

E-PETITIONEN IN SCHOTTLAND UND DEUTSCHLAND – GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE

Zu den Vorreitern unter den Parlamenten mit elektronischen Petitionssystemen zählen Schottland und Deutschland. Der Deutsche Bundestag hat sich bei seinem Modellversuch »Öffentliche Petitionen« (2005–2007) am schottischen Modell orientiert, einige der dort zentralen Funktionen übernommen sowie im Rahmen des Modellversuchs die schottische Software mitgenutzt. Trotz dieser Ähnlichkeiten gibt es erhebliche Unterschiede zwischen beiden Ländern, betrachtet man die jeweiligen politischen Rahmenbedingungen, die Ausgestaltung des Petitionswesens und die Anlage der elektronischen Petitionssysteme. Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser beiden E-Petitionspioniere sollen in diesem Beitrag herausgearbeitet werden. Ferner soll – vor diesem Hintergrund – die Frage aufgeworfen werden, in welche Richtung sich das Petitionswesen des deutschen Parlaments fortentwickeln könnte.

E-PETITIONSPIONIERE

Bereits 1999 wurde eine erste Petition des World Wide Fund for Nature (WWF) über ein an der Napier Universität in Edinburgh entwickeltes System auf elektronischem Weg beim schottischen Parlament eingereicht. Diese Kooperation zwischen der Universität und dem schottischen Parlament wurde bis heute fortgeführt, und der »ITC E-Petitioner« des International Teledemocracy Centre (ITC) der Napier Universität wurde Ende 2004 zum offiziellen Bestandteil des internetbasierten Petitionssystems des schottischen Parlaments. Der »ITC E-Petitioner« ermöglicht insbesondere die Mitzeichnung sowie die Diskussion einer Petition im Internet.

In Deutschland hatte 2002 die damalige Koalition aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Reformbedarf im Petitionsrecht hin zu einem politischen Mitwirkungsrecht postuliert, war mit diesem Vorhaben aber nicht richtig vorangekommen. Bald danach gab es Überlegungen innerhalb des Bundestages sowie Anstöße von außen, elektronische Petitionen einzuführen: Mitglieder des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages waren beeindruckt von der Demonstration des »ITC E-Petitioner« auf einer Informationsreise zum schottischen Petitionsausschuss im Jahr 2003. Im gleichen Jahr stellte ein Petent in einer beim Deutschen Bundestag eingereich-

ten Petition die Forderung, dass auch Petitionen per E-Mail zugelassen werden sollten. Während einer weiteren Reise von Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung nach Schottland wurde geklärt, dass man für einen möglichen Modellversuch zu elektronischen Petitionen beim Deutschen Bundestag das schottische Softwaresystem mitnutzen könnte, was langwierige eigene Entwicklungs- und Beschaffungsaufgaben entbehrlich machte. So bildete sich 2004/2005 ein interfraktioneller Konsens im Petitionsausschuss heraus, der folgende Reformmaßnahmen vorsah: erstens die Einreichung von Petitionen auf elektronischem Weg (z.B. per E-Mail), zweitens die Einführung von »öffentlichen Petitionen« – darunter wurden Petitionen verstanden, die gemäß dem schottischen Vorbild im Internet veröffentlicht, mitgezeichnet und in Internetforen diskutiert werden können –, und drittens öffentliche Ausschusssitzungen mit Petenten für Petitionen, die von mindestens 50.000 Personen unterzeichnet wurden. Die vorzeitige Auflösung des 15. Deutschen Bundestages im Sommer 2005 gab den Entscheidungsprozessen einen weiteren Impuls, sodass der Petitionsausschuss im Juni 2005 die drei Reformmaßnahmen – E-Mail-Petition, Öffentliche Petition, öffentliche Ausschusssitzung – beschloss und bereits zum 1. September 2005 der auf zwei Jahre angelegte Modellversuch »Öffentliche Petitionen« beginnen konnte.

RAHMENBEDINGUNGEN

Um die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der jeweiligen Zielsetzungen und Ausgestaltungen der elektronischen Petitionssysteme besser beurteilen zu können, werden zunächst die jeweiligen politisch-gesellschaftlichen Rahmenbedingungen kurz skizziert.

Schottland ist ein Landesteil des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland mit rund 5 Mio. Einwohnern. Die spezifische Charakteristik des schottischen Petitionssystems muss vor dem Hintergrund eines in den 1990er Jahre in Großbritannien eingeleiteten Prozesses der Dezentralisierung und Regionalisierung zentralstaatlicher Kompetenzen (»devolution«) gesehen werden. In diesem Prozess wurde 1999 ein eigenständiges schottisches Parlament mit eigenen, von den Zentralinstanzen in London abgegrenzten Kompetenzen gegründet. Die Architektur dieses neuen schottischen politischen Systems unterscheidet sich in wesentlichen Punkten vom »Westminster-system« Großbritanniens. Für die Behandlung von Petitionen ist das schottische parlamentarische Ausschusssystem zuständig – ähnlich dem Verfahren des Deutschen Bundestages. Die Einführung eines gesonderten Petitionsausschusses signalisiert die Bedeutung, die das schottische Parlament den Petitionen beimisst. Das britische Parlament kennt dagegen einen solchen Ausschuss nicht. Die leitenden Prinzipien der Parlamentsarbeit, die Organisation und Verfahrensweisen konnten – nach umfassenden Konsultationen und ohne Rücksicht auf bestehende Institutionen und eingefahrene Traditionen – von Grund auf neu gestaltet werden, eine selten vorfindbare Chance. Laut Planungsdokument »Shaping Scotland's Parliament« von 1998 waren vier Prinzipien für die Neukonstituierung des Parlaments leitend:

- > »sharing the power« – eine Machtbalance zwischen der Bevölkerung Schottlands, der Exekutive und der Legislative;
- > »accountability« – Rechenschaftspflicht der Exekutive gegenüber dem Parlament und des Parlaments und der Regierung gegenüber der Bevölkerung;
- > »access and participation« – das Parlament soll zugänglich, offen und »responsiv« (also bereit zu Antworten auf Bürgerfragen und -anliegen) sein sowie partizipatorische Verfahren fördern;
- > »equal opportunities« – Förderung gleicher Chancen für alle (The Scottish Office 1998, Kapitel 2).

Unter Berücksichtigung dieser Leitprinzipien wurden bereits in dem Planungsdokument die Etablierung eines parlamentarischen Petitionsausschusses und der öffentliche Charakter aller Petitionen und Beschlüsse vorgeschlagen. Auch auf die Bedeutung des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologien wurde damals schon hingewiesen.

Seit 2002 gibt es zusätzlich zum Petitionsausschuss beim schottischen Parlament einen »Public Services Ombudsman« (<http://www.spsso.org.uk>). Auch bei der Ausgestaltung dieser Eingabe- und Beschwerdestelle zeigen sich typische Unterschiede gegenüber den Ombudsstellen in Großbritannien. Der schottische Ombudsman wird vom Parlament nominiert und dann vom Staatsoberhaupt ernannt, während das britische Parlament keinen formellen Einfluss auf die Bestellung des gesamtstaatlichen parlamentarischen Ombudsmannes hat, der auf Vorschlag des Premiers durch die Krone ernannt wird. An den schottischen Ombudsman kann sich jeder direkt wenden, während eine Eingabe an den britischen parlamentarischen Ombudsman nur über einen Abgeordneten des Parlaments erfolgen kann (Kofler 2008, S. 450 ff.).

Die Bevölkerung Deutschlands umfasst in etwa das 20-Fache der Bevölkerung Schottlands. Es gibt eine lange parlamentarische Petitionstradition auf der Ebene des Nationalstaats. Das Grundrecht auf Petitionen, wie es in Artikel 17 des Grundgesetzes formuliert ist, war fast wortgleich bereits Bestandteil der »Paulskirchenverfassung« von 1849 und der »Weimarer Verfassung« von 1919. Schon immer ging es im deutschen Petitionswesen sowohl um persönliche Beschwerden als auch um allgemeine politische Anliegen (sogenannte »Bitten zur Gesetzgebung«). Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages ist für »Beschwerden« wie »Bitten« zuständig. Die oft erhobene Forderung, einen nationalen Ombudsmann mit dem Eingangsschwerpunkt »persönliche Beschwerden« einzurichten, war bisher nicht erfolgreich. Gleichwohl wurde das Petitionswesen immer wieder weiterentwickelt und reformiert: 1975 erfolgte die verfassungsmäßige Verankerung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und die Stärkung seiner Ermittlungsfunktionen; 2005 änderte der Petitionsausschuss seine »Verfahrensgrundsätze« und ermöglichte öffentliche Ausschusssitzungen und elektronische und öffentliche Petitionen.

VERFAHREN UND NUTZUNG IM VERGLEICH

Das Verfahren der Einreichung und Prüfung einer Petition in Schottland und Deutschland kann – ohne hier auf Details einzugehen – als ähnlich angesehen werden: Der Petent reicht seinen Petitionstext in schriftlicher Form beim Petitionsausschuss ein. Dort wird von der zuständigen Abteilung der Parlamentsverwaltung geprüft, ob der Gegenstand der Petition in die Zuständigkeit des jeweiligen Petitionsausschusses bzw. Parlaments fällt. So ist der schottische Petitionsausschuss z.B. nicht für Fragen der Außenpolitik und natio-

nen Sicherheit zuständig. In dieser Einreichungs- und Vorprüfungsphase findet auch eine gewisse Beratung der Petenten durch die zuständigen Mitarbeiter der Parlamentsverwaltung statt. Nach der positiven Feststellung der Zuständigkeit beginnt das inhaltliche Prüfungsverfahren, das in der Einholung von Stellungnahmen bei den Ministerien oder anderen Stellen und der Erarbeitung einer Beschlussvorlage besteht. Mit diesen Aufgaben sind sowohl die zuständige Parlamentsverwaltung als auch einzelne Mitglieder des Petitionsausschusses (in Deutschland »Berichterstatter«) sowie der gesamte Petitionsausschuss – je nach Petition – in mehr oder weniger starkem Maße befasst. Das Parlamentsplenum ist in der Regel gar nicht (Schottland) oder nur sehr formal (Deutschland) mit dem Petitionsgeschehen im Einzelnen konfrontiert.

Beide Verfahren garantieren nicht nur die Entgegennahme, sondern auch die Prüfung und Bescheidung einer Petition, was in vielen anderen Ländern, z.B. auch im Petitionsverfahren beim Parlament Großbritanniens, nicht unbedingt gewährleistet ist. Beide Petitionsverfahren sind aber auch so ausgestaltet, dass direkte Sanktions- und Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber Ministerien und Behörden nicht bestehen. Mehr als Empfehlungen können die Petitionsausschüsse nicht geben. Beide Länder kennen auch in ihren Kompetenzregelungen für den Petitionsausschuss nicht das Recht, sich aus eigener Initiative – ohne dass eine Petition vorliegt – mit einem Thema zu befassen. Dies ist eine Kompetenz, die für Petitionseinrichtungen immer wieder gefordert wird, um sich auch Problemen annehmen zu können, von denen Bevölkerungsteile betroffen sind, die in der Regel selbst keine Petitionen stellen, oder wo es darum geht, sich abzeichnenden Problemlagen proaktiv zu begegnen. Der Europäische Bürgerbeauftragte beim Europäischen Parlament

verfügt z.B. über ein solches Recht auf Eigeninitiativuntersuchungen. Beide Petitionsverfahren kennen im Übrigen auch kein Quorum zur Einreichung einer Petition, wie dies bei anderen Petitionssystemen teilweise der Fall ist (z.B. elektronische Petitionen beim Premierminister Großbritanniens oder Petitionen bei norwegischen Kommunen).

Die Unterschiede zwischen Schottland und Deutschland im Petitionsverfahren – ohne Berücksichtigung des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologien – liegen in der Öffentlichkeit des Verfahrens und der Rolle der Petenten. Während in Deutschland die Petitionen, die Ausschusssitzungen, die eingehenden Stellungnahmen und die Beschlüsse prinzipiell nicht öffentlich sind, können in Schottland alle Petitionen, alle relevante Dokumente sowie die Beschlüsse mit Begründungen eingesehen werden, und es sind alle Ausschusssitzungen öffentlich und finden unter der Beteiligung von Petenten statt. Wie sind diese deutlichen Unterschiede zu erklären?

Es wurde bereits erwähnt, dass bei der Neugründung des schottischen Parlaments 1999 sehr stark die Offenheit, Transparenz, Zugänglichkeit und Bürgerbeteiligung betont wurde, was sich unmittelbar in der Arbeitsweise des Petitionsausschusses niedergeschlagen hat. In der deutschen parlamentarischen Tradition ist die Arbeit der Ausschüsse dagegen weniger auf Öffentlichkeit hin orientiert. Beim Petitionsausschuss kommt ein besonderer Grund noch hinzu: Während beim schottischen Petitionsausschuss nur Petitionen behandelt werden, in denen (auch) ein »öffentliches Interesse« zum Ausdruck kommt (The Scottish Parliament 2006, S. 3), sind Gegenstand des deutschen Verfahrens auch persönliche »Schicksale«, die nicht unbedingt öffentlich verhandelt werden sollen. Allerdings wird der Anteil solcher per-

sönlichen Beschwerden im deutschen Petitionsaufkommen möglicherweise überschätzt. Nach den Befragungen von Petenten im Jahr 2007 erklärten 79 %, dass ihre Petition nicht nur eine einzelne Person betrifft, 81 %, dass bei ihnen ein Interesse an einer Veröffentlichung ihrer Petition besteht und 85 %, dass sie mit ihrer Petition eine Gesetzesänderung anregen wollen (TAB 2008, S. 225).

Während Deutschland keinen nationalen Ombudsmann kennt und der Petitionsausschuss des Bundestages dessen Funktionen mit ausfüllt, ergänzt der »Scottish Public Services Ombudsman« das Petitionsverfahren beim schottischen Parlament in allen Angelegenheiten, bei denen sich Beschwerden gegen Organisationen und Institutionen richten, die öffentliche Dienste anbieten. Dies sind z.B. die schottische Regierung, lokale Behörden, der nationale Gesundheitsdienst und Universitäten. Es ist offensichtlich, dass es hier einen nicht weiter geklärten Überschneidungsbereich von Zuständigkeiten zwischen Ombudsmann und Parlament gibt. Der Grundablauf des Verfahrens ist ähnlich: Einreichung, Prüfung der Zulässigkeit, Prüfung der Beschwerde und Beschluss. Es gibt allerdings auch einige Unterschiede zwischen dem Verfahren beim Ombudsmann und dem parlamentarischen Verfahren. Beschwerden an den Ombudsmann können erst dann eingereicht werden, wenn der normale Beschwerdeweg gegen die jeweilige Behörde durchlaufen ist. Allerdings wird diese Einschränkung von den Bürgern in bis zu 50 % der Einreichungen nicht beachtet, was zu einer entsprechend hohen Zurückweisungsrate aus formalen Gründen führt (SPSO 2007). Dass die üblichen Beschwerdeverfahren schon durchlaufen sein müssen, gilt im Übrigen auch für Beschwerden beim schottischen Petitionsausschuss. Dieses Ausschlusskriterium für die Zulassung von Pe-

titionen wird allerdings beim Parlament nur sehr selten in Anwendung gebracht. Beschwerden können beim Ombudsmann nicht nur schriftlich (und online), sondern auch telefonisch und persönlich eingereicht werden. Die Beschwerden werden zum Ende des Verfahrens zusammen mit einer Dokumentation der Untersuchungsschritte und -ergebnisse sowie der Bewertung und Empfehlung des Ombudsmannes in einem Bericht veröffentlicht. Dabei werden in der Regel keine Personennamen genannt. Mit der Veröffentlichung dieser Beschwerdeberichte ist die Hoffnung verbunden, dass vergleichbare Vorfälle sich nicht wiederholen und dass generell die Qualität öffentlicher Dienstleistungen verbessert wird (<http://www.spsos.org.uk/complain/article.php?ssi=37>, 04.11.2008). Der Beschwerdebericht geht an den Beschwerdeführer, die beschwerte Stelle sowie das Parlament und ist der Öffentlichkeit zugänglich. Bemerkenswert ist noch ein »Follow-up-Prozess«, in dem der Public Services Ombudsman überprüft, ob seine Empfehlungen von der beschwerten Stelle aufgegriffen wurden. Wenn dies nicht der Fall ist, kann er z.B. dem Parlament einen »Special Report« in dieser Sache vorlegen.

Die Tabelle 1 liefert Kenndaten zur Nutzung dieser Eingabeinstitutionen in Schottland und Deutschland. Auf den ersten Blick erscheinen die 16.000 Neueingaben im Jahr 2007 an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages im Vergleich mit Schottland außergewöhnlich hoch. Berücksichtigt man allerdings die unterschiedliche Bevölkerungsgröße der beiden Länder und die Aufteilung des Eingabeaufkommens in Schottland auf mindestens zwei Institutionen – den Petitionsausschuss und den Ombudsmann (während sich in Deutschland die Eingaben auf nationaler Ebene im Wesentlichen bei einer Instanz konzentrieren) –, erkennt man, dass das

Eingabeaufkommen in Schottland, bezogen auf die Bevölkerung, insgesamt eher ein höheres Niveau aufweist als in Deutschland.

Bei der Betrachtung der sozialen Zusammensetzung der Petenten (Tab. 2) bestätigt sich für beide Länder das Bild,

das man auch aus anderen Untersuchungen und Beschreibungen kennt. Petenten stellen einen wenig repräsentativen Teil der Bevölkerung dar, in dem insbesondere ältere Männer dominieren. Außerdem findet man unter den Petenten überproportional viele Personen, die eine Behinderung aufweisen.

TAB. 1 JÄHRLICHE NEUEINGABEN

	Deutschland Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages	Schottland Public Petition Committee	Public Services Ombudsman
Neueingänge	16.260 ¹	103 ²	2.418 ²
Neueingänge je 1 Mio. Bevölkerung ³	198	20	484
1 Kalenderjahr 2007 (Deutscher Bundestag 2008) 2 Berichtsjahr 09.05.2007-08.05.2008 (PPC 2008a, SPSO 2008, S.46) 3 Berechnet auf Grundlage der Bevölkerung Deutschlands von 82 Mio. und Schottlands von 5 Mio.			

Quelle: eigene Zusammenstellung

TAB. 2 SOZIALE ZUSAMMENSETZUNG DER PETENTEN

	Deutschland Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages ¹	Schottland Public Petition Committee ²	Public Services Ombudsman ³
Männeranteil an Petenten (Männeranteil an Bevölkerung)	74% (49%)	65% (48%)	55% (48%)
Anteil Petenten 60 Jahre und älter (Anteil Altersgruppe an Bevölkerung)	46% (25%)	37% (22%) ⁴	50% (29%) ^{4,5}
Anteil Petenten mit Behinderung (Behindertenanteil an Bevölkerung)	35,9% (8%)	25% (20%)	28% (20%)
1 Befragung von Petenten Februar-März 2007, n = 571, Rücklauf 57% (TAB 2008, S. 221 f.) 2 Petenten aus dem Berichtsjahr 2007-2008, n = 43, Rücklauf 40% (PPC 2008b) 3 Beschwerdesteller zwischen 01.07.2006 und 30.06.2007, n = 715, Rücklauf 35% (Turner 2008) 4 General Register Office for Scotland (http://www.gro-scotland.gov.uk/files1/stats/gros-mid-2007-population-estimates-scotland/j989907.htm , 20.11.2008) 5 hier 55 Jahre und älter			

Quelle: eigene Zusammenstellung

DIE ELEKTRONISCHEN PETITIONSSYSTEME

Was eine elektronische Petition eigentlich ist, darauf gibt es nur vermeintlich eine einfache und klare Antwort. Ist eine elektronische Petition eine, die elektronisch per E-Mail oder Webformular eingereicht wurde? Soll man von elektronischen Petitionen sprechen, wenn diese im Internet abrufbar und nachlesbar sind? Oder handelt es sich erst dann um elektronische Petitionen, wenn für diese auch im Internet Unterschriften gesammelt oder sogar nur, wenn über diese auch in Onlineforen diskutiert werden kann? Das Problem solcher Abgrenzungen besteht u.a. darin, dass nicht unbedingt die elektronische Einreichung auch die Veröffentlichung impliziert (ein häufiger Fall beim Deutschen Bundestag) und dass die Veröffentlichung im Internet nicht unbedingt die elektronische Einreichung voraussetzt (z.B. werden in Schottland auch herkömmlich eingereichte Petitionen im Internet veröffentlicht). Um zu klären, was mit elektronischen Petitionen jeweils gemeint ist, empfiehlt es sich daher, diese jeweils zu qualifizieren. Dafür werden beim gegenwärtigen Entwicklungsstand die folgenden Unterscheidungen vorgeschlagen:

- > elektronisch eingereichte Petitionen (per E-Mail oder Webformular),
- > öffentliche elektronische Petitionen mit gegebenenfalls über die eigentliche Petition hinausgehenden Informationsangeboten,
- > öffentliche elektronische Petitionen mit erweiterten kommunikativen und partizipativen Elementen, wozu derzeit insbesondere die Mitzeichnung von Petitionen im Internet und die Diskussion in Onlineforen zählen.

Der grundsätzliche Unterschied zwischen dem deutschen und dem schottischen E-Petitionssystem liegt darin, dass beim Deutschen Bundestag nur

Petitionen im Internet veröffentlicht sowie zur Mitzeichnung und Forumdiskussion zugelassen werden, wenn sie als solche elektronisch eingereicht und nach einem vorgegebenen Kriterienraster für die Veröffentlichung als geeignet erscheinen. In Schottland dagegen werden *alle* Petitionen im Wortlaut und mit Begründung sowie alle relevanten Dokumente des Prüfungsprozesses sowie Schrift- und Videoprotokolle der Ausschusssitzungen im Internet veröffentlicht, egal ob sie elektronisch eingereicht wurden oder nicht. Ein Teil dieser Petitionen, wiederum unabhängig davon, ob diese elektronisch oder herkömmlich eingereicht werden, können zusätzlich in der Vorphase der Petitionseinreichung im Internet öffentlich diskutiert und durch andere unterstützend mitgezeichnet werden. Diese Zusatzfunktion ist ins Belieben der Petenten gestellt.

Das schottische E-Petitionssystem umfasst also alle Petitionen, dokumentiert in umfassender und transparenter Art und Weise den gesamten Bearbeitungs-, Prüfungs- und Beschlussfassungsprozess und bietet optional für die Vorbereitungsphase der eigentlichen Einreichung die elektronische Mitzeichnung und die Diskussion in Onlineforen an. Das deutsche E-Petitionssystem dagegen veröffentlicht nur einen Teil der elektronisch eingereichten Petitionen. Der Bearbeitungs-, Prüfungs- und Beschlussfassungsprozess wird nur in geringem Maße öffentlich gemacht – neben der als »Öffentliche Petition« zugelassenen Eingabe selbst wird nur noch die Beschlussfassung mit Begründung veröffentlicht. »Öffentliche Petitionen« beim Deutschen Bundestag werden grundsätzlich für sechs Wochen zur elektronischen Mitzeichnung und Diskussion im Internet angeboten.

Die Tabellen 3 und 4 geben einen Überblick über das entsprechende Mengengerüst der elektronischen Petitionen in den unterschiedlichen Varianten.

TAB. 3 PETITIONEN UND E-PETITIONEN BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG

	2006		2007	
	absolut	in %	absolut	in %
alle Neueingänge (Petitionen)	16.766	100,0	16.260	100,0
> davon per Onlineformular eingereicht	2.117	12,6	2.150	13,2
> elektronisch eingereichte »Öffentliche Petitionen« ¹	761	4,5	632	3,9
> davon als elektronische »Öffentliche Petition« zugelassen und im Internet veröffentlicht	284	1,7 ²	243	1,5 ²
eingereichte elektronische Petitionen ³	2.878	17,2	2.782	17,1

1 ... über deren Zulassung vor dem 31.12.2006 bzw. 31.12.2007 entschieden wurde
 2 Der Anteil der zugelassenen »Öffentlichen Petitionen« an den 761 bzw. 632 elektronisch eingereichten »Öffentlichen Petitionen« beträgt 2006 37,3 % und 2007 38,5 %.
 3 Summe aus per Onlineformular eingereichten und elektronisch als »Öffentliche Petition« eingereichten Petitionen.

Quelle: TAB 2008

TAB. 4 PETITIONEN UND E-PETITIONEN BEIM SCHOTTISCHEN PARLAMENT

Zeitraum	Neueinreichungen von Petitionen	Petitionen, die den ITC E-Petitioner zur Mitzeichnung und Diskussion nutzen		Anteil im Internet veröffentlichter Petitionen an allen neueingereichten Petitionen
		Anzahl	Anteil an allen neueingereichten Petitionen	
07.05.2004–06.05.2005	110	28	26%	100%
07.05.2005–06.05.2006	122	41	34%	100%
07.05.2006–02.04.2007	78	45	58%	100%
09.05.2007–08.05.2008	103	70	68%	100%

Quelle: Jahresbericht 2005 bis 2008 des Public Petition Committee

Für Deutschland ergibt sich daraus, dass in den beiden Jahren, für die vollständige Daten aus dem Modellversuch vorliegen, rund 17 % aller Petitionen elektronisch (per Webformular oder als E-Mail) eingereicht wurden (Tab. 3). Im Internet zugänglich und für die Mitzeichnung und Diskussion freigegeben waren allerdings nur 1,7 % (2006) bzw. 1,5 % (2007).

Für den schottischen Petitionsausschuss werden Daten der jeweiligen Jahresbe-

richte seit dem Berichtszeitraum 2004–2005 berücksichtigt (Tab. 4). Es zeigt sich hier ein völlig anderes Bild als in Deutschland. Der Anteil der elektronisch eingereichten und über den ITC E-Petitioner in der Vorphase zur Mitzeichnung und Diskussion im Internet angebotenen Petitionen stieg kontinuierlich von 26 % (2004/2005) auf 68 % (2007/2008) an. Unabhängig aber von der elektronischen Einreichung und der Nutzung des ITC E-Petitioner für Mitzeichnung und Diskussion sind alle Pe-

tionen im parlamentarischen internetgestützten und öffentlich zugänglichen Parlamentsinformationssystem mit allen wesentlichen Dokumenten aus dem Petitionsbearbeitungsprozess abrufbar.

Neben diesen »objektiven« Daten der Nutzung interessiert natürlich, wie die Petenten selbst die verschiedenen Varianten und Funktionen elektronischer Petitionssysteme einschätzen. Die Befragung der Einreicher herkömmlicher und der Einreicher elektronischer Petitionen in Deutschland zeigt hierzu das folgende Bild: Die befragten Einreicher herkömmlicher Petitionen fanden die Möglichkeit, die eigene Petition über ein Onlineformular einzureichen, zu 70 % sehr bzw. eher interessant. Die Veröffentlichung von Petitionen auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages fanden sogar 91 % sehr bzw. eher interessant. Eine ähnlich hohe Zustimmung fanden die Mitzeichnung (88 %) und die Forumsdiskussionen (86 %). Die befragten Einreicher elektronischer »Öffentlicher Petitionen« bewerteten die entsprechenden Funktionen noch positiver: 94 % hielten die Veröffentlichung von Petitionen, 92 % die Mitzeichnung und 77 % die Diskussion von Petitionen auf den Internetseiten des Bundestages für sehr wünschenswert.

Bemerkenswert sind auch die Einschätzungen der Befragten, ob die eigene Petition in der Öffentlichkeit und den Medien bekannt werden soll (unabhängig ob über oder ohne das Internet), zeigt sie doch, wie hoch dieser Öffentlichkeitsaspekt unter den Petenten bewertet wird: 73 % der Einreicher einer elektronischen öffentlichen Petition stimmten der Aussage »Meine Petition soll in der Öffentlichkeit und den Medien bekannt werden« voll und ganz zu. Aber auch 65 % der Einreicher herkömmlicher Petitionen stimmten dieser Aussage voll und ganz, weitere 16 % eher zu. Nur 19 % lehnten dies ab (TAB 2008).

Entsprechende Befragungsergebnisse zum schottischen Petitionssystem liegen leider nicht vor. Die Evaluation des ITC E-Petitioner (Malina et al. 2001) bezieht sich nicht nur auf ein frühes Entwicklungsstadium dieser Anwendung, sondern konzentriert sich auch überwiegend auf Probleme des prinzipiellen Zugangs, der notwendigen Vorkenntnisse und der Benutzbarkeit, weniger auf prinzipielle Einschätzungen. Außerdem ist hier zu berücksichtigen, dass die Entwickler des Systems selbst diese Evaluation durchgeführt hatten. Auch eine im laufenden Betrieb durchgeführte Onlinebefragung der Nutzer des Systems mit 11.671 ausgefüllten Fragebogen (ein Zeitraum wird allerdings nicht angegeben) gibt über »Leichtigkeit der Nutzung« hinaus keine weiterführenden Informationen (Macintosh et al. 2008). Allerdings hat der Petitionsausschuss des schottischen Parlaments 2008 selbst eine umfassende Untersuchung zum Petitionsverfahren inklusive des Einsatzes des Internets und elektronischer Petitionen angestoßen, dessen Ergebnisse 2009 vorliegen werden.

Der Befragung von Beschwerdeführern an den Scottish Public Services Ombudsman (SPSO) kann ergänzend entnommen werden, dass nur 34 % der befragten Beschwerdeführer auch die Website des SPSO besucht hatten und dass der erste Kontakt nur in 8 % der Fälle elektronisch, zu 61 % aber per Brief und zu 28 % per Telefon erfolgte. Diejenigen, die zusätzliche Kommunikationsmöglichkeiten wünschten, präferierten an erster Stelle das Telefon (38 %), gefolgt von persönlichen Besuchen (32 %) und E-Mail (27 %). Hier zeigt sich eine deutliche Relativierung des rein elektronischen Zugangs im Vergleich zu anderen Kommunikationskanälen (Turner 2008, S. 11 u. 16).

Bei vielen Diskussionen, Verlautbarungen und Publikationen zu den elektronischen Petitionssystemen in Deutsch-

land und Schottland wird insbesondere auf das diskursive Element der Diskussionsforen abgehoben. Diese stellen tatsächlich im Kontext von staatlichen, fest institutionalisierten Angeboten zur Digitalen Demokratie eine sonst nicht häufig zu beobachtende Funktion dar. Solche Angebote beschränken sich oft auf ein Informationsangebot, gegebenenfalls ergänzt um die transaktionsorientierte Abwicklung von staatlichen Dienstleistungen. Die diskursive Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen ist dagegen eher selten. Die Beteiligung an diesen Diskussionsforen der elektronischen Petitionssysteme ist in beiden Ländern erstaunlich hoch, und die Diskussionsbeiträge sind ganz überwiegend sachlich und argumentativ gehalten. Im deutschen System haben seit Beginn des Modellversuchs im September 2005 bis Ende 2007 einige Tausend Teilnehmer rund 25.000 Forenbeiträge zu insgesamt 570 zugelassenen »Öffentlichen Petitionen« geschrieben (Petitionsausschuss 2008, S. 8). Im schottischen System wurden im Berichtsjahr 2005–2006 1.200 Diskussionsbeiträge zu einer deutlich kleineren Anzahl an Petitionen geschrieben (Macintosh et al. 2008, S. 495). Kann die Nutzung der Diskussionsforen so durchaus als Erfolg gewertet werden, müssen bei einer umfassenderen Bewertung doch einige Einschränkungen gemacht werden:

- > Die Diskussionsphase, in der Regel sechs Wochen, ist der eigentlichen formellen Einreichungsphase vorangestellt. Eine Onlinediskussion während der Petitionsprüfung und Petitionsbearbeitung findet nicht statt.
- > Diskutiert wird in den Onlineforen nicht zwischen Politikern und Bürgern, sondern allein zwischen den Bürgern – während bei allen Sitzungen des schottischen und den (wenigen) öffentlichen Sitzungen des deutschen Petitionsausschusses natürlich die anwesenden Petenten in einen Dialog mit den Politikern ein-

- treten. Die Bürger erwarten aber, dass sie in den Foren auch mit der Politik diskutieren können, so jedenfalls die Befragungsergebnisse des TAB.
- > Die Diskussionsinhalte werden in beiden Ländern nur unzureichend in den Petitionsbearbeitungsprozess eingespeist. Zwar wird in Schottland zu jedem Diskussionsforum eine ca. zweiseitige Zusammenfassung angefertigt, diese wird aber nach Aussage der befragten Experten nur unzureichend wahrgenommen und spielt in den Diskussions- und Entscheidungsprozessen kaum eine Rolle. In Deutschland gibt es solche Zusammenfassungen nicht – es ist aber zukünftig vorgesehen, solche zu erstellen. Die Diskussionsinhalte der Onlineforen zu den »Öffentlichen Petitionen« werden nach allgemeiner Einschätzung im Petitionsbearbeitungsprozess kaum und nur mehr oder weniger zufällig bzw. unsystematisch berücksichtigt. Auch dies widerspricht den Hoffnungen der sich aktiv beteiligenden Bürger, die sich von ihren Diskussionsbeiträgen eine Unterstützung des Petitionsausschusses bei der Beurteilung der jeweiligen Petition erhoffen (TAB 2008, S. 226).
 - > Beide Systeme kennen auch keine ausreichenden Sortier-, Klassifikations- und Suchfunktionen, die es dem einzelnen Abgeordneten erlauben würden, sich schnell und gezielt über Diskussionsinhalte zu informieren.
 - > Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Diskussions- und Mitzeichnungskomponente des ITC E-Petitioner ins schottische parlamentarische Petitionsinformationssystem nur unzureichend integriert ist.

FAZIT

Beim schottischen Regional- wie beim deutschen Nationalparlament wurde

in den letzten Jahren Pionierarbeit für elektronische Petitionssysteme geleistet. Beide Parlamente, insbesondere die Mitglieder ihrer Petitionsausschüsse und die entsprechenden Verwaltungsmitarbeiter, standen in der Zeit der Einführung dieser Systeme in einem engen Kontakt zueinander, und der Deutsche Bundestag hat für seinen Modellversuch »Öffentliche Petitionen« das schottische Softwaresystem »ITC E-Petitioner« genutzt (mittlerweile durch ein eigenes System aber abgelöst).

Die Ausgestaltung des schottischen Petitionswesens weist mehr Ähnlichkeiten mit dem deutschen parlamentarischen Petitionswesen auf als mit dem der britischen nationalen Ebene. Schottland wie Deutschland kennen einen Petitionsausschuss beim Parlament, der – unterstützt durch Verwaltungsmitarbeiter – eine intensive Prüfung und Beratung der Petitionen durchführt und eine Beschlussfassung sowie »Bescheidung« (d.h. Benachrichtigung der Petenten) vornimmt. Einen solchen Ausschuss kennt das britische Parlament nicht. An den deutschen wie schottischen Petitionsausschuss kann sich jeder direkt wenden, während das Verfahren in Großbritannien nur den Parlamentsabgeordneten das Recht zur Einreichung einer Petition gibt, der »Bürgerpetent« also zunächst einen Abgeordneten finden muss, der sich seines Anliegens annimmt.

Zwischen Schottland und Deutschland finden sich aber auch grundlegende Unterschiede. In Schottland gibt es neben dem Petitionsausschuss zusätzlich einen Ombudsmann für die öffentlichen Dienste, während Deutschland keinen nationalen Ombudsmann kennt. Entsprechend sind das Petitionsaufkommen (und die Ausstattung mit Verwaltungspersonal) beim schottischen Parlament viel geringer als beim deutschen. Wenn man aber das Eingabeaufkommen des schottischen Ombudsmannes mitberücksichtigt, zeigt sich,

dass das Gesamtpetitionsaufkommen in Schottland bezogen auf die Bevölkerung höher liegt als beim Deutschen Bundestag.

Noch wichtiger aber sind die grundsätzlich unterschiedlichen Öffentlichkeitskonzepte. Während Deutschland eine lange parlamentarische Tradition des Petitionswesens hat, bei der die Behandlung von Petitionen »im Stillen« und unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgte, hat sich das schottische Petitionswesen – im Kontext der Neugründung des Parlaments 1999 – der Öffentlichkeit weitestgehend geöffnet. Während die Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens in Schottland als grundlegend für ein transparentes Verfahren, für das Vertrauen der Bürger in die parlamentarischen Institutionen und auch als unterstützender Faktor in der Durchsetzung als berechtigt anerkannter Interessen der Petenten angesehen wird, findet man beim deutschen Parlament auch die Auffassung, dass man die Bürgeranliegen besser in informellen und vertraulichen Gesprächen mit Ministerien und Behörden lösen könne. Gleichwohl hat der Deutsche Bundestag mit der Reform von 2005 Schritte hin zu einer Öffnung gegenüber der Öffentlichkeit eingeleitet, indem er erstens eine besondere Kategorie der elektronischen »Öffentlichen Petitionen« und zweitens öffentliche Ausschusssitzungen (bei einem Quorum von 50.000 Unterschriften) eingeführt hat. Allerdings bleibt in Deutschland die öffentliche Petition das Nischenprodukt, während sie in Schottland das Kernprodukt darstellt.

Ein weiterer Unterschied ist bemerkenswert: Die Schotten – sowohl beim Petitionsausschuss wie auch beim Ombudsmann – gehen flexibel mit dem Einsatz der unterschiedlichen Eingabe- und Kommunikationsmedien um, während Deutschland eher starre Schranken aufbaut. In Schottland können alle Petitionen im Internet veröffentlicht werden, egal ob sie elektronisch einge-

reicht wurden oder nicht; in Deutschland kann eine Petition nur im Internet veröffentlicht werden, wenn sie auch elektronisch eingereicht wurde. In Deutschland gibt es nur die schriftliche Petition (auf Papier oder elektronisch), während in Schottland auch die persönliche Vorsprache oder die telefonische Übermittlung (jedenfalls beim schottischen Ombudsmann) möglich ist. In Schottland ist die Transparenz des Petitionsverfahrens nicht nur durch umfassende Informationen über herangezogene Dokumente, Anfragen, Antworten sowie Ausschussprotokolle (textlich und per Video) im Internet hergestellt, sondern auch dadurch, dass alle Ausschusssitzungen prinzipiell öffentlich sind. In Deutschland dagegen beziehen sich die bereitgestellten Informationen über Petitionen nur auf einen geringen Prozentsatz und beschränken sich auf den Petitionstext und den abschließenden Beschluss; die Ausschusssitzungen sind prinzipiell nicht öffentlich.

Der Deutsche Bundestag hat in den letzten Jahren wichtige Impulse aus dem schottischen Petitionssystem erhalten und – verbunden mit der Einführung internetgestützter Systeme – erste Schritte zu mehr Transparenz und Öffentlichkeit unternommen. Schottland kann aber nicht nur als Pionier internetgestützter Einreichungsverfahren für Petitionen (inklusive einer Mitzeichnungs- und Diskussionsfunktion) charakterisiert werden. Dies greift zu kurz und vernachlässigt den grundsätzlich anderen Stellenwert der Öffentlichkeit im schottischen Petitionswesen. Für den Deutschen Bundestag könnte eine Auseinandersetzung mit

der Rolle von Öffentlichkeit, Transparenz und Zugänglichkeit im deutschen Petitionswesen eine mögliche nächste Reformphase einleiten.

Ulrich Riehm

KONTAKT

Ulrich Riehm
030/28491-105
riehm@itas.fzk.de

LITERATUR

Kofler, B. (2008): Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland. In: Kucsko-Stadlmayer, G. (Hg.): Europäische Ombudsman-Institutionen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur vielfältigen Umsetzung einer Idee. Wien/New York, S. 449–458

Macintosh, A., Adams, N., Whyte, A., Johnston, J. (2008): Epetitioning in the Scottish Parliament. In: Chen, H., Brandt, L., Gregg, V., Traunmüller, R., Dawas, S., Hovy, E., Larson, C. A., Macintosh, A. (Hg.): Digital Government. E-Government research, case studies, and implementation. Berlin, S. 487–501

Malina, A., Macintosh, A., Davenport, E. (2001): E-petitioner: A monitoring and evaluation report. Edinburgh

Petitionsausschuss (2008): Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages

im Jahr 2007. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/9500, Berlin

PPC (Public Petitions Committee) (2008a): Annual Report 2007–08. Edinburgh

PPC (Public Petitions Committee) (2008b): Equalities Report for the period 3 April 2007 – 8 May 2008. Edinburgh

SPSO (The Scottish Public Services Ombudsman) (2007): Research into complaints that come to the SPSO too early i.e. before the complaints process of the body concerned has been completed («premature» complaints). Edinburgh

SPSO (The Scottish Public Services Ombudsman) (2008): Annual Report 2007–2008. Edinburgh

TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2008): Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe (Autoren: Riehm, R., Coenen, C., Lindner, R., Blümel, C.). TAB-Arbeitsbericht Nr. 127, Berlin

The Scottish Office (1998): Shaping Scotland's Parliament. Report of the Consultative Steering Group. Presented to the Secretary of State for Scotland December 1998. Edinburgh

The Scottish Parliament (2006): How to submit a public petition. Edinburgh

Turner, M. (2008): Scottish Public Services Ombudsman. Complaints satisfaction survey 2007. London