

Ulrich Riehm

**Öffentliche elektronische Petitionen beim
Deutschen Bundestag**

Pre-Print: 08.07.2008

**Erschienen in: Hegering, H.-G.; Lehmann, A.; Ohlbach, H. J.;
Scheideler, Chr. (Hrsg.): INFORMATIK 2008. Beherrschbare
Systeme - dank Informatik Band 1. Beiträge der 38.
Jahrestagung der Gesellschaft für Informatik e.V. (GI). 8.-13.
September 2008 in München. Bonn: Köllen 2008, S. 437-442
(GI-Edition. Lecture Notes in Informatics (LNI), Volume P-133)**

ITAS - Elektronische Pre-Prints

Allgemeine Hinweise

Wie mittlerweile viele wissenschaftliche Einrichtungen, bietet auch ITAS elektronische Pre-Prints an, die bereits zur Publikation akzeptierte wissenschaftliche Arbeiten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern - in der Regel Buchbeiträge - darstellen.

Für die Autoren bietet dies den Vorteil einer früheren und besseren Sichtbarkeit ihrer Arbeiten; für die Herausgeber und Verlage die Möglichkeit einer zusätzlichen, werbewirksamen Bekanntmachung des jeweiligen Buchprojekts. Auf die in Aussicht stehende Veröffentlichung wird hingewiesen. Nach Erscheinen der Publikation werden der geänderte Status vermerkt und die bibliographischen Angaben vervollständigt.

Allgemeine Anregungen und Kommentare zu den ITAS Pre-Prints richten Sie bitte an Fritz Gloede (gloede@itas.fzk.de).

Empfohlene Zitierweise des vorliegenden Pre-Prints:

Riehm, U.: Öffentliche elektronische Petitionen beim Deutschen Bundestag.
Karlsruhe: ITAS Pre-Print: 08.07.2008;
<http://www.itas.fzk.de/deu/lit/epp/2008/rieh08-pre01.pdf>

Öffentliche elektronische Petitionen beim Deutschen Bundestag

Abstract

Es werden Gründe für die Einführung elektronischer Petitionssysteme aufgeführt und Varianten elektronischer Petitionssysteme unterschieden. Danach werden ausgewählte Ergebnisse aus der Evaluation des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ beim Deutschen Bundestag dargestellt. Hervorgehoben werden soll daraus, dass das große Interesse an Veröffentlichung von Petitionen bei den Bürgern durch das Parlament nicht vollständig befriedigt werden kann. Die Diskussionsforen werden zwar stark von den Bürgern genutzt, ihre Verwertung im Petitionsverfahren bedarf jedoch weiterer Klärung.

1 Petitionen und elektronische Petitionen

Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) führt derzeit ein Projekt zur Frage der Veränderung im Petitionswesen im Zuge des Einsatzes elektronischer Informations- und Kommunikationstechnologien durch.¹ Ein Schwerpunkt dieser Studie ist eine Evaluation des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“² beim Deutschen Bundestag [Ri07a, Ri07b]. Weitere Untersuchungsteile befassen sich mit Entwicklungen in Deutschland über den Bereich des Deutschen Bundestags hinaus sowie mit solchen im Ausland [LB08]³.

Petitionen sind nach Artikel 17 des Grundgesetzes Bitten und Beschwerden mit denen sich jeder, einzeln oder in Gemeinschaft, an die zuständigen Stellen oder die Volksvertretungen wenden kann. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags ist vermutlich die bekannteste und am häufigsten genutzte Petitionsstelle in Deutschland mit ca. 20.000 Neueingaben pro Jahr, an denen sich mit Unterschriften und Postkartenaktionen in etwa 500.000 Personen unterstützend beteiligen. Den Petenten, die sich an eine Volksvertretung wenden, steht nicht nur die Entgegennahme ihrer Eingabe zu sowie die Garantie, dass ihnen daraus keine Nachteile erwachsen, sondern auch eine ernsthafte Prüfung ihres Anliegens sowie ein schriftlicher Bescheid über die Entscheidung der Volksvertretung. Für eine direkte Abhilfe kann die Volksvertretung allerdings nicht sorgen, selbst wenn das Anliegen als berechtigt anerkannt wurde. Aufgrund der Gewaltenteilung kann die Volksvertretung bei Ministerien und Behörden eine Abhilfe nur anregen oder mehr oder weniger dringend empfehlen [Ho01].

Petitionen im Vergleich mit anderen Formen politischer Teilhabe (z.B. Beteiligungsverfahren) weisen eine besondere Stärke dahingehend auf, dass die Themen von den Bürgern eigenständig definiert werden können. Petitionen sind dagegen schwache Formen der politischen Teilhabe, wenn es um die Durchsetzung von Interessen geht, da der typische Petitionsadressat Parlament keine Durchsetzungsbefugnisse besitzt, sondern nur Anregungen geben kann. Trotzdem wird Petitionen eine wichtige politische, insbesondere auch Integrationsfunktion zugesprochen. Ihre Akzeptanz bei den Bürgern zeigt sich nicht zuletzt in einer anhaltend beachtlichen Inanspruchnahme dieses Grundrechts wie auch

¹ Das TAB-Projekt „Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe“ ist zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags noch nicht abgeschlossen und seine Ergebnisse vom Deutschen Bundestag, dem Auftraggeber der Studie, noch nicht abgenommen. Eine Veröffentlichung ist noch im Jahr 2008 vorgesehen [Ri08]. Die folgenden Ausführungen geben weder die Meinung des Deutschen Bundestags noch die des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) wieder, sondern allein diejenige des Autors. Dieser dankt den Kollegen Christopher Coenen, Ralf Lindner und Clemens Blümel sowie den anonymen Gutachtern für konstruktive Anregungen.

² Im Folgenden wird die öffentliche elektronische Petition im Rahmen des Modellversuchs beim Deutschen Bundestag als „Öffentliche Petition“ groß, in einem allgemeinen Verständnis aber klein geschrieben.

³ Vgl. auch den Beitrag von Lindner in diesem Band.

in einer zunehmenden Ausdifferenzierung staatlicher wie privater petitionsähnlicher Instanzen (etwa Bürgerbeauftragte oder Ombudsstellen).

Die Gründe für die Einführung elektronischer Petitionssysteme sind vielfältig. Die neuen Kommunikationsmöglichkeiten des Internets sollen auch im Petitionsverfahren zur Geltung kommen. Eine gewisse Modernität soll damit zum Ausdruck gebracht werden. Man erhofft sich, über elektronische Petitionen neue Schichten der Bevölkerung zu erreichen, die sich bisher nur im geringen Ausmaß mit Petitionen an den Staat gewandt hatten. Über das Internet kann die Öffentlichkeit über Petitionen informiert sowie eine breite Unterstützung organisiert werden. Des Weiteren kann die Informationsbasis für die Entscheidung über Petitionen durch elektronische Konsultations- und Diskussionsverfahren erweitert werden. Schließlich will und muss man einem Trend folgen, der unter den Stichworten E-Demokratie, E-Government und E-Parlament Regierungshandeln und Parlamentsarbeit für die Bürger transparenter und zugänglicher gemacht hat.

Allerdings findet man ganz unterschiedliche Ausprägungen elektronischer Petitionssysteme. Betrachtet man hier nur denjenigen Teil des Petitionswesens, der auf Grundlage garantierter rechtlicher (in der Regel sogar verfassungsrechtlicher) Regelungen das Verhältnis von Bürger und Staat betrifft und nicht private elektronische Petitionssysteme, die im Internet für politische Kampagnen zur Verfügung stehen⁴, dann werden die folgenden Unterscheidungen vorgeschlagen:

- > interne elektronische Petitionssysteme und
- > externe elektronische Petitionssysteme, darunter solche für die
 - > Einreichung elektronischer Petitionen,
 - > Veröffentlichung elektronischer Petitionen sowie
 - > für die Ergänzung öffentlicher Petitionen mit partizipativen Elementen.

Zunächst werden interne und externe elektronische Petitionssysteme unterschieden. *Intern elektronische Petitionssysteme* (z.B. Dokumentmanagement- und Workflowsysteme) sind im Bundestag und einigen Landesparlamenten im Einsatz. Neben der unmittelbaren Bearbeitung der Petitionen in der Verwaltung eröffnen sie teilweise auch einen Informationszugriff auf die elektronische Petitionsakte für die Parlamentarier und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Gegenüber der Öffentlichkeit wird diese informationstechnische Unterstützung allerdings nicht sichtbar.

Die einfachste Variante der externen elektronischen Petitionssysteme unterstützt die *Einreichung elektronischer Petitionen*. Der Deutsche Bundestag und einige Landesparlamente, wenn auch nicht alle, akzeptieren diesen zusätzlichen, neuen Übermittlungskanal über E-Mail oder ein Webformular. Aus der Tatsache der elektronischen Einreichung von Petitionen folgt nicht automatisch, dass diese dann auch elektronisch veröffentlicht werden. Die Mehrzahl der beim Deutschen Bundestag eingereichten elektronischen Petitionen wird nicht im Internet veröffentlicht (Tabelle 1).

Bei *öffentlichen, elektronischen Petitionen* stehen der Petitionstext und/oder andere mit dem Petitionsverfahren zusammenhängende Informationen zum Abruf im Internet bereit. Der Umfang dieser Informationen kann stark variieren. Sehr umfangreich ist das Informationsangebot des schottischen Parlaments, während man sich bei den Öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestags im Wesentlichen auf den Petitionstext sowie die abschließende Entscheidung beschränkt. Unter den weltweit vorfindbaren Varianten öffentlicher, elektronischer Petitionen findet man solche, wo die elektronische Einreichung vorgeschrieben ist (z.B. beim Deutschen Bundestag), aber auch solche, wo eine nichtelektronische Einreichung zu einer öffentlichen, elektronischen Petitionen führen kann (z.B. beim Parlament im australischen Queensland oder beim schottischen Parlament).

⁴ Zum Verhältnis privater und staatlicher Petitionssysteme vgl. Lindner in diesem Band.

Petitionssysteme mit partizipativen Elementen ergänzen die im Internet veröffentlichte Petition mit interaktiven und kommunikativen Funktionen. Am häufigsten findet man die unterstützende Mitzeichnung einer Petition. Seltener sind elektronische Diskussionsforen (z.B. in Schottland, Deutschland, Norwegen, nicht aber in Queensland und bei den privaten Petitionsplattformen). Aber auch andere ergänzende Funktionen sind vorstellbar, so automatische Benachrichtigungs-, Bewertungs- oder Klassifizierungsfunktionen.

2 Modellversuch "Öffentliche Petitionen" beim Deutschen Bundestag

Im September 2005 startete der Deutsche Bundestag einen zweijährigen Modellversuch, der im Wesentlichen drei Merkmale umfasst [Pe07]: Von Petenten als Öffentliche Petitionen elektronisch eingereichte und vom Bundestag als solche zugelassene Petitionen werden im Internet veröffentlicht, können von anderen im Internet unterstützend mitgezeichnet und in einem Internetforum diskutiert werden. Es handelt sich hierbei also um öffentliche elektronische Petitionen mit partizipativen Elementen. Allerdings gehört nur ein sehr kleiner Anteil unter den beim Bundestag eingereichten Petitionen zu dieser Sonderkategorie der Öffentlichen Petitionen (Tabelle 1).

Im Rahmen des TAB-Projekts wurde der Modellversuch evaluiert⁵ und die Ergebnisse dem Deutschen Bundestag im Frühjahr 2007 vorgelegt. Dieser beschloss im Juni 2007 die Überführung des Modellversuchs in den Regelbetrieb, wobei das bisher genutzte schottische Softwaresystem so lange fortgeführt wird, bis es durch ein eigenes, verbessertes System abgelöst werden kann.

Wesentliche Kennzahlen zur Nutzung des Modellversuchs in den Jahren 2006 und 2007 zeigt die Tabelle 1. Die Anzahl der Neueingänge an Petitionen ist im Jahr 2007 im Vergleich zu 2006 von 16.766 auf 16.260 leicht zurückgegangen. Daraus einen Trend abzuleiten wäre verfrüht, da im langjährigen Vergleich die Anzahl der Petitionen große Schwankungen aufweist. Der Anteil elektronisch eingereicherter Petitionen blieb mit 17,1 % konstant. Beim Bundestag können Petitionen auf zwei Wegen elektronisch eingereicht werden: über ein Webformular außerhalb des Modellversuchs Öffentliche Petitionen oder per E-Mail-Anhang als Öffentliche Petition im Rahmen des Modellversuchs.

	2006		2007	
	absolut	in %	absolut	in %
alle eingereichten Petitionen	16.766	100,0	16.260	100,0
davon insgesamt elektronisch eingereichte Petitionen ¹	2.874	17,1	2.772	17,1
> davon per Onlineformular eingereicht	2.114	12,6	2.139	13,2
> davon eingereichte Öffentliche Petitionen ... ²	760	4,5	633	3,9
> davon als Öffentliche Petitionen zugelassen	285	1,7 (37,5) ³	245	1,5 (38,7) ³
Mitzeichner	443.048	-	417.003	-
Forumsteilnehmer	4.793	-	⁴	-
Forumsbeiträge	16.279	100,0	8.228	100,0
> davon durch Moderation gelöscht	4.635	28,5	⁴	-

1 Summe aus per Onlineformular und als Öffentliche Petition eingereichten Petitionen.

2 ... über deren Zulassung vor dem 31.12.2006 bzw. 31.12.2007 entschieden wurde.

3 37,5 % der 760 (2006) bzw. 38,7 % der 633 (2007) eingereichten Öffentlichen Petitionen wurden als Öffentliche Petition zugelassen.

4 Werte für 2007 nicht bekannt.

Tabelle 1: Kennzahlen zum Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ im Jahr 2006 und 2007

Bei den als Öffentliche Petitionen eingereichten Petitionen ist absolut wie relativ ebenfalls ein leichter Rückgang festzustellen. Auch hier sollte man nicht vorschnell auf einen Trend schließen, sondern die weitere Entwicklung abwarten. Wichtig ist allerdings, dass nur 38,7 % (2007) bzw. 37,5 % (2006) der als Öffent-

⁵ Die Evaluation wurde in enger Abstimmung mit dem TAB durch ZebraLog e.V., Berlin, durchgeführt.

liche Petitionen eingereichten als solche auch vom Bundestag zugelassen wurden. Zugelassen als Öffentliche Petitionen werden nur solche, die ein Anliegen von allgemeinem Interesse zum Gegenstand haben und für eine sachliche, öffentliche Diskussion geeignet erscheinen. Sie können auch abgelehnt werden, wenn sachgleiche Anliegen schon vorgelegt oder entschieden wurden, die Petition offensichtlich erfolglos bleiben wird, wenn der Petent bereits mit öffentlichen Petitionen im Internet präsent ist bzw. wenn dem Ausschussdienst die technischen oder personellen Kapazitäten zur Bearbeitung der Öffentlichen Petition fehlen. Dass dieser relativ große Ermessensspielraum der Bundestagsverwaltung zu mancher Kritik herausforderte, kam in der Befragung der Teilnehmer am Modellversuch deutlich zum Ausdruck.⁶ 55 % der Einreicher einer Öffentlichen Petition, die als solche abgelehnt wurde, konnten die Begründung für die Ablehnung nicht nachvollziehen. Fast 70 % der abgelehnten Öffentlichen Petenten waren mit der Behandlung ihrer Petition eher nicht oder gar nicht zufrieden. Der Anteil der als Öffentliche Petitionen zugelassenen unter allen als Öffentliche Petitionen eingereichten liegt nur bei 37,5 % (2006) bzw. 38,7% (2007). Der Anteil der zugelassenen Öffentlichen Petitionen an allen Petitionen liegt unter 2 %. Im Übrigen werden als Öffentliche Petitionen abgelehnte Einreichungen im normalen Petitionsverfahren weiter bearbeitet.

Das Interesse an Öffentlichkeit für die eigene Petition zeigte sich auch in der Befragung der Einreicher herkömmlicher Petitionen.⁷ 81 % erklärten, dass ihr Anliegen in der Öffentlichkeit und den Medien bekannt werden soll und 91 % fanden die Möglichkeit zur Veröffentlichung auf den Internetseiten des Bundestags sehr bzw. eher interessant.

In den beiden hier betrachteten Jahren lag die Anzahl der Mitzeichnungen bei beachtlichen 443.048 (2006) bzw. 417.003 (2007) Personen. Das sind rund 1.500 bis 1.700 Mitzeichnungen je Öffentlicher Petition, wobei der Mittelwert die große Spannweite bis zu einem Maximalwert von 50.000 Mitzeichnungen für einzelne Petitionen verdeckt.

Die einzige markante Änderung zwischen 2006 und 2007 findet man bei der Anzahl der Forumsbeiträge. Diese hat sich von 16.279 (2006) auf 8.228 (2007) fast halbiert. Die teilweise sehr langen Warte- und Rückmeldezeiten des schottischen Softwaresystems könnten eine mögliche Erklärung für diesen deutlichen Rückgang sein. Ein weiterer Grund für die Halbierung der Anzahl der Diskussionsbeiträge könnte die ungeklärte Zielsetzung der Diskussionsforen sein. Bisher findet keine systematische Nutzung der Diskussionsforen für die Zwecke der Entscheidungsfindung über Öffentliche Petitionen im Bundestag statt, sondern allenfalls eine zufällige und sporadische. Außerdem divergieren die Erwartungen an die Diskussionsforen zwischen Politik und Petenten. Die im Rahmen der Evaluation des Modellversuchs befragten Mitglieder des Petitionsausschusses und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lehnten überwiegend eine eigene Teilnahme an den Diskussionsforen ab und sahen sich auch nicht in der Lage, diese regelmäßig und systematisch auszuwerten. Die befragten Petenten dagegen erwarteten in ihrer Mehrzahl, dass sie über die Diskussionsforen auf die Entscheidungen im Bundestag einwirken und mit Abgeordneten in einen direkten Austausch treten können [Ri07b].

Die Befragungen geben auch Aufschluss über die soziale Zusammensetzung der Petenten [Ri07b]. Beide Petentengruppen unterscheiden sich vom Durchschnitt der Bevölkerung dahingehend, dass Männer und besser ausgebildete Bevölkerungsgruppen deutlich überrepräsentiert sind. Durch den Modellversuch ist es allerdings gelungen jüngere Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Unter den traditionellen Petenten ist der Anteil der über 60-Jährigen mit 46,2 % sehr hoch. In der Gesamtbevölkerung ist diese Altersgruppe mit 25 % vertreten. Unter den Einreichern Öffentlicher Petitionen liegt der Anteil der über 60-Jährigen nur bei 15 %.

⁶ Befragt wurden im März 2007 alle Teilnehmer des Modellversuchs beginnen im September 2005 bis zum 01.12.2006. Von 698 angeschriebenen Personen kamen 350 ausgefüllte und auswertbare Fragebögen zurück.

⁷ Im Zeitraum 01.02.-05.03.2007 erhielten alle Einreicher einer traditionellen Petition einen Fragebogen. Von insgesamt 1.000 verschickten Fragebögen konnten 570 ausgewertet werden.

Fazit

Der Deutsche Bundestag hat mit dem Modellversuch Öffentliche Petitionen das Petitionswesen modernisiert und gestärkt. Es sind im Wesentlichen zwei innovative Komponenten, die den Modellversuch auszeichnen: Petitionen werden zum ersten Mal öffentlich gemacht, und sie können in einem Internetforum diskutiert werden. Allerdings gibt es kein Recht auf Zulassung einer Petition als Öffentliche Petition und keine Gewähr dafür, dass die Inhalte des Diskussionsforums zu einer Petition in den Entscheidungsprozess des Bundestags einfließen. Beides zeigt, wie schwer sich politische Instanzen immer noch mit internetbasierten partizipativen Verfahren tun. Das Interesse an Veröffentlichung der eigenen Petition ist bei den Petenten deutlich größer als dies der Deutschen Bundestag gegenwärtig befriedigen kann und will. Weder die Möglichkeit der elektronischen Einreichung noch die Veröffentlichung im Internet von Petitionen hat bisher zu einer Zunahme der Petitionen insgesamt geführt. Die überblickbaren Zeiträume sind jedoch noch zu kurz, um diesbezüglich Trendaussagen zu wagen. Das Interesse am Modellversuch kann allerdings als erstaunlich hoch gekennzeichnet werden. Über 1 Mio. Bürger haben bisher eine der Petitionen im Internet mitgezeichnet und viele Tausend haben sich am Diskussionsforum beteiligt. Diese große Resonanz in der Öffentlichkeit hat auch zu der positiven Bewertung des Modellversuchs im Parlament beigetragen, die zum Beschluss der Überführung des Modellversuchs in den Regelbetrieb geführt hat.

Literaturverzeichnis

- [Ho01] Hornig, M.: Die Petitionsfreiheit als Element der Staatskommunikation. Grundrechtsfunktionen und einfachgesetzliche Ausgestaltung. Nomos, Baden-Baden, 2001.
- [LB08] Lindner, R.; Blümel, C.: Interneteinsatz im Petitionswesen: Internationale Fallstudien zu E-Petitionssystemen. TAB-Hintergrundbericht, Berlin, 2008 (in Vorbereitung).
- [Pe07] Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags: Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2006. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/6270, Berlin, 2007.
- [Ri07a] Riehm, U.: Petitionen via Internet – Mehr bürgerschaftliche Teilhabe oder leerlaufende Kommunikation. In: TAB-Brief 31, 2007, S. 47–49 (<http://www.itas.fzk.de/tabbrief/2007/31/rieh07a.pdf>).
- [Ri07b] Riehm, U.: Öffentliche Petitionen beim Deutschen Bundestag - erste Ergebnisse der Evaluation des Modellversuchs. TAB-Brief 32, 2007, S. 35-38 (<http://www.itas.fzk.de/tabbrief/2007/32/rieh07a.pdf>).
- [Ri08] Riehm, U.; Coenen, Chr.; Lindner, R.; Blümel, C.: Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe. TAB-Arbeitsbericht, Berlin, 2008 (in Vorbereitung).