

# E-Petitionen im Kontext von E-Government – Neue Einflusspotenziale für die Bürgerinnen und Bürger?

Markus Reiners

Die Thematik der E-Petitionen gewinnt zusehends an Bedeutung als Partizipationsmöglichkeit, aber auch in der wissenschaftlichen Forschung. Die E-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages wird bislang allerdings nur spärlich genutzt, da die Option kaum bekannt ist, was auch der Grund dafür ist, dass in den vergangenen Jahren neue Plattformen entstanden sind, so beispielsweise openPetition. Die Analyse hat ergeben, dass openPetition vergleichsweise erfolgreich agiert. Den Angaben zufolge wurden hier allein im Jahr 2014 über 2.500 neue Petitionen gestartet und insgesamt 3,8 Millionen Unterschriften für laufende Petitionen gesammelt. Der Deutsche Bundestag sieht hingegen wenig Anreiz darin, seine eigene Petitionsplattform weiterzuentwickeln. E-Petitionen erscheinen hier mehr den Eindruck einer politischen Symbolik zu erwecken. Die Option, über E-Petitionen mehr am politischen Prozess teilzuhaben, wäre hingegen ein wichtiger, richtiger und innovativer Schritt für alle beteiligten Akteure.

## Hintergründe und Untersuchungskontext

Die rasanten Entwicklungen von Informationstechniken haben im Laufe der Zeit in nahezu allen Lebensbereichen zu enormen Veränderungen geführt. Mobiltelefone oder das Internet sind heute fester Bestandteil unserer Gesellschaft. Mittlerweile ist es alltäglich, dass Menschen über das Internet einkaufen, soziale Kontakte knüpfen, Informationen suchen, austauschen oder verarbeiten. Ein noch relativ junges, aber zukunftssträchtiges Thema liegt im Bereich von E-Petitionen.



**Dr. Markus Reiners**  
Postdoctoral Researcher  
an der Leibniz Universität  
Hannover.

Die Thematik firmiert unter dem Oberbegriff Electronic Government.<sup>1</sup> Der Begriff E-Government deckt prinzipiell zwei grundlegende Kategorien ab, erstens den Bereich der E-Administration und zweitens den hier interessierenden der E-Democracy, wobei damit keinesfalls nur Internetwahlen (E-Voting) erfasst sind. E-Democracy umfasst vielmehr alle elektronischen Kanäle zur Einbeziehung der Bürgerschaft in die Entscheidungsfindung mit dem Ziel der Einflussnahme auf die politische Willensbildung. Lavtar nennt passive Formen, demnach die reine Informationsverbreitung, aber auch interaktive und aktive Formen, beispielsweise E-Foren und explizit E-Petitionen.<sup>2</sup>

Der Deutsche Bundestag entdeckte das Internet schon recht bald für sich. Bereits im Jahr 2005 wurde eine E-Petitionsplattform eingerichtet. Letztlich soll im Zuge dieser Studie überprüft werden, wie weit E-Petitionen hierzulande vorangeschritten sind oder ob es insgesamt eines doch größeren Aufwandes bedarf, nicht den

Anschluss an andere Staaten zu verlieren. Letztlich gilt es darzulegen, ob mit Online-Petitionen tatsächlich neue Einflusspotenziale für die Bürgerinnen und Bürger einhergehen. Aus diesem Grund wird untersucht, ob sich Online-Petitionen im Parlament bislang durchgesetzt haben. Diese könnten letztlich nicht unbedingt als Fortschritt diagnostiziert werden, sollte eine entsprechende Wahrnehmung auf legislativer Ebene ausbleiben. Eine Überprüfung erfolgt demzufolge am Beispiel der E-Petitionsplattform des Bundestages und dies explizit im Abgleich mit der Plattform openPetition von Mitzlaff.<sup>3</sup>

Um einen Überblick zu gewinnen, muss man einige Jahre zurückschauen, auch um verifizieren zu können, was ausschlaggebend für die Entstehung des gesamten E-Bereichs und vorwiegend für E-Petitionen gewesen sein könnte. Grundlegend ist natürlich die Entstehung und rapide Ausbreitung des Internets. Hierin liegt der Ursprung aller elektronischen Komponenten. Des Weiteren ist die diesbezügliche Entwicklung in vielen Ländern weiter fortgeschritten als in Deutschland, was einen gewissen politisch-administrativen Druck erzeugt, da es ganz und gar nicht in unserem Interesse sein kann, in dieser innovativen Sparte zurückzuliegen. Vergleicht man Deutschland z.B. mit dem Stand anderer Länder, was die Fortschritte auf

<sup>1</sup> Hierzu beispielsweise Reichard 2004, Zechner 2007; Gesellschaft für Informatik e.V. (GI), Informationstechnische Gesellschaft (ITG) im VDE 2000, S. 3; Winkel 2004, Palvia/Sharma 2007. Insgesamt danke ich für den Input von Gina-Christin Wendland.

<sup>2</sup> Lavtar 2008.

<sup>3</sup> Mitzlaff 2015.

dem IT-Sektor anbelangt und hierbei nur mit Estland, einem Land, das sehr fortschrittlich in puncto E-Democracy und insbesondere im Bereich von E-Voting agiert, so lassen sich doch eher Mängel in der deutschen IT-Landschaft erkennen. Deutschland fällt hier, als technologisch fortgeschrittener Staat, hinter ein Land zurück, das in den meisten Bereichen (z.B. Infrastruktur, Wirtschaft, Arbeitsmarkt) Defizite gegenüber Deutschland aufweist. Deutschland hat daher künftig die Notwendigkeit und auch die Chance im Bereich E-Democracy von den Esten oder anderen Ländern zu lernen.<sup>4</sup> Während der Deutsche Bundestag 2005 eine E-Petitionsplattform eingerichtet und in diesem Zuge auch erste Auswertungen in Auftrag gegeben hat, fanden in Estland schon elektronische Wahlen statt, wobei allerdings auch zu betonen ist, dass Estland diesbezüglich das am weitesten fortgeschrittene Land ist.<sup>5</sup> In anderen Staaten, wie beispielsweise den Niederlanden, Spanien, der Schweiz, der USA, in Österreich, Frankreich oder Großbritannien finden bislang nur einige Pilotprojekte zum Thema E-Voting statt.

Ein Punkt, der nicht nur zur Einführung eines E-Votingsystems, sondern auch zum Vormarsch von E-Petitionen geführt haben mag, liegt in einer wachsenden Politikverdrossenheit begründet. Viele Jugendliche beschäftigen sich mit dem Medium Internet und es ist ein nicht von der Hand zu weisendes politisches Ziel, junge Menschen über diesen Weg für Politik zu begeistern, Demokratie modern zu vermarkten und damit zu stärken. Außerdem geht es darum, einen gangbaren Weg zu finden, wie die Bevölkerung stärker in den Politikalltag und in Entscheidungsprozesse involviert werden kann. Gerade auf elektronischem Wege ist es einfacher, die Meinungen der Bürgerinnen und Bürger abzuholen, da (im Gegensatz zu Wahlen) der organisatorische Aufwand zur Einrichtung einer Petition vergleichsweise gering ist. E-Petitionen sind eine Möglichkeit, den Stimmen der Bürgerschaft Gehör zu schenken.<sup>6</sup>

Fraglich ist in diesem Gesamtkontext allerdings durchaus, ob durch elektronische Partizipationsformen insgesamt demokratische Tendenzen verstärkt werden. U.a. Reiners macht deutlich, dass „Demo-

kratisierungstendenzen“ durch elektronische Medien oft hinter den Erwartungen zurückbleiben.<sup>7</sup> Bleich weist u.a. auf einen so genannten „Slackivism“ hin, der den „Aktivismus der Passiven“ erfasst. Er bezieht sich auf die Art von politischem Aktivismus, der kostenlos ist und wenig Zeit in Anspruch nimmt. Ein Begriff, der sich in den Medien ebenso etabliert hat, ist der „Clickivism“.<sup>8</sup> Dieser beschreibt eine Meinungsäußerung durch wenige Klicks. Solchen folgt nur in seltensten Fällen weiteres Engagement der vermeintlichen Aktivisten. Bleich bemerkt, dass nahezu alle „Slacktivists“ keine weiteren politischen

gen, könnte auf Dauer Personal und Zeit gespart werden. Zwar ist die Organisation und Umsetzung zunächst mit Aufwand, Zeit und Kosten verbunden, nach einer gewissen Zeit ist hingegen vielfach der Eintritt in eine „Gewinnzone“ zu erwarten.

Auch andere E-Komponenten bieten Potenzial: Regieren und Entscheidungsprozesse können schneller erfolgen und E-Petitionen bieten den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit ihre Meinung schnell und unkompliziert kund zu tun. Dies bedeutet sicherlich zunächst Mehr-

## **»Es ist ein nicht von der Hand zu weisendes politisches Ziel, junge Menschen über elektronische Medien für Politik zu begeistern.«**

Aktivitäten vornehmen.<sup>9</sup> Grundsätzlich zählt auch das Unterzeichnen einer elektronischen Petition zu diesen Kategorien, wobei die vorerwähnten Wirkungsmechanismen zwischen diversen elektronischen Partizipationsformen durchaus differieren können.

Um letztlich jedoch mit der Zeit zu gehen, bleibt Deutschland nur die Möglichkeit, den elektronischen Fortschritt voranzutreiben bzw. weiterzuentwickeln. Verglichen zum organisatorischen und bürokratischen Aufwand wäre es auf Dauer gesehen erheblich günstiger und effektiver, manche Vorgänge online abzubilden und elektronisch durchzuführen. Würden beispielsweise bei elektronischen Wahlen Stimmenaushaltungen elektronisch erfol-

arbeit – auch für die Parlamente –, da Petitionsthemen aufgenommen und debattiert werden müssen. Außerdem stehen die Parlamente dergestalt noch mehr im Fokus der Öffentlichkeit, da sich die Unterzeichner der Petitionen mit dem Entscheidungsprozess verbunden wissen, dadurch den Verlauf der Petition weiterverfolgen können und sich unter Umständen stärker involviert fühlen. E-Petitionen können somit, bei allen Vorbehalten, grundsätzlich für eine stärkere Bürgerbeteiligung sorgen und den Bürgerinnen und Bürgern sowie vornehmlich jüngeren Menschen aufzeigen, dass ihre Stimme von Bedeutung ist.<sup>10</sup>

Blickt man etwas kritischer auf solche Momente, so ist in diesem Zusammenhang zu bemerken, dass es sicherlich

4 Reiners/Mundorf 2010, Reiners 2011.

5 Reiners/Mundorf 2010, Reiners 2011.

6 Vgl. Bundestag 2013; vgl. auch Fn 4.

7 Vgl. Reiners/Mundorf 2010, Reiners 2011; Drechsler 2003; Drechsler/Madise 2004, S. 97-108; Estonian National Electoral Committee 2007;

Madise/Martens 2006, S. 15-26; Trechsel/Guido/Breuer/Alvarez/Hall 2007.

8 Bleich 2015, S. 86 und 2.

9 Ebd., S. 86.

10 Ebd.

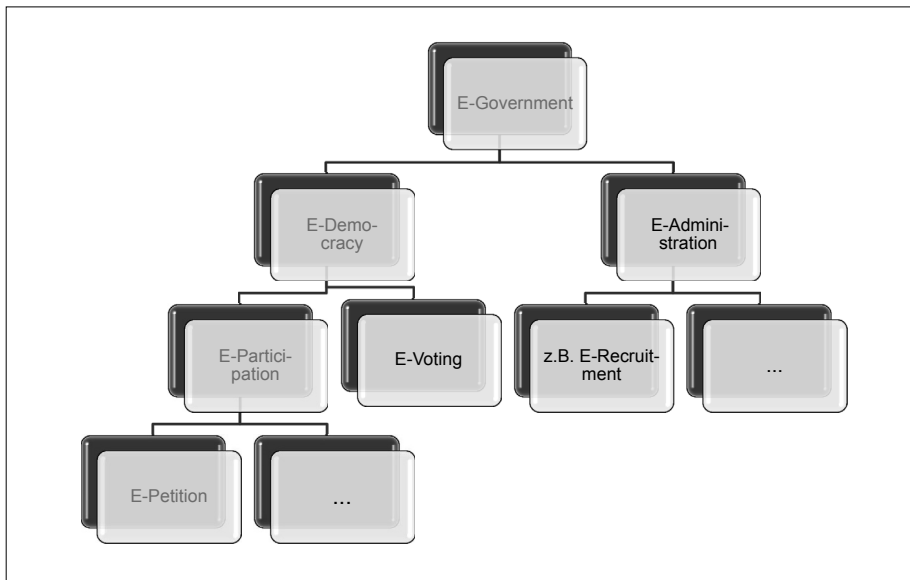


Abb. 1: E-Government-Komponenten (Quelle: eigene Darstellung)

auch möglich ist, elektronische Petitionen zu missbrauchen, indem verschiedene E-Mail-Adressen und somit Accounts von Nutzern angelegt werden. Dem könnte man entgegenwirken, indem beispielsweise über eine Signatur- und Verschlüsselungstechnologie reagiert wird respektive der Login über ein elektronisches Identitätsdokument erfolgt, ähnlich der Regelungen in Estland beim dortigen Wahlprozess über das Internet. Auch wäre so gewährleistet, dass nur eine Stimme pro Bürgerin oder Bürger abgegeben wird. Ferner wird man bei E-Petitionen abgefragt, ob man namentlich oder anonym unterzeichnen möchte. Eine Anonymität kann jedoch schnell in eine unerwünschte Richtung diffundieren, wie dies vielfach auch an sozialen Netzwerken sichtbar ist.

## Grundlagen

### Termini und Abgrenzungen

Bei der Thematik E-Democracy handelt es sich um ein aktuelles Thema, das in den letzten Jahren stärker beforscht wird.<sup>11</sup> Daher gibt es auch eine hohe Anzahl neuer Begrifflichkeiten, die verschiedenste politische Handlungen im elektronischen Bereich beschreiben. Viele von ihnen sind bekannt, jedoch vermisst man oft exakte Definitionen und eine Abgrenzung zwischen diversen Segmenten. Daher folgt eine kurze Erläuterung der wichtigsten Termini, die für Kernaspekte dieser Studie zentral sind.

Die Begriffe E-Democracy und E-Government, in die die Thematik eingebettet ist, sind weit verbreitet und werden häufig als Synonyme betrachtet. Dass diese Annahme populär geworden ist, ist unter anderem auf das „Definitionschaos“ zurückzuführen. Innerhalb der Initiative „BundOnline 2005“ wurden bereits 14 verschiedene Spezifizierungen für den Begriff E-Government herausgearbeitet. Dieser Studie liegt die Speyerer-Definition zu Grunde, die vielfach herangezogen wird und wie folgt lautet: „Unter Electronic Government [versteht man] die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“.<sup>12</sup> Somit folgt der Beitrag der Erklärung, dass E-Government den Oberbegriff des gesamten E-Bereichs darstellt, also ein Regieren im elektronischen Sinne bezeichnet.<sup>13</sup> Diesem Begriff ordnen sich die Bereiche E-Administration und E-Democracy unter. Letzterem lassen sich zwei weitere Bereiche untergliedern.<sup>14</sup> Die beiden Unterbereiche werden als E-Participation

und E-Voting bezeichnet.<sup>15</sup> Karger/Rüß/Scheidt legen den Begriff E-Democracy genauer dar: „E-Democracy beschreibt den Einsatz neuer Medien zum Austausch politischer Information und zur Stärkung politischer Partizipation (E-Participation) bis hin zur elektronischen Durchführung von Wahlen (E-Voting)“.<sup>16</sup> Demnach beschreibt E-Participation die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger sich politisch zu beteiligen. E-Petitionen fallen in diese Kategorie.<sup>17</sup>

Vor einer Analyse sollen E-Petitionen noch genauer betrachtet werden. Böhle/Lindner/Riehm verifizieren Petitionen als eine Möglichkeit für die Bürgerschaft, auf Problemlagen und Missstände aufmerksam zu machen, aber auch um konkrete Lösungsvorschläge zu präsentieren.<sup>18</sup> Die Autoren differenzieren zwei Arten elektronischer Petitionssysteme, elektronisch eingereichte Petitionen sowie öffentliche elektronische Petitionen. Die erste Möglichkeit beschreibt lediglich, wie eine Petition eingebracht wurde, also elektronisch (per E-Mail, per elektronischem Petitions- oder Webformular). Allerdings bedeutet eine elektronische Einreichung nicht gleichzeitig die weitere elektronische Bearbeitung, denn ursprüngliche Verfahren können bei der Bearbeitung ebenso zur Anwendung kommen. Öffentlich elektronische Petitionen beziehen sich hingegen auf alle Petitionen, die im Internet veröffentlicht werden.<sup>19</sup>

Insgesamt ist zum besseren Überblick hinsichtlich der Begrifflichkeiten auf Abbildung 1 hinzuweisen.

### Forschungsstand, Status quo von Online-Petitionsplattformen, Methodendesign und Theoriekonzept

In den Bereichen E-Government und E-Democracy häuft sich die Anzahl von Forschungsarbeiten im Laufe der letzten Jah-

11 Vgl. hierzu nur die Literatur in Fn 7.

12 Lucke v./Reinermann 2000, S. 1.

13 Karger/Rüß/Scheidt 2005.

14 Macintosh 2004.

15 Ebd., S. 1, Heise 2008.

16 Karger/Rüß/Scheidt 2005, S. 137.

17 Unter e-Democracy lassen sich weitere Begriffe, wie e-Participation oder e-Voting, subsumieren (ausführlicher Gantert 2006, Lindner 2007).

E-Partizipation umfasst alle internetgestützten Verfahren, die eine Bürgerbeteiligung am politischen Entscheidungsprozess ermöglichen. E-Participation eröffnet die Möglichkeit, dass viele Teilnehmer fokussierte Ergebnisse erarbeiten können. Nötig wurde der Begriff, um eine Abgrenzung zum Oberbegriff des e-Government zu treffen.

18 Ebd. 2011, S. 1.

19 Ebd., S. 1f.

re. Insbesondere zum erstgenannten Thema ist der Forschungsstand mittlerweile ausgeprägt. Auch den Bereichen E-Participation und E-Voting wird zunehmende Aufmerksamkeit gewidmet. Vor allem in anderen Ländern gibt es schon zahlreiche Pilotprojekte gerade zur Thematik E-Voting. Wie deutlich wurde, rangiert Estland an der Spitze einer Bewegung, wenn es um Internetwahlen geht. Estland war weltweit der erste Staat, der 2005 ein E-Voting einführt und bis heute erfolgreich praktiziert. Die ein oder andere wissenschaftliche Studie zeugt davon.<sup>20</sup>

Der Bereich E-Participation wird von Macintosh spezifiziert. Sie nennt die übergeordneten Ziele dieses Bereichs und entwickelt drei „levels of participation“, die sie als „enabling, engaging, empowering“ bezeichnet.<sup>21</sup> Darüber hinaus liefert

Petitionsplattform anzubieten als die des Bundestages.<sup>24</sup>

Was die spezifischen Momente von E-Petition angeht, befindet sich der Forschungsstand noch auf einem beschaulichen Level, wobei die Gründung von Petitionsplattformen im Internet stetig wächst. Die in Deutschland am meisten verbreiteten Plattformen sind openPetition und Change.org. Change.org wurde vor nicht allzu langer Zeit populär, weil über diese Plattform der Rücktritt der Kanzlerin im Zuge der Flüchtlingskrise gefordert wurde und eine diesbezügliche Online-Petition mit Stand Mitte Oktober 2015 weit über 100.000 Unterschriften erbracht hat. Die vorliegende Studie bemüht insbesondere die openPetition-Plattform als Beispiel. Details zu anderen Plattformen werden außer Acht gelassen.

welchen Akteur(en) die Durchsetzung von Petitionen scheitert. Tsebelis versuchte sämtliche Akteure, die die politische Steuerungsfähigkeit direkt einschränken, in Vetospieler zu übersetzen und politische Systeme auf dieser Grundlage vergleichbar zu machen. Strohmeier interpretiert Tsebelis' Ausführungen und beschreibt Vetospieler wie folgt: „Vetospieler sind (...) alle jene Akteure, die politische Reformen (Gesetze) direkt verhindern können (...). Tsebelis argumentiert, dass die politische Steuerungsfähigkeit von der Anzahl der Vetospieler und deren Distanz zueinander abhängt.“<sup>27</sup>

### Empirische Analyse: Petitionsplattform des Deutschen Bundestages und openPetition

Aktuell befinden sich E-Petitionen in Deutschland in einer kritischen Phase. Der Bundestag entschied sich Anfang dieses Jahrtausends für die Einrichtung einer E-Petitionsplattform, was 2005 letztlich auch erfolgte und einen gewissen Meilenstein darstellte. Die Frage bleibt daher, wie sich das Ganze bis heute weiterentwickelt hat. Die Antwort ist leider eher ernüchternd. Obwohl die Petitionsplattform des Bundestages seit mehr als zehn Jahren existiert und jedem Bürger frei zugänglich ist, fällt die Teilnahme äußerst gering aus. Die Entscheidung von damals für eine derartige Plattform wurde bis heute nicht entscheidend vertieft respektive in der Bevölkerung bekannter und transparenter gemacht. Voraussetzung dafür, dass E-Petitionen erfolgreich angenommen werden, ist jedoch, die Bürgerinnen und Bürger ausreichend über ihre Möglichkeiten zu informieren und aufzuklären und der Materie ein gewisses Maß an Transparenz zukommen zu lassen. Bei Betrachtung der Petitionsunterzeichnungen ist letztlich er-

## »Stetig wächst die Zahl der Petitionsplattformen im Internet.«

sie Beispiele, an denen der Vorgang einer E-Partizipation verdeutlicht wird. Zur E-Partizipation existiert des Weiteren eine interessante Studie deutschen Ursprungs, die 2007 vom Bundesministerium des Innern in Auftrag gegeben wurde.<sup>22</sup> Der Bericht betont die besondere Angebotslage der ersten legislativen Kammer Deutschlands, die Wahrnehmung dieser innovativen Möglichkeit bleibt jedoch unterbelichtet. Konkret wird zur Sachlage dargelegt, dass Deutschland mit den Online-Petitionen des Deutschen Bundestages ein aufgrund des Verfahrenskonzeptes international herausragendes Angebot unterhält.<sup>23</sup> Ob dem tatsächlich so ist, wird noch transparent werden. Festzuhalten bleibt jedoch vorab, dass die Plattform openPetition 2010 ins Leben gerufen wurde, um der Bürgerschaft eine bessere

Verfügbare Arbeiten in diesem Bereich sind derzeit noch Mangelware. Die einzigen bislang verfügbaren Studien wurden vom Deutschen Bundestag in Auftrag gegeben.<sup>25</sup>

Die qualitative Studie ist explorativer Natur, da bis dato wenige Analysematerialien im Bereich E-Petitionen vorliegen.<sup>26</sup> Es wird somit weitgehend Forschungsneuland betreten. In dem Beitrag werden Berichte der openPetition-Plattform und auch solche, die vom Deutschen Bundestag in Auftrag gegeben wurden untersucht und analysiert. Ferner liegt der Untersuchung der Vetospieleransatz zugrunde. Da es bei der Analyse auch um die Durchsetzungsfrage von Petitionen geht, ist es – ganz nebenbei betrachtet – interessant zu beleuchten, warum und an welchem bzw.

20 Vgl. Fn 7.

21 Fn 14, S. 3.

22 Märker 2009.

23 Ebd., S. 50.

24 Fn 3, S. 3.

25 Fn 6, Bundestag 2013.

26 Mayring 2000.

27 Strohmeier 2003, S. 18; vgl. Tsebelis 1995, S. 289-325; Tsebelis 1999, S. 591-608; Tsebelis 2002; Kaiser 1998, S. 525-541.

sichtlich, dass diese neue und doch bahnbrechende Partizipationsmöglichkeit nur bei wenigen in der Bevölkerung angekommen ist. Es scheint so, als habe der Bundestag die Implementation nur randständig inkorporiert. Der Eindruck verstärkt sich dadurch, dass sich seit 2005 nichts verändert hat. Um voranzuschreiten, sollten die damit einhergehenden Möglichkeiten stärker publik gemacht und damit verbundene Chancen aufgezeigt werden.<sup>28</sup>

Überdies richtete der Bundestag im Jahre 2010 eine Enquete-Kommission für das Internet und eine Digitale Gesellschaft ein. Knapp drei Jahre später beendete die Kommission ihre Arbeit und präsentierte dem Bundestag ihre Ergebnisse in 14 Berichten. Der für diese Arbeit relevan-

dass elektronische Petitionen zwar seit einigen Jahren auf der Ebene des Deutschen Bundestages gegenständlich sind, die damit verbundenen Möglichkeiten und Vorteile aber zu wenig von der deutschen Gesellschaft und der Politik genutzt werden.

Demgegenüber verhält sich die Sachlage in Bezug auf die openPetition-Plattform Gegenteilig. Mitzlaff gründete die Plattform etwas später im Jahr 2010 mit der Begründung, weil „ein starkes Instrument der demokratischen Teilhabe wie die Online-Petition auf dem besten Wege war, in Deutschland in der Bedeutungslosigkeit zu versinken“.<sup>31</sup> Er versuchte eine Plattform aufzubauen, die unter anderem auch auf regionaler Ebene agiert. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es keine alternative

Petition-Begründer Mitzlaff, wird die Online-Plattform von mehr als sechs Millionen Menschen genutzt.<sup>33</sup> Den Angaben zufolge wurden im Jahr 2014 2.500 neue Petitionen gestartet und insgesamt 3,8 Millionen Unterschriften für laufende Petitionen gesammelt.<sup>34</sup> Dies ergibt auf der openPetition-Plattform im Durchschnitt 1.520 Unterschriften pro Petition. Betrachtet man die Unterzeichnungen auf der E-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages, kommt man nur selten auf 200 und lediglich in wenigen Ausnahmefällen auf ein paar Tausend Unterschriften.<sup>35</sup> Blickt man zudem auf unterschiedliche Politikbereiche, so ist festzustellen, dass auf openPetition im Jahr 2014 die meisten Petitionen in den Bereichen Bildung, Soziales und Verkehr gestartet wurden, die wenigsten rekurren auf die Bereiche Wissenschaft, Recht und Gesetze.<sup>36</sup>

Bleich erörtert aufgrund der Ergebnisse in seinem Essay die Differenz zwischen openPetition und der E-Petitionsplattform des Bundestages.<sup>37</sup> Während openPetition erreichen möchte, dass sich die Parlamente mit den einzelnen Themen beschäftigen, die die Bürgerinnen und Bürger auf die Agenda setzen, mag dies nicht ernsthaft im Sinne des Bundestages begründet liegen. Wäre dies ein Ziel der ersten legislativen Kammer, so hätte es sicherlich Versuche gegeben, der Bürgerschaft eine Plattform und die neuartigen Partizipationsmöglichkeit intensiver anzubieten. Es ist zu diagnostizieren: Der Politik respektive dem Deutschen Bundestag ist es möglich dahingehend zu argumentieren, dass eine solche Plattform existiert, die jedem offen steht, um aktiv am Politikprozess zu partizipieren. Das Moment der politischen Symbolik tritt demnach überdeutlich in den Vordergrund. Dass die Möglichkeit in

## »Die neue und bahnbrechende Möglichkeit einer E-Partizipation ist in der Bevölkerung noch nicht angekommen.«

te 144-seitige Bericht aus dem Bereich „Demokratie und Staat“ beschreibt die spezifischen E-Bereiche detailliert und berücksichtigt hierbei einzelne Ebenen (europäische Ebene, Bundes- und Landesebene). Insgesamt präsentiert der Bericht eine umfassende Ist-Beschreibung, die den Bundestag über den aktuellen Stand in Deutschland informieren und aufklären soll. Auch werden einige Handlungsempfehlungen gegeben, wie in Zukunft mit jeweiligen elektronischen Bereichen umgegangen werden könnte.<sup>29</sup> Bis heute sind allerdings keine nennenswerten Handlungen auf dieser Grundlage zustande gekommen. Ferner wäre für einen Lerntransfer wünschenswert gewesen, dass der Bericht näher auf Pilotprojekte und aktuelle Standards in anderen europäischen Ländern eingeht.<sup>30</sup> Insgesamt zeigt sich,

Plattform zu der des Bundestages. Auch in puncto Zielsetzung scheint Mitzlaff eine genaue Vorstellung zu haben: „Mein (...) Ziel ist es, dass jede Bürgerin und jeder Bürger jedes demokratisch legitimierte Thema mit genügend Unterstützern auf die politische Agenda setzen kann und darüber in einer Frist von sechs Monaten im jeweiligen Parlament beraten und öffentlich abgestimmt wird“.<sup>32</sup> Fraglich ist jedoch nochmals und auch in Ergänzung zu den bisherigen Ausführungen, warum E-Petitionen noch nicht im Bewusstsein der Bürgerschaft angekommen sind und warum die openPetition-Plattform mittlerweile bekannter ist als die Plattform des Bundestages?

Laut dem Transparenz- und Jahresbericht 2014, herausgegeben vom open-

28 Ebd.  
29 Fn 6.  
30 Vgl. Reiners 2015.  
31 Fn 3, S. 14.  
32 Ebd.  
33 Fn 3, S. 2.  
34 Ebd., S. 3  
35 Fn 6  
36 Ebd., S. 6.  
37 Fn 9, S. 86.

der Realität kaum eine Nachfrage erfährt, ist zweitrangig.

Bleich argumentiert in seinem Essay, dass Plattformen wie openPetition den Vorteil hätten, Newsletter zu verschicken und registrierten E-Mail-Adressen Informationen über neue und ähnliche Petitionen zu senden.<sup>38</sup> Was hindert den Bundestag beispielsweise daran, Hinweise zu neuen Petitionen zu versenden. Ein Anmeldeverfahren einzurichten, ob man über neue Petitionen informiert werden möchte, wäre kein erheblicher Mehraufwand. Auch das Erstellen von Newsletter-E-Mails stellt keinen erheblichen Aufwand dar. Darüber hinaus bestünde die Möglichkeit, für die Petitionsplattform zu werben. Dadurch würden die Bürgerinnen und Bürger aufmerksam, man hätte überdies eine interessante Möglichkeit sich über E-Petitionen zu informieren und sich gegebenenfalls auch für eine derartige Partizipation zu entscheiden. Es lässt sich also konstatieren, dass openPetition schon weit fortgeschritten und die Plattform des Deutschen Bundestages mittlerweile ins Abseits geraten ist. OpenPetition verfolgt konsequent seine Ziele und setzt entsprechende Entscheidungen besser um. Der Bundestag benötigt hingegen eine konzeptionelle Neuorientierung auf diesem Feld und der damit einhergehenden Informationspolitik. Das Gremium sollte sich zum Ziel setzen, dass die Vorteile von E-Petitionen als Partizipationsmöglichkeit erkennbarer werden.

OpenPetition veröffentlichte in seinem Transparenzbericht von 2014, dass seitens von Parlamentsmitgliedern umfänglich Stellung zu E-Petitionen bezogen wird.<sup>39</sup> „So verstärken wir die Wirksamkeit von Petitionen, stoßen die öffentliche Debatte an und sorgen für Transparenz“.<sup>40</sup> Wie gehen Parlamente hingegen mit eingereichten Petitionen um? Nach einer Recherche auf der openPetition-Plattform ist ersichtlich, dass Stellungnahmen von Parlamentsmitgliedern nicht in dem Maße stattfinden, wie dies im vorgenannten Transparenzbericht dargestellt ist. Während die Farben grün bzw. rot für Zustimmung respektive Ablehnung der Petition stehen, steht die Kennzeichnung blau für „Keine Stellungnahme“. Die Farbe grau hingegen, die bei nahezu allen Petitionen stark überwiegt, steht für „Unbeantwor-

tet“, was bedeutet, dass auch nicht von einer parlamentarischen Stellungnahme gesprochen werden kann.

Betrachtet man den Jahresbericht des Petitionsausschusses, der Petitionen prüft und gegebenenfalls an den Bundestag weiterleitet, so lässt sich auch diesbezüglich an der noch relativ jungen Partizipationsmöglichkeit zweifeln. Demnach wurde im Jahr 2014 exakt eine Petition zur Berücksichtigung an den Deutschen Bundestag weitergeleitet und 31 Petitionen „zur Erwägung“ deklariert.<sup>41</sup> Bei der Betrachtung von insgesamt 15.325 in diesem Zeitraum eingegangenen Petitionen kehrt somit Ernüchterung ein. Daran schließt

auf derartige Anfragen. Ferner ist openPetition mit einigen Erfolgen in den letzten Jahren verknüpft. Verglichen mit der Anzahl eingereichter Petitionen fällt die Zahl allerdings zu gering aus. Zudem handelt es sich hier meist um Erfolge auf lokaler oder auch regionaler Ebene, weniger auf Bundesebene.

Welche Vetospieler ergeben sich nun aus diesem Befund? Wie sich aus der Analyse logisch und knapp schlussfolgern lässt, ist der Deutsche Bundestag inklusive seines Petitionsausschusses der dominante „destruktive“ Vetospieler. Die erste legislative Kammer entfaltet in diesem Kontext das größte Blockadepotenzial.

## **»Die E-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages ist mittlerweile ins Abseits geraten.«**

sich fast zwangsläufig die Frage an, wie der Bundestag etwas verändern oder ein Thema aufgreifen soll, wenn ihn die Thematik erst gar nicht erreicht. Hierin liegt die Problematik begründet. Bevor sich die erste legislative Kammer oder ein anderes Organ um die Vermarktung von E-Petitionen kümmert, sollte zunächst eine Regelung gefunden werden, wie angemessen mit Bürgerpetitionen umgegangen wird, denn bei der vorgestellten Quote liegt es nahe, dass E-Petitionen in der Bedeutungslosigkeit versinken, bevor überhaupt ein Transfer in die Öffentlichkeit erfolgen kann.

Aufgrund der Diagnosen lässt sich demnach leider noch nicht von neuen Einflusspotenzialen für Bürgerinnen und Bürgern sprechen. Fast alle Bürgeranliegen werden vom Petitionsausschuss zurückgehalten und meist abgelehnt. Die meisten Parlamentarier reagieren nicht

Dies lässt sich u.a. daran festmachen, dass nur drei Prozent der eingereichten Petitionen online veröffentlicht und die meisten nur oberflächlich bearbeitet werden oder keinerlei Beachtung erfahren.<sup>42</sup> Letztlich besteht nur ein überschaubares Interesse derartige Partizipationsformen dauerhaft und wirksam zu institutionalisieren.

### **Fazit**

Beim Themenbereich E-Petitionen handelt es sich um ein neues und noch unerforschtes Feld, das allerdings immer mehr

<sup>38</sup> Ebd., S. 87.

<sup>39</sup> Fn 3, S. 4.

<sup>40</sup> Ebd.

<sup>41</sup> Bundestag 2015, S. 11.

<sup>42</sup> Vgl. ebd.

an Bedeutung gewinnt. Die Erkenntnisse sind insgesamt eher ernüchternd. Obwohl die E-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages bereits seit 2005 existiert, bleibt sie von den deutschen Bürgerinnen und Bürgern nahezu ungenutzt, da die Kenntnis über die Existenz einer solchen Plattform schlichtweg nicht vorhanden ist. Dieser Thematik hat sich Jörg Mitzlaff 2010 angenommen und die openPetition-Plattform gegründet. Seitdem versuchen er und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissen über E-Petitionen in die Bevölkerung zu transferieren und sich darüber hinaus Gehör bei den zuständigen Parlamenten zu verschaffen. Dies ist bislang eher spärlich gelungen. Im Jahr 2014 haben 15.325 Petitionen den Petitionsausschuss des Bundestages erreicht, davon ist allerdings nur eine zur Berück-

zess teilzuhaben und über dieses Medium wahrgenommen zu werden, wäre ein wichtiger und innovativer Schritt in die richtige Richtung.

#### Literatur

Bleich, H. (2015): Klick Dich gut! Facebook-Likes und Online-Petitionen – gutes Gefühl, wenig Effekt. c't Magazin für Computertechnik, S. 86-89. Abrufbar über: [https://www.wisonet.de:443/document/PMGC\\_\\_20150404150404118](https://www.wisonet.de:443/document/PMGC__20150404150404118) [Zugriff: 24.07.2015].

Böhle, K./Lindner, R./Riehm, U. (2011): Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa. Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), Berlin. Abrufbar über: <https://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/berichte/TAB-Arbeitsbericht-ab146.pdf> [Zugriff: 25.07.2015].

Estonian National Electoral Committee (2007): Internet voting in Estonia, Abrufbar über: [http://www.vvk.ee/public/dok/Internet\\_Voting\\_in\\_Estonia.pdf](http://www.vvk.ee/public/dok/Internet_Voting_in_Estonia.pdf) [Zugriff: 14.09.2013].

Gantert, T. (2006): E-Demokratie. Chancen und Risiken, Akademiker Verlag, Saarbrücken.

Gesellschaft für Informatik e.V. (GI), Informationstechnische Gesellschaft (ITG) im VDE (2000): Memorandum. eGovernment als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Bonn.

Heise, C. (2008): E-Demokratie.org: Beiträge zu elektronischer Demokratie und elektronischer Partizipation. Abrufbar über: <http://www.e-demokratie.org/> [Zugriff: 01.08.2015].

Kaiser, A. (1998): Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze zur Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 29(3), S. 525-541.

Karger, P./Rüß, O./vom Scheidt, N. (2005): E-Government, in: Blanke, B./Nullmeier, F./Reichard, C./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 136-144.

Lindner, R. (2007): Politischer Wandel durch digitale Netzwerkkommunikation? Wiesbaden.

Lucke v., J./Reinermann, H. (2000): Speyerer Definition von Electronic Government. Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung. Abrufbar über: <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/Sp-EGov.pdf> [Zugriff: 30.07.2015].

Macintosh, A. (2004): Characterizing E-Participation in Policy-Making, in: Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences.

Madise, Ü./Martens, T. (2006): E-Voting in Estonia 2005. The first practice of country-wide binding Internet voting in the world, in: Krimmer, R. (Hrsg.): Electronic Voting 2006, Gesellschaft für Informatik, S. 15-26.

Märker, O. (2009): Studie: E-Partizipation in Deutschland, in JEDEM 1(1), S. 45-54.

Mayring, P. (2000): Qualitative Inhaltsanalyse [28 Absätze]. Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research [Online Journal], 1(2). Abrufbar über: <http://qualitative-research.net/fqs/fqs-d/2-ooinhalt-d.htm> [Zugriff: 01.08.2015].

Mitzlaff, J. (2015): Transparenz- und Jahresbericht 2014. Berlin. Abrufbar über: <https://www.openpetition.de/pdf/Jahresbericht-2015-openPetition.pdf> [Zugriff: 20.07.2015].

Palvia, S./Sharma, S. (2007): E-Government and E-Governance. Definitions/Domain Framework and Status around the World, ICEG. Abrufbar über: [http://www.iceg.net/2007/books/1/1\\_369.pdf](http://www.iceg.net/2007/books/1/1_369.pdf) [Zugriff: 14.09.2013].

Reichard, C. (2004): Das Reformkonzept E-Government. Potenziale – Ansätze – Erfahrungen, Münster.

Reiners, M./Mundorf, P. (2010): E-Voting als wegweisende Innovation in Estland. Baltisches EU-Mitglied als Vorreiter für die Realisierung von Wahlen per Internet, in: innovative Verwaltung 32(10), S. 42-45.

Reiners, M. (2011): E-Revolution. Actor-centered and structural interdependencies in the realization of Estonia's democratic revolution, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol). Journal of Political Science, 21(4), S. 553-575.

## »E-Petitionen scheinen den Eindruck einer politischen Symbolik zu erwecken.«

sichtigung und 31 Petitionen zur Erwägung an den Bundestag weitergegeben worden. Die Analyse hat auch ergeben, dass openPetition im Vergleich zur Plattform des Deutschen Bundestags etwas erfolgreicher agiert. Der Bundestag sieht allerdings keinen Anreiz darin, seine E-Petitionsplattform weiterzuentwickeln oder sie in der Bevölkerung publik zu machen. E-Petitionen erscheinen dort mehr den Eindruck einer politischen Symbolik zu erwecken. Der Bundestag selbst entfaltet in diesem Sachzusammenhang das größte Vetopotenzial. Es bleibt zu hoffen, dass das Organ realisiert, wie wichtig derartige Möglichkeiten für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sein können und damit größere Potenziale für die Demokratie einhergehen. Die Option, über E-Petitionen mehr am politischen Pro-

cess teilzuhaben und über dieses Medium wahrgenommen zu werden, wäre ein wichtiger und innovativer Schritt in die richtige Richtung.

Deutscher Bundestag (2013): Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und Digitale Gesellschaft“. Demokratie und Staat. Abrufbar über: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/125/1712550.pdf> [Zugriff: 01.08.2015].

Deutscher Bundestag (2015): Bericht des Petitionsausschusses. Abrufbar über: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/049/1804990.pdf> [Zugriff: 03.08.2015].

Drechsler, W. (2003): The Estonian E-Voting Laws Discourse. Paradigmatic Benchmarking for Central and Eastern Europe, NISPAcee Occasional Papers. Abrufbar über: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpano09212.pdf> [Zugriff: 14.09.2013].

Drechsler, W./Madise, Ü. (2004): Electronic Voting in Estonia, in: Kersting, N./Baldersheim, H. (Hrsg.): Electronic voting and democracy. A comparative analysis, Basingstoke, S. 97-108.

Reiners, M. (2015, i.E.): Modernisierung des Staates und Policy-Lernen als integriertes Konzept. Hannover, Univ., Habil.-Schrift, UB.

Strohmeier, G. A. (2003): Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B51, S. 17-22.

Trechsel, A./Guido, S./Breuer, F./Alvarez, M./Hall, T. (2007): Report for the Council of Europe Internet voting in the March 2007, Parliamentary Elections in Estonia, 31.07.2007.

Tsebelis, G. (1995): Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multi-partism, in: British Journal of Political Science, 25, S. 289-325.

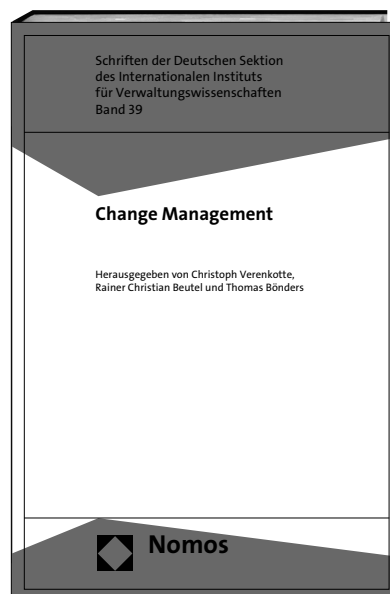
Tsebelis, G. (1999): Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies. An Empirical Analysis, in: American Political Science Review, 93, S. 591-608.

Tsebelis, G. (2002): Veto Players. How Political Institutions Work, New York.

Winkel, O. (2004): E-Government. Die Konturen zeichnen sich immer deutlicher ab, in: Verwaltung & Management 10(3), S. 126-132.

Zechner, A. (Hrsg.) (2007): Handbuch E-Government. Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit, Stuttgart.

# Change Management



## Change Management

Herausgegeben von Christoph Verenkotte, Präs. Bundesverwaltungsamt,  
Rainer Christian Beutel und Thomas Bönders

2015, 193 S., brosch., 46,- €

ISBN 978-3-8487-2407-9

eISBN 978-3-8452-6533-9

(Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für  
Verwaltungswissenschaften, Bd. 39)

[www.nomos-shop.de/25152](http://www.nomos-shop.de/25152)

Die öffentliche Verwaltung befindet sich im stetigen Wandel. Will die Verwaltung zukunftsfähig und innovativ und den Herausforderungen der kommenden Jahren gewachsen sein, muss sie auf ständige Veränderungen reagieren, ihr Handeln danach ausrichten und ihre Entscheidungen entsprechend treffen. Vor diesem Hintergrund widmete sich die Jahrestagung 2013 der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften dem Thema „Change-Management als Steuerungsinstrument für Entwicklungs- und Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung“. Die dort präsentierten Ergebnisse werden in dem vorliegenden Band veröffentlicht.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter:  
[www.nomos-elibrary.de](http://www.nomos-elibrary.de)

Portofreie Buch-Bestellungen unter  
[www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**