

DOKUMENTATION UND ANALYSEN

Modernisierung des Petitionswesens und der Einsatz neuer Medien

Ralf Lindner und Ulrich Riehm

Dem zur institutionellen „Grundausstattung“ der meisten Parlamente in demokratischen Verfassungsstaaten gehörenden Petitionswesen wird nur wenig Aufmerksamkeit von Seiten der politikwissenschaftlichen Parlamentarismusforschung zuteil.¹ So befasste sich damit in dieser Zeitschrift zuletzt ein Beitrag im Jahre 2002.² Diese Zurückhaltung ist nicht mehr gerechtfertigt angesichts der seit einigen Jahren insbesondere in Deutschland, aber auch in anderen Parlamenten und Regierungsinstitutionen weltweit bemerkenswerten Reformen. Durch die Einführung von veränderten Eingabe- und Bearbeitungsverfahren, erweiterter Informationstransparenz und Verfahrenspublizität sowie zum Teil neuen Beteiligungsrechten für Petenten werden klassische parlamentarische Kernfunktionen wie Interessenartikulation, Herstellung von Öffentlichkeit, Gesetzgebung sowie die Kontrolle der Exekutive berührt und damit potenziell Einfluss auf die Legitimation von Parlamenten ausgeübt.

Bei den gegenwärtig zu beobachtenden Modernisierungstendenzen stellt der Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien die augenfälligste Innovation dar. Im Mittelpunkt stehen hierbei verschiedene internetbasierte Systeme zur elektronischen Einreichung, Mitzeichnung und in manchen Fällen Kommentierung von Petitionen – so genannte „E-Petitionen“.³ Zudem werden die vielfältigen Möglichkeiten des Internets zur Informationsübermittlung durch einige Parlamente beziehungsweise parlamentarische Petitionsausschüsse dazu genutzt, erhöhte Informations- und Verfahrenstransparenz zu erzeugen. Diese empirischen Beispiele für die Nutzung des Internets als Beteiligungskanal sind insbesondere mit Blick auf die seit den 1990er Jahren geführte Debatte über das Verän-

- 1 Der Beitrag basiert überwiegend auf Ergebnissen des TA-Projekts „Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe“ des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB); vgl. *Ulrich Riehm / Christopher Coenen / Ralf Lindner / Clemens Blümel*, Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen. Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen, Berlin 2009. Die seit Herbst 2008 erfolgten Änderungen des elektronischen Petitionsverfahrens beim Bundestag konnten nicht mehr berücksichtigt werden. Für die konstruktiven Anmerkungen zu diesem Beitrag bedanken wir uns bei *Christopher Coenen* und *Clemens Blümel*.
- 2 Eine Recherche zum Petitionswesen im kumulativen Index der ZParl ergab folgendes Resultat für dieses Jahrzehnt: *Erich Röper*, Fast überall unzureichende Petitionsausschussberichte, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 2, S. 239 – 244. In den 1990er Jahren erschienen lediglich zwei Beiträge zum Petitionswesen: *Erich Röper*, Petitionsrecht und Privatisierung – ein Spannungsverhältnis, in: ZParl, 30. Jg. (1999), H. 3, S. 748 – 761, und *Kees Riezebos*, Petitionsrecht in Deutschland und in den Niederlanden: Ein Ausblick auf das Europaparlament, in: ZParl, 23. Jg. (1992), H. 1, S. 16 – 29.
- 3 Vgl. *Ralf Lindner / Ulrich Riehm*, Electronic Petitions and the Relationship between Institutional Contexts, Technology and Political Participation, in: *Alexander Prosser / Peter Parycek* (Hrsg.), EDEM 2008 – Tagung für Elektronische Demokratie, Wien 2008, S. 157 – 167, S. 159.

derungspotenzial der neuen digitalen Medien für politische Beteiligung und Demokratie von Interesse.⁴

Der Bundestag hat sich durch den Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ (2005 bis 2007) als einer der Vorreiter unter den Parlamenten mit elektronischen Petitionssystemen etabliert. Die wesentlichen Elemente des Versuchs wurden zwischenzeitlich in den Regelbetrieb überführt. Wichtiges Vorbild und Impulsgeber war das E-Petitionsangebot des Schottischen Parlaments⁵, dessen Softwaresystem während des Modellversuchs durch den Bundestag mitgenutzt wurde. Zu den wesentlichen Neuerungen zählt die Möglichkeit zur Einreichung, Veröffentlichung, Mitzeichnung und Diskussion von Petitionen im Internet. Hervorzuheben ist hierbei nicht nur die Bereitstellung eines zusätzlichen Kanals zur Einreichung und Mitzeichnung von Petitionen, sondern insbesondere die erhöhte Publizität des Petitionsprozesses, denn erst mit der Reform von 2005 wurde die Möglichkeit geschaffen, beim Bundestag eingereichte Petitionen – sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind – der (Internet-)Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Der Modellversuch war Ausgangspunkt für die Beschäftigung des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) mit dem Einsatz des Internets im Petitionswesen. Auf Initiative des Petitionsausschusses wurde das TAB 2006 beauftragt, den Modellversuch wissenschaftlich zu begleiten sowie umfassend zu evaluieren und dies in den Kontext von Analysen der Modernisierung des Petitionswesens im In- und Ausland zu stellen.⁶

1. Institutionelle Ausgestaltung und Funktionen des Petitionswesens

Petitionen werden oft als „Notrufsäule des kleinen Mannes“, als „Seismograph der Gesellschaft“, aber auch als „zahnloser Tiger“ bezeichnet. Dies sind Umschreibungen, die auf die Funktion und politische Reichweite von Petitionen abzielen. Nach Art. 17 GG⁷ handelt es sich bei einer Petition um eine – stets schriftliche – Mitteilung beziehungsweise Eingabe des Petenten an den Petitionsadressaten, deren Inhalt eine Bitte oder Beschwerde ist. Das Europäische Parlament hatte 1997 vorgeschlagen, „Petition als Aufforderung zum Tätigwerden, zu einer Änderung der Politik oder zur Abgabe einer Stellungnahme“ zu verstehen.

4 Vgl. *Ralf Lindner*, Internet und Politik, in: *Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze* (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft, München 2009 (im Erscheinen).

5 Siehe auch den Beitrag von *Ulrich Riehm*, *Christopher Coenen* und *Ralf Lindner* in diesem Heft, sowie *Janet Seaton*, The Scottish Parliament and e-democracy, in: *Aslib Proceedings: New Information Perspectives*, 57. Jg. (2005), H. 4, S. 333 – 337; *Ann Macintosh / Anna Malina / Steve Farrell*, Digital Democracy through Electronic Petitioning, in: *William McIver / Ahmed Elmagarmid* (Hrsg.), *Advances in Digital Government: Technology, Human Factors and Policy*, Dordrecht / Boston 2002, S. 137 – 148.

6 Vergleichende Analysen von elektronischen Petitionssystemen und deren funktionale Äquivalente wurden zu folgenden ausgewählten Fällen durchgeführt: Parlament von Schottland, Parlament von Queensland, Premierminister Großbritanniens, Regierung Südkoreas und Kommunen in Norwegen. Für eine ausführliche Darstellung vgl. *Ulrich Riehm / Christopher Coenen / Ralf Lindner / Clemens Blümel*, a.a.O. (Fn. 1), S. 133 – 189.

7 „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.“ (Art. 17 GG).

hen.⁸ Das grenzt die Petition ab von der reinen Manifestation oder Meinungsäußerung, wobei im Einzelfall die Trennlinie nicht einfach zu ziehen ist, da auch die Meinungsäußerung mit der Absicht einer Einwirkung auf den Adressaten verbunden ist. Nicht jede beliebige Frage kann Gegenstand einer Eingabe sein, sondern nur solche, die sich auf das Verhältnis Bürger und Staat beziehen. Allerdings etablieren sich seit einigen Jahren auch petitionsähnliche Verfahren und Institutionen in ehemals staatlichen, privatisierten Bereichen und in der Wirtschaft.⁹

1.1. Abgrenzung zu anderen Verfahren des Rechtsschutzes und der Partizipation

Petitionen können einerseits eine Form der politischen Teilhabe oder Partizipation (in der Terminologie des Grundgesetzes „Bitten zur Gesetzgebung“) und andererseits eine Form des persönlichen Rechtsschutzes („Beschwerden“) sein. Im Folgenden werden vier Kriterien herangezogen, um die Petition von anderen Formen politischer Beteiligung und des persönlichen Rechtsschutzes abzugrenzen. Die Darstellung orientiert sich dabei im Wesentlichen an der Situation in Deutschland.¹⁰

(1) Petitionen sind von den Bürgern initiiert. Der Bürger bestimmt, was Thema der Petition ist, wann und wie er sie einbringt. Das grenzt die Petition von Beteiligungsverfahren (Anhörungen, Konsultationen etc.) ab, bei denen sich der Staat an die Bürger wendet.

(2) Petitionen sind weitgehend formlose und unmittelbare Möglichkeiten für eine Eingabe. Weder bedarf es besonderer Formulare, der Einschaltung eines Rechtsbeistands, der Beachtung von Terminen, Instanzen oder Zuständigkeiten, noch treten verfahrensbedingte Kosten auf.

(3) Sieht man von der Petition an die direkt „zuständige Stelle“ (Art. 17 GG) ab, dann erfüllt der typische Adressat einer Petition (zum Beispiel ein parlamentarischer Petitionsausschuss oder ein Bürgerbeauftragter) Mittlerfunktionen zwischen Petent und beschwerter Stelle.

(4) Der Adressat der Petition, insbesondere eine parlamentarische Einrichtung, ist in Bezug auf die materielle Durchsetzung von Veränderungen im Bereich der beschwerten Stelle typischerweise ohne Sanktionsgewalt. Der Adressat entscheidet zwar über die Berechtigung einer Petition oder über einen Lösungsvorschlag, kann diesen aber nur „zur Berücksichtigung“ oder „zur Erwägung“ – das sind die Formulierungen, die zum Beispiel der Petitionsausschuss des Bundestags verwendet – an die beschwerte Stelle weiterleiten. Das Petitionsrecht garantiert zunächst nur, dass der Petent, wenn er sich mit seinem Anliegen an den Staat wendet, keine Nachteile zu befürchten hat („status negativus“). Nach deutschem Recht erfolgt immer auch eine Prüfung, Behandlung und Bescheidung („status positivus“). Da der Petitionsadressat keine Exekutiv- oder Sanktionsgewalt hat, erreicht er Wirksamkeit allein über „gute Argumente“ und seine Reputation.

8 Vgl. *Annette Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte und die Petitionen zum Europäischen Parlament. Eine Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Berlin 2004, S. 30.

9 Vgl. *Erich Röper*, Petitionsrecht und Privatisierung – ein Spannungsverhältnis, a.a.O. (Fn. 2).

10 Vgl. ausführlich *Ulrich Riehm / Christopher Coenen / Ralf Lindner / Clemens Blümel*, a.a.O. (Fn. 1), S. 46 – 50.

Tabelle 1 bezieht diese vier Kriterien ergänzend auf eine Reihe zum Petitionsverfahren konkurrierende rechtliche und politische Verfahren.¹¹

<i>Tabelle 1: Verfahren des persönlichen Rechtsschutzes und der politischen Teilhabe im Vergleich zur Petition</i>				
	Bürger-initiiert	Geringe formale Anforderungen	Adressat als Mittler	Sanktionsgewalt des Adressaten
Petition an das Parlament	✓	✓	✓	– / ✓
Petition an zuständige Stelle	✓	✓	–	✓
Dienstaufsichtsbeschwerde	✓	✓	–	✓
außergerichtlicher Rechtsschutz	✓	✓	–	✓
gerichtlicher Rechtsschutz	✓	–	✓	✓
Gnadengesuch	✓	✓	✓	✓
Manifestation, Demonstration	✓	✓	–	✓
staatliche Beteiligungsverfahren	–	–	–	✓
Bürgerantrag	✓	✓	–	✓
Bürgerbegehren	✓	–	–	✓
Bürgerentscheid	– / ✓	–	–	✓
Referenden	– / ✓	–	–	✓

Quelle: Eigene Darstellung.

1.2. Funktionale Ausprägung und Bezüge

(1) Das Petitionswesen erbringt in seinen beiden Kernfunktionen des persönlichen Rechtsschutzes und der Teilhabe am Staatswesen für den Bürger im Vergleich zu anderen Verfahren eine relativ schwache Leistung. Der Rechtsschutz ist nicht direkt durchsetzbar, sondern beruht auf der Kooperationsbereitschaft der beschwerten Stelle. Im Bereich der politischen Partizipation stellt die Petition ebenfalls einen schwachen Beteiligungskanal dar. Bei vielen Petitionen geht es in der Regel sicher um mehr als um „Herzausschüttung“¹², aber in einem Kontinuum von Interessenartikulation, Agendasetting und Interessendurchsetzung erreicht die Petition nicht mehr, als dass ein Thema auf die Tagesordnung des Adressaten gesetzt werden muss. Der Petent ist in der Regel weder am Beratungsverfahren direkt beteiligt, noch wirkt er unmittelbar auf die Entscheidung ein. Im internationalen Vergleich wird deutlich, dass die Bedeutung des Petitionswesens für Rechtsschutz und politische Partizipation der Bürger auch vom jeweiligen Rechtssystem und politisch-institutionellen Partizipationskontext abhängt. Je schwächer der rechtlich verfasste persönliche Rechtsschutz ist und je schwächer die Partizipationsgelegenheiten ausgeprägt sind, desto stärker kann die Bedeutung des Petitionswesens sein.¹³ Aus Bürgersicht kann die Petition des Weiteren ein Instrument politischer Mobilisierung sein, insbesondere durch Massen- und Sammelpetitionen. Für viele Bürgerinitiativen, Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen stehen

11 Unter den Beteiligungsverfahren werden dabei Wahlen zu Repräsentativorganen bewusst ausgeklammert. Diese stellen in liberalen Demokratien zwar die allgemeinste Form politischer Partizipation dar, in ihnen geht es aber bekanntlich nicht um einen konkreten politischen Sachverhalt, sondern darum, eine generalisierte Handlungsvollmacht für eine Wahlperiode zu erteilen.

12 So beschrieben von *Günter Dürig* in seinem Kommentar zum GG, zitiert nach *Karl Korinek*, Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 1977, S. 13.

13 Vgl. *Ulrich Riehm / Christopher Coenen / Ralf Lindner / Clemens Blümel*, a.a.O. (Fn. 1), S. 100 – 105.

die Mobilisierungs- und Öffentlichkeitswirkungen, die durch Unterschriftensammlungen im Rahmen von Themenkampagnen und medienwirksame Übergabeinszenierungen erzeugt werden können, meist im Vordergrund (siehe Tabelle 2).¹⁴

(2) Auch für den Adressaten erfüllt das Petitionswesen verschiedene Funktionen. Für das Parlament wird die Kontrollfunktion aktualisiert. Initiiert durch die Vorbringungen der Bürger und ausgestattet mit gewissen Informations- und Ermittlungsrechten gegenüber der Verwaltung und politischen Exekutive übt die Legislative ihr Kontrollrecht aus. Allerdings ist das Petitionswesen nur ein Element unter den parlamentarischen Kontrollmechanismen und zudem ein relativ schwaches.¹⁵ Eine weitere Funktion für den Petitionsadressaten wird oft als die „seismographische“ umschrieben. Diese Informations- oder Indikatorfunktion ist mit Blick auf die Responsivität des Parlaments und der damit verbundenen institutionellen Legitimation von Bedeutung. Petitionen stellen aus dieser Perspektive ein Element der kommunikativen Kopplung zwischen Bürger und Politik dar und tragen somit zur Rückbindung des Entscheidungshandelns von Eliten an gesellschaftliche Interessen bei.¹⁶ Das Petitionswesen kann ferner die Nebenfunktion der Kompetenz- und Machtausweitung des Petitionsadressaten erfüllen. Dies ist insbesondere in Prozessen der Parlamentarisierung von Regierungssystemen der Fall.¹⁷ So gelang es beispielsweise dem Europäischen Parlament, über die Verankerung des Petitionsrechts im Vertrag von Maastricht 1992 seine Kompetenzen gegenüber dem Europäischen Rat auszuweiten.¹⁸

(3) Aus der umfassenden Perspektive des politischen Systems erfüllt das Petitionswesen Integrations- und Legitimationsfunktionen. Indem der Bürger für sein Anliegen einen Adressaten findet, der es entgegennimmt und „bescheidet“, kann bereits eine Form der integrationsfördernden Anerkennung geleistet werden. Dass damit ein Stück „Befriedung“ betrieben wird¹⁹, erscheint so lange als legitim, wie das Petitionswesen durch die staatlichen Instanzen nicht einfach als Ventil für den Unmut der Bürger missbraucht, sondern als Input für die Verbesserung politischen Handelns genutzt wird. Legitimationswirkungen für das politische System insgesamt ergeben sich mittelbar durch die gegebenenfalls erhöhte Input-Legitimation des Adressaten sowie die verbesserte Output-Legitimation der be- schwerten staatlichen Organe.

14 Vgl. *Sigrig Baringhorst / Veronika Kneip / Johanna Niesyto*, Anti-Corporate Campaigns im Netz: Techniken und Praxen, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 20. Jg. (2007), H. 3, S. 49 – 60; *Ulrich Riehm / Christopher Coenen / Ralf Lindner / Clemens Blümel*, a.a.O. (Fn. 1), S. 190 – 195.

15 Vgl. *Wolfgang Graf Vitzthum*, Petitionsrecht und Volksvertretung. Zu Inhalt und Schranken des parlamentarischen Petitionsbehandlungsrechts, *Rheinbreitbach* 1985, S. 45, S. 56.
16 Vgl. *Dietrich Herzog*, Was heißt und zu welchem Ende studiert man Repräsentation?, in: *ders. / Bernhard Wessels* (Hrsg.), Konfliktpotentiale und Konsensstrategien. Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik, *Opladen* 1989, S. 307 – 335.

17 Vgl. *Wolfgang Graf Vitzthum*, a.a.O. (Fn. 15), S. 37.

18 Vgl. *Annette Guckelberger*, a.a.O. (Fn. 8), S. 24.

19 „Petition statt Revolution“ überschreibt beispielsweise *Reinhard Metz*, 1848 in Bremen: Petition statt Revolution, in: *Reinhard Bockhofer* (Hrsg.), Mit Petitionen Politik verändern, *Baden-Baden* 1999, S. 35 – 41, seine Ausführungen über die Ereignisse 1848 in Bremen. Ähnlich und verallgemeinernd *Werner Holtfort*, Petitionsrecht als Gegenleistung für Gewaltverzicht, in: ebenda, S. 72 – 75, S. 72, wenn er davon spricht, dass der Bürger nicht ohne Gegenleistung das Gewaltmonopol des Staates anerkennt, und diese Gegenleistung in der Teilhabe an der staatlichen Willensbildung besteht.

Tabelle 2: Funktionen des Petitionswesens

	Potent	Adressat	System
Hauptfunktionen	<ul style="list-style-type: none"> – Rechts- und Interessenschutz – Interessenartikulation – Interessendurchsetzung 	<ul style="list-style-type: none"> – Information – Kontrolle – Responsivität – Legitimation 	<ul style="list-style-type: none"> – Legitimation – Integration
Nebenfunktionen	<ul style="list-style-type: none"> – Öffentlichkeit und Mobilisierung 	<ul style="list-style-type: none"> – Kompetenzerweiterung 	

Quelle: Eigene Darstellung.

2. „Öffentliche elektronische Petitionen“ – Aktuelle Reformen des Petitionswesens beim Deutschen Bundestag

2.1. Reformdebatten und Reformerfolge

Die Reformdebatten zum Petitionswesen in der Bundesrepublik Deutschland kreisten immer wieder um einige typische Themen²⁰, darunter insbesondere die Frage der Kompetenzfülle des Petitionsausschusses, das Verhältnis von res privata und res publica sowie die Verfahrenspublizität des Petitionswesens.

Bereits in den frühen 1960er Jahren begannen erste Diskussionen über Mängel im Petitionssystem des Bundestags.²¹ Die Bearbeitung der Petitionen sollte beschleunigt, aber auch intensiviert und verbessert werden. Dazu sollten die Untersuchungsbefugnisse des Petitionsausschusses, etwa durch Akteneinsicht, Inspektionsrecht vor Ort, Anhörungen etc., erweitert werden. Vor allem durch Entwicklungen im Ausland bedingt, wurde von manchen eine Lösung dieser Probleme in der Etablierung eines deutschen Ombudsmanns (oder Bürger- oder Zivilbeauftragten) gesehen. Letztlich setzten sich auf Bundesebene diejenigen durch, die statt der Etablierung einer neuen Institution die Stärkung des Petitionsausschusses präferierten. Nach mehreren Gesetzesinitiativen in der 5. und 6. Wahlperiode wurde schließlich in der 7. Wahlperiode 1975 der Petitionsausschuss im Art. 45c GG als ständiger Ausschuss verankert und seine Befugnisse in einem gesonderten Gesetz geregelt. Die erweiterten Ermittlungsrechte (Aktenvorlage, Akteneinsicht, Auskunfterteilung, Inspektionsrecht vor Ort) gelten allerdings nur für die Behandlung von (persönlichen) Beschwerden, nicht für die „Bitten zur Gesetzgebung“. Welche faktische Bedeutung die erweiterten Ermittlungsbefugnisse hatten, ist umstritten. Wolfgang Ismayr vermutete, dass sie nur begrenzt genutzt wurden; auch sei eine Beschleunigung der Bearbeitungsdauer nur partiell erreicht worden.²² Gefordert wurden ferner stärkere Minderheitsrechte für die Opposition, die Veröffentlichung von Minderheitsvoten bei Petitionsbeschlüssen und die Inanspruchnahme von Untersuchungsbefugnissen bereits durch eine qualifizierte Minderheit des Ausschusses. Kontrovers diskutierte Themen waren zudem die Ausweitung der Zuständigkeit des Peti-

20 Vgl. Reinhard Bockhofer, a.a.O. (Fn. 19).

21 Vgl. Werner Banse, Chronik der Bestrebungen um eine Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag, in: ZParl, 4. Jg. (1973), H. 2, S. 171 – 174; Hans Thierfelder, Zum Problem eines Ombudsmanns in Deutschland, Köln / Berlin 1967.

22 Vgl. Wolfgang Ismayr, Der Deutsche Bundestag, Funktionen, Willensbildung, Reformansätze, Opladen 1992, S. 382; ders., Vitalisierung der parlamentarischen Demokratie durch Petitionen?, in: Reinhard Bockhofer (Hrsg.), Demokratie wagen – Petitionsrecht ändern!, Bremen 2003, S. 60 – 73, S. 64.

tionsausschusses auf ehemals staatliche, zwischenzeitlich privatisierte Bereiche sowie sein Selbstbefassungsrecht. Auch die unterschiedlichen Untersuchungsrechte für Bitten und Beschwerden wurden häufig als überkommen und weltfremd kritisiert.²³

Ein ebenfalls wiederkehrender Diskussionspunkt drehte sich um die Frage, ob der Gegenstand von Petitionen eher den individuellen Belangen (res privata) oder mehr den gesellschaftlichen und politischen Anliegen (res publica) zugehört.²⁴ Auch hier zeigt ein kurisorischer Blick in die Geschichte, dass die gesellschaftliche Seite des Petitionswesens keineswegs nur eine Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist. So entstammt eine frühe gesellschaftlich orientierte Tradition des Petitionswesens dem germanischen Rechtsdenken und dem dort verankerten Recht der Stände im Mittelalter, „gravamina“ (Beschwerden) an die herrschenden Autoritäten weiterzuleiten. Die Stände hatten im Gegensatz zu den Untertanen einen Anspruch auf Beantwortung. Aus diesem korporativen Petitionsrecht entwickelte sich erst nach und nach ein individuelles. Bekannt ist auch die eminent politische und öffentliche Bedeutung von Petitionen in den revolutionären und demokratischen Bewegungen um 1848.²⁵ Die Paulskirchenverfassung von 1849 sah entsprechend ein umfassendes individuelles wie kollektives Petitionsrecht im Grundrechtskatalog vor. In der Terminologie des Grundgesetzes wird die Unterscheidung zwischen Privatem und Gesellschaftlichem in den Termini „Beschwerden“ in individuellen Anliegen und „Bitten“ zur Gesetzgebung zum Ausdruck gebracht. Gleichwohl ist die Trennlinie zwischen beiden Bereichen äußerst dünn. Der individuelle Notfall kann durchaus einen Hinweis auf ein gesellschaftliches Problem beinhalten, das (auch) politisch gelöst werden sollte, wie das auf eine Gesetzesänderung zielende Anliegen gegebenenfalls dem Einzelnen unmittelbar helfen könnte. Diese nicht scharf zu ziehende Grenze macht alle Versuche, entlang den „privaten“ und „öffentlichen“ Vorbringungen unterschiedliche Zuständigkeiten und Institutionen zu etablieren, schwierig.²⁶ Vorschläge, für die individuellen Beschwerden sollte ein in Deutschland neu zu etablierender Ombudsmann zuständig sein, während für die Bitten zur Gesetzgebung der Petitionsausschuss des Bundestages seine Kompetenz behalten sollte, sind unter anderem deshalb bisher nicht umgesetzt worden.²⁷

- 23 Zu den vielfältigen prozeduralen Reformvorschlägen und deren Bewertungen siehe unter anderem den einschlägigen Sammelband von *Reinhard Bockhofer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), sowie *Werner Banse*, a.a.O. (Fn. 21); *Markus Franke*, Ein Ombudsmann für Deutschland? Einführungsmöglichkeiten einer Ombudsmann-Institution in das deutsche Verfassungsleben unter Berücksichtigung der dänischen und europäischen Einrichtungen, Frankfurt a.M. 1999; *Reinhard Bockhofer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 22).
- 24 Vgl. *Karl Korinek*, Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 1977, S. 15 – 34; *Helmut Betz*, Petitionsrecht und Petitionsverfahren. Eine vergleichende Darstellung der Rechtslage in Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft, in: *Eltje Aderhold / Kurt Lipstein / Christoph Schücking / Rolf Stürner* (Hrsg.), Festschrift für Hans Hanisch, Köln 1994, S. 13.
- 25 Vgl. *Johann H. Kumpf*, Petitionen zur Entstehung der Paulskirchenverfassung 1848/49, in: *Reinhard Bockhofer*, a.a.O. (Fn. 19), S. 29 – 34; *Reinhard Metz*, a.a.O. (Fn. 19).
- 26 Ein Beispiel für eine solche Abgrenzung stellt Norwegen dar. Hier ist der parlamentarische Ombudsmann ausdrücklich nicht zuständig für Anliegen, die die Änderung oder Schaffung von Gesetzen zum Ziel haben oder bestimmte politische Entscheidungen durchsetzen wollen. Vgl. *Joachim Stern*, Norwegen, in: *Gabriele Kucko-Stadlmayer*, Europäische Ombudsmann-Institutionen, Wien / New York 2008, S. 309 – 317.
- 27 Vgl. *Markus Franke*, a.a.O. (Fn. 23).

Da die unmittelbaren Durchsetzungsrechte des Petitionsausschusses, wie bereits dargestellt, ausgesprochen schwach beziehungsweise nicht gegeben sind²⁸, wirkt er in erster Linie über seine Reputation als Bundestagsausschuss. Eine vermehrte Öffentlichkeitsarbeit und erhöhte Verfahrenspublizität wurden deshalb immer wieder gefordert. Tatsächlich wurde in jüngster Vergangenheit eine Hinwendung zu mehr Öffentlichkeit und Transparenz durch eine Reihe von Maßnahmen zum (vorzeitigen) Ende der 15. Wahlperiode im September 2005 vollzogen. Durch Änderung der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses ist dieser verpflichtet, im Falle von Massenpetitionen mit mehr als 50.000 Unterstützern, eine Anhörung des oder der Petenten in öffentlicher Sitzung durchzuführen.²⁹ Solche öffentlichen Ausschusssitzungen wurden seitdem mehrfach durchgeführt, so zum Nichtraucherschutz, zur „Generation Praktikum“, zur Erhöhung des Wehrsolds und zur Pendlerpauschale. Außerdem wurde die Möglichkeit eingeführt, Petitionen auch über das Internet einzureichen („Online-Petitionen“) und gegebenenfalls diese sogar im Internet zu veröffentlichen, zu diskutieren und um unterstützende Mitzeichner zu werben, so genannte elektronische „Öffentliche Petitionen“.

Im Juni 2005 hatte der Petitionsausschuss des Bundestages einen Beschluss über die Einführung des Modellversuchs Öffentliche Petitionen gefasst. Künftig sollten bestimmte Petitionen über das Internet eingesehen und öffentlich diskutiert werden. Damit setzte sich der Petitionsausschuss an die Spitze der „E-Parlaments“-Aktivitäten im Bundestag, zumindest hinsichtlich der partizipatorischen Elemente. Der Zusammenfluss verschiedener günstiger Faktoren hatte diesen Reformschritt ermöglicht.

Bereits der Koalitionsvertrag vom Oktober 2002 zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen enthielt in einem Abschnitt über „Demokratische Beteiligungsrechte und Datenschutz“ Aussagen zur Weiterentwicklung des Petitionsrechts.³⁰ Im Laufe der 15. Wahlperiode kam es zu einigen in diesem Zusammenhang bedeutsamen Ereignissen. Im März 2003 informierte sich eine Delegation des Petitionsausschusses³¹ über die Arbeit des Petitionsausschusses des 1999 etablierten schottischen Parlaments. Dort war im Probebetrieb ein „E-Petitioner-System“ etabliert worden, das über das Internet die Eingabe von Petitionen, ihre Veröffentlichung, unterstützende Mitzeichnung und Kommentierung ermöglichte. Die Delegation konnte eine Vorform des Systems sehen, das 2005 dann als Modellversuch in Deutschland gestartet wurde. Im November 2003 reichte der Sprecher der „Vereinigung zur Förderung des Petitionsrechts in der Demokratie e.V.“, *Reinhard Bockhofer*, per E-Mail eine Petition beim Petitionsausschuss des Bundestages ein, in der gefordert wurde, künftig auch Petitionen per E-Mail zuzulassen. Im Zuge der Bearbeitung dieser Eingabe wurde im Februar 2004 die rechtliche Unbedenklichkeit von E-Mail-Petitionen durch das Bundesministerium des Inneren erklärt. Im November 2004 legten schließlich die Koalitionsfraktionen dem Petitionsausschuss drei Anträge vor, die sowohl Ideen des schottischen E-Petitionssystems als auch der Petition *Bockhofers* aufgriffen und darüber hinaus Festlegungen

28 Vgl. auch *Wolfgang Graf Fitzthum*, a.a.O. (Fn. 15), S. 30, S. 38; ders. / *Wolfgang März*, Der Petitionsausschuss, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch, Berlin 1989, S. 1221 – 1244.

29 BT-Drs. 16/9500, S. 109 – 117.

30 Vgl. SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, Berlin 2002, S. 67.

31 Fünf MdBs von SPD, CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen.

des Koalitionsvertrags konkretisierten: Ein Antrag auf Ausschussdrucksache 15/149 forderte die Zulassung von „E-Mail-Petitionen“, Drucksache 15/150 beinhaltete die Einrichtung eines Modellversuchs zur öffentlichen Mitzeichnung von Petitionen im Internet und Drucksache 15/151 die öffentliche Anhörung von Petenten bei Erreichung eines Quorums von 50.000 Unterschriften.

Die in den folgenden Monaten stattfindenden politischen Beratungen über diese Anträge führten einerseits zu einer breiten politischen Zustimmung auch bei den Oppositionsparteien. Andererseits wies die Bundestagsverwaltung auf erhebliche technisch-organisatorische Realisierungsprobleme hin. Gestützt auf die Gespräche mit den schottischen Kollegen im Zuge eines weiteren Besuchs des Parlaments in Edinburgh schlug die Bundestagsverwaltung dem Petitionsausschuss vor, das schottische System für den eigenen Modellversuch zu übernehmen. Für die Politiker, die an anderer Stelle im Bundestag vergebens versuchten, die begonnenen E-Demokratieaktivitäten des Bundestages fortzuführen³², eröffnete dies einen schnellen und kostengünstigen Realisierungsweg. Trotz der vorzeitigen Auflösung des Bundestags und der für den 18. September angesetzten Neuwahl fielen die notwendigen Beschlüsse noch vor Sommerpause und Wahlkampf innerhalb weniger Wochen.³³ Am 31. August 2005 fand eine Pressekonferenz statt, mit der der Startschuss für Öffentliche und Online-Petitionen zum 1. September 2005 gegeben wurde. Am 5. September 2005 wurde die erste Öffentliche Petition eingereicht.

2.2. Die neuen Angebote des Petitionsausschusses: Verfahren

Der Modellversuch Öffentliche Petitionen wurde gleichzeitig mit einer so genannten Online-Petition über ein Web-Formular, das von den Webseiten des Petitionsausschusses des Bundestages aufgerufen werden kann, eingeführt. Von besonderem Interesse ist die Öffentliche Petition, da es sich hierbei um eine mehrere Phasen des Petitionsprozesses betreffende Innovation handelt, während bei der Online-Petition lediglich ein alternativer Einreichungsweg – per E-Mail statt postalisch – bei ansonsten herkömmlicher Bearbeitung angeboten wird. Der Modellversuch Öffentliche Petitionen ist eingebettet in das normale Petitionsverfahren.³⁴ Beide können in die Vorbereitungs-, Einreichungs-, Bearbeitungs- und Abschlussphase eingeteilt werden.

32 Vgl. Armin Grunwald / Gerhard Banse / Leonhard Hennen / Christopher Coenen, Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag 18, Berlin 2006, S. 153 – 167.

33 Anfang Juni wurde im Petitionsausschuss die Online-Petition (ehemals „E-Mail-Petition“, Antrag 15/149) bei mehrheitlicher Stimmenthaltung der CDU/CSU, Mitte Juni der Modellversuch Öffentliche Petitionen (Antrag 15/150) einstimmig und die öffentlichen Anhörungen (Antrag 15/151) mehrheitlich beschlossen.

34 Für eine detaillierte Darstellung des herkömmlichen Petitionsverfahrens und des Prozederes der Öffentlichen Petition, den erforderlichen Angaben, den Prüfvorgängen der Ausschussverwaltung siehe Ulrich Riehm / Christopher Coenen / Ralf Lindner / Clemens Blümel, a.a.O. (Fn. 1), S. 210 – 219. Einschlägig für eine allgemeine Darstellung sind ferner Helmut Bauer, Artikel 17, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. I, Tübingen 2004, S. 1475 – 1495; Wolfgang Graf Vitzthum / Wolfgang März, a.a.O. (Fn. 28). Für allgemeinverständliche Darstellungen siehe Deutscher Bundestag, Stichwort Petitionen. Von der Bitte zum Bürgerrecht, Berlin 2007; Rupert Schick, Petitionen. Von der Untertanenbitte zum Bürgerrecht, Heidelberg 1996, S. 95 – 117.

(1) Die Vorbereitungsphase, also die Formulierung des Petitionstextes und gegebenenfalls die Organisation politischer Unterstützung zum Beispiel durch Unterschriften, liegt typischerweise außerhalb des eigentlichen, im Bundestag angesiedelten Petitionsverfahrens. Die Petition wird erst nach Abschluss dieser Phase – gegebenenfalls mit Unterschriftenlisten – formal beim Ausschuss eingereicht und dann von diesem geprüft.

Bei den Öffentlichen Petitionen greift das Verfahren allerdings bereits auf diese Vorbereitungsphase über, denn hier muss der Petent zunächst die Petition beim Bundestag einreichen; dieser prüft sie auf Zulässigkeit für die Veröffentlichung als Öffentliche Petition im Internet; erst danach können unterstützende Unterschriften über das elektronische Petitionssystem des Bundestages gesammelt werden.

Durch die Veröffentlichung auf den Internetseiten des Bundestages werden dem Nutzer die folgenden – erst durch den Modellversuch eingeführten – Komponenten angeboten: Die Öffentlichen Petitionen können eingesehen werden, zunächst über eine Liste der aktuellen oder abgeschlossenen Verfahren. Daraus sind der Titel der Petition, der Name des Petenten, das Ende der Diskussions- und Mitzeichnungsfrist sowie der Stand der Bearbeitung zu ersehen. Über einen Mausklick auf den Namen des Petenten erhält man dessen genaue Adresse, über den Titel kann man den genauen Text der Petition abrufen. Von dort kann man die Petition mit dem eigenen Namen unterzeichnen, wird über die schon erfolgten Mitzeichnungen informiert und kann die Liste der Mitzeichnungen sowie das zugehörige Diskussionsforum abrufen. Bei abgeschlossenen Petitionen wird zusätzlich zum Petitionstext auch der Beschluss des Bundestages mit Begründung angezeigt.

(2) In der Einreichungsphase – unabhängig vom Einreichungsweg – prüft der Ausschussdienst³⁵ des Petitionsausschusses zunächst die Zulässigkeit. Nicht als Petition behandelbar sind Eingaben, die unter anderem nur eine Meinungsausfferung enthalten, in denen nur um eine Auskunft ersucht wird, die beleidigenden Charakter tragen oder in die Zuständigkeit anderer Petitionsstellen (zum Beispiel der Landtage) fallen.

Im Falle von Öffentlichen Petitionen prüft der Ausschussdienst abweichend von den herkömmlichen Eingaben, ob das formulierte Anliegen der „Richtlinie“ für Öffentliche Petitionen entspricht. Diese sieht vor, dass Bitten oder Beschwerden nur dann als Öffentliche Petition zugelassen werden, wenn sie ein Anliegen von allgemeinem Interesse zum Gegenstand haben und für eine sachliche öffentliche Diskussion geeignet sind. Persönliche Bitten oder Beschwerden werden als Öffentliche Petition grundsätzlich nicht akzeptiert. Darüber hinaus gibt es einen erheblichen Ermessensspielraum des Ausschussdienstes. Öffentliche Petitionen können abgelehnt werden, wenn sachgleiche Anliegen schon vorgelegt oder entschieden wurden, die Petition offensichtlich erfolglos bleiben wird oder – und dies hat manche Kritik hervorgerufen – wenn der Petent bereits mit öffentlichen Petitionen im Internet präsent ist beziehungsweise wenn dem Ausschussdienst die technischen oder personellen Kapazitäten zur Bearbeitung der Öffentlichen Petition fehlen. So können eigentlich zulässige Öffentliche Petitionen trotzdem ausgeschlossen werden. Tatsächlich wurde nur etwas mehr als einem Drittel der Anträge stattgegeben (siehe Tabelle 4). Im Falle einer

35 Unter dem „Ausschussdienst“ wird hier derjenige Teil der Bundestagsverwaltung verstanden, der unmittelbar für die Bearbeitung von Petitionen zuständig ist und den Petitionsausschuss in seiner Arbeit unterstützt. Insgesamt sind in der Unterabteilung Petitionen und Eingaben (Ausschussdienst) etwa 80 Mitarbeiter beschäftigt.

Ablehnung werden die Obleute der Fraktionen informiert, die gegebenenfalls die Entscheidung der Verwaltung revidieren können.

Für zugelassene Öffentliche Petitionen beginnt anschließend eine sechswöchige Mitzeichnungs- und Diskussionsfrist. In dieser Zeit wird das Diskussionsforum vom Ausschussdienst beobachtet, der gegebenenfalls moderierend oder sanktionierend eingreift. In einigen Fällen mussten Diskussionsforen vorzeitig geschlossen werden, da beleidigende oder nicht zum Thema der Petition gehörende Beiträge das Forum dominierten. Nach dieser Phase sind die wesentlichen Schritte der parlamentarischen Befassung mit einer Öffentlichen Petition identisch mit der einer schriftlich eingereichten oder auch einer Online-Petition.

(3) Die eigentliche inhaltliche Bearbeitungsphase der zulässigen Petitionen beginnt mit einer inhaltlichen Prüfung durch den Ausschussdienst. Dieser holt in der Regel Stellungnahmen bei den zuständigen Ministerien oder anderen zur Auskunft verpflichteten Stellen zum jeweiligen Gegenstand der Petition ein. Im Zuge dieser inhaltlichen Vorprüfung erleidet sich eine Reihe von Eingaben vor Eintritt in die eigentliche parlamentarische Behandlung, und zwar entweder dadurch, dass die zuständigen Stellen sofort Abhilfe schaffen können oder diese Vorprüfung ergibt, dass das Anliegen des Petenten kaum Chancen auf eine Berücksichtigung hat („offensichtlich erfolglos“). Die solcher Art positiv oder negativ erleideten Petitionen werden in ein Verzeichnis aufgenommen und die Petenten informiert.

(4) Alle weniger eindeutigen Eingaben werden, vom Ausschussdienst mit entsprechenden Stellungnahmen und Beschlussvorlagen versehen, an zwei Berichterstatter – Mitglieder des Petitionsausschusses – weitergeleitet. Diese prüfen die Unterlagen und legen dem Ausschuss Anträge zur Beschlussfassung vor, über die der Ausschuss entscheidet³⁶ bevor er sie an das Plenum des Bundestages überweist. Dort wird in der Regel in Form von Sammelübersichten und ohne Aussprache über die Beschlussvorlagen des Petitionsausschusses abgestimmt. Im Falle von Überweisungsbeschlüssen³⁷ an die Bundesregierung schließt sich das so genannte Annex-Verfahren an. Die Bundesregierung ist verpflichtet, den Petitionsausschuss über die Erledigung der Überweisungsbeschlüsse zu informieren. Billigt dieser die Antwort, ist das Petitionsverfahren beendet; wird die Antwort aber als nicht ausreichend eingeschätzt, können weitere Stellungnahmen angefordert oder Regierungsvertreter in den Ausschuss geladen werden.

In diesem insgesamt sehr umfangreichen, auch zeitlich ausgedehnten und komplexen Verfahren spielt das elektronische Petitionssystem, wie es im Modellversuch verwirklicht wurde, lediglich in der Phase der Vorbereitung und Einreichung eine Rolle. Nur am Ende des Verfahrens kommt es wieder ins Spiel. Die Beschlussfassung über eine Petition und ihre Begründung wird im Petitionsbereich des Webangebots des Bundestages veröffentlicht. Zu den herkömmlichen Petitionen gibt es weder im Internet noch als Bundestagsdrucksache eine öffentliche Begründung. Auffallend ist ferner, dass in der Phase der inhaltlichen Bearbeitung von Öffentlichen Petitionen keine Verfahren vorgesehen sind, die eine Rezeption der in den Diskussionsforen ventilierten Argumente für den Entscheidungsprozess des Pe-

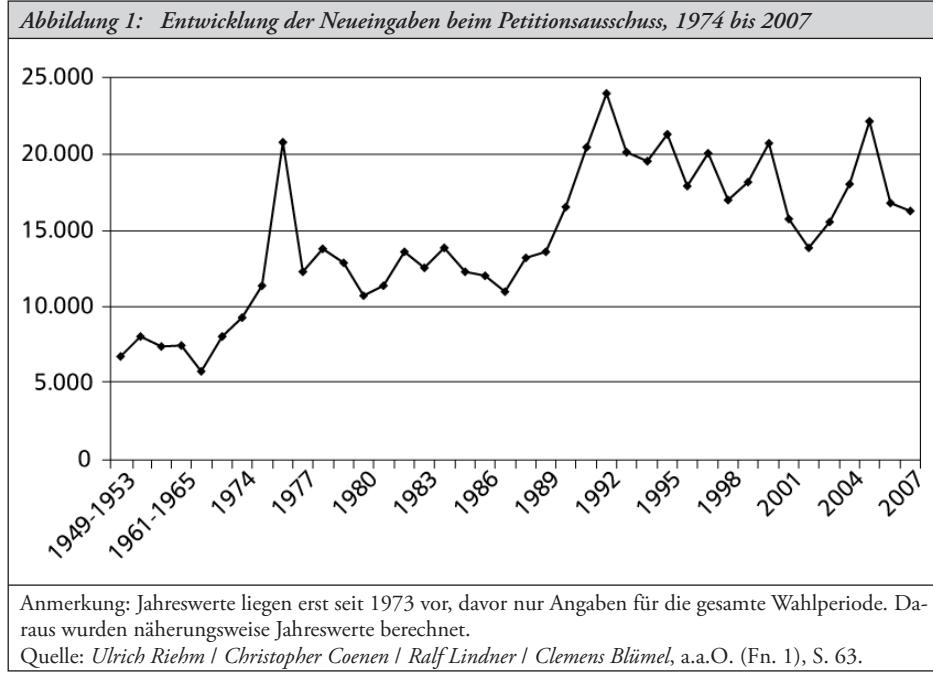
36 Die Behandlung und Beschlussfassung von Petitionen im Ausschuss erfolgt überwiegend in Form von Sammelübersichten. Im Jahr 2007 hatte der Petitionsausschuss nur 479 Petitionen gesondert beraten (Einzelberatung). Insgesamt wurden 19.783 Petitionen abschließend behandelt, vgl. BT-Drs. 16/9500, S. 7.

37 Überweisungsbeschlüsse kommen im Petitionsverfahren des Bundestages nur sehr selten vor.

titionsausschusses ermöglichen würden. In den Foren diskutieren nicht nur die Bürger untereinander ohne Beteiligung der Politik, sondern diese Diskussion wird auch nicht als systematischer Input für das Petitionsverfahren genutzt.

2.3. Daten zur Einreichung von Petitionen und Nutzung der internetbasierten Angebote

Betrachtet man die jährlichen Neueingänge an Petitionen seit Beginn der ersten Wahlperiode 1949 (siehe Abbildung 1), so lassen sich deutlich vier Phasen feststellen. Bis Mitte der 1970er Jahre lag die Anzahl der eingegangenen Petitionen im Durchschnitt bei 7.600 jährlich. Von Mitte der 1970er bis Ende der 1980er Jahre stieg die Anzahl der Eingaben im Mittel auf 13.000, und in der Periode nach der deutschen Vereinigung von 1990 bis 1999 erhöhte sich die Anzahl der Eingaben nochmals deutlich auf 19.500 jährlich. In den ersten acht Jahren dieses Jahrzehnts gingen die Neueingänge wieder auf 17.400 zurück. In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob die 2005 eingeführten Öffentlichen und Online-Petitionen zu einer maßgeblichen Zunahme von Petitionen insgesamt führen.



Die in Abbildung 1 dargestellten Schwankungen des Eingabevolumens lassen sich oft plausibel mit Einzelereignissen und besonderen Problemkumulationen in bestimmten Jahren erklären. So wird der erste Spitzenzug 1976 auf die Reform des Petitionswesens 1975 zurückgeführt, die zu einer erhöhten öffentlichen Wahrnehmung des Petitionsausschusses geführt hat. Die zweite Spitzenzug 1992 wird in einen Zusammenhang mit den Folgen der Wiedervereinigung für die Bevölkerung der neuen Bundesländer gebracht, insbesondere mit den Rentenrechnungen. Der dritte Spitzenzug 2005 ist beeinflusst durch viele

Eingaben in Folge des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung, unter anderem gegen die neu eingeführte Praxisgebühr, und zur Reform der Arbeitslosenversicherung, unter anderem mit der umstrittenen Einführung des Arbeitslosengeldes II.

In den Daten zu den Neueingaben an den Bundestag sind jene Personen nicht enthalten, die Sammelpetitionen unterschrieben oder Massenpetitionen zum Beispiel durch die Einsendung von Postkarten unterstützt haben. Auch die Mitzeichnungen von Öffentlichen Petitionen im Internet ab 2005 sind nicht enthalten. Tabelle 3 weist zusätzlich die Zahl der Personen aus, die sich durch Unterschriften an Petitionen beteiligt haben.

<i>Tabelle 3: Neueingaben beim Petitionsausschuss seit 1974 mit Anzahl der insgesamt beteiligten Personen</i>		
Perioden	Neueingaben pro Jahr (Mittelwerte)	beteiligte Personen pro Jahr (Mittelwerte)
1975 bis 1989 Periode nach der Petitionsreform	13.028	170.485
1990 bis 1999 Periode nach der Deutschen Einheit	19.495	1.004.310
ab 2000	17.371	574.936

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

Quelle: *Ulrich Riehm / Christopher Coenen / Ralf Lindner / Clemens Blümel, a.a.O. (Fn. 1), S. 64.*

<i>Tabelle 4: Kennzahlen zum Modellversuch 2006 und 2007</i>				
	2006		2007	
	absolut	in %	absolut	in %
Eingereichte Petitionen insgesamt	16.766	100,0	16.260	100,0
davon per Onlineformular eingereicht	2.117	12,6	2.150	13,2
Eingereichte Öffentliche Petitionen ¹	761	4,5	632	3,9
davon als Öffentliche Petition zugelassen	284	1,7 ²	243	1,5 ²
Eingereichte elektronische Petitionen ³	2.878	17,2	2.782	17,1
Mitzeichner (online)	443.048	–	417.003	–
Forumsteilnehmer	4.793	–	4	–
Kommentare	16.279	100,0	8.228	100,0
davon gelöscht	4.635	28,5	4	–

1 Über deren Zulassung vor dem 31. Dezember 2006 beziehungsweise 31. Dezember 2007 entschieden wurde.

2 Der Anteil der zugelassenen Öffentlichen Petitionen an den 761 beziehungsweise 632 eingereichten Öffentlichen Petitionen beträgt 2006 37,3 Prozent und 2007 38,5 Prozent.

3 Summe aus per Onlineformular eingereichte und als Öffentliche Petition eingereichte Petitionen.

4 Werte für 2007 nicht bekannt.

Quelle: *Ulrich Riehm / Christopher Coenen / Ralf Lindner / Clemens Blümel, a.a.O. (Fn. 1), S. 222.*

Zahlen zur Nutzung des Modellversuchs der Jahre 2006 und 2007 enthält Tabelle 4. Während die Neueingänge von 16.766 Petitionen im Jahr 2006 auf 16.260 im Jahr 2007 unwe sentlich zurückgingen, blieb die Zahl der über das Onlineformular eingereichten (nichtöf

fentlichen) Petitionen mit rund 2.100 stabil. Die eingereichten Öffentlichen Petitionen verminderten sich dagegen von 761 im Jahr 2006 auf 632 2007. Der Anteil eingereichter (nicht unbedingt zugelassener) Öffentlicher Petitionen an allen Neueinreichungen sank demgemäß von 4,5 auf 3,9 Prozent. Rund drei von fünf eingereichten Öffentlichen Petitionen wurden nicht als solche zugelassen (62,7 Prozent im Jahr 2006, 61,5 Prozent im Jahr 2007). Allerdings werden nicht als Öffentliche Petitionen zugelassene Eingaben im Normalverfahren weiter bearbeitet. Insgesamt werden gegenwärtig weniger als zwei Prozent aller beim Bundestag eingereichten Petitionen im Internet veröffentlicht. Der Abschluss des Verfahrens einer Öffentlichen Petition dauert im Durchschnitt länger als ein Jahr, wenn man den Zeitpunkt der Veröffentlichung im Internet, gleichzeitig Beginn der sechswöchigen Zeichnungs- und Diskussionsperiode, bis zum Abschluss des Verfahrens rechnet.³⁸

Die im Rahmen des Modellversuchs angebotenen zusätzlichen Onlinefunktionen Mitzeichnung und Forumsdiskussion werden ausgiebig genutzt. Im Jahr 2006 kam es zu 443.000 Mitzeichnungen und 16.000 Diskussionsbeiträgen von insgesamt 4.800 Forumsteilnehmern. Allerdings wurde wegen Verstoßes gegen die Regeln eine hohe Zahl von Kommentaren gelöscht (28,5 Prozent).³⁹ 2007 blieb zwar die Anzahl der Mitzeichnungen mit 417.003 relativ stabil, allerdings sank die Zahl der Forumsbeiträge um rund die Hälfte von 16.279 Beiträgen auf 8.228. Als eine Erklärung für diesen Einbruch werden die teilweise sehr langen Reaktionszeiten des Softwaresystems genannt, die die Nutzer abgeschreckt haben könnten. Die höchste Zahl der Mitzeichnungen für eine Öffentliche Petition lag 2006 bei 41.348, im Jahr 2007 bei 60.062 und bis Juli 2008 bei 128.193.⁴⁰ Der Mittelwert der Mitzeichnungen einer Petition stieg von 1.560 im Jahr 2006 auf 1.796 2007 an. Der Median liegt deutlich unter dem Mittelwert: 2006 erhielten 50 Prozent der Petitionen, deren Mitzeichnungsfrist abgeschlossen war, bis zu 240, im Jahr 2007 bis zu 325 unterstützende Mitzeichnungen. Von den 2006 in der Mitzeichnung abgeschlossenen Petitionen erhielt eine 1.300 Diskussionsbeiträge. Auch hierbei handelt es sich um einen Extremwert. Der Mittelwert der Kommentare 2006 liegt bei 60, der Median bei 18. Entsprechende Angaben für 2007 liegen nicht vor.

2.4. Bewertung des Modellversuchs und weiterer Reformbedarf

Die wissenschaftliche Evaluation und Analyse des Modellversuchs Öffentliche Petitionen durch das TAB hat insgesamt zu einer positiven Bewertung geführt. Diese Einschätzung bezieht sich insbesondere auf die grundsätzliche Intention und Stoßrichtung der neu eingeführten beziehungsweise veränderten Verfahren und Beteiligungsangebote, aber auch –

38 Der Mittelwert liegt bei 385 Tagen, der Median bei 295 Tagen. Basis dieser Berechnungen sind mit Stand vom 22. Juli 2008 317 abgeschlossene öffentliche Petitionen, zu denen entsprechende Daten bei <http://www.demokratieonline.de> zur Verfügung standen und für die Berechnung genutzt wurden.

39 Der hohe Anteil an Löschen erklärt sich auch daraus, dass Diskussionsbeiträge, die sich auf inkriminierte Beiträge beziehen, aus technischen Gründen mitgelöscht wurden, obwohl dies eigentlich nicht intendiert war.

40 Auch diese Zahlen zur Mitzeichnung beruhen auf eigenen Berechnungen auf Basis der Daten bei <http://www.demokratieonline.de>.

wenngleich mit deutlichen Abstrichen – auf die konkrete technische und administrative Umsetzung. Sie stützt sich auch auf die Ergebnisse der Befragungen von Petenten, Parlamentariern und Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung.⁴¹

Obgleich erst relativ wenige Erfahrungen seit Einführung des E-Petitionsangebots beim Bundestag vorliegen, lassen sich bereits einige zentrale Erkenntnisse formulieren:

(1) Das Petitionswesen beim Bundestag hat durch die Öffentliche Petition an Verfahrens-
publizität gewonnen. Erstmals werden Petitionstext, Angaben zu Petenten und Mitzeich-
nern sowie Informationen zum Stand der Bearbeitung durch den Petitionsausschuss der
Öffentlichkeit im Internet zur Verfügung gestellt. Zwar werden gegenwärtig weniger als
zwei Prozent aller beim Bundestag eingereichten Petitionen auf diesem Wege veröffentlicht,
dennoch ist damit ein erster Institutionalisierungsschritt in Richtung erhöhter Transparenz
und parlamentarischer Öffentlichkeit getan.

(2) Durch die Bereitstellung eines internetbasierten Einreichungskanals hat sich bislang
keine nennenswerte Veränderung der Anzahl der Petitionen beim Bundestag ergeben. Bei
den internationalen Fallbeispielen, zu denen Vergleichsdaten vor der Einführung eines E-
Petitionssystems vorliegen (zum Beispiel Parlament von Queensland)⁴², zeigt sich ebenfalls,
dass die Gesamtzahlen der Petitionen als auch der Mitzeichner seit der Einführung der in-
ternetbasierten Angebote im üblichen Schwankungsbereich liegen.

(3) Das soziodemographische Profil der Nutzer des E-Petitionssystems (Petenten) beim
Bundestag entspricht weitgehend der sozialen Zusammensetzung der „herkömmlichen“
Petenten.⁴³ So weisen beide Petentengruppen einen im Vergleich zur Gesamtgesellschaft
überdurchschnittlich hohen formalen Bildungsgrad auf, sind überwiegend männlich und
höheren Alters. Zudem sind sie, gemessen unter anderem an Mitgliedschaften in gesell-
schaftlichen und politischen Organisationen, überdurchschnittlich politisch aktiv. Auch
dieser Befund deckt sich grosso modo mit den wenigen vorliegenden Daten zu den Nutzer-
populationen in Schottland und Queensland. Signifikant andere beziehungsweise bislang
politisch unterrepräsentierte Gruppen wurden nicht zur Partizipation angeregt.

(4) Aussagen über mögliche politisch-inhaltliche Auswirkungen des E-Petitionsangebots
müssen nicht zuletzt aufgrund methodischer Probleme vage bleiben. Im Falle des Bundes-
tages gab es während des Untersuchungszeitraums keine offensichtlichen Hinweise auf eine
durch den Modellversuch ausgelöste Akzentverschiebung bei den Prozessen des Agenda-
Setting oder auf eine veränderte interessenpolitische Dynamik. Ebenfalls sind bislang keine
Fälle systematischen Missbrauchs, etwa durch Lobbygruppen oder professionelle Interes-
senorganisationen, bekannt geworden. Auch dies deckt sich mit den Beobachtungen aus
den internationalen Fallbeispielen.

Die Evaluation hat ferner folgende Schwachstellen und Problembereiche des Modellver-
suchs identifiziert:

(1) Die Existenz unterschiedlicher Eingabekanäle, die Petenten zur Verfügung gestellt
werden, ist grundsätzlich positiv zu werten, wenn die Zugangsschwellen zum Petitionsrecht
möglichst niedrig gehalten werden sollen. Diesem Ziel läuft indessen die schwer nachvoll-
ziehbare Unterscheidung in Online-Petitionen und Öffentliche Petitionen zuwider, die je-

41 Siehe auch den Beitrag von *Ulrich Riehm* und *Matthias Trénel* in diesem Heft.

42 Vgl. *Ulrich Riehm* / *Christopher Coenen* / *Ralf Lindner* / *Clemens Blümel*, a.a.O. (Fn. 1), S. 171
– 181.

43 Siehe dazu ausführlich *Ulrich Riehm* / *Matthias Trénel*, a.a.O. (Fn. 41).

weils unterschiedliche prozedurale Anforderungen an Einreicher wie Ausschussdienst stellen.

(2) Die eingesetzte Software zur Durchführung des Modellversuchs entsprach hinsichtlich Funktionalität, Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit nicht den aktuellen Anforderungen. Seit Oktober 2008 ist daher bereits ein im Auftrag des Petitionsausschusses neu entwickeltes Softwaresystem in Betrieb, das das schottische E-Petitionssystem ersetzt.⁴⁴

(3) Internetbasierte Diskussionsforen stellen ein neues und grundsätzlich zu begrüßen- des Element im Petitionsverfahren des Bundestages dar, da Petenten, Mitzeichner und Interessierte eine Möglichkeit erhalten, sich diskursiv und öffentlich mit dem Petitionsgegenstand auseinanderzusetzen. Ungeklärt ist indessen, welche Funktionen die Foren letztlich im Petitionswesen des Bundestages erfüllen sollen. Bislang fehlt eine systematische Anbindung der überwiegend sachlichen und konstruktiven Diskussionen an die Entscheidungsprozesse des Ausschusses.

Vor dem Hintergrund der im Rahmen der Evaluation durchgeföhrten Analysen und Bewertungen erscheinen folgende Optionen zur Verbesserung, Fortführung und Weiterentwicklung des Petitionswesens des Bundestages angezeigt:

(1) Die verbesserte Verfahrenspublizität des Petitionswesens des Bundestags, die durch die Reformen des Jahres 2005 ermöglicht wurde, ist mit Blick auf die Chance, eine erhöhte Responsivität des Parlaments zu erreichen, zweifellos richtig. Zugleich ist angesichts des geringen Anteils der letztlich veröffentlichten Petitionen zu konstatieren, dass der Petitionsausschuss sehr zurückhaltend bei der Schaffung von Transparenz und Öffentlichkeit agiert.⁴⁵ Die ausgesprochen restriktiven und zudem schwer nachvollziehbaren Bedingungen, die eine Öffentliche Petition erfüllen muss, sollten zugunsten einer weitgehenden Wahlfreiheit des Petenten ersetzt werden. Der petitionierende Bürger sollte die Entscheidungssouveränität über den für ihn und sein Anliegen angemessenen Einreichungskanal und den Grad an Öffentlichkeit besitzen. Die ohnehin problematische Unterscheidung von eher individuellen Beschwerden einerseits und Bitten zur Gesetzgebung andererseits würde damit stärker in den Ermessens- und Entscheidungsbereich des Petenten überführt.

(2) Die Funktion der Diskussionsforen muss – auch für die Öffentlichkeit – geklärt werden. Wird weiterhin suggeriert, die Onlinediskussionen leisteten Beiträge zur Willensbildung des Petitionsausschusses, ohne dass es dafür ein geregeltes Verfahren gibt, besteht die Gefahr, dass sich die positive öffentliche Wahrnehmung des Angebots in ihr Gegenteil verkehrt. Ein Ansatz zur besseren Anbindung der Foren an den Ausschuss kann die (gegebenenfalls technisch unterstützte) Zusammenfassung der Forendebatte sein, die den Ausschussmitgliedern zur Verfügung gestellt wird. Ein solches Angebot muss indessen von den Abgeordneten auch nachgefragt werden.

(3) Der Modellversuch Öffentliche Petitionen hat die Bekanntheit des Bundestages als Eingabestelle für Bitten und Beschwerden weiter gesteigert. Zugleich ist zu beobachten, dass dem Bundestag sowohl im Bereich der Politik – insbesondere durch die Angebote der Bundesregierung beziehungsweise des Bundeskanzleramts – als auch in Wirtschaft, Medien

44 Allerdings weist auch die neue Software Mängel auf, insbesondere hinsichtlich unzureichender Skalierbarkeit sowie mangelnder Barrierefreiheit und Benutzungsfreundlichkeit. Der Bundestag arbeitet aber an einer stetigen Verbesserung seines Petitionsangebots.

45 Vgl. zur Öffentlichkeit von Petitionen beim Deutschen Bundestag und beim Schottischen Parlament *Ulrich Riehm / Christopher Coenen / Ralf Lindner, a.a.O.* (Fn. 5).

und Zivilgesellschaft potenzielle Konkurrenz erwächst. Eine wachsende Vielfalt an Eingabe-, Ombuds- und Petitionsstellen, die zunehmend die Möglichkeiten der neuen Medien nutzen, könnte mittelfristig die bislang herausgehobene Stellung des Bundestages relativieren. Eine verstärkte Profilbildung des Parlaments als zentrale Leit- und Servicestelle für Bürgereingaben und Beschwerden könnte dem entgegenwirken.

3. E-Petitionen – wirksamer Beitrag zum Demokratiewandel oder „Scheinmodernisierung“?

Ein Großteil der Debattenbeiträge zum Thema elektronische oder digitale Demokratie geht vom normativen Leitbild der partizipativen Demokratie aus⁴⁶, deren institutionell bestimmter Typus unterschiedliche Varianten der direkten Demokratie umfasst und/oder auf verschiedene Formen zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation und die Herausbildung einer kritischen Öffentlichkeit setzt.⁴⁷ Die empirisch dominierende repräsentative Demokratie hingegen, die die politische Beteiligung überwiegend auf die Wahl von Repräsentanten auf Zeit konzentriert, wurde zumindest bis Ende der 1990er Jahre von den theoretischen und normativ meist stark aufgeladenen Diskursen über elektronische Demokratie entweder vernachlässigt oder sollte durch den Einsatz neuer Medien sogar überwunden werden. Entsprechend wurden mögliche Ansatzpunkte zur Durchsetzung eines Demokratiewandels innerhalb des institutionellen Rahmens der repräsentativen Demokratie nur wenig thematisiert. Zugleich ist jedoch zu konstatieren, dass Parlamente und Regierungen in den letzten Jahren vielfältige internetbasierte Beteiligungsangebote unterbreitet haben, die mit den Verfahren und Institutionen der repräsentativen Demokratie kompatibel sind. Dazu zählen neben internetbasierten Konsultationsverfahren insbesondere elektronische Petitionssysteme.⁴⁸

Thomas Zittel hat vor fast zehn Jahren unter Bezugnahme auf die Debatte über elektronische Demokratie auf die Möglichkeit hingewiesen, dass bestimmte Konfigurationen demokratischer Repräsentativbeziehungen durchaus zentrale Prinzipien der partizipativen Demokratie – also der weitgehenden direkten Inklusion der Interessen der Bürger in die Verfahren der politischen Entscheidungsfindung – integrieren können. Der ausschlaggebende Mechanismus, der die gesellschaftlichen Interessen in die Willensbildungsprozesse der gewählten Repräsentanten effektiv einfließen lässt, ist das Konzept der Responsivität. Je nach institutioneller Ausgestaltung unterscheiden sich Repräsentativorgane im Grad ihrer Responsivität. Ein hoher Grad an Responsivität eines Repräsentativsystems geht einher mit intensiven Kommunikationsbeziehungen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten.⁴⁹ Ein Großteil dieser kommunikativen Verbindungen, etwa durch Massenmedien und Inter-

46 Für einen Überblick über die Debatten zum Thema elektronische Demokratie vgl. unter anderem *Martin Hagen*, Elektronische Demokratie, Hamburg 1997; *Armin Grunwald / Gerhard Banse / Leonhard Hennen / Christopher Coenen*, a.a.O. (Fn. 32), S. 57 – 84; *Jan van Dijk*, The Network Society, London 2006, S. 95 – 126; *Ralf Lindner*, Politischer Wandel durch digitale Netzwerk-kommunikation?, Wiesbaden 2007, S. 72 – 80.

47 Vgl. *Thomas Zittel*, Elektronische Demokratie – ein Demokratietypus der Zukunft?, in: ZParl, 31. Jg. (2000), H. 4, S. 903 – 925, S. 906 f.

48 Vgl. *Ralf Lindner / Ulrich Riehm*, a.a.O. (Fn. 3); *Ralf Lindner*, E-Konsultationen in Kanada – Vorbild für Deutschland oder Sonderfall?, in: TAB Brief 2008, H. 34, S. 14 – 19.

49 Vgl. *Thomas Zittel*, a.a.O. (Fn. 47).

ressengruppen, können von Parlamenten zwar nicht unmittelbar beeinflusst werden; Steuerungsmöglichkeiten bestehen jedoch hinsichtlich der kommunikativen Leistungsfähigkeit von Parlamenten. Diese kann gezielt durch die Zahl und Qualität der Zugangspunkte für den Bürger, die Art der Mediennutzung, die Schaffung von Kapazitäten zur Verarbeitung und Bereitstellung von Informationen und die Ausgestaltung der institutionellen Regeln zur Herstellung von Öffentlichkeit und Transparenz gestaltet werden. Aus diesen Überlegungen folgt, dass die kommunikative Kapazität des Parlaments und damit dessen Responsivität durch das parlamentarische Petitionsessen als einem der Zugangspunkte zur Repräsentativversammlung zumindest in einem Teilbereich mit beeinflusst werden kann. Neben der institutionellen Ausgestaltung des Petitionsverfahrens (zum Beispiel Zugangsbedingungen, Anhörungsrechte) stellen Entscheidungen der Parlamentsakteure über die eingesetzte Medientechnologie (zum Beispiel Parlaments-TV, neue Medien) und die Kommunikationspraxis (zum Beispiel Informationsbereitstellung, Transparenz) mögliche „Stellschrauben“ der kommunikativen Leistungsfähigkeit dar.

Inwieweit die jüngsten Reformen des Petitionsessens beim Bundestag einen Beitrag zu einem Demokratiewandel leisten oder lediglich eine „Scheinmodernisierung“ darstellen, lässt sich nun leichter erörtern. Aufgrund des für das politische Institutionensystem und dessen Machtkreisläufe insgesamt eher randständigen Petitionsessens ist ein grundlegender Demokratiewandel, ausgelöst durch Reformen in diesem Bereich, ohnehin nicht zu erwarten. Allerdings wurden durch die Bereitstellung eines neuen Einreichungskanals, die zaghafte Erhöhung der Verfahrenspublizität und die – gemessen an den technischen Möglichkeiten sehr zurückhaltende – Nutzung der neuen Medien die kommunikativen Kapazitäten des Petitionsausschusses verbessert. Dies ist wiederum mehr als eine bloße Scheinmodernisierung, die lediglich auf einen Imagegewinn durch den Einsatz neuer Medien setzt.

Öffentliche Petitionen beim Deutschen Bundestag. Ergebnisse einer Petentenbefragung

Ulrich Riehm und Matthias Trénel

Eine wissenschaftliche, empirisch ausgerichtete Petitionsforschung ist in Deutschland kaum entwickelt. Obwohl Petitionen eine der wesentlichen Möglichkeiten politischer Partizipation darstellen, werden sie in fast allen gängigen Standardbefragungen zur politischen Beteiligung so gut wie nicht aufgeführt.¹ Erst seit jüngster Zeit gibt es Daten zum Ansehen des Petitionsessens in der Bevölkerung.² Weitergehende Petentenbefragungen, unter anderem

- 1 *Markus Steinbrecher*, Politische Partizipation in Deutschland, Baden-Baden 2009, S. 314 ff. Steinbrecher stellt Fragebatterien zu den Verhaltensabsichten, Verhaltensmanifestationen und zur Effektivität politischer Partizipation aus unterschiedlichen Untersuchungen zusammen. Nur in einer von sechs Fragebatterien werden Petitionen beiläufig erwähnt.
- 2 *Barbara Lippa / Herbert Kubicek / Stephan Bröchler*, Bekanntheit und Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und Nutzung des Petitionsrechts in Deutschland, Berlin