

# E-PETITIONEN: FLAGGSCHIFF DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES IM INTERNET

Im Kontext der Internetaktivitäten des Deutschen Bundestages kann die E-Petitionsplattform als das Flaggschiff des deutschen Parlaments bezeichnet werden, insbesondere wenn man an Webangebote denkt, bei denen die Bürger selbst (inter)aktiv werden können: Diese sind rar und die E-Petitionsplattform ist eine der großen Ausnahmen. Sie nutzt das interaktive Potenzial des Internets und fördert damit die sogenannte E-Partizipation.

Das abgeschlossene TA-Projekt »Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa«, das auf Anregung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages vom TAB durchgeführt wurde, umfasste neben detaillierten empirischen Untersuchungen zum Petitionswesen in Deutschland – insbesondere zur elektronischen Petitionsplattform des Deutschen Bundestages – zwei weitere Schwerpunkte: eine Erhebung zur Entwicklung des Petitions- und Ombudswesens (Kasten) bei den Parlamenten der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie der Schweiz und Norwegens und eine separate Fallstudie zum Petitions- und Ombudswesen in Großbritannien. Ausgewählte Ergebnisse aus dem im Okto-

ber 2011 vom Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung abgenommenen und im November auf einer öffentlichen Sitzung des Petitionsausschusses vorgestellten (siehe Rubrik »TAB Intern«, S. 4) Arbeitsberichts Nr. 146 werden im Folgenden dargestellt.

## DAS DEUTSCHE PETITIONSWESEN IM EUROPÄISCHEN KONTEXT

Das TAB hatte im Zeitraum 2010 bis 2011 in Kooperation mit Nexus, Berlin, eine Erhebung bei den Parlamenten der Europäischen Union sowie der Schweiz und Norwegen zum nationalen Petitions- und Ombudswesen

durchgeführt. Von diesen 29 Parlamenten bieten 21 (72 %) die Möglichkeit, Petitionen an eine parlamentarische Petitionsstelle einzureichen, 26 Parlamente verfügen über eine parlamentarische Ombudsstelle (Tab. 1).

Als Besonderheit des deutschen parlamentarischen Petitionswesens wird häufig hervorgehoben, dass

- › der Deutsche Bundestag über einen Petitionsausschuss verfügt,
- › dieser Ausschuss sowohl für (private) Beschwerden als auch für (politische) Bitten zur Gesetzgebung zuständig ist, und
- › Deutschland auf gesamtstaatlicher Ebene keine parlamentarische Ombudsstelle hat.

Zieht man jedoch die vorliegenden Erkenntnisse über das parlamentarische Petitionswesen in Europa zurate, dann zeigt sich, dass der Deutsche Bundestag mit seinem Petitionsausschuss keineswegs eine Ausnahme darstellt. Von den 21 parlamentarischen Petitionsstellen haben zwölf, d.h. mehr als die Hälfte, den Status eines parlamentarischen Ausschusses.

Auch in Bezug auf den Gegenstand einer Petition besitzt das Petitionsverfahren des Deutschen Bundestages mit seiner »Allzuständigkeit« (sowohl für persönliche Beschwerden als auch für Bitten zur Gesetzgebung) keinen Sonderstatus. Denn von den 21 Parlamenten mit parlamentarischen Petitionsstellen gaben 18 an, dass sie sowohl für individuelle Beschwerden als auch für politische Anliegen zuständig seien.

Schließlich zur Situation in Bezug auf die Ombudsstelle: 18 der 29 Parlamente (62 %) verfügen sowohl über eine parlamentarische Ombuds- als auch über eine Petitionsstelle (bei der Ersten Kammer des Parlaments). Die anderen elf Parlamente unterhalten

### PETITIONS- UND OMBUDSSTELLEN

Petitions- und Ombudsstellen beziehen sich auf unterschiedliche Traditionen, man findet sie heute aber oft auch mit mehr oder weniger überlappenden Zuständigkeitsbereichen.

Das *Petitionsrecht* verweist auf eine teilweise Jahrhunderte alte Tradition und beinhaltet das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden direkt an den Souverän zu wenden, ohne deswegen Nachteile befürchten zu müssen. Im Zuge der Entstehung parlamentarisch-demokratischer Regierungsformen wurde das Parlament zum Adressaten von Petitionen. Die Ausgestaltung parlamentarischer Petitionsstellen ist sehr unterschiedlich, Ausschüsse als Adressat und Bearbeiter von Petitionen sind nur eine institutionelle Variante.

Die Institution der *Ombudsstelle*, oft auch Bürgerbeauftragte genannt, geht auf einen schwedischen Justizkanzler des 18. Jahrhunderts zurück, der mit der Aufsicht über die Staatsbehörden betraut war und Bürgerbeschwerden entgegen nahm. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts wurden in vielen Ländern Ombudsstellen etabliert, oft, wenn auch nicht immer, als Hilfsorgan des Parlaments zum Schutz der Rechte der Bevölkerung sowie zur parlamentarischen Kontrolle der Staatsbehörden. Typischerweise steht Ombudsstellen eine anerkannte und bekannte Persönlichkeit vor, die weitgehend unabhängig handelt.

nur eine der beiden Beschwerdestellen. Von diesen haben acht ausschließlich eine Ombudsstelle eingerichtet, die anderen drei Parlamente verzichten darauf (Deutschland, Italien, Schweiz). Auch in dieser Hinsicht relativiert sich die Sonderrolle Deutschlands.

Insgesamt kann man vor dem Hintergrund der großen Heterogenität

der parlamentarischen Petitions- und Ombudsstellen Europas in Bezug auf ihre institutionelle Ausgestaltung die Frage nach dem »Sonderfall Deutschland« am ehesten so beantworten: Einen »Normalfall« findet man bei den nationalen Parlamenten in Europa nicht. Das Petitionssystem des Deutschen Bundestages ist mit seinen besonderen Merkmalen daher ein durchaus »normaler Sonderfall«.

## PETITIONEN AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG

Die Petitionsreform des Deutschen Bundestages von 2005 bloß als Einführung des Internets im Petitionsverfahren zu charakterisieren, würde ihrer Bedeutung nicht gerecht. Diese Reform war in erster Linie eine Verfahrensinnovation und sollte nicht auf eine technische Modernisierung reduziert werden.

- > Ausdruck dieser Verfahrensinnovation sind die öffentlichen Ausschusssitzungen, in der die Parlamentarier mit Petenten in einen direkten Austausch treten. So etwas gab es vor 2005 nicht. Diese öffentlichen Ausschusssitzungen wurden nach den Untersuchungen und Befragungen, die das TAB in Zusammenarbeit mit Zebralog, Berlin, durchgeführt hat, sowohl von den Petenten als auch von den Mitgliedern des Petitionsausschusses sehr positiv bewertet. Die Durchführung einer öffentlichen Ausschusssitzung setzt das Erreichen eines Quorums von 50.000 Unterschriften voraus, das binnen einer Frist von drei Wochen online (oder auch auf herkömmlichem Wege) als Unterstützung für eine Petition erreicht werden muss.
- > Ein zweiter Modernisierungsschritt bestand in der Einführung von »Öffentlichen Petitionen«. Obwohl diese gegenwärtig nur etwa 3,3 % aller eingereichten Petitionen ausmachen – die große Mehrheit der Petitionen also weiterhin nichtöffentlich ist –, hat diese Verfahrensinnovation doch die Tür zu mehr Transparenz geöffnet und zu einer deutlich gestiegenen Medienresonanz geführt.
- > Schließlich ist ein besonders innovatives Element des gesamten Reformpakets die Möglichkeit, diese Öffentlichen Petitionen in Onlineforen zu diskutieren. Dieses diskursive Element geht von der Einschät-

TAB. 1 PETITIONSMÖGLICHKEITEN BEI DEN NATIONALEN PARLAMENTEN

Land	Petitionsstelle (Erste Kammer)	Ombudsstelle
Belgien	x	x
Bulgarien	x	x
Dänemark	-	x
Deutschland	x	-
Estland	-	x
Finnland	-	x
Frankreich	x	x
Griechenland	x	x
Großbritannien	x	x
Irland	-	x
Italien	x	-
Lettland	-	x
Litauen	x	x
Luxemburg	x	x
Malta	x	x
Niederlande	x	x
Norwegen	x	x
Österreich	x	x
Polen	-	x
Portugal	x	x
Rumänien	x	x
Schweden	-	x
Schweiz	x	-
Slowakei	x	x
Slowenien	x	x
Spanien	x	x
Tschechien	x	x
Ungarn	x	x
Zypern	-	x
Summe der Eingabestellen	21	26

x = Petitionssystem vorhanden; - = kein Petitionssystem

Quelle: TAB-Arbeitsbericht Nr. 146, S. 191

TAB. 2 ELEKTRONISCHE UND ÖFFENTLICHE PETITIONEN AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG VON 2006 BIS 2010

Jahr	Neueingaben pro Jahr insgesamt		davon elektronisch eingereicht		davon als Öffentliche Petition eingereicht		davon als Öffentliche Petition zugelassen	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
2006	16.766	100	2.878	17,2	761	4,5	284	1,7
2007	16.260	100	2.782	17,1	632	3,9	243	1,5
2008	18.096	100	3.710	20,5	1.033	5,7	306	1,7
2009	18.861	100	6.724	35,7	5.113	27,1	701	3,7
2010	16.849	100	5.780	34,3	4.039	24,0	559	3,3

Quelle: TAB-Arbeitsbericht Nr. 146, S. 54

zung aus, dass in einer Demokratie Entscheidungen möglichst durch den freien Austausch von Argumenten vorbereitet werden sollen.

Im Jahr 2010 gingen insgesamt fast 17.000 Petitionen beim Petitionsausschuss ein. Die Zahl der Neueingaben unterliegt zwar leichten Schwankungen, hat sich aber in den letzten Jahren trotz Einführung von elektronischer Einreichung und der Erweiterung durch Öffentliche Petitionen nicht wesentlich verändert. Eine deutliche Veränderung ist jedoch in der Struktur der Neueingaben und der Nutzung der Petitionsplattform in den letzten fünf Jahren festzustellen (Tab. 2):

- > Jede dritte Neueingabe wurde 2010 elektronisch eingereicht. Damit hat sich der Anteil der elektronischen Einreichungen innerhalb von fünf Jahren (2006–2010) verdoppelt.
- > Etwa jede vierte Eingabe des letzten Jahres wurde als Öffentliche Petition eingereicht. Der Anteil der als Öffentliche Petitionen eingereichten Petitionen hat sich damit innerhalb von fünf Jahren auf 24 % in etwa verfünffacht, was das große Interesse der Petenten an Öffentlichen Petitionen zeigt. Allerdings wurde nur jede siebente eingereichte (oder 3,3 % aller Petitionen) auch als Öffentliche Petition zugelassen.

Wie ist diese große Diskrepanz zu erklären? Öffentliche Petitionen sind aus Sicht des Petitionsausschusses ein »zusätzliches Angebot«, für die es keinen Rechtsanspruch gibt. Sie unterliegen einem besonderen Zulassungsverfahren, das u.a. vorsieht, dass sie ein Anliegen von allgemeinem Interesse zum Gegenstand haben und für eine sachliche öffentliche Diskussion geeignet sein müssen. Bei Ablehnung der Veröffentlichung wird die Petition nach den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen nicht öffentlich behandelt.

Diese restriktive Zulassung Öffentlicher Petitionen wird in den Onlineforen kritisch diskutiert und stößt bei den Petenten und den am Petitionsverfahren interessierten Bürgern auf Unverständnis und Unmut. Aus Sicht des TAB ist die Zulassung Öffentlicher Petitionen eine der wesentlichen Problembereiche des derzeitigen Petitionsverfahrens. Im Arbeitsbericht Nr. 146 wird eine Reihe von Handlungsoptionen zur Lösung dieses Problems mit ihren Vor- und Nachteilen diskutiert, bis zu dem weitgehenden Vorschlag, die Öffentliche Petition von der Ausnahme zur Regel zu erklären.

Ein anderer Bereich, in dem das TAB Handlungsbedarf sieht, ist die Einbindung der Diskussionsforen in den politischen Prozess. Mit jährlich rund

50.000 Beiträgen (im Mittel sind das etwa 90 Beiträge pro zugelassener Öffentlicher Petition) werden diese Foren intensiv genutzt. Auch die Qualität der Diskussionsbeiträge ist durchaus als gut zu bezeichnen. Die Petenten und Diskussionsteilnehmer gehen mehrheitlich davon aus, dass die Inhalte der Diskussionsforen im Petitionsverfahren berücksichtigt werden. Diese Erwartung kann gegenwärtig jedoch nicht umfassend erfüllt werden. Die Berücksichtigung der Diskussionsforen im Petitionsverfahren erfolgt zurzeit höchstens gelegentlich und unsystematisch. Auch zur Frage, wie eine bessere Berücksichtigung der Diskussionsforen im Petitionsverfahren stattfinden könnte, finden sich im Bericht des TAB Lösungsvorschläge.

Dabei soll nicht verschwiegen werden, dass Lösungen in diesen beiden Bereichen zwar teilweise auch zu vereinfachten Bearbeitungsverfahren führen könnten, aber insgesamt doch mit einem größeren Personalbedarf gerechnet werden muss. Dieser scheint jedoch gerechtfertigt, denn das Petitionsrecht gehört zu den unveräußerlichen, im Grundgesetz garantierten Grundrechten und der Petitionsausschuss zu den wenigen Pflichtausschüssen des Deutschen Bundestages. Außerdem hat sich die Petitionsplattform inzwischen zu einem Aushängeschild des Deutschen Bundestages im Bereich partizipativer, internetgestützter Angebote entwickelt – eine angemessene Personalausstattung sollte daher selbstverständlich sein.

### OPTIONEN DER WEITERENTWICKLUNG DES DEUTSCHEN PETITIONSWESENS

Welche Entwicklungsoptionen bei der weiteren Modernisierung des Petitionswesens könnte das Parlament in den kommenden Jahren verfolgen? Der TAB-Bericht benennt drei Pfade – die

nicht unbedingt als Alternativen verstanden werden müssen, sondern auch in bestimmten Kombinationen vorstellbar sind – und diskutiert deren Vor- und Nachteile:

- › die grundsätzliche Öffentlichkeit von Petitionen;
- › die Einführung einer Ombudsstelle für persönliche Hilfeersuchen und Beschwerden;
- › die Fortentwicklung des Petitionswesens zu einem Instrument direkter Demokratie.

Würde man die Öffentlichkeit von Petitionen zur Regel erklären, käme man dem Wunsch der meisten Petenten entgegen. 81 % der in einer Befragung des TAB 2007 antwortenden Einreicher herkömmlicher Petitionen waren an der Veröffentlichung ihrer Petition interessiert. Zwar würde der Persönlichkeits- und Datenschutz einige Verfahrensfragen aufwerfen, diese dürften jedoch keine unüberwindliche Barriere darstellen. Etablierte Verfahren anderer Parlamente, wie die Anonymisierung von Namen, bieten dafür Lösungsansätze.

Gegen die grundsätzliche Öffentlichkeit von Petitionen wäre einzuwenden, dass sie vermutlich einen höheren Personalaufwand für die Moderation der Onlineforen sowie im Bearbeitungsprozess erfordern würden. Der Einbezug der Nutzer in die Moderation und teilautomatisierte Auswertungsverfahren könnten diesen Aufwand wieder senken.

Für die Einführung einer Ombudsstelle spricht insbesondere, dass eine solche Instanz in vielen europäischen Ländern meist seit Jahren und Jahrzehnten erfolgreich agiert. Möglich wäre, dass sich die Ombudsstelle eher auf die persönlichen Beschwerden und Anliegen konzentriert. Der Petitionsausschuss würde dadurch entlastet und könnte sich auf diejenigen Petitionen kon-

zentrieren, die ein explizit politisches Anliegen verfolgen. Diese dann auch zu veröffentlichen, läge sachlich und auch wegen der geringeren Zahl nahe. So könnte man auch das Problem der Zulassung zur Veröffentlichung lösen.

Allerdings ist die Unterscheidung zwischen persönlichen und politischen Anliegen keineswegs einfach. Diese Schwierigkeit der Abgrenzung führt dazu, dass viele parlamentarische Ombuds- und Petitionsstellen beide Typen von Anliegen annehmen und bearbeiten. Überlappende Zuständigkeiten sind dann die – unschöne – Folge. Die Erfahrung anderer Länder zeigt auch, dass mit der Einführung einer nationalen, parlamentarischen Ombudsstelle oft ein Bedeutungsverlust für den Petitionsausschuss verbunden ist.

Schließlich zum Sachverhalt »Petitionsrecht und direkte Demokratie«: Mit der Einführung von Quoren wurden im Petitionsverfahren bereits erste Elemente direktdemokratischer Verfahren etabliert, denn das Erreichen des Quorums führt zu einer privilegierten Behandlung, z.B. in Form der Teilnahme an einer öffentlichen Ausschusssitzung. Dies hat in Deutschland zu dem hartnäckigen Missverständnis in der Öffentlichkeit und den Medien geführt, dass das Erreichen des Quorums über Erfolg oder Misserfolg einer Petition entscheiden würde. Dies ist nicht der Fall. Über den »Erfolg« einer Petition, unabhängig von der Zahl der Unterstützer, entscheidet allein der Petitionsausschuss.

Derzeit wird ein weiterer Reformvorschlag im Deutschen Bundestag diskutiert, der vorsieht, ab 100.000 unterstützenden Unterschriften eine Petition im Plenum und in den zuständigen Fachausschüssen zu behandeln. Auch dieser Vorschlag bewegt sich auf einem Pfad, der Elemente der direkten Demokratie im Petitionswesen weiter verstärken will. Diese Verfahrensinnovation würde das Petitionsrecht weiter

aufwerten, vermutlich durchsetzungsstärker und sicher bekannter machen.

Gegen diesen Vorschlag wäre allerdings einzuwenden, dass die ausgesprochen individualrechtliche Seite des Petitionsrechts weiter zurückgedrängt würde. Das Petitionsrecht ist zwar formal durchsetzungsschwach, eröffnet aber gerade Einzelpersonen und Minderheiten einen direkten Zugang zum wichtigsten Gremium in der Demokratie – dem Parlament.

Das Petitionswesen konnte sich überall dort als wichtiges Instrument der Bürgerbeteiligung und des unbürokratischen Interessen- und Rechtsschutzes bewähren und festigen, wo es sich neuen Gegebenheiten angepasst hat. Der Deutsche Bundestag ist dabei auf einem guten Weg, wenn er seine Anstrengungen um bürgerfreundliche Verfahren beibehält.

---

## HINWEIS ZUR VERÖFFENTLICHUNG

TAB-Arbeitsbericht Nr. 146: »Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa« (s. Rubrik »Neue Veröffentlichungen«)

---

## KONTAKT

Ulrich Riehm  
0721 608-23968  
riehm@tab-beim-bundestag.de