

ÖFFENTLICHE PETITIONEN IM INTERNET – EINE POLITISCHE INNOVATION DES BUNDESTAGES ALS GEGENSTAND EINES TAB-PROJEKTS

Im September 2005 startete der Deutsche Bundestag einen auf zwei Jahre angelegten Modellversuch »Öffentliche Petitionen«. Mit Blick auf die anstehende Entscheidung über die Fortführung des Modellversuchs regte der Petitionsausschuss eine wissenschaftliche Begleitung durch das TAB an. Das vom TAB entwickelte Untersuchungskonzept verknüpfte den unmittelbaren Beratungsbedarf des Bundestages mit übergreifenden Fragen nach der Rolle des Internets bei der Verbesserung der bürgerschaftlichen Teilhabe. Aus dieser Konstellation entstand ein in vielerlei Hinsicht ungewöhnliches TAB-Projekt.

DER MODELLVERSUCH »ÖFFENTLICHE PETITIONEN«

Vor dem Modellversuch konnten Petitionen an den Deutschen Bundestag nur schriftlich und per Post eingereicht werden. Wenn sie nicht, z.B. bei Sammel- oder Massenpetitionen, von den Petenten selbst vor der Einreichung beim Bundestag im Form von Unterschriftenlisten oder Zeitungsanzeigen veröffentlicht wurden, waren sie für die Öffentlichkeit nicht zugänglich. Der Modellversuch beinhaltete die folgenden verfahrensmäßigen und technischen Veränderungen:

- Ein zusätzlicher, zeitgemäßer Einreichungsweg für Petitionen über E-Mail oder ein Webformular wurde eröffnet.
- Ein (kleiner) Teil von Petitionen, die von Petenten als öffentliche Petitionen eingereicht werden und die der Ausschuss für die Veröffentlichung für geeignet hält, wird im Internet veröffentlicht.
- »Öffentlichen Petitionen« können im Internet unterstützend mitgezeichnet werden.
- Zu jeder öffentlichen Petition wird ein Diskussionsforum eröffnet.
- Zu Petitionen mit mehr als 50.000 Unterstützern finden öffentliche Ausschusssitzungen unter Beteiligung der Petenten statt.

UMFASSENDE EMPIRIE

Für das TAB bot der Modellversuch die Chance, zu den schon in anderen Projekten verfolgten Themen E-De-

mokratie und neue bürgerschaftliche Beteiligungsformen eine eigenständige empirische Forschung durchzuführen. Es konnte ein umfassendes Befragungsprogramm bei Petenten, Mitgliedern des Petitionsausschusses, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie bei der zuständigen Bundestagsverwaltung (Ausschussdienst) abgewickelt werden. Darüber hinaus wurden Untersuchungen zur Benutzungsfreundlichkeit der Petitionssoftware sowie Inhaltsanalysen zur Qualität der Diskussion in den Onlineforen vorgenommen. Dieses Ausmaß an eigenständiger Empirie ist für TAB-Projekte außergewöhnlich. Ohne die kooperative, kontinuierliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Ausschussdienst wäre diese nicht möglich gewesen.

BERATUNG UND ENTSCHEIDUNGSUNTERSTÜTZUNG

Bereits im laufenden Untersuchungsprozess konnte das TAB Rückmeldungen an den Bundestag zur Systemverbesserung geben. So konnten Sicherheitsmängel behoben oder die Benutzungsfreundlichkeit verbessert werden.

Für die Entscheidung zur Überführung des Modellversuchs in den Regelbetrieb legte das TAB dem Bundestag einen Zwischenbericht vor. Darin wurde – trotz festgestellter Mängel im Einzelnen – eine positive Bilanz des Modellversuchs gezogen und die Fortführung vorgeschlagen. Ende Juni 2007 beschloss der Petitionsausschuss die Überführung des Modellversuchs

in den Regelbetrieb und die Neuentwicklung einer eigenen Softwarelösung. Im Oktober 2008 wurde auf die neue Software umgestellt. Sie erbrachte – trotz einiger kritischer Diskussionen in der Internetöffentlichkeit – einen deutlichen Fortschritt in der Nutzungsfreundlichkeit und wird kontinuierlich – auch im Dialog mit der Öffentlichkeit und mit Unterstützung des TAB – weiterentwickelt und verbessert.

SCHLIESSEN VON WISSENSLÜCKEN

Die Untersuchungen des TAB konnten erhebliche Wissenslücken bezüglich des Petitionswesens in Deutschland schließen. Durch eine repräsentative Befragung der Bevölkerung konnten Daten zur Bekanntheit und dem Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages in der Bevölkerung ermittelt werden. Danach haben rund zwei Drittel der Bevölkerung schon einmal etwas vom Petitionsrecht gehört, die Kenntnisse im Einzelnen über die Ausgestaltung des Petitionsrechts sind allerdings nicht sehr weitgehend. Etwa 20 % der Bevölkerung haben schon einmal eine Petition durch eine Unterschrift unterstützt, und knapp 4 % haben schon einmal eine Petition selbst eingereicht. Unter den Petitionsstellen auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene war der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages die bekannteste: 52 % haben von ihm schon gehört. Solche Daten waren erstaunlicherweise vorher noch nie erhoben worden.

Aufgrund der durchgeführten Befragungen von Petenten kann zum ersten Mal genauer darüber Auskunft gegeben werden, welche Teile der Bevölkerung in erster Linie das Recht auf Petitionen an den Deutschen Bundestag nutzen: Dabei sticht ins Auge, dass dies überwiegend ältere Männer mit einem eher hohen formalen Bildungsgrad sind.

ÜBER DEN MODELLVERSUCH HINAUS

Das TA-Projekt »Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe« war nicht auf eine »Begleitforschung« zum Modellversuch des Deutschen Bundestages begrenzt, sondern hat das Petitionsgeschehen in Deutschland und im Ausland in seine Untersuchungen einbezogen. Ein Schwerpunkt lag dabei auf elektronischen Petitionssystemen im Ausland, die teilweise ähnliche, teilweise deutlich andere Ansätze als der Deutsche Bundestag verfolgen.

Will man die Gesamtergebnisse pointiert zusammenfassen, dann hat sich gezeigt, dass das Petitionswesen in modernen demokratischen Rechtsstaaten seine Attraktivität nicht eingebüßt hat, sondern dass vielerorts sogar ein Bedeutungszuwachs zu verzeichnen ist. E-Petitionssysteme haben hierzu in besonderem Maße beigetragen. Solche Systeme werden zwar noch nicht auf breiter Basis angewendet, sie sind gegenwärtig aber einer der zentralen Kristallisationspunkte auf dem Gebiet der E-Demokratie und E-Partizipation, insbesondere im parlamentarischen Raum.

Elektronische Petitionssysteme haben bisher zu keiner Zunahme des Petitionsaufkommens und nur sehr beschränkt zu einer größeren Bevölkerungsrepräsentativität der Petenten geführt. Durch den Einsatz von Onlinediskussionsforen zu Petitionen wurde zwar eine größere Teilhabe und Diskursivität erreicht, weitgehend ungeklärt bleibt aber, wie diese Diskussionen von den Parlamenten und Petitionsausschüssen in adäquater Weise rezipiert und verarbeitet werden können. Auch wenn die politischen Effekte elektronischer Petitionssysteme schwer zu bilanzieren sind, lässt sich doch mit einer gewissen Vorsicht sagen, dass die jeweiligen Peti-

tionsinstanzen durch die Einführung elektronischer Systeme in ihrer Öffentlichkeitswirksamkeit gestärkt wurden und dass das politische System sensibler und aufmerksamer auf Bürgeranliegen reagiert.

ERGEBNISTRANSFER

Auf einem Workshop des Petitionsausschusses im Juni 2007 hatte das TAB Zwischenergebnisse zur Diskussion gestellt. Die Präsentation der Endergebnisse fand im März 2009 in dem für das TAB zuständigen Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung statt. Aus diesem Anlass waren zum ersten Mal auch die Vorsitzende und die Obleute des Petitionsausschusses anwesend und beteiligten sich an der lebhaften Debatte. Bei der Jahrespressekonferenz des Petitionsausschusses im Juni 2009 wurden die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung des TAB zum Petitionswesen der Öffentlichkeit vorgestellt.

Mitglieder des TAB-Projektteams waren mit Vorträgen auf einer Reihe nationaler wie internationaler Tagungen beteiligt. Genannt sei die Tagung der Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Petitionsausschüsse des Bundes und der Länder im April 2008 in Dresden. Erwähnenswert ist schließlich ein »Petitionsschwerpunkt« in der für Wissenschaft wie Politik einschlägigen »Zeitschrift für Parlamentsfragen« (3/2009), den die Projektgruppe des TAB mit drei Artikeln gestaltet hat.

AUSBLICK

Dass das Petitionswesen sich weiterhin dynamisch entwickelt, zeigt sich auch im Koalitionsvertrag der neuen CDU/CSU-FDP-Regierung. In diesem wird nicht nur die Weiterentwicklung und Verbesserung des Petitionswesens im Allgemeinen gefordert, sondern es ist auch vorgesehen, dass Massenpe-

titionen im Plenum diskutiert werden sollen.

Das TAB wurde – erneut auf Anregung des Petitionsausschusses – mit einem Nachfolgeprojekt beauftragt (»Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa«). Darin stehen, neben einer »Follow-up-Studie« zum Petitionsgeschehen beim Deutschen Bundestag, die aktuellen Modernisierungstrends im parlamentarischen Petitionswesen in Europa im Mittelpunkt.

VERÖFFENTLICHUNGEN

Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen. Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen

(Studien des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag, Bd. 29, edition sigma)

Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe (TAB-Arbeitsbericht Nr. 127)

Bekanntheit und Ansehen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und Nutzung des Petitionsrechts in Deutschland

(Hintergrundpapier Nr. 17)



KONTAKT

Ulrich Riehm
(030) 284 91-105
ulrich.riehm@kit.edu