

# ÖFFENTLICHE PETITIONEN BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG – ERSTE ERGEBNISSE DER EVALUATION DES MODELLVERSUCHS

Über die Personen, die beim Bundestag Petitionen einreichen, war bisher wenig bekannt. Wissenschaftliche Untersuchungen gab es hierzu nicht. Mit den im Rahmen des TAB-Projekts »Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe« durchgeführten Befragungen liegen nun erstmals verlässliche Daten über die Motive der Petenten, ihre politischen Aktivitäten, ihre Nutzung des Internets sowie ihre soziodemografischen Merkmale vor. Und dies sowohl für Personen, die auf herkömmlichem Weg ihre Petition einreichen, als auch für diejenigen, die im Rahmen des Modellversuchs »Öffentliche Petitionen« des Deutschen Bundestages das Internet genutzt haben.

Der Modellversuch wurde im September 2005 begonnen und umfasst drei innovative Elemente: Petitionen können nicht nur über das Internet elektronisch eingereicht werden, sondern werden dort auch veröffentlicht. Diese öffentlichen Petitionen können im Internet durch Unterstützer mitgezeichnet sowie in einem Onlineforum öffentlich diskutiert werden. Das TAB hat – im Rahmen seines Projekts »Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe« – seit Oktober 2006 in enger Zusammenarbeit mit ZebraLog, Berlin, den Modellversuch wissenschaftlich begleitet und eine Stärken-Schwächen-Analyse durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Analysen wurden in einem Diskussionspapier vom Mai dieses Jahres zusammengefasst und dem Petitionsausschuss zur Verfü-

gung gestellt sowie in einem Ergebnisworkshop des Petitionsausschusses im Juni 2007 präsentiert und diskutiert. Die Analysen des TAB bezogen sich auf vier Bereiche: das zugrundeliegende Softwaresystem, die Bundestagsverwaltung, der Petitionsausschuss sowie die Petenten. Im Einzelnen ging es um das aus Schottland stammende Softwaresystem »ePetitioner«, um die für die Bearbeitung von Petitionen und die Arbeit mit dem System zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung, um die Mitglieder des Petitionsausschusses und ihre Mitarbeiter sowie die Petenten einschließlich der interessierten Öffentlichkeit. Im Folgenden werden Ergebnisse aus den Befragungen der Petenten dargestellt (s. Kasten). Dabei stehen für die verschiedenen Un-

tersuchungsdimensionen jeweils zwei Fragen im Vordergrund:

- › Wie unterscheiden sich die Petenten generell vom Durchschnitt der Bevölkerung?
- › Wie unterscheiden sich die Einreicher traditioneller Petitionen von den Einreichern öffentlicher elektronischer Petitionen?

## SOZIODEMOGRAFISCHE MERKMALE DER PETENTEN

Die Petenten insgesamt unterscheiden sich deutlich vom Durchschnitt der Bevölkerung (s. Abbildung): Es sind überdurchschnittlich viele Männer, ihr Ausbildungsniveau ist höher, und bei ihnen wurde eine Behinderung deutlich häufiger als beim Durchschnitt der Bevölkerung amtlich festgestellt.

Aber auch die beiden Petentengruppen, die »traditionellen« und die »modernen«, unterscheiden sich in bestimmten Aspekten (s. Abbildung): Die Einreicher öffentlicher Petitionen, verglichen mit den Einreichern traditioneller Petitionen,

- › sind wesentlich jünger,
- › ihr Ausbildungsniveau ist noch höher und
- › unter ihnen sind deutlich weniger Personen mit Behinderung.

Das zeigt, dass es durchaus gelungen ist, mit dem Modellversuch »Öffentliche Petitionen« andere Bevölkerungsgruppen anzusprechen als mit der traditionellen Petition. Einen möglichst repräsentativen Teil der Bevölkerung zu erreichen, war eines der mit dem Modellversuch verfolgten Ziele. Davon ist man allerdings noch weit entfernt. Der Modellversuch hat nichts daran geändert, dass weiterhin Frauen sowie Personen ohne Hochschulabschluss deutlich unterrepräsentiert sind.

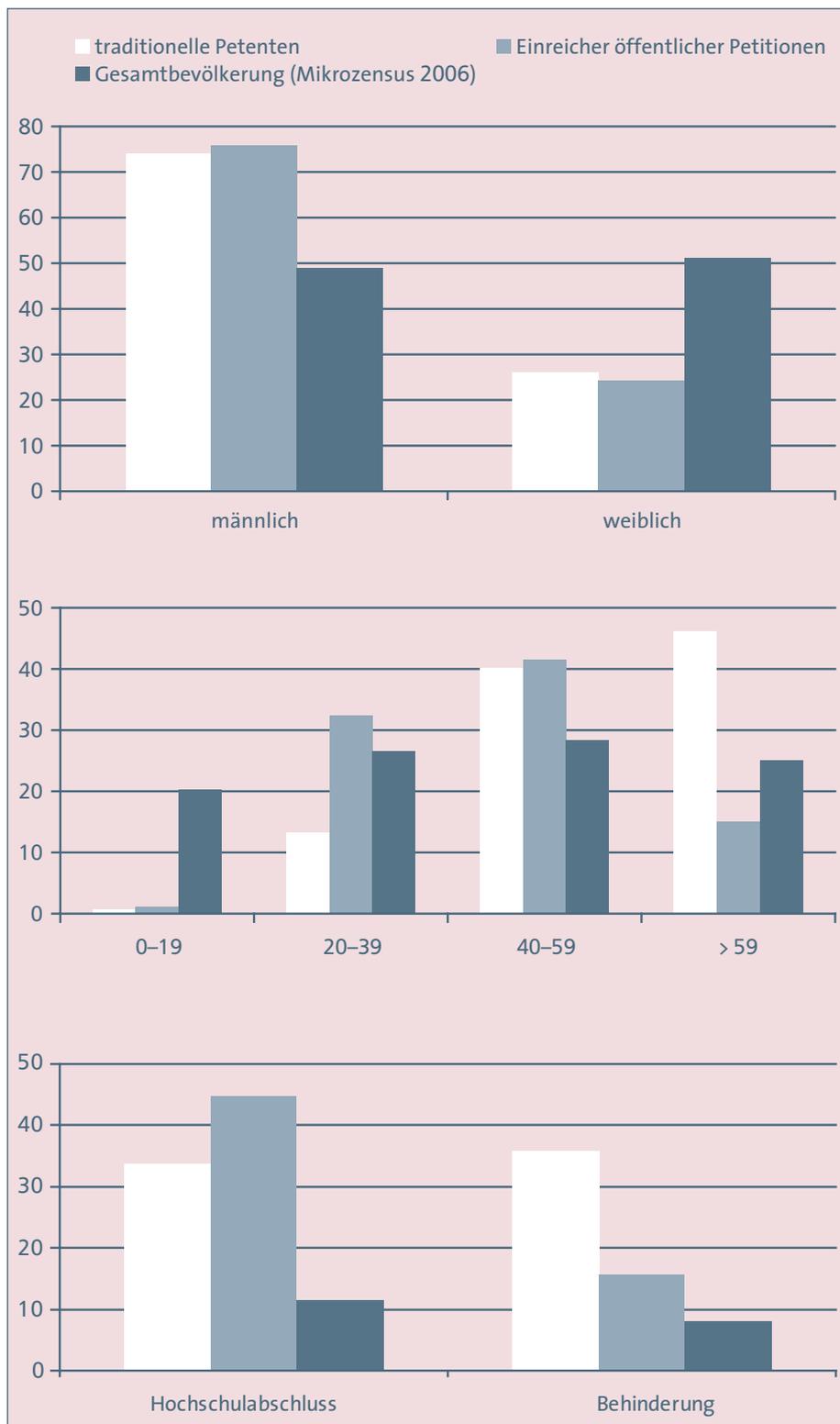
### BEFRAGUNGEN VON EINREICHERN HERKÖMMLICHER UND ÖFFENTLICHER PETITIONEN

Im Zeitraum vom 1. Februar bis 5. März 2007 erhielten alle Einreicher einer traditionellen Petition mit dem Schreiben zur Bestätigung des Einganges ihrer Petition zusätzlich einen schriftlichen Fragebogen. Von den 1.000 verschickten Fragebogen konnte ein erstaunlich hoher Rücklauf von 57 % ausgewertet werden.

Alle Einreicher einer öffentlichen elektronischen Petition seit Beginn des Modellversuchs im September 2005 bis zum Stichtag 1. Dezember 2006 erhielten im März 2007 einen schriftlichen Fragebogen zugesandt. Von 698 angeschriebenen Personen kamen 350 ausgefüllte Fragebogen zurück (ein Rücklauf von 50 %).

Beide Befragungen erhielten einen Teil zur Einreichung der Petition und zur Bewertung der herkömmlichen und neuen Verfahrensweisen, einen Teil zum allgemeinen politischen Engagement, zur Internetnutzung und zu soziodemografischen Angaben zur Person.

SOZIODEMOGRAFISCHE MERKMALE DER BEFRAGTEN PETENTEN (IN %)



Quelle: eigene Darstellung nach ZebraLog 2007

## POLITISCHE AKTIVITÄT UND INTERNETNUTZUNG

Auch in Bezug auf ihre politische Aktivität unterscheiden sich die Petenten insgesamt vom Durchschnitt der Bevölkerung (s. Tabelle):

- > Mehr von ihnen sind Mitglieder in einer Partei oder Gewerkschaft;
- > sie beteiligen sich in einem viel höheren Ausmaß an Unterschriftensammlungen;
- > sie wenden sich mit ihren Anliegen häufiger an Personen in Politik und Verwaltung;
- > sie nehmen öfter an Demonstrationen teil.

Dabei ist das Niveau der politischen Aktivitäten bei den Einreichern öffentlicher Petitionen immer noch etwas höher als bei den traditionellen Petenten.

Dass die Einreicher öffentlicher Petitionen das Internet häufig nutzen, auch häufiger als der Durchschnitt der Bevölkerung, ist wenig überraschend, da die Internetnutzung ja die Vorbedingung für die Nutzung des Modellversuchs »Öffentliche Petitionen« darstellt. Dagegen ist durchaus überraschend, dass die Einreicher traditioneller Petitionen, die fast zur Hälfte 60 Jahre und älter sind, ein Nutzungsniveau des Internets aufweisen, das über demjenigen der Bevölkerung liegt. Dies trifft zu für die Internetnutzung im Allgemeinen wie auch für drei klassische Nutzungsweisen des Internets (E-Mail, Suchmaschinen, Homebanking) (s. Tabelle). Das heißt, die Einreicher traditioneller Petitionen wären in ihrer großen Mehrzahl durchaus in der Lage, das Internet für diese Zwecke zu nutzen. Dies deutet auf ein großes Potenzial für die Nutzung öffentlicher und elektronischer Petitionen hin. Der Anteil eingereichter öffentlicher Petitionen an allen eingereichten Petitionen lag im Jahr 2006 etwa bei 5%. Er könnte in Zukunft noch deutlich anwachsen.

POLITISCHE AKTIVITÄTEN UND INTERNETNUTZUNG (IN %)

	traditionelle Petenten	Einreicher öffentlicher Petitionen	Gesamtbevölkerung <sup>1</sup>
<i>politische Aktivität</i>			
Mitglied in einer Partei	13,0	18,4	4,3
Mitglied in einer Gewerkschaft, in einem Berufsverband etc.	26,5	32,2	17,8
an einer Unterschriftensammlung teilgenommen	80,9	94,9	54,6
mit Personen aus Politik oder Verwaltung Kontakt aufgenommen, um die eigene Meinung zum Ausdruck zu bringen	71,1	73,3	20,9
an einer Demonstration teilgenommen	47,8	59,3	29,2
<i>Internetnutzung</i>			
Internetnutzung (auch gelegentlich, beliebiger Ort)	67,3	100	59,5
mindestens wöchentlich das Internet für ... nutzen			
E-Mail	86,3	95,9	78
Suchmaschinen	80,3	93,8	75
Homebanking	47,9	55,5	35

1 Die Vergleichszahlen zur Gesamtbevölkerung entstammen für den Bereich politischer Aktivität aus dem Allbus 2006, für die Internetnutzung aus der ARD/ZDF-Online-Studie 2006.

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

Quelle: eigene Darstellung nach ZebraLog 2007

**MERKMALE DER EINGEREICHTEN PETITIONEN**

Das Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages sieht sowohl Bitten zur Gesetzesänderung als auch Beschwerden in persönlichen Angelegenheiten vor. Öffentliche Petitionen werden nur zugelassen, wenn es sich um »Bitten« in öffentlichen Angelegenheiten handelt. In Politik und Öffentlichkeit gibt es immer wieder eine Diskussion darüber, ob das Petitionswesen in erster Linie den privaten Anliegen der Bürger dienen sollte oder in gleicher oder noch stärkerer Weise den politisch motivierten Bitten zu Gesetzesänderungen. Die Befragung zeigt nun, wie die Einreicher traditioneller Pe-

titionen selbst diese charakterisieren und welche Einstellung sie zur Frage der Veröffentlichung ihrer Petition haben.

Das herkömmliche Bild, bei einer Petition ginge es überwiegend um einen individuellen Härtefall, für den eine vertrauliche Behandlung des persönlichen Anliegens gewünscht wird, trifft mittlerweile nur auf eine Minderheit der Petitionen zu. Die große Mehrheit der Einreicher traditioneller Petitionen vertritt dagegen ein Anliegen,

- » das sich nicht nur auf eine einzelne Person richtet (79 %),
- » mit dem eine Gesetzesänderung angeregt wird (84,5 %)

- » und für das ein Interesse an einer Veröffentlichung besteht (81 %).

Das sind Kriterien, die für die Zulässigkeit einer öffentlichen Petition im Rahmen des Modellversuchs ebenfalls gelten. Auch dieser Befund deutet auf ein weit höheres Potenzial für die Nutzung des Modellversuchs hin, das bisher noch nicht ausgeschöpft wurde.

**EINSCHÄTZUNGEN UND ERWARTUNGEN ZUM MODELLVERSUCH**

Das hohe Interesse an Öffentlichkeit für die eigene Petition steht im Einklang mit der sehr positiven Bewertung der Bestandteile des Modellversuchs durch die traditionellen Petenten: Sie finden eher oder sehr interessant

- » die Möglichkeit zur Veröffentlichung (95 %),
- » die Mitzeichnungsmöglichkeit im Internet (87 %)
- » und die Diskussion im Internetforum (86 %).

Noch positiver äußern sich die Einreicher öffentlicher Petitionen zu den Komponenten des Modellversuchs: Fast alle finden die Veröffentlichung der Petition (99,7%), die Mitzeichnung (98,3%) und die Forumsdiskussion (97,6%) wünschenswert.

Gefragt nach den Gründen für die Einreichung ihres Anliegens als öffentliche Petition, werden von den Einreichern öffentlicher Petitionen hohe Erwartungen an die »Wirksamkeit« ihrer Petition formuliert:

- » 90 % der befragten Einreicher öffentlicher Petitionen erhoffen sich eine stärkere Berücksichtigung ihres Anliegens durch den Bundestag.

- > Für 82 % war wichtig, dass sie damit ihr Anliegen öffentlich diskutieren konnten.
- > Für 81 % traf eher oder ganz zu, dass sie auf diese Weise die meiste Unterstützung gewinnen konnten.
- > 73 % gaben als Grund für die Wahl der öffentlichen Petition an, dass sie damit die größte öffentliche Aufmerksamkeit erzielen konnten.

Die Forumskomponente zeichnet den Modellversuch besonders aus. Es wird damit signalisiert, dass es nicht nur um einen anderen medialen Einreichungsweg für Petitionen geht, auch nicht um eine »Unterschriftensammelstelle«, sondern dass für die Beurteilung von politischen Sachverhalten der Austausch von Argumenten notwendig dazugehört. Entsprechend sind die Erwartungen an die Funktion des Diskussionsforums bei Einreichern öffentlicher Petitionen hoch:

- > Den Zweck des Diskussionsforums sehen 78 % der Einreicher öffentlicher Petitionen in der Möglichkeit für Bürger,

sich eine Meinung zur jeweiligen Petition bilden zu können.

- > Für 65 % ist der Zweck die Unterstützung des Petitionsausschusses bei der Beurteilung der jeweiligen Petition.
- > 57 % sehen im Diskussionsforum den Zweck, einen Austausch zwischen den Bürgern herzustellen.
- > 52 % sind der Auffassung, dass das Diskussionsforum dazu dienen sollte, einen Kontakt zwischen Abgeordneten und Bürgern herzustellen.

Damit wird die doppelte Funktion des Diskussionsforums für die Mehrheit der Einreicher öffentlicher Petitionen deutlich: Mit dem Forum richtet man sich sowohl an die Öffentlichkeit als auch an den Deutschen Bundestag.

---

## AUSBLICK

Im Juni 2007 hat der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, unter Bezugnahme auf den Zwischenbericht des TAB und die dort enthaltenen Empfehlungen, beschlossen, den Mo-

dellversuch »Öffentliche Petitionen« in den Regelbetrieb zu überführen. Zunächst wird das derzeit genutzte schottische System fortgeführt, das im Laufe des Jahres 2008 durch ein deutlich verbessertes, eigenes System ersetzt werden soll. Das TAB wird seine Analysen über den Modellversuch des Deutschen Bundestages hinaus ausdehnen auf eine generelle Einschätzung von Entwicklungen im Petitionswesen unter den Aspekten Stärkung der bürgerschaftlichen Teilhabe und Einsatz des Internets. Diese Untersuchungen werden sowohl für Deutschland als auch für eine Reihe anderer Länder West- und Osteuropas sowie Nord- und Südamerikas durchgeführt. Für das Frühjahr ist die Vorlage des Endberichts vorgesehen, der nach Abnahme durch den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung veröffentlicht wird.

---

## KONTAKT

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