

WOHLBEKANNT, DOCH AUSBAUFÄHIG: BEVÖLKERUNGSBEFRAGUNG ZUM PETITIONSWESEN

Es gibt wohl kaum einen Aspekt der Lebensführung, zu dem es nicht auch eine repräsentative Bevölkerungsbefragung gibt. Umso erstaunlicher war die Feststellung während der Bearbeitung des TA-Projekts »Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe«, dass es solche Daten zur Bekanntheit, zum Ansehen und zur Nutzung des Petitionsrechts und der Institutionen des Petitionswesens nicht gibt. Um diese Lücke zu schließen, wurde im Auftrag des TAB eine repräsentative Bevölkerungsbefragung durchgeführt, über deren Ergebnisse im Folgenden berichtet wird.

Insgesamt wurden im November 2008 1.014 Personen telefonisch befragt. Die Ergebnisse sind repräsentativ für die deutsche Wohnbevölkerung ab 16 Jahren, für die befragten ausländischen Staatsangehörigen gilt nur eine eingeschränkte Repräsentativität. Die Befragung umfasste die folgenden Themenbereiche:

- › Bekanntheit und Nutzung des Petitionsrechts,
- › Kenntnisse des Petitionswesens,
- › Ansehen und Bedeutung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Hinblick auf unterschiedliche Funktionen und Zielsetzungen einer Petition,

- › Bewertung des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag.

BEKANNTHEIT UND NUTZUNG DES PETITIONSRECHTS

In der Befragung wurde zunächst ganz allgemein danach gefragt, ob man schon einmal vom Petitionsrecht gehört habe. In weiteren Fragen wurden auch detailliertere Kenntnisse des Petitionsrechts geprüft. Bei der Frage nach einer schon erfolgten Inanspruchnahme des Petitionsrechts wurde danach unterschieden, ob die befragte Person eine Petition selbst initiiert und eingereicht oder eine solche Petition »nur«

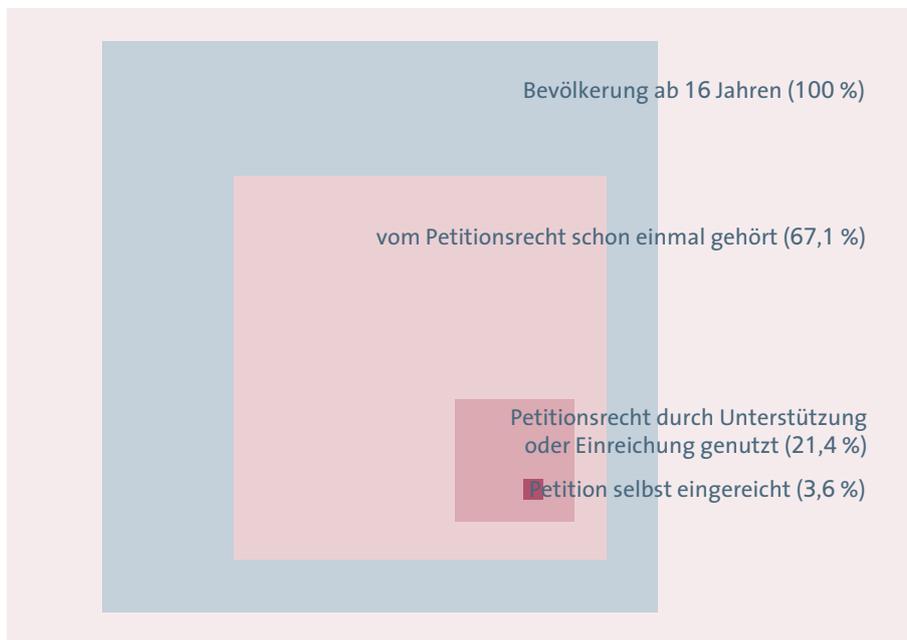
mit einer Unterschrift unterstützt hat. Die Befragungsergebnisse zusammengefasst (Abb. 1):

- › 67,1 % der Bevölkerung ab 16 Jahren haben vom Petitionsrecht schon einmal gehört (47 Mio.);
- › 21,4 % haben das Petitionsrecht mindestens einmal selbst – durch Unterstützung oder eigene Einreichung einer Petition – genutzt (15 Mio.);
- › 19,3 % haben eine Sammel- oder Massenpetition durch ihre Unterschrift unterstützt (13,5 Mio.) und
- › 3,6 % haben selbst eine Petition initiiert und eingereicht (2,5 Mio.).

Diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die vom Petitionsrecht schon einmal gehört haben oder es bereits genutzt haben, weisen ein besonderes soziales Profil auf: Es überwiegen eher ältere, gutgebildete, an Politik interessierte Männer, die auch das Internet nutzen. Die ost- und die westdeutsche Bevölkerung unterscheidet sich in Bezug auf Bekanntheit und Nutzung des Petitionsrechts nicht voneinander. Während der erste Befund den Erwartungen entspricht, ist das zweite Ergebnis eher überraschend, da – u. a. nach der Petitionsstatistik des Deutschen Bundestages – die Bevölkerung in den neuen Bundesländern in Bezug auf Petitionen als aktiver gilt.

Die Bürger können sich mit Petitionen auf unterschiedlichen politischen Ebenen an die Parlamente wenden, so an die parlamentarischen Petitionsausschüsse der Bundesländer und die in einigen Bundesländern zusätzlich institutionalisierten Bürgerbeauftragten der Landtage, an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages sowie den Petitionsausschuss und den Bürgerbeauftragten des Europäischen Parlaments. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages ist darunter der bekannteste. 52,4 % haben von ihm schon gehört, während von den

ABB. 1 ANTEIL DER BEVÖLKERUNG, DIE VOM PETITIONSRECHT SCHON EINMAL GEHÖRT ODER ES GENUTZT HABEN (N = 1.014)



Petitionsausschüssen und Bürgerbeauftragten der Landtage nur 40,6 % und des Europäischen Parlaments nur 32,1 % gehört haben.

Aber wie sind diese Ergebnisse zu bewerten? Stellen sie dem Deutschen Bundestag ein eher gutes oder ein eher kritisches Zeugnis aus? Eine Antwort auf diese Frage fällt nicht leicht, da es keine zeitlich zurückliegenden Befragungen gibt, anhand derer man eine »Verbesserung« oder »Verschlechterung« feststellen könnte. Es gibt auch nur wenige Befragungen im Ausland, die man für Vergleichszwecke heranziehen kann.

VERGLEICH MIT AUSLÄNDISCHEN BEFRAGUNGEN

Was die generelle Bekanntheit einzelner Petitionsinstanzen angeht, zeigt eine bevölkerungsrepräsentative Befragung in Österreich aus dem Jahr 2004, dass dort 75 % der Bevölkerung ab 16 Jahren von der »Volksanwaltschaft« – das ist die Bezeichnung für ein von Verfassung wegen eingerichtetes dreiköpfiges Gremium mit vergleichbaren Funktionen wie ein Ombudsmann oder Bürgerbeauftragter – gehört oder gelesen hatten (IMAS 2004). Das sind 8 % mehr als in Deutschland vom Petitionsrecht überhaupt und 23 % mehr als in Deutschland vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gehört haben.

Für die Nutzung des Petitionsrechts liegen Daten aus England und Wales vor (CLG 2008). Nach dem »Citizenship Survey« aus dem Jahr 2007 haben etwa 23 % der englischen und walisischen Bevölkerung in den letzten zwölf Monaten eine Petition gezeichnet, worin im Vergleich zu Deutschland eine etwas höhere Petitionsintensität zum Ausdruck kommt. In Deutschland haben 21,4 % das Petitionsrecht »schon einmal« genutzt.

Eine ähnliche Größenordnung der Bevölkerung (20 %) hat in den letzten zwölf Monaten eine Beschwerde an eine lokale Behörde in England gerichtet, so das Ergebnis aus dem »Best Value User Satisfaction Survey« 2006/2007 (CLG 2008).

In dieser Befragung wird auch nach der Zufriedenheit mit der Behandlung der eigenen Petition gefragt. Danach waren 34 % der Beschwerdeführer mit der Behandlung ihrer Beschwerde zufrieden. Die aktuelle Petitionsbefragung des TAB zeigt ein ähnliches Niveau der Zufriedenheit: Von denjenigen Befragten, die sich mit einer Petition an den Deutschen Bundestag gewendet hatten, waren 31,2 % zufrieden oder sehr zufrieden.

Angesichts des höheren Bekanntheitsgrades des österreichischen Volksanwalts könnte noch mehr für die Verankerung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Bewusstsein der Öffentlichkeit getan werden. Zieht man die britischen Ergebnisse zur Zufriedenheit mit den Petitionsverfahren heran, dann zeigt sich zwar ein ähnliches Niveau wie in Deutschland, das allerdings selbst eher unbefriedigend ist: 56,1 % derjenigen, die sich mit einer Petition an den Petitionsausschuss gewandt hatten, waren mit der Behandlung unzufrieden oder sehr unzufrieden.

Insgesamt zeigt sich, dass für eine – auch international vergleichend ausgerichtete – Petitionsforschung erst noch besser abgestimmte Frageprogramme entwickelt werden müssen und regelmäßige Befragungen durchzuführen wären.

KENNTNISSE DES PETITIONSWESENS

Der Fragebogen enthielt drei »Wissensfragen« zum Petitionsrecht: Ob jeder-mann (auch Ausländer) Petitionen ein-

reichen kann? Ob der Petent über den Abschluss des Verfahrens informiert werden muss? Ob der Bundestag eine als berechtigt bewertete Petition auch umsetzen muss? Die richtigen Antworten (ja, ja, nein) für alle drei Fragen wussten nur 23 % der Bevölkerung. Allerdings wurde jede einzelne Frage von einer Mehrheit (zwischen 55 und 67 %) richtig beantwortet. Knapp die Hälfte der Bevölkerung (45 %) konnte zwei Fragen richtig beantworten. Damit kann man natürlich nicht zufrieden sein. Allerdings erscheint die Unkenntnis über solche Details des Petitionsrechts auch nicht dramatisch schlecht ausgefallen zu sein.

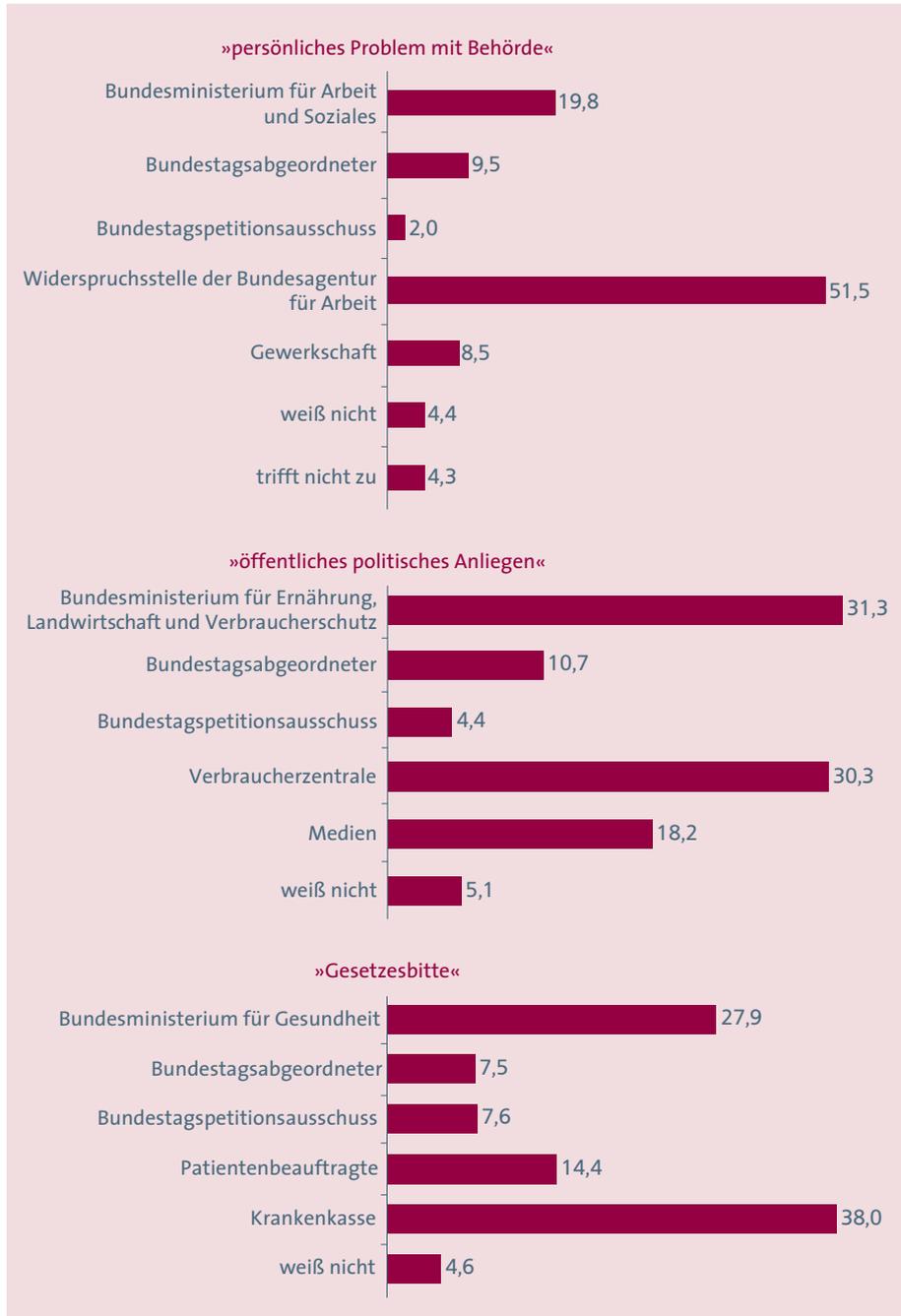
DER PETITIONSAUSSCHUSS IN DER KONKURRENZ MIT ANDEREN ADRESSATEN

Aus Sicht der Bürger hat das Petitionswesen eine Funktion des Rechts- und Interessenschutzes, insbesondere bei Beschwerden gegen Behörden, und eine Funktion der politischen Teilhabe, insbesondere bei Vorschlägen und Bitten zur Gesetzgebung. Dass das Petitionswesen in Bezug auf diese beiden Funktionen in Konkurrenz zu anderen Verfahren steht, zeigt nicht zuletzt auch die vorliegende Befragung. Unter den abgefragten Formen politischer Beteiligung stehen an erster Stelle Unterschriftensammlungen, an denen sich 64,5 % der Bevölkerung schon einmal beteiligt haben. Es folgt die Teilnahme an Demonstrationen mit 41,2 % und an öffentlichen politischen Diskussionen mit 39,6 %. Deutlich mehr als die 21,4 %, die sich an Petitionen beteiligt haben, haben sich mit ihrer Meinung direkt an Vertreter der Politik oder der Verwaltung gewendet, nämlich 35,6 %.

Um den Petitionsausschuss in der Konkurrenz mit anderen Eingabestellen besser bewerten zu können, wurden in der Befragung drei Fallbeispiele für eine Beschwerde oder Eingabe kons-

ABB. 2

WAHL DER PETITIONSADRESSATEN



truiert. In ersten Fall ging es um ein persönliches Problem mit einer Behörde, im zweiten um ein öffentliches politisches Anliegen und im dritten Fall um einen Gesetzesvorschlag. In zwei Fällen landete der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages an der letz-

ten, im dritten Fall an der vorletzten Stelle vor – je nach Fallkonstruktion – der Widerspruchsstelle einer Behörde, einem zuständigen Verband, dem betreffenden Ministerium oder auch dem Abgeordneten des eigenen Wahlkreises (Abb. 2).

Man kann darin eine Schwäche des Petitionensystems des Deutschen Bundestages erkennen. Man kann darin aber durchaus auch eine gewisse politische Klugheit der Bevölkerung sehen, die den Petitionsausschuss als eine zusätzliche, oft auch »letzte« Möglichkeit wahrnimmt, nachdem sie andere, näherliegende Verfahrenswege vielleicht vergeblich beschritten hat. Diese informierte Wahl eines Adressaten für je spezifische Anlässe kommt auch darin zum Ausdruck, dass sich nur 2 % der Befragten bei persönlichen Problemen mit einer Behörde an den Bundestag wenden würden, aber immerhin 4,4 % wegen eines öffentlichen politischen Anliegens und 7,6 % wegen einer Gesetzesbitte. Der Deutsche Bundestag wird damit in erster Linie in seiner öffentlich-politischen Funktion wahrgenommen.

WÜNSCHE AN DEN BUNDESTAG UND BEWERTUNG DES MODELLVERSUCHS »ÖFFENTLICHE PETITIONEN«

Gefragt danach, was ihnen bei einer Behandlung ihrer Petition durch den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages am wichtigsten sei, stellen 37,7 % aller Befragten an die erste Stelle die Gründlichkeit der Bearbeitung, an die zweite Stelle mit 25,3 % eine verständliche Rückmeldung und an die dritte Stelle mit 21,3 % die Schnelligkeit der Petitionsbehandlung. Gerade die langen Bearbeitungszeiten im Petitionsverfahren werden in der Öffentlichkeit immer wieder kritisiert. Im Urteil der Bevölkerung wird aber die Gründlichkeit gegenüber der Schnelligkeit der Bearbeitung höher bewertet.

Überraschend sind auch die Antworten auf die Frage nach der Beurteilung der Einreichungswege für eine Petition an den Deutschen Bundestag: An erster Stelle steht mit 48 % der Befragten der Brief, was den Status quo abbil-

det. Aber bereits an zweiter Stelle mit 26,7 % wird die persönliche Vorsprache und an dritter Stelle mit 18,1 % die Einreichung per E-Mail oder Internet genannt. Selbst bei den Nutzern des Internets bleibt diese Rangfolge – Brief, persönliche Vorsprache, Internet – unverändert. Noch erstaunlicher ist, dass in den Altersgruppen bis 24 Jahre die persönliche Vorsprache mit 33,3 % auf die erste Stelle vorrückt, vor der Übermittlung per Brief (30,7 %) oder über das Internet (29,4 %). Hier zeigt sich, dass die Ergänzung des bisherigen Einreichungsmediums Brief durch das Internet, eine Möglichkeit, die es seit 2005 gibt, durchaus noch nicht alle Wünsche der Bevölkerung im Hinblick auf einen einfachen Zugang zum Petitionsausschuss erfüllt hat.

Überwiegend positiv bewertet werden die Elemente des Modellversuchs »Öffentliche Petitionen« des Deutschen Bundestages. Dabei wurde die Öffentlichkeit der Petitionen und die damit zusammenhängende Möglichkeit, sich über Petitionen zu informieren, am positivsten beurteilt: 73,0 % finden diese Informationsfunktion gut oder sehr gut, 65,8 % beurteilen die Diskussionsmöglichkeiten und 59,4 % die Möglichkeit der Mitzeichnung von Petitionen im Internet als gut oder sehr gut.

Insgesamt hat die Befragung Erwartetes und Unerwartetes erbracht. We-

niger überraschend ist die einseitige soziale Zusammensetzung der Petenten und die relativ kritische Haltung der Petenten zum Petitionsverfahren. Überraschend ist dabei allerdings, dass man vom Petitionsverfahren in erster Linie eine gründliche Behandlung erwartet und nicht einen schnellen Abschluss. Nicht zu erwarten war auch die hohe Bedeutung, die, gerade auch in der Altersgruppe der 16- bis 24-Jährigen, dem Einreichungsweg »persönliche Vorsprache« entgegen gebracht wird. Eine persönliche Vorsprache zur Einreichung einer Petition beim Deutschen Bundestag ist derzeit nicht vorgesehen.

Man sollte nicht damit zufrieden sein, dass immerhin 67 % der Bevölkerung vom Petitionsrecht »schon einmal gehört« haben, ist dieses doch eines der Grundrechte des Grundgesetzes. Auch Detailkenntnisse über das Petitionsrecht bedürften einer weiteren Verbreitung. Dennoch: Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags ist im Vergleich zu den Petitionsstellen der Bundesländer und des Europäischen Parlaments die bekannteste Petitionsinstanz. Dass rund jeder fünfte Deutsche sich schon einmal des Instruments der Petition bedient hat, zeugt davon, dass dieses Grundrecht nicht marginal ist, auch wenn andere Grundrechte und Verfahren der politischen Teilhabe teilweise deutlich häufiger genutzt werden.

KONTAKT

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

HINWEISE ZUR VERÖFFENTLICHUNG

Die Ergebnisse der Befragung sind erschienen als TAB-Hintergrundpapier Nr. 17 unter dem Titel »Bekanntheit und Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und Nutzung des Petitionsrechts in Deutschland« (Autoren: Barbara Lippa, Herbert Kubicek, Stephan Bröchler).

Das Hintergrundpapier kann per E-Mail (büro@tab.fzk.de) bestellt oder auch direkt von den Webseiten des TAB heruntergeladen werden.

LITERATUR

IMAS (2004): Die Bekanntheit der Volksanwaltschaft – Trendübersicht (unveröffentlichter Auswertungsbericht)

CLG (Communities and Local Government) (2008): Communities in control. Real people, real power (Evidence Annex). Wetherby/West Yorkshire www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/886123.pdf