

# PETITIONEN VIA INTERNET – MEHR BÜRGERSCHAFTLICHE TEILHABE ODER LEERLAUFENDE KOMMUNIKATION?

Das Petitionswesen wird gerne als »Seismograf« der Demokratie bezeichnet, mit dem die Stimmung in der Bevölkerung aufgezeichnet wird. Die Politik erhofft sich dadurch, politische Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen und darauf reagieren zu können. In den letzten Jahren sind aber auch die Ansprüche der Bürger an die Transparenz politischer Prozesse größer geworden. Das Niveau politischer Teilhabe ist anhaltend hoch, was sich u.a. in der Nutzung des Petitionssystems des Deutschen Bundestages ausdrückt. Die relativ weite Verbreitung des Internets in der Bevölkerung bietet wiederum Chancen für mehr Interaktion zwischen Politik und Bürger. Die Folge sind Wandlungen und Ausdifferenzierungen in den Petitionssystemen ganz unterschiedlicher Art. Letztlich geht es dabei um die Frage, ob die Kernfunktionen des Petitionswesens gestärkt oder geschwächt werden.

Petitionsrecht und Petitionspraxis unterlagen im Laufe der Geschichte einem stetigen Wandel. Petitionen haben sich »von der Untertanenbitte zum Bürgerrecht« (Schick) entwickelt, und das Petitionswesen hat sich weiter ausdifferenziert. Neben dem weiterhin wichtigen Bereich der Beschwerde in eigenen und persönlichen Angelegenheiten wurden in den letzten Jahren Massenpetitionen und solche zu allgemeinpolitischen Anliegen immer wichtiger. Gerade in jüngster Zeit haben einzelne Petitionen eine große öffentliche Aufmerksamkeit erregt (z.B. »Praktikanten-Petition«) und wurden vom Petitionsausschuss öffentlich verhandelt – ebenfalls ein Novum in der Geschichte des Deutschen Bundestages. Auch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, insbesondere das Internet, haben zu einer Reihe von Innovationen geführt. Drei Beispiele sollen im Folgenden das Spektrum dieser Wandlungsprozesse verdeutlichen. Mit der Evaluation eines dieser drei Beispiele – des Modellversuchs »Öffentliche Petitionen« des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages – ist das TAB gegenwärtig betraut. Das TAB-Projekt

»Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe« geht allerdings in seinen Untersuchungen über die Evaluation des Modellversuchs hinaus.

## »E-PETITIONS« BEIM PREMIERMINISTER GROSSBRITANNIENS

Im November 2006 wurde beim Premierminister Großbritanniens ein elektronisches Petitionssystem eingerichtet, mit dessen Hilfe man Petitionen über das Internet an den Premierminister richten und dafür in der Öffentlichkeit um Unterstützung werben kann. Besonderes Aufsehen löste eine Petition aus, die sich gegen eine allgemeine Einführung einer Maut auf Straßen (»road pricing«) aussprach. In kurzer Zeit unterzeichneten 1,8 Mio. Einwohner Großbritanniens diese Petition.

Insgesamt wurden bei »E-Petitions« in den ersten drei Monaten über 3.000 Petitionen zur Mitzeichnung veröffentlicht. Über 2 Mio. Unterzeichner hatten sich in diesem Zeitraum mit ihrer Unterschrift für diese Petitionen eingesetzt.

Beantwortet werden alle Petitionen, die von mehr als 200 Unterstützern gezeichnet werden. Die Antworten werden in Downing Street 10 oder von den zuständigen Fachministerien erstellt, per E-Mail an alle Unterzeichner übermittelt und zusätzlich auf der Website veröffentlicht. Bisher liegen rund 230 Antworten vor (Stand April 2007).

Insbesondere die Maut-Petition hat in Öffentlichkeit und innerhalb der Regierung eine kritische Diskussion ausgelöst. Mit dieser Petition habe die Regierung ein PR-Desaster erfahren, so die Kritiker, da die Petenten mit ihren Argumenten gegen das Vorhaben der Regierung die öffentlichen Medien dominieren konnten. Andererseits konnte die Regierung fast 2 Mio. Bürgerinnen und Bürger durch eine E-Mail ausführlich über ihren Standpunkt und ihre Pläne informieren. Andere kritisieren grundsätzlich, dass »E-Petitions« kaum mehr als eine »Unterschriftensammelstelle« für Lobbygruppen sei, die von der Regierung zur Verfügung gestellt würde. Eine Diskussion zur jeweiligen Petition ist im System tatsächlich nicht vorgesehen. Gelebte Demokratie benötige aber den Austausch von Argumenten und dürfe sich nicht auf Abstimmungen beschränken. Insgesamt ist jedoch bemerkenswert, in welcher kurzer Zeit und in welchem Ausmaß dieses Angebot angenommen wurde und zu welcher heftigen und kontroversen Diskussionen es geführt hat.

## »DIREKT ZUR KANZLERIN«

Ob es sich bei »www.direktzurkanzlerin.de« wirklich um ein Petitionssys-

tem handelt, ist umstritten. Mit Sicherheit ist es kein amtliches System, sondern eine Website einer Studenteninitiative. Diese hat es nicht nur geschafft, in kurzer Zeit einiges Interesse in der Öffentlichkeit zu erlangen, sondern auch das dem Bundeskanzleramt unterstellte Presse- und Informationsamt der Bundesregierung dazu zu bewegen, jede Woche drei der am höchsten bewerteten Bürgeranliegen zu beantworten.

Das Verfahren ist im Einzelnen nicht ganz einfach. Die Bürgeranfragen können online als Text, Ton oder Video eingereicht werden, allerdings wird die Ton- oder Videooption bisher so gut wie nicht genutzt. Werktäglich werden aus den eingegangenen »Anliegen« fünf per Zufallsgenerator zur Veröffentlichung ausgewählt. Nach einer inhaltlichen Überprüfung auf »Seriosität« wird der Beitrag online gestellt und damit zur Bewertung im Internet freigegeben. Seit Oktober 2006 wurden so über 800 Anliegen veröffentlicht (Stand Mitte April 2007). Für jeden Beitrag können dann innerhalb einer Woche ein bis fünf Punkte vergeben werden. In den letzten Wochen beteiligten sich im Mittel etwa 200 Personen an der Bewertung eines Anliegens, bei einzelnen Bürgeranliegen waren dies bis zu 900 Personen.

Ob die Anliegen auf »www.direktkanzlerin.de« auch Petitionen im Sinne des Grundgesetzes sein könnten, ist eine interessante Frage. Artikel 17 GG sagt nur aus, dass jedermann das Recht hat, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen zu wenden. Dass die Bundeskanzlerin für viele Fragen der Politik

zuständig ist, wird nicht zu bestreiten sein. Und soweit die »Anliegen« als »Bitten oder Beschwerden« in dem Sinne zu interpretieren sind, dass eine Handlung der Regierung ausgelöst werden soll (und z.B. nicht einfach eine politische Meinungsbekundung darstellen), dürfte man zum Schluss kommen, dass es sich um Petitionen handelt. Für eine weiter gehende Bewertung ist es sicher noch zu früh: Handelt es sich eher um eine modische Internetspielwiese für Bürgeraktivisten und Regierungs-PR-Profis, oder sollte man dieses interessante Angebot als Ergänzung zum herkömmlichen Petitionswesen ernst nehmen?

### »ÖFFENTLICHE PETITIONEN« BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG

Kein Zweifel besteht dagegen am Petitionscharakter des Modellversuchs »Öffentliche Petitionen« beim Deutschen Bundestag. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages ist vermutlich diejenige Instanz in der Bundesrepublik, die in der Öffentlichkeit am ehesten mit dem Petitionsrecht in Zusammenhang gebracht wird. Dessen Rechte als Ausschuss sind zusätzlich zu Artikel 17 des Grundgesetzes (GG) (»Jedermann hat das Recht, sich ... mit Bitten oder Beschwerden an ... die Volksvertretung zu wenden.«) in Artikel 45c verankert. (»Der Bundestag bestellt einen Petitionsausschuss, dem die Behandlung der nach Artikel 17 an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt.«)

Jedes Jahr werden rund 20.000 Petitionen vom Petitionsausschuss entge-

genommen, erörtert und beschieden. Traditionell handelte es sich dabei überwiegend um Beschwerden in persönlichen Angelegenheiten, die für eine Veröffentlichung in der Regel ungeeignet sind. Die »Bitten zur Gesetzgebung« haben aber deutlich zugenommen und machen in den Jahren 2004 und 2005 etwa die Hälfte aller Neueingaben aus.

Seit September 2005 hat der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages einen Modellversuch »Öffentliche Petitionen« gestartet, in dem Petitionen mit öffentlichem Charakter, die z.B. auf bestimmte Gesetze oder Gesetzesvorhaben bezogen sind, im Internet veröffentlicht werden können. Zusätzlich kann man diese öffentlichen Petitionen im Internet mitzeichnen und in einem Diskussionsforum diskutieren. Veröffentlichung und Onlinediskussion sind Innovationen, die das Petitionswesen des Deutschen Bundestages vorher nicht kannte. Das deutsche System beruht im Übrigen auf einem System des schottischen Parlaments, das dort bereits seit 1999 eingesetzt wird.

Die Resonanz auf dieses System ist erstaunlich breit und positiv. Einzelne Petitionen wurden von mehr als 50.000 Bürgerinnen und Bürgern gezeichnet. Insgesamt beteiligten sich bis Ende 2006 450.000 Personen mit ihrer elektronischen Unterschrift. Im Durchschnitt erhielt jede der knapp 300 Petitionen 1.500 Mitzeichnungen. Auch die Anzahl der Diskussionsbeiträge im elektronischen Diskussionsforum ist mit fast 18.000 beachtlich.

Die Beispiele zeigen, wie unterschiedlich die eingeschlagenen Wege sind. Das System der britischen Regierung ist auf einen Abstimmungsmodus reduziert. Dass eine Privatinitiative wie »www.direktzurkanzlerin.de« Träger eines Systems mit Petitionscharakter werden könnte, war bisher kaum vorstellbar. Der Deutsche Bundestag setzt mit dem Diskussionsforum zu den öffentlichen Petitionen sehr stark auf eine »deliberative« Komponente, was unter dem Aspekt

der politischen Teilhabe (und auch einer »Frühwarnfunktion« für die Politik) von besonderem Interesse ist.

### ZUM UNTERSUCHUNGS-AUFTRAG DES TAB-PROJEKTS

Das TAB ist gegenwärtig im TA-Projekt »Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe« vor allem mit einer Evaluation des Modellversuchs des Bundestages be-

fasst, wozu auch ein Auftrag an die Firma Zebralog (Berlin) vergeben wurde. Die Ergebnisse dieser ersten Arbeitsphase des Projekts sollen im Frühsommer dem Bundestag zur Verfügung gestellt werden, da der Petitionsausschuss noch vor der Sommerpause über die Zukunft des Modellversuchs »Öffentliche Petitionen« entscheiden will.

Das TAB-Projekt wird über die Evaluation des Modellversuchs des Bundestages hinaus die nationalen wie internationalen Diskussionen um das Petitionswesen aufarbeiten. Es interessiert, welche Varianten sich herausgebildet haben und wie sich diese, u.a. unter dem Einfluss der breiten Verfügbarkeit des Internets, aber auch neuer Problemlagen und veränderter Ansprüche an politischer Teilhabe bei Bürger und Politik, momentan weiter verändern. Damit wird das TAB Ergebnisse erarbeiten, die zum Verständnis der aktuellen Dynamik im Petitionswesen beitragen und die dem Bundestag Anregungen für die Fortentwicklung des Petitionswesens geben können.

ÜBERSICHT DER DREI BEHANDELTEN SYSTEME

	»E-Petitions« beim Premierminister Großbritanniens	www.direktzurkanzlerin.de	»Öffentliche Petitionen« beim Deutschen Bundestag
Beginn	11/2006	10/2006	09/2005
Träger	Regierung	Privatinitiative	Parlament
Einreichung als	Text	Text, Audio, Video	Text
Mitzeichnung	ja	anonyme Bewertung	ja
Diskussionsforum	nein	begrenzt	ja, 18.000 Beiträge
Bearbeitung, Beantwortung	Petitionen mit 200 Mitzeichnern	drei pro Woche	alle zugelassenen
veröffentlichte Petitionen	3.400	815	300
Unterschriften	2,5 Mio.	nicht bekannt	450.000
Unterschriften pro Petitionen	750	220	1.500
Antworten/ Bescheide	230	78	41

Quelle: Eigene Recherchen nach den Angaben der Anbieter. Zeitraum von Beginn des Systems bis Februar 2007 bei »E-Petitions«, bis Mitte April 2007 bei »www.direktzurkanzlerin.de«, bis Ende 2006 bei »Öffentliche Petitionen«.

### KONTAKT

Ulrich Riehm  
030/28 491-105  
riehm@itas.fzk.de