

Internationale E-Petitionssysteme im Vergleich: Zum Zusammenspiel von politisch-institutionellem Kontext und technischem Design

Ralf Lindner

Fraunhofer-Institut für System-
und Innovationsforschung (ISI)
Breslauer Straße 48
D-76135 Karlsruhe
Tel.: ++49 (0) 721/6809-292, Fax: -315
ralf.lindner@isi.fraunhofer.de

Abstract: Der Beitrag stellt die wesentlichen Ergebnisse einer international vergleichenden Analyse von E-Petitionsangeboten vor. Betrachtet werden drei öffentliche E-Petitionssysteme (Schottland, Queensland sowie norwegischer Kommunen) und zwei nicht-staatliche Angebote. Neben einem groben Überblick über das breite Spektrum von Verfahren und technischen Konfigurationen wird insbesondere der Frage nachgegangen, welche Gestaltungsmerkmale sich in der Praxis bewähren, wie die Angebote genutzt werden und welche Auswirkungen auf politische Prozesse zu beobachten sind.

1 Einleitung

Im Laufe der Geschichte wurde das Petitionswesen mehrfach den sich wandelnden politischen Gegebenheiten angepasst und verändert – hinsichtlich seiner gesellschaftlichen Funktionen, seiner Verortung im politischen Prozess, seiner rechtlichen Ausgestaltung.¹ Die jüngsten Veränderungen dieses Partizipationskanals stehen in einer engen Beziehung mit dem Aufstieg des Internets zum Massenmedium. Internetbasierte – elektronische – Petitionen gehören zu den computervermittelten Partizipationsangeboten, mit denen bereits in den 1990er Jahren experimentiert wurde. Schon in den frühen Jahren des WWW sammelten politische Gruppierungen über das Internet Unterstützer, um ihren Anliegen Nachdruck zu verleihen. 1998 wurde die privatrechtlich betriebene Petitionsplattform PetitionOnline² gegründet, auf der Internetnutzer elektronische Petitionen (E-Petitionen) einstellen und mitzeichnen können. Bereits zwei Jahre später wurde mit dem schottischen E-Petitioner ein in-

¹ Der vorliegende Beitrag basiert auf einem noch nicht veröffentlichten Bericht [LB08], der im Rahmen des Projekts „Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe“ des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) erstellt wurde.

² URL: <http://www.petitiononline.com>

ternetbasiertes Petitionsangebot erstmals von einem Parlament eingeführt. Diesem Beispiel sind seither mehrere öffentliche Institutionen – und hier ist insbesondere der Deutsche Bundestag zu nennen – gefolgt.

Der Beitrag verfolgt im Wesentlichen zwei Anliegen: Zum einen geht es darum, einen Überblick über das Spektrum der bestehenden E-Petitionsangebote, ihrer Verfahren und technischen Konfigurationen zu schaffen. Darüber hinaus wird zum anderen angestrebt, ein verbessertes Verständnis über das komplexe Zusammenspiel von politisch-institutionellen Kontexten, Partizipationsmustern und technischen Designvarianten der verschiedenen E-Petitionsangebote zu entwickeln. Die internationale Perspektive soll zu einer verbesserten Einschätzung unterschiedlicher Gestaltungsoptionen beitragen: Was hat sich bewährt, welche Probleme traten auf, wie wurden die Angebote angenommen?

2 Fragestellung und Vorgehen

Konkret wird die Untersuchung an folgenden Leitragen ausgerichtet:

- Weshalb wurde das E-Petitionssystem eingerichtet, welche Ziele sollten damit erreicht werden?
- Was sind die zentralen technischen Eigenschaften des E-Petitionssystems, welche Prozedere sind implementiert?
- Mit Blick auf die Petenten wird gefragt: Wie und ggf. von welchen Personen(gruppen) wird das E-Petitionssystem genutzt?
- Lässt sich eine spezifische interessenpolitische Dynamik bei der Nutzung internetbasierter Petitionssysteme beobachten, etwa durch koordinierte Aktivitäten von Interessenverbänden?
- Lassen sich aufgrund des Angebots an internetbasierten Petitionssystemen Auswirkungen auf Prozesse des Agenda-Setting erkennen?

In den Untersuchungshorizont fallen nicht nur die „formalen“ E-Petitionsangebote von Parlamenten und Regierungen, sondern auch „informelle“ Systeme. Dazu zählen insbesondere E-Petitionen von Nichtregierungsorganisationen, die kampagnenspezifisch eingesetzt werden sowie privatrechtliche E-Petitionsplattformen (kommerziell und non-profit), die die internetbasierte Infrastruktur zur Initiierung und Mitzeichnung von E-Petitionen zur Verfügung stellen. Entsprechend besteht eine weitere Fragestellung darin,

- welche strukturellen Unterschiede zwischen den E-Petitionsangeboten von staatlichen Organen, privaten Plattformbetreibern und Nichtregierungsorganisationen bestehen.
- Aus der Perspektive von Parlamenten und Regierungen ist ferner zu fragen, ob die nichtstaatlichen E-Petitionsangebote eine Art Konkurrenz mit Blick auf Alleinstellungsmerkmale, öffentliche Sichtbarkeit und Akzeptanz darstellen.

Aus 25 potenziellen Fällen, die in einem ersten Auswahlsschritt identifiziert worden waren, wurden folgende fünf Fallbeispiele zur vertieften Analyse ausgewählt:

- der E-Petitioner des schottischen Parlaments

- das E-Petitionssystem des Parlaments von Queensland
- das E-Petitionssystem der norwegischen Kommunen
- eine E-Petitionskampagne einer Nichtregierungsorganisation (Control Arms)
- zwei nicht-staatliche E-Petitionsportale (exemplarische Anbieter).³

Drei Fallbeispiele sind formale Angebote staatlicher Instanzen (zwei Regionalparlamente und E-Petitionen auf kommunaler Ebene), bei den übrigen Fällen handelt es sich um rechtlich unverbindliche Angebote. Sieht man einmal vom schottischen E-Petitioner ab, der vergleichsweise gut dokumentiert und wissenschaftlich aufbereitet ist [Cc07] [Ma00] [MMD01], wird mit der Analyse der anderen Fälle empirisches Neuland betreten. Wissenschaftliche Untersuchungen liegen zu keinem dieser vier Fälle vor bzw. sind nicht zugänglich.

Im Rahmen der explorativ angelegten empirischen Analyse der Fallbeispiele wurde ein überwiegend qualitativer Methodenmix angewandt. Neben der Inhaltsanalyse der Internetauftritte wurden bereits durchgeführte Studien und – sofern zugänglich – interne Dokumente der jeweiligen Betreiber herangezogen. Persönliche, telefonische und per E-Mail durchgeführte Interviews mit Entscheidungsträgern (z.B. Parlamentsverwaltung) haben zu einem kontextbezogenen Verständnis beigetragen. Als besonders problematisch erwies sich der empirische Zugang zu den E-Petitionsplattformen nichtstaatlicher Betreiber. Sämtliche Anfragen, die mehrfach an sechs privat-kommerzielle Anbieter gerichtet wurden, blieben leider unbeantwortet.

3 E-Petitionssysteme im Vergleich

Die vergleichende Untersuchung der ausgewählten E-Petitionssysteme folgt einer Dreigliederung: nach einer Darstellung der wichtigsten internetbasierten Elemente der Systeme wird die prozessuale Dimension der Angebote näher betrachtet. Daran schließt sich eine Analyse der politisch-institutionellen Auswirkungen der E-Petitionssysteme an.

3.1 Onlinefunktionalitäten

Hinsichtlich der jeweils angebotenen Onlinefunktionalitäten zeigen sich bei den untersuchten Beispielen sowohl zu erwartende Übereinstimmungen als auch bemerkenswerte Unterschiede. E-Petitionen können mit Ausnahme von Control Arms bei allen Anbietern durch die Nutzer initiiert werden; zudem bieten alle Fallbeispiele die „Standardoption“ zur Mitzeichnung einer E-Petition an. Auch werden auf den Internetseiten der meisten Anbieter – mit Ausnahme der kommerziellen Plattformen –

³ Die URLs der untersuchten E-Petitionssysteme: Schottland: <<http://epetitions.scottish.parliament.uk>>, Queensland: <http://www.parliament.qld.gov.au/Epetitions_QLD/HTML/EPetitions.htm>, Norwegen: <<http://www.e-initiativ.no>>, Control Arms: <<http://www.controlarms.org>>, private Plattformen: <<http://www.ipetitions.com>> und <<http://www.petitionthem.com>>.

Informationen zum aktuellen Verfahrensstand einer E-Petition präsentiert. Eine genauere Betrachtung zeigt indessen, dass zwischen den Fallbeispielen beträchtliche Unterschiede hinsichtlich Nutzerfreundlichkeit, Detaillierungsgrad und Sorgfalt der Informationswiedergabe und -aufbereitung bestehen.

Sehr uneinheitlich werden begleitende Diskussionsforen offeriert. Und in jenen Fällen, in denen diese zusätzliche Beteiligungsgelegenheit besteht, wird das Angebot in deutlich geringerem Umfang als die Mitzeichnungsmöglichkeit wahrgenommen. Ferner zeigt sich am Beispiel des schottischen E-Petitioners ein bislang ungeklärtes Problem: Welche Funktion soll dieses diskursive Element im gesamten Petitionsverfahren einnehmen? Möchte man vermeiden, dass der Beitrag des Forums zur Entscheidungsfindung und Willensbildung gegen Null tendiert und damit zu einem pseudodemokratischen Instrument herabsinkt, müssen effektive Mechanismen geschaffen werden, die für eine engere Einbettung in und Anbindung an den Petitionsprozess sorgen. Dass Control Arms auf die Einrichtung eines Forums verzichtet ist insofern konsequent, als dem Nutzer gar nicht erst suggeriert wird, inhaltlich-diskursive Beiträge zur Fortentwicklung der Kampagne leisten zu können.

3.2 Prozedurale Merkmale

Neben den technisch-funktionalen Eigenschaften von internetbasierten Petitionssystemen sind prozedurale Aspekte prägend für die Ausgestaltung der Angebote. Aus Sicht eines potenziellen Petenten sind zunächst die formalen Zulassungsbedingungen bedeutsam. Erwartungsgemäß sind die informellen E-Petitionsangebote in dieser Hinsicht meist deutlich weniger anspruchsvoll als die formalen Angebote, die von öffentlichen Institutionen betrieben werden und dabei an bestimmte rechtliche Vorgaben gebunden sind. Andererseits kann sich der Petent bei den formalen Angeboten auf ein gesetzlich verankertes Petitionsrecht berufen und dieses ggf. einfordern, während der Zugang zu informellen E-Petitionssystemen weitgehend nach Belieben des Betreibers erweitert oder eingeschränkt werden kann.

Bei der Initiierung von formalen E-Petitionen muss in der Regel zunächst Kontakt mit einer Verwaltungsstelle aufgenommen werden, die über die Zulässigkeit einer E-Petition befindet. Hinsichtlich der Anwendung der gesetzlichen Zulassungsregeln herrschen indessen bei den jeweils zuständigen Verwaltungsstellen teilweise große Ermessensspielräume, die auch in vielen Fällen genutzt werden, um den Bürgern zu helfen, ihr Anliegen erfolgreich in das Petitionsverfahren einzuspeisen. Eine persönliche Betreuung der Petenten durch Ansprechpartner in der Verwaltung scheint ein wichtiger Faktor zu sein, der die Akzeptanz und Bewertung des Angebots durch die Nutzer positiv beeinflusst. So können auf diesem Weg auch übertriebene Erwartungen an das Petitionsverfahren relativiert und realistischere Einschätzungen zu den Erfolgsaussichten der Petition entwickelt werden. Dieser spezifische Aspekt sollte bei der Entwicklung von E-Petitionssystemen bedacht werden, die etwa aus Kostenüberlegungen heraus das Prozedere weitgehend automatisieren möchten.

Bei allen drei staatlich betriebenen Petitionsangeboten besteht der wichtigste prozedurale Unterschied zwischen E- und Papierpetition im vorgesehenen Zeitpunkt der Kontaktaufnahme mit der zuständigen Stelle: Während im herkömmlichen Papierverfahren üblicherweise zuerst Unterschriften gesammelt werden, die dann als Sammelpetition eingereicht und dem Adressaten übergeben werden, ist es beim internet-basierten Verfahren erforderlich, bereits vor der Mitzeichnungsphase mit der Verwaltung in Verbindung zu treten. Über die politische Wirkungsweise dieses im Vergleich zur Papierpetition deutlich früher einsetzenden prozeduralen „Filters“ ergaben sich indessen nur wenige Hinweise. Einerseits gibt es beim internetbasierten Verfahren frühzeitig die Chance, sich hinsichtlich des Petitionstextes und ggf. auch über taktische Fragen mehr oder weniger neutral beraten zu lassen. Andererseits ist nicht auszuschließen, dass das eigentliche Anliegen des Petenten im Zuge der Beratungen mit der Verwaltung verändert wird. Ob und in welchem Umfang diese Wirkungen tatsächlich eintreten können, müsste in weiteren Studien untersucht werden. Beim herkömmlichen Papierverfahren werden Regelverstöße und ungeschickte Formulierungen der Petitionstexte zumeist erst nach Abschluss der Unterschriftensammlung offenbar. Eine Ablehnung einer Papierpetition aus formalen Gründen dürfte hingegen politisch in dem Maße immer schwieriger werden, desto mehr Unterschriften gesammelt wurden.

3.3 Politische und institutionelle Wirkungen

Soweit Nutzungsstatistiken zu den Fallbeispielen vorliegen, ergaben sich keine Hinweise auf einen erheblichen Anstieg der Petenten- und Mitzeichnerzahlen durch die Einführung der internetbasierten Angebote. Da die E-Petitionsangebote in Schottland und in Norwegen in etwa zeitgleich mit dem allgemeinen Petitionswesen eingeführt wurden, können keine Aussagen über die durch das E-Petitionssystem ausgelösten Nutzungsveränderungen gemacht werden. Die Daten für Queensland zeigen jedoch, dass sich die Gesamtzahlen der Petitionen als auch der Mitzeichner durch die Einführung des internetbasierten Einreichungskanal im Vergleich zur Situation ohne E-Petitionsangebot nicht wesentlich verändert haben.

Eher ernüchternd sind auch die Erkenntnisse, die sich aus der Analyse der soziodemographischen Zusammensetzung der Nutzerpopulationen ergaben. Bei keinem der drei staatlichen Fälle wurden durch die Einführung des E-Petitionssystems signifikant andere bzw. bislang politisch inaktive Gesellschaftsgruppen zur Partizipation angeregt. Obwohl auch diese Daten mit Vorsicht zu interpretieren sind, handelt es sich bei den Nutzern des schottischen E-Petitioner und des E-Petitionsangebots des Parlaments von Queensland um Personen, die einen überdurchschnittlich hohen formalen Bildungsgrad aufweisen, überwiegend männlich sind und mittleren Alterskohorten angehören.

Während sich also bestimmte hochgesteckte Hoffnungen auf durch internetbasierte Petitionsangebote ausgelöste Partizipationsschübe nach heutigem Stand nicht erfüllt haben, ergab die Analyse zumindest auch keine Hinweise auf einen systematischen

Missbrauch der E-Petitionssysteme. Fälle, in denen beispielsweise professionelle Lobbygruppen oder gut organisierte Interessen sich der Möglichkeiten der E-Petitionen ermächtigt haben, wurden nicht beobachtet.

Werden die staatlichen E-Petitionssysteme mit den nicht-staatlich betriebenen Angeboten verglichen, sind deutliche Unterschiede mit Blick auf die jeweilige Verlässlichkeit und Rechtssicherheit auffällig. Während die staatlich betriebenen Petitionsangebote und ihre internetbasierten Varianten rechtlich verankert sind und damit aus Sicht des Bürgers bestimmte Nutzungsrechte und -ansprüche begründen, handelt es sich bei den übrigen Angeboten lediglich um privatrechtliche Beziehungen zwischen Anbieter und Nutzer.

Aus der Perspektive von Parlamenten und Regierungen ist angesichts der zahlreichen nicht-staatlichen E-Petitionsangebote oft die Frage formuliert worden, ob hieraus ein für die öffentlichen Institutionen und ihren internetbasierten Angeboten ein problematisches Konkurrenzverhältnis erwächst, welches die öffentliche Sichtbarkeit und Akzeptanz der staatlichen E-Petitionssysteme beeinträchtigt. Ein Alleinstellungsmerkmal der Parlamente und Regierungen, die Initiierung und Mitzeichnung von Petitionen im Internet anzubieten, existiert jedenfalls nicht. Allerdings bestehen große Chancen für die öffentlichen E-Petitionsangebote, sich positiv von den Privaten abzuheben: So sind die Mitgestaltungs- und Partizipationsmöglichkeiten bei den hier untersuchten staatlichen Angeboten durchweg reichhaltiger. Zudem können staatliche Angebote weitaus überzeugender auf ihre Neutralität und die Transparenz ihrer Prozesse verweisen. Und eng damit verbunden ist schließlich die hohe Rechtssicherheit der staatlichen Petitionsangebote. Lernen können die parlamentarischen E-Petitionsanbieter dennoch von Control Arms und den privaten Plattformen: Mit Blick auf die optische Gestaltung und die Nutzerfreundlichkeit haben die beiden Regionalparlamente und das norwegische E-Petitionssystem noch Nachholbedarf.

Literaturverzeichnis

- [LB08] Lindner, R.; Blümel, C.: Interneteneinsatz im Petitionswesen: Internationale Fallstudien zu E-Petitionssystemen. Gutachten im Rahmen des TA-Projekts „Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe“, Berlin (TAB-Hintergrundbericht in Vorbereitung) 2008.
- [Cc07] Carman, C.: Modelling Petitioner Engagement with the Scottish Parliament's Petitions System: Procedural Fairness and Participatory Democracy. Paper presented at the 2007 meeting of the Political Study Group of the Political Studies Association, Bristol 2007.
- [Ma00] Macintosh, A.: Electronic Petitions and the Scottish Parliament. Report for the Public Petitions Committee 12/03/2000. International Teledemocracy Centre, Glasgow 2000.
- [MMD01] Malina, A.; Macintosh, A.; Davenport, E.: E-Petitioner: A Monitoring and Evaluation Report. Report to the Joseph Rowntree Charitable Trust, March 2001.