies die immer noch breitgenutzten Kurzmitteilungen (SMS). Wegen der Beschränkung auf 160 Zeichen kommen sie kaum für die Übermittlung von Petitionen infrage; prinzipiell könnte man sich aber Mitzeichnungen von Öffentlichen Petitionen über SMS vorstellen, wie dies auch in Schottland bereits praktiziert wird.<sup>132</sup> Für die modernen Smartphones gelten diese Einschränkungen nicht. Sie böten über eine »Petitions-App« des Bundestages, also ein spezielles Programm für den Zugang vom Smartphone zur E-Petitionsplattform des Bundestages, eine weitere elektronische Variante der Einreichung, Mitzeichnung und Diskussion Öffentlicher Petitionen.

Die breite Nutzung von Videoplattformen wie YouTube und die vielfältige Verfügbarkeit von digitalen Videoaufnahmegegeräten – fast jedes neuere Mobiltelefon ist in der Lage, Videos aufzunehmen – führen zu der Frage, ob nicht auch »Videopetitionen«, d.h. die Videoaufzeichnung einer mündlich vorgetragenen Petition, zulässig sein könnten oder Bilder und Videoaufzeichnungen, die eine schriftlich eingereichte Petition unterstützen.

Soziale Netzwerke wie Facebook haben sich so weit verbreitet, dass der Bundestag, will er den Zugang zur E-Petitionsplattform möglichst zielgruppenoffen sowie niedrigschwellig gestalten, über eine eigenständige Präsenz in diesen Netzwerken nachdenken sollte.<sup>133</sup> 39 % aller Internetnutzer waren 2010 in diesen Netzwerken aktiv (34 % mindestens wöchentlich), von den 14- bis 19-jährigen Internetnutzern waren dies 81 % und von den 20- bis 29-jährigen Internetnutzern 65 % (Busemann/Gscheidle 2010, S. 362, 364; Kaernbach 2011).

Weniger als Medium der Einreichung denn als Medium der Öffentlichkeitsarbeit kommen die Massenmedien Hörfunk und Fernsehen infrage, die ja immer noch beeindruckende Reichweiten aufweisen. Die diesbezüglichen Beispiele aus Mecklenburg-Vorpommern (Kooperation des Bürgerbeauftragten mit dem NDR-Hörfunk), Österreich (mit der Sendung »Bürgeranwalt« im ORF) oder Tschechien (mit der Sendung »Ein Fall für den Ombudsmann« im öffentlich-rechtlichen Fernsehen) gelten als sehr öffentlichkeitswirksam (Riehm et al. 2009a, S. 96).

---

132 Für den Einsatz von SMS in politischen Kampagnen Wernecke (2007).

133 Eine Facebookseite »Petitionen im Deutschen Bundestag – Regierungsinstitution« [www.facebook.com/pages/Petitionen-im-Deutschen-Bundestag/206905355059](http://www.facebook.com/pages/Petitionen-im-Deutschen-Bundestag/206905355059) (21.6.2011) stammt offensichtlich nicht vom Deutschen Bundestag. Auch über Twitter könnte der Deutsche Bundestag auf neu eingestellte Öffentliche Petitionen hinweisen.

Schließlich sei auf eine Entwicklung in der elektronischen Kommunikation hingewiesen, die der Deutsche Bundestag bereits in den Blick genommen hat. Staatliche, öffentliche Informationsangebote und Daten werden vermehrt über standardisierte Schnittstellen, sogenannte APIs (Application Programming Interfaces), der Öffentlichkeit zur Weiterverarbeitung angeboten. Dies ist, wie bisherige Beispiele bereits gezeigt haben, auch für die E-Petitionsplattform des Bundestages interessant. So hatte demokratieonline.de bis September 2008 die Petitionsdaten des Bundestages für die eigene Plattform übernommen und mit Funktionen angereichert, über die das damalige System des Bundestages nicht verfügte (Riehm et al. 2009a, S. 90 f.). Petition24.de verfuhr seit Oktober 2008 in ähnlicher Weise mit den Daten des zweiten Petitionssystems. Noch einen Schritt weiter geht die private Initiative openPetition.de, die die Bundestagspetitionen eigenständig aufbereitet, darüber hinaus aber auch eine allgemeine Plattform zur Einreichung von Petitionen an beliebige Adressaten anbietet, inklusive der Möglichkeit der elektronischen Mitzeichnung und der Übermittlung von handschriftlich ausgefüllten Unterschriftenlisten. Diese Initiativen sind als Vorboten von Entwicklungen anzusehen, die in ihrer Tragweite momentan schwer abschätzbar sind. Dass die Bereitstellung von standardisierten Programmierschnittstellen zu den langfristigen Entwicklungszielen der Petitionssoftware des Deutschen Bundestages gehört, ist positiv zu bewerten (Müller 2010).

---

## VERFAHRENSTRANSparenZ ERHÖHEN

### 1.5

Die Informationen auf der E-Petitionsplattform zu den Öffentlichen Petitionen und zum Verfahrensablauf beschränken sich gegenwärtig auf den Text der Petition, den Status (»in der Mitzeichnungsfrist«, »in der Prüfung«, »abgeschlossen«), die Namen der Mitzeichner oder deren Pseudonym, die Beiträge in den Diskussionsforen und, nach Abschluss des Petitionsverfahrens, den Petitionsbescheid mit Begründung. Im Vergleich mit dem Informationsangebot etwa des Schottischen Parlaments (Kap. III.3; Riehm et al. 2009b) handelt es sich dabei um ein relativ begrenztes Angebot, über dessen Ausweitung nachgedacht werden sollte.

## DIFFERENZIERTER STATUSINFORMATIONEN

Da das Quorum im Verfahren eine große Bedeutung hat und vorgegebene Fristen eingehalten werden müssen, sollte man den Status bis zum Ablauf der Mitzeichnungsfrist und bis zum Erreichen des Quorums deutlicher hervorheben, wie dies beispielsweise die Plattform petition24.de vorgemacht hat (Riehm et al. 2011, S. 275). Die seit September 2012 eingesetzte neue Software leistet dies durch textliche und graphische Statusinformationen zum Ablauf der Mitzeichnungsfrist und zum Zuwachs an Mitzeichnungen (Abb. II.3).

In der Phase der Mitzeichnung wäre es ebenfalls nützlich, zusätzlich zur Anzahl der elektronischen auch die Anzahl der nichtelektronischen Mitzeichnungen – soweit bereits bekannt – einzubeziehen, da diese für die Erreichung des Quorums mitgezählt werden. Spätestens nach Abschluss des Verfahrens sollte die Gesamtzahl der Mitzeichnungen mitgeteilt werden.

Eine größere Verfahrenstransparenz würde auch durch das detaillierte Nachzeichnen der einzelnen Verfahrensschritte im Prüfverfahren erreicht. Es würde dadurch nicht nur deutlich, in welcher Phase des Prüfungsverfahrens die Petition angelangt, sondern auch wie komplex und umfassend dieses Verfahren ist. Einige der typischen Verfahrensschritte, die in einer Chronologie aufgeführt werden könnten, wären z. B. der Eingang der Petition, der Abschluss der Prüfung auf Zulässigkeit, die erste fachliche Prüfung, die Anfrage des Ausschussdienstes an das zuständige Ministerium, der Eingang einer Antwort aus dem Ministerium, der Berichterstermintermin zur Petition, eine eventuelle Ortsbesichtigung oder öffentliche Ausschusssitzung, die abschließende Ausschusssitzung, die abschließende Beschlussfassung im Plenum, das Annex-Verfahren. Das Petitionsdokumentationssystem des Schottischen Parlaments bietet in dieser Hinsicht einige Anregungen (Riehm et al. 2009b, S. 540).

Das im Ausschussdienst des Petitionsausschusses intern genutzte und auch von den Mitgliedern des Ausschusses und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern abrufbare Dokumentbearbeitungssystem PetKom enthält vermutlich einen Großteil dieser Informationen. PetKom hat allerdings keine Verbindung mit der Datenbank der Öffentlichen Petitionen und selbst ein Datenaustausch war bisher nicht möglich. Die Integration beider Systeme oder zumindest der Datenaustausch zwischen internem Petitionsverwaltungssystem und extern angebotener E-Petitionsplattform ist sicherlich eine Grundvoraussetzung, um den Detaillierungsgrad der Verfahrensinformationen zu erhöhen. Auch hier kann man auf weitere Ausbaustufen der neuen Petitionssoftware hoffen, die die Integration und Anbindung an PetKom bzw. dessen eventuelle Ersetzung vorsehen (Müller 2010).

#### **VERKNÜPFUNGEN MIT DEM DOKUMENTATIONS- UND INFORMATIONSSYSTEM FÜR PARLAMENTARISCHE VORGÄNGE (DIP)**

Für eine bessere Sichtbarkeit der Behandlung von Petitionen in der parlamentarischen Arbeit über den Petitionsausschuss hinaus wäre es sinnvoll, Petitionen im Rahmen des für die Öffentlichkeit zugänglichen Dokumentations- und Informationssystems für Parlamentarische Vorgänge (DIP) besser abzubilden. Das DIP enthält momentan als petitionsbezogene Bundestagsdrucksache nur die Sammelübersichten des Petitionsausschusses, über die im Plenum in der Regel pauschal und ohne weitere Aussprache abgestimmt wird. Selbst die in § 109 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages geregelte, aber selten vorkommende Überweisung von Petitionen an Fachausschüsse wird im DIP nicht abgebildet.

Das mag auch damit zu tun haben, dass die Petitionen in ihrer Mehrzahl nichtöffentlich sind und die Öffentlichen Petitionen weder den Status einer Bundestags- noch den einer Ausschussdrucksache haben.

Auf Petitionen wird über die Regelungen des § 109 GO hinaus auch in anderen parlamentarischen Zusammenhängen Bezug genommen. Man denke an die Befragung der Bundesregierung durch Abgeordnete, Kleine oder Große Anfragen, thematische Anträge, Debattenbeiträge oder Gesetzentwürfe, die u. a. auf vorliegende Petitionen implizit oder explizit verweisen. Wie oft dies gegenwärtig vorkommt, ist mit den verfügbaren Mitteln des DIP nicht zu ermitteln. Dass dies vorkommt, ist evident. Mehr Transparenz bezüglich dieser weiteren parlamentarischen Bearbeitung von Petitionen könnte das Bewusstsein für die Bedeutung von Petitionen stärken.

#### **ERWEITERTES INFORMATIONSANGEBOT**

Gegenwärtig sind bei den Öffentlichen Petitionen nur der Petitionstext sowie der Petitionsbescheid über das Internet zugänglich. Die Stellungnahme des Ministeriums zu einer Petition, die für Ausschussdienst und Petitionsausschuss eine wesentliche Entscheidungsgrundlage darstellt, ist weder für den Petenten noch für die Öffentlichkeit einsehbar. Durch eine Veröffentlichung – wie dies etwa beim Schottischen Parlament Praxis ist – wäre nachvollziehbar, wie die Ministerien und Behörden auf das Petitionsanliegen eingehen. Petenten und interessierte Bürger erhielten die Chance, diese Stellungnahmen aus ihrer Sicht zu kommentieren.

Andere Dokumente werden zwar angeboten, z. B. die Videoaufzeichnungen der öffentlichen Ausschusssitzungen, sind aber schwer auffindbar, da sie nicht unmittelbar der jeweiligen Petition zugeordnet sind. Dies trifft auch auf die Einladungen zu den öffentlichen Ausschusssitzungen zu. Es liegt nahe, dass alle Dokumente von Relevanz für das Petitionsverfahren auch auf der E-Petitionsplattform des Bundestages bei der jeweiligen Petition gesammelt (bzw. verlinkt) und damit abrufbar sein sollten. Die neue Software schafft dafür durch eine »Marginalspalte« Raum, der allerdings nun noch redaktionell gefüllt werden muss.

Auch der schon in Kapitel V.1.1 gemachte Vorschlag, sachgleiche, nichtzugelassene Öffentliche Petitionen explizit einer Leitpetition zuzuordnen und in deren Kontext zu veröffentlichen, würde das Informationsangebot zu einer Petition sinnvoll erweitern und zu mehr Transparenz der Zulassung bzw. Nichtzulassung Öffentlicher Petitionen führen.

## BETEILIGUNG AN PETITIONEN AUSWEITEN

## 1.6

Obwohl das Petitionsverfahren wenig formale Hürden aufweist, werden Petitionen überwiegend von besser ausgebildeten, älteren Männern genutzt. Dies entspricht den bisher gültigen Einsichten der Partizipationsforschung (Verba et al. 1995). Immerhin konnten durch die Öffentlichen Petitionen jüngere Altersgruppen erreicht werden, wenngleich auch diese im Vergleich zum Durchschnitt der Bevölkerung überproportional männlich und besonders gut ausgebildet sind (Kap. II.2.4).

Wegen ihrer geringen formalen Anforderungen und Kosten haben Petitionen aber prinzipiell das Potenzial, auch für weniger privilegierte Schichten der Bevölkerung ein nützliches Mittel der Interessenwahrnehmung und politischen Partizipation zu sein. Um diese Gruppen zu erreichen, gibt es kein Erfolgsrezept. Nur auf das Internet zu setzen, wird für die Gewinnung bisher nur unterproportional vertretener Bevölkerungsgruppen nicht ausreichen. Deshalb sollen einige andere Möglichkeiten aufgeführt werden, die zu erproben sich lohnen könnte.

### SPRACHENVIELFALT GERECHT WERDEN

Fast 20 % der Bevölkerung Deutschlands hatten 2009 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes einen Migrationshintergrund, 8 % zählten zur ausländischen Bevölkerung (Personen ohne deutschen Pass, die sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhalten) (Statistisches Bundesamt 2010a u. 2011). Folgt man der vom TAB initiierten Bevölkerungsbefragung zum Petitionswesen aus dem Jahr 2008, hatten von den Befragten mit Migrationshintergrund 53,4 % vom Petitionsrecht schon einmal gehört. Das sind deutlich weniger als die 68,6 % der deutschen Staatsbürger, die vom Petitionsrecht schon einmal gehört hatten (Forschungsgruppe Wahlen 2008, S. 22).

Unter den 2009 befragten Einreichern herkömmlicher Petitionen an den Deutschen Bundestag hatten nur 1,8 % keine deutsche Staatsangehörigkeit und 6,5 % waren nicht in Deutschland geboren. Unter den Einreichern einer Öffentlichen Petition hatten nur 1,5 % keine deutsche Staatsangehörigkeit und nur 3,5 % waren nicht in Deutschland geboren. Die unterproportionale Beteiligung dieser Bürger am Petitions geschehen wurde folglich durch den Internet Einsatz noch verstärkt (Zebralog 2010a, S. 102, 144).

Immerhin werden nichtöffentliche, fremdsprachige Petitionen zugelassen und vom Bundestag übersetzt. Sowohl die schriftlichen Informationsmaterialien als auch die E-Petitionsplattform im Internet sind aber derzeit nur in deutscher Sprache verfügbar. Für die größten ausländischen Bevölkerungsgruppen – es leben allein 1,6 Mio. türkische und 0,4 Mio. polnische Staatsbürger in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2011, S.31) – sollte man über entsprechende

Sprachversionen nachdenken. Den anderen 4,5 Mio. Ausländern wäre mit einer englischen oder spanischen Version wahrscheinlich schon geholfen.<sup>134</sup>

## MÜNDLICHKEIT

Eine andere Hürde stellt das Schriftformerfordernis bei Petitionen für bestimmte Bevölkerungsgruppen dar (Kap. V.1.4). 14 % der erwerbsfähigen Bevölkerung, das sind 7,5 Mio. Erwachsene, zählen zu den funktionalen Analphabeten, 4 % sind Analphabeten im engeren Sinn (BMBF 2011). Bildungsferne Schichten tun sich darüber hinaus im schriftlichen Ausdruck oft schwer. Es wäre zwar naiv zu glauben, dass allein durch die Ermöglichung mündlich-telefonischer oder mündlich-persönlicher Eingaben mehr Petitionen eingereicht würden, dennoch ist die Bedeutung dieser Einreichungsformen für den Zugang weiterer Kreise hoch anzusetzen.<sup>135</sup>

## ZIELGRUPPENGERECHTE ANSPRACHE UND KOOPERATIONEN

Um »petitionsferne« Bevölkerungsgruppen besser zu erreichen, müsste man versuchen, diese unter Berücksichtigung ihres Kommunikationsverhaltens und ihrer Interessen anzusprechen. Für die ausländischen Mitbürger wurden schon entsprechende Hinweise gegeben, aber auch die Ansprache von z.B. Kindern und Jugendlichen (die auch petitionsberechtigt sind), von Frauen, von Behinderten, um nur einige zu nennen, könnte jeweils zielgruppenspezifisch erfolgen.

Bei einer zielgruppenspezifischen Ansprache ist weniger an eine Vervielfältigung der elektronischen und nichtelektronischen Informationsmaterialien des Petitionsausschusses zu denken als an Kooperationen mit geeigneten Organisatoren, Vermittlern und Multiplikatoren. Hierfür kommen etwa Schulen, Vereine, politische Organisationen, kommunale Behörden (wie etwa Bürgerbüros), Gewerkschaften, Berufsverbände, Kirchen und Medien infrage. In diesen Kooperationen würden die zielgruppenspezifischen Angebote entwickelt, zu denen etwa Informationsmaterialien, Plakate, Schulungs- und Informationsveranstaltungen vor Ort, aber auch elektronische Plattformen gehören könnten. Dies setzt einen aktiven Kommunikations- und Kooperationsauftrag des Ausschussdienstes des Petitionsausschusses voraus und erfordert entsprechende Personalkapazitäten.

---

134 Das Schottische Parlament bietet Informationen zur Einreichung von Petitionen auf Englisch, Gälisch, Arabisch, Bengalisch, Chinesisch (Mandarin und kantonesisches Chinesisch), Pandschabi, Polnisch, Urdu sowie in einer Gebärdensprache an ([www.scottish.parliament.uk/visitandlearn/16703.aspx](http://www.scottish.parliament.uk/visitandlearn/16703.aspx) [14.12.2012]).

135 Nach den Erhebungen des TAB zum Petitionswesen in Europa (auf gesamtstaatlicher Ebene) konnten bei den parlamentarischen Petitionsstellen in Slowenien und Ungarn (von insgesamt 21 Petitionsstellen) sowie bei neun der 20 parlamentarischen Ombudsstellen Eingaben auch mündlich übermittelt werden (Kap. IV.2.1).

Weiter gehend ist der Vorschlag, ein Netz von »Petitionsagenturen« zu errichten.<sup>136</sup> Auch hier würde man wahrscheinlich nicht an die Neugründung von »Petitionsbüros« denken, sondern an eine Anbindung bereits bestehender Institutionen wie etwa Gemeinde- und Bürgerbüros, Bürgerstellen bei den kommunalen Volksvertretungen und denen der Bundesländer, Bibliotheken, Gewerkschaften und Verbraucherverbänden.<sup>137</sup> Um die Bekanntheit und die Inanspruchnahme des Petitionsausschusses in der Breite der Gesellschaft zu erhöhen, bleiben die Präsenz vor Ort und die persönliche Ansprache auch im Internetzeitalter von eminenter Bedeutung.

Auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages mit ihren Wahlkreisbüros könnten als Vermittler und Übermittler von Petitionen fungieren – und müssten für diese Rolle entsprechend sensibilisiert werden. In der Bevölkerungsbefragung zur Bekanntheit und zum Ansehen des Petitionsausschusses von 2008 wurde deutlich, dass je nach Art einer Beschwerde oder eines Vorschlags die Bürger häufiger einen Abgeordneten ansprechen würden als sich an den Petitionsausschuss zu wenden.<sup>138</sup> Würden die Abgeordneten einen Teil dieser Anfragen an den Petitionsausschuss weiterleiten, könnten sie sich dadurch entlasten und in manchen Fällen den Anliegen der Bürger, wegen der umfassenderen Kompetenzen und Ressourcen des Petitionsausschusses, besser gerecht werden.<sup>139</sup>

---

## WAHL EINER GEEIGNETEN PETITIONSSTELLE UNTERSTÜTZEN 1.7

Die Vielzahl der Eingabestellen auf den unterschiedlichen Ebenen des Staates, bei der Legislative, Exekutive und Judikative, bei sonstigen staatlichen oder auch nichtstaatlichen Stellen macht es dem Bürger nicht immer leicht, die Stelle zu

---

136 Zum Beispiel hat die walisische Nationalversammlung drei Informationsbüros in ländlichen Regionen eingerichtet, bei denen man Petitionen einreichen kann (Riehm et al. 2011, S. 159). In der Slowakei ist die Einreichung von Petitionen über dezentral verteilte Stellen im Lande geplant (Riehm et al. 2011, S. 206). Der französische Ombudsmann verfügt über 303 »Beauftragte«, die in 428 über das ganze Land verteilten Büros ansprechbar sind (Médiateur de la République 2011, S. 73).

137 Der portugiesische Ombudsmann hat eine Vereinbarung mit dem Dachverband der portugiesischen Kommunen getroffen, die Aufgaben der Ombudsstelle auf lokaler Ebene bekannt zu machen und Unterstützung bei der Einreichung von Beschwerden anzubieten (Riehm et al. 2011, S. 248).

138 Bei einem persönlichen Problem mit einer Behörde würden sich 9,5 % an einen Bundestagsabgeordneten und 2,0 % an den Petitionsausschuss wenden. Für ein öffentliches politisches Anliegen würden sich 10,7 % an den Abgeordneten und 4,4 % an den Petitionsausschuss, für eine »Gesetzesbitte« 7,5 % an den Bundestagsabgeordneten und 7,6 % an den Petitionsausschuss wenden (TAB 2009, S. 58 ff.).

139 Es würde damit kein Abgeordnetenfilter nach angelsächsischem Vorbild etabliert (Kap. III.1), da die Einreichung einer Petition nicht zwingend über einen Abgeordneten erfolgen müsste, sondern der Abgeordnete einen zusätzlichen Weg zum Petitionsausschuss eröffnen würde.

finden, die für sein Anliegen die erforderliche Zuständigkeit und umfassendste Kompetenz besitzt. So kommt es immer wieder, teilweise auch im großen Umfang, zu Bürgereingaben bei Stellen, die dafür gar nicht zuständig sind. Das kostet in jedem Fall Zeit, führt bei den Bürgern zu Frustrationen und bei den Eingabestellen zu einem besonderen bürokratischen Aufwand.

Allerdings scheint beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages und insgesamt bei den parlamentarischen Petitionsausschüssen dieses Problem nicht besonders virulent zu sein. Laut Petitionsstatistik des Deutschen Bundestages wurden von insgesamt 17.217 im Jahr 2009 behandelten Petitionen 1.469 an die zuständige Volksvertretung eines Bundeslandes abgegeben, was einem Anteil von 8,5 % entspricht (Petitionsausschuss 2010, S. 60). Nach der Befragung von ifib (2010a, S. 20 ff.) bei 63 Petitionsstellen in Deutschland lag der durchschnittliche Anteil der Fehleingaben pro Jahr bei den Petitionsausschüssen bei 4,9 %, den parlamentarischen Bürgerbeauftragten bei 17,2 %, den Beauftragten bei Regierungen und Verwaltungen bei 18,9 % und den nichtstaatlichen Eingabestellen bei 19,0 %. In Einzelfällen betrug die Rate der Fehladressierungen 40 bis 70 %.<sup>140</sup> Auch im Ausland und auf der europäischen Ebene ist diese Problematik bekannt und hat zu unterschiedlichen Lösungsversuchen geführt.<sup>141</sup> Die Etablierung von Leit- und Lotsenfunktionen in einer als unübersichtlich oder schwer zugänglich empfundenen Institutionenlandschaft wird in Deutschland auch über die Einführung einer bundeseinheitlichen Behördenrufnummer 115 (ifib 2010b, S. 5 ff.) und über das geplante zentrale Verbrauchertelefon mit Lotsenfunktion (CDU/CSU/FDP 2009, S. 45) vorangetrieben.

Der Erfolg solcher Ansätze ist allerdings schwer einzuschätzen. Der interaktive Leitfaden des Europäischen Bürgerbeauftragten wurde zwar im Jahr 2009 von 26.000 Personen genutzt und hat zu einer signifikanten Anzahl von Verweisen an nationale oder regionale Bürgerbeauftragte geführt, insgesamt ist der Anteil der Fehleingaben beim Europäischen Bürgerbeauftragten aber nicht zurückgegangen (ifib 2010b, S. 37).

Eine umfassende zentrale Informationsplattform für Petitionen, Eingaben und Beschwerden für Deutschland erscheint nach ersten Untersuchungen als zu ambitioniert (ifib 2010a). Es wird deshalb vorgeschlagen, in einem eng abgesteckten Rahmen Zuständigkeitsfinder für die parlamentarischen Petitionsstellen und für

---

140 40 % beim Bürgerbeauftragten der saarländischen Landesregierung, 40,5 % beim Büro des Regierungsbeauftragten für Bürokratieabbau Baden-Württemberg, 47,1 % beim Hessischen Datenschutzbeauftragten, 50 % bei der Schlichtungsstelle Nahverkehr Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und sogar 70 % bei der europäischen Solvit-Stelle beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (ifib 2010a, S. 22).

141 Vgl. etwa für Südkorea Riehm et al. (2009a, S. 168) sowie ifib (2010b, S. 39 ff.), für den Europäischen Bürgerbeauftragten ifib (2010b, S. 27 ff.) sowie für Großbritannien Advicenow ([www.advicenow.org.uk](http://www.advicenow.org.uk) [9.9.2011]). Zur Vielfalt der Eingabeinstitutionen in Großbritannien Dunleavy et al. (2005).

die Beauftragten der Bundesregierung zu etablieren. Des Weiteren sollte erwogen werden, den Datenbestand für die einheitliche Behördenrufnummer 115 über Beschwerden, Eingaben und Petitionen zu erweitern und auszudifferenzieren, sodass auch über diese Sondernummer die geeigneten Eingabe- und Beschwerdestellen möglichst zielgenau gefunden werden können (ifib 2010a, S. 67 f.).

---

## TERMINOLOGIE KLÄREN – PETITIONSSTATISTIK AKTUALISIEREN

## 1.8

Gegenwärtig werden in den Verfahrensgrundsätzen des Petitionsausschusses Mehrfach-, Sammel-, Massen- und Öffentliche Petitionen und auf der E-Petitionsplattform Petitionen ohne Veröffentlichung, zur Veröffentlichung und für Dritte unterschieden.<sup>142</sup>

Die Unterschiede zwischen Mehrfach-, Sammel- und Massenpetitionen sind sehr feinsinnig und für viele Bürger kaum nachzuvollziehen. Für das Verfahren haben sie augenscheinlich keine Relevanz. In der veröffentlichten Petitionsstatistik werden Sammel- und Massenpetitionen ausgewiesen (aber keine Mehrfachpetitionen), ohne dass auch hier im Einzelnen die Unterschiede klar würden. Es könnte erwogen werden, auf diese Differenzierung zu verzichten und sich auf den Begriff der Mehrfachpetition zu beschränken, der für mehrere Eingaben mit demselben Anliegen steht, egal ob deren Text im Detail übereinstimmt oder nicht. Für alle Mehrfachpetitionen würde die Anzahl der unterstützenden Personen ausgewiesen. Auch Öffentliche Petitionen wären bei vorhandenen Mitzeichnungen als Mehrfachpetitionen zu charakterisieren. In der Petitionsstatistik könnten beispielsweise der Anteil der Mehrfachpetitionen mit mehr als 1.000, mehr als 10.000 und mehr als 50.000 Unterstützern sowie die Gesamtzahl der Mehrfachpetitionen und die Gesamtzahl ihrer Unterstützer ausgewiesen werden.

Die Unterscheidung zwischen Einzelpetitionen und Öffentlichen Petitionen war missverständlich und wurde auf der neuen E-Petitionsplattform aufgegeben. Öffentliche Petitionen (oder Petitionen zur Veröffentlichung, wie es seit September 2012 auch heißt) zeichnen sich im gegenwärtigen System immer dadurch aus, dass sie elektronisch eingereicht und im Internet veröffentlicht werden, egal ob sie nur von einem Petenten oder als Mehrfachpetition von mehreren Personen unterstützt werden. Das Gegenteil der Öffentlichen Petition wäre demnach die nichtöffentliche, teilweise elektronisch und teilweise nichtelektronisch eingereichte Petition, die wiederum Einzel- oder Mehrfachpetition sein könnte. Würde man also am gegenwärtigen System der Öffentlichen Petitionen festhalten, für

---

142 Vor September 2012 wurden auf der Petitionsplattform Einzelpetition und Öffentliche Petitionen unterschieden.

die der Bundestag weitreichende Zulassungskriterien anwendet, wäre das passendere Begriffspaar Öffentliche und nichtöffentliche Petition.

Für die Petitionsstatistik böten sich die folgenden neuen Unterscheidungsdimensionen an:<sup>143</sup>

- › Neueingaben nach der Art der Einreichung: Man könnte dabei unterscheiden zwischen einer postalischen Einreichung, einer Einreichung per Fax, über das Web oder per E-Mail.<sup>144</sup> Bei einer gröberen Unterscheidung würde man nur zwischen elektronischer (Web und E-Mail) und nichtelektronischer Einreichung differenzieren.
- › Öffentlichkeit: Es würde unterschieden zwischen (auf der E-Petitionsplattform des Bundestages – oder auch in Bundestagsdrucksachen) veröffentlichten und nichtveröffentlichten Petitionen.
- › Einzel- und Mehrfachpetitionen: Unabhängig von der Art der Einreichung und der Öffentlichkeit der Petition würde unterschieden zwischen Einzelpetitionen und Mehrfachpetitionen (Petitionen mit zwei und mehr Unterstützern). Bei den Mehrfachpetitionen würde die Anzahl der Mitzeichner erfasst.

---

## RESSOURCEN- UND PERSONALBEDARF

**1.9**

Nicht alle diese Vorschläge erfordern zusätzliche Ressourcen und Personal, manche aber schon. Letztlich müssen für die Erfüllung des Grundrechts auf Petitionen in einem modernen Gewand ausreichende Finanz- und Personalmittel bereitgestellt werden. Eine Erweiterung der gegenwärtigen Personalausstattung des Petitionsausschusses erscheint im Vergleich mit der Ausstattung anderer Eingabestellen, bei der zentralen Bedeutung des Petitionsausschusses für die Erfüllung von Artikel 17 GG und unter Berücksichtigung kontinuierlicher Modernisierungserfordernisse durchaus gerechtfertigt.

---

## WEITER GEHENDE ENTWICKLUNGSOPTIONEN

**2.**

Während im vorherigen Kapitel V.1 Vorschläge zur Verbesserung des etablierten Verfahrens für Öffentliche Petitionen gemacht wurden, werden in diesem Kapitel drei Entwicklungsoptionen mit ihren Vor- und Nachteilen diskutiert, die über das gegenwärtige Verfahren hinausweisen. Diese Überlegungen sind u.a. durch die Einschätzung motiviert, dass die Öffentlichen Petitionen nicht ausreichend in

---

143 Weitere Angaben zu Petitionen – wie etwa nach den zuständigen Ressorts, dem Geschlecht, dem Herkunftsbundesland, der Art der Erledigung –, die die Petitionsstatistik bereits vorsieht, sollten selbstverständlich weitergeführt werden.

144 Einreichungen per E-Mail sind seit Oktober 2008 nicht mehr vorgeesehen.

das herkömmliche Petitionsverfahren integriert sind. Die drei Entwicklungsoptionen zeigen mögliche Pfade der weiteren Entwicklung auf. Welche davon verfolgt werden, ist in erster Linie eine Entscheidung des Deutschen Bundestages.

---

## PETITIONEN GRUNDSÄTZLICH ZUR VERÖFFENTLICHUNG ZULASSEN

### 2.1

Eine erste Überlegung zielt darauf, die Öffentlichen Petitionen von der Ausnahme zur Regel zu erklären. Welchen Vorteil hätte diese Verallgemeinerung der Öffentlichen Petitionen?

Das Prinzip, dass jede Petition nach den gleichen Verfahrensregeln behandelt wird, könnte wieder Platz greifen. Der Status Öffentlicher Petitionen als »zusätzliches Angebot«<sup>145</sup> würde damit aufgegeben. Die sich in den letzten Jahren verschärfende Problematik der geringen Zulassungsraten – mittlerweile werden nur noch 13,8 % der eingereichten Öffentlichen Petitionen als solche zugelassen (Kap. II.2.5 u. V.1.1) – wäre gelöst. Das anhaltende Interesse an der Einreichung Öffentlicher Petitionen – 2010 war fast jede vierte Neueingabe eine Öffentliche Petition (Kap. II.2.3) – sowie die vom TAB durchgeführten Befragungen bei Petenten – 81 % der Einreicher herkömmlicher Petitionen formulierten ein Interesse an einer Veröffentlichung ihrer Petition (Riehm et al. 2009a, S.230) – zeigen, dass dieser Schritt auch dem Wunsch der meisten Petenten entspräche. Im Übrigen würde man damit dem Modell einiger anderer Parlamente folgen, in denen alle Petitionen grundsätzlich veröffentlicht und in öffentlichen Ausschusssitzungen behandelt werden (wie z.B. beim Schottischen oder Europäischen Parlament).

Die prinzipielle Öffentlichkeit von Petitionen würde viele Detailprobleme lösen. So ist es zurzeit für den Petenten im Vorfeld einer Eingabe nicht möglich nachzuprüfen – selbst eine ausgebauten Suchfunktionalität der E-Petitionsplattform würde daran nichts ändern –, ob es eine sachgleiche oder ähnliche Petition bereits gibt, da über 95 % aller Petitionen gar nicht öffentlich einsehbar sind. Wenn eine Eingabe als Öffentliche Petition zurückgewiesen wird, weil eine sachgleiche Petition schon existiert, kann der Petent dies ebenfalls nicht nachvollziehen, da auch diese Petition gegebenenfalls zu den nichtöffentlichen Petitionen gehört.

Der Petitionsausschuss ist für die Bürger relativ einfach erreichbar, gleichzeitig aber in der Durchsetzung von Bürgerinteressen schwach. Neben der Kraft der Argumente in direkter Auseinandersetzung mit der Exekutive sind vermutlich

---

145 »Es besteht kein Rechtsanspruch auf Annahme einer Petition als öffentliche Petition« (Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen, Ziffer 1, [https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.\\$\\$.rubrik.richtlinie.html](https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.$$.rubrik.richtlinie.html) [14.12.2012]).

Öffentlichkeit und Medien seine potenziell stärksten Verbündeten. Eine grundlegende Bedingung dafür ist die Öffentlichkeit aller Petitionen und eine weitgehende Transparenz des Petitionsverfahrens.

Gegen diese Option der Verallgemeinerung Öffentlicher Petitionen sprechen zwei Argumente: Daten- und Persönlichkeitsschutz sowie der zusätzliche Personalaufwand.

Dem Persönlichkeits- und Datenschutz könnte man gerecht werden, wenn erstens die Petenten selbst entscheiden, ob sie ihre Petition als öffentliche oder nichtöffentliche behandelt sehen wollen. Der Bundestag könnte sich dieser Aufgabe enthalten und auf die Entscheidung der Petenten vertrauen. Darüber hinaus könnte man die eventuell in Petitionen aufgeführten Personennamen generell anonymisieren, wie dies bei einigen Landtagen (z. B. in Baden-Württemberg) der Fall ist.

Eingaben, die Straftaten propagieren oder anstößige und beleidigende Inhalte enthalten, könnten natürlich nicht veröffentlicht werden. Solche Eingaben werden bisher aber auch nicht als nichtöffentliche Petition zugelassen. Daran würde die grundsätzlich öffentliche Petition nichts ändern.

Wie sich der Aufwand bei der Bearbeitung von Petitionen nach der Einführung grundsätzlich öffentlicher Petitionen entwickeln würde, ist schwer abzuschätzen. Der gegenwärtige Zusatzaufwand durch Öffentliche Petitionen entsteht in erster Linie durch die zusätzliche Auswahlprozedur, durch die privilegierte Behandlung von Petitionen im Ausschussverfahren und durch die Moderation der Foren. Die besondere Prüfung der Zulassung als Öffentliche Petition sowie die obligate Einzelberatung im Ausschuss – gegenwärtig werden alle Öffentlichen Petitionen gesondert im Ausschuss behandelt, während von den nichtöffentlichen Petitionen nur ein geringer Teil zur Einzelberatung im Ausschuss aufgerufen wird – würde wegfallen. Allerdings würden die Diskussionsforen auf alle Petitionen ausgeweitet und der Moderationsaufwand entsprechend steigen. Vermutlich wird dies aber nicht zu einer proportionalen Erhöhung des Diskussionsaufkommens führen, da es schon heute relativ wenige Petitionen sind, die ein breites Interesse mit vielen Diskussionsbeiträgen auf sich ziehen. Darüber hinaus wären Optionen zu prüfen, bei denen die Diskussionsforen nicht für jede Petition obligatorisch eingerichtet würden (Kap. V.1.3).

---

## EIN OMBUDSMANN FÜR PETITIONEN DER »RES PRIVATA« 2.2

Die politische Auseinandersetzung um die Einführung eines nationalen Ombudsmannes wurde intensiv in den 1960er Jahren geführt. In der Petitionsreform von 1975 entschied man sich aber für eine Stärkung des Petitionsausschusses und gegen die Einführung eines nationalen Ombudsmannes (Banse 1973; Franke 1999; Riehm et al. 2009a, S. 57 ff.; Thierfelder 1967). Wenn es auch gegenwärtig

keine politischen Kräfte zu geben scheint, die die Einführung eines nationalen, parlamentarischen Ombudsmannes fordern, ist diese Diskussion, gerade auch in der Wissenschaft, nie abgeebbt (Franke 1999; Sturm/Fritz 2010, S. 149).

Öffentliche Petitionen sind gemäß Ziffer 2.1 der »Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen« Bitten oder Beschwerden mit einem Anliegen von allgemeinem Interesse (»res publica«), deren Darstellung für eine sachliche öffentliche Diskussion geeignet ist. Der Petitionsausschuss könnte sich auf diese Eingaben beschränken und die Petitionen, die kein »Anliegen von allgemeinem Interesse« verfolgen, der Bearbeitung einer neu beim Parlament einzurichtenden Ombudsinstitution überlassen. Die Vorteile dieser institutionellen Trennung in Petitionen der »res publica« und der »res privata« könnten sein, dass die unterschiedlichen Zulassungskriterien und Verfahrensabläufe für Öffentliche und nichtöffentliche Petitionen auch institutionell getrennt wären, dadurch das Profil beider Institutionen klarer zutage treten und die Probleme mit den geringen Zulassungsraten Öffentlicher Petitionen reduziert werden könnten.

Für ein solches Modell aus Petitionsausschuss und Ombudsmann könnte man auch anführen, dass es in immerhin 17 der 27 EU-Länder (und in 18 der 29 untersuchten Länder) sowohl eine Petitionsstelle (bei der Ersten Kammer) des Parlaments als auch einen (parlamentarischen) Ombudsmann gibt (Kap. IV.1, Tab. IV.1). Allerdings folgen diese nicht immer der oben skizzierten, auf den ersten Blick vielleicht überzeugenden Arbeitsteilung, sondern ganz unterschiedlichen Modellen, die von einer weitgehenden Überlappung der Zuständigkeiten bis zu einer ausgeprägten Spezialisierung reichen.

Die Einwände gegen die Neueinführung eines Ombudsmannes lauten (Riehm et al. 2009a, S. 59 ff.): Der Petitionsausschuss würde eines seiner Markenzeichen, die »Allzuständigkeit«, verlieren. Für die Bürger würde dies bedeuten, dass sie sich unter der schon vorhandenen Vielzahl von Eingabestellen mit einer weiteren, neuen Stelle, dem nationalen Ombudsmann, auseinandersetzen müssten, um dann zu entscheiden, an wen sie die Eingaben am besten zuständigkeitshalber richten.

Darüber hinaus ist die Trennung in »Anliegen von allgemeinem Interesse« und sonstige Anliegen problematisch. Aus den Befragungen der Einreicher herkömmlicher (nichtöffentlicher) Petitionen weiß man, dass diese zu 84,5 % eine Gesetzesänderung mit ihrer Petition anregen wollen. Außerdem haben in dieser Befragung aus dem Jahr 2007 81 % ihr Interesse an einer Veröffentlichung ihrer Petition bekundet. Bei 79 % bezieht sich das Anliegen der Petition nicht nur auf eine einzelne Person (Riehm et al. 2009a, S. 230).

Die breite Zuständigkeit und das politische Aufgreifen von Petitionen unterscheiden den Petitionsausschuss von einer Widerspruchsstelle einer Behörde oder einem gerichtlichen Verfahren. Während Letztere nur einen speziellen Fall lösen

und bearbeiten, nimmt der Petitionsausschuss das gegebenenfalls hinter dem Einzelfall liegende allgemeine Problem in den Blick und kann dieses dann politisch weiter verfolgen.

Insofern ist zu bezweifeln, ob die Einführung eines nationalen Ombudsmannes die Lenkungswirkung ausüben würde, die man sich vielleicht erwartet, und das gegenwärtig virulente Problem der Zulassung Öffentlicher Petitionen reduzieren könnte. Nach vorliegenden Auswertungen über die Nichtzulassung Öffentlicher Petitionen wird die Nichtzulassung in rund 50 % der Fälle damit begründet, dass eine sachgleiche Petition schon vorhanden sei. Nur bei 8 % der Einreichungen wird als Grund der Nichtzulassung die »Ungeeignetheit als Öffentliche Petition« angeführt, d. h. nur diese 8 % würden in den Zuständigkeitsbereich eines neu eingerichteten Ombudsmannes fallen und den Petitionsausschuss entlasten (Kap. II.2.5.2).<sup>146</sup>

Bezieht man sich auf die Untersuchungen zum Petitionswesen bei den europäischen Parlamenten (Kap. IV), dann könnte durch die Etablierung eines nationalen Ombudsmannes eine weitere Gefahr drohen: nämlich eine Abwertung des politischen Gewichts des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages. Offensichtlich ist eine stärker auf institutionelle und personelle Kontinuität ausgerichtete Eingabestelle, wie ein nationaler Ombudsmann, eher in der Lage, politische und mediale Außenwirkung zu erzeugen als ein dem Wechsel durch Wahlen unterworfenenes kollektives Gremium, wie ein parlamentarischer Petitionsausschuss. Ein Ergebnis der Untersuchung der europäischen parlamentarischen Eingabestellen ist jedenfalls, dass überall dort, wo es sowohl eine parlamentarische Eingabestelle (z. B. einen Petitionsausschuss) als auch einen parlamentarischen Ombudsmann gibt, Letzterer in aller Regel stärker in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, selbst eine aktivere Öffentlichkeitsarbeit betreibt sowie umfassendere Modernisierungsstrategien verfolgt. Gegenwärtig zählt der Petitionsausschuss des Bundestages, was seine Kompetenzen und Zuständigkeiten, seine personelle Ausstattung, seine Reformfreudigkeit sowie seine öffentliche Wahrnehmung betrifft, im internationalen Vergleich zu den ausgesprochen profilierten Eingabeinstitutionen. Dass diese Position bei der Einrichtung eines nationalen Ombudsmannes beeinträchtigt würde, ist anzunehmen.

---

## PETITIONEN ALS ELEMENT DIREKTDEMOKRATISCHER VERFAHREN WEITERENTWICKELN

### 2.3

Auf Bundesebene gibt es keine Instrumente der direkten Demokratie, wie etwa Referenden, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die in allen Bundesländern

---

<sup>146</sup> Damit ist noch nicht gesagt, welcher Anteil unter den nichtöffentlichen Petitionen in die Zuständigkeit eines Ombudsmannes fallen würde.

und vielen Kommunalverfassungen verankert sind und genutzt werden.<sup>147</sup> Alle politischen Initiativen, direktdemokratische Verfahren auch auf Bundesebene einzuführen, sind bisher an der hohen Hürde einer verfassungsändernden Mehrheit gescheitert. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass teilweise versucht wird, Petitionen in Richtung eines Instruments direkter Demokratie auszubauen. Man kann die 2005 erfolgte Einführung eines Quorums von 50.000 Mitzeichnungen für die Behandlung einer Petition in einer öffentlichen Ausschusssitzung so interpretieren. Der Plan der gegenwärtigen Koalition, ein weiteres, höheres Quorum zu etablieren, bei dessen Erreichung die Petitionen im *Plenum* des Bundestages behandelt werden sollen, geht noch einen Schritt weiter. Damit sind zwar noch keine verbindlichen Volksabstimmungen in Sicht, aber Bürgerinnen und Bürger könnten (Gesetzes-)Vorschläge im Bundestag einbringen und bei Erreichung des Quorums müsste sich das Plenum damit beschäftigen. Im Ergebnis entspräche dies mehr oder weniger den Verfahren, die in den Bundesländern meist Volksinitiative heißen.<sup>148</sup> Quoren findet man im Übrigen auch in den Petitionsregularien anderer Länder. Sie dienen unterschiedlichen Zwecken, meist aber wird die Erreichung eines bestimmten Quorums verlangt, um die Bearbeitung der Petition überhaupt in Gang zu setzen<sup>149</sup> oder um ein besonderes Verfahren zu erreichen, das eine höhere parlamentarische und öffentliche Aufmerksamkeit verspricht.<sup>150</sup>

Eine Aufwertung von Petitionen im Sinne direkter Demokratie findet auch bei denen Zustimmung, die die gegenwärtigen Petitionsverfahren wegen ihrer Durchsetzungsschwäche kritisieren.

Welche Argumente könnten trotzdem dagegen sprechen, sich bei der Weiterentwicklung des Petitionswesens an Verfahren der direkten Demokratie zu orientieren? Die Behandlung, Prüfung und Bescheidung einer Petition bedarf keines Quorums; sie ist grundgesetzlich für jede Petition, auch solche, die nur von einer Person unterstützt wird, garantiert. Die Öffentlichkeit einer Petition kann auch ohne Quorum gewährt werden. Das Quorum erzwingt derzeit »nur« die Be-

---

147 Die einzige explizite Ausnahme stellt Artikel 29 GG dar, der für eine Neugliederung des Bundesgebietes zwingend einen Volksentscheid zur Bestätigung eines entsprechenden Bundesgesetzes vorsieht.

148 So in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt. In Bremen und Thüringen wird das entsprechende Verfahren Bürgerantrag, in Hamburg Volkspetition genannt. In den Bundesländern Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sind Volksinitiativen Bestandteile der dreistufigen Volksgesetzgebung. Auch die in der Einführung befindliche Europäische Bürgerinitiative (gerichtet an die Europäische Kommission) gehört in diese Kategorie der Verfahren direkter Demokratie.

149 So z. B. bei den kommunalen Petitionen in Norwegen (Riehm et al. 2009a, S. 185 ff.) und beim elektronischen Petitionssystem des britischen Premierministers (Kap. III.2.2).

150 Quoren dieser Art finden sich bei den parlamentarischen Petitionsstellen in Österreich, Portugal, der Slowakei und Tschechien. Luxemburg plant die Einführung eines solchen Quorums im Zusammenhang mit öffentlichen Petitionen (Kap. IV.1.2., Tab. IV.6).

handlung in öffentlicher Ausschusssitzung und zukünftig eventuell im Plenum. Das ist nicht geringzuschätzen, wie die große Akzeptanz der öffentlichen Ausschusssitzungen bei Petenten und Abgeordneten zeigt. Es trägt merklich zu einer Aufwertung des Petitionswesens des Bundestages bei.

Die Bindung von Verfahrensschritten an Quoren könnte indes das Petitionsrecht als ein ausgesprochenes Individualrecht in den Hintergrund drängen. Das Petitionsrecht eröffnet gerade auch Minderheiten einen Zugang zum Staat und zur Volksvertretung. Die Organisation von Interessen in Gruppen und Verbänden und die Mehrheitsregel gehören zwar zu den Grundpfeilern der Demokratie. Ressourcenschwache Gruppen und solche, die aus strukturellen Gründen kaum eine Mehrheit gewinnen können, sind unter diesen Bedingungen aber nur begrenzt in der Lage, ihre Interessen zu vertreten. Petitionen – wie auf andere Weise Gerichte – bieten prinzipiell für solche Personen und Gruppen ein Mittel des niedrigschwelligen, wenn auch durchsetzungsschwachen Interessen- und Rechtsschutzes sowie der Interessenartikulation und Beteiligung. Dass diese Gruppen nur bedingt das Petitionsverfahren nutzen (Kap. II.2.4), macht diese prinzipielle Orientierung nicht obsolet. Eine breitere soziale Beteiligung bliebe ein Ziel, dem man nicht unbedingt durch eine Umwandlung des Petitionsrechts in ein Verfahren der direkten Demokratie näherkäme.

Wenn das Petitionsrecht als Individualrecht betont wird, heißt dies nicht zwangsläufig, dass die in Petitionen vorgebrachten Anliegen individueller oder gar privater Natur, also unpolitisch sein müssen. Gerade wenn sich Bürger mittels Petitionen an den Bundestag wenden, verfolgen sie in der Regel, ausgehend von persönlicher Betroffenheit, ein öffentlich-politisches Anliegen. Von daher sollte man die Sammlung unterstützender Unterschriften nicht geringschätzen. Sammel- und Massenpetitionen waren schon immer ein wesentlicher Bestandteil des Petitionswesens. Für die Petenten sind sie eine Möglichkeit, auf ihr Anliegen hinzuweisen, Unterstützer zu gewinnen und gegebenenfalls durch die Zahl der Mitzeichnerinnen und Mitzeichner bei Medien und Politik Aufmerksamkeit zu erringen.

Da die Gegenstände von Petitionen sehr unterschiedlich gelagert sein können, von lokalen Konflikten über berufsspezifische Probleme bis hin zu die gesamte Gesellschaft bewegenden Fragestellungen, ist die absolute Zahl der Mitzeichnungen einer Petition ein problematisches Relevanzkriterium. Die Zahl der Mitzeichnerinnen und Mitzeichner wäre vielmehr in erster Linie vor dem Hintergrund des Petitionsgegenstandes und der Gruppe der Betroffenen zu beurteilen und sollte sich auf das Petitionsverfahren nicht auswirken.

Der Bundestag behandelt nicht deshalb eine Petition, weil ein Quorum erreicht wurde, wie fälschlicherweise seit Einführung des Quorums 2005 in der Öffentlichkeit immer wieder der Eindruck entstanden ist oder behauptet wurde, son-

dern weil »jedermann« ein Recht darauf hat. Die Anzahl der Mitzeichnungen wäre als kontextuelle, aber nicht verfahrensbestimmende Zusatzinformation in das Petitionsverfahren einzubringen. Petitionsanliegen müssen nicht unbedingt um Mehrheiten ringen bzw. nicht im (direkten) Interesse von Mehrheiten sein.

Die Weiterentwicklung des Petitionswesens im Sinne eines Instruments direkter Demokratie verfolgt die verständliche Absicht, das Petitionsrecht weiter politisch aufzuwerten und in seinen Verfahrensschritten verbindlicher und durchsetzungsfähiger zu machen. Folgt man diesem Weg, würde man den Charakter des Petitionswesens als niedrigschwelliges Individualrecht tendenziell abschwächen. Dies gilt es abzuwägen.

---

## WEITERE FORSCHUNGSPERSPEKTIVEN

### 3.

Während im Kontext einer anhaltenden Debatte um die Vitalisierung der Demokratie durch partizipative und responsive Elemente die wissenschaftliche Diskussion in den 1960er bis 1980er Jahren sehr stark von der Frage der Etablierung von Ombudsinstitutionen geprägt war und in diesem Zeitraum auch weltweit viele neue Ombudsinstitutionen geschaffen wurden, sind die parlamentarischen (und nichtparlamentarischen) Petitionsadressaten, insbesondere durch Einführung elektronischer und internetgestützter Elemente im Petitionsverfahren, zu einem neuen interessanten Gegenstand wissenschaftlicher Aufmerksamkeit und Forschung geworden. Die frühen Pilotsysteme, etwa in Australien (Laurie 2003; Oakes 2005 u. 2006), Deutschland (Riehm et al. 2009a), Großbritannien (Fox 2012; Hale/Margetts 2012), Norwegen (Klausen/Winsvold 2012) und Schottland (Carman 2007 u. 2010; Fritz/Sturm 2011; Hansard Society 2011; Ipsos MORI/Carman 2009; Malina et al. 2001; Macintosh et al. 2008) wurden durch mehr oder weniger intensive Forschung begleitet.

Darüber hinaus hat sich eine bisher kleine Gruppe von Wissenschaftlern unterschiedlicher Disziplinen (insbesondere Politikwissenschaftler, aber auch Juristen und andere) dem Thema der Veränderungen des Petitionsverfahren durch den Interneteneinsatz und deren Auswirkungen auf Zugänglichkeit und Leistungsfähigkeit angenommen (etwa Guckelberger 2008; Hooghe/Marien 2012; Ismayr 2004; Jungherr/Jürgens 2010; Kellner 2007; Miller 2009; Panagiotopoulos et al. 2011; Santucci 2008).

Wissenschaftlich lassen sich an das Thema Petitionen unterschiedliche Perspektiven anlegen:

- › Eine demokratietheoretische Perspektive mit der Fragestellung, wie das Petitionswesen im Kontext der sich wandelnden repräsentativen Demokratie einzuordnen wäre. Deliberative Ansprüche und Tendenzen wären hier ebenso

zu berücksichtigen wie direktdemokratische. Einzubeziehenden wären auch solche politikwissenschaftliche Konzepte – wie »monitory democracy« (Keane 2009a u. 2009b) oder »responsive democracy« (Teorell 2006) –, mit denen Transformationen repräsentativer Demokratien zu mehr Bürgernähe und Kontrolle der Politik durch die Bürger angesprochen werden.

- › Eine auf das politische System im engeren zielende Perspektive. Eine wichtige Fragestellung wäre, in welchem Verhältnis die verschiedenen Petitionsmöglichkeiten an die staatlichen Organe der obersten staatlichen Ebene (Bundestag, Bundesrat, Bundespräsident, Bundeskanzler und Ministerien) zueinander stehen. Die spezifischen Funktionen parlamentarischer Petitionsstellen im Vergleich mit denen der Exekutive zu untersuchen, wäre dabei eine lohnende Frage – gerade auch, wenn man an einen internationalen Vergleich denkt. Ein zweiter relevanter Untersuchungsgegenstand wäre eine Untersuchung des Petitionswesens auf den unterschiedlichen Staatsebenen (EU, Nationalstaat, Region, Kommune).
- › Eine auf die Modernisierung des Petitionssystems bezogene Perspektive. Zentral wäre hier die Fragestellung, wie technische Innovationen als Katalysator institutionellen Wandels fungieren. Aber auch eine wirkungsbezogene Perspektive sollte mit Blick auf die Mobilisierungs- und Beteiligungsmuster bei Petitionskampagnen und deren partizipatorisches Profil (im Vergleich etwa zu anderen Beteiligungsverfahren) angelegt werden. Von Seiten der Technikfolgenabschätzung wären in dem Zusammenhang gerade auch die möglichen nichtintendierten Folgen (z.B. neue Exklusivität durch technische Hürden) zu ermitteln.
- › Eine medien- und politikwissenschaftliche Perspektive auf öffentliche elektronische Petitionssysteme im Zusammenhang mit dem durch das Internet ermöglichten Strukturwandel der Öffentlichkeit, wobei die Öffentlichkeit von Petitionen und die gestiegene Transparenz des Petitionssystems und die Rolle von diskursiven Elementen im Petitionsverfahren zu analysieren wären.
- › In parlamentsbezogener Perspektive steht zum einen die Frage nach der institutionellen Einbettung der Petitionsverfahren im parlamentarischen Prozess im Vordergrund. Daneben wäre aber die Gestaltung der Schnittstellen zu anderen Informationssystemen des Parlaments und des politischen Systems, aber auch zu privaten elektronischen Petitionsplattformen und Beschwerdesystemen zu untersuchen.
- › In der Perspektive der unmittelbaren Nutzer der Petitionssysteme, insbesondere der Bürger und Petenten, aber auch der Nutzer im politischen System, wären ihre Erfahrungen und Wahrnehmungen weiter zu erforschen, um u.a. Hinweise für die Verbesserung der Systeme zu erhalten.
- › Eine ländervergleichende Perspektive, unter der nach Mustern und Konstellationen im Eingabe-, Beschwerde- und Beteiligungswesen der unterschiedlichen Ländern gesucht wird sowie politisch-kulturelle Faktoren – etwa hin-

sichtlich unterschiedlicher Verständnisse der Beziehung zwischen Bürger und Staat – in den Blick nimmt.<sup>151</sup>

Notwendig wäre, die einzelnen Forschungsansätze besser zu vernetzen und in theoretisch-inhaltlicher wie methodisch-empirischer Hinsicht weiter zu entwickeln und zu koordinieren. Internationale Workshops für Wissenschaftler wie Petitionspolitiker, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiterinnen der zuständigen Parlamentsverwaltungen sowie für die interessierte Öffentlichkeit und ihre zivilgesellschaftlichen Organisationen könnten dazu einen Beitrag leisten und koordinierte Forschungsschwerpunkte der EU-Kommission oder sonstiger Forschungsförderinstitutionen anregen.

Es bleibt höchst spannend, ob ein altes Bürgerrecht – das Recht den Souverän zu Petitionieren –, das seine Wurzeln u.a. im absolutistischen und diktatorischen Regimes hat, befördert durch teilweise technisch induzierte Modernisierungen, seine politische Bedeutung erhalten, vielleicht sogar in neuem Gewand ausbauen kann. Das Wechselspiel zwischen technischer und institutioneller Modernisierung ist mit den Öffentlichen Petitionen erst eröffnet worden; wie es endet, ist noch kaum absehbar.

---

151 Nur ungenügend wurde bisher in der Forschung die jeweilige Konstellation aus (parlamentarischen) Petitionsstellen, Ombudsstellen und sonstigen verfügbaren Instrumenten des individuellen Rechts- und Interessenschutzes und der Bürgerbeteiligung in den Blick genommen. Über eine Rekonstruktion ihrer Entstehung und einer Analyse ihrer Funktion im politischen System könnte man sich der Frage nähern, ob es sich dabei um weitgehend klar getrennte Bereiche handelt oder ob durchlässige Grenzziehungen es erfordert, die Gesamtkonstellation in den Blick zu nehmen und genauer nach den ergänzenden, überlappenden und konkurrierenden Funktionen zu fragen.

---

**IN AUFTRAG GEGEBENE GUTACHTEN****1.**

- ifib (Institut für Informationsmanagement Bremen) (2010a): Konzeption einer zentralen Informationsplattform für Petitionen, Eingaben und Beschwerden (Autoren: Lippa, A., Kubicek, H., Hofmann, J.). Bremen
- ifib (2010b): Konzeption einer zentralen Informationsplattform für Petitionen, Eingaben und Beschwerden – Anhang (Autoren: Lippa, A., Kubicek, H., Hofmann, J.). Bremen
- Nexus (Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH) (2010): Elektronische Petitionen und andere Modernisierungstrends im Petitionswesen bei den europäischen Parlamenten. Eine Bestandsaufnahme (Autoren: Bach, N., Reiter, J., Böhm, B., Walk, H.). Berlin
- Sturm, R., Fritz, J. (2010): Länderstudie zur Entwicklung des Petitionswesens im Vereinigten Königreich. Friedrich-Alexander-Universität, Institut für Politische Wissenschaft, Erlangen/Nürnberg
- Zebalog (2010a): Follow-up-Studie zu den Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages. Teilstudie 2: Befragung der Petenten und Fokusgruppen (Autor: Escher, T.). Berlin
- Zebalog (2010b): Follow-up-Studie zu den Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages. Teilstudie 3: Befragungen der Nutzer der Bundestags-Webseiten zu den öffentlichen Petitionen (Autor: Albrecht, S.). Berlin
- Zebalog (2011a): Follow-up-Studie zu den Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages. Teilstudie 1: Trendanalyse (Autoren: Trénel, M., Jonas, N.). Berlin
- Zebalog (2011b): Follow-up-Studie zu den Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages. Teilstudie 4: Interviews und Fokusgruppendifkussionen mit Abgeordneten, ihren Referenten und dem Ausschussdienst (Autoren: Trénel, M., Hintz, J.). Berlin
- Zebalog (2011c): Follow-up-Studie zu den Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages. Teilstudie 5: Auswertung der Diskussionsforen (Autoren: Trénel, M., Jonas, N., Schank, J.). Berlin
- Zebalog (2011d): Follow-up-Studie zu den Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages. Zusammenfassung und Empfehlungen aus den fünf Teilstudien – Mantelbericht (Autorin: Lippa, B.). Berlin

---

**WEITERE LITERATUR****2.**

- BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) (2012): '11 Jahresbericht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Bonn/Frankfurt a. M.
- Banse, W. (1973): Chronik der Bestrebungen um eine Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4(2), S. 171–174

- Baumann, F., Detlefsen, M., Iversen, S., Vogelsang, L. (2004): Neue Tendenzen bei Bürgerbeteiligungsprozessen in Deutschland. Veränderte Rahmenbedingungen, Praktiken und deren Auswirkungen. Berlin
- Baumann, G. (2006): Beauftragte der Bundesregierung – Konkurrenz und Transparenz zwischen parlamentarischer Kontrolle und Selbstkontrolle der Verwaltung. In: Protokoll der Tagung der Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Petitionsausschüsse des Bundes und der Länder mit den Bürgerbeauftragten aus der Bundesrepublik Deutschland und dem deutschsprachigen Raum Europas vom 3. bis 4. April 2006 im Deutschen Bundestag. Berlin, S. 7–12
- Blais, A. (2010): Political Participation. In: LeDuc, L., Niemi, R. G., Norris, P. (eds.). Comparing democracies. Elections and voting in the 21st century. London, S. 165–183
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (2011): Bund und Länder planen Grundbildungspaket für Alphabetisierung. Pressemitteilung 025/2011 vom 28.2.2011, Berlin
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2010): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Kurzbericht des 3. Freiwilligensurveys. Monitor Engagement, Ausgabe Nr. 2, Berlin
- Bockhofer, R. (Hg.) (2004): Demokratie wagen – Petitionsrecht ändern! Bremen
- Bogumil, J., Jann, W. (2009): Entwicklungsphasen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In: Bogumil, J., Jann, W. (Hg.): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Wiesbaden, S. 211–289
- Bremische Bürgerschaft (2011): Bericht über die Arbeit des Petitionsausschusses nach § 14 des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen durch die Bürgerschaft. Drucksache 17/1725. Bremen
- Buchstein, H. (2009): Bausteine für eine aleatorische Demokratietheorie. In: Leviathan 37(3), S. 327–352
- Bundesnetzagentur (2012): Jahresbericht 2011. Bonn
- Bürgerbeauftragter des Landes Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): 15. Bericht des Bürgerbeauftragten für das Jahr 2009. Schwerin
- Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz (2012): Jahresbericht 2011. Mainz
- Busemann, K., Gscheidle, C. (2010): Web 2.0: Nutzung steigt – Interesse an aktiver Teilhabe sinkt. In: Media Perspektiven H. 7–8, S. 359–368
- Cabral, M.V. (2000): O exercício da cidadania política em Portugal. In: *Análise Social* XXXV(154–155), S. 85–113
- Cameron 2009: Fixing Broken Politics, Rede vom 26.5.2009. London [www.conservatives.com/News/Speeches/2009/05/David\\_Cameron\\_Fixing\\_Broken\\_Politics.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/05/David_Cameron_Fixing_Broken_Politics.aspx) (27.8.2012)
- Carman, C. (2006): The assessment of the Scottish Parliament's Public Petitions System 1999–2006. Edinburgh [www.scottish.parliament.uk/business/committees/petitions/reports-06/pur06-PPS-assessment-01.htm](http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/petitions/reports-06/pur06-PPS-assessment-01.htm) (12.2.2011)
- Carman, C. (2010): The process is the reality: Perceptions of procedural fairness and participatory democracy. In: *Political Studies* 58(4), S. 731–751

- Carman, C., Shephard, M. (2009): Committees in the Scottish Parliament. In: Jeffery/Mitchell 2009, S.21–27
- Cazals, M. de (2010): La saisine du Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition citoyenne: gage d'une V<sup>e</sup> République »plus démocratique«? In: *Revue française de droit constitutionnel* No. 82, S.289–312
- CDU, CSU, FDP (2009): Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP zur 17. Legislaturperiode. Berlin [www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducus-fdp.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducus-fdp.pdf) (4.4.2011)
- CLG (Department for Communities and Local Government) (2008): Communities in control. Real people, real power (Evidence Annex). Wetherby/West Yorkshire [www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/886123.pdf](http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/886123.pdf) (25.1.2009)
- Coleman, S., Blumler, J.G. (2009): *The Internet and democratic citizenship. Theory, practice and policy.* Cambridge
- Conservative Party (2010): Invitation to Join the Government of Britain. The Conservative manifesto 2010. [www.conservatives.com/~media/Files/Activist%20Centre/Press%20and%20Policy/Manifestos/Manifesto2010](http://www.conservatives.com/~media/Files/Activist%20Centre/Press%20and%20Policy/Manifestos/Manifesto2010) (27.8.2012)
- Curtice, J. (2004): Restoring confidence and legitimacy? Devolution and public opinion. In: Trench, A. (Hg.): *Has devolution made a difference? The State of the Nations 2004.* Exeter, S.217–236
- Deutscher Bundestag (2007): *Stichwort Petitionen. Von der Bitte zum Bürgerrecht.* Berlin
- Dunleavy, P., Loughlin, M., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J., Pearce, O., Bartholomeou, P. (2005): *Citizen redress – What citizens can do if things go wrong in the public services.* London <http://eprints.lse.ac.uk/595/> (10.4.2011)
- Eimeren, B. van, Frees, B. (2009): *Der Internetnutzer 2009 – multimedial und total vernetzt? Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2009.* In: *Media Perspektiven* 7, S.334–348
- Escher, T. (2010): *Wi(e)der die üblichen Verdächtigen? Politische Beteiligung via Internet.* In: Wolling, J., Seifert, M., Emmer, M. (Hg.): *Politik 2.0? Die Wirkung computervermittelter Kommunikation auf den politischen Prozess.* Baden-Baden, S.131–150
- Eurostat (2011a): *Gesamtbevölkerung.* Luxemburg <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=de&pcode=tps00001> (30.6.2011)
- Eurostat (2011b): *Internet usage in 2010 – Households and Individuals. Data in focus 50/2010.* Luxemburg [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-10-050/EN/KS-QA-10-050-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-10-050/EN/KS-QA-10-050-EN.PDF) (30.6.2011)
- FDP-Bundestagsfraktion (2011): *Bürgerbeteiligung ausweiten, Petitionsverfahren weiterentwickeln, Bürgerplenarverfahren einführen.* Positionspapier, Stand 28. März 2011, Berlin
- Finnisches Justizministerium (2012): *Citizens' initiative will be introduced in the beginning of March.* Mitteilung des Ministeriums vom 12.01.2012. Helsinki [www.om.fi/en/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/1324021677232](http://www.om.fi/en/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/1324021677232) (12.10.2012)
- Foley, M. (1993): *The rise of the British Presidency.* Manchester
- Foley, M. (2000): *The British Presidency: Tony Blair and the politics of public leadership.* Manchester
- Fonseca, S. C. da (2009): *Das politische System Portugals.* In: *Ismayr 2009a*, S.765–818

- Forschungsgruppe Wahlen (2008): *Petitionen und politische Beteiligung*. Mannheim
- Fox, R. (2012): *What next for e-petitions?* London  
[www.hansardsociety.org.uk/files/folders/3367/download.aspx](http://www.hansardsociety.org.uk/files/folders/3367/download.aspx) (21.11.2012)
- Franke, M. (1999): *Ein Ombudsmann für Deutschland? Einführungsmöglichkeiten einer Ombudsmann-Institution in das deutsche Verfassungsleben unter Berücksichtigung der dänischen und europäischen Einrichtungen*. Frankfurt a. M.
- Fritz, J., Sturm, R. (2011): *Mit Petitionen näher an den Bürger? Erfahrungen des schottischen Parlaments und der walisischen Versammlung*. In: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus*, Band 12, Baden-Baden, S. 230–241
- Gabriel, O.W., Völkl, K. (2008): *Politische und soziale Partizipation*. In: Gabriel, O.W., Kropp, S. (Hg.): *Die EU-Staaten im Vergleich*. Wiesbaden, S. 268–298
- Gebauer, B. (2000): *Das britische Oberhaus: Neue Effizienz für eine ehrwürdige Institution?* In: Riescher, G., Ruß, S., Haas, C.M. (Hg.): *Zweite Kammern*. München, S. 270–287
- GESIS (2009): *Datenhandbuch Allbus 2008*. Köln/Mannheim
- Grant, M. (2009): *The UK Parliament*. Edinburgh
- Grunwald, A., Banse, G., Coenen, C., Hennen, L. (2006): *Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet*. *Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag 18*, Berlin
- Guckelberger, A. (2008): *Neue Erscheinungen des Petitionsrechts: E-Petitionen und öffentliche Petitionen*. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 61(3), S. 85–94
- Hale, S. A., Margetts, H. (2012): *Understanding the Mechanics of Online Collective Action using 'Big Data'*. Oxford <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2041856> (12.10.2012)
- Hansard Society (2011): *Digital Democracy in Scotland and Wales: Lagging or leading?* In: *Digital Papers*, Issue 4, February 2011. London <http://hansardsociety.org.uk/files/folders/2913/download.aspx> (12.3.2011)
- Helms, L. (2005): *The presidentialisation of political leadership: British notions and German observations*. In: *Political Quarterly* 76(3), S. 430–438
- Hertogh, M. L. M. (2007): *Wie klaagt bij de Nationale ombudsman? Een empirisch onderzoek naar het normatieve profiel van verzoekers*. In: Breninkmeijer, A.F.M. (red.): *Werken aan behoorlijkheid: de Nationale Ombudsman in zijn context*. Den Haag, S. 199–221
- Hindman, M. (2008): *The myth of digital democracy*. Princeton
- Hirsch, T. (2007): *Das parlamentarische Petitionswesen: Recht und Praxis in den Deutschen Landesparlamenten*. Berlin
- HM Government (2010): *The Coalition: our programme for government*. London [www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg\\_coalition.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg_coalition.pdf) (30.6.2011)
- Hooghe, M., Marien, S. (2012): *How to reach Members of Parliament? Citizens and Members of Parliament on the Effectiveness of Political Participation Repertoires*. In: *Parliamentary Affairs* first published online: September 21, 2012

- House of Commons Information Office (2010): Public Petitions. Factsheet P7 (Procedure Series). London, [www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p07.pdf](http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p07.pdf) (30.6.2011)
- House of Commons Procedure Committee (2007): Public Petitions and Early Day Motions. First report of session 2006–07. London
- House of Commons Procedure Committee (2008): e-Petitions. First report of session 2007–08. London, [www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmproced/136/13602.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmproced/136/13602.htm) (30.6.2011)
- House of Commons Procedure Committee (2009): e-Petitions: Call for government action. Second report of session 2008–09. London, [www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmproced/493/493.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmproced/493/493.pdf) (30.6.2011)
- House of Commons Reform Committee (2009): Rebuilding the House. First report of session 2008–09. London
- ifib (Institut für Informationsmanagement Bremen) (2009): Teilgutachten zur Barrierefreiheit des neuen Softwaresystems für die öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages (Autoren: Schulte, B., Hofmann, J.). Bremen
- IMAS (Institut für Markt- und Sozialanalysen) (2004): Die Bekanntheit der Volksanwaltschaft – Trendübersicht (unveröffentlichter Auswertungsbericht)
- Ipsos MORI, Carman, C. (2009): Engaging the public in the Scottish Parliament's petition process. Research study conducted for the Scottish Parliament's Public Petitions Committee, [www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/inquiries/petitionsProcess/Engagingthepublicinthepetitionsprocess.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/inquiries/petitionsProcess/Engagingthepublicinthepetitionsprocess.pdf) (12.3.2011)
- Ismayr, W. (1992): Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze. Opladen
- Ismayr, W. (2004): Vitalisierung der parlamentarischen Demokratie durch Petitionen? In: Bockhofer 2004, S. 60–73
- Ismayr, W. (Hg.) (2008): Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union. Wiesbaden
- Ismayr, W. (Hg.) (2009a): Die politischen Systeme Westeuropas. Wiesbaden
- Ismayr, W. (2009b): Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich. In: Ismayr 2009a, S. 9–64
- ITC (International Teledemocracy Centre) (2011): ITC Project Summaries. e-Petitioning the Scottish Parliament 1999. Edinburgh, <http://itc.napier.ac.uk/ITC/projectSummaries.asp#Project13> (5.4.2011)
- Jacobs, W. (1994): Klagers en veelklagers bij de Nationale ombudsman. Arnhem
- Jeffery, C. (2010): Devolution: Auflösung des Vereinigten Königreichs? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 49, S. 33–40
- Jeffery, C., Mitchell, J. (Hg.) (2009): The Scottish Parliament 1999–2009: The first decade. Edinburgh
- Judge, D. (1978): Public Petitions and the House of Commons. In: Parliamentary Affairs 31(1), S. 391–405
- Jungherr, A., Jürgens, P. (2010): The political click: political participation through e-petition in Germany. In: Policy & Internet 2(4), S. 131–165

- Kaernbach, B. (2011): Social Media und politische Teilhabe. Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages (WD 10 – 3000/026-2011). Berlin
- Kaiser, A. (Hg.) (2000): Regieren in Westminster-Demokratien. Baden-Baden
- Karpf, D. (2010): Online political mobilization from the advocacy group's perspective: looking beyond clicktivism. In: *Policy & Internet* 2(4), S. 7–41
- Keane, J. (2009a): Ein neues Zeitalter der Demokratie. John Keane über Elemente und Ursprünge demokratischer Herrschaft. In: *WZB-Mitteilungen* 125, S. 50–52
- Keane, J. (2009b): Monitory democracy and media-saturated societies. In: *Griffith Review* 24, S. 79–101
- Kellner, M. (2007): Die E-Petition zum Bundestag: Ein Danaergeschenk. In: *Neue Justiz. Zeitschrift für Rechtsentwicklung und Rechtsprechung in den Neuen Ländern (NJ)* 2(61), S. 56–59
- Kersting, N. (Hg.) (2012): *Electronic Democracy*. Opladen
- Kirby, T. (2007): Critics seize No 10's petitions website to slate Government. In: *The Independent*, 12.2.2007, S. 12
- Klasen, S. (1991): *Das Petitionsrecht zum Bayerischen Landtag – eine Ombudsmann-Einrichtung*. München
- Korinek, K. (1977): *Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat*. Tübingen
- Kucsko-Stadlmayer, G. (Hg.) (2008): *Europäische Ombudsman-Institutionen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur vielfältigen Umsetzung einer Idee*. Wien u. a. O.
- Leston-Bandeira, C. (2007): Are ICTs changing parliamentary activity in the Portuguese Parliament? In: *The Journal of Legislative Studies* 13(3), S. 403–421
- Leston-Bandeira, C., Tibúrcio, T. (2012): Developing links despite the parties – Parliament and citizens in Portugal. In: *The Journal of Legislative Studies* 18(3-4), S. 384–402
- Lijphart, A. (1999): *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven/London
- Lindner, R. (2007): *Politischer Wandel durch digitale Netzwerkkommunikation? Strategische Anwendung neuer Kommunikationstechnologien durch kanadische Parteien und Interessengruppen*. Wiesbaden
- Lindner, R., Blümel, C. (2008): *Fallstudien zum Interneteneinsatz im Petitionswesen*. Karlsruhe [www.isi.fraunhofer.de/isi-de/t/download/publikationen/TAB-ePetition-Fallstudien.pdf](http://www.isi.fraunhofer.de/isi-de/t/download/publikationen/TAB-ePetition-Fallstudien.pdf) (30.6.2011)
- Lindner, R., Riehm, U. (2009): Electronic petitions and institutional modernization. International parliamentary e-petition systems in comparative perspective. In: *JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government* 1(1), S. 1–11 [www.jedem.org/article/view/3](http://www.jedem.org/article/view/3) (27.08.2011)
- Lindner, R., Riehm, U. (2011): Broadening participation through e-petitions? An empirical study of petitions to the German Parliament. In: *Policy & Internet* 3(1), Article 4
- Local Government Ombudsman (2008a): *Analysis of complaints statistics for 2007/08*. Coventry [www.lgo.org.uk/GetAsset.aspx?id=fAA5ADgANAB8AHwAVABYAHUAZQB8AHwAMAB8AA2](http://www.lgo.org.uk/GetAsset.aspx?id=fAA5ADgANAB8AHwAVABYAHUAZQB8AHwAMAB8AA2) (12.5.2011)

- Local Government Ombudsman (2008b): Annual Report 0708. Delivering public value. Coventry, [www.lgo.org.uk/GetAsset.aspx?id=fAAxADIANwB8AHwAVABYAHUAZQB8AHwAMAB8AA2](http://www.lgo.org.uk/GetAsset.aspx?id=fAAxADIANwB8AHwAVABYAHUAZQB8AHwAMAB8AA2) (12.5.2011)
- Local Government Ombudsman (2010): Annual Report 0910. Delivering public value. Coventry, [www.lgo.org.uk/GetAsset.aspx?id=fAAxADIAMgA3AHwAfABUAHIA dQBLAHwAfAAwAHwA0](http://www.lgo.org.uk/GetAsset.aspx?id=fAAxADIAMgA3AHwAfABUAHIA dQBLAHwAfAAwAHwA0) (12.5.2011)
- Local Government Ombudsman (2012a): Analysis of complaints statistics for 2011/12. Coventry, [www.lgo.org.uk/GetAsset.aspx?id=fAAxADUANwA1AHwAfABUAHI AdQBLAHwAfAAwAHwA0](http://www.lgo.org.uk/GetAsset.aspx?id=fAAxADUANwA1AHwAfABUAHI AdQBLAHwAfAAwAHwA0) (28.8.2012)
- Local Government Ombudsman (2012b): Annual Report 1112. Delivering Public Value. Coventry, [www.lgo.org.uk/GetAsset.aspx?id=fAAxADUANgAyAHwAfABUAH IAdQBLAHwAfAAwAHwA0](http://www.lgo.org.uk/GetAsset.aspx?id=fAAxADUANgAyAHwAfABUAH IAdQBLAHwAfAAwAHwA0) (8.10.2012)
- Macintosh, A., Adams, N., Whyte, A., Johnston, J. (2008): Epetitioning in the Scottish Parliament. In: Chen, H., Brandt, L., Gregg, V., Traunmueller, R., Dawas, S., Hovy, E., Larson, C. A., Macintosh, A. (eds.): Digital Government. E-Government research, case studies, and implementation. Berlin, S. 487–501
- Malina, A., Macintosh, A., Davenport, E. (2001): E-petitioner: A monitoring and evaluation report. Edinburgh [http://itc.napier.ac.uk/ITC/Documents/e-petitioner\\_Rown tree\\_evaluation.pdf](http://itc.napier.ac.uk/ITC/Documents/e-petitioner_Rown tree_evaluation.pdf) (7.9.2011)
- McAllister, L. (1999): The road to Cardiff Bay: The process of establishing the National Assembly for Wales. In: Parliamentary Affairs 52(4), S. 634–648
- McGarvey, N., Cairney, P. (2008): Scottish politics. An introduction. Basingstoke/New York
- Médiateur de la République (2010): Le Mediateur & vous. La plateforme citoyenne du Médiateur de la République. Dossier de présentation LeMediateurEtVous.fr. Paris [www.mediateur-republique.fr/fic\\_bdd/pdf\\_fr\\_fichier/1287407924\\_Dossier\\_de\\_Presentation.pdf](http://www.mediateur-republique.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/1287407924_Dossier_de_Presentation.pdf) (9.11.2011)
- Médiateur de la République (2011): Rapport annuel 2010. Paris [www.mediateur-republique.fr/fic\\_bdd/pdf\\_fr\\_fichier/1300292092\\_Mediateur\\_RA2010\\_VD.pdf](http://www.mediateur-republique.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/1300292092_Mediateur_RA2010_VD.pdf) (8.11.2011)
- Mérot, C. (Hg.) (2008): L'individu face au pouvoir: les pétitions aux assemblées parlementaires. Journée d'études, Archives nationales (Paris) 24 octobre 2006. La Revue administrative, N° spécial, Paris
- Miller, L. (2009): e-Petitions at Westminster: the way forward for democracy. In: Parliamentary Affairs 62(1), S. 162–177
- Mitchell, J. (2010): The narcissism of small differences: Scotland and Westminster. In: Parliamentary Affairs 63(1), S. 98–116
- Müller, M. (2010): Neuentwicklung des Systems ePetitionen. Vortrag im Rahmen der Tagung der Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Petitionsausschüsse des Bundes und der Länder mit den Bürgerbeauftragten aus der Bundesrepublik Deutschland und dem deutschsprachigen Raum Europas vom 26. bis 28. September 2010 in Schwerin
- Norris, P. (1999): Critical citizens: Global support for democratic government. Oxford

- Office for National Statistics (2011): Population estimates for UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland (mid year population estimates 2009). London [www.statistics.gov.uk/downloads/theme\\_population/mid-09-uk-eng-wales-scot-northern-ireland-24-06-10.zip](http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_population/mid-09-uk-eng-wales-scot-northern-ireland-24-06-10.zip) (12.3.2011)
- Ombudsman Luxembourg (2009): Rapport d'activité du 1er octobre 2008 au 30 septembre 2009. Luxembourg
- Panagiotopoulos, P., Moody, C., Elliman, T. (2011): An Overview Assessment of ePetitioning Tools in the English Local Government. In: E. Tambouris, E., Macintosh, A., Bruijn, H. de (Hg.): ePart 2011, LNCS 6847. Springer, S.204–215
- Parker, R. (2012): Lower Response Threshold Introduced For e-Petitions. In: E-Government Bulletin, issue 349 [www.headstar.com/egblive/?p=1245](http://www.headstar.com/egblive/?p=1245) (12.10.2012)
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (2008): Bringing wider public benefit from individual complaints. Annual Report 2007–08. London, [www.ombudsman.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0002/1010/Annual-Report-2007-08.pdf](http://www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0002/1010/Annual-Report-2007-08.pdf) (10.4.2011)
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (2009): Every complaint matters. Annual Report 2008–09. London, [www.ombudsman.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0009/1017/Annual-Report-2008-09.pdf](http://www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0009/1017/Annual-Report-2008-09.pdf) (10.4.2011)
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (2010a): Customer satisfaction research: summary of results November 2009 – April 2010. London, [www.ombudsman.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0007/6289/Customersatisfaction.pdf](http://www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0007/6289/Customersatisfaction.pdf) (16.5.2011)
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (2010b): Making an impact. Annual Report 2009–10. London, [www.ombudsman.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0015/4263/Annual-Report-2009-10-low-res-with-appendix-as-spread.pdf](http://www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0015/4263/Annual-Report-2009-10-low-res-with-appendix-as-spread.pdf) (10.4.2011)
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (2011): A service for everyone. Annual report 2010–11. London [www.ombudsman.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0020/9722/Annual-Report-20110707.pdf](http://www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0020/9722/Annual-Report-20110707.pdf) (28.8.2012)
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (2012): Moving forward. Annual report 2011–12. London, [www.ombudsman.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0011/16022/PHSOannualreport2012highres.pdf](http://www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0011/16022/PHSOannualreport2012highres.pdf) (28.8.2012)
- Peele, G. (2004): Governing the UK. British politics in the 21<sup>st</sup> century. Malden
- Petitionsausschuss (1979): Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses in der ersten Hälfte der 8. Wahlperiode (1977/78). Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3036, Bonn
- Petitionsausschuss (1980–2012): Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1979–2011. Deutscher Bundestag, Drucksachen 8/4140, 9/549, 9/1729, 9/2389, 10/1193, 10/2979, 19/5504, 10/6807, 11/2346, 11/4570, 11/7130, 12/683, 12/2566, 12/4961, 12/7396, 13/1415, 13/4498, 13/8000, 13/10500, 14/1390, 14/3456, 14/5882, 14/9146, 15/920, 15/3150, 15/5570, 16/2500, 16/6270, 16/9500, 16/13200, 17/2100, 17/6250, 17/9900 Bonn/Berlin
- PPC (Public Petitions Committee to the Scottish Parliament) (2009): Third Report, Session 3, Inquiry into the public petitions process. Remit and membership. SP Paper 300, PU/S3/09/R3. Edinburgh, [www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/reports-09/pur09-03.htm](http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/reports-09/pur09-03.htm) (10.4.2011)

- PPC (2011): Second Report, Session 3, Legacy Paper. SP Paper 628, PU/S3/11/R2. Edinburgh, [www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/reports-11/pur11-02.htm](http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/reports-11/pur11-02.htm) (10.4.2011)
- PPC (2012): First Report, 2012 (Session 4), Annual Report 2011-12. Edinburgh, [www.scottish.parliament.uk/S4\\_PublicPetitionsCommittee/Reports/puR-12-01w.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/S4_PublicPetitionsCommittee/Reports/puR-12-01w.pdf) (23.8.2012)
- Ribeiro, C. (2008): O direito de petição na assembleia da república. In: Assembleia da República (Hg.): O Parlamento na Prática. Lissabon, S. 238–276
- Ridley, F.F. (1984): The Citizen against authority: British approaches to the redress of grievances. In: Parliamentary Affairs 37(1), S. 1–32
- Riehm, U. (2008): E-Petitionen in Schottland und Deutschland – Gemeinsamkeiten und Unterschiede. In: TAB-Brief 34, S. 20–27
- Riehm, U. (2011): Die neuen Kleider der Demokratie – Internet und Politik. In: TAB-Brief 39, S. 8–14
- Riehm, U., Trénel, M. (2009): Öffentliche Petitionen beim Deutschen Bundestag. Ergebnisse einer Petentenbefragung. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3(40), S. 512–528
- Riehm, U., Coenen, C., Lindner, R., Blümel, C. (2009a): Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen. Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag 29, Berlin
- Riehm, U., Coenen, C., Lindner, R. (2009b): Zur Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag und beim Schottischen Parlament. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 40(3), S. 529–543
- Riehm, U., Böhle, K., Lindner, R. (2011): Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa. TAB-Arbeitsbericht 146, Berlin
- Röper, E. (2004): Grundsätze für ein Petitionsrecht des 21. Jahrhunderts in Bund und Ländern. In: Bockhofer 2004, S. 118–125
- Saalfeld, T. (2008a): Gesetzgebung im politischen System der Irischen Republik. In: Ismayr 2008, S. 201–228
- Saalfeld, T. (2008b): Gesetzgebung im politischen System Großbritanniens. In: Ismayr 2008, S. 159–199
- Santucci, D. (2008): Petitioning Europe. Online petitions between institutional communication strategies and citizens' practices in the European Union. Turin (Ph.D. thesis)
- Schick, R. (1996): Petitionen. Von der Untertanenbitte zum Bürgerrecht. Heidelberg
- Schrape, J.-F. (2010): Neue Demokratie im Netz? Eine Kritik an den Visionen der Informationsgesellschaft. Bielefeld
- Scottish Constitutional Convention (1995): Scotland's Parliament. Scotland's Right. Edinburgh [www.almac.co.uk/business\\_park/scc/scc-rep.htm](http://www.almac.co.uk/business_park/scc/scc-rep.htm) (28.2.2011)
- Scottish Office (1998): Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament. Edinburgh [www.scotland.gov.uk/library/documents-w5/rcsg-00.htm](http://www.scotland.gov.uk/library/documents-w5/rcsg-00.htm) (23.1.2011)

- Scottish Parliament (2008): How to submit a public petition. Edinburgh, [www.scottish.parliament.uk/vli/publicInfo/htsapp/documents/Howtosubmitapublicpetition.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/vli/publicInfo/htsapp/documents/Howtosubmitapublicpetition.pdf) (23.1.2011)
- Scottish Parliament (2009): Standing Orders of the Scottish Parliament. Edinburgh, [www.scottish.parliament.uk/business/so/sto-c.htm](http://www.scottish.parliament.uk/business/so/sto-c.htm) (23.1.2011)
- Scottish Parliament (2010): Petitioning the Scottish Parliament. Making your voice heard. Edinburgh, [www.scottish.parliament.uk/vli/publicInfo/htsapp/documents/Petitionleaflet-EngFINAL.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/vli/publicInfo/htsapp/documents/Petitionleaflet-EngFINAL.pdf) (23.1.2011)
- Shulman, S.W. (2009): The case against mass e-mails: perverse incentives and low quality public participation in U.S. Federal rulemaking. In: *Policy & Internet* 1(1), S.23–53
- Skocpol, T., Fiorina, M. (1999): Making sense of the civic engagement debate. In: Skocpol, T., Fiorina, M. (eds.): *Civic Engagement in American Democracy*. Washington D.C., S.1–23
- Smith, C.F., Gray, P. (1999): The Scottish Parliament: [Re-]Shaping parliamentary democracy in the information age. In: Coleman, S., Taylor, J., Donk, W. van de (eds.): *Parliament in the age of the Internet*. Oxford/New York, S.67–79
- Smith, N.B. (1986): »Shall make no law abridging...«: An analysis of the neglected, but nearly absolute, right of petition. In: *University of Cincinnati Law Review* 54, S.1153–1197
- SPSO (Scottish Public Services Ombudsman) (2010a): Annual Report. 2009–2010. Edinburgh [www.spsso.org.uk/files/SPSOAnnualReport2009-10.pdf](http://www.spsso.org.uk/files/SPSOAnnualReport2009-10.pdf) (16.12.2012)
- SPSO (2010b): Complainant survey results 2009 & 2010. Edinburgh, [www.spsso.org.uk/webfm\\_send/2714](http://www.spsso.org.uk/webfm_send/2714) (16.5.2011)
- SPSO (2011): Annual Report. 2010–2011. Edinburgh, [www.spsso.org.uk/files/SPSOAnnualReport2010-11.pdf](http://www.spsso.org.uk/files/SPSOAnnualReport2010-11.pdf) (16.12.2012)
- SPSO and Scottish Health Council (2006): Experience and attitudes in relation to NHS complaints since the introduction of the new procedure. Edinburgh, [www.spsso.org.uk/webfm\\_send/2105](http://www.spsso.org.uk/webfm_send/2105) (16.5.2011)
- Statistisches Bundesamt (2009): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Mikrozensus. Beruf, Ausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen. Bd. 2: Deutschland – 2008. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2010a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2009. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2010b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerungsfortschreibung – 2008. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2011): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters – 2010. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2012): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Vorläufige Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung 2011. Wiesbaden
- Steinbrecher, M. (2009): Politische Partizipation in Deutschland. Baden-Baden
- Stiftung Mitarbeit (Hg.) (2007): E-Partizipation. Beteiligungsprojekte im Internet. Bonn

- Stortinget (2010): Supervisory role. Oslo [www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/Control/](http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/Control/) (30.6.2011)
- Springer, D. (2007): Blair seeks e-opinions, gets 3 million. In: Associated Press Online, 21.2.2007
- Sturm, R. (2004): Devolution – Der pragmatische Weg zur Anerkennung regionaler Vielfalt im Vereinigten Königreich. In: Piazolo, M., Weber, J. (Hg.): Föderalismus. Leitbild für die Europäische Union? München, S. 181–199
- Sturm, R. (2009): Politik in Großbritannien. Wiesbaden
- Sturm, R. (2010): Reform von Wahlsystem, Parlament und Kommunalverfassungen: Die Agenda der konservativ-liberaldemokratischen Koalition in Großbritannien. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 41(4), S. 739–749
- TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2009): Bekanntheit und Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und Nutzung des Petitionsrechts in Deutschland. Gutachten im Rahmen des TA-Projekts »Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe« (Autoren: Lippa, B., Kubicek, H., Bröchler, S. ). TAB-Hintergrundpapier Nr. 17, Berlin
- TAB (2010): Neue Medien als Mittler zwischen Bürgern und Abgeordneten? Das Beispiel [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de). Berlin (Autoren: Albrecht, S., Trénel, M.). TAB-Diskussionspapier Nr. 12, Berlin
- taz (2010): Hebammen starten Online-Petition. 20.5.2010, S. 6
- Teorell, J. (2006): Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. In: European Journal of Political Research 45(5), S. 787–810
- Tescher, A. (2012): La modernisation du droit de pétition et la mise en œuvre d'un système de pétition publique à la Chambre des Députés. Mémoire de fin de stage. Chambre des Députés. Luxemburg (unveröffentlicht)
- Thierfelder, H. (1967): Zum Problem eines Ombudsmans in Deutschland. Köln/Berlin
- Thomson, B. (2009): Access and participation: aiming high. In: Jeffery/Mitchell 2009, S. 43–48
- Tibúrcio, T. (2010): O Direito de Petição Perante a Assembleia da República. Coimbra
- Verba, S., Schlozman, K.L., Brady, H.E. (1995): Voice and equality: civic voluntarism in American politics. Cambridge
- Verfassungen.de (2011): Gegenwärtige und historische nationale und internationale Verfassungstexte in deutscher Sprache. [www.verfassungen.de/](http://www.verfassungen.de/) (30.6.2011)
- Wehrbeauftragter (2012): Jahresbericht 2011 (53. Bericht). Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8400, Berlin
- Welt Online (2009): Offener Zugang zum akademischen Weltwissen. 18.11.2009 [www.welt.de/die-welt/kultur/article5250928/Offener-Zugang-zum-akademischen-Weltwissen.html](http://www.welt.de/die-welt/kultur/article5250928/Offener-Zugang-zum-akademischen-Weltwissen.html) (26.8.2011)
- Wernecke, F. (2007): Mobile Partizipation: Schnelle Beteiligung per SMS am Beispiel der Initiative Mindestlohn. In: Stiftung Mitarbeit 2007, S. 297–307
- White, M. (2010): Clicktivism is ruining leftist activism. Reducing activism to online petitions, this breed of marketeering technocrats damage every political movement they touch. In: The Guardian, 12.8.2010

- Wilson, G. (1994): The Westminster model in comparative perspective. In: Budge, I., McKay, D. (eds.): *Developing democracy*. London, S. 189–201
- Winnett, R., Swinford, S. (2007): Revealed: the e-petition »prat«. In: *The Sunday Times*, 18.2.2007 [www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/article1401042.ece](http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/article1401042.ece) (27.8.2011)
- Woodward, W., Wintour, P., Milmo, D. (2007): Downing Street to send Blair emails to 2 million road pricing protesters. In: *The Guardian*, 14.2.2007, S. 12
- Wright, S. (2006): Electrifying democracy? 10 years of policy and practice. In: *Parliamentary Affairs* 59(2), S. 236–249
- Zebalog (2007): Stärken-Schwächen-Analyse des Modellversuchs »Öffentliche Petitionen«. Analyse der Nutzer und Nicht-Nutzer, Teil B: Befragungen von Einreichern öffentlicher und traditioneller Petitionen, Mitzeichnern und Diskutanten öffentlicher Petitionen sowie sonstigen Nutzern der Webseiten für öffentliche Petitionen (Autoren: Trénel, M., Scholz, S.). Berlin
- Zebalog (2009): Softwareergonomische Beurteilung des neuen Softwaresystems für die »Öffentlichen Petitionen« des Deutschen Bundestages (Autoren: Trénel, M., Märker, O., Scholz, S., Albrecht, S.). Berlin
- Zittel, T., Fuchs, D. (Hg.) (2007): *Participatory democracy and political participation. Can participatory engineering bring citizens back in?* New York

---

**ERLÄUTERUNGEN ZUR EUROPAAWEITEN ERHEBUNG****1.**

---

**DATENERHEBUNG****1.1**

Für die Ombudsstellen und parlamentarischen Petitionsstellen wurden zwei nur leicht voneinander abweichende Fragebögen erstellt (Nexus 2010, S.266 ff.). Inhaltlich ging es um die *Ausgestaltung und Funktionsweise* der Petitionssysteme, das weitere *institutionelle Umfeld*, in dem die parlamentarischen Petitionsstellen operieren sowie um den Stand der *Modernisierung* und die Pläne und Maßnahmen, diese voranzutreiben.

Der Versand der Fragebögen erfolgte in der Hauptsache in der 6. Kalenderwoche 2010. In die Auswertung konnten weiterhin die Informationen von drei Petitionsstellen einbezogen werden, die separat vom TAB erhoben wurden (beim Deutschen Bundestag, beim »House of Commons« sowie beim »Parliamentary and Health Service Ombudsman«). Insgesamt wurden 26 Fragebögen an Ombudseinrichtungen und 38 an Parlamente verschickt. Von diesen 38 Fragebögen gingen achtundzwanzig an Erste und zehn an Zweite Parlamentskammern (Belgien, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich, Rumänien, Polen, Slowenien, Spanien, Tschechien). Der Fragebogen zum Petitionssystem des »House of Commons« wurde im Zusammenhang mit der Länderstudie zum Vereinigten Königreich (Sturm/Fritz 2010) beantwortet.

Die Datenbasis insgesamt darf als gut bis sehr gut eingeschätzt werden. Die hohe Antwortbereitschaft hat auch damit zu tun, dass dem Fragebogen ein Begleitbrief der Vorsitzenden des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages beilag. Von allen 29 Ersten Kammern liegen Informationen vor – selbst von denen, die keine Petitionen bearbeiten. Von allen 21 Ersten Kammern, die Petitionen bearbeiten, liegen ausgefüllte Fragebögen vor. Damit wurde das Ziel einer Vollerhebung erreicht. Allerdings konnten die Petitionsstellen nicht immer die gewünschten statistischen Angaben machen und manche der Antwortenden mochten keine Bewertungen der vorgegebenen Aussagen abgeben. Von den zehn angeschriebenen Zweiten Kammern antworteten acht Stellen. 20 der 26 angeschriebenen Ombudsstellen nahmen an der Befragung teil.

Dem Eindruck nach, der sich über Konsistenzprüfungen innerhalb der Antworten, den Vergleich der Fragebögen mehrerer Petitionsstellen eines Landes und durch eigene Recherchen gebildet hat, wurden die Fragebögen ausnahmslos von kompetenten Stellen und Personen ausgefüllt (Tab. VII.1).

TAB. VII.1 ÜBERSICHT DER AN DER ERHEBUNG TEILNEHMENDEN STELLEN

Land	Erste Kammer	Ombudsstelle	Zweite Kammer
Belgien	Sekretariat des Petitionsausschusses des Repräsentantenhauses	keine Antwort	Rechtsabteilung des Senats
Bulgarien	Ausschuss für Menschenrechte, Religion, Bürgerbeschwerden und Petitionen*	Experte aus der Verwaltung	keine 2. Kammer
Dänemark	Rechts- und Parlamentsbüro des dänischen Parlaments	Rechtsabteilung	keine 2. Kammer
Deutschland	Ausschusseksretariat und vier Mitglieder des Petitionsausschusses	keine Ombudsstelle	kein Fragebogen versandt
Estland	Kanzlei des Parlaments (Forschungsabteilung)	Ombudsmannbüro	keine 2. Kammer
Finnland	Wissenschaftlicher Dienst des Parlaments	Ombudsmannbüro »referendary counselor«	keine 2. Kammer
Frankreich	Rechtsabteilung der Nationalversammlung	Abteilung für internationale Angelegenheiten*	Kabinetts des Präsidenten des Senats
Griechenland	Wissenschaftlicher Dienst des Parlaments*	keine Antwort	keine 2. Kammer
Großbritannien	Informationen aus dem Gutachten Sturm/Fritz (2010), das u. a. in dem Land geführte Interviews auswertet	Public Affairs Analyst des Parliamentary and Health Service Ombudsman*	kein Fragebogen versandt
Irland	Presse und Informationsbüro des Parlaments**	keine Antwort	kein Fragebogen versandt
Italien	Rechtsabteilung des Abgeordnetenhauses	keine Ombudsstelle	Parlamentarischer Informationsdienst des Senats
Lettland	Öffentlichkeitsabteilung des Parlaments**	keine Antwort	keine 2. Kammer
Litauen	Büro des Petitionsausschusses*	Experte (»chief specialist«)	keine 2. Kammer
Luxemburg	Sekretariat des Petitionsausschusses*	Ombudsmann	keine 2. Kammer
Malta	Parlamentsbüro	Ombudsmann	keine 2. Kammer

Land	Erste Kammer	Ombudsstelle	Zweite Kammer
Niederlande	Schriftführer des Petitionsausschusses	Abteilung für internationale Angelegenheiten	keine Antwort
Norwegen	Büro für Verfassungsfragen des Parlaments (Constitutional Department in the Storting)	Rechtsabteilung	keine 2. Kammer
Österreich	Petitionsausschuss	Abteilung Kommunikation	Ausschuss für BürgerInnenrechte und Petitionen
Polen	Direktor des Korrespondenz- und Informationsbüros der Sejmkanzlei	Rechtsexperte beim polnischen Ombudsmann	Sekretariat des Ausschusses für Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Petitionen zusammen mit dem Büro für Bürgerbeziehungen der Senatskanzlei
Portugal	Direktorat für Technische Unterstützung und Sekretariatsdienste des Abgeordnetenhauses*	Kabinetts des Ombudsmannes*	keine 2. Kammer
Rumänien	Leiter der Parlamentsdienststelle (»Parliamentary Counsellor – Head of Services«)	Büro des Ombudsmannes	Berater des Senats
Schweden	Wissenschaftlicher Dienst des Abgeordnetenhauses	Rechtsabteilung	keine 2. Kammer
Schweiz	Kommission für Rechtsfragen der Bundesversammlung	keine Ombudsstelle	Kommission für Rechtsfragen der Bundesversammlung
Slowakei	Referat für Petitionen und Beschwerden*	Ombudsstelle (ohne genauere Angabe)	keine 2. Kammer
Slowenien	Petitionsausschuss*	keine Antwort	keine Antwort
Spanien	Petitionsausschuss	Rechtsabteilung	Büro des Generalsekretärs des Senats
Tschechien	Wissenschaftlicher Dienst des Abgeordnetenhauses*	Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit	Petitionsausschuss des tschechischen Senats
Ungarn	Parlamentsdienst	Rechtsabteilung	keine 2. Kammer
Zypern	Botschaft in Berlin**	keine Antwort	keine 2. Kammer

\* Es wurden zusätzliche Informationen per E-Mail-Austausch nach der Befragung eingeholt. – \*\* Informationen wurden zugesandt, aber nicht der ausgefüllte Fragebogen.

Quelle: nach Nexus 2010, ergänzt durch eigene Recherchen

Zur Validierung der Ergebnisse und um auf fehlerhafte Angaben aufmerksam gemacht zu werden, wurde den Befragten im August 2011 ein Entwurf der sie betreffenden Textpassagen in Deutsch und in englischer Übersetzung mit der Bitte zugesandt, den Text im Hinblick auf ihre Petitionsstelle zu überprüfen.

---

## GRENZEN DER SCHRIFTLICHEN BEFRAGUNG

1.2

Auf einige grundsätzliche Grenzen und Beschränkungen der schriftlichen Befragung ist aufmerksam zu machen, damit dem Leser deutlich wird, dass die Ergebnisse der Auswertung unter Vorbehalt stehen und weitere, ergänzende Methoden und Anstrengungen notwendig wären, um hier festeren Boden zu gewinnen.

Die Grenzen dieser schriftlichen Erhebung liegen unvermeidlich darin, dass nur ein Ausschnitt aus der komplexen Gesamtkonstellation des Petitions- und Eingabewesens Gegenstand der Befragung werden konnte und dass über eine Befragung dieser Art nicht ermittelt werden kann, inwieweit Anspruch und Wirklichkeit des Petitionssystems auseinanderklaffen. Dazu kommt, dass bei dieser Befragung nur die Sicht der Petitionsstellen, nicht aber die Sicht der Bürger und Petenten auf die Petitionssysteme erfasst wird.

Weitere Unwägbarkeiten liegen darin, dass die Fragebögen außerhalb der deutschsprachigen Länder nur auf Englisch angeboten wurden, was eine Quelle von Missverständnissen sein kann (dass z. B. eine Verneinung in einem Statement überlesen wird). Zudem sind einzelne Fragen sehr stark vom Verständnis bestimmter Begriffe abhängig. Wenn etwa gefragt wird, ob »öffentliche und politische Angelegenheiten« Gegenstand von Petitionen sein können, kann darunter durchaus Verschiedenes verstanden werden. Schließlich dürfen die subjektiven Meinungsäußerungen der Personen, die den Fragebogen ausfüllten, nicht als offizielle und validierte Aussagen über die Petitionsstelle eines Landes missverstanden werden.

---

## INDIKATORENBILDUNG

1.3

### FORMALE VERBINDLICHKEIT

Der Indikator *Formale Verbindlichkeit* soll Auskunft darüber geben, ob und in welchem Ausmaß das Petitionsverfahren formalisiert und dadurch mit Verbindlichkeit ausgestattet ist. Der Indikator setzt sich aus den Antworten zu acht Fragen zusammen (im Fragebogen 10, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22; Nexus 2010, S. 266 ff.). In die Bewertung gehen die Pflicht zur Entgegennahme und formalen Prüfung eingehender Petitionen ein, die Pflicht zur inhaltlichen Prüfung angenommener Petitionen, eine eventuell vorgeschriebene Frist, innerhalb derer Peti-

tionen zu bearbeiten sind, die Pflicht, einen Bescheid zum Ergebnis einer Petition zu verfassen, eine Pflicht, dem Petenten den abschließenden Bescheid mitzuteilen, eine Aussage dazu, ob die im Entscheid geforderten Maßnahmen rechtlich bindend sind, ob die Umsetzung der im Bescheid oder seiner Begründung geforderten Maßnahmen kontrolliert werden und ob ein Sanktionsrecht zur Durchsetzung von Beschlüssen besteht.

Eine fest vorgeschriebene Bearbeitungsfrist wurde mit 1 Punkt bewertet; bei allen anderen Pflichten wurde ein Ja mit 2 Punkten bewertet. Die Aussage »Das hängt vom konkreten Fall ab« wurde mit 1 Punkt bewertet.

Es konnten maximal 15 Punkte erzielt werden. 10 bis 15 Punkte entsprechen einem hohen Grad, 5 bis 9 Punkte einem mittleren Grad und 0 bis 4 Punkte entsprechen einem geringen Grad an formaler Verbindlichkeit.

## BÜRGERNÄHE

Der Indikator für *Bürgernähe* setzt sich aus neun Fragen zusammen (im Fragebogen 28 bis 36; Nexus 2010, S.266 ff.):

- › Es wird danach als bürgernah betrachtet, wenn Petitionen über mehrere Kanäle eingereicht werden können. Angeboten wurden sechs Optionen und ein freies Feld für »Sonstiges«: Petitionen können per Post, persönlich bei einer entsprechenden Stelle des Parlaments, bei anderen Stellen an verschiedenen Orten des Landes, per Telefon, per E-Mail oder per Onlineformular eingereicht werden. Das Punkteschema erklärt sich wie folgt: Ein Kanal ist selbstverständlich = 0 Punkte, zwei Kanäle sind nicht außergewöhnlich = 1 Punkt, drei bis vier Varianten = 2 Punkte und mehr als vier Optionen = 3 Punkte. Die Absicht, einen oder mehrere Kanäle zukünftig einzurichten (Planungen), wurde mit 1 Punkt bewertet. Die maximal erreichbare Punktzahl ist 4.
- › Wenn Petenten bei der Abfassung einer Petition von der Petitionsstelle unterstützt werden, gilt das als bürgernah. Wird eine solche Unterstützungsleistung angeboten, werden dafür 2 Punkte angesetzt, bei der Planung einer solchen Leistung 1 Punkt.
- › Ebenso wird als bürgernah angesehen, wenn sich ein Petent während des Verfahrens über mehrere Kanäle über den Verfahrensstand informieren kann. Sechs vorgegebene Optionen und »Sonstiges« wurden angeboten: per E-Mail, per Telefon, per Brief, über gedruckte Veröffentlichungen des Parlaments, über das Internet/Informationen auf der Petitionswebsite, über einen automatisierten Informationsdienst (z.B. RSS-Feed). Eine Informationsmöglichkeit entspricht 1 Punkt, zwei Informationskanäle entsprechen 2 Punkten und drei und mehr Kanäle 3 Punkten. Die Absicht, eine solche Dienstleistung über einen neuen Kanal zukünftig einzurichten (Planungen), wurde mit 1 Punkt bewertet. Die maximal erreichbare Punktzahl ist 4.

- > Bürgernähe ist auch daran abzulesen, ob die Petenten aktiv in das Verfahren eingebunden werden und daran mitwirken können. Drei Möglichkeiten und wiederum »Sonstiges« wurden als Antwortmöglichkeiten angeboten. Der Petent kann an einer Anhörung oder Ausschusssitzung teilnehmen, kann Verfahrensunterlagen einsehen, kann eine persönliche Stellungnahme zum laufenden Verfahren abgeben. Jede angebotene Form der Einbindung entspricht 2 Punkten; Planungen entsprechen 1 Punkt. Die maximal erreichbare Punktzahl ist 6.
- > Es wird als bürgerfreundlich betrachtet, wenn dem Petenten keine Kosten entstehen. Da laut Umfrage in keinem Fall Kosten entstehen, wird für diese Selbstverständlichkeit kein Punkt vergeben.
- > Es wird als bürgerfreundlich betrachtet, wenn die Petitionsstelle den Petenten aktiv über das Petitionssystem und die Petitionsmöglichkeiten informiert. Abgefragt wurde, ob aktive Pressearbeit betrieben wird, eigenständige Fernsehsendungen (z.B. für einen Parlamentskanal) produziert werden, spezifische Druckerzeugnisse (z.B. Flyer, Broschüren, Jahresberichte) bereitgestellt werden, ob das Internet für die Öffentlichkeitsarbeit genutzt wird (z.B. eigene Website, elektronischer Newsletter, Feeds, Blogs) und ob schließlich besondere Veranstaltungen vor Ort durchgeführt werden (in Schulen, auf Messen, bei Bürgerversammlungen etc.). Jede angebotene Form der Öffentlichkeitsarbeit entspricht 2 Punkten, Planungen 1 Punkt. Die maximal erreichbare Punktzahl ist 12.
- > Eine konkrete positive Antwort auf die offene Frage, ob es darüber hinaus weitere Anstrengungen gibt, Bürgernähe herzustellen und das Petitionswesen für weitere Gruppen der Bevölkerung zu öffnen, wurde mit 2 Punkten bewertet.
- > Die Existenz einer eigenen Website zum parlamentarischen Petitionsverfahren wird ebenfalls mit 2 Punkten bewertet. Für jede der implementierten Funktionen werden zusätzlich 2 Punkte angesetzt. Die abgefragten Funktionen sind: Petition online einreichen, Petition online mitzeichnen, Petition im Internet veröffentlichen, Entscheidungen und Begründungen im Internet veröffentlichen und Petition öffentlich im Internet diskutieren (Diskussionsforum). Die maximal erreichbare Punktzahl ist 10. Planungen werden mit 1 Punkt bewertet. Zusätzliche Funktionen unter »Sonstiges« werden mit zusätzlichen 2 Punkten bewertet.

Es konnten maximal 42 Punkte erzielt werden (ohne Extrapunkte für »Sonstiges«). 25 bis 42 Punkte entsprechen einem ausgesprochen bürgernahen Petitionssystem (hoher Grad); bei 15 bis 24 Punkten (mittlerer Grad) erscheint Bürgernähe wichtig, und es wird etwas dafür getan; bei 0 bis 14 Punkten ist von einem geringen Grad an Bürgernähe auszugehen.

## E-MAIL- UND INTERNETFUNKTIONALITÄT

Der Indikator *E-Mail- und Internetfunktionalität* soll Auskunft darüber geben, ob und in welchem Ausmaß die Kommunikation mit den Bürgern rund um das Petitionswesen und das Petitionsverfahren selbst schon durch das Internet unterstützt werden, wobei das Einreichen von Petitionen per E-Mail auch dazu gerechnet wird. Der Indikator setzt sich aus den Antworten zu fünf Fragen (im Fragebogen 28, 29, 33, 35, 36; Nexus 2010, S. 266 ff.) zusammen.

Bei den Funktionen werden die elektronische Einreichung einer Petition, Veröffentlichungsfunktionen und interaktive Funktionen unterschieden. Anders als im Kontext des Indikators *Bürgernähe* werden bei diesem Indikator die interaktiven Mitmachfunktionen besonders hoch bewertet. Im Einzelnen:

- › Die Einreichung von Petitionen per E-Mail oder Onlineformular wird mit jeweils 2 Punkten bewertet, Planungen mit 1 Punkt. Die maximal erreichbare Punktzahl ist 4.
- › Informationsmöglichkeiten über den Verfahrensstand im laufenden Verfahren per E-Mail, über das Internet (z.B. Informationen auf der Petitionswebsite) oder über einen automatisierten Informationsdienst (z.B. RSS-Feed) werden mit jeweils 2 Punkten bewertet, Planungen mit 1 Punkt. Die maximal erreichbare Punktzahl ist 6.
- › Betreibt die Petitionsstelle Öffentlichkeitsarbeit über das Internet, entspricht das 2 Punkten, Planungen in diese Richtung werden wiederum mit 1 Punkt bewertet.
- › Wenn eine eigene Website zum parlamentarischen Petitionsverfahren unterhalten wird, wird das mit 3 Punkten bewertet.
- › Die statischen Informationsfunktionen, also das Veröffentlichen von Petitionen im Internet oder von Entscheidungen und Begründungen werden mit jeweils 2 Punkten angesetzt. Die Mitmachfunktionen, das Mitzeichnen und die öffentliche Diskussion von Petitionen im Internet (Diskussionsforum) werden mit je 3 Punkten bewertet, Planungen mit 1 Punkt.

Die maximale Punktzahl für diesen Indikator ist 25. 17 bis 25 Punkte entsprechen einem umfangreichen Internetangebot (hoher Grad), 9 bis 16 Punkte einem bereits relevanten elektronischen Angebot (mittlerer Grad) und 0 bis 8 Punkte entsprechen einem sehr geringen oder gar keinem Einsatz an digitalen Informations- und Kommunikationsmitteln (geringer Grad).

<b>TABELLENVERZEICHNIS</b>		<b>2.</b>
Tab. II.1	Befragungen 2007 bis 2009	42
Tab. II.2	Eingaben und beteiligte Personen an Petitionen von 1949 bis 2011	59
Tab. II.3	Elektronische und Öffentliche Petitionen an den Deutschen Bundestag von 2006 bis 2011	62
Tab. II.4	Soziale Merkmale, politische Aktivität und Internetnutzung der befragten Einreicher herkömmlicher Petitionen 2007 und 2009 in %	64
Tab. II.5	Soziale Merkmale, politische Aktivität und Internetnutzung der befragten Einreicher Öffentlicher Petitionen 2007 und 2009 in %	65
Tab. II.6	Zulassung Öffentlicher Petitionen von 2006 bis 2011	69
Tab. II.7	Mitzeichnungen von Öffentlichen Petitionen	77
Tab. II.8	Interesse der befragten Petenten an der Mitzeichnung von Petitionen	79
Tab. II.9	Welchen Zweck sollte das Diskussionsforum erfüllen?	84
Tab. II.10	Beiträge in den Diskussionsforen der Petitionsplattform	86
Tab. II.11	Tatsächliche Nutzung des Diskussionsforums durch Petenten	86
Tab. II.12	Gründe für Besuch der Webseiten für öffentliche Petitionen und tatsächliche Nutzung	87
Tab. II.13	Bewertung der Inhalte der Diskussionsforen	88
Tab. II.14	Die 19 Öffentlichen Petitionen der Inhaltsanalyse	91
Tab. II.15	Art der Erledigung von Petitionen durch den Petitionsausschuss 2005 bis 2009 in %	100
Tab. II.16	Art der Erledigung aus Sicht der Petenten 2009 in %	102
Tab. II.17	Motive für die Einreichung von Petitionen und deren Realisierung	104
Tab. II.18	Zufriedenheit mit der Behandlung der eingereichten Petition zu Beginn und nach Abschluss des Verfahrens in %	106
Tab. II.19	Beurteilung des Petitionsverfahrens	106

Tab. II.20	Elektronische und öffentliche Petitionen bei den Volksvertretungen der Bundesländer	110
Tab. III.1	Petitionsaufkommen beim Unterhaus (1999/2000 bis 2009/2010)	128
Tab. III.2	E-Petitionen bei direct.gov mit über 100.000 Mitzeichnungen	144
Tab. III.3	Petitionen und E-Petitionen pro Parlamentsjahr in Schottland	164
Tab. III.4	Eingabe- und Bearbeitungsstatistik des PHSO 2007 bis 2012	169
Tab. III.5	Eingabestatistik des SPSO 2005/2006 bis 2011/2012	172
Tab. III.6	Eingabestatistik des LGO 2008/2009 bis 2011/2012	173
Tab. IV.1	Petitionsmöglichkeiten bei den nationalen Parlamenten	185
Tab. IV.2	Funktionen von Petitionen und ihre praktische Bedeutung	189
Tab. IV.3	Meinungsäußerungen zu den Petitionsfunktionen	191
Tab. IV.4	Formale Verbindlichkeit der Petitionsverfahren	193
Tab. IV.5	Bürgernähe der Petitionssysteme der ersten Kammer	195
Tab. IV.6	Öffentlichkeit im Petitionsverfahren	197
Tab. IV.7	E-Mail- und Internetfunktionalität	200
Tab. IV.8	Vergleich der E-Petitionssysteme von Luxemburg und Deutschland	204
Tab. IV.9	Petitionssysteme mit und ohne Petitionsausschuss	212
Tab. IV.10	Petitionssysteme postdiktatorischer Staaten	215
Tab. IV.11	Funktion der Beschwerden an Ombudsstellen	217
Tab. IV.12	Meinungsäußerungen zu den Funktionen von Beschwerden	218
Tab. IV.13	Petitionsniveau bei Petitions- und Ombudsstellen	220
Tab. IV.14	Bürgernähe der Petitionssysteme der Ombudsstellen	221
Tab. IV.15	Öffentlichkeit im Beschwerdeverfahren der Ombudsstellen	223
Tab. IV.16	E-Mail- und Internetfunktionalität der Ombudsstellen	226
Tab. VII.1	Übersicht der an der Erhebung teilnehmenden Stellen	274

<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS</b>		<b>3.</b>
Abb. II.1	Petitionsportal des Bundestages: Meine Petition einreichen	47
Abb. II.2	Petitionsportal des Bundestages: Eingangsseite	56
Abb. II.3	Liste Öffentlicher Petitionen und Petitionsdetails	57
Abb. II.4	Jährliche Neueingaben an den Deutschen Bundestag von 1949 bis 2011	60
Abb. II.5	Jährliche Neueingaben an den Deutschen Bundestag von 1949 bis 2011 je 1 Mio. der Bevölkerung	60
Abb. II.6	Petitionsportal des Bundestages: Ausschnitt einer Mitzeichnungsliste	75
Abb. II.7	Petitionsportal des Bundestages: Ausschnitt aus einem Diskussionsforum	82
Abb. III.1	Grüner Petitionssack am Stuhl des Speaker	129
Abb. III.2	Informationsseite zu Eingebrachten Petitionen und deren Bearbeitung	131
Abb. III.3	Eingabe einer E-Petition an den Premierminister	139
Abb. III.4	Übersicht über eine abgeschlossene E-Petition	140
Abb. III.5	Beschreibung des E-Petitionsverfahrens bei direct.gov	145
Abb. III.6	Petitionsvolumen beim Schottischen Parlament von 1999–2012	152
Abb. III.7	Informationsbroschüre des PPC über das Petitionsverfahren	155
Abb. III.8	Onlinesteckbrief einer Petition in der Prüfungsphase	158
Abb. III.9	Elektronische Einreichung: Bearbeitungsstand einer E-Petition	161
Abb. III.10	Eingabemaske zur Mitzeichnung einer E-Petition	163



**In der Reihe „Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung“**

Ulrich Riehm, Ch. Coenen, R. Lindner, C. Blümel

**Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen**

Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen

*Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung, Bd. 29*

2009                    278 S.                    ISBN 978-3-8360-8129-0                    € 24,90

Christopher Coenen, Ulrich Riehm

**Entwicklung durch Vernetzung**

Informations- und Kommunikationstechnologien in Afrika

*Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung, Bd. 26*

2008                    272 S.                    ISBN 978-3-8360-8126-9                    € 22,90

Michael Friedewald, O. Raabe, P. Georgieff, D. J. Koch, P. Neuhäusler

**Ubiquitäres Computing**

Das „Internet der Dinge“ – Grundlagen, Anwendungen, Folgen

*Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung, Bd. 31*

2010                    300 S.                    ISBN 978-3-8360-8131-3                    € 27,90

Armin Grunwald, G. Banse, Ch. Coenen, L. Hennen

**Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie**

Tendenzen politischer Kommunikation im Internet

*Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung, Bd. 18*

2006                    265 S.                    ISBN 978-3-89404-827-3                    € 22,90

Steffen Kinkel, M. Friedewald, B. Hüsing, G. Lay, R. Lindner

**Arbeiten in der Zukunft**

Strukturen und Trends der Industriearbeit

*Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung, Bd. 27*

2008                    298 S.                    ISBN 978-3-8360-8127-6                    € 22,90

Thomas Petermann, H. Bradke, A. Lüllmann, M. Poetzsch, U. Riehm

**Was bei einem Blackout geschieht**

Folgen eines langandauernden und großflächigen Stromausfalls

*Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung, Bd. 33*

2011                    259 S.                    ISBN 978-3-8360-8133-7                    € 24,90

Arnold Sauter, Katrin Gerlinger

**Der pharmakologisch verbesserte Mensch**

Leistungssteigernde Mittel als gesellschaftliche Herausforderung

*Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung, Bd. 34*

2012                    310 S.                    ISBN 978-3-8360-8134-4                    € 27,90

– bitte beachten Sie auch die folgende Seite –



## Ebenfalls bei edition sigma – eine Auswahl

- Ulrich Dolata, Jan-Felix Schrape (Hg.)  
**Internet, Mobile Devices und die Transformation der Medien**  
Radikaler Wandel als schrittweise Rekonfiguration  
2013 382 S. ISBN 978-3-8360-3588-0 € 29,90
- Armin Grunwald, Christoph Revermann, Arnold Sauter (Hg.)  
**Wissen für das Parlament**  
20 Jahre Technikfolgenabschätzung am Deutschen Bundestag  
2012 186 S. ISBN 978-3-8360-3587-3 € 17,90
- Helmut Klages, Carmen Daramus, Kai Masser  
**Bürgerbeteiligung durch lokale Bürgerpanels**  
Theorie und Praxis eines Instruments breitenwirksamer kommunaler  
Partizipation  
*Modernisierung des öffentlichen Sektors., Bd. 32*  
2008 111 S. ISBN 978-3-8360-7232-8 € 8,90
- Dieter Klumpp  
**Leitbildkonvergenz in der Netzwelt?**  
Informationsgesellschaft vor der vierten Diskursdekade. Vorträge und  
Aufsätze 1999–2009  
2010 375 S. ISBN 978-3-8360-3573-6 € 24,90
- Dieter Klumpp  
**Innovation und Modernisierung durch E-Government**  
Vorträge und Aufsätze 1999–2009  
2010 246 S. ISBN 978-3-8360-3572-9 € 18,90
- Herbert Kubicek, Barbara Lippa, Hilmar Westholm  
**Medienmix in der Bürgerbeteiligung**  
Die Integration von Online-Elementen in Beteiligungsverfahren  
auf lokaler Ebene  
*Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 33*  
2009 275 S. ISBN 978-3-8360-7283-0 € 19,90
- Gerhard Schwabe (Hg.)  
**Bürgerservices**  
Grundlagen – Ausprägungen – Gestaltung – Potenziale  
*E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors, Bd. 11*  
2011 319 S. ISBN 978-3-89404-841-9 € 22,90



edition sigma Tel. [030] 623 23 63  
Leuschnerdamm 13 Fax [030] 623 93 93  
D-10099 Berlin verlag@edition-sigma.de

WWW.  
edition-sigma.de



Das vom Deutschen Bundestag 2005 eingeführte E-Petitionssystem, das u.a. die Veröffentlichung sowie die Mitzeichnung und Diskussion von Petitionen ermöglicht, war Gegenstand umfangreicher empirischer Untersuchungen. Die Darstellung ihrer Ergebnisse in diesem Buch erlaubt ein differenziertes Bild der Stärken und Schwächen des derzeitigen Systems. Einerseits sind das Nutzungsinteresse und die Nutzungszahlen hoch sowie die Medienresonanz beträchtlich. Andererseits wird die Unzufriedenheit mit niedrigen Zulassungsquoten für Öffentliche Petitionen deutlich artikuliert, um nur eines der Probleme des bestehenden Systems zu nennen. Die Sicht auf das deutsche Petitionswesen wird ergänzt um eine Länderstudie zum Petitionswesen in Großbritannien. Das schottische E-Petitionssystem nahm früh eine Pionierrolle weltweit ein, während auf der nationalen Ebene Großbritanniens das Petitionswesen auf der parlamentarischen Ebene eher schwach ausgeprägt ist, wohingegen die Exekutive sich mit interessanten Petitionsplattformen profilieren konnte. Abgerundet wird der Band durch eine bisher nicht verfügbare Übersicht über die Petitionsverfahren bei den nationalen Parlamenten sowie den nationalen Ombudsstellen in Europa.

ISBN 978-3-8360-8135-1



9 783836 081351