

# GUTACHTEN

## Entwicklung und Perspektiven des Petitionswesens in Deutschland

Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages  
vorgelegt dem Büro für Technikfolgen-Abschätzung (TAB), Berlin

Renate Martinsen / Andreas Kühn  
unter Mitwirkung von Frauke Straatman

Duisburg 2008



# GUTACHTEN

## Entwicklung und Perspektiven des Petitionswesens in Deutschland

Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages  
vorgelegt dem Büro für Technikfolgen-Abschätzung (TAB), Berlin

Prof. Dr. Renate Martinsen  
Dr. Andreas Kühn  
unter Mitwirkung von Frauke Straatman

Institut für Politikwissenschaft  
Universität Duisburg-Essen  
Lotharstraße 65

Duisburg 2008



# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>7</b>
<b>Einleitung .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Historische Entwicklungsetappen des Petitionswesens .....</b>	<b>11</b>
1.1 Von der Supplikation zur modernen Petition .....	11
1.1.1 Die Supplikation im römischen Recht .....	11
1.1.2 Supplikationen im Mittelalter und in der Frühen Neuzeit .....	12
1.1.3 Gesuche im Allgemeinen Preußischen Landrecht .....	15
1.1.4 Petitionen nach 1848 .....	16
1.1.5 Kaiserreich, Weimarer Republik, Nationalsozialismus .....	17
1.2 Das Petitionswesen in der Bundesrepublik Deutschland .....	19
1.2.1 Die Installation des Petitionswesens als Grundrecht .....	19
1.2.2 Die Institution des Wehrbeauftragten seit 1956 .....	21
1.2.3 Von der individuellen Eingabe zum politischen Instrument: Petitionen von den späten 1960er bis in die 1980er Jahre .....	23
1.2.4 Die Erweiterung der Befugnisse des Petitionsausschusses nach Artikel 45c des Grundgesetzes im Jahr 1975 .....	25
1.2.5 Exkurs I: Das Eingaberecht in der DDR .....	26
1.2.6 Exkurs II: Das Petitionswesen beim europäischen Parlament .....	28
1.2.7 Das Petitionswesen nach der deutschen Wiedervereinigung .....	29
1.2.8 Aktuelle Entwicklungen im Petitionswesen .....	31
1.3 Resümee .....	32
<b>2 Rechtliche und institutionelle Verortung von Petitionen in Deutschland unter Berücksichtigung des europäischen Kontextes .....</b>	<b>35</b>
2.1 Petitionsrecht in Deutschland .....	35
2.1.1 Verfassungsrechtliche Grundlage .....	35
2.1.1.1 Grundrechtsträger .....	35
2.1.1.2 Petitionsgegenstand .....	36
2.1.1.3 Petitionsadressaten .....	37
2.1.1.3.1 „zuständige Stellen“ .....	37
2.1.1.3.2 Volksvertretung .....	37
2.1.1.4 Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	38

2.1.1.5	Inhalt, verfassungsrechtliche Zielsetzung und Grenzen des Petitionsrechts .	40
2.1.1.5.1	Petitionsrecht als Leistungsgrundrecht .....	40
2.1.1.5.2	Abwehrrechtlicher Gehalt von Art. 17 GG .....	41
2.1.1.5.3	Grenzen des Petitionsrechts .....	42
2.1.1.5.4	Rechtsschutz .....	44
2.1.2	Ausgestaltung des parlamentarischen Petitionswesens in Bund und Ländern .....	44
2.1.2.1	Petitionsbearbeitung durch parlamentarische Ausschüsse .....	45
2.1.2.1.1	Petitionsbearbeitung durch Petitionsausschüsse .....	45
2.1.2.1.2	Petitionsbearbeitung durch Petitions- und/oder Fachausschüsse .....	47
2.1.2.2	Einbindung von Bürgerbeauftragten in die Petitionsbearbeitung .....	47
2.1.2.2.1	Entwicklung des parlamentarischen Bürgerbeauftragtenwesens .....	47
2.1.2.2.2	Parlamentarische Bürgerbeauftragte in Deutschland .....	48
2.1.2.3	Bürgeranträge und Volksinitiativen als landesrechtliche Sonderform der Petition .....	49
2.1.3	Überblick über das administrative Petitionswesen .....	50
2.1.3.1	Unselbstständiges administratives Petitionswesen .....	50
2.1.3.2	Verselbstständigtes administratives Petitionswesen: exekutive Bürgerbeauftragte .....	51
2.1.3.3	Exkurs: Beschwerdewesen im privatwirtschaftlichen Bereich .....	51
2.2	Petitionsrecht im europäischen Kontext .....	51
2.3	Resümee .....	52
<b>3</b>	<b>Systematische Erfassung der politischen Funktionen von Petitionen ....</b>	<b>55</b>
3.1	Das Petitionswesen als Indikator des Politischen und als parlamentarischer Kontrollmechanismus .....	55
3.1.1	Das Petitionswesen als Indikator des Politischen .....	55
3.1.2	Das Petitionswesen als Element parlamentarischer Kontrolle .....	56
3.2	Petitionen in Abgrenzung zu plebiszitären Elementen der repräsentativen Demokratie .....	59
3.3	Das Petitionswesen und die Diskussion um die Bestellung von Ombudsleuten .....	61
3.4	Petitionen im Diskurs um deliberative Demokratiemodelle .....	63
3.5	Das Petitionswesen im Modell des kooperativen Staates .....	65
3.6	Resümee .....	66

<b>4</b>	<b>Die Ausdifferenzierung des Petitionswesens .....</b>	<b>69</b>
4.1	Von der Einzelpetition zum Politikum .....	69
4.1.1	Einzelpetitionen .....	69
4.1.2	Sammel-, Mehrfach- und Massenpetitionen .....	69
4.2	Petitionen im Spannungsfeld von Privatisierungsbestrebungen und Staatlichkeit .....	71
4.2.1	Die Ausdifferenzierung des Petitionswesens im Zuge der Privatisierung ehemals staatlicher Betriebe .....	71
4.2.2	Fallbeispiel: Die Schlichtungsstelle bei der Netzagentur .....	74
4.3	Ombudsleute im nichtstaatlichen Bereich .....	76
4.3.1	Der Ombudsmann im Bankwesen .....	76
4.3.2	Der Ombudsmann im privaten Versicherungswesen .....	78
4.3.3	Der Ombudsmann zur Korruptionsbekämpfung .....	80
4.3.4	Ombudsleute mit speziellen, zeitlich begrenzten Aufgaben .....	82
4.4	„Vermittlungsagenturen“ im Petitions- und Ombudsmannwesen .....	86
4.4.1	„Ombudsformate“ im Fernsehen .....	86
4.4.2	Das Internetportal „Direkt zur Kanzlerin“ .....	88
4.5	Resümee .....	90
<b>5</b>	<b>Die Nutzung von Petitionen: exemplarische Analysen zur sozio-strukturellen Seite der Petitionspraxis .....</b>	<b>93</b>
5.1	Nutzererfahrungen .....	93
5.1.1	Erfahrungen mit dem Petitionsverfahren .....	95
5.1.2	Die Schaffung von Öffentlichkeit im Zusammenhang mit Petitionsanliegen .....	96
5.1.3	Erfolg von Petitionen auf gesellschaftlicher, administrativer und politischer Ebene .....	98
5.1.4	Beurteilung des politischen Charakters des Petitionswesens .....	99
5.1.5	Wahl der Petition in Abgrenzung zu anderen Möglichkeiten .....	100
5.1.6	Unterstützende Maßnahmen .....	100
5.1.7	Wertung der Petition im Zusammenhang mit direktdemokratischen Verfahren .....	101
5.1.8	Wiederholte Petitionstätigkeit .....	102
5.1.9	Stellenwert des Internets im Zusammenhang mit Petitionen .....	102
5.1.10	Reformbedürftigkeit des Petitionswesens in der Bundesrepublik Deutschland .....	103

6		
5.2	Das Petitionswesen im Spannungsfeld von Öffentlichkeit und Populismus: Fallbeispiele .....	104
5.2.1	Petitionswesen und Öffentlichkeit: Die Kampagne „Deine Stimme gegen Armut“ .....	104
5.2.2	Die rechtspopulistische „Bürgerbewegung Pro Köln“: Missbrauch des Petitionsrechts? .....	107
5.3	Resümee .....	110
<b>6</b>	<b>Aktuelle Reformbestrebungen im Petitionswesen .....</b>	<b>111</b>
6.1	Etablierung eines Bürgerbeauftragten nach skandinavischem Vorbild? ....	111
6.2	Reformbestrebungen im Spannungsfeld Öffentlichkeit – Petitionswesen ..	115
6.3	Anpassung des Petitionswesens an die Bedürfnisse elektronischer Kommunikation .....	119
6.4	Weitere Diskussionen um Reformen im Petitionswesen .....	121
6.5	Resümee .....	124
<b>7</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>127</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>133</b>
	<b>Literatur .....</b>	<b>135</b>
	<b>Internetquellen .....</b>	<b>143</b>
	<b>Anhang .....</b>	<b>145</b>
	Übersicht über das Petitionswesen in Bund und Ländern .....	145
	Befragte Organisationen .....	151
	Fragebogen zur Erhebung von Nutzererfahrungen im deutschen Petitionswesen .....	153



## Zusammenfassung

Die historischen Wurzeln des Petitionswesens reichen bis in die Antike. Im Verlauf der historischen Epochen und insbesondere seit dem 18. Jahrhundert wandelte sich seine Funktion vom reinen Bittrecht zu einem Abwehrrecht gegenüber den Regierenden und der Verwaltung. Seit ihrer Gründung ist das Recht zur Petition unverzichtbarer Bestandteil des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. Ein der historischen Entwicklung ähnlicher Wandel lässt sich hier bezüglich seiner politischen Bedeutung feststellen. Vom ausschließlich individuell wahrgenommenen Recht avancierte das Petitionsrecht in Deutschland über die Jahrzehnte zu einem explizit politisch eingestuften Mittel des Protests und der Artikulation von Unzufriedenheit. Hierbei wirkte es als Katalysator von reziproken Lernprozessen zwischen Bevölkerung und Regierung. Aus dieser Perspektive lässt sich das Petitionswesen in den Diskursen um die partizipatorische Erweiterung der repräsentativen Demokratie verorten. Dieser historisch-politischen entspricht eine institutionell-strukturelle Ausdifferenzierung. Angesichts weit reichender Umstrukturierungen im Spannungsfeld von Staat und Wirtschaft, namentlich der Privatisierung ehemals staatlicher Betriebe, erfuhr das Petitionswesen massive Beeinträchtigungen. Eine Aufwertung hingegen kann im Hinblick auf die Entwicklungen im Bereich der Telekommunikation, insbesondere in Zusammenhang mit dem Siegeszug des Internets, konstatiert werden.

Gleichzeitig verdeutlichen verschiedene nichtstaatliche Ombudsinstitutionen die Relevanz des Eingabewesens in der Bundesrepublik Deutschland. Aufgrund dieser Erkenntnis werden auch aktuell mannigfaltige Diskussionen um die Reform und die zukünftige Ausrichtung des Petitionswesens geführt, welche verdeutlichen, dass trotz aller positiven Funktionen noch Leer- und Schwachstellen auszumachen sind. Die Entwicklungen im Bereich des elektronischen Petitionswesens schließlich haben ein Öffentlichkeitsdesiderat zutage gebracht, welches auf eine notwendige Rejustierung des Petitionswesens als Ort gesellschaftlicher Lern- und Kommunikationsprozesse verweist.

Anstelle eines Rufes nach mehr direkter Demokratie, wie er im Zusammenhang mit solchen Debatten häufig laut wird, wird hier für die Ausgestaltung des Petitionswesens zu einem Ort des Dialogs zwischen Regierenden und Bürgern plädiert. Aufbauend auf seiner in den letzten Dekaden vollzogenen Politisierung, auf den gesellschaftlich und ökonomisch bedingten Modifizierungen und auf den bereits angestoßenen Reformen könnte es so seinen Beitrag zum Projekt der Demokratie im 21. Jahrhundert leisten.



## Einleitung

„Der Herr selbst, weiß ich, ist gerecht, und wenn es mir nur gelingt, durch die, die ihn umringen, bis an seine Person zu kommen, so zweifle ich nicht: ich verschaffe mir Recht, und kehre fröhlich, noch ehe die Woche verstreicht, zu dir und meinen alten Geschäften zurück.“

So äußert sich der Kleist-Protagonist Michael Kohlhaas zum Petitionswesen seiner Zeit. Wie aber steht es aktuell um das in Artikel 17 des Grundgesetzes verbrieftete Recht eines Jeden, „sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden“? Wie hat sich das Recht zur Petition im Laufe der Jahrhunderte entwickelt, welche Veränderungen hat es durchgemacht und welche Ausdifferenzierungen fanden statt? Wo ist heute sein gesellschaftlicher Ort? Und schließlich: Wo steht das Petitionsrecht angesichts einer vielerorts konstatierten Distanz des Bürgers zum Staat und zur Politik (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2004)?

Das vorliegende Gutachten gliedert sich in sechs Teile, welche jeweils einzeln lesbar sein sollen. Aus diesem Grund werden spezifische Aspekte des Petitionswesens – so etwa Diskussionen um die Bestellung von Ombudsleuten – aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet. Die zentralen Ergebnisse werden am Ende jedes Kapitels noch einmal in knapper Form zusammengefasst.

Im ersten Teil werden die historischen Entwicklungsetappen des Petitionswesens von der Antike bis in die jüngste Gegenwart skizziert. Das zweite Kapitel beschäftigt sich mit der rechtlichen und institutionellen Verortung von Petitionen in Deutschland, wobei auch der europäische Kontext berücksichtigt wird. Hiernach werden die politischen Funktionen von Petitionen systematisch erfasst. Besonderes Augenmerk wurde auf die Indikator- beziehungsweise Kontrollfunktion von Petitionen gelegt. In einem zweiten Schritt wird die Stellung des Petitionswesens zu diversen Elementen direkter Demokratie analysiert. Schließlich wird die Einordnung des Petitionswesens in Diskurse um deliberative und kooperative Demokratiemodelle diskutiert. Im vierten Kapitel geht es um die interne beziehungsweise externe Ausdifferenzierung des Petitionswesens. Nach der Darstellung der verschiedenen Arten von Petitionen wird die Privatisierung ehemals staatlicher Betriebe und ihre Auswirkungen auf das Petitionswesen diskutiert, um dann verschiedene aktuelle Differenzierungsstränge, so etwa Ombudsleute im nichtstaatlichen Bereich, Petitionsagenturen im Internet oder „Ombudsformate“ in den Medien, speziell im Fernsehen, näher zu beleuchten. Die Basis des fünften Kapitels bilden diverse Interviews, welche mit Vertretern von Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) geführt und qualitativ ausgewertet wurden. Hier ging es speziell um Nutzererfahrungen im Petitionswesen. Dem Interviewteil hintan gestellt sind zwei Fallstudien, welche sich mit der Möglichkeit eines populistischen Missbrauchs des Petitionsrechts auseinandersetzen. Im sechsten Teil schließlich werden die aktuellen Reformbestrebungen im Petitionswesen dargestellt und diskutiert.

Folie für alle Kapitel waren folgende Leitfragen:

1. Hat eine Ausdifferenzierung des Petitionswesens stattgefunden und wenn ja, wie gestaltete und gestaltet sich diese Ausdifferenzierung?
2. Auf welche Weise kann das Petitionswesen reziproke Lernprozesse zwischen Regierenden und Regierten beflügeln?
3. Wie wirken die unter dem gehaltvollen Stichwort „Globalisierung“ sich vollziehenden Veränderungen im ökonomischen Bereich auf das Petitionswesen?
4. Welche Veränderungen bewirkte der technologische Quantensprung der letzten Dekade und welche Implikationen brachte er für das Petitionswesen mit sich?

Daneben bezweckt das vorliegende Gutachten die Einordnung des Petitionswesens in die aktuellen Demokratiedebatten. Hier geht es etwa um die viel zitierte Politik- oder Demokratiemüdigkeit: Kann das Petitionswesen, welches ja allzu häufig in die Nähe von direktdemokratischen Verfahren gerückt wird, hier Abhilfe schaffen? Ist ein verbessertes Petitionswesen im Stande, die genannten Probleme der Demokratie zu mindern und wenn ja, welche Reformen sind notwendig?

Das vorliegende Gutachten basiert auf der Auswertung der relevanten politikwissenschaftlichen, juristischen und historischen Literatur sowie auf dem einschlägigen Quellenmaterial, namentlich Drucksachen des Bundes und der Länder sowie den Plenarprotokollen des Bundestages. Um Aktualität zu gewährleisten war es unumgänglich, auch diverse Internetquellen heranzuziehen. Ergänzend wurden außerdem Interviews mit Experten und Betroffenen geführt.

# **1 Historische Entwicklungsetappen des Petitionswesens**

## **1.1 Von der Supplikation zur modernen Petition**

### **1.1.1 Die Supplikation im römischen Recht**

Das moderne Petitionswesen hat seine Wurzeln in der Antike. Cäsar, so die Überlieferung, sei während einer improvisierten Petentenanhörung, welche ihm von als Bittstellern auftretenden Verschwörern aufgenötigt worden sei, einem Attentat zum Opfer gefallen. Gleichwohl kannte das Römische Recht den Begriff der Petition nicht. Hier war die Rede von der Supplikation, einem Begriff mit religiösen Wurzeln, welcher sich von dem lateinischen Wort „supplicare“ ableitet. „Supplicare“ lässt sich mit „flehentlich bitten“, „vor jemandem auf die Knie fallen“ oder „sich demütigen“ übersetzen (vgl. Schick 1996: 11; Klasen 1991: 18). Vor dem Hintergrund der etymologischen Herkunft werden Besonderheiten dieses historischen Beispiels deutlich.

Das Recht zur Supplikation entwickelte sich aus dem Römischen Kaiserrecht: Der Kaiser fungierte als Statthalter mehrerer Provinzen und vereinigte alle magistratischen Kompetenzen in seiner Person. Seit der Zeit des Augustus um das Jahr 30 v. Chr. war er als so genannter „Jurisdiktionsmagistrat“ tätig und Kraft dieses Amtes keiner übergeordneten Gerichtsbarkeit unterstellt, was ihn ermächtigte, in erster Instanz Recht zu sprechen. Die Forschung ist sich uneins, ob aufgrund dieser umfangreichen Macht oder aus Opportunitäts-erwägungen – tatsächlich aber formte sich das Kaisergericht bis zur Regentschaft Neros im ersten Jahrhundert n. Chr. zu einem Appellationsgericht aus. Urteile von Magistraten und Statthaltern wurden mitunter in einer hohen Intensität angefochten, was dazu führte, dass die Anfechtung von Urteilen bestimmter Richter, zumeist solchen, die von den Statthaltern persönlich bestellt worden waren, durch Marc Aurel wieder verboten wurde (vgl. Ausbüt-  
tel 1998: 61f.).

Tatsächlich hatte die Appellation stärker den Charakter eines Widerspruchs vor Gericht als den einer Petition oder Supplikation. Erst Kaiser Konstantin verkündete im vierten nachchristlichen Jahrhundert öffentlich, dass für alle Bewohner des Reiches die Möglichkeit bestünde, sich an den Kaiser zu wenden, um sich über Ungerechtigkeiten seiner Richter und Hofbeamten zu beschweren. Diese Möglichkeit war allerdings durch faktische Widrigkeiten stark eingeschränkt: Es war für die Untertanen mit einem hohen Aufwand an Zeit und Geld verbunden, sich an den Kaiser zu wenden und zu ihm zu reisen, was in den allermeisten Fällen die Zahl der Bittsteller auf die Angehörigen der führenden sozialen Schichten, insbesondere des Senatorenstandes, beschränkte (vgl. ebd.: 62). Kumpf dagegen führt aus, dass das spätrömische Reich ein „institutionalisiertes und voll durchgebildetes Petitionswesen“ gekannt habe (Kumpf 1983: 35). So sei es von jeher üblich gewesen, dass Korporationen oder Privatpersonen sich schriftlich an den Kaiser wandten, um Entscheidungen in Streitsachen oder Gunstbezeugungen jedweder Art zu erwirken (zit. nach ebd.). Die Bearbeitung der Eingaben sei geschäftsmäßig in der kaiserlichen Kanzlei von statten gegangen und nach Maßgabe eines Petitionsrechtes behandelt worden, welches den petitionsberechtigten Personenkreis, zulässige Inhalte und Strafen für wahrheitswidrige Sachverhaltsangaben regelte (vgl. ebd.).

Schick zufolge bezeichnete „supplicatio“ zunächst alle Bitten und Eingaben von Privatpersonen an den Kaiser genauso wie bei ihm eingebrachte Klagen, über die er nach einem Verfahren entweder selbst entschied oder einen Richter mit der Entscheidung beauftragte. Außerdem bezeichnete die Supplikation die Bitte um gutachterliche Stellungnahme des Regenten. Eine solche Bitte konnte prinzipiell jeder Bürger an ihn richten. Der Kaiser antwortete mit einem schriftlichen Gutachten, welches bindende Wirkung für die Rechtsfindung des Gerichts hatte. Problematisch wirkte die Tatsache, dass der Kaiser durch dieses Verfahren den Großteil der Rechtspflege an sich zog, weshalb solcherlei Vorgehen auf Ausnahmefälle beschränkt wurde (vgl. Schick 1996: 12).

Das Geschilderte verdeutlicht die mangelnde Trennschärfe der Begriffe Supplikation, Petition und Appellation. J. A. Crook verdichtet diese Problematik auf drei zentrale Punkte: Erstens gebe es eine Menge Quellen, bei denen es selbst ihren Herausgebern schwer falle, zwischen „Petition“ und „gerichtlichem Plädoyer“ zu unterscheiden. Zweitens habe es während der Römischen Kaiserzeit Prozesse gegeben, welche vom Anwalt mit der Verlesung einer Petition seines Klienten eröffnet worden seien. Schließlich handele es sich bei zahlreichen nicht als solche gemeinten Eingaben aus der Antike streng genommen um Petitionen, etwa, wenn es um Steuerbescheide oder Erklärungen gegen Gewalt ging (Crook 1995: 113). Insgesamt, stellt Rupert Schick fest, lasse sich für die römische Zeit eine exakte Zuordnung der Supplikation als Instrument des Prozessrechts oder aber als Institution des unmittelbaren Zugangs zum Kaiser nicht treffen. Schick führt dies darauf zurück, dass die für westliche Demokratien konstitutive Trennung von Regierungsgewalt und Rechtsprechung nicht in absoluter Form gewährleistet war (vgl. Schick 1996: 12). Die frühe Form der Supplikationsbehandlung in der Römischen Kaiserzeit war maßgeblich für den Umgang mit Eingaben im Mittelalter, erfuhr in dieser geschichtlichen Periode allerdings auch Modifikationen und differenzierte sich weiter aus.

### **1.1.2 Supplikationen im Mittelalter und in der Frühen Neuzeit**

Im Mittelalter wurden Bittschriften sowohl an die päpstliche Kurie als auch an die weltlichen Herrscher gerichtet. Bresslau macht darauf aufmerksam, dass die Kanzleien der Päpste bezüglich des Supplikationswesens viele Einrichtungen der römischen Staatsbehörden übernommen hätten. Wurden im frühen Mittelalter die Bitten zumeist mündlich vorgetragen, so entwickelte sich etwa seit dem 9. Jahrhundert ein schriftlich fixiertes Petitionswesen. Im 13. Jahrhundert war dieses Eingabewesen durch eine Reihe von Vorschriften genau geregelt. Hatte etwa um die Wende vom 12. zum 13. Jahrhundert noch die Regel gegolten, dass die Petenten persönlich in Rom erscheinen und die Stadt nach Erledigung ihrer Anliegen wieder verlassen mussten, so hieß es knapp fünfzig Jahre später, dass die Einreichung und Vertretung von Petitionen allgemein gestattet war (vgl. Bresslau 1973: 3f.). Zur gleichen Zeit machte sich bereits eine Ausdifferenzierung des Eingabewesens in zwei verschiedene Arten von Suppliken bemerkbar: Auf der einen Seite standen solche, die eine einzelne Bitte einer Person oder Körperschaft enthielten; auf der anderen Seite standen so genannte „Supplikenrollen“, in denen mehrere Petitionen einer oder mehrerer Personen zusammengefasst waren. Die Zahl dieser Eingaben betrug mitunter hundert oder mehr

(vgl. ebd.: 5). Einschränkend ist anzumerken, dass zumindest die Möglichkeit der Einzelsupplik fast ausschließlich von höher gestellten Personen – Kaisern, Königen, Fürsten, seltener Erzbischöfen, Bischöfen, Äbten, Kapiteln, Konventen und Städten – in Anspruch genommen wurde. Dies mag in der stark formalisierten Form der Einzelsupplik begründet liegen, welche als formale Urkunde und schriftlich eingereicht werden musste (vgl. ebd.), was die in den allerweitesten Teilen lese- und schreibunkundige Bevölkerung von vornherein ausschloss. Dem Postulat der Formalisierung entsprach die Bearbeitungsweise: Die Petitionen wurden an einer feststehenden Einlieferungsstelle, der „Data communis“, eingereicht und dann Notaren übergeben, welche sie wiederum dem Papst an bestimmten Tagen vorlasen. Eingaben, die nicht in der „Data communis“ eingereicht wurden, durfte der Notar nicht entgegennehmen. Eine unmittelbare Aushändigung an den Notar war demnach nicht möglich. Im späten 13. und frühen 14. Jahrhundert wurde die Bearbeitung von Petitionen in Gnadensachen und der Vortrag beim Papst den Notaren abgenommen und auf die neu geschaffene Beamtenkategorie der Referendare übertragen (vgl. ebd.: 9f.). Über die tatsächliche Frequenz der Petitionen und über die Sozialstruktur der Bittsteller lassen sich ob der schlechten Quellenlage über das Gesagte hinaus keine verlässlichen Angaben machen. Ähnliches gilt für Supplikationen, welche bei den weltlichen Herrschern eingereicht wurden.

Integraler Bestandteil des mittelalterlichen Herrscherbildes war die Fürsorge für die Armen (vgl. Bosl 1964: 8f.). Dies wiederum implizierte, dass grundsätzlich jedem Untertan der Zugang zum König offen sein sollte. Im Gegensatz zum Petitionswesen beim Papst spricht die Überlieferung im Falle des Kaisers Maximilian (1493-1519) sogar davon, dass der Regent auf seinen Reisen einen Hofkanzlisten beschäftigte, welcher die mündlich vorgetragenen Bitten der Untertanen schriftlich fixierte und an die kaiserliche Hofkanzlei weitergab (vgl. Schick 1996: 13). Bereits seit dem 8. Jahrhundert enthalten etwa überlieferte Formularbücher Musterbeispiele für die Abfassung von Petitionen und auch in verschiedenen Lehrbüchern des Mittelalters lassen sich Anleitungen zum Verfassen von Supplikationen finden. Trotzdem, notiert Bresslau, seien die Fälle, in denen man sich auf schriftlichem Wege an den König wandte, in Deutschland die Ausnahme geblieben. Es habe der Natur der hier bestehenden Beziehungen zwischen dem Regenten und seinen Untertanen entsprochen, dass die Petitionen mündlich vorgetragen worden seien, weshalb es nie zu einer mit dem päpstlichen Hofe vergleichbaren Regelung des Petitionswesens gekommen sei (vgl. Bresslau 1973: 26). Eine gewisse Formalisierung des Verfahrens wurde erst im ausgehenden Mittelalter erkennbar, als Friedrich III. auf den Reichstagen dazu überging, schriftliche Bescheide an Supplikanten von eigens dafür eingesetzten Kommissionen erarbeiten und anfertigen zu lassen (vgl. Schick 1996: 13).

In der frühen Neuzeit war Würdiger zufolge das Petitionieren eine weit verbreitete Praxis. Niemandem sei es verboten gewesen, eine Petition einzureichen und das Recht hierzu sei unabhängig von der sozialen Stellung des Petenten gewesen. Das Petitionswesen erfuhr zu diesem Zeitpunkt eine weitere Ausdifferenzierung: Supplikationen konnten entweder an Personen in Machtpositionen oder aber deren näheres Umfeld gerichtet werden. Die meisten Supplikationen kamen aus der Bevölkerung und richteten sich an den jeweiligen Regenten oder an die Kirche. Das Supplizieren fand aber auch zwischen Gleichgestellten

statt, etwa in Form einer bürokratischen Konversation zwischen Herrschenden oder als diplomatischer Akt zwischen zwei Staaten. Gleiches galt für Geschäftspartner und war sogar innerhalb einer Familie nicht selten (vgl. Würzler 2001: 16). Einschränkend ist anzumerken, dass Supplikationen, welche dem Fürsten dargelegt wurden, zumeist in Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren standen. Sie waren häufig die letzte Möglichkeit, außerhalb des ordentlichen Rechtsweges Vorteile für die eigene Person zu erwirken. Dies galt besonders dann, wenn bereits ein rechtskräftiges Urteil vorlag. Aus diesem Grunde war mit der Supplikation in zahlreichen Fällen die Erwartung einer Gunstbezeugung oder eines Gnadenerweises verbunden (vgl. Schick 1996: 13). Für die spätere Entwicklung bedeutsamer als solche juristischen Supplikationen waren die Supplikationen, die sich im 16. Jahrhundert an den ständischen Reichstag wandten. Dieser richtete nämlich während der Sitzungsperiode einen Supplikationsausschuss ein, welcher sich ausschließlich mit Bitten und Beschwerden befasste. Neu war, dass die Supplikanten sich nicht mehr nur an den Kaiser, sondern auch an die im Reichstag versammelten Stände oder aber an beide Seiten zugleich wenden konnten. Auch in diesem Zusammenhang ist aber einschränkend anzumerken, dass es sich bei den Supplikationen inhaltlich zumeist um Interessenstreitigkeiten der im Reichstag versammelten Stände untereinander oder mit dem Landesherrn handelte. In solchen Fällen ging es etwa um Grenzstreitigkeiten oder die Höhe und Verwendung von Steuern. Einzelpetitionen hingegen wurden nur dann im Reichstag behandelt, wenn die Stände bereit waren, sie zu vertreten (vgl. Schick 1996:14).

Erst im 17. Jahrhundert wurde durch die Herausbildung des fürstlichen Absolutismus in den deutschen Teilstaaten und eine damit einhergehende Entmachtung der Stände das alte so genannte „Gravaminarrecht“ mehr und mehr unmittelbar gegenüber den Untertanen praktiziert. Bei den Eingaben dieser Zeitperiode handelte es sich vorwiegend um so genannte „Immediatgesuche“, welche von Privatpersonen unter Umgehung der Behörden unmittelbar an den König gerichtet wurden. Folglich konnten sie keine Beschwerde über Behördenunrecht enthalten. Der Monarch konnte solche Fälle an sich ziehen und entscheiden und tat dies auch häufig. Die Inhalte dieser Eingaben waren weit gefächert: Es ging um die Verleihung von Titeln und Ämtern, Erhebungen in den Adelsstand, Aufnahmen in und Entlassungen aus der Armee oder die Gewährung von Pensionen. Gemäß dieser breit gefächerten Themenbereiche wuchs die Zahl der Supplikationen im 18. Jahrhundert derart an, dass die Regenten sich genötigt sahen, das Supplizieren durch Verbote, welche allerdings selten ernst genommen wurden, einzudämmen (vgl. Schick 1996: 14f.). So drohten etwa Ernst August Herzog von Sachsen im Jahr 1737 sowie Kaiser Friedrich Wilhelm I. 1739 ihren Untertanen an, sie einzukerkern oder aufzuhängen, sollten diese sie mit Petitionen belästigen. Das Gegenteil wurde nur wenige Jahre später von Friedrich II. von Preußen praktiziert: Dieser gestattete im Jahr 1744 erstmals, dass Jedermann seine Bitten und Beschwerden eigenhändig vorbringen und sich einer intensiven Behandlung seiner Eingabe sicher sein könne (vgl. Lüth 1999: 81).



### 1.1.3 Gesuche im Allgemeinen Preußischen Landrecht

Im Jahr 1794 trat das „Allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten“ (ALR) in Kraft. Laut Paragraph 156 dieses Gesetzeswerks stand es von nun an jedem frei, „seine Zweifel, Einwendungen und Bedenklichkeiten gegen Gesetze und andere Anordnungen im Staate, sowie überhaupt seine Bemerkungen und Vorschläge über Mängel und Verbesserungen“ dem Regenten oder seinen Regierungsstellen vorzutragen (vgl. Kumpf 1983: 51). Ludewig sieht im ALR den endgültigen Durchbruch von der Supplikation zur Petition: Es habe Vortrag, Anhörung und Bearbeitung des Anliegens des Untertanen zu seinem verbrieften Recht gemacht und die Behörden sowie den Souverän selbst hierzu verpflichtet. Der Begriff Petition habe sich nun endgültig eingebürgert (vgl. Ludewig 1999: 27). Schick interpretiert den Paragraphen 156 des ALR gar als Urkeim der politischen Petition: Mit der Vorschrift sei diese erst geboren worden, da sie ihrem Wesen nach nicht individuelle, sondern allgemeine Interessen des Gemeinwesens zum Gegenstand gehabt habe. Das Vorbringen privater Anliegen habe sie schlicht nicht geregelt (vgl. Schick 1996: 17).

Tatsächlich hatte bereits vor der endgültigen Installation des ALR das Supplikenwesen einen Wandel erfahren. Vom Charakter einer fast ausschließlich ständischen „Mitregierung“ (zit. nach Kumpf 1983: 50) differenzierte es sich in der Neuzeit zum Indikator des Politischen aus, eine Funktion, die der modernen Ausprägung als „Notrufsäule des Bürgers“ (Neumaier 1987) schon recht nahe kommt. Das Supplikenwesen habe die Aufgabe gehabt, über die Stimmung im Land zu informieren, Institutionenkritik zu üben und politische Innovationen anzuregen. Dem Monarchen sei es als Volksrecht ans Herz gelegt worden; die Entgegennahme und Berücksichtigung der Suppliken wurden in diesem Zusammenhang nicht als Gnade des Herrschers, sondern als seine Pflicht verstanden. Das Verhältnis zwischen dem Regenten und den Petenten war ein gleichsam symbiotisches: Das Petitionsrecht erleichterte es dem Herrscher, seine Regierung „berühmt, glücklich, wohlätig und dauerhaft zu machen“ (zit. nach Kumpf 1983: 50), da er sich jederzeit über die Zustände im Lande sowie die öffentliche Meinung informieren konnte (vgl. Kumpf: ebd.). Trotzdem widerspricht Kumpf der Einschätzung, es habe sich um ein politisches Petitionsrecht gehandelt. Von einem solchen könne im modernen Sinne nicht die Rede sein, da der Faktor „Öffentlichkeit“, welcher gerade im Bereich des politischen Petitionierens von erhöhter Bedeutung ist, nicht gegeben war. Genau an dieser Stelle nämlich erreichte das im ALR geregelte Petitionswesen seine Grenze. Kritik, sofern sie öffentlich vorgetragen wurde, nahmen die preußischen Könige als potentiell bedrohlich wahr, weshalb sie das Petitionsrecht einschränkten: „Frecher und unehrerbietiger Tadel“ war strafbar; der Druck und die Verbreitung auch zulässiger eingereichter Petitionen, in denen Kritik an öffentlichen Zuständen geübt wurde, fiel der Zensur zum Opfer (vgl. Kumpf 1983: 52). Erst mit der revolutionären Bewegung von 1848 erlebte die Petition in Deutschland auf breitester Front eine Renaissance als politisches Artikulations- und Agitationsmittel (vgl. Kumpf 1983: 81).

#### 1.1.4 Petitionen nach 1848

Zwar kann die revolutionäre Bewegung, welche sich in den deutschen Staaten 1848/1849 Bahn brach, als in vielerlei Hinsicht gescheitert betrachtet werden; mit der dauerhaften Durchsetzung des freien, politischen Petitionsrechts errang sie dennoch einen Etappensieg (vgl. Kumpf 1999: 29).

Basierend auf der Ausdifferenzierung des Petitionsrechtes im Kontext des ALR wurde die Petition zu einem Medium, an dessen Gebrauch sich das bürgerliche Streben nach Teilhabe an der staatlichen Willensbildung ablesen lässt. Kumpf zufolge dienten Petitionen geradezu als Surrogat für die noch nicht eingeführten Volksrepräsentationen (ebd.). Ermangelte das ALR noch des öffentlichen Charakters der Petitionen, so rückte dieser nun in das Zentrum des Petitionswesens. Man beriet Petitionen in öffentlichen Versammlungen, ließ sie im Land zwecks Sammlung von Unterschriften zirkulieren und machte sie zum Gegenstand von Presseberichten. Aus diesem Grunde wurde das Petitionsrecht in den Staaten des Deutschen Bundes in den Jahren ab 1819 und ab 1831 abermals eingeschränkt. Als dann im Jahr 1848 die politische Unruhe immer breiter spürbar wurde, äußerte sich dies auch in der Durchbrechung solcher Restriktionen. Das Petitionieren an staatliche oder kommunale Autoritäten war der Hauptindikator für die sich radikalierende Situation (vgl. ebd.; vgl. Reinicke 1998: 101). Würtenberger/Mühlke deuten diese Hinwendung zur Öffentlichkeit als konstituierendes Element der weitreichenden Zäsur des Jahres 1848 (vgl. Würtenberger/Mühlke 1998: 293). Petitionen waren ein wichtiges Element der Revolution von 1848. So erhielt die Frankfurter Nationalversammlung rund 17.000 Petitionen von mehr als drei Millionen Personen (Best 1980: 127)<sup>1</sup>. Die Eingaben tangierten einerseits ökonomische Fragen, etwa bezüglich einer Liberalisierung der Wirtschaft, der fortschreitenden Industrialisierung oder der Problematik von Schutzzöllen. Solche Petitionen indizierten in erster Linie spezifische Gruppeninteressen; die Petenten waren hauptsächlich Handwerker, Kaufleute, Unternehmer und einfache Arbeiter, welche auf den ökonomischen und sozialen Wandel reagierten. Andererseits wurde in zahlreichen Eingaben nach der Verfassung, der Liberalisierung des politischen Systems, dem Erziehungswesen und der Trennung von Staat und Kirche gefragt. Eine dritte Gruppe von Petitionen richtete sich an die Regenten und Verwaltungseinrichtungen der verschiedenen deutschen Staaten und beinhaltete hauptsächlich regionale Fragen, aber auch die Forderung nach Übernahme nationaler Ideen auf Landesebene (vgl. Lipp/Krempel 2001: 151). In der Folge wurden vielerorts Landesverfassungen installiert, welche fast alle Regelungen des Petitionsrechtes enthielten. Schließlich wurde das Petitionsrecht auch in das Vertragswerk der Frankfurter Paulskirchenverfassung integriert. Von nun an hatte jeder Deutsche das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden an die Behörden, an die Volksvertretungen und an den Reichstag zu wenden. Er konnte dies als Einzelperson oder aber in Gemeinschaft mit anderen tun. Lediglich für Angehörige des Heers und der Kriegsflotte waren Einschränkungen vorgesehen (vgl. Schick 1996: 18).

Sozialpsychologisch betrachtet sind die politischen Petitionen aus dem Frühjahr 1848 als ambivalent einzuschätzen: Sie waren nicht nur Indikator der politischen Erregung der Be-

---

1 Kumpf spricht gar von 24.000 bis 26.000 Petitionen (vgl. Kumpf 1983: 146f.)

völkerung, sondern dienten gleichsam als deren „Überdruckventil“. Die Herrschenden in Staat und Gesellschaft machten sich die Kenntnis dieses Umstands zu Nutzen und verwerteten sie mitunter gezielt im Sinne einer Entfundamentalisierung (vgl. hierzu Martinsen 2006: 73) der Revolutionäre. Dies bedeutete, dass man gezielt nicht zur Stigmatisierung von Petitionsaktionen als „ungesetzliches Treiben“ griff, sondern vielmehr versuchte, die Erregung zu sedieren, indem etwa Magistrate oder Stadtversammlungen ihrerseits Petitionen einreichten, um durch Einbindung Entschärfung zu bewirken (vgl. Kumpf 1983: 86). So beschloss etwa der Kölner Gemeinderat „als das beste Mittel, die Aufregung zu beschwichtigen, sofort in Beratung zu ziehen, welche Petition sofort geeigneten Ortes gemacht werden mögen“ (zit. nach ebd.). Dessen ungeachtet spielte das ungehinderte Petitionsrecht in den Jahren 1848/49 eine immanent wichtige Rolle für Struktur und Verlauf des öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesses. Gegenüber den neu entstandenen parlamentarischen Gremien nutzte man Petitionen als Mittel der Mitsprache des Volkes bei den Verhandlungen und Entscheidungen der Volksvertreter. Das Petitionsrecht avancierte für die Bevölkerung somit zu einer wichtigen Ergänzung des Wahlrechts. Kumpf zufolge geriet das Petitionswesen gar zu einer „permanente[n] Volksabstimmung über die in den Parlamenten beratenen Fragen“ (Kumpf 1999: 30).

Die konkrete Ausformung des Petitionswesens stellte sich wie folgt dar: Die bei der Nationalversammlung eingehenden Petitionen wurden in deren Sekretariat zuerst in ein Register eingetragen und dann dem Plenum zur weiteren Veranlassung vorgelegt. Von hier aus überwies man sie den zuständigen Ausschüssen zur weiteren Bearbeitung. Am 25. Mai 1848 schließlich wurde ein „Ausschuss für die Priorität der Anträge und Petitionen“ eingerichtet, dem allerdings nur ein Siebtel der Petitionen zuging. Anders etwa der Verfassungsausschuss, an den zwei Fünftel, und der Wirtschaftsausschuss, an den ein Fünftel aller Petitionen gerichtet wurden (vgl. Kumpf 1999: 30f.). Der Petitionsausschuss hatte die Pflicht, dem Plenum über die eingegangenen Petitionen zu berichten, was abermals den hohen Stellenwert dieser parlamentarischen Funktion verdeutlicht, welcher seinen Niederschlag auch in Paragraph 48 der Geschäftsordnung fand. Nach dieser Vorschrift hatte die Berichterstattung an einem festgelegten Tag einmal in der Woche zu erfolgen. Erst nach der kompletten Erledigung der Berichte ging man zur Tagesordnung über. Schick zufolge ist eine derart weitgehende Regelung bisher ohne Nachfolger geblieben (vgl. Schick 1996: 18).

### **1.1.5 Kaiserreich, Weimarer Republik, Nationalsozialismus**

Das Petitionswesen im deutschen Kaiserreich nach 1871 bedeutete im Vergleich zur de facto nie in kraft getretenen Paulskirchenverfassung einen Rückschritt. Die Reichsverfassung von 1871 sprach dem Petenten kein eindeutiges Recht zu, sondern verwies in Artikel 23 auf das parlamentarische Petitionsüberweisungsrecht (vgl. Schick 1996: 18): „Der Reichstag hat das Recht, innerhalb seiner Kompetenz des Reichs Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrate resp. Reichskanzler zu überweisen“ (zit. nach ebd.). Die Reichsverfassung von 1871 bedeutete generell einen verfassungsgeschichtlichen Rückschritt, indem sie an die ständestaatliche Tradition anknüpfte und auf die Formulierung eines Grundrechtekatalogs verzichtete. Dementsprechend stand das Recht, dem

Monarchen Bitten und Beschwerden zuzuleiten, allein dem Reichstag, nicht dem einzelnen Untertanen zu. Trotzdem wurde das Recht des Bürgers, sich mit Petitionen an den Reichstag zu wenden, auch im Kaiserreich nicht bestritten. Tatsächlich, so die Meinung Schicks, seien eingereichte Petitionen mit größter Sorgfalt bearbeitet worden (vgl. ebd. 19f.). Eine Besonderheit des Petitionswesens im deutschen Kaiserreich ist die Tatsache, dass die neu geschaffenen Gewerkschaften – insbesondere im Bergbau – die Möglichkeit der Petition für sich entdeckten und in ihre politisch-soziale Arbeit integrierten (vgl. Tenfelde/Trischler 1986; vgl. Reichard 1991).

Erst die Weimarer Verfassung sicherte mit dem Paragraphen 126 die individualrechtliche Seite des Petitionsrechtes ab (vgl. ebd.: 20). Hier hieß es: „Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten und Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von einzelnen als auch von mehreren gemeinsam ausgeübt werden“ (zit. nach ebd.: 20).

Mit der Machtübernahme durch die NSDAP im Jahr 1933 wurde das Petitionsrecht faktisch abgeschafft. Hatte es in der Weimarer Verfassung noch den Rang eines Grundrechtes, so war es nunmehr unvereinbar mit den Gleichschaltungszielen des nationalsozialistischen Apparates. Die Autonomie des Einzelnen wurde zugunsten seiner Verpflichtung auf die nationalsozialistische Volksgemeinschaft nahezu vollkommen eingeschränkt. Praktisch bestand kein Bedarf an einem wie auch immer gearteten Petitionsrecht, da nach der Definition der Machthaber ohnehin alle staatlichen Eingriffe und Tätigkeiten der Gemeinschaft dienten. Trotzdem beriet der Reichstag auf seiner 1. Sitzung am 12. Dezember 1933 die Verfahrensweise zur Behandlung von Petitionen. Zwar gab es theoretisch nach wie vor ein Eingaberecht, doch wurde auf Vorschlag der NSDAP-Fraktion festgelegt, dass diese allein ermächtigt wurde, die beim Reichstag eingehenden Petitionen den zuständigen Ministerien zur Prüfung und Behandlung zu überweisen. Darüber hinaus hatte im Zuge der Gleichschaltung die NSDAP die absolute Kontrolle über die staatlichen Organe und Einrichtungen, eine Tatsache, die eine unabhängige Behandlung von Petitionen ad absurdum führte (vgl. Schick 1996: ebd.). Im Gegenteil konnte es mitunter gefährlich werden, eine Eingabe einzureichen: Den Petenten drohte gerichtliche Verfolgung nachdem diverse NS-Juristen vorgeschlagen hatten, hartnäckige Beschwerdeführer als Querulanten anzuprangern (vgl. Lüth 1999: 81). Aus diesem Grunde sollte eine so genannte „Quenglerliste“ eingeführt werden. Andere NS-Juristen forderten gar, Petenten, die auch nach Ausschöpfung des ohnehin nicht vorhandenen Rechtsweges nicht auf Eingaben verzichteten, strafrechtlich zu verfolgen. Tatsächlich seien „hartnäckige Quengler“ bisweilen sogar in „Schutzhaft“ genommen worden (vgl. Schick 1996: 21).

Hilf- und hoffnungslos erscheint der Versuch zahlreicher jüdischer Bürger, die gegen sie gerichteten Maßnahmen des NS-Staates abzuschwächen. Trotzdem waren, so Hilberg, schriftliche und mündliche Eingaben das gängigste Mittel bei der Verfolgung dieses Zieles: Indem sie an ihre Unterdrücker appellierten, hätten die Juden versucht, die Auseinandersetzung von einer physischen auf eine intellektuelle und moralische Ebene zu verlegen (vgl. Hilberg 1999: 38). Aus der Flut von Petitionen wurden nur die allerwenigsten bewil-

ligt, doch war dies wiederum Ansporn für die Verfolgten, weitere Eingaben zu verfassen (vgl. ebd.: 40).

Erst nach dem Zusammenbruch des NS-Staates und der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde mit der Installation des Grundgesetzes – auch aufgrund der Erfahrungen in der nationalsozialistischen Diktatur (vgl. Albertz 1999: 42) – das Petitionsrecht abermals in den Rang eines Grundrechtes erhoben.

## **1.2 Das Petitionswesen in der Bundesrepublik Deutschland**

### **1.2.1 Die Installation des Petitionswesens als Grundrecht**

Für den Parlamentarischen Rat war es angesichts der Erfahrungen mit der NS-Diktatur, notiert Luise Albertz, die erste Vorsitzende des Ausschusses für Petitionen, eine Selbstverständlichkeit, das Grundrecht der Petition im Grundgesetz zu reinstallieren. Dies geschah durch Artikel 17 des Grundgesetzes, welcher besagt, dass jedermann das Recht hat, „sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen und die Volksvertretung zu wenden“. Hieraus folgt, dass alle an den Deutschen Bundestag gerichteten Petitionen auch ihre Rechtsgrundlage in diesem Artikel haben. Das Petitionsrecht war seit seiner Wiedereinführung zwingendes Recht, welches im Interesse des Einzelnen erlassen worden war. Für die Eingaben schreibt Artikel 17 allerdings die Schriftform vor; außerdem dürfen Petitionen nicht anonym sein und die eigenhändige Unterschrift des Petenten ist erforderlich (vgl. Albertz 1999: 43). Die Behandlung von Petitionen wurde in den Paragraphen 112 und 113 der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt. Danach war der Bundestag grundsätzlich verpflichtet, Petitionen entgegenzunehmen, zu behandeln und zu erledigen. Zudem bestimmten die genannten Paragraphen, dass dem Petenten Bescheid über die Erledigung seiner Petition zu geben ist und er einen Anspruch auf sachliche Prüfung sowie Beantwortung seiner Eingabe habe. Dies bedeutete konkret, dass nicht nur eine Eingangsbestätigung, sondern auch Auskunft über die Art der Erledigung zu geben war (vgl. ebd.).

Obschon die Wiedereinführung des Petitionsrechtes von Exponenten wie etwa Albertz euphorisch gefeiert wurde, scheint es in den frühen Jahren der Bundesrepublik ein Schattendasein geführt zu haben. So war die Tätigkeit im Petitionsausschuss bis weit über diese frühe Phase hinaus in den Reihen der Abgeordneten eher unbeliebt, was dazu führte, dass in vielen Fällen Parlamentsneulinge hierher entsandt wurden (vgl. Ismayr 2000: 382; vgl. Apel 1971: 23). Orgaß formulierte dies noch 1969 folgendermaßen:

„In der feingestuften Werteskala der vielen Ausschüsse hat dieser Petitionsausschuss wenig Geltung. Er erscheint nicht als eine Arena, in der sich der Abgeordnete – für jedermann sichtbar – Verdienste erwerben kann. Man sieht ihn zwar als notwendig an – ergibt er sich doch zwingend aus der Verfassung selbst –, jedoch wird seine Arbeit als ein zwar mühevolleres, aber im wesentlichen mit Kleinkram behaftetes und darum wenig ernsthaftes politisch-parlamentarisches Betätigungsfeld angesehen. Ja, gibt es nicht viele ehrenwerte Abgeordnete, die in dem Petitionsausschuss so etwas wie eine karita-

tive Lazarettssituation sehen, ein geradezu ideales Betätigungsfeld hochherziger Damen des Parlaments, die sich hier mit liebevollem Herzen und mütterlichem Instinkt all derer annehmen können, die sich aus irgendwelchen Gründen in den Maschen des Gesetzes verstrickten? Und ist es nicht gar ein Ort, wohin man zu Beginn einer Legislaturperiode liebend gern die parlamentarischen ‚Frischlinge‘ steckt – die man gar nicht gerufen hat –, damit sie beschäftigt sind und sich die Hörner abstoßen können? Aber nicht Wohlfahrtsinstitut, sondern Kontrollorgan und Seismograph des Parlaments zu sein sind seine Aufgaben.“ (Orgaß 1969: 255f.)

Diese süffisant formulierten Zeilen verdeutlichen exemplarisch die parlamentarische Sicht auf den Petitionsausschuss und die Einschätzung des Petitionswesens als „lästige Pflicht“. Folgerichtig stellte das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1953 klar, dass es sich beim Petitionsrecht nach Artikel 17 keinesfalls um ein lediglich papiernes Registraturgrundrecht handele, sondern dem Einsender ein Recht auf sachliche Prüfung und schriftliche Verabschiedung bezüglich der Art der Erledigung gewährt sei. Es stellte den Deutschen Bundestag als wichtigstes Verfassungsorgan vor die Aufgabe, dieser Pflicht nachzukommen und das vom Bürger in das Parlament gesetzte Vertrauen nicht zu enttäuschen. Tatsächlich war es in den ersten Jahren der Bundesrepublik häufiger vorgekommen, dass die Stellungnahmen der Regierung dem Petenten ohne wesentlichen Zusatz durch das Parlament übersandt wurden. Außerdem fehlten dem Parlament praktische Möglichkeiten einer eigenen Sachaufklärung mit erzwingbaren Rechten gegenüber der Regierung. Das Bundesverfassungsgericht trug mit seinem Urteil dem sich entwickelnden Staatsbewusstsein der Petenten Rechnung und wertete so das Petitionswesen auf (vgl. Schick 1996: 28). Trotzdem kann das Petitionswesen der frühen Bundesrepublik kaum als politisch bezeichnet werden. Es trat im Gegenteil weit hinter die Funktion zurück, die es etwa im Zusammenhang mit der revolutionären Bewegung der Jahre 1848/49 gehabt hatte. Der Petent der späten 1940er und frühen 1950er Jahre formulierte ausschließlich Eingaben, die den eigenen Bereich betrafen. Massenpetitionen wurden hingegen in den ersten beiden Wahlperioden nicht eingereicht (vgl. Würtenberger 1987: 384). Den Ausschüssen des Deutschen Bundestages wurden beispielsweise in der Zeit von September 1949 bis zum 1. März 1951 15.500 Petitionen vorgelegt. Es handelte sich um Eingaben aus allen Schichten der Bevölkerung. So wandten sich etwa Ostvertriebene und Fliegergeschädigte an die Bundesregierung, um einen Lastenausgleich zu erwirken. Kriegsoffer und Schwerbeschädigte äußerten ihren Wunsch, wieder in Arbeitsverhältnisse zu kommen, und Studenten beschwerten sich über Schwierigkeiten, ihr Studium weiterzuführen (vgl. Albertz 1999: 45f.).

Neben den Folgepflichten des Deutschen Bundestages, welche sich aus Artikel 17 des Grundgesetzes ergeben, kreiste die Diskussion schon früh um die Schaffung eines Ombudsmannes nach skandinavischem Vorbild (vgl. Hansen 1972: 29). Ein Ombudsmann ist ein Amtsträger, welcher im Auftrag des Parlaments, jedoch in weitgehend unabhängiger Stellung, als Hüter der Rechte des Bürgers die Verwaltung kontrolliert und im Namen des Parlaments aus eigener Initiative oder auf die Beschwerde eines Bürgers hin aktiv wird (vgl. Wild 1970: 7). Vor allem im Zusammenhang mit zeitgenössischen Diskursen um die Schaffung einer vierten Gewalt, welche neben Legislative, Judikative und Exekutive geschaffen werden sollte, schien die Installation eines Ombudsmannsystems auf Bundesebe-

ne nahe zu liegen (vgl. Bauer 1964: 3f.). Die Debatte setzte sich bis in die späten 1960er Jahre fort. Nachdem sich aber die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft sowie die Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente im Jahr 1968 gegen das Ombudsmannsystem und für die Stärkung der Petitionsausschüsse ausgesprochen hatten, kam auch die Enquetekommission für Fragen der Verfassungsreform in ihrem Zwischenbericht vom September 1972 zu der Auffassung, dass statt der Ombudsmannlösung eine Verbesserung der Informationsrechte für die parlamentarischen Petitionsausschüsse anzustreben sei (vgl. Schick 1996: 28). Lediglich in Rheinland-Pfalz wurde im Jahr 1974 das mit dem Ombudsmannsystem vergleichbare Amt des Bürgerbeauftragten eingeführt (vgl. Glauben 1991; vgl. Kempf/Uppendahl 1986). Die Befugnisse des rheinland-pfälzischen Petitionsausschusses kann dieser allerdings nicht beeinträchtigen. Er ist keine verfassungsrechtliche Einrichtung, sondern ein von der Exekutive unabhängiges parlamentarisches Hilfsorgan, kann allerdings als „ständiger Beauftragter des Petitionsausschusses“ die Landesregierung, alle Landesbehörden sowie Körperschaften, Stiftungen und Anstalten um Unterstützung bei der Prüfung einer Petition ersuchen. Zwar sollen ihm mündliche und schriftliche Auskünfte erteilt werden, doch besteht keine rechtliche Verpflichtung der Verwaltung, dem zu entsprechen. Im Fall der Weigerung obliegt die Entscheidung dem Petitionsausschuss (vgl. Glauben 1991: 229f.). Das Nebeneinander von Ombudsmann und Petitionsausschuss in Rheinland-Pfalz ist einzigartig (vgl. ebd.: 229). Abgesehen von dieser Institution auf Länderebene und einigen Sonderfällen ist die Bundesrepublik Deutschland die einzige große westliche Industrienation, die die Form einer parlamentarischen Kontrolle durch Ombudsleute nicht kennt (vgl. Kempf/Mille 1992: 30). Die bekannteste Ausnahme ist der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, dessen Amt im Jahr 1956 geschaffen wurde.

### **1.2.2 Die Institution des Wehrbeauftragten seit 1956**

Die Schaffung der Institution des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages war ein politisches Nebenprodukt der Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland, welche die Bundesregierung unter Konrad Adenauer vor dem Hintergrund der weltpolitischen Lage, insbesondere des Korea-Krieges der Jahre 1950 bis 1953 und des sich verschärfenden Kalten Krieges, betrieb (vgl. Oertel 1979: 11; vgl. ausführlich Schlaffer 2006). Gegen diese Pläne der Wiederbewaffnung formierte sich ein innergesellschaftlicher Druck von verschiedenen Seiten (vgl. Dietzfelbinger 1984). Neben Bedenken allgemeiner Art war angesichts der in der Weimarer Republik und im NS-Staat gemachten Erfahrungen die Besorgnis groß, mit der Bundeswehr einen neuen, unkontrollierbaren Machtfaktor im Innern zu schaffen. Im Kontext der Schaffung der neuen Wehrverfassung durch den Bundestag in den Jahren 1954 bis 1956 war es das erklärte Ziel, die notwendigen Kontrollmechanismen zu schaffen, um möglichen militärischen Eigendynamiken entgegenzusteuern. Dieses Postulat sollte durch einen Ausbau der parlamentarischen Kontrolle und eine Grundrechtsbindung militärischer Kommandogewalt sichergestellt werden (vgl. Oertel 1979: 13). Neben dem unbedingten Primat der Politik, d. h. der Vermeidung jeglicher Sonderstellung der Streitkräfte bei gleichzeitigem Vorrang der Politik, der Anwendung der allgemeinen Kontrollrechte (vgl. hierzu Hartenstein 1977: 38-41), der Wehretatkontrolle sowie der Schaf-

fung des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages, war der Wehrbeauftragte ein Element dieser parlamentarischen Kontrolle (vgl. ebd.: 24-64).

Der Tätigkeitsbereich des Wehrbeauftragten wurde durch ein Gesetz vom 26. Juni 1957 geregelt, die Voraussetzungen für sein Tätigwerden und die ihm übertragenen Befugnisse werden in den Vorschriften der Paragraphen 1 bis 3 des Wehrbeauftragten-Gesetzes definiert. Der Wehrbeauftragte erhält auf vielfältige Weise Kenntnis über Grundrechtsverletzungen und Probleme der Inneren Führung, wozu auch Personal- und Fürsorgeangelegenheiten gerechnet werden. Hierbei handelt es sich um Eingaben von Soldaten, Hinweise anderer Personen und Organisationen, Presseberichte und Truppenbesuche. Besondere Bedeutung kommt den Eingaben von Soldaten zu. Nach Paragraph 7 des Wehrbeauftragten-Gesetzes hat jeder Soldat das Recht, sich einzeln und ohne Einhaltung des Dienstweges direkt an den Wehrbeauftragten zu wenden. Er ist somit eine zusätzliche Petitions- und Beschwerdeinstanz, welche sich ausschließlich mit Eingaben von Soldaten der Bundeswehr befasst. Auf diese Weise wird die Institution in der Öffentlichkeit auch wahrgenommen, wiewohl der eigentliche Verfassungsauftrag des Wehrbeauftragten bei der Ausübung der Kontrolle über die Streitkräfte liegt (vgl. Ismayr 2000: S. 393). Obwohl die Entstehungsgeschichte des Gesetzes über den Wehrbeauftragten bereits im Juni 1956 mit der Vorlage eines Gesetzesentwurfs aus den Reihen der SPD-Fraktion begann, wurde erst im Februar 1959 mit Helmuth von Grolman der erste Wehrbeauftragte gewählt (vgl. Oertel 1979: 32ff.). Der Bestallung waren zahlreiche Debatten und Kompromisse vorausgegangen, die den Eindruck entstehen ließen, dass der Regierungspartei CDU nicht viel an der Schaffung des Amtes gelegen war (vgl. ebd.: 33). Dementsprechend führte ein Autor des SPD-Parteiorgans „Vorwärts“ unter der Überschrift „Bundesregierung sabotierte Parlamentsbeschluss“ aus, „dass die Bundesregierung offenbar nicht daran dachte, dem Verfassungsauftrag zu entsprechen und dem Parlament (rechtzeitig) einen ordentlichen und brauchbaren Gesetzesentwurf [...] vorzulegen“. Gewisse Gruppen in der Bundeswehrführung hätten es verstanden, „die ihnen geistesverwandten Kreise der zivilen Staatsleitung mit dem Abwehrbazillus gegen den Wehrbeauftragten zu infizieren“ (zit. nach ebd.). Tatsächlich hatte die CDU der Einführung des Wehrbeauftragten nur zugestimmt, um zu verhindern, dass die SPD ihre seinerzeit erhobene Forderung nach der Schaffung eines besonderen Misstrauensvotums gegen den Verteidigungsminister im Grundgesetz aufrechterhielt. Dieser Kompromisscharakter haftete dem Wehrbeauftragten für lange Zeit an und schlug sich nicht nur in zahlreichen Bestimmungen des Gesetzes über den Wehrbeauftragten nieder, sondern rief in der gerade eben erst formierten Bundeswehr erhebliches Misstrauen gegen den „zivilen Aufpasser“ hervor (vgl. Hansen 1972: 159). Das Misstrauen aus den Reihen der Bundeswehrführung führte wiederum zu einem mitunter unglücklichen Selbstverständnis des Wehrbeauftragten (vgl. ebd.: 160), der sich für berufen hielt, auch zu allgemeinen politischen Themen wie etwa der Situation der Bundeswehr in der Gesellschaft oder der Notwendigkeit der Wehrpflicht Stellung zu nehmen. Einzelne Amtsträger interpretierten ihre Aufgabe gar aus der Perspektive des Verteidigungsauftrages der Bundeswehr sowie ihrer militärischen Schlagkraft und gingen damit weit über die Grenzen ihrer Zuständigkeit hinaus, ja konterkarierten sie bisweilen (vgl. ebd.).



Problematisch ist auch die Position der Petenten, in diesem Fall der Soldaten. So legen etwa die Jahresberichte des Wehrbeauftragten nahe, dass die Zahl der Eingaben beträchtlich höher läge, würde nicht die Angst vor Benachteiligungen und Repressalien durch ihre Vorgesetzten viele Soldaten davon abhalten, eine Beschwerde einzureichen (vgl. Ismayr 2000: 393). Generell steht die Frage im Raum, ob nicht der Versuch, einer ganz auf Hierarchien basierenden Institution wie der Bundeswehr, in deren Binnenstruktur die Grundrechte sui generis nur eingeschränkt gelten, ein partizipatives Element einzuschreiben, zum stumpfen Schwert verkommen muss.

Schließlich, resümiert Hansen seine Betrachtungen zum Wehrbeauftragten, spiegele sich der Kompromisscharakter der Institution auch in ihrem rechtlich unbefriedigenden Verhältnis sowohl zum Bundestag als auch zum Verteidigungsausschuss wider. Die Regelung der Dienstaufsicht, die Handhabung des Weisungsrechtes und die Überschneidung der Kompetenzen ließen erkennen, dass das Amt des Wehrbeauftragten recht unglücklich in das System der parlamentarischen Kontrollinstitutionen eingefügt sei (vgl. Hansen 1972: 160).

### **1.2.3 Von der individuellen Eingabe zum politischen Instrument: Petitionen von den späten 1960er bis in die 1980er Jahre**

Von den späten 1960er Jahren bis in die 1980er Jahre erfuhr das Petitionswesen eine weit reichende Ausdifferenzierung. Vor dem Hintergrund eines umfassenden emanzipatorischen Wandels der bundesdeutschen Gesellschaft (vgl. Siegfried 2006), welcher im hochpolitischen „Roten Jahrzehnt“ (vgl. Koenen 2001) der Jahre 1967 bis 1977 kulminierte und der bis in die Gegenwart nachwirkt, wandelte sich der Charakter des Petitionswesens. Neben die bis dato vorherrschenden individuellen Bitten und Beschwerden traten in zunehmendem Maße Massenpetitionen<sup>2</sup>, welche explizit als Mittel der Politik verstanden wurden. Wiewohl die Petition sicherlich nicht das bevorzugte Partizipationsinstrument einer zumeist jugendlichen Fundamentalopposition war, stieg die Zahl von Massenpetitionen insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren deutlich an. Zwar hatte es sie auch schon in den späten 1950er Jahren gegeben, in denen es ebenfalls um politisch hochkontroverse Themen wie etwa die atomare Bewaffnung der Bundesrepublik, die Verjährungsfrist für nationalsozialistische Verbrechen oder die Reform des Paragraphen 218 ging, doch waren besonders in den 1980er Jahren politische Massenpetitionen an der Tagesordnung. Schwerpunktmäßig ging es in diesen Eingaben um Umwelt- und Naturschutz, Friedens- und Sicherheitspolitik und Themen des Strafrechts (vgl. Ismayr 1999: 163). Im Gegensatz zur Einzelpetition der frühen Bundesrepublik müssen die politischen Petitionen seit den späten 1960er Jahren mit Rucht als Teil eines spezifischen Repertoires von Protestformen gedeutet werden. Sie standen neben anderen Formen des Protests wie beispielsweise Massenkundgebungen, Platz- und Hausbesetzungen, Menschenketten, aber auch verfahrensförmigen Einsprüchen, insbesondere im Atom- und Baurecht (vgl. Rucht 2003: 9). Insbe-

---

2 Der Bundestag unterscheidet zwischen Sammel-, Massen- und Mehrfachpetitionen. Vgl. hierzu Kapitel 4.1.2 des vorliegenden Gutachtens.

sondere mit dem Aufkommen der Bürgerinitiativen manifestierte sich die gemeinwohlorientierte Seite des Petitionswesens (vgl. Ismayr 2000: 381).

Nicht selten allerdings zielten die Masseneingaben auf eine grundlegende gesellschaftliche Umwälzung, eine Umgestaltung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung (vgl. Würtenberger 1987: 386). Sie indizierten zumindest ein Unbehagen minoritärer Gruppen gegenüber der strikt repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes und zeigten, dass das Vertrauen in die Richtigkeit jener Mehrheitsentscheidungen, die in den Verfahren repräsentativer Demokratie getroffen werden, bei politisch besonders aktiven Gruppen der Gesellschaft schwand (vgl. Würtenberger 1999: 170). So wollte etwa das „Komitee für Grundrechte und Demokratie“ im Jahre 1986 mit dem Mittel der Massenpetition eine „Demokratisierung“ auf den Weg bringen, welche „einen erheblichen Bruch mit den gegenwärtig vorherrschenden staatlich-ökonomisch-gesellschaftlichen Institutionen“ bewirken und zu einer „neue[n] Institutionenordnung der Gesellschaft“ führen sollte (Komitee für Grundrechte und Demokratie 1986: 3). Die Nutzung von Massenpetitionen durch meist dem linken Spektrum zuzuordnende Bürgerinitiativen und außerparlamentarische Organisationen rief eine konservative Reaktion hervor. So forderten in den Jahren 1977/78 zahlreiche Petenten auf dem Weg der Massenpetition im Zusammenhang mit einer effektiveren Bekämpfung des Terrorismus massive Verschärfungen der geltenden Gesetze, so etwa eine Einschränkung des Demonstrationsrechtes (vgl. BT-Dr. 8/3036: 34).

Die durch den erhöhten Gebrauch von Massenpetitionen in Gang gesetzte Ausdifferenzierung des Petitionswesens machte sich nicht nur auf Seite der Petenten, sondern auch auf Seite der Petitionsinstanzen, allen voran des Petitionsausschusses, bemerkbar. Mit der Zunahme politischer Petitionen hätten sich, notiert Ismayr, in der Ausschussarbeit zunehmend parteipolitische Erwägungen bemerkbar gemacht. Sprecher der damaligen Regierungsmehrheit warfen den Oppositionsfraktionen vor, Massenpetitionen vor allem dazu nutzen zu wollen, bereits getroffene Entscheidungen der Bundesregierung durch öffentlichen Druck zu revidieren und zum Anlass zu nehmen, in Fachausschüssen und Plenum hinreichend diskutierte Vorgänge erneut zur Disposition zu stellen. Die Oppositionsfraktionen hingegen warfen den Mehrheitsfraktionen vor, sich schlicht über die Einwände der Petenten hinwegzusetzen (vgl. Ismayr 1999: 164).

Bezüglich der Ausdifferenzierung des Petitionswesens hin zu einer zuvorderst politischen Institution kann von einer Expansion und Professionalisierung des Protests gesprochen werden. Diese Tendenz entwickelte sich vor dem Hintergrund eines tief greifenden Wandels der politischen Kultur in der Bundesrepublik. Die Akzeptanz für Konflikt und Dissens ist gewachsen; das bürgerliche Selbstverständnis hat sich verändert. Aus den einstigen Untertanen sind unbequeme, fordernde und intervenierende Bürger geworden, die selbstbewusst ihre Rechte und Interessen wahrnehmen (vgl. Rucht 2003: 10). Gleiches gilt für die staatliche Ebene. Die Ausdifferenzierung des Petitionswesens katalysierte dessen Funktion als Seismograph gesellschaftlicher Tendenzen und als „kostenloser Unternehmensberater des parlamentarischen Systems“ (Röper 1999: 160). Somit fungiert es als Indikator eines gewandelten Verhältnisses zwischen Bürger und Staat.

#### 1.2.4 Die Erweiterung der Befugnisse des Petitionsausschusses nach Artikel 45c des Grundgesetzes im Jahr 1975

Im Zuge der Reform des Petitionsrechts im Jahr 1975 wurden die Befugnisse des Petitionsausschusses aufgewertet. Durch die Ergänzung des Paragraphen 45c wurde dem Ausschuss ein Zuständigkeitsmonopol zugewiesen. Der Präsident muss seither alle Petitionen an den Petitionsausschuss überweisen. Dieser wiederum ist verpflichtet, zu allen Petitionen, die einen Gegenstand der Beratung in einem Fachausschuss betreffen, eine Stellungnahme einzuholen. Dies sind in der Praxis zumeist Gesetzesentwürfe. Bundesregierung sowie Behörden des Bundes sind verpflichtet, dem Petitionsausschuss zur Vorbereitung von Beschlüssen über Beschwerden die relevanten Akten vorzulegen, Auskunft zu erteilen und Zutritt zu ihren Einrichtungen zu gestatten. Von erhöhter Wichtigkeit ist die Tatsache, dass der Ausschuss dieses Recht unmittelbar gegenüber den Bundesbehörden geltend machen kann (vgl. Ismayr 2000: 381). Die Motivation für diese Gesetzgebung hatten Erkenntnisse einer Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ geliefert. Sie kam zu der Einschätzung, dass der Petitionsausschuss den Bedürfnissen der Bürger schneller und wirksamer Rechnung tragen und dabei zu einem wirksamen Organ parlamentarischer Kontrolle werden solle, was wiederum eine gesetzliche Regelung nötig mache (zit. nach Klang/Beck 1989: 73).

Vor der Neuregelung beschränkte sich der Informationsanspruch des Petitionsausschusses gegenüber der Exekutive auf die Möglichkeit zur Herbeirufung von Regierungsmitgliedern nach Artikel 43 Absatz 1 des Grundgesetzes. Ein Auskunftsverlangen konnte nicht unmittelbar gegen Beauftragte der Bundesregierung oder gegen nachgeordnete Behörden gerichtet werden. Auch schloss die Herbeizitierung von Regierungsmitgliedern weder einen Anspruch auf Aktenvorlage noch auf Inspektion an Ort und Stelle ein. Diese Defizite wurden durch die Grundgesetzänderung beseitigt. Allerdings beschränkte die neue Verfassungsbestimmung ihre Ermächtigung zu zusätzlichen Kontrollen des Ausschusses auf Beschwerden, weil man vermeiden wollte, mit der Einbeziehung von Bitten – insbesondere solcher zur Bundesgesetzgebung – dem Petitionsausschuss die Stellung eines Gesetzgebungsausschusses mit Kompetenzen zu verschaffen, wie sie die übrigen Ausschüsse des Bundestages nicht besitzen. Diese Bedenken ließen es dann auch nicht zu, dem Petitionsausschuss ein Initiativrecht zum Aufgreifen von Missständen unabhängig von Eingaben einzuräumen (vgl. Vonderbeck 1975: 187). Eine Besonderheit der Verfassungsänderung war die Möglichkeit, die Rechte des Petitionsausschusses auf einzelne Mitglieder zu übertragen. Mit dieser Delegation von Ausschusskompetenzen auf einzelne Abgeordnete sollte eine Straffung des Petitionsverfahrens erreicht werden, welche die Effektivität eines Bürgerbeauftragten erreichen sollte. Tatsächlich wurde dieser Passus wohl eingeführt, um die zu diesem Zeitpunkt aktuellen Debatten um die Einführung eines Bürgerbeauftragten zu beenden (vgl. ebd.).

Für Wittrock stellt das Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages einen großen Schritt nach vorne auf dem Weg zu einer verbesserten Arbeitspraxis sowie zur Rechtsklarheit dar. Man habe das Recht auf Aktenvorlage, zu Auskunftsverlangen und Ortbesichtigungen, zu Anhörungen des Petenten sowie von Zeugen und

Sachverständigen und den Anspruch auf gerichtliche und behördliche Amtshilfe geklärt. Zudem sei es von großer Wichtigkeit, dass auf der Grundlage einer Neufassung von Vorschriften der Geschäftsordnung des Bundestages dem Petitionsausschuss ausdrücklich das Recht eingeräumt wurde, Stellungnahmen von den Fachausschüssen des Bundestages einzuholen (vgl. Wittrock 1987: 1103). Diese durchweg positive Einschätzung teilt Ismayr nicht: Die neuen Befugnisse seien nur teilweise genutzt worden. Zwar seien seit den 1980er Jahren häufiger Regierungsvertreter vor den Ausschuss geladen worden, doch würden nur selten auch Akten angefordert. Ähnlich verhalte es sich mit Erkundungen vor Ort und der Anhörung von Petenten und Sachverständigen. Trotzdem habe bereits die Existenz der Informationsrechte die Auskunftsbereitschaft von Regierungsvertretern und Beamten verbessert. Eine häufigere Nutzung dieser Rechte unterbleibe aber insbesondere wegen der hohen Arbeitsbelastung der Abgeordneten und der Mitarbeiter des Ausschussdienstes. Auch die Erwartungen in eine Beschleunigung des Petitionsverfahrens hätten sich nur teilweise erfüllt. In manchen Politikbereichen müssten die Petenten nach wie vor zu lange auf ihren Bescheid warten, was wiederum dem Ansehen des Petitionsausschusses schade (vgl. Ismayr 2000: 383).

### **1.2.5 Exkurs I: Das Eingaberecht in der DDR**

Bereits die erste Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1949 beinhaltet in Artikel 3 das Recht des Bürgers, „Eingaben an die Volksvertretung zu richten“ (zit. nach Elsner 1999: 48). Ebenso sah Artikel 103 der DDR-Verfassung von 1968 und des überarbeiteten Verfassungswerkes von 1974 ein Eingaberecht des Bürgers vor. Dieser konnte sich „mit Eingaben (Vorschlägen, Hinweisen, Anliegen oder Beschwerden) an die Volksvertretungen, ihre Abgeordneten oder die staatlichen und wirtschaftlichen Organe wenden“ (zit. nach ebd.). Bereits die „Provisorische Volkskammer“, welche 1950 in „Volkskammer der DDR“ umbenannt wurde, hatte einen spezialisierten Fachausschuss für die Behandlung von Petitionen, der bis 1954 auch unter dem Namen „Petitionsausschuss“ firmierte. Mit dem Beginn der vierten Wahlperiode im Jahr 1963 nahm der Eingabenausschuss der DDR vermehrt Ortstermine, so genannte „operative Einsätze“, wahr. Arbeitsgruppen aus den Reihen des Ausschusses trafen sich zu mitunter mehrtägigen Beratungen mit im Vorfeld ausgewählten Partnern, etwa Abgeordneten örtlicher Volksvertretungen oder Werkträgern bestimmter Volkseigener Betriebe. Solche Einsätze umfassten ein mehrstufiges Verfahren. Auf die Vorbereitung und Durchführung der Lokaltermine folgte zunächst eine ausschussinterne Berichterstattung und Auswertung. Nach einer gewissen Frist nahm man eine so bezeichnete „Nachkontrolle“ vor Ort wahr und überprüfte die Umsetzung der Empfehlungen der Arbeitsgruppe (vgl. ebd.: 54f.).

Zatlin weist dem Eingaberecht in der DDR zentrale Bedeutung zu: Allein in den 1980er Jahren wurden etwa 80.000 Eingaben jährlich allein an den Staatsrat gerichtet (vgl. Zatlin 1997: 905; vgl. ausführlich Mühlberg 2004). Er verortet allerdings das Eingaberecht in der DDR in der Tradition des vordemokratischen Supplikationswesens, welches dem Untertanen das Recht einräumte, persönlich beim Herrscher vorstellig zu werden, um Gerechtigkeit einzufordern. So habe es die dem SED-Staat fehlende Rechtsstaatlichkeit nicht erset-

zen können, weil es schlicht keine Rechtsgarantie für die Eingabeprozedur gab (vgl. ebd.: 903). Selbst ein im Juni 1975 installiertes Eingaberecht, welches bis zum Ende der DDR die Behandlungen von Eingaben regelte, enthielt keine eindeutige Gewähr für die Bearbeitung der Eingaben. Es verkündete zwar, dass der Einreicher einer Eingabe innerhalb einer Frist von vier Wochen Antwort erhalten sollte, doch wurden Fristüberschreitungen ausdrücklich erlaubt. Obwohl das Gesetz darüber hinaus vorschrieb, jegliche Missachtung einer Eingabe disziplinarisch zu verfolgen, wurden faktisch zahlreiche Eingaben entweder nicht zufrieden stellend oder aber gar nicht beantwortet (vgl. ebd.: 907). Tatsächlich zielte das Eingabenrecht in der DDR im Gegensatz zur direkten Unterdrückung kritischer Stimmen durch Herrschaftsorgane wie das Ministerium für Staatssicherheit auf eine Versöhnung von Kritikern mit dem Regime mittels einer Mischung aus direktdemokratischer Rhetorik und autoritärer Praxis (vgl. ebd.: 903). Da er außerdem als Ausdruck des Rechts auf „Mitbestimmung und Mitgestaltung“ gepriesen wurde, konnte der Gebrauch des Eingaberechts als Gradmesser für die Fähigkeit des Regimes herhalten, die Bürger für die DDR-Staatsordnung zu mobilisieren. Insbesondere die Verwaltungsstellen, die in direktem Bürgerkontakt standen, taten so, als ob eine verstärkte Inanspruchnahme des Eingaberechts einer Überbrückung des Machtgefälles zwischen Bürger und Staat gleichkäme. Auch die Tatsache, dass man im Gegensatz zur westlichen Bearbeitungspraxis in den meisten Fällen den Anliegen der Bürger entsprach, wurde von den Bezirksorganen als Beweis für eine außerordentliche Bürgernähe interpretiert (vgl. ebd.: 912f.). Zatlin identifiziert gar den Versuch, die Öffentlichkeit über das Petitionsrecht durch einen regulierten Informationsfluss in Schach zu halten. Dieser Versuch sei nur formell der marxistisch-leninistischen Kritik am Liberalismus entsprungen, welcher das Eingaberecht als notwendige Ergänzung zu repräsentativ-demokratischen Institutionen verstand. Vielmehr habe das Eingaberecht der DDR das autoritäre Kommunikationsverständnis der Bolschewiki verkörpert, die es aus dem Zarenreich übernommen hatten. Getreu dieser absolutistischen Herkunft sollte das Eingaberecht den Zusammenschluss von Personen mit ähnlichen Anliegen nicht fördern, sondern verhindern, die Unzufriedenheit in der Bevölkerung auf ein vermeintlich persönliches Verhältnis mit den Machthabern lenken und schließlich Hinweise über von der offiziellen Politik abweichende Vorstellungen in Bevölkerung und Bürokratie sammeln (vgl. ebd.: 916).

Kurze Zeit vor der deutschen Wiedervereinigung setzte die am 18. März 1990 gewählte DDR-Volkskammer einen Petitionsausschuss ein, dessen erste Aufgabe es war, den Inhalt des Eingaberechts neu zu bestimmen. Er orientierte sich hierbei eng an Artikel 17 des bundesdeutschen Grundgesetzes. Am 9. Mai 1990 wurden Grundsätze über die Behandlung von Bitten und Beschwerden formuliert, welche sich eng an die Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages anlehnten. Gleichzeitig entwickelte sich eine enge Zusammenarbeit der Petitionsausschüsse beider deutscher Staaten. So nahmen die Vorsitzenden und leitenden Ausschussmitarbeiter wechselseitig an Ausschusssitzungen teil und leisteten Mitarbeiter der „Unterabteilung Petitionen und Eingaben“ Unterstützung für den Ausschuss in Ostberlin (vgl. Schick 1996: 125).

## 1.2.6 Exkurs II: Das Petitionswesen beim Europäischen Parlament

Am 5. Mai 1949 gründeten zehn europäische Staaten den Europarat. Hierbei ging es weniger um die Verfolgung gemeinsamer ökonomischer Ziele, sondern vielmehr um die Artikulation des Willens zur engeren politischen Verbindung zwischen den europäischen Staaten, des Willens zum Schutz der parlamentarischen Demokratie, des Rechtsstaates und der Menschenrechte. Die erste europäische parlamentarische Organisation war die Parlamentarische Versammlung des Europarates. Sie ging nicht aus direkten Wahlen hervor, sondern wurde aus der Mitte der nationalen Parlamente bestimmt, markierte aber trotzdem die ersten institutionellen parlamentarischen Anfänge in der gemeinsamen Europapolitik. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates war gleichzeitig der erste europäische Petitionsadressat (vgl. Schick 1996: 139; vgl. ausführlich Franke 1999: 186ff.; vgl. Hamers 1999: 58ff.). Nach Artikel 50 der Geschäftsordnung des Europarates aus dem Jahr 1951 bestand für die Bürger die Möglichkeit, Petitionen an die Versammlung zu richten (vgl. Guckelberger 2004: 23; vgl. Reich 1999: 129).

Auf Seiten des 1952 gegründeten Europäischen Parlaments wurde etwa im Jahr 1958 in Artikel 42 der Geschäftsordnung für die Zulässigkeit der Petition die Angabe der Staatsangehörigkeit festgelegt, während die Auflage, eine beglaubigte Unterschrift beizubringen, entfiel. Die Eingaben waren von nun an vom Präsidenten einem Ausschuss zuzuleiten, welcher zunächst ihre Zulässigkeit zu prüfen hatte. Sodann wurden die Petitionen zusammen mit einer Stellungnahme des Ausschusses an die Hohe Behörde bzw. an die Europäischen Kommissionen oder die Räte überwiesen. 1960 wurde beschlossen, dass zulässige Petitionen in der Reihenfolge ihres Einganges in Register einzutragen seien und zusammen mit dem Beschluss, sie zu überweisen oder Bericht zu erstatten, in öffentlicher Sitzung bekannt gegeben werden müssten. Außerdem war der Petent hiervon zu unterrichten. Eine sehr detaillierte Regelung bezüglich des Petitionswesens enthielt die Geschäftsordnung aus dem Jahr 1981. Hier wurde in Artikel 108 Absatz 1 das ausdrückliche Recht eines jeden Bürgers der EG betont, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten und Beschwerden an das Europäische Parlament zu wenden (vgl. Fontana 1999: 189). Auch die Prüfung der Petitionen wurde genau geregelt. Unter anderem wurde dem Ausschuss das Recht zugestanden, bei Petitionen, welche auf die Änderung geltenden Rechtes abzielten, die Stellungnahmen anderer Ausschüsse einzuholen (vgl. Guckelberger 2004: 25). Im Jahr 1987 schließlich wurde ein spezieller Petitionsausschuss eingerichtet. Hierdurch sollte einerseits das Petitionsrecht gestärkt und andererseits eine effektivere Bearbeitung der vermehrt beim Parlament eingereichten Petitionen sichergestellt werden (vgl. ebd.: 28).

Eine erhebliche Aufwertung erfuhr das Petitionsrecht in den Gründungsverträgen der Europäischen Union vom 1. November 1993. Durch seine Regelung in den Gründungsverträgen wurde seine Existenz klar sichtbar und seine fundamentale Bedeutung besonders hervorgehoben. Seither hat die Zahl der an das Europäische Parlament gerichteten Petitionen deutlich zugenommen (vgl. Guckelberger 2003: 830; Guckelberger 2004: 28f.). Eine der wichtigsten Neuerungen des Gründungsvertrages ist die Einsetzung eines vom Europäischen Parlament zu benennenden und ihm berichtspflichtigen Bürgerbeauftragten (vgl.

Franke 1999: 165ff.; vgl. Hamers 1999: 115ff.). Seine Kompetenzen bestehen laut Artikel 138e darin, dass er von jedem Bürger der EU wie von jeder anderen Person, die in einem der Mitgliedsländer ansässig ist, Beschwerden gegen die Organe der Union – mit Ausnahme der beiden Gerichtshöfe – entgegennehmen kann (vgl. Ullmann 1999: 211). Das Amt wurde geschaffen, um das Engagement der Europäischen Union bezüglich einer demokratischen, verantwortungsbewussten und transparenten Verwaltung zu unterstreichen. Die Ernennung des Bürgerbeauftragten findet jeweils im Anschluss an die Europawahlen statt, was einer Amtszeit von fünf Jahren gleichkommt. Der Europäische Bürgerbeauftragte wird zwar vom Parlament gewählt, ist in der Ausübung seiner Aufgaben allerdings völlig unabhängig. Im Juli 1995 wurde mit Jacob Söderman der erste Bürgerbeauftragte gewählt (vgl. Söderman 1999: 199). Die Vorgeschichte des Amtes beginnt in den frühen 1970er Jahren mit Forderungen nach Einsetzung eines Ombudsmannes auf europäischer Ebene. Im Jahr 1977 sprach sich der Europäische Rat aber gegen die Installation dieses Amtes aus. Zwei Jahre später allerdings erstellte der Rechtsausschuss einen Bericht über die Einsetzung eines Ombudsmannes für das Europäische Parlament, in welchem die Einsetzung eines Parlamentsbeauftragten als wünschenswert bezeichnet wurde. Daraufhin befürwortete das Europäische Parlament in einer Entschließung aus demselben Jahr die Einsetzung eines Ombudsmannes auf europäischer Ebene und gab dem Ausschuss für Geschäftsordnung und Petitionen auf, einen Bericht dazu vorzulegen. Trotz dieser positiven Entwicklung geriet die Diskussion in den Folgejahren – begründet durch Änderungen in der Zusammensetzung des Ausschusses – in den Hintergrund, um erst 1990/91 anlässlich der Regierungskonferenzen zur politischen Union Europas wieder aufgegriffen zu werden. Nach diversen Meinungsverschiedenheiten zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament wurde schließlich die Institution des europäischen Bürgerbeauftragten in die Maastrichter Gründungsverträge von 1993 aufgenommen.

### **1.2.7 Das Petitionswesen nach der deutschen Wiedervereinigung**

Nach der Vereinigung beider deutscher Staaten am 3. Oktober 1990 wurde die Arbeit des DDR-Petitionsausschusses auf der Ebene der Verwaltung zunächst durch Mitarbeiter der ehemaligen Volkskammer im Rahmen einer „Abwicklungsstelle Volkskammer“, welche bei der Verwaltung des Deutschen Bundestages angesiedelt war, mit einer „Arbeitsgruppe Petitionen“ fortgeführt. Wichtigste Aufgabe war die Aufarbeitung derjenigen Eingaben, die von der Volkskammer nicht mehr abschließend behandelt werden konnten. Wiederum unterstützten Mitarbeiter des Deutschen Bundestages durch fachliche Leitung die Arbeit. Petitionen, die zum Zeitpunkt der deutschen Einheit unerledigt waren, wurden je nach Zuständigkeit vom Deutschen Bundestag übernommen oder aber an die sich in der Konstituierungsphase befindlichen Landtage der neuen Länder weitergeleitet (vgl. Schick 1996: 125f.).

Das Petitionswesen unterlag nach der deutschen Wiedervereinigung einem neuerlichen Paradigmenwechsel. Waren es in den 1970er und 1980er Jahren insbesondere die gesellschaftlichen Großkonflikte, welche sich in Massenpetitionen ausdrückten, konnte in den 1990er Jahren eine zumindest partielle Reindividualisierung des Petitionswesens beobach-

tet werden. Hinzu kam ein deutlicher Anstieg der Petitionsrate, welcher nicht allein mit dem wiedervereinigungsbedingten Bevölkerungszuwachs zu erklären ist. Bemerkenswert war etwa der Umstand, dass sich Ostdeutsche überproportional häufig – seit 1990 hatte sich das Aufkommen von Petitionen bei etwa 20.000 im Jahr eingependelt, während es in den 1980er Jahren bei etwa 13.000 lag – mit Bitten, Beschwerden und Vorschlägen an den Petitionsausschuss wandten. Im Jahr 1996 etwa kamen auf eine Million Einwohner der neuen Bundesländer (ohne Berlin) 331 Eingaben, während die Vergleichszahl für die alten Bundesländer mit 189 Eingaben auf eine Million Einwohner deutlich niedriger war (vgl. Golz 1997: 700f.). Dies mag einerseits an den Problemen gelegen haben, die mit der Überführung und Anpassung der alten DDR-Verwaltungssystematiken an die westdeutsche Praxis entstanden. Andererseits verweist Jochen Staadt vom Forschungsverbund SED-Staat in den Arbeitspapieren des Verbundes bezogen auf das DDR-Eingabenrecht auf eine „institutionalisierte Meckerkultur“ (vgl. Staadt 1996). Der häufige Gebrauch dieses Eingabenrechtes habe sich, so vermutet Hans-Georg Golz, in das vereinigte Deutschland hinübergerettet (vgl. Golz 1997: 701). Für Schick hingegen wurden die Erwartungen der Ostdeutschen an ein demokratisch legitimes Parlament deutlich. Die Eingaben betrafen und betreffen heute noch alle Lebensbereiche. Vielfach zielten sie aber auf die Vergangenheitsbewältigung, zumeist auf die Stasi-Problematik, strafrechtliche und berufliche Rehabilitierung sowie Vermögensfragen. Bisweilen konnte auch eine gewisse Zukunftsangst aus Eingaben herausgelesen werden, welche sich mit Arbeitsplatzfragen, der Höhe von Renten, der medizinischen Versorgung, dem Kriegsfolgenrecht oder den Auswirkungen der Währungsunion befassten (vgl. Schick 1996: 126). Zwar wurden nach wie vor auch Massenpetitionen eingereicht. Diese waren aber eines für die 1970er und 1980er Jahre typischen, spezifisch „linken“ Gehalts entkleidet und formulierten mitunter wohl stärker dem konservativen Lager zuzuschreibende Forderungen nach Gesetzesverschärfungen. So wurde etwa vor dem Hintergrund von Kindermorden in Deutschland und Belgien eine Verschärfung des Sexualstrafrechts eingefordert (vgl. Golz 1996: 700).

Eine weitere für die Stellung des Petitionswesens durchaus problematische Entwicklung manifestierte sich vor dem Hintergrund umfangreicher Privatisierungen und Teilprivatisierungen ehemals staatlicher Bereiche wie etwa der Post, des Telekommunikationswesens und der Bundesbahn. Hierdurch wurden die Befugnisse des Petitionsausschusses bisweilen massiv eingeschränkt. Trotzdem verblieben verschiedene Sparten wie beispielsweise die Infrastruktur-Sicherstellung beim Bund. Angesichts zahlreicher Beschwerden im Bereich des Telekommunikationswesens und der Post wurde im Jahr 1998 bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post eine Schlichtungsstelle eingerichtet, durch die eine Bearbeitung von Verbraucheranliegen sichergestellt werden soll (vgl. Internetquelle 41: 13).

Trotz aller Abfederungsversuche führte die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen zu einer Ausdünnung öffentlicher, speziell parlamentarischer Kontrolle<sup>3</sup> (vgl. Röper 1999a: S. 757).

---

3 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.2 des vorliegenden Gutachtens.



### 1.2.8 Aktuelle Entwicklungen im Petitionswesen

Insbesondere die rasante technische Entwicklung der letzten Jahre führte zu Neuerungen im Petitionswesen. Diese beziehen sich allerdings fast ausschließlich auf seine praktische Seite. Seit dem 1. September 2005 etwa bietet der Petitionsausschuss den Bürgern Gelegenheit, neben der schriftlichen Einsendung oder der Übermittlung per Telefax eine Petition mit Hilfe eines Web-Formulars via Internet an den Ausschuss zu übermitteln. Darüber hinaus kann sich jedermann mit einem Anliegen, welches allerdings das allgemeine Interesse betreffen muss, in Form einer „öffentlichen Petition“ an der Aufdeckung von Schwachstellen behördlicher Maßnahmen und Gesetzeslücken beteiligen. Jeder kann Pro und Contra einer solchen Petition in einem Diskussionsforum auf der Internetseite des Petitionsausschusses diskutieren, hat die Möglichkeit, sich dem Initiator einer öffentlichen Petition anzuschließen und sogar mit einer virtuellen „Postkarte“ weitere Mitstreiter zu suchen. Schon Anfang Januar 2006 wurde deutlich, dass beide Ergänzungen des Petitionswesens gut angenommen werden. Etwa zehn Prozent der Neueingaben gehen seitdem mit dem Web-Formular ein und in wachsender Anzahl werden „öffentliche Petitionen“ im Internet vorgestellt. Leichter als je zuvor, so die offizielle Website des Deutschen Bundestages, lasse sich auf komfortable Weise die politische Willensbildung überregional vernetzt organisieren (vgl. Internetquelle 8). Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) kam im Mai 2007 zu einer überwiegend positiven Bewertung des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“. Der Deutsche Bundestag und insbesondere der Petitionsausschuss hätten mit der Etablierung dieses Modellversuchs das Petitionswesen weiter aufgewertet. So sei angemessen auf den Wandel hin zu elektronischen und interaktiven Medien reagiert, größere Transparenz und Öffentlichkeit für das Petitionswesen geschaffen und Raum für den Austausch von Argumenten in Petitionsangelegenheiten bereitgestellt worden. Darüber hinaus seien jüngere Bevölkerungsgruppen, mehr abhängig Beschäftigte und auch mehr Selbstständige erreicht worden. Defizite wurden lediglich in den Bereichen Software und eingeschränkte Nutzung des Diskussionsforums festgestellt. Abgesehen davon sei eine relativ hohe Unzufriedenheit in den Reihen der Nutzer ermittelt worden, deren Eingabevorhaben – immerhin 62 Prozent der im Jahr 2006 eingereichten Petitionen – nicht als öffentliche Petitionen zugelassen worden seien (vgl. Riehm/Coenen 2007: 19f.).

Eine weitere Neuerung wurde hinsichtlich eingehender Massen- und Sammelpetitionen beschlossen. Erreichen solche Petitionen eine Zahl von 50.000 Unterstützern, so ist grundsätzlich eine Anhörung eines oder mehrere Petenten in öffentlicher Ausschusssitzung vorgesehen (vgl. BT-Dr. 16/2500: 10).

Auf internationaler Ebene wurde die Zusammenarbeit mit diversen Petitions- und Ombudsmann-Einrichtungen intensiviert (vgl. ebd.: 11f.).

Auf nationaler Ebene sorgte insbesondere die seit dem 1. Januar 2005 praktizierte Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum so genannten „Arbeitslosengeld II“ (ALG II) für Empörung bei erwerbslosen Personen, welche sich auch in Petitionen auf dem Gebiet der Arbeitsverwaltung niederschlug. 2.031 im Jahr 2005 eingereichte Eingaben

markierten in diesem Bereich den Höchststand. Neben dem Vorbringen individueller Anliegen ging es in den Petitionen hauptsächlich um die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des ALG II und dessen unterschiedliche Höhe in West- und Ostdeutschland. Daneben waren allerdings auch Eingaben zu verzeichnen, in denen weitere Einschränkungen für Arbeitssuchende gefordert wurden (vgl. ebd.: 31). Der ohnehin erreichte Höchststand der Eingaben wird noch dadurch unterstrichen, dass in der gleichen Zeitperiode rund 5.000 Eingaben beim seit Dezember 2004 arbeitenden „Hartz IV-Ombudsrat“ eingingen (vgl. Internetquelle 21), die Betroffenheit also bei weitem höher einzuschätzen ist, als sie sich in den beim Petitionsausschuss eingereichten Petitionen widerspiegelt.

Die Tendenz, dass Oppositionsparteien durch Engagement im Petitionswesen versuchen, eine größere Bürgernähe als die Regierungsparteien zu demonstrieren, setzt sich bis dato fort. Im Juni 2006 formulierten Abgeordnete der Fraktion „Die Linke“ im Bundestag eine große Anfrage, welche unter dem Titel „Förderung der demokratischen Teilhabe und des Petitionsrechts“ eine Stärkung des direktdemokratischen Elements einforderte. Das politische System der Bundesrepublik ermögliche lediglich eine „Zuschauerdemokratie“, da für die Zeit nach der Wahl die Parteienvertreter die Souveränität übernähmen. Dem gelte es durch eine Stärkung des Petitionsrechtes entgegenzuwirken. Die Fraktion der Linken verwies auf die Koalitionsvereinbarungen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus der 15. Wahlperiode. Hier sei beschlossen worden, das Petitionswesen über die Lösung persönlicher Anliegen hinaus zu einem politischen Mitwirkungsrecht der Bürgerinnen und Bürger zu gestalten, ein Vorhaben, welches bis dato noch nicht eingelöst worden sei (vgl. BT-Dr. 16/2181: 1f.).

Tatsächlich mag die parteipolitische Absorption des Petitionsrechtes dessen Stellung eher schaden als nützen. Gleiches gilt für die missverständliche Auslegung des Petitionsrechtes als Element direkter Demokratie, zumindest dann, wenn nicht eindeutig etwa zwischen Volks- oder Bürgerentscheiden auf der einen und Sammel- bzw. Massenpetitionen auf der anderen Seite unterschieden wird. Die Problematik dieser Abgrenzung soll Gegenstand der folgenden Betrachtungen sein.

### **1.3 Resümee**

Das Petitionswesen blickt auf eine wechselhafte Geschichte zurück. Trotzdem kann eine kontinuierliche Entwicklung und Ausdifferenzierung konstatiert werden. Seinen Ursprung hat es in der Antike. Die Römer etwa kannten ein „Supplikationswesen“, welches aber größtenteils als ein reines Bittwesen konzipiert war. Für eine genaue Abgrenzung problematisch gestaltete sich außerdem die Vermischung von Gerichts- und Supplikationswesen. Wie im römischen Reich war auch im Mittelalter das Einreichen von Eingaben zumeist auf die oberen Schichten beschränkt und nicht institutionalisiert. Erst im späten Mittelalter entwickelte sich eine verwaltungsmäßige Formalisierung. In der Frühen Neuzeit hingegen war das Petitionieren eine weit verbreitete Praxis und ermöglichte erstmals auch die Partizipation der unteren Bevölkerungsschichten. Im 17. Jahrhundert kam es zu einem Anwachsen der Petitionen, weshalb sich diverse Regenten genötigt sahen, das Formulieren von

Eingaben zu unterbinden. Gut einhundert Jahre später garantierte allerdings Friedrich II. die Behandlung von Petitionen und legte hierdurch den Grundstein für die Behandlung von Eingaben im Allgemeinen Landrecht (ALR), welches im Jahr 1794 dem Petenten das Recht auf Vortrag, Anhörung und Bearbeitung seines Anliegens verbriefte. Zur gleichen Zeit bürgerte sich die Begrifflichkeit der Petition in Abgrenzung zur Supplikation endgültig ein und fand eine Verschiebung von der rein individuellen zur politischen Petition statt. Für die revolutionäre Erhebung des Jahres 1848 spielte das Petitionswesen eine wichtige Rolle. Petitionen dienten mitunter als Ersatz für noch nicht eingeführte Volksrepräsentationen. In der Paulskirchenverfassung differenzierte sich erstmals das Petitionsrecht auch zum politischen Kontrollrecht aus. Im deutschen Kaiserreich allerdings wurde diese Funktion mehr oder weniger zurückgefahren: Es gab hier kein verbrieftes Petitionsrecht. Mit der Verfassung der Weimarer Republik hingegen wurde das Petitionsrecht zu einem Grundrecht erhoben, um dann in der NS-Zeit faktisch abgeschafft zu werden. Obwohl das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland das Petitionsrecht abermals zu einem Grundrecht erklärte, fristete es in den frühen Jahren der BRD ein Schattendasein. Massenpetitionen kamen nicht vor und die parlamentarische Kontrollfunktion wurde nicht verwirklicht. Ab 1953 wurde das Petitionswesen durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aufgewertet und seine parlamentarische Kontrollfunktion betont. Spätestens ab der zweiten Hälfte der 1960er Jahre, aber vor allem in den 1970er und 1980er Jahren, avancierte das Petitionswesen zu einem explizit politisch wahrgenommenen Element der bundesdeutschen Verfassung. Diverse Bürgerinitiativen und Nichtregierungsorganisationen versuchten, durch Petitionen Einfluss auf die Tagespolitik zu nehmen. Mit der Reform des Petitionsrechtes im Jahr 1975 wurde außerdem der Petitionsausschuss als parlamentarischer Kontrollausschuss aufgewertet. Nach der deutschen Wiedervereinigung wurde die politische Funktion des Petitionswesens abgeschwächt: Die Anliegen der Petenten waren stärker individueller als politischer Natur. Diese Verschiebung ging mit einem erhöhten Aufkommen von Petitionen einher, welches nicht nur mit dem wiedervereinigungsbedingten Bevölkerungszuwachs, sondern auch mit der spezifischen Eingabekultur der ehemaligen DDR zu tun hatte. Zu einer nicht zu unterschätzenden Abwertung des Petitionswesens kam es durch die Privatisierung ehemals staatlicher Zuständigkeitsbereiche wie der Post und dem Telekommunikationswesen. Eine Weiterentwicklung, die sich vor dem Hintergrund des Fortschrittes im Bereich des Telekommunikationssektors vollzog, bedeutete die Möglichkeit, Petitionen via E-Mail einzureichen sowie der Modellversuch „Öffentliche Petitionen“. Nach wie vor greifen die Bundesbürger häufig zum Mittel der Petition, was sich etwa bezüglich der Eingaben zur Hartz IV-Reform verdeutlicht.



## **2            Rechtliche und institutionelle Verortung von Petitionen in Deutschland unter Berücksichtigung des europäischen Kontextes**

### **2.1           Petitionsrecht in Deutschland**

#### **2.1.1         Verfassungsrechtliche Grundlage**

Das Petitionsrecht ist ein „primäres Individualrecht des Bürgers, sich auch außerhalb förmlicher Rechtsbehelfe und Gerichtsverfahren an die zuständigen Stellen, vor allem aber an das Parlament zu wenden“ (Schick 1996: 36). Es ist durch Artikel 17 im Grundrechtskatalog des deutschen Grundgesetzes (GG) verankert:

„Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.“

Durch die Verankerung im Grundgesetz genießt das Petitionsrecht besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. Eine Änderung des Petitionsgrundrechts wäre nach Art. 79 Abs. 1 und 2 GG nur durch ein Gesetz möglich, das den Bundestag und den Bundesrat mindestens mit einer Zweidrittelmehrheit passieren müsste.

##### **2.1.1.1       Grundrechtsträger**

Art. 17 GG ist ein Menschenrecht, d.h. es wendet sich an „Jedermann“ und jeder kann eine Petition einreichen. Das Recht aus Art. 17 GG ist weder an Volljährigkeit noch an Geschäftsfähigkeit gebunden. Es gilt gleichermaßen für Deutsche, Ausländer oder Staatenlose und erfasst selbst solche Personen, die sich im Ausland aufhalten, sofern ein Anknüpfungspunkt für ihre Petition in Deutschland existiert (z.B. abgeschobene Ausländer). Zudem sind auch inländische juristische Personen und Personenvereinigungen des Privatrechts (z.B. eingetragene Vereine, GmbHs) unstreitig Träger des Petitionsgrundrechts. Dies ergibt sich aus Art. 19 Abs. 3 GG, wonach Grundrechte auch für inländische juristische Personen gelten, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. In Bezug auf ausländische juristische Personen ist dies hingegen umstritten (bejahend: Rauball in: v. Münch/Kunig 2000: Art. 17 Rn. 6; verneinend: Brenner in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005: Art. 17 Rn. 34). Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat sich ablehnend geäußert (BVerfGE 21: 207, 208f.; 23, 229, 236).

Nicht vom Schutzbereich des Petitionsgrundrechts erfasst werden juristische Personen des öffentlichen Rechts, denn hierbei handelt es sich ja gerade um die öffentlichen Stellen, deren Verhalten nach petitionsrechtlichen Maßgaben überprüft werden kann und soll. Zu den juristischen Personen öffentlichen Rechts zählen Körperschaften wie der Staat selbst, die Länder, Gemeinden, Universitäten, Anstalten wie Rundfunkanstalten sowie Stiftungen. Vertreter dieser Stellen können in ihrer Funktion als staatliches Organ keine Petitionen einreichen, wohl aber als Privatperson in außerdienstlichen und dienstlichen Angelegenheiten. Etwas anderes gilt nur dann, wenn eine juristische Person des öffentlichen Rechts ausnahmsweise die Befugnis hat, sich auf bestimmte Grundrechte zu berufen. Anerkannt ist,

dass Universitäten und Rundfunkanstalten eigene Grundrechtspositionen zustehen, die sich auf die Wissenschaftsfreiheit beziehungsweise die Rundfunkfreiheit beziehen. Sofern ein staatliches Verhalten ihren Bereich als Grundrechtsträger betrifft sind sie petitionsberechtigt.

Das Petitionsrecht aus Art. 17 GG kann „einzeln“ oder „in Gemeinschaft“ geltend gemacht werden. Neben dem oben zitierten „Individualrecht des Bürgers“ gewährt Art. 17 GG somit auch ein Kollektivgrundrecht, ein bestimmtes Anliegen gemeinschaftlich vorzutragen. Unterschieden wird hierbei zwischen Sammel- und Massenpetitionen. Sammelpetitionen sind Unterschriftensammlungen beziehungsweise Eingaben, die gemeinschaftlich von einer Vielzahl namentlich genannter Unterstützer abgefasst sind, welche dasselbe Anliegen verfolgen. Bei Massenpetitionen handelt es sich um einzelne Eingaben in größerer Zahl, mit denen dasselbe Anliegen verfolgt wird.

### **2.1.1.2 Petitionsgegenstand**

Inhaltlich unterteilt Art. 17 GG Petitionen in Bitten und Beschwerden. Letztlich ist es jedoch nicht möglich, beides klar voneinander zu trennen. Die Übergänge sind fließend (Jarass in: Jarass/Pieroth 2007: Art. 17 Rn. 3). Bitten sind Forderungen und Vorschläge, die auf ein künftiges Handeln von Einrichtungen gerichtet sind, welche öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Beschwerden sind Beanstandungen über ein bereits erfolgtes Verhalten (vgl. Rinken 2004: 49). Zusammengefasst handelt es sich um den Wunsch des Petenten nach einem bestimmten Verhalten staatlicher Stellen. Im Einzelfall ist durch Auslegung zu ermitteln, ob ein bestimmtes Anliegen als Petition aufzufassen ist. Dabei dürfen an Inhalt und Ausgestaltung keine überhöhten Anforderungen gestellt werden. Eine unrichtige Bezeichnung etwa als Forderung oder Antrag ist unschädlich. Aus der Petition muss lediglich ein bestimmtes Begehren erkennbar sein, das auf ein Tätigwerden staatlicher Stellen gerichtet ist. Dabei reicht auch die pauschale Formulierung eines Anliegens aus, sofern der Petent darin nicht lediglich sein Missfallen über staatliches Verhalten zum Ausdruck bringt. Bloße Meinungsäußerungen unterliegen hingegen nicht dem Schutzbereich des Art. 17 GG, da sie kein bestimmtes materielles Begehren und somit kein Petikum enthalten. Auch Eingaben, die sich überwiegend oder ausschließlich in beleidigenden, drohenden oder erpresserischen Inhalten erschöpfen oder mit denen Handlungen begehrt werden, die strafbar sind oder sonst gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstoßen und die nicht zugleich auch ein sachliches Anliegen verfolgen, sind vom Schutzbereich des Art. 17 GG nicht mehr erfasst. Hingegen führt die Tatsache allein, dass sich eine Petition auf etwas Verbotenes richtet, noch nicht dazu, dass der Petent sein verfassungsmäßig geschütztes Recht auf die Behandlung und Bescheidung der Petition verliert (Brenner in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005: Art. 17 Rn. 31). Die strafrechtliche Bewertung einer Äußerung ist von ihrer Behandlung als Petition zu trennen.

Förmliche Rechtsbehelfe und Rechtsmittel sowie Auskunftsanträge und Akteneinsicht bei laufenden Verfahren fallen nicht unter den Petitionsbegriff. Zwar handelt es sich auch bei ihnen inhaltlich um Bitten bzw. Beschwerden, sie unterliegen aber speziellen formalisier-

ten Verfahren, so dass für ihre Einordnung als Petition kein Bedarf besteht (Brenner in: ebd.: Art. 17 Rn. 20). Aufsichtsbeschwerden und Dienstaufsichtsbeschwerden sowie gegen das Verhalten von Behörden gerichtete Gegenvorstellungen sind hingegen keine formalisierten Rechtsbehelfe und somit vom Schutzbereich des Art. 17 GG erfasst.

### **2.1.1.3 Petitionsadressaten**

Mit seiner Petition kann sich der Petent entweder an die „zuständigen Stellen“ oder an die Volksvertretung wenden.

#### **2.1.1.3.1 „Zuständige Stellen“**

Zuständige Stellen sind alle diejenigen Organe des Staates oder eines anderen Trägers öffentlicher Verwaltung, die befugt sind, konkrete Rechtshandlungen auf dem Gebiet der Verwaltung oder der Rechtsprechung mit oder ohne Außenwirkung zu vollziehen. Auf die Rechtsform kommt es nicht an. Auch eine privatrechtliche Einrichtung kann Adressat einer Petition sein, wenn sie öffentliche Aufgaben wahrnimmt (Rinken 2004: 50). Damit wird eine „Flucht des Staates ins Privatrecht“ ausgeschlossen. Wird eine öffentliche Stelle angeschrieben, die nicht die Kompetenz besitzt, in der vorgetragenen Angelegenheit eine Entscheidung zu treffen, so muss sie die Petition an die zuständige Stelle weiterleiten oder dem Petenten zumindest mitteilen, an welche Stelle er sich wenden kann (Jarass in: Jarass/Pieroth 2007: Art. 17 Rn. 7; Brenner in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005: Art. 17 Rn. 42).

#### **2.1.1.3.2 Volksvertretung**

Mit dem Begriff „Volksvertretung“ erfasst Art. 17 GG als Petitionsadressaten nicht nur den Bundestag und die Länderparlamente, sondern auch alle vom Volk gewählten Kollegialorgane wie Gemeinde- und Kreisparlamente (vgl. Rinken 2004: 50). Art. 17 GG verzichtet hierbei – anders als bei den öffentlichen Stellen – auf einen Hinweis auf die Zuständigkeit. Dies ist aber auch nicht erforderlich, da die Parlamente eine Empfangszuständigkeit für jede Petition besitzen, die den Maßgaben des Art. 17 GG entspricht. Verfügt ein Parlament nicht über die Kompetenz, sich inhaltlich mit der vorgetragenen Thematik zu befassen, so hat es die Petition an das Parlament weiterzuleiten, das die entsprechende Kompetenz besitzt. Im Verhältnis zwischen den Landtagen ist dies der Fall, wenn sich die Petition auf ein Verhalten des jeweiligen Landtages, der Landesregierung, der Behörden des Landes oder eines Trägers der öffentlichen Verwaltung bezieht, soweit dieser der Aufsicht des Landes untersteht. Im Verhältnis zum Bundestag ist zu prüfen, ob die Angelegenheit in die Zuständigkeit des Bundes fällt. Hierbei ist auf die Kompetenznormen des Grundgesetzes abzustellen, die für den Bereich der Gesetzgebung in den Art. 70 ff. GG und für den Bereich des Gesetzesvollzuges in den Art. 83 ff. GG geregelt sind. Nur in dem Fall, in dem kein Parlament die Kompetenz besitzt, sich mit der vorgetragenen Angelegenheit zu befassen, ist die Petition zurückzuweisen und der Petent über die Zurückweisung zu informie-

ren. Ein häufiger Fall in der Praxis sind Eingaben, denen rein privatrechtliche Sachverhalte zugrunde liegen.

#### **2.1.1.4 Zulässigkeitsvoraussetzungen**

Das Einreichen einer Petition unterliegt keinen strengen Zulässigkeitsvoraussetzungen. Als einzige ausdrückliche Zulässigkeitsvoraussetzung schreibt Art. 17 GG lediglich vor, dass Petitionen „schriftlich“ einzureichen sind, somit die Schriftform erforderlich ist. Schriftform bedeutet nach überwiegender Auffassung, dass die Petition vom Petenten eigenhändig unterschrieben werden muss (Jarass in: Jarass/Pieroth 2007: Art. 17 Rn. 4; Brenner in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005: Art. 17 Rn. 26). Die Schriftform hat die Funktion, die Identität des Verfassers erkennbar zu machen (Identifizierungs- und Klarstellungsfunktion). Ferner soll der Petent durch eine schriftliche Abfassung der Petition den Nachweis erbringen, dass er sich ernsthaft zu seinem Begehren bekennt (Übereilungsschutz) (Brenner in: ebd.: Art. 17 Rn. 27). Allgemein anerkannt ist, dass die Schriftform auch im Falle einer Übermittlung durch Fax oder Telegramm gewahrt wird.

Im Hinblick auf die zunehmende Anzahl von Beschwerdeschreiben und Gesuchen, die per E-Mail eingehen, besteht nach Art. 17 GG grundsätzlich keine Verpflichtung, diese als Petitionen entgegenzunehmen und zu behandeln, sofern sie nicht mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz (SigG) versehen sind. Es ist anerkannt, dass der Rechtsgedanke des § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) beziehungsweise des § 126a des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB), nach dem ein Schriftformerfordernis durch eine qualifizierte elektronische Signatur gemäß § 2 Nr. 3 SigG in Verbindung mit §§ 4 ff. SigG ersetzt werden kann, auch für das Petitionswesen gilt (Kopp/Ramsauer 2005: VwVfG § 3a Rn. 2; Jarass in: Jarass/Pieroth 2007: Art. 17 Rn. 4; Schmitz 2003: 1437, 1439; Caspar in: Verfassung des Landes SH: Art. 19, Rn. 32). Sollen neben der verfassungsrechtlich angeordneten Schriftform auch einfache Formen elektronischer Kommunikation wie zum Beispiel eine einfache E-Mail genügen, um einen Anspruch auf Bearbeitung der Eingabe zu begründen, bedarf es einer entsprechenden Regelung. Die Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages sehen beispielsweise ausdrücklich auch die elektronische Übermittlung von Petitionen vor, sofern der Urheber und dessen Postanschrift erkennbar sind und das im Internet zur Verfügung gestellte Formular verwendet wird. Als weitere elektronische Petitionsmöglichkeit regeln die Verfahrensgrundsätze die „öffentliche Petition“, die über eine Maske für jeden zugänglich in das Internet gestellt werden kann. Die Möglichkeit, über den Gehalt des Art. 17 GG hinaus Petitionsrechte zu erweitern, unterliegt einem weiten normativen Gestaltungsspielraum, der im Folgenden noch näher dargestellt wird.

Bei Sammelpetitionen ist es nicht erforderlich, dass die Petition durch jeden einzelnen Petenten unterschrieben wird, sofern feststellbar ist, welche Petenten sich unter dem Sammelnamen zusammengeschlossen haben. In diesem Fall reicht es aus, wenn ein Sprecher die Ernsthaftigkeit der Petition durch seine eigenhändige Unterschrift dokumentiert.



Über das Erfordernis der Schriftform hinaus nennt Art. 17 GG keine weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen. Es gibt weder Fristen, die eingehalten werden müssen, noch verlangt Art. 17 GG die Durchführung etwaiger Vorverfahren. Das Einbringen einer Petition ist auch nicht an die Erschöpfung des Rechtsweges gebunden. Insbesondere muss auch keine persönliche Betroffenheit vorgetragen werden, d.h. durch Petitionen können auch Interessen anderer Personen oder – so die ganz überwiegende Auffassung – Interessen der Allgemeinheit geltend gemacht werden.

Teilweise wird zwar vertreten, dass Gegenstand des Petitionsrechts nur der individuelle Rechts- und Interessenschutz sei (Burmeister in: Isensee 2003: 82). Es wird angeführt, dass die Intention plebiszitärer Beteiligung an der Staatswillenbildung durch Art. 17 GG nicht geschützt sei, da das Grundgesetz an sich auf Elemente der plebiszitären Beteiligung verzichte. Die Zulässigkeit allgemeinpolitischer Petitionen zu Fragen der Gesetzgebung hätte zur Folge, dass der Gesetzgeber zur inhaltlichen Behandlung des Petitionsanliegens verpflichtet und somit im Hinblick auf seine Themenwahl gebunden wäre. Daraus ergäbe sich eine unmittelbare Mitwirkungsbefugnis bei der Bildung des Staatswillens, die verfassungsrechtlich nicht haltbar sei. Gesetzgeberische allgemeinpolitische Anträge seien daher nicht vom Schutzbereich des Petitionsrechts umfasst. Diese Auffassung lässt sich jedoch mit neueren Entwicklungen im Petitionswesen nicht vereinbaren. Nicht zuletzt durch Projekte wie die „öffentliche Petition“ oder durch die Möglichkeit der Weiterentwicklung von Massenpetitionen zu Volksinitiativen in einigen Bundesländern hat der Gesetzgeber deutlich gemacht, dass das Petitionswesen auch allgemeinpolitischen Themen offen stehen soll. Demnach sind auch Petitionen zulässig, die ausschließlich dem Interesse der Allgemeinheit dienen.

Umstritten ist ferner, ob nur Petitionen zulässig sind, die in deutscher Sprache verfasst worden sind. Teilweise wird in der Literatur die Meinung vertreten, dass dies nicht erforderlich sei. Im Gegensatz zum Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, in denen gemäß § 23 Abs. 1 VwVfG und § 184 GVG die deutsche Sprache verlangt werde, gebe es bezogen auf das Petitionsverfahren keine entsprechende Regelung (Brenner in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005: Art. 17 Rn. 28). Dieser Auffassung ist entgegenzuhalten, dass die Regelungen zum Verwaltungsverfahren zumindest im Hinblick auf das administrative Petitionswesen Anwendung finden, da es sich bei der Bearbeitung von (Dienst-) Aufsichtsbeschwerden und Gegenvorstellungen um Verwaltungstätigkeit im Sinne des § 1 Abs. 1 VwVfG handelt. Das Verwaltungsverfahrensgesetz geht von einem weiten Begriff der Verwaltungstätigkeit aus (BVerfGE 75: 108), der jedes der Exekutive zurechenbare Verhalten erfasst, das in einem Handeln, Tun oder Unterlassen besteht (Stelkens/Bonk/Sachs 2001: § 1 Rn. 120). Hiervon sind auch verwaltungsinterne Kontrollvorgänge umfasst (ebd.: § 1 Rn. 118).

Im Hinblick auf das parlamentarische Petitionswesen bestehen hingegen Zweifel daran, ob Petitionen in deutscher Sprache abgefasst werden müssen, da die parlamentarische Tätigkeit als Gesetzgebungsorgan keine Verwaltungstätigkeit im Sinne des VwVfG ist. Es ist jedoch anerkannt, dass allgemeine Rechtsgedanken des Verwaltungsverfahrens auch für Maßnahmen herangezogen werden können, die zur ordnungsgemäßen Durchführung der Gesetzgebung erforderlich sind (ebd.: § 1 Rn. 154 f.; Schmitz 2003: 1437, 1439). Aus diesem Grund spricht vieles dafür, den § 23 Abs. 1 VwVfG entsprechend auch auf das parla-

mentarische Petitionsverfahren anzuwenden, so dass verlangt werden kann, dass auch an das Parlament gerichtete Petitionen in deutscher Sprache abgefasst werden müssen (Krüger/Pagenkopf in: Sachs 2007: Art. 17 Rn. 9; Caspar in: Verfassung des Landes SH: Art. 19 Rn. 32). Dies entspricht auch der Praxis in den Petitionsausschüssen, da schon wegen des hohen Kosten- und Zeitaufwands Anfertigungen von Übersetzungen kaum zu leisten wären.

### **2.1.1.5 Inhalt, verfassungsrechtliche Zielsetzung und Grenzen des Petitionsrechts**

#### **2.1.1.5.1 Petitionsrecht als Leistungsgrundrecht**

Das Petitionsrecht ist primär ein Leistungsgrundrecht, weil es den Staat zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet. Er muss individuelle sowie allgemeine Anliegen auch außerhalb formaler Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahren zur Kenntnis nehmen und behandeln (Jarass in: Jarass/Pieroth 2007: Art. 17 Rn. 1). Art. 17 GG gewährt dem Petenten ein subjektives Recht, d.h. einen Anspruch auf (einmalige) Entgegennahme, sachliche Prüfung und Bescheidung einer Petition in einer Angelegenheit (BVerfGE 2: 225 13, 54, 90). Dies ist, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner ersten Entscheidung zum Petitionsrecht am 22.10.1953 festgestellt hat, der Kerngehalt von Art. 17 GG, ohne den das Petitionsrecht leer liefe (ebd.: 225, 230). Für den Petenten muss aus dem Bescheid ersichtlich sein, dass und in welcher Weise die Petition behandelt worden ist. Eine besondere, die inhaltlich entscheidenden Erwägungen wiedergebende Begründung ist nach ständiger Rechtsprechung hingegen nicht erforderlich (ebd.: 225, 230; 13, 54, 90; BVerfG, NJW 1992: 3033; siehe auch VG Bremen, JZ 1990, 965 ff.)<sup>4</sup>, sie wird unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und Akzeptanz staatlicher Entscheidungen aber für wünschenswert erachtet (BVerfG, Rühl 1993: S. 32). Teilweise wird in der Literatur das Erfordernis einer Begründung aus dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 19 Abs. 4 GG, abgeleitet. Dagegen spricht jedoch, dass es sich bei den Petitionsadressaten nicht um Gerichte im Sinne des Art. 103 Abs. 1 GG handelt und der Rechtsweg nach Art. 19 Abs. 4 GG nicht eröffnet ist.<sup>5</sup>

Neben der eben dargestellten subjektiv-rechtlichen Schutzrichtung besitzt Art. 17 GG zudem einen objektiven Gehalt: Der Staat muss die verfassungsgemäße Behandlung von Petitionen durch effektive Organisations- und Verfahrensstrukturen sicherstellen (vgl. Hornig 2001: 103ff.). Zum Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren hat das Bundesverfassungsgericht ausführlich in einem Urteil zur Wissenschaftsfreiheit Stellung genommen (BVerfGE 35: 79, 114). In dem Urteil weist das Bundesverfassungsgericht erstmalig auf die Verpflichtung des Staates hin, funktionsfähige Institutionen und Verfahren für einen freien Grundrechtsgebrauch zur Verfügung zu stellen. Der Staat ist demnach aus dem Freiheitsgrundrecht selbst verpflichtet, Verfahren und Organisation in grundrechtsfreundlicher Weise auszugestalten. In dem Urteil wird die Pflicht des Staates statuiert, die Pflege der freien Wissenschaft und ihre Vermittlung an die nachfolgende Generation durch Be-

4 „Die Begründung muss erkennen lassen, dass eine sachliche Prüfung stattgefunden hat; sie muss nicht in der Form einer sachlichen Auseinandersetzung auf das Begehren eingehen.“

5 Eine ausführliche Darstellung des Streitstandes zur Begründungspflicht findet sich bei Rühl 1993: 14 ff.

reitstellung von personellen, finanziellen und organisatorischen Mitteln zu ermöglichen und zu fördern. Übertragen auf das Grundrecht der Petitionsfreiheit bedeutet dies, dass der Staat dafür zu sorgen hat, ausreichend personelle und sachliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um alle Eingaben verfassungsgemäß, d.h. dem Mindeststandard des Art. 17 GG entsprechend, zu bearbeiten. Er hat eine insgesamt grundrechtsfreundliche und am funktionellen Gehalt des Petitionswesens orientierte Ausgestaltung und Organisation des Verfahrens zu gewährleisten und vor diesem Hintergrund insbesondere geeignete Kommunikationsstrukturen zur Petitionsbearbeitung bereitzustellen (vgl. Hornig 2001: 112).

Auch das Petitionsinformationsrecht der Parlamente wird als Annex zum Petitionsrecht unmittelbar aus dem Leistungsgehalt des Art. 17 GG abgeleitet. Das Recht beinhaltet, dass dem Parlament im Hinblick auf seine Verpflichtung, Petitionen den verfassungsmäßigen Vorgaben entsprechend zu bearbeiten, auch die Befugnis eingeräumt werden muss, sich alle für die sachgerechte Behandlung von Petitionen notwendigen Informationen zu beschaffen. Das Petitionsinformationsrecht kann grundsätzlich gegenüber allen Stellen geltend gemacht werden, die auch unter die „zuständige Stellen“ im Sinne des Art. 17 GG zu fassen sind. In der Regel wendet sich der Petitionsinformationsanspruch des Parlaments an die Regierung. Da die Petition zumeist einem bestimmten Ressort zugeordnet werden kann, wird regelmäßig das zuständige Ministerium um Stellungnahme gebeten. Das Petitionsinformationsrecht kann darüber hinaus aber auch gegenüber anderen Organen, Behörden und öffentlichen Stellen geltend gemacht werden. Neben der Anforderung von Stellungnahmen, in der Praxis die bedeutendste Form der Informationsbeschaffung, umfasst der parlamentarische Informationsanspruch grundsätzlich auch die Anhörung von Petenten, Zeugen, Sachverständigen oder Regierungsvertretern, den Zutritt zu öffentlichen Einrichtungen, Aktenanforderungen oder die Durchführung von Ortsbesichtigungen.

#### **2.1.1.5.2 Abwehrrechtlicher Gehalt von Art. 17 GG**

Neben der eben dargestellten primär leistungsrechtlichen Funktion kommt Art. 17 GG zudem eine abwehrrechtliche Komponente zu. Die Abwehr von Eingriffen seitens des Staates ist die klassische Funktion von Grundrechten als Freiheitsrechten. Sie begründen Abwehr- und Unterlassungsansprüche des Einzelnen gegenüber dem Staat und damit korrespondierende staatliche Unterlassungspflichten. Bezogen auf das Petitionswesen vermittelt Art. 17 GG ein Abwehrrecht gegen alle staatlichen Maßnahmen, die der Petitionsfreiheit zuwider laufen. Der Staat hat die Pflicht, alles zu unterlassen, was die verfassungsgemäß verbürgte Möglichkeit, Petitionen einzureichen, verhindert oder erschwert. Hierzu zählen unter anderem Petitionsverbote, Diskriminierungen von Petenten oder die Behinderung kommunikativer Prozesse zur Vorbereitung einer Petition, etwa die Unterbindung einer Unterschriftensammlung zum Zwecke einer Sammelpetition (Brenner in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005: Art. 17 Rn. 38).

### 2.1.1.5.3 Grenzen des Petitionsrechts

Art. 17 GG wird vom Wortlaut her schrankenlos gewährleistet, d.h., das Petitionsgrundrecht wird weder durch den Verfassungsgeber selbst in seiner Reichweite eingeschränkt, noch sieht Art. 17 GG eine Einschränkungsmöglichkeit auf einfachgesetzlicher Ebene vor (Grundrechts- oder Gesetzesvorbehalt). Das bedeutet zwar nicht, dass eine schrankenlose Ausübung der Petitionsfreiheit möglich ist, eine Beschränkung der Petitionsfreiheit ist allerdings nur im Kollisionsfall mit anderen Rechtsgütern von Verfassungsrang zulässig. In diesem Fall ist im Wege der Abwägung ein schonender Ausgleich zwischen den widerstreitenden verfassungsrechtlichen Positionen herbeizuführen. Dies kann dazu führen, dass die Petitionsfreiheit beschränkt wird oder ganz hinter einem anderen Verfassungsrecht zurücktritt. Denkbare Kollisionen mit den Grundrechten Dritter gibt es im Hinblick auf die durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Persönlichkeitsrechte Dritter (BVerfGE, NJW 1991: 1475, 1476)<sup>6</sup> oder auf das durch Art. 2 Abs. 2 GG geschützte Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Bezogen auf den Schutz von Persönlichkeitsrechten Dritter hat das OLG Karlsruhe festgestellt, dass das Petitionsrecht seine Grenze bei bewusst falschem Vortrag, bei leichtfertig aufgestellten und offensichtlich unhaltbaren Behauptungen sowie bei einem Vorbringen findet, das allgemein dazu dienen soll, die betreffende Person verächtlich zu machen (OLG Karlsruhe, NJW-RR, 2006: 1640 ff.). Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit ist vom Bundesverfassungsgericht herangezogen worden, um RAF-Gefangenen eine Kontaktaufnahme untereinander zwecks Abfassung einer gemeinsamen Petition zu untersagen (BVerfGE 49: 24, 55 ff.).

Auf staatsrechtlicher Ebene findet das Petitionsrecht eine klare Grenze am Grundsatz der Trennung der drei Gewalten Legislative, Judikative und Exekutive. Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG verfassungsrechtlich verankert und wird durch Organisationsnormen des Grundgesetzes weiter ausgestaltet. Diese Normen legen fest, inwieweit die Organe einer Gewalt in den Tätigkeitsbereich der Organe einer anderen Gewalt hineinwirken dürfen. Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung wird durch den Richtervorbehalt in Art. 92 GG, das daraus resultierende Rechtsprechungsmonopol des Staates und durch die Sicherung der sachlichen und personellen Unabhängigkeit der Richter gem. Art. 97 GG garantiert. Es besteht keine Möglichkeit, durch eine Petition Einfluss auf einen richterlichen Entscheidungsprozess zu nehmen beziehungsweise diesen nachzuprüfen (BremStGH, NVwZ-RR 1997: 145, 146). Eine Überprüfung richterlicher Entscheidungen ist allein den Gerichten vorbehalten.

Gleichwohl eröffnet das Petitionsrecht nach Art. 17 GG dem Einzelnen die Möglichkeit, parallel zu einer Klageerhebung auch eine Petition einzureichen oder Beschwerde gegen Entscheidungen zu erheben, die bereits rechtskräftig sind. Durch das Petitionsrecht wird das Prinzip der Unabhängigkeit richterlicher Streitschlichtung zwar nicht überlagert, wohl aber „überwölbt“ (Brenner in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005: Art. 17 Rn. 13). Im Rahmen von Petitionsverfahren kann nämlich, anders als bei Gerichtsverfahren, auch die Zweckmäßig-

---

6 In dieser Entscheidung werden die Parallelen zwischen der durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Meinungsfreiheit und der Petitionsfreiheit herausgestellt.

keit von Verwaltungshandeln überprüft werden. Hat die Verwaltung bei ihrer Entscheidung einen Ermessensspielraum, kann ein Gericht lediglich überprüfen, ob die Verwaltung diesen Ermessensspielraum erkannt hat und alle relevanten Gesichtspunkte in die Ermessensentscheidung eingeflossen sind, d.h. ob von dem Ermessen auch Gebrauch gemacht worden ist. Im Petitionsverfahren kann darüber hinaus auch geprüft werden, ob eine andere Entscheidung zweckmäßiger gewesen wäre. Der Adressat der Petition kann sich somit dafür einsetzen, dass Verwaltungshandeln nochmals überdacht wird. Er kann die Verwaltung gegebenenfalls dazu bewegen, eine neue Entscheidung im Rahmen ihres Ermessensspielraumes zu treffen und die alte Entscheidung durch diese zu ersetzen. Die Rechtskraft der Ausgangsentscheidung bleibt hiervon unberührt. Ferner kann der Petitionsadressat einer an einem Prozess beteiligten öffentlichen Stelle ein bestimmtes Verhalten nahe legen und somit gegebenenfalls für eine schnellere Beendigung des Verfahrens sorgen. Bei Maßnahmen der Dienstaufsicht ist der Grundsatz der Unabhängigkeit der Rechtsprechung nicht tangiert, so dass der Petitionsadressat etwa bei Prozessverschleppung oder Untätigkeit des Gerichts tätig werden kann.

Neben der Unabhängigkeit der Rechtsprechung ist im Rahmen des Grundsatzes der Gewaltenteilung auch die verfassungsrechtliche Eigenständigkeit der Exekutive zu respektieren (BremStGH, NVwZ-RR 1997: 145, 146). Die Trennung zwischen Exekutive und Legislative ist zwar weniger absolut als zwischen Judikative und Legislative, ein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung muss jedoch auch hier erhalten bleiben. Dies hat zur Folge, dass Petitionsausschüsse gegenüber der Exekutive im Rahmen ihrer parlamentarischen Kontrollfunktion zwar Empfehlungen aussprechen, aber keine Weisungen erteilen können. Eine Dienst-, Fach- oder Rechtsaufsicht gegenüber der Regierung und der nachgeordneten Verwaltung kommt dem Parlament nicht zu. In Sonderstatusverhältnissen (Beamtenverhältnis, Inhaftierte, Wehr- und Ersatzdienstleistende) unterliegt das Petitionsrecht besonderen Einschränkungen. So können Strafgefangene aus Art. 17 Abs. 1 GG keinen Anspruch auf Kontaktaufnahme zu Mitgefangenen zum Zwecke der gemeinsamen Abfassung einer Petition ableiten, wenn dies mit dem Haftzweck unvereinbar wäre (BVerfGE 49: 24, 64). Bei Petitionen von Beamten in dienstlichen Angelegenheiten sind die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG sowie die bundes- und landesrechtlichen Konkretisierungen der beamtenrechtlichen Treupflichten und sonstigen Pflichten zu beachten. Aus diesem Grund kann die Zulässigkeit von Eingaben unter den Vorbehalt der Einhaltung des Dienstweges gestellt werden (Rauball in: v. Münch/Kunig 2000: Art. 17 Rn. 17; Caspar in: Verfassung des Landes SH: Art. 19 Rn. 44).

Darüber hinaus eröffnet Art. 17a Abs. 1 GG als verfassungsimmanente Beschränkung die Möglichkeit, Einschränkungen der Petitionsfreiheit für Angehörige der Streitkräfte und des Zivildienstes im Hinblick auf das Einreichen von Sammelpetitionen vorzunehmen. Rechtsgrundlage hierfür können wegen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes in diesen Bereichen nur formelle Bundesgesetze sein, zu denen auch Rechtsverordnungen im Sinne des Art. 80 GG zählen (Rauball in: v. Münch/Kunig 2000: Art. 17a, Rn. 3). Im Hinblick auf parlamentarische Petitionen hat der Gesetzgeber von der Ermächtigung des Art. 17a Abs. 1 GG bislang keinen Gebrauch gemacht, so dass Sammelpetitionen von Soldaten und Zivildienstleistenden an das Parlament uneingeschränkt zulässig sind. Im

Hinblick auf gemeinschaftliche Beschwerdemöglichkeiten gegenüber anderen öffentlichen Stellen gibt es hingegen Einschränkungen für Soldaten und Ersatzdienstleistenden, beispielsweise in § 1 Abs. 4 Wehrbeschwerdeordnung (WBO) oder in §§ 41 Abs. 3, 80 des Gesetzes über den Zivildienst (ZDG) (Brenner in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005: Art. 17a Rn. 29).

#### **2.1.1.5.4 Rechtsschutz**

Wird der Petent in seinem Petitionsrecht verletzt, kann er vor dem Verwaltungsgericht im Wege der allgemeinen Leistungsklage die den rechtlichen Vorgaben entsprechende Behandlung und Bearbeitung seiner Petition einklagen. Nach Erschöpfung des Rechtsweges besteht zudem die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde nach Paragraph 90 Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Ein Widerspruchsrecht beziehungsweise Rechtsmittel gegen Beschlüsse des Petitionsausschusses gibt es hingegen nicht. Der Petent hat zwar die Möglichkeit, eine Gegenvorstellung einzureichen, die gegebenenfalls zum Wiederaufgreifen der Angelegenheit führt. Ein Anspruch auf Wiederaufnahme des Verfahrens und eine sachlich richtige Erledigung (Rauball in: v. Münch/Kunig 2000: Art. 17 Rn. 14) besteht jedoch ebenso wenig wie ein Anspruch darauf, dass das Petitionsverfahren in einer bestimmten Art und Weise durchgeführt wird (OVG Berlin, DVBl. 2001: 313, 314). Durch einmalige Bescheidung in einer Angelegenheit wird dem Recht des Petenten aus Art. 17 GG hinreichend Rechnung getragen. Die weitere Befassung mit der Angelegenheit ist fakultativ.

#### **2.1.2 Ausgestaltung des parlamentarischen Petitionswesens in Bund und Ländern**

Im Hinblick auf die Ausgestaltung von Organisation und Verfahren des parlamentarischen Petitionswesens kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der durch den oben dargestellten objektiv-rechtlichen Leistungsgehalt des Art. 17 GG nicht mehr vorgegeben ist und der einfachgesetzlichen Ausgestaltung offen steht (vgl. BVerfGE; DVBl. 1993: 32, 33). Auf diese Weise besteht einerseits die Möglichkeit, Petentenrechte zu stärken: So können, wie bereits dargestellt, auch Petitionen in Form einer einfachen E-Mail oder auch mündliche Petitionen zugelassen werden. Es kann eine Begründungspflicht für Petitionsbescheide statuiert werden. Petenten können – etwa bei Massenpetitionen ab einer bestimmten Unterschriftenzahl – das Recht erhalten, angehört zu werden. Ferner kann beispielsweise die Befugnis erteilt werden, Zeugen und Sachverständigen im Petitionsverfahren zu vereidigen.

Andererseits kann das Petitionsrecht durch Verfahrensvorschriften kanalisiert werden, um auf diese Weise eine Effektivierung des Petitionsgrundrechts zu erreichen: Beispielsweise kann die Bearbeitung einer Petition von der Erschöpfung des Instanzenweges oder des Dienstweges abhängig gemacht werden. Entsprechende Regelungen gibt es in verschiedenen Bundesländern (z.B. § 68 Abs. 2 Nr. 5 GO-LT Baden-Württemberg). Sie sind vom Bundesverfassungsgericht für zulässig erachtet worden (BVerfGE 2: 225, 229).

In welcher Weise die Bearbeitung von parlamentarischen Petitionen erfolgt, ist durch die Verfassungen der Länder, Petitionsgesetze, durch die Geschäftsordnungen der Parlamente sowie durch Grundsatzregelungen zum Verfahren detailliert geregelt. Die Verfahrensmodalitäten sind dabei zum Teil sehr unterschiedlich ausgestaltet worden (siehe Anlage). Praktisch am häufigsten werden die an das Parlament gerichteten Petitionen in Petitionsausschüssen bearbeitet, die als Unterorgane des Parlaments im Bundestag sowie in allen Landtagen eingerichtet worden sind. Teilweise übernehmen auch Fachausschüsse die Aufgabe der Petitionsbearbeitung. Zudem haben einige Parlamente diese Aufgabe zusätzlich auf Bürgerbeauftragte als parlamentarische Hilfsorgane delegiert. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen sich die Ausschüsse beziehungsweise die Bürgerbeauftragten administrativer Hilfen durch Ausschussdienste oder Geschäftsstellen, die organisatorisch den Verwaltungen der Parlamente zuzuordnen sind. Die Erledigungsbefugnis, d.h. die abschließende Bestätigung der Erledigung der Petitionen, liegt in jedem Fall beim Parlament. Eine vollständige Delegation der Zuständigkeit zur abschließenden Erledigung parlamentarischer Petitionen auf entsprechende Ausschüsse beziehungsweise parlamentarische Beauftragte wäre zwar theoretisch möglich, wird aber nicht praktiziert.

### **2.1.2.1 Petitionsbearbeitung durch parlamentarische Ausschüsse**

Die Art und Weise, in der die Petitionsbearbeitung in den Ausschüssen erfolgt, ist von Parlament zu Parlament verschieden. Für die Länderparlamente existieren vergleichbare Grundzüge in den Petitionsverfahren, die im Wesentlichen bereits durch die „Grundsätze des Petitionsrechts“ vorgegeben worden sind, die in den Jahren 1963 bis 1966 als gemeinsame Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der Deutschen Länderparlamente erarbeitet worden sind. Danach steht es im Ermessen des Parlaments, ob es einen Petitionsausschuss einsetzen oder die Fachausschüsse ganz oder teilweise mit der Behandlung der Petitionen befassen will (Ziffer VI der Grundsätze). Der zuständige Ausschuss kann von der Regierung oder einem Regierungsmitglied schriftliche oder mündliche Stellungnahmen, Berichte, Auskünfte und die Beantwortung von Fragen verlangen. Berichte und Stellungnahmen von selbständigen Körperschaften und Anstalten können nur über die für die Aufsicht zuständige oberste Landesbehörde eingeholt werden. Ferner werden die Möglichkeiten der Anhörung von Petenten sowie der Aktenvorlage angesprochen (Ziffer VII der Grundsätze).

#### **2.1.2.1.1 Petitionsbearbeitung durch Petitionsausschüsse**

Sowohl auf Bundesebene als auch in allen Ländern sind zur Bearbeitung von Petitionen Petitionsausschüsse eingerichtet worden. Für den Bundestag regelt Art. 45c Abs. 1 GG:

„Der Bundestag bestellt einen Petitionsausschuss, dem die Behandlung der nach Artikel 17 an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt.“

Dem Art. 45c Abs. 1 GG entsprechende verfassungsrechtliche Garantien von Petitionsausschüssen sind auch in den Landesverfassungen enthalten. Die Bearbeitung der an das Parlament gerichteten Petitionen erfolgt in den meisten Bundesländern ausschließlich durch die hierfür eigens eingerichteten Petitionsausschüsse. Einige Parlamente, beispielsweise der Hessische Landtag, haben zudem von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Unterausschüsse der Petitionsausschüsse einzurichten, die auf bestimmte Aufgabenbereiche, beispielsweise auf Petitionen aus dem Strafvollzug, spezialisiert sind.

Das Verfahren stellt sich in seinen Grundzügen wie folgt dar: Nach Eingang der Petition erfolgt zunächst eine Vorprüfung durch die Ausschussbüros beziehungsweise die Geschäftsstellen der Ausschüsse. Teilweise erweist sich diese als sehr umfangreich. So holt der Bundestag nach Prüfung der Zulässigkeit zunächst eine Stellungnahme der zuständigen Stelle ein. Ergibt sich daraus, dass das Anliegen des Petenten offensichtlich erfolglos bleiben wird, wird der Petent angeschrieben und gefragt, ob er mit einer Erledigung der Petition einverstanden ist. Nur wenn der Petent einer Erledigung widerspricht, erfolgt eine weitere Bearbeitung der Petition im Ausschuss. Nach erfolgreicher Vorprüfung werden im Petitionsausschuss ein oder zwei Berichterstatter eingesetzt, die sich mit der Petition befassen. Die Zuordnung der Berichterstatter kann nach regionalen Gesichtspunkten erfolgen (zum Beispiel nach dem Wahlkreisbezirk der Abgeordneten), sie kann aber auch sachgebietsbezogen sein. Gegenstand der Beschlussfassung ist in der Regel das Votum des beziehungsweise der Berichterstatter. Sollen beispielsweise Ortstermine oder Anhörungen durchgeführt werden, so muss der Ausschuss dies mehrheitlich beschließen. Minderheitenrechte wie im Untersuchungsausschuss werden dem Petitionsausschuss nicht eingeräumt. Teilweise können aber bestimmte Befugnisrechte, etwa Gespräche durchzuführen oder Örtlichkeiten in Augenschein zu nehmen, auf den beziehungsweise die Berichterstatter übertragen werden. Auch die abschließende Beschlussfassung erfolgt mehrheitlich. In Betracht kommen verschiedene Möglichkeiten: Hält der Ausschuss das Anliegen des Petenten für berechtigt, kann er die Petition der zuständigen Stelle zur Berücksichtigung überweisen. Ferner kann der Ausschuss die Petition der zuständigen Stelle zur Erwägung überweisen und damit deutlich machen, dass er eine nochmalige Überprüfung der Angelegenheit im Sinne des Petenten für erforderlich hält. Er kann die Petition der zuständigen Stelle auch lediglich zur Kenntnis geben oder als erledigt erklären, wenn zwischenzeitlich Abhilfe geschaffen worden ist beziehungsweise Abhilfe nicht erreicht werden konnte. Handelt es sich um eine Petition mit einem gesetzgeberischen Anliegen, kann der Petitionsausschuss die Petition als Material überweisen. Allerdings differenzieren nicht alle Petitionsausschüsse derart schematisch. Teilweise sind die abschließenden Beschlüsse sehr individuell und fallbezogen formuliert und gleichen in Aufbau und Begründung fast einem Gerichtsurteil. In bestimmten Zeitabständen, die von Land zu Land variieren<sup>7</sup>, erstattet der Petitionsausschuss dem Parlament Bericht und legt ihm die abschließend beratenen Petitionen zur Erledigung vor.

---

7 Je nach Landesrecht bestehen jährliche, halbjährliche oder vierteljährliche Berichtspflichten.



### **2.1.2.1.2 Petitionsbearbeitung durch Petitions- oder Fachausschüsse**

In Bayern und Niedersachsen werden Petitionen auf der Grundlage eines Zuständigkeitskataloges teilweise den Petitionsausschüssen zugewiesen, andere verbleiben in den Fachausschüssen. Bei letzteren handelt es sich insbesondere um über den Einzelfall hinausgehende Petitionen und um Petitionen zu Gesetzesentwürfen und Entschließungs- sowie sonstigen Anträgen. Bei Zweifeln über die Zuständigkeit entscheiden die Petitionsausschüsse (vgl. Müller 2004: 92).

Ein Tätigwerden der Fachausschüsse ist auch in anderen Bundesländern möglich, hier erfolgt die Zuweisung allerdings nicht nach einem festgelegten System. Vielmehr kann der Petitionsausschuss im Einzelfall beschließen, sich den Sachverstand der Fachausschüsse zu Nutzen zu machen und diese um fachliche Stellungnahme zu bitten beziehungsweise eine Petition an einen Fachausschuss abzugeben. Petitionen, die ein bestimmtes gesetzgeberisches Handeln fordern, können an den zuständigen Fachausschuss überwiesen werden, wenn dieser in einem laufenden Gesetzgebungsverfahren bereits mit dem Anliegen befasst ist.

### **2.1.2.2 Einbindung von Bürgerbeauftragten in die Petitionsbearbeitung**

Einige Parlamente haben die Petitionsbearbeitung zusätzlich auf Bürgerbeauftragte übertragen. Bürgerbeauftragte werden als Hilfsorgan des Parlamentes bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle tätig. Es handelt sich um Parlamentsbeauftragte, deren Legitimation auf Parlamentsbeschlüssen beruht. Sie werden vom Parlament für einen bestimmten Zeitraum (in der Regel 6 bis 8 Jahre) gewählt und sind diesem verantwortlich (vgl. Kempf/Mille 1992: 29). Aufgabe der Bürgerbeauftragten ist es, die Kontrollfunktion der Parlamente als unabhängiges staatliches Organ zu unterstützen, zu ergänzen und zu erweitern. Der Bürgerbeauftragte ist nicht nur in der Lage, in korrigierendem Sinne auf die Behörden einzuwirken, sondern er hat auch eine persönliche Beratungs- und Empfehlungsfunktion gegenüber dem Bürger (vgl. ebd.). Die Institution zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass sie vom Erfordernis der Mehrheitsentscheidung im Ausschuss unabhängig ist und Distanz zum tagespolitischen Geschäft besitzt. Die Volksvertretung wird in regelmäßigen Abständen durch Berichte über die Arbeit der Bürgerbeauftragten informiert. Als Nachteil wird empfunden, dass die Petitionsbearbeitung durch Bürgerbeauftragte anders als durch den Ausschuss kein unmittelbareres Instrument der Gesetzesfolgenbeobachtung darstellt. Aktuelle Gesetzesanträge in Schleswig-Holstein zeigen, dass die Frage, welchem System der Vorzug zu geben ist, nach wie vor zur Diskussion steht.

#### **2.1.2.2.1 Entwicklung des parlamentarischen Bürgerbeauftragtenwesens**

Die Institution des parlamentarischen Bürgerbeauftragten hat ihre Wurzeln im skandinavischen Ombudswesen. Der Begriff „Ombudsman“ leitet sich aus dem altertümlichen schwedischen Wort „umbup“ (Macht, Autorität) her. In der schwedischen Verfassung

taucht der Begriff erstmalig im Jahr 1713 auf, obwohl die Geschichte der Institution bis in die Anfänge der staatlichen Entwicklung Schwedens zurückreicht (Palla 2002: Kap. 2a). Das schwedische Parlament nahm sich im Jahr 1766 das Recht, den Justizkanzler als höchsten Ombudsman selbst zu bestellen, wodurch aus dem Repräsentanten des Königs faktisch eine Institution des Parlaments wurde. Zwar wurde der Einfluss des Parlaments in der Folgezeit wieder beschränkt und der Justizkanzler erneut dem König zugeordnet, im Rahmen der Verfassungsreform im Jahr 1809 wurde dem schwedischen Ständeparlament jedoch das Recht zugesprochen, einen eigenen Ombudsman einzusetzen. Damit wurde ein Amt geschaffen, das die unkontrollierte Machtkonzentration in den Händen des Königs und seines Kabinetts verhindern und Machtmissbrauch in der Verwaltung entgegen wirken sollte (ebd.: Kap. 2c). Diese Institution besteht – mittlerweile als Kollegialorgan bestehend aus vier Ombudsleuten – bis heute fort. Die Ombudsleute üben die Aufsicht über die Bediensteten aller zivilen und militärischen Verwaltungen, die Gerichtsbarkeit sowie über öffentliche Unternehmen aus. Sie können aufgrund von eingereichten Beschwerden und von Amts wegen tätig werden. Ein vergleichbares Ombudswesen hat sich 1919 auch in Finnland sowie in den 50er und 60er Jahren des letzten Jahrhunderts in Dänemark und Norwegen entwickelt. Dabei sind Finnland und Schweden die einzigen Staaten, in denen die Ombudsleute auch das Gerichtswesen kontrollieren dürfen (ebd.: Kap. 2d).

#### **2.1.2.2.2 Parlamentarische Bürgerbeauftragte in Deutschland**

Als erster parlamentarischer Ombudsman in Deutschland wurde im Jahr 1956 die Institution des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages eingerichtet. Das Eingaberecht an den Wehrbeauftragten steht eigenständig neben dem Petitionsrecht von Soldaten gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages. Allerdings ist in den Verfahrensgrundsätzen für die Zusammenarbeit zwischen dem Petitionsausschuss und dem Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages vereinbart worden, dass dem Wehrbeauftragten grundsätzlich ein Vorrang bei der Bearbeitung von Petitionen eingeräumt wird, die Angelegenheiten der militärischen Verteidigung betreffen.

Darüber hinaus gibt es mittlerweile auch in vier Länderparlamenten Bürgerbeauftragte, die als parlamentarische Hilfsorgane Petitionen bearbeiten. Im Hinblick auf die Aufgabenverteilung zwischen Petitionsausschüssen und Bürgerbeauftragten existieren verschiedene Mischformen:

Eine sehr umfangreiche Übertragung der Petitionsbearbeitung auf einen parlamentarischen Bürgerbeauftragten hat 1974 in Rheinland-Pfalz stattgefunden. Dort werden die an den Landtag oder an den Petitionsausschuss gerichteten Eingaben grundsätzlich dem Bürgerbeauftragten zur Bearbeitung zugeleitet, es sei denn, sie sind auf den Erlass oder die Änderung von Rechtsverordnungen gerichtet oder betreffen die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten selbst. Nur diese Petitionen werden von vornherein durch den Petitionsausschuss bearbeitet. In allen anderen Fällen versucht der Bürgerbeauftragte eine Einigung zwischen Bürger und Verwaltung herbeizuführen. Nur wenn dies nicht gelingt überweist der Bürgerbeauftragte dem Petitionsausschuss die Petition zur Erledigung.

In Schleswig-Holstein existiert seit 1988 die Institution des Bürgerbeauftragten für Soziale Angelegenheiten, die erst beim Ministerpräsidenten angesiedelt war, seit 1995 jedoch dem Schleswig-Holsteinischen Landtag untersteht. Der Bürgerbeauftragte des Landes Schleswig-Holstein informiert und berät die Bürgerinnen und Bürger in sozialen Angelegenheiten und vertritt ihre Anliegen gegenüber den Behörden. Im Unterschied zu den anderen Bundesländern mit parlamentarischen Bürgerbeauftragten gibt es Schleswig-Holstein in der Regel keine Überschneidungen von sachgebietsbezogenen Kompetenzen. Petitionen in sozialen Angelegenheiten werden mit Einverständnis des Petenten an den Bürgerbeauftragten weitergeleitet. Sollte es im Einzelfall zu Kompetenz-Überschneidungen kommen, wird einer Bearbeitung durch die Bürgerbeauftragte der Vorrang eingeräumt, es sei denn, der Petent wünscht ausdrücklich, dass sich der Petitionsausschuss mit der Angelegenheit befasst.

Eine Mischform zwischen dem rheinland-pfälzischen und dem schleswig-holsteinischen System existiert in Mecklenburg-Vorpommern. Der Petitionsausschuss und der Bürgerbeauftragte besitzen hier weitgehend identische Befugnisse. Im Unterschied zu Rheinland-Pfalz behandeln allerdings zunächst beide Stellen die bei ihnen eingehenden Petitionen selbst. Petitionen, die an den Bürgerbeauftragten gerichtet sind und für die keine einvernehmliche Lösung gefunden werden konnte, werden dann allerdings wie in Rheinland-Pfalz zur Erledigung an den Petitionsausschuss überwiesen. Zudem hat der Bürgerbeauftragte wie in Schleswig-Holstein eine Beraterfunktion in sozialen Angelegenheiten, die Belange behinderter Bürgerinnen und Bürger eingeschlossen.

Als bislang letztes Bundesland hat sich Thüringen im Jahr 2000 für die Einführung eines Bürgerbeauftragtensystems entschieden. Der Bürgerbeauftragte des Landes Thüringen ist wie der Bürgerbeauftragte des Landes Mecklenburg-Vorpommern für die Bearbeitung der ihm gegenüber vorgetragenen Bürgeranliegen zuständig. Er hat die Aufgabe, die Rechte der Bürger gegenüber den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Lande zu wahren und die Bürger im Umgang mit der Verwaltung zu beraten und zu unterstützen. Im Rahmen dieser Aufgabe hat er insbesondere auf die Beseitigung bekannt gewordener Mängel hinzuwirken und auf eine einvernehmliche Erledigung der Anliegen hinzuwirken. Darüber hinaus obliegt ihm die Bearbeitung von Auskunftsbegehren und Informationersuchen. Anliegen, bei denen keine einvernehmliche Lösung erreicht werden konnte, leitet der Bürgerbeauftragte zur Erledigung an den Petitionsausschuss weiter. Darüber hinaus kann der Petitionsausschuss dem Bürgerbeauftragten Prüfaufträge erteilen.

### **2.1.2.3 Bürgeranträge und Volksinitiativen als landesrechtliche Sonderform der Petition**

Eine noch relativ junge Ergänzung hat das parlamentarische Petitionsrecht auf Kommunal- und Landesebene durch die Institute der Bürgeranträge beziehungsweise Volksinitiativen erfahren. Diese sind als Instrumente bürgerschaftlicher Mitwirkung letztlich aus dem Petitionsrecht hervorgegangen. Die kollektive Petitionsfreiheit ist durch sie weiterentwickelt

und als weiteres Instrumentarium bürgerschaftlicher Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen in zahlreiche Kommunal- und Landesverfassungen aufgenommen worden (vgl. Röper 1997: 461). Als erstes Bundesland hat Schleswig-Holstein 1990 im Rahmen einer Verfassungsreform Volksinitiativen als „Formalisierung der Sammel- und Massenpetitionen“ (ebd.) eingeführt. Durch das Instrument der Bürgeranträge beziehungsweise Volksinitiativen haben Bürger die Befugnis, Gegenstände politischer Willensbildung und Gesetzesentwürfe als Anträge auf die Tagesordnung der Kommunal- und Landesparlamente zu setzen. Wird innerhalb einer bestimmten Frist eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt, muss sich das Parlament mit dem jeweiligen Anliegen befassen.

Die Volksinitiative ist die erste Stufe eines dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahrens, das in einer Volksentscheidung mündet. Nach einer Ablehnung ihres Antrags durch das Parlament können die Initiatoren der Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehrens erwirken. In manchen Bundesländern (z.B. in Baden-Württemberg) heißt die Volksinitiative auch „Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens“. Mithilfe eines Bürgerantrags, der in einigen Bundesländern auch Einwohnerantrag heißt, können die Bürger einer Kommune den Kommunalrat verpflichten, sich mit einer bestimmten Angelegenheit in einer öffentlichen Sitzung zu befassen.

Wegen der besonderen Nähe zum Petitionsrecht obliegt in Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt den Petitionsausschüssen die Anhörung der Initiatoren der Volksinitiative. In Sachsen-Anhalt werden Volksinitiativen, die nicht die erforderliche Unterschriftenzahl erreicht haben, dem Petitionsausschuss zur Bearbeitung als Petition zugeleitet.

### **2.1.3 Überblick über das administrative Petitionswesen**

Auf der Ebene des administrativen Petitionswesens, also der Petitionsbearbeitung durch zuständige Stellen im Sinne des Art. 17 GG, sind normative Grundlagen weitgehend nicht vorhanden (vgl. Hornig 2001: 110). Die Behandlung von Petitionen orientiert sich im Wesentlichen an der jeweiligen Behörden- beziehungsweise Verwaltungspraxis. Charakteristisch für das administrative Petitionswesen ist ein System der gestuften Selbstkontrolle, welches sich zwangsläufig daraus ergibt, dass die zuständigen Stellen nur auf den eigenen Aufgabenbereich Einfluss nehmen können. Unterschieden wird zwischen dem unselbständigen und dem selbständigen administrativen Petitionswesen (vgl. ebd.: 116ff.).

#### **2.1.3.1 Unselbstständiges administratives Petitionswesen**

Beim unselbständigen administrativen Petitionswesen überprüft die öffentliche Stelle eigenes Handeln. Der Bürger hat die Möglichkeit, sich mit nicht förmlichen Rechtsbehelfen wie der (Dienst-)Aufsichtsbeschwerde oder der Gegenvorstellung an die jeweilige Ausgangsbehörde beziehungsweise die übergeordnete Aufsichtsbehörde zu wenden.

### 2.1.3.2 **Verselbstständiges administratives Petitionswesen: Exekutive Bürgerbeauftragte**

Im Rahmen des verselbstständigten administrativen Petitionswesens tritt ein so genannter *executive ombudsman* – ein exekutiver Bürgerbeauftragter – als unabhängiger Mediator in das Verhältnis Bürger und Verwaltung. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung sind zahlreiche dieser eigenständigen Organe geschaffen worden, die neben Beratungsfunktionen auch die Bearbeitung von Eingaben übernommen haben. Angesiedelt sind exekutive Beauftragte auf unterschiedlichen Ebenen der staatlichen Verwaltung. Sie stehen generell als Ansprechpartner zur Verfügung, etwa auf Regierungsebene als so genannte Bürgerreferenten oder in der Kommunalverwaltung als Bürgerberater, oder sie sind sachgebietsbezogen beispielsweise als Gleichstellungs-, Ausländer-, Behinderten-, Drogen- oder Datenschutzbeauftragte tätig. Exekutive Bürgerbeauftragte haben, vergleichbar mit parlamentarischen Bürgerbeauftragten, zwar keinen unmittelbaren Einfluss auf staatliche Entscheidungsprozesse, übernehmen aber als Mittler zwischen Bürger und Verwaltung eine Mediationsfunktion. Im Gegensatz zu parlamentarischen Beauftragten verfügen die exekutiven Beauftragten häufig über keine geregelten Auskunfts- und Informationsrechte, so dass ihre Kontrollfunktion als „abgeschwächt“ gilt (vgl. ebd.: 157).

### 2.1.3.3 **Exkurs: Beschwerdewesen im privatwirtschaftlichen Bereich**

Neben den parlamentarischen und den exekutiven Ombudsleuten gibt es zudem eine Vielzahl von Beauftragten im privatwirtschaftlichen Bereich. Es handelt sich um Beschwerde- und Schlichtungsstellen verschiedenster Art, an die sich der Bürger als Verbraucher/Kunde wenden kann und die als rein privatwirtschaftliche Einrichtungen außerhalb des grundrechtlich geschützten Bereiches des Art. 17 GG liegen.

## 2.2 **Petitionsrecht im europäischen Kontext**

Der Begriff „zuständige Stelle“ in Art. 17 GG bezieht auch internationale Instanzen mit ein. Dies ist bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates zu Art. 17 ausdrücklich erörtert und gewollt worden. Strittig ist, ob nationale Stellen eine Weiterleitungspflicht an die jeweils zur Entscheidung zuständige internationale Stelle haben (vgl. Schick 1996: 75). Es besteht aber keine Verpflichtung der internationalen Stelle zur Entgegennahme und Behandlung der Petition, da die internationale Stelle nicht an die deutsche Verfassung gebunden ist. Unabhängig davon garantieren Art. 21 in Verbindung mit Art. 194 EG-Vertrag jedem Unionsbürger sowie juristischen und natürlichen Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat das Recht, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten. Dieses Recht umfasst aber nur Petitionen in Angelegenheiten, die in den Tätigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft fallen beziehungsweise die gegen Organe der Europäischen Union gerichtet sind. Ein Tätigwerden in mitgliedstaatlichen Angelegenheit ist hingegen ausgeschlossen. Das Europäische Parlament kann somit auch nicht als „Superrevisionsinstanz“ Petitionsentscheidungen überprüfen, die in den Parlamenten der Mitgliedstaaten

gefasst worden sind (vgl. Röper 2004: 117). Zur Bearbeitung von Petitionen hat das Europäische Parlament einen Petitionsausschuss eingerichtet.

Ferner besteht gemäß Art. 195 EGV die Möglichkeit, sich an einen vom Europäischen Parlament gewählten Bürgerbeauftragten zu wenden. Eine klare Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche dieser beiden Organe existiert nicht. Bezogen auf Beschwerden über Missstände bei der Verwaltungstätigkeit der Organe und Institutionen der Gemeinschaft gibt es Kompetenzüberschneidungen. Allerdings ist der Europäische Bürgerbeauftragte auf die Untersuchung von Verwaltungsmissständen beschränkt, während der Ausschuss generell Bitten und Beschwerden in Gemeinschaftsangelegenheiten behandeln darf. Hiervon kann auch das Verhalten von Mitgliedstaaten in Angelegenheiten mit Gemeinschaftsrechtsbezug erfasst sein (vgl. Guckelberger 2004: 147ff.)

Anders als Art. 17 GG verlangt das EU-Petitionsrecht, dass der Petent ein unmittelbares Interesse an dem Gegenstand der Petition vortragen muss. Ebenfalls abweichend von Art. 17 GG steht das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament auch juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu. Letzteres ist von besonderer Bedeutung für die Gemeinden und Kreise, die in Deutschland nicht petitionsberechtigt sind, in Angelegenheiten mit Bezug zur Europäischen Gemeinschaft aber Petitionen beim Europaparlament einreichen können (Rauball in: von Münch/Kunig 2000: Art. 17 Rn. 18a).

### **2.3 Resümee**

Das Petitionsrecht ist in Art. 17 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich verankert. Es verschafft jedem das Recht, sich einzeln oder gemeinsam mit anderen und ohne Einschränkungen durch strenge Form- und Verfahrensvorschriften an staatliche Stellen oder an die gewählten Volksvertretungen zu wenden und dort schriftlich den Wunsch nach einem bestimmten staatlichen Verhalten vorzutragen. Das Recht, eine Petition einzureichen, ist weder an Volljährigkeit oder Geschäftsfähigkeit noch an die deutsche Staatsbürgerschaft gebunden. Art. 17 GG ist ein Menschenrecht. Da aber allein die Möglichkeit, einen Wunsch vortragen zu dürfen, nicht unbedingt dazu führt, dass dieser auch zur Kenntnis genommen wird, hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner ersten Entscheidung zum Petitionsrecht klargestellt, dass mit dem Recht des Petenten, sich mit Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden, ein Anspruch des Petenten korrespondiert: Der Petent kann vom Petitionsadressaten verlangen, dass seine Petition entgegengenommen, sachlich geprüft und beschieden wird. Aus dem Petitionsbescheid muss für den Petenten erkennbar sein, dass und in welcher Weise seine Petition behandelt worden ist. Andernfalls liefe das Petitionsrecht aus Art. 17 GG leer. Damit einhergehend statuiert das Petitionsrecht eine staatliche Leistungspflicht: Der Staat muss die verfassungsgemäße Behandlung von Petitionen durch die Schaffung effektiver Organisations- und Verfahrensstrukturen sicherstellen. Dies beinhaltet insbesondere auch die Bereitstellung geeigneter Informations- und Kommunikationsstrukturen. Wird der Petent in seinem Petitionsrecht verletzt, kann er vor dem Verwaltungsgericht eine den rechtlichen Vorgaben entsprechende Behandlung und Bearbeitung seiner Petition einklagen. Ein Widerspruchs-

recht beziehungsweise Rechtsmittel gegen Petitionsentscheidungen gibt es hingegen nicht. Der Petent hat weder einen Anspruch auf eine Wiederaufnahme des Petitionsverfahrens und sachlich richtige Entscheidung noch auf die Durchführung des Petitionsverfahrens in einer bestimmten Art und Weise. Wie das Petitionsverfahren im Einzelnen ausgestaltet ist hängt in erster Linie davon ab, wer Petitionsadressat ist: Volksvertretung oder „zuständige Stellen“.

An die Volksvertretung gerichtete Petitionen werden praktisch am häufigsten durch Petitionsausschüsse bearbeitet, die als Unterorgane der Parlamente im Bundestag sowie in allen Landtagen eingerichtet worden sind. Zudem haben einige Parlamente die Petitionsbearbeitung zusätzlich auf Bürgerbeauftragte als parlamentarische Hilfsorgane delegiert. In welcher Weise die Petitionsbearbeitung erfolgt, unterliegt einem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Art. 17 GG bestimmt nur einen Mindestgehalt, darüber hinaus bestehen zahlreiche Möglichkeiten, Petentenrechte durch entsprechende Regelungen, etwa in den Petitionsgesetzen, den Geschäftsordnungen der Parlamente oder in Grundsatzbeschlüssen der Petitionsausschüsse, zu stärken. So können mündliche Petitionen oder Petitionen in Form einfacher E-Mails zugelassen werden, der Gesetzgeber kann eine Begründungspflicht für Petitionsbescheide statuieren oder den Verfassern von Massenpetitionen das Recht einräumen, vor dem Petitionsausschuss angehört zu werden. Eine Weiterentwicklung des parlamentarischen Petitionsrechts stellen die Institute der Bürgeranträge und Volksinitiativen dar. Diese sind als Instrumente bürgerschaftlicher Mitwirkung aus der kollektiven Petitionsfreiheit hervorgegangen und in zahlreiche Kommunal- und Landesverfassungen aufgenommen worden. Für die Petitionsbearbeitung durch die „zuständigen Stellen“ sind, im Gegensatz zum parlamentarischen Petitionswesen, normative Grundlagen weitgehend nicht vorhanden.

Die Behandlung von Petitionen auf Verwaltungsebene orientiert sich zumeist an der jeweiligen Behörden- beziehungsweise Verwaltungspraxis. Grundsätzlich ist zu unterscheiden: Soll die öffentliche Stelle, etwa im Rahmen einer (Dienst-)Aufsichtsbeschwerde oder Gegenvorstellung, eigenes Verwaltungshandeln überprüfen oder tritt ein exekutiver Bürgerbeauftragter als unabhängiger Vermittler in das Verhältnis Bürger und Verwaltung? Die Einrichtung exekutiver Beauftragter gibt es auf unterschiedlichsten Ebenen staatlicher Verwaltung, zu nennen wären beispielsweise Bürgerberater, Gleichstellungsbeauftragte, Datenschutzbeauftragte oder Suchtbeauftragte. Neben dem Petitionsrecht aus Art. 17 GG besteht ferner die Möglichkeit, sich an den Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments oder den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden. Das europäische Petitionsrecht steht, anders als das Petitionsrecht aus Art. 17 GG, auch allen juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu. Petitionen an das Europaparlament sind jedoch nur in Angelegenheiten zulässig, die den Tätigkeitsbereich der Europäischen Union betreffen. Zudem muss der Petent, im Gegensatz zum Petitionsrecht nach Art. 17 GG, ein unmittelbares eigenes Interesse am Petitionsgegenstand vortragen.





### **3 Systematische Erfassung der politischen Funktionen von Petitionen**

#### **3.1 Das Petitionswesen als Indikator des Politischen und als parlamentarischer Kontrollmechanismus**

##### **3.1.1 Das Petitionswesen als Indikator des Politischen**

Eine häufig konstatierte (vgl. etwa Peter 1999: 70; Vitzthum 1985: 30; Narr 1999: 75ff.) strukturelle Schwäche des Petitionswesens besteht in der Tatsache, dass die Petenten, ob sie nun einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen eine Eingabe formulieren, nicht unmittelbar in den politischen Entscheidungs- oder Kontrollprozess eintreten. Die politische Bedeutung leitet sich vielmehr aus der mit der Wahrnehmung des Petitionsrechtes erwachsenden Wechselbeziehung zwischen Regierenden und Regierten her. Der Bürger tritt gleichsam in einen Dialog mit dem Parlament ein (vgl. Peter 1999: 70). Weit von der Funktion eines rein auf individuelle Eingaben fokussierenden „Kummerkastens der Nation“ bietet das Petitionsrecht dem Bürger die Chance, durch geistige Einwirkung auf die Legislative Innovationen, Reformen und das Ende von Missständen durchzusetzen (vgl. Holtfort 1985: 72).

Wiewohl keine direkte Gestaltungsmöglichkeit der Regierten, kann die Nutzung des Petitionsrechts zu längerfristigen Veränderungen und Verbesserungen führen. Kurz gesagt: Petitionen können im besten Fall Lernprozesse in den Reihen der Politik beflügeln, welche sich auf lange Frist gesehen auch bemerkbar machen. Wie im ersten Kapitel aufgezeigt, kann die Praxis des Petitionswesens nicht losgelöst von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen analysiert werden. Unabhängig vom Einzelanliegen gibt die Petition der Volksvertretung als letztverantwortlicher Instanz in der Demokratie wichtige Hinweise auf Funktionsdefizite des öffentlichen Handelns (vgl. Röper 1999: 159). Durch das Petitionsinformationsrecht etwa erhält das Parlament Kenntnis von Mängeln in Regierung und Verwaltung, von Irrwegen in der Rechtsprechung und von den Schwachstellen des administrativen Gesetzes- und Haushaltsvollzugs (vgl. Vitzthum 1985: 55). Ismayr betont die praktische Umsetzung dieser politischen Funktion des Petitionswesens: Zahlreiche Beispiele in den Jahresberichten des Petitionsausschusses verdeutlichten, dass Petitionen nicht nur Anlass gäben, in Härtefällen Verwaltungsentscheidungen zu korrigieren. Regierung, Verwaltung und Gesetzgeber erhielten auf dem Wege der Petition außerdem häufig Kenntnis von Mängeln und Lücken in Gesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Richtlinien. In einigen Härtefällen habe der Petitionsausschuss die zuständigen Behörden zu einer anderen Ermessensentscheidung bewegen können; in anderen Fällen seien eine Überprüfung und Korrektur von Vorschriften und Richtlinien der Verwaltung und auch Gesetzesänderungen herbeigeführt worden. Mithin sei also der Beitrag von Petitionen zur Gesetzesfolgenabschätzung und Erfolgskontrolle ein wichtiger Effekt. Solche unmittelbaren Rückmeldungen und Impulse von Seiten der Bürger, resümiert Ismayr, seien weder durch Anfragen bei der Verwaltung noch durch professionelle Wirkungsanalysen zu ersetzen, welche zudem nur für einzelne Bereiche angesetzt werden könnten (vgl. Ismayr 1999a: 156). Diese allzu optimistische Bewertung des Petitionswesens verschweigt zwei wichtige, die Grenzen des Petitionswesens bezeichnende Aspekte. Die Rede ist von der parlamentarischen Praxis einerseits und vom Petitionsgegenstand andererseits, wobei beide ineinander verwoben sein können.

Einschränkungen in der parlamentarischen Behandlungspraxis von Petitionen können sowohl praktischer wie auch politischer Natur sein. Ein Beispiel für praktische Defizite bringt Ismayr selbst, indem er auf die chronische Überlastung des Petitionsausschusses und die damit zusammenhängenden langen Bearbeitungszeiten verweist (vgl. Ismayr 2000: 382). Petitionen von essentieller Bedeutung allerdings verwiesen auf die Grenzen der Sensorfunktion des Petitionsrechts. Mag diese in Bezug auf die Korrektur von Verwaltungsentscheidungen zweifelsohne vorhanden sein, so ist eine – auch längerfristige – Berücksichtigung von Petitionen, welche auf Änderungen des politisch-wirtschaftlichen Systems der Bundesrepublik abzielen, kaum vorstellbar. In diesem Sinne bezeichnet Wolf-Dieter Narr Petitionen als „Mittelchen oder Wegchen“: Massenpetitionen und selbst ein gewandelter Umgang mit dieser Art bürgerlichen Meinungsausdrucks böten nur begrenzte Demokratiehilfe. In einem eingeschränkten Umfang könnte allerdings diese begrenzte Hilfe durchaus von Nutzen sein. Nämlich von Nutzen für alle möglichen bürgerlichen Gruppen, sich so zu artikulieren, dass sie einer wie auch immer gearteten Antwort etablierter Institutionen, insbesondere des Parlaments, sicher sein könnten und daraus auch Motivation und organisierende Kraft zu schöpfen wüssten, ohne sich im herrschenden „Institutionengeviert“ bis zur Unkenntlichkeit zu verlieren. Petitionen seien aber auch von Nutzen für die Parlamente, da sie qualitativ anders als durch Meinungsumfragen von Bürgerinnen und Bürgern und deren Interessen erfahren und zugleich ihre parlamentarischen Formen verfolgen könnten. Auf diese Weise wäre es möglich, das parlamentarische Öffentlichkeitsmanko in eigener Regie auszugleichen (vgl. Narr 1999: 79). Wenngleich Narr wenig Hoffnung in die Realisierbarkeit seiner Ausführungen setzt, verweist er doch auf eine weitere wichtige Funktion des Petitionswesens, nämlich die der parlamentarischen Kontrolle.

### **3.1.2 Das Petitionswesen als Element parlamentarischer Kontrolle**

Mit dem Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes wird das zentrale Rechtsstaatsprinzip der Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht formuliert. Zu ihrer Sicherstellung ist die Rechtsordnung auf zahlreiche verwaltungsinterne und -externe Kontrollmechanismen wie etwa die Kontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit, durch die Rechnungshöfe oder durch verwaltungsinterne Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht angewiesen. Auch das parlamentarische Petitionsverfahren kann in diesem Zusammenhang einen wichtigen Beitrag leisten, können doch durch Petitionen Kontrollverfahren gegenüber Regierung und Exekutive veranlasst werden. An das Parlament gerichtete Beschwerden setzen die Kontrollmechanismen des gewaltenteiligen Systems in Gang und veranlassen den Bundestag zur stichprobenartigen Überprüfung der Tätigkeit der Bundesverwaltung auf ihre Recht- und Zweckmäßigkeit. Unter der Voraussetzung einer regen Petitionstätigkeit des Bürgers wird das Petitionsrecht zu einem wichtigen Instrument der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive. Vor diesem Hintergrund wurde der Petitionsausschuss bereits in den ersten Gesetzesentwürfen zur Einfügung des Artikels 45c in das Grundgesetz als parlamentarisches Kontrollorgan bezeichnet (Württemberg/Schenke 1999: 106; vgl. Franke 1999: 53ff.).

Württemberg und Schenke attestieren dem Petitionswesen eine doppelte Kontrollfunktion: Petitionen vermöchten nicht nur über Mängel im Gesetzesvollzug Auskunft zu geben, son-

dem könnten darüber hinaus auch auf legislative Fehlleistungen und Unzulänglichkeiten aufmerksam machen. Somit sei das parlamentarische Petitionsverfahren nicht nur Instrument einer parlamentarischen Kontrolle der Exekutive, sondern ermögliche auch eine parlamentarische Selbstkontrolle. Das Parlament könne durch Petitionen auf einen der Idee der Gerechtigkeit widersprechenden Gesetzgebungsstand sowie auf Konflikte zwischen Gerechtigkeit und Rechtssicherheit aufmerksam gemacht werden. Außerdem könne die Petition Anstoß zu einer kritischen Überprüfung der Rechtsordnung im Hinblick auf ihre Realisierung des Ideals der Gerechtigkeit werden, so dass sich der verfassungsrechtlich geordnete Dialog zwischen Bürger und Parlament als Mittel zum Schutz vor ungerechtem Gesetzesrecht erweise (vgl. Würtenberger/Schenke: 106f.). Schließlich könne das parlamentarische Petitionsverfahren eine Hilfe sein, eine mangelnde rechtsstaatliche Transparenz der Rechtsordnung aufzudecken. Vielfach resultierten nämlich Konflikte zwischen Staat und Bürger, welche in Petitionen münden, auch aus dem Umstand, dass die Gesetze derart unübersichtlich und missverständlich geworden seien, dass dem Bürger und zunehmend auch der Verwaltung eine Orientierung schwer falle. Petitionen seien somit auch ein Indikator dafür, in welchen Bereichen der Gesetzgeber durch eine Vielzahl von Vorschriften die Bearbeitungskapazität der Verwaltung überstrapaziert und damit unmittelbar einer Lösung des Verwaltungshandelns von der Bindung an Gesetz und Recht Vorschub leistet (vgl. ebd.: 107).

Eine herausragende Stellung in der Wahrnehmung parlamentarischer Kontrolle spielt seit seiner Aufwertung durch den Artikel 45c des Grundgesetzes im Jahr 1975 der Petitionsausschuss. Da das Petitionsrecht an die Volksvertretung nach ausdrücklicher Verfassungsbestimmung nicht auf deren Zuständigkeiten beschränkt ist, ergibt sich zunächst ein umfassendes Petitionsbehandlungsrecht der Petitionsausschüsse. Diese können Informationen einholen, in Verhandlungen mit privaten und öffentlichen Stellen treten oder auch grundsätzliche Änderungen vorschlagen. Durch ihre Position als verfassungsrechtlich vorgeschriebene Hilfsorgane der Parlamente haben sie an allen parlamentarischen Zuständigkeiten teil. Die Hauptbedeutung liege aber, so die Einschätzung Schefolds (1996), in den konkreten Zuständigkeiten von Parlament und Regierung und damit in der Einordnung des Petitionsrechtes als Teil des parlamentarischen Regierungssystems. Soweit Regierung und Verwaltung zuständig seien, habe das Parlament Kontrollrechte, welche auch vom Petitionsausschuss wahrgenommen werden könnten. Das Petitionsbehandlungsrecht in diesem engeren Sinne bezieht sich auf die Zuständigkeiten von Regierung und Verwaltung und ist hierdurch begrenzt. Es wird unterstützt durch zwei Annexrechte, erstens das Petitionsinformationsrecht und zweitens das Petitionsüberweisungsrecht. Beim Petitionsinformationsrecht handelt es sich um das Recht des Petitionsausschusses, von der Regierung Auskünfte zu verlangen und Tatsachen zu ermitteln, die zur Bescheidung einer Petition erforderlich und sachdienlich sind. Hieraus erwachsen bestimmte Untersuchungsrechte, welche zwar nicht an die eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses heranreichen, sehr wohl aber die Regierung und die Verwaltung zu Aktenvorlage, Auskunftserteilung, Amtshilfe und Zutritt zu bestimmten Einrichtungen verpflichten. So wird es dem Petitionsausschuss ermöglicht, sich eine eigene Meinung selbständig zu bilden. Das Petitionsüberweisungsrecht resultiert aus dieser Meinungsbildung: Indem der Petitionsausschuss zu Petitionen bestimmte Beschlüsse fasst, welche dem Plenum mitgeteilt und im Normalfall ohne Erörte-

nung übernommen werden, wird der Regierung eine Behandlung der betreffenden Angelegenheit nahe gelegt. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass diese Petitionsüberweisung verfassungsrechtlich nicht bindend ist. Es handelt sich vielmehr um einen einfachen Parlamentsbeschluss, der die Eigenentscheidung der Exekutive nicht bindend festlegt. Er hat dennoch politisches Gewicht und beeinflusst Regierung und Verwaltung, da im Hintergrund die parlamentarischen Zuständigkeiten zur Gesetzgebung und zur Regierungskontrolle in Form des Misstrauensvotums zur Verfügung stehen (vgl. Schefold 1996: 124f.).

Wie ist nun das Petitionsrecht im Gefüge parlamentarischer Kontrollmöglichkeiten zu gewichten? Tatsächlich nimmt das Grundgesetz nur an einem Nebenschauplatz, nämlich in der Aufgabenbeschreibung des Wehrbeauftragten<sup>8</sup>, auf den Gedanken der nachgängigen Verwaltungskontrolle Bezug (vgl. Vitzthum 1985: 45). Abgesehen hiervon sind berichtigende Kontrollformen nur in Artikel 67 (Änderung der personellen Zusammensetzung der Regierung), Artikel 61 (Anklage des Bundespräsidenten), Artikel 59 Absatz 2 (Transformation völkerrechtlicher Verträge), Artikel 110 Absatz 2 (etatmäßige Mittelverweigerung) und Artikel 70 (Gesetzgebung) vorgesehen. Verglichen mit diesen „scharfen Kontrollformen“ existiert eine zweite, quantitativ weit überwiegende Kontrollform, nämlich die informative Kontrolle (vgl. ebd. 48f.). In diesem Bereich ist auch das Petitionsrecht anzusiedeln: Zwar seien, so Vitzthum, weder die funktionelle Nähe des Petitionsbehandlungsrechts zur Kontrollaufgabe der Volksvertretung noch die oft inhaltsgleiche Wirkung von Petitionsüberweisungs- und parlamentarischem Kontrollrecht zu bestreiten, doch sei die Erfüllung der grundgesetzlichen Verpflichtung zur Entgegennahme, Überprüfung und Verbescheidung von Petitionen in ihrer Substanz nicht selbst Kontrolle, sondern rege die Kontrolltätigkeit an und arbeite ihr zu (vgl. ebd.: 54). Dementsprechend resümiert Vitzthum:

„Das parlamentarische Petitionsinformations- und das Petitionsüberweisungsrecht gründen [...] in Art. 17 GG. Das Recht, Petitionen ‚zur Erwägung‘ oder ‚zur Berücksichtigung‘ zu überweisen, überschneidet sich zwar mit dem parlamentarischen Kontrollrecht; Petitionsbehandlungs- und Kontrollrecht besitzen aber weder die gleiche Grundlage noch die gleiche Reichweite. Das parlamentarische Petitionsbehandlungsrecht ist deshalb auch nicht an die Grenzen des parlamentarischen Kontrollrechts gebunden. Das Gegenteil zu vertreten hieße, der Volksvertretung in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes weniger Rechte zur Behandlung von Petitionen einzuräumen, als sie bereits der Reichstag unter der Reichsverfassung von 1871 be-  
saß.“ (ebd.: 138)

Nach der immanenten Diskussion des Petitionswesens soll im Folgenden seine Stellung im Vergleich mit anderen Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger analysiert werden.

---

8 Vgl. hierzu Kapitel 1.2.2 des vorliegenden Gutachtens.

### 3.2 **Petitionen in Abgrenzung zu plebiszitären Elementen der repräsentativen Demokratie**

Bevor an dieser Stelle das Verhältnis von Petitionen zu plebiszitären Elementen der repräsentativen Demokratie diskutiert wird, ist es sinnvoll, letztere genauer zu definieren. Das Prinzip des Volkes als Träger der Volksgewalt ergibt sich aus der in Artikel 20 des Grundgesetzes verankerten „Volkssouveränität“. Diese wird vom Volk entweder unmittelbar als beschließendem Organ oder mittelbar durch von ihm legitimierte Repräsentationsorgane ausgeübt. Alternativ zum parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren ist damit, so Sampels, auch das Volksgesetzgebungsverfahren denkbar, welches sich in der Regel in drei Verfahrensstufen untergliedert, nämlich in Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Volksabstimmung und Plebiszit fungieren hierbei im Allgemeinen als Oberbegriffe. Verfahrenstechnisch kann die Volksgesetzgebung zwei oder dreistufig ausgestaltet werden. Im dreistufigen Verfahren setzen Volksbegehren und Volksentscheid eine Volksinitiative voraus, im zweistufigen Verfahren ist die Volksinitiative fakultativ. Die Art der Verfahren differiert in den einzelnen Bundesländern (vgl. Sampels 1998: 18f.). Da auf Bundesebene Volksentscheide nicht vorgesehen sind (vgl. Weixner 2002: 73ff.; vgl. Luthardt 1994: 105ff.), beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Länder- beziehungsweise die kommunale Ebene.

Die Volksinitiative bezeichnet ein verfassungsrechtliches Vorschlagsrecht einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten (Quorum). Sie kann Gegenstände der Gesetzgebung betreffen, politische Sachthemen erfassen und eine Befassungspflicht des Landtages auslösen. Volksinitiativen werden mitunter auch als Volksantrag, Volksanregung oder Bürgerantrag bezeichnet.

Das Volksbegehren ist die Befugnis einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten, nach Fristablauf Anträge an ein Staatsorgan, insbesondere an die Volksvertretung, zu richten, um so einen Volksentscheid oder ein anderes verfassungsrechtlich festgeschriebenes Verfahren auszulösen. Die Beteiligung am Volksbegehren ist so auch die unmittelbare Teilhabe am gesetzgeberischen Initiativakt des damit korrespondierenden Sanktionsaktes des Volksentscheids. Da im Normalfall nicht das gesamte Volk Träger des Volksbegehrens ist und im Grunde nur Teile des Volkes das Begehren unterstützen, wird es auch als Bürgerbegehren bezeichnet.

Die stärkste Form der unmittelbaren Beteiligung des Volkes schließlich ist der Volksentscheid. Hierbei geht es um eine abschließende Entscheidung, welche auf die Möglichkeit beschränkt ist, auf die zur Abstimmung stehende Frage mit Ja oder Nein zu antworten und dabei allenfalls unter mehreren vorformulierten Fragen auszuwählen. Volksentscheide zielen etwa auf den Erlass eines einfachen oder verfassungsändernden Gesetzes, die Neugliederung eines Staates – dies übrigens die einzige Option eines bundesweiten Volksentscheides (vgl. Ackermann 2004: 97) – oder eine vorläufige Parlamentsauflösung.

Neben dieser Trias steht die Volksbefragung, eine von einem Repräsentativorgan eingeleitete, informatorische konsultative Befragung des Volkes über eine Frage beliebigen In-

halts, deren Ergebnis nicht gesetzgebend wirkt (vgl. Sampels 1998: 20f.). Auf kommunaler Ebene bilden etwa in Nordrhein-Westfalen, dessen diesbezügliche Gesetzgebung mit anderen Bundesländern vergleichbar ist, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid das Kernstück unmittelbarer Bürgerbeteiligung (vgl. Kost 1999: 76). In NRW haben die Bürger die Möglichkeit via Bürgerbegehren zu beantragen, dass sie in einem Bürgerentscheid an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden können. Das so gefällte Urteil ist für den Gemeinderat verbindlich (vgl. ebd.: 79).

Um es vorweg zu nehmen: In der umfangreichen Literatur zum Thema direkte Demokratie kommt die Petition nicht vor. Im Gegensatz zu individuellen Petitionen wohnt aber Massenpetitionen faktisch ein plebiszitäres Element inne. Allerdings sei der Artikel 17 des Grundgesetzes, so Würtenberger, kein Mittel politischer Teilhabe zwischen den Bundestagswahlen. Das Fehlen von direktdemokratischen Elementen im Grundgesetz könne auch durch Massenpetitionen nicht ausgeglichen werden. Diese seien mit plebiszitären Äußerungen des Volkes schlicht nicht vergleichbar, da der Artikel 17, auch wenn er als kollektives Grundrecht wahrgenommen würde, kein politisches Mitwirkungsmittel im engeren Sinne darstelle. Von den Petenten wird keine Herrschaft des Volkes ausgeübt, da diese nach Artikel 20 des Grundgesetzes lediglich in Form von Wahlen und Abstimmungen durchgeführt werden kann. Bei Referenden und Personalplebisziten, so Würtenberger weiter, ist der Bürger in staatsorganschafflicher Stellung zur politischen Beschlussfassung beziehungsweise Meinungsäußerung aufgerufen: Er übt in einem staatlich organisierten Verfahren jene Staatsgewalt aus, die vom Volk ausgeht. Bei der Ausübung des Petitionsrechts hingegen wird der Bürger nicht in staatsorganschafflicher Stellung tätig, sondern macht von seinem gegen den Staat gerichteten Grundrecht gebrauch. Davon abgesehen erhalte man beim Plebiszit aufgrund seines staatlich organisierten Charakters ein klares Abstimmungsergebnis und auf diese Weise ein klares Bild von dem, was die Bevölkerung mehrheitlich möchte. Selbst bei einer massenweise erfolgten Mitzeichnung einer Petition besteht hingegen die Möglichkeit, dass die Mehrheit dem Ansinnen der Eingabe ablehnend gegenübersteht (vgl. Würtenberger 1999: 172f.). Ohne diese Aussagen Würtenbergers zu bestreiten verweist Röper auf den Zusammenhang von Bürgeranträgen, Volksinitiativen und Petitionsrecht. Erstere seien aus Letzterem hervorgegangen. Mehrere Landesverfassungen erlauben den Bürgern, mit einem Unterschriftenquorum Gegenstände politischer Willensbildung und Gesetzesentwürfe auf die Tagesordnung des Parlaments zu bringen. Bürgerantrag und Volksinitiative seien eine Weiterentwicklung der Sammel- oder Massenpetition. In Schleswig-Holstein etwa berät sie der für „Bürgerinitiativen und andere Eingaben“ zuständige Ausschuss. Die Übergänge sind fließend. So können Bürgeranträge und Volksinitiativen Angelegenheiten betreffen, die der Petitionsausschuss behandelt. Während aber das Petitionsrecht keinen Anspruch formuliert, die Petition in einer amtlichen Befragung im Parlament zu begründen und das Plenum Massen- und Sammelpetitionen regelmäßig nur auf Antrag einer qualifizierten Minderheit bespricht, setzen Bürgeranträge und Volksinitiativen die Schwelle für die parlamentarische Behandlung herab. Einschränkend ist allerdings anzumerken, dass sie eine Mindestunterstützung benötigen (vgl. Röper 1999b: 178f.).

Zusammenfassend: Das Petitionswesen stellt im Vergleich zu Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid sowie vergleichbaren vorhandenen und denkbaren plebiszitären und direktdemokratischen Elementen eine „schwächere Beteiligungsmöglichkeit“ (Vitzthum/Kämmerer 2000: 39) dar, wiewohl die Übergänge vom Petitionswesen zu direkter Einflussnahme auf die Politik – insbesondere auf Landes- und Kommunalebene – fließend sind.

### **3.3 Das Petitionswesen und die Diskussion um die Bestellung von Ombudsleuten**

Im Gegensatz zu den oben diskutierten Formen direkter Demokratie steht das Amt des Ombudsmannes dem Petitionswesen sehr nahe. In den meisten westlichen Demokratien sowie auf europäischer Ebene gibt es mittlerweile Bürgerbeauftragte, deren Amt sich an den skandinavischen Ombudsmann-Institutionen orientiert (vgl. Maurer 1994; vgl. Flückinger et al. 2002: 4f.). In insgesamt mehr als fünfzig Ländern existieren solche Ombudsleute, welche zumeist auf gesamtstaatlicher Ebene arbeiten (vgl. Ismayr 2000: 389). Im Gegensatz hierzu ist die Bundesrepublik Deutschland der einzige große europäische Industriestaat, der mit Ausnahme des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, des Datenschutzbeauftragten und einiger Bürgerbeauftragter auf Landesebene (vgl. Kostelka 2003: 17ff.) diese Form personalisierter parlamentarischer Verwaltungskontrolle nicht kennt (vgl. Kempf/Mille 1992: 30). Für diese Institution, welche ausdrücklich auch in Ergänzung zum Petitionsausschuss denkbar ist, spreche, so Ismayr, dass sich die Bürger an eine öffentlich bekannte Persönlichkeit wenden könnten (vgl. auch Mehde 2001: 156). Von Vorteil könne außerdem eine parteipolitische Unabhängigkeit eines Bürgerbeauftragten sein. Andererseits markiere genau dieser Punkt auch die Grenzen seines Einflusses in politischen Fragen (vgl. Ismayr 2000: 389). Entscheidend für den Verzicht des Bundestages auf die Institution des Bürgerbeauftragten sei die Befürchtung, dass dessen Bestellung zu einer weiteren Entfremdung zwischen Bürgern und Abgeordneten führen könne. Diese nämlich verstünden sich vielfach selbst als „Mittler“ zwischen den Bürgern, insbesondere des eigenen Wahlkreises, und politischen Institutionen sowie der Verwaltung (vgl. ebd.). Die Ablehnung des Ombudsmann-Amtes wird außerdem häufig mit einem Beschluss der Landtagspräsidenten aus dem Jahr 1968 begründet, welche die Einführung einer derartigen Institution für ratsuchende Bürger ablehnten: Der Ombudsmann würde, obwohl eng damit verknüpft, das Petitionswesen und hiermit eine aus der Frühzeit des Parlamentarismus stammende Verfassungseinrichtung verdrängen. Abgesehen davon ließe das bestehende nahezu lückenlose Rechtsschutzsystem in der Bundesrepublik Deutschland keinen Bedarf für die Einführung einer neuen Rechtsinstanz in Gestalt eines Ombudsmannes erkennen (vgl. Kempf/Mille 1992: 30). Eine verbesserte Ausgestaltung des Petitionsverfahrens mache eine parallele Überprüfung durch den Ombudsmann unnötig (zit. nach ebd.).

Das Argument einer Schwächung des Petitionsrechtes verkehrte die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen in sein Gegenteil. In einem Gesetzesentwurf aus dem Januar 1996 beklagten die Bündnisgrünen die Überlastung des Petitionsausschusses. Das herkömmliche Verfahren und Instrumentarium zur Bearbeitung von Bürgeranliegen durch den Deutschen

Bundestag sei nicht mehr ausreichend, um den gestiegenen qualitativen und quantitativen Anforderungen der offenen Bürgergesellschaft an ein modernes Petitionsrecht zu genügen. Abhilfe könne vor diesem Hintergrund die Bestallung eines Bürgerbeauftragten schaffen, welcher dem Petitionsausschuss als Hilfsorgan zugeordnet werden solle. Mit der Einführung des Amtes werde dem Parlament sowie dem Petitionsausschuss ein Instrumentarium an die Hand gegeben, mit dem flexibel, unkonventionell und schnell auf konkrete Verwerfungen im Gesetzes- und Verwaltungsvollzug reagiert werden könnte. Den Vorschlägen von Bündnis 90/Die Grünen zufolge hätte der Bürgerbeauftragte die Aufgabe, im Rahmen des parlamentarischen Kontrollrechts die Stellung des Bürgers im Umgang mit den Behörden zu verbessern. Dort, wo der Petitionsausschuss und der ihm strukturell und organisatorisch zugeordnete Bürgerbeauftragte gemeinsam arbeiteten, habe dieser sich als unmittelbare Hilfe für die Bürger und zur Unterstützung des Parlaments und des Petitionsausschusses bewährt. Durch die Institution des Bürgerbeauftragten könnten strukturelle Hemmnisse des Petitionsausschusses beseitigt werden, welche auch durch eine umfangreiche Reform der Organisation und der Befugnisse des Petitionsausschusses nicht überwunden werden könnten (vgl. BT-Dr. 13/3578: 1f.). Der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen schwebte also eine Entlastung des Petitionsausschusses vor, indem nämlich alle Petitionen zunächst dem Bürgerbeauftragten zugeleitet werden sollten, der seinerseits versuchen solle, eine einvernehmliche Lösung mit den Behörden zu erreichen und hierüber in regelmäßigem Abstand den Petitionsausschuss zu unterrichten habe. Werde keine einvernehmliche Lösung erzielt oder handle es sich um Petitionen, welche unmittelbar auf die Änderung eines Gesetzes gerichtet seien, entscheide allein der Petitionsausschuss. Der Stärkung der parlamentarischen Kontrolle könnte – wie in anderen Ländern üblich – die Befugnis des Bürgerbeauftragten dienen, auch unabhängig von einer Petition von Amts wegen tätig zu werden. Diese Möglichkeit zur aktiven Kontrolle entfalte insbesondere präventive Wirkung und stärke neben der Autorität des Bürgerbeauftragten auch die Stellung, Kompetenz und Kontrollfunktion des Abgeordneten und des Petitionsausschusses, zumal ein Abgeordneter nach diesem Entwurf den Bürgerbeauftragten unmittelbar mit der Sachaufklärung beauftragen könne (vgl. ebd.: 3ff.). Dem Vorstoß der Grünen waren mehrere ähnliche, ebenso wenig realisierte Vorschläge vorausgegangen, neben dem Wehrbeauftragten weitere Ombudsmänner für bestimmte Sachgebiete zu ernennen. Es ging etwa um Beauftragte für die Kriegswaffenkontrolle oder für Kinder- und Jugendfragen. Allerdings übt seit 1990 der Bundesbeauftragte für den Datenschutz sein Amt aus. Er erstellt auf Anforderungen der Bundesregierung oder des Bundestages Gutachten und erstattet Berichte. Ismayr zufolge wären hier Minderheitenansprüche angemessen gewesen, welche aber nicht durchgesetzt worden seien (vgl. Ismayr 2000: 390).

Neben der Bundesebene sind Bürgerbeauftragte auch auf der Landesebene denkbar beziehungsweise bereits tätig. In Rheinland-Pfalz existiert das Amt bereits seit 1974 (vgl. zur Entstehung des Amtes Kempf 1986: 13ff.).<sup>9</sup> Hier erhielt das Petitionsrecht eine spürbare Aufwertung, indem es personell institutionalisiert wurde. Das Nebeneinander von Petitionsausschuss und Ombudsmann war über lange Zeit einzigartig (vgl. vertiefend Mallmann

9 Der Bürgerbeauftragte von Rheinland-Pfalz wird an dieser Stelle paradigmatisch behandelt, da es sich bei ihm um die älteste derartige Institution in der Bundesrepublik Deutschland handelt. Zu weiteren, noch recht zeitnah installierten Bürgerbeauftragten vgl. Kapitel 6.2 der vorliegenden Darstellung.



1986: 57ff.). Im Vergleich zu den skandinavischen Ländern allerdings sind dem Bürgerbeauftragten in Rheinland-Pfalz verfassungsmäßige Grenzen gesetzt. Während der Ombudsmann in Schweden (vgl. etwa Nobel 1994: 47ff.) etwa Anklage gegen Beamte und Richter erheben kann, steht dem in Deutschland die Gewaltenteilung entgegen. Die Befugnisse des Petitionsausschusses kann der rheinland-pfälzische Bürgerbeauftragte nicht beeinträchtigen: Er ist keine verfassungsrechtliche Einrichtung, sondern ein von der Exekutive unabhängiges parlamentarisches Hilfsorgan. Der Bürgerbeauftragte kann als ständiger Beauftragter des Petitionsausschusses die Landesregierung, alle Landesbehörden sowie Körperschaften, Stiftungen und Anstalten um Unterstützung bei der Prüfung einer Petition ersuchen. Zwar sollen ihm mündliche und schriftliche Auskünfte erteilt werden, doch besteht keine rechtliche Verpflichtung der Verwaltung, dem zu entsprechen. Im Fall der Weigerung obliegt die Entscheidung dem Petitionsausschuss (vgl. Glauben 1991: 229f.). Ähnlich wie in dem von der Fraktion Bündnis90/Die Grünen angeregten Gesetzesentwurf für die Bundesebene darf der rheinland-pfälzische Bürgerbeauftragte tätig werden, sobald er von einer Angelegenheit Kenntnis gewonnen hat. Er ist nicht wie der Petitionsausschuss an die Eingabe eines Bürgers gebunden (vgl. ebd.: 230).

Die Erfahrungen mit der Institution des Bürgerbeauftragten werden durchweg als positiv bezeichnet. Im Jahr 2006 erreichte die Zahl der Eingaben an den rheinland-pfälzischen Bürgerbeauftragten den höchsten Stand seit 1974. Die hohe Zahl erklärt sich auch dadurch, dass die Zahl der Massen- und Mehrfachpetitionen zugenommen hat. In 66,1 Prozent der Anliegen konnte geholfen oder zumindest weitergeholfen werden (vgl. Pressemitteilung des Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz vom 22.03.2007: 1). Zum Vergleich: Dem Jahresbericht des Petitionsausschusses des Bundestages zufolge wurde im Jahr 2006 lediglich 2,98 Prozent der Eingaben entsprochen (vgl. BT-Dr. 16/6270: 73). Allerdings sind derartige Zahlen immer relativ, da Formulierungen wie „vollständig abgeholfen“ oder „positiv abgeschlossen“ vieldeutig sein können, insofern etwa vorparlamentarische Abhilfe nicht gesondert aufgeführt wird. Der Vergleich dieser Zahlen aber legt zumindest die Vermutung nahe, dass die Installation eines Ombudsmannes auf Bundesebene ein Mehr an Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger bedeuten würde. Trotzdem sind, von der Zusammenarbeit mit ausländischen Ombudsmann-Organisationen einmal abgesehen (vgl. ebd.: 11f.), derartige Bestrebungen von Seiten des Gesetzgebers nicht zu beobachten.

### **3.4 Petitionen im Diskurs um deliberative Demokratiemodelle**

Die Bezeichnung „deliberative Demokratie“ stammt ursprünglich aus der amerikanischen Rechtstheorie der 1980er Jahre, wurde aber hierzulande insbesondere von Jürgen Habermas etabliert (vgl. Habermas 1998; Leggewie 2007; Lösch 2005; Saretzki 1995). Unter Deliberation versteht man zunächst einmal nur die öffentliche Kommunikation über politische Fragen auf Versammlungen, in Gremien oder den Institutionen der Medienöffentlichkeit. Allerdings sind die Erwartungen, die mit deliberativen Verfahren verbunden sind, hoch. So wird vom Medium des Gesprächs erwartet, dass es, wenn in der richtigen Weise installiert, zu einem rationalen Umgang der Bürger untereinander beiträgt und außerdem deliberative Prozesse die beteiligten Personen in der Entwicklung ihrer Fähigkeiten und

Kompetenzen als Bürger animieren. Dementsprechend werden den Ergebnissen solcher Prozesse eine größere Rationalität und eine höherrangige Legitimität zugesprochen (vgl. Buchstein 2003: 258). Die deliberative Demokratietheorie wurde im Anschluss an die kritischen Überlegungen von Schumpeter (1987) und Downs (1968) über die Kompetenzen von rationalen Bürgern entwickelt. Wie die Rational Choice-Theorie erhebt sie die Behauptung, dass zahlreiche Bürger heutzutage in der Regel über keine informierten, vollständigen und logisch konsistenten politischen Überzeugungen verfügen. Wenn dem so ist, sei es schlichtweg unverantwortlich, politische Entscheidungen allein von solchen Ansichten abhängig zu machen. Anders als die Schumpetersche politische Theorie konkurrierender Eliten hält die deliberative Demokratietheorie die politischen Überzeugungen der Bürger nicht nur für aufklärungsbedürftig, sondern gleichfalls für aufklärungsfähig. Vor diesem Hintergrund wird die politische Kommunikation der Bürger untereinander als wirksamstes Mittel angesehen (vgl. Buchstein: 258f.). Habermas geht sogar noch einen Schritt weiter: In seiner Konzeption fungiert die deliberative Demokratie nicht nur als Katalysator einer Erhöhung des sachlichen Informationsgrades politischer Entscheidungen, sondern gleichsam als moralischer Filter (vgl. Habermas 1998: 367ff.). So brächten laut Habermas die Beteiligten im öffentlichen Diskurs nicht nur ihre Eigeninteressen, sondern auch das, was sie für das Gemeinwohl halten, in den politischen Diskurs ein. Durch das der Deliberation inhärente Element der Öffentlichkeit, welches als der moralisierende Effekt der öffentlichen Diskussion wirkt, tritt idealerweise das gemeinwohlorientierte Verhalten an die Stelle egoistischen Strebens (vgl. Buchstein 2003: 259).

Die deliberative Demokratietheorie nimmt in aktuellen Diskursen um die Zivil- bzw. Bürgergesellschaft eine wichtige Position ein. Unter ihrem Dach werden neue Formen der politischen Beteiligung diskutiert. Hierbei geht es etwa um Mediation als Beteiligungsverfahren, Negotiated Rulemaking, Bürgergutachten oder Bürgerjurymodelle (vgl. Feindt 2002: 441ff.). Verfechter der Bürgergesellschaft malen – insbesondere vor dem Hintergrund der Globalisierung – ein mitunter düsteres Bild der gegenwärtigen gesellschaftlichen Verfasstheit und drängen auf mehr Bürgerbeteiligung, um den Machtverlust des Staates abzufedern. Die Ausweitung der Marktlogik auf die gesellschaftliche Ebene etwa, welche parallel zu einer Einschränkung der Handlungsfähigkeit des Nationalstaates stattfindet, verlange, fordert Thomas Meyer, ein neues Design der gesellschaftlichen und politischen Institutionen. Ökologische und soziale Erfahrungen seit Beginn der Globalisierung legten eine Reorganisation der kulturellen und politischen Steuerungsmöglichkeiten nahe, welche dem neuartigen gesellschaftlichen Regulierungsbedarf gewachsen sein müssten (vgl. Meyer 2002: 10).

Welchen Platz nimmt nun das Petitionswesen im Diskurs um Deliberation und Zivilgesellschaft ein? Um es auf den Punkt zu bringen: keinen. In der Fachliteratur zur Zivilgesellschaft spielt es schlicht keine Rolle. Es gebe zwar, vermerkt Feindt, vom Kindergarten bis zur Krankenkasse die verschiedensten Möglichkeiten der Betroffenenbeteiligung, doch werde es nirgendwo ermöglicht, die „aktive Bürgerrolle“ einzunehmen (vgl. Feindt 2002: 445). Und doch: Zwar stellt das Petitionswesen sowohl im Vergleich mit direktdemokratischen Elementen wie mit der Deliberation eine deutlich schwächere Partizipationsmöglichkeit dar, doch ließe es sich theoretisch als mögliches Element zivilgesellschaftlichen

Engagements nutzen. Hierzu allerdings müsste zuallererst der Faktor Öffentlichkeit gestärkt werden. Nur selten sind Petitionen – und hier auch nur Massenpetitionen – Gegenstand öffentlicher Diskurse. Wiewohl durch die Einführung der „Öffentlichen Petition“ wie auch durch die öffentliche Anhörung bei Massenpetitionen, welche von mehr als 50.000 Personen unterschrieben, die Öffentlichkeitswirksamkeit aufgewertet wurde, findet gesellschaftliche Kommunikation über Petitionsinhalte nach wie vor selten statt. Leider macht aber in anderen Fällen der Petitionsausschuss, durch die Bindung an einen Mehrheitsbeschluss des Ausschusses begründet, von dem ihm zustehenden Recht, Petenten oder Sachverständige anzuhören, praktisch keinen Gebrauch. Eine an bestimmte Bedingungen geknüpfte Anhörungspflicht, so postuliert Schick, könnte ein wichtiger Schritt des Parlaments in Richtung auf einen direkteren Zugang zu den Bürgern darstellen (vgl. Schick 1996: 33). Aus dieser Perspektive wäre es angezeigt, die Minderheitenrechte bezüglich der Anhörungspflicht des Petitionsausschusses auszudehnen.

### **3.5 Das Petitionswesen im Modell des kooperativen Staates**

Mit der Bezeichnung „kooperativer Staat“ wird auf die Tatsache abgestellt, dass die den Staat repräsentierenden Organe in zahlreichen Aufgabenfeldern nicht durch Hoheitsakte handeln, sondern mit anderen staatlichen oder gesellschaftlichen Akteuren und Organisationen eine Entscheidung aushandeln. Besonders im Bereich der öffentlichen Verwaltung, welche Gesetze vollzieht, ist die Staatstätigkeit gegenwärtig durch Kooperation und Verhandeln gekennzeichnet (vgl. Benz 2001: 265; vgl. Voigt 1995; vgl. Abromeit 2002; vgl. Schubert 2004). Gleiches gilt für die Gesetzgebung, für die das Parlament zuständig ist. Arthur Benz (2001) unterscheidet für den letztgenannten Bereich zwei Typen kooperativer Staatstätigkeit. Zum einen weist er auf Verhandlungen hin, welche im Prozess der parlamentarischen Gesetzgebung stattfinden und deren Ergebnisse vom Parlament als Gesetz verabschiedet werden. Gesetze werden nicht schlicht von der Mehrheitsfraktion im Parlament beschlossen; vielmehr versucht die Ministerialverwaltung im Zusammenwirken mit Verbänden möglichst alle relevanten Interessen zu beteiligen. Auch dienen etwa die Ausschussberatungen im Deutschen Bundestag dazu, Kompromisse zwischen Interessengruppen und Parteien zu suchen. Hinzu kommt, dass mehr als die Hälfte aller Gesetze nicht ohne die Zustimmung des Bundesrats zustande kommen können, was die Bundesregierung zu Verhandlungen mit den Landesregierungen zwingt. Aus dieser Perspektive ist die Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland immer auch ein Prozess der Verhandlung und Kooperation (vgl. ebd.: S. 265f.)

Auf einer zweiten Ebene richtet sich kooperative Staatstätigkeit auf die Aushandlung solcher Regeln, die Gesetze ersetzen. Diese Art der „kooperativen Normsetzung“ findet im Zuständigkeitsbereich des Staates statt, weil es für Regierungen in vielen Fällen leichter ist, ihre Ziele in Absprache mit Verbänden oder privaten Organisationen zu verwirklichen als sie via Gesetzgebung durchzusetzen (vgl. ebd.: 266). Die geschilderte Praxis hat nichts mit einem Gnadenerweis von Seiten des Staates zu tun; mitunter können ausschließlich auf diese Weise Informationen beschafft werden, welche das Parlament selbst nicht erarbeiten kann (vgl. ebd.: 267)

In diesem Kontext kann auch das Petitionswesen Instrument kooperativer Tätigkeit werden. Wie bereits geschildert dienen insbesondere Massenpetitionen dem Parlament als Indikator von Stimmungslagen unter den Bürgern. Das Verfahren zur parlamentarischen Bearbeitung von Petitionen kann differenzierte Argumente flexibel aufnehmen sowie unbürokratische Lösungen und Kompromisse anregen. Es kann, sofern es sinnvoll genutzt und ausgestaltet wird, zur Grundlage eines lebendigen Dialogs zwischen Repräsentanten und Repräsentierten werden. Es kann darüber hinaus die Lernfähigkeit des politischen Systems steigern (vgl. Bockhofer 1999a: 7). Einschränkend allerdings ist mit Bockhofer zu attestieren, dass die Petenten nicht selten „am Zipfel der Bettdecke“ zögen (ebd.: 9). Vor diesem Hintergrund kann das Petitionsrecht auch in der kooperativen Demokratie lediglich Artikulationsfunktion besitzen und Dialoge und Kommunikation einleiten. Mitunter sind es die Organisationen im kooperativen Staat, welche sich des Mittels der Petition bedienen, was indiziert, dass das Petitionswesen einen festen Platz in der „kooperativen Demokratie“ (vgl. hierzu etwa Banner 1999; vgl. Bogumil/Holtkamp 2002) beanspruchen kann.

### 3.6 Resümee

Die politischen Funktionen des Petitionswesens sind so vielfältig wie umstritten. Das Petitionswesen kann nicht per se in den politischen Entscheidungsprozess eintreten, hat allerdings eine beträchtliche Indikatorfunktion bezüglich der Stimmung in der Bevölkerung. Seine Bedeutung liegt primär in der Wechselbeziehung zwischen Politik und Bürger. Es kann somit reziproke Lernprozesse einleiten. Dies setzt allerdings zwingend das Vorhandensein einer Dialog- und Lernbereitschaft auf Seiten der Politik voraus, welche in den verschiedenen Wahlperioden in der Geschichte der Bundesrepublik sehr unterschiedlich ausgeprägt war. Neben dieser Indikatorfunktion wird dem Petitionsrecht vielfach eine parlamentarische Kontrollfunktion zugesprochen. Tatsächlich können Petitionen einen Beitrag hierzu leisten, da sich durch sie parlamentarische Kontrollprozesse in Gang setzen lassen. Es handelt sich aber im Gegensatz zu anderen im Grundgesetz installierten „scharfen“ Kontrollformen um eine informative Kontrollfunktion. Die grundgesetzliche Verpflichtung zur Entgegennahme, Überprüfung und Verbescheidung von Petitionen ist nicht selbst Kontrolle, sondern regt lediglich Kontrolle an und arbeitet ihr zu. In Abgrenzung zu diversen plebiszitären Elementen, wie es sie in der Bundesrepublik auf Landes- und Kommunalebene gibt, kommt dem Petitionswesen die Position einer „schwächeren“ Beteiligungsmöglichkeit zu. Allerdings sind die Übergänge zur direkten Einflussnahme auf die Politik fließend. Eine beträchtliche Aufwertung würde das Petitionswesen durch seine Ergänzung durch das Amt des Ombudsmannes erhalten. Tatsächlich aber ist die Bundesrepublik Deutschland der einzige große Industriestaat, der, von sachspezifischen Ausnahmen wie dem Wehrbeauftragten oder länderspezifischen Einrichtungen wie dem rheinland-pfälzischen Bürgerbeauftragten abgesehen, kein Ombudsmannwesen kennt. Ein entscheidender Vorteil auf dem Weg zu mehr Kontrolle und Bürgerfreundlichkeit wäre hier die Tatsache, dass der Ombudsmann auch ohne eine vorher an ihn gerichtete Eingabe tätig werden könnte. Schließlich kann eine gewisse Nähe des Petitionswesens zu deliberativen, zivilgesellschaftlichen und kooperativen Demokratiemodellen attestiert werden. Allerdings

wären ein Mehr an Öffentlichkeit und eine deutliche Ausweitung der Minderheitenrechte von Nöten, um Petitionsanliegen, welche auch als solche gekennzeichnet werden müssten, Raum in öffentlichen Diskursen zu verschaffen.



## **4 Die Ausdifferenzierung des Petitionswesens**

### **4.1 Von der Einzelpetition zum Politikum**

#### **4.1.1 Einzelpetitionen**

Wiewohl die geschichtliche Entwicklung den politischen Charakter des Petitionswesens indiziert, galt in der Bundesrepublik Deutschland lange Zeit die Einzelpetition als klassische Form der Petition. In den ersten zwei Wahlperioden des Deutschen Bundestages etwa brachten die Petenten ausschließlich individuelle Belange betreffende Eingaben vor (vgl. Würtenberger 1987: 384). Mit Einzelpetitionen rügt der Bürger in der Mehrzahl der Fälle eine ihn persönlich tangierende Rechtsanwendung oder als ungerecht empfundene gesetzliche Regelung (vgl. Würtenberger 1999: 169). Einzelpetitionen haben also in der überwiegenden Mehrheit keinen politischen Charakter, können aber aus den unterschiedlichsten Motiven dennoch zu Gesetzesänderungen führen und somit zum Politikum avancieren. Verglichen mit explizit politisch hervorgebrachten Massenpetitionen<sup>10</sup> ist ihr politischer Gehalt aber gering (vgl. Ismayr 1999: 163). Schick (1996) stuft sie als das primäre Individualrecht des Bürgers ein, sich auch außerhalb förmlicher Rechtsbehelfe und Gerichtsverfahren an die zuständigen Stellen, insbesondere aber an das Parlament zu wenden. Dieses Recht sei an keine weiteren Voraussetzungen geknüpft, kenne keine Formen und Fristen, prüfe nicht die Aktivlegitimation, verlange keinen Anwaltszwang und auch keine Prozess- bzw. Geschäftsfähigkeit des Bürgers. Mit der Möglichkeit zur Einzelpetition werde ein geschützter Raum zwischen Bürger und Staat geschaffen, in welchem sich Vertrauen bilden oder wiederherstellen lassen kann und in dem menschliche Nöte und individuelle Anliegen auf den Prüfstand des „gesunden Menschenverstandes“ gelegt werden sollen (Schick 1996: 36). Diese allzu optimistische Einschätzung Schicks verschweigt, dass auch der gegenteilige Effekt eintreten kann. Angesichts der Tatsache, dass nur einer geringen Zahl von Petitionen stattgegeben wird, besteht die Möglichkeit, dass die Negativbescheidung von Petitionen bei einzelnen Bürgern – gerade wenn es um existentielle Bereiche wie etwa Petitionen im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktreform Hartz IV geht – zu mehr Politikverdrossenheit und einem massiven Gefühl der Machtlosigkeit gegenüber dem Staat führen kann.<sup>11</sup>

#### **4.1.2 Sammel-, Mehrfach- und Massenpetitionen**

Da Sammel-, Mehrfach- und Massenpetitionen definatorisch eng beieinander liegen und die Begriffe in der Öffentlichkeit auch synonym gebraucht werden, sollen sie hier in einem Kapitel zusammengefasst werden.

---

10 Vgl. Kapitel 4.1.2 dieses Gutachtens.

11 Eine Diskussion des nicht unproblematischen Begriffs der Politikverdrossenheit würde hier zu weit führen. Im folgenden werden die Begriffe Politik- oder Parteienverdrossenheit, Staatsverdrossenheit oder Demokratiemüdigkeit benutzt, um eine zuletzt von der Bertelsmann-Stiftung (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2004) in einer repräsentativen Umfrage festgestellte „momentan nachweislich starke Kritik an den politischen Akteuren und den parlamentarischen Kräften“ in der Bundesrepublik Deutschland zu beschreiben.

Waren in der Frühzeit der Bundesrepublik fast ausschließlich Einzelpetitionen an der Tagesordnung, differenzierte sich das Petitionswesen seit den 1950er Jahren aus: Bis in die 1980er Jahre hinein nahm die Zahl von Sammel- und Massenpetitionen stetig zu. Engagierte Bürger tragen in Gemeinschaft mit anderen ihre Anliegen an den Petitionsausschuss und das Parlament heran und nutzen das Petitionsrecht zur Mitwirkung und Mitgestaltung und zur Durchsetzung politischer Forderungen. Ausdruck dieses Bedürfnisses der Mitgestaltung ist die Zunahme von Sammel- und Massenpetitionen. Bei Ersteren handelt es sich um Unterschriftensammlungen mit demselben Anliegen. Der Terminus Massenpetition hingegen bezeichnet Eingaben in größerer Zahl, welche dasselbe Anliegen betreffen und deren Text ganz oder im Wesentlichen übereinstimmt. Seit 1989 wird außerdem eine Unterscheidung von Massen- und Mehrfachpetitionen vorgenommen: Ihr zufolge werden Eingaben mit demselben Anliegen, die individuell abgefasst sind, als Mehrfachpetitionen definiert (vgl. Ismayr 1999: 163). In der Statistik werden Tausende von Massenpetitionen jeweils nur als eine einzige Petition gezählt (vgl. ebd.). Die Zunahme der Massenpetitionen kann durch emanzipatorische Prozesse, welche seit den späten 1960er Jahren auch in der Bundesrepublik sichtbar wurden, erklärt werden. In ihrem Fahrwasser erfuhr das Petitionswesen eine deutliche Ausdifferenzierung hinsichtlich Themenbreite und Politisierung.<sup>12</sup>

In der repräsentativen Demokratie können Massenpetitionen wichtige Funktionen erfüllen: Sie eröffnen die Möglichkeit politischer Initiative und der Übermittlung politischer Vorschläge im repräsentativ verfassten Prozess politischer Willensbildung. Sie können ein Gegengewicht gegen den Einfluss von Lobbygruppen auf Entscheidungen des Parlaments sein und hierbei das politische Gewicht der Opposition stärken. Durch Massenpetitionen kann politischer Protest geäußert werden, welcher Unzufriedenen ermöglicht, ihren Unmut und ihre Kritik öffentlich hervorzubringen und abzuarbeiten. Darüber hinaus können Massenpetitionen stärker als etwa Individualpetitionen Element eines politischen Frühwarnsystems sein, welches Integrationsdefizite verdeutlicht und auf sich wandelnde politisch-rechtliche Überzeugungen aufmerksam macht. Massenpetitionen haben, meint Würtenberger, seit jeher zur Aktivierung politischen Willens in breiten Kreisen der Bevölkerung beigetragen. Durch Aufklärungskampagnen aus Anlass solcher Eingaben würden politische Probleme in das kollektive politische Bewusstsein gehoben. Sie könnten damit die politische Brisanz einzelner Fragen und Probleme durchaus erhöhen und würden durch eine solche politische Aktivierung zu einem Element einer lebendigen demokratischen Kultur (vgl. Würtenberger 1999: 172). Aus diesem Grunde wurden seit den 1980er Jahren immer wieder Forderungen laut, Massenpetitionen anders zu behandeln als Einzelpetitionen, da sie von einer Vielzahl von Bürgern zu politischen Themen eingebracht würden. So solle einer Abordnung von Petenten die Möglichkeit eröffnet werden, ihre Petitionen medienwirksam dem Bundestag zu überreichen, soll der Petitionsausschuss nicht nur bei Beschwerden, sondern auch bei Bitten zu Gesetzesinitiativen oder zur Korrektur politischer Grundsatzentscheidungen die weit reichenden Sachaufklärungsrechte des Gesetzes nach Artikel 45c des Grundgesetzes erhalten und sollen schließlich erweiterte Sachaufklärungsrechte nicht wie bisher von der Mehrheit, sondern auch von einer qualifizierten Minderheit in den Reihen des Petitionsausschusses geltend gemacht werden können (vgl. Komitee für

---

12 Vgl. Kapitel 1.2.3 des vorliegenden Gutachtens.



Grundrechte und Demokratie 1986: 40ff.). Während mittlerweile bei Erreichen einer Zahl von 50.000 Unterstützern einer Petition grundsätzlich eine Anhörung eines oder mehrerer Petenten in öffentlicher Ausschusssitzung vorgesehen ist (vgl. BT-Dr. 16/2500: 10), gelten die Sachaufklärungsrechte des Petitionsausschusses nach wie vor nur für Beschwerden (vgl. ebd.: 96) und ist auch ein Minderheitenrecht bis heute nicht geregelt. Die geltende Regelung, moniert Wolfgang Ismayr, mindere die Informations- und Kontrollchancen oppositioneller Abgeordneter, welche erfahrungsgemäß stärker als die Mehrheitsfraktionen motiviert seien, Defizite des Regierungs- und Verwaltungshandelns auch dann aufzudecken, wenn politische Entscheidungsträger betroffen sind. Er plädiert deshalb für die bereits seit den 1970er Jahren von der jeweiligen Opposition geforderte Einführung eines Minderheitenrechts, wonach der Petitionsausschuss von den Möglichkeiten des Befugnisgesetzes bereits auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder Gebrauch machen muss (Ismayr 1999b: 367f.). Der Diskurs verdeutlicht, dass nicht nur eine Ausdifferenzierung des Petitionswesens von der individuellen auf die politische Ebene stattgefunden hat, sondern ebenso von der politischen auf die parteipolitische Ebene.

Ebenfalls seit den 1970er Jahren wurde nämlich eine zunehmende Parteipolitisierung des Ausschusses beklagt. Sie wird auch heute noch von Abgeordneten aller Fraktionen kritisiert oder zumindest mit gemischten Gefühlen betrachtet. Mit der Zunahme politischer Petitionen machten sich auch in der Ausschussarbeit zunehmend parteipolitische Erwägungen bemerkbar. Sprecher der Regierungsmehrheit werfen den Oppositionsfraktionen vor, Massenpetitionen dazu nutzen zu wollen, bereits getroffene Gesetzesentscheidungen durch öffentlichen Druck zu revidieren (vgl. Ismayr 1999: 164). Ismayr zufolge scheint gar ein langjähriger Konsens im Selbstverständnis des Petitionsausschusses brüchig geworden zu sein, nämlich jener der sachlichen Zusammenarbeit. Die Plenardebatten anlässlich der Jahresberichte markierten ungeachtet vieler weiterhin bestehender Gemeinsamkeiten doch deutlich unterschiedliche Grundpositionen. So sähen Vertreter der Mehrheitsfraktionen die zentrale Aufgabe des Petitionsausschusses in der Bearbeitung von punktuellen Mängeln signalisierenden Einzelpetitionen, verstünden ihn nach wie vor als „Kummerkasten der Nation“ und seien nicht bereit, der Vielzahl von Massenpetitionen einen höheren Stellenwert einzuräumen als dem privaten Anliegen des einzelnen Bürgers.

Begreifen wir Massenpetitionen als Ausdruck einer Ausdifferenzierung des Petitionswesens hin zu einer Partizipationsgesellschaft, so müssen die im Folgenden diskutierten Folgen der Privatisierung zahlreicher staatlicher Bereiche hierzu in Beziehung gesetzt werden.

## **4.2           Petitionen im Spannungsfeld von Privatisierungsbestrebungen und Staatlichkeit**

### **4.2.1       Die Ausdifferenzierung des Petitionswesens im Zuge der Privatisierung ehemals staatlicher Betriebe**

Die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Aufgaben wurde, so führte im März 1997 der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz aus, in den letzten Jahren umfassend diskutiert und in vielen Bereichen auch umgesetzt. Für das Petitionsrecht ergebe sich

daraus die Besorgnis, dass durch Privatisierungsmaßnahmen ehemals staatliche Betriebe nicht mehr oder nur noch eingeschränkt dem Petitionsrecht unterliegen, was für den Bürgerbeauftragten die Konsequenz bedeute, dass auch er sich entsprechender Anliegen der Bürger nicht mehr wie bisher annehmen könne. Die Parlamente müssten wissen, dass mit jedem neuen Privatisierungsakt ein weiterer Bereich der unmittelbaren parlamentarischen Kontrolle entzogen wird (vgl. LT-Dr. RLP 13/1423: 17). Auch die Linkspartei, welche momentan die Vorsitzende des Petitionsausschusses stellt, betonte in einer Großen Anfrage an die Bundesregierung die Veränderungen der gesellschaftlichen Konstellationen durch umfassende Privatisierungen ehemals staatlicher Bereiche und daraus resultierende neue Anforderungen an die Petitionsgesetzgebung (vgl. BT-Dr. 16/2181: 1f.).

Das Hauptproblem, welches sich in diesem Zusammenhang offenbart, ist eine Minimierung parlamentarischer Kontrolle über die ehemaligen Staatsbetriebe. Staat und Gemeinden erfüllen im sozialen Rechtsstaat vielfältige Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge. Die Grundversorgungsleistungen – hierzu zählen etwa Straßen- und Wegebau, öffentlicher Personennahverkehr, Bauleitplanung, Wohnungs- und Städtebau, Sanierung und Modernisierung, Energieversorgung, Wasserver- und -entsorgung etc. – sind Teil der materiellen Verwaltung und somit der öffentlichen Gewalt. Der Pflicht zur Leistungserbringung entspricht die Kontrolle über deren Art und Umfang. Eines der wichtigsten Mittel stellt in diesem Zusammenhang das Petitionsrecht dar (vgl. Röper 1999c: 321f.). Die Frage nach den Auswirkungen der Privatisierung staatlicher Aufgaben ist immer auch die Frage nach der demokratischen Kontrolle derer, die solche Aufgaben jetzt und in der Zukunft wahrnehmen (vgl. Gusy 1998: 265). Solange die Leistungen der öffentlichen Daseinsfürsorge im Rahmen der Verwaltung durch Eigen- oder „Regiebetriebe“ erfüllt wurden, war die öffentliche Kontrolle gewährleistet, da die Gemeindevertretung unmittelbaren Zugang hatte. Wegen einer mit den Privatisierungen einhergehenden Verminderung des Petitionsinformationsrechts wurde diese Kontrolle ausgedünnt (vgl. Röper 1999c: 324). Zwar kann sich weiterhin jeder Bürger wegen eines Fehlverhaltens öffentlicher Gesellschaften an den Petitionsausschuss wenden, doch ist diesem ein wichtiges Kontrollinstrument genommen: Faktisch werden solche Petitionen nämlich betriebsintern behandelt; ein Informationsrecht des Petitionsausschusses besteht nicht, obwohl er einen rechtsmittelfähigen Bescheid erteilen muss. Röper befürchtet, dass sich dieser Kontrollverlust angesichts umfassend betriebener Privatisierungen im staatlichen und kommunalen Bereich noch verstärken wird (vgl. ebd.: 325; Röper 2004: 120f.).

Ein Beispiel aus dem staatlichen Bereich, in diesem Fall die Privatisierung der Post, mag diese komplexen Sachverhalte illustrieren: Vor der Postreform I im Jahr 1989 stand es den Petenten offen, ob sie ihre Petition entweder bei der Deutschen Bundespost als zuständiger Stelle oder beim Deutschen Bundestag als Volksvertretung einreichten. Der damalige Postminister nahm Petitionen entweder unmittelbar oder nach Zuleitung durch den Petitionsausschuss entgegen und ließ die Eingaben überprüfen, was, da es sich um die Überprüfung von Vorgängen in der eigenen Behörde handelte, problemlos von statten ging (vgl. Specht 1999: 342). Nach der Postreform I, das bedeutet nach der Gründung der unter bundeseigener Verwaltung als Unternehmen geführten Teilsparnen der Deutschen Post, gab es vorerst keine Unterschiede in der Petitionsbehandlung. Dies änderte sich mit der Postre-

form II im Jahr 1994: Die Umwandlung der verschiedenen Postsparten in die Rechtsform privater Aktiengesellschaften bewirkte eine Aushöhlung des Petitionsrechts. Wurden jetzt Petitionen beim Petitionsausschuss eingereicht, bat dieser wie bisher den Bundespostminister um Stellungnahme. Dieser wiederum ließ nun die Petitionen nicht selbst prüfen, sondern richtete ein Stellungnahmeersuchen an die Generaldirektionen der betreffenden Postsparten und forderte sie auf, sich direkt mit dem Petitionsausschuss in Verbindung zu setzen. In anderen Fällen überreichte der Bundespostminister dem Ausschuss die Stellungnahme der Generaldirektion mit dem expliziten Hinweis, dass auf seiner Seite keinerlei „Zuständigkeiten und Einwirkungsmöglichkeiten“ gegeben seien (zit. nach ebd.: 343). War die Funktion des Bundespostministers gleichsam auf eine „Briefträgerrolle“ reduziert, so nahm er kurze Zeit später nicht einmal mehr diese Aufgabe wahr. Im Jahr 1996 teilte er dem Petitionsausschuss anlässlich einer Beschwerde über zu hohe Telefonentgelte mit, dass er von nun an Petitionen nicht wie bisher an die Generaldirektionen übermitteln, sondern die Akten unbearbeitet an den Petitionsausschuss zurücksenden werde. Nicht anders verhielt es sich im Falle von an die Post AG gerichteten Petitionen. Diese nämlich betrachtete sich nicht mehr als zuständige Stelle im Sinne des Paragraphen 17 GG. Somit hing die Überprüfung bestimmter Vorgänge vom alleinigen Gutdünken des Unternehmens ab, was faktisch dazu führte, dass sowohl das Petitionsrecht des Bürgers wie auch das Petitionsinformationsrecht des Petitionsausschusses komplett ausgehöhlt wurden (vgl. ebd.).

Generell lehnen private Rechtsträger die Einflussnahme der Volksvertretungen von Bund, Ländern und Gemeinden auf ihre Unternehmenspolitik ebenso ab wie das Petitionsinformationsrecht zur Behandlung der Beschwerden aus der Bevölkerung (vgl. Röper 1998: 249). Privatisierungen betreffen das Petitionsrecht also in seinen beiden Funktionen: Sowohl das subjektive Recht des Bürgers auf Petitionsbehandlung als auch die parlamentarische Kontrolle von Maßnahmen der Exekutive wird nahezu komplett unmöglich (vgl. Specht 1999: 343).

Besonders die Kontrollfunktion ist in Mitleidenschaft gezogen: Das Petitionsrecht kann dort nicht ausgeübt werden, wo kein staatliches Handeln mehr besteht (vgl. ebd.: 344). Problematisch ist die häufig eingenommene Position staatlicher oder kommunaler Amtsträger, welche ob des privatrechtlichen Charakters der mit Aufgaben öffentlicher Daseinsvorsorge betrauten Unternehmen eine parlamentarische Kontrolltätigkeit von vornherein ausschließen. Dem widerspricht Röper: Werde das Petitionsrecht wegen Beschwerden bei Form und Inhalt einer Leistung öffentlicher Daseinsfürsorge ausgeübt und eine Volksvertretung angerufen, muss letztere unabhängig von zufälligen oder aktuell-politischen Organisationsformen handlungsfähig bleiben. Zuständig im Sinne von Artikel 17 des Grundgesetzes sei daher jede Stelle, die nach der gesetzlichen Kompetenzzuordnung zur Gewährung des vom Petenten materiell Geforderten zuständig ist. Hierbei sei es völlig irrelevant, ob sie öffentlich- oder privatrechtlich organisiert ist. Wegen des staatsgerichteten Gehalts von Artikel 17 sei ausschließlich auf die Zuordnung zum staatlichen und nicht zum gesellschaftlichen Bereich abzustellen (vgl. Röper 1998: 282). Nur die Ausweitung des Petitionsinformationsrechts auf jede privatrechtsförmige öffentliche Daseinsvorsorge, so Röper weiter, erlaube rechtlich und ohne „demokratiegefährdende politische Widerstände“ in der Bevölkerung die weitere Privatisierung bisher öffentlich erfüllter Aufgaben. Dies verände-

re zwangsläufig die Struktur und Arbeitsweise des Petitionsausschusses. Röper plädiert in diesem Zusammenhang für die Einführung eines Bürgerbeauftragten und erweiterte Kontrollrechte des Petitionsausschusses (vgl. ebd.: 286). Tatsächlich wurden unter dem Eindruck dieser Problemlage staatlicherseits Versuche unternommen, die im Zuge der Privatisierungen entstandenen Demokratiedefizite zu kompensieren. Ein Resultat dieser Versuche ist die Schlichtungsstelle Post und Telekommunikation bei der Bundesnetzagentur, welche im Folgenden näher beleuchtet werden soll.

#### **4.2.2 Fallbeispiel: Die Schlichtungsstelle bei der Netzagentur**

Vor der Vorstellung der Schlichtungsstelle bei der Netzagentur soll an dieser Stelle ein kurzer Überblick über die verschiedenen Stufen der Postreform seit dem Jahr 1989 gegeben werden. Mit der so genannten Postreform I wurden 1989 die Aufgaben und die Rechtsstellung der Deutschen Bundespost festgelegt. Kernstück der Reform war die Umstrukturierung der Deutschen Bundespost hin zu einer marktorientierten Unternehmensorganisation. Hierbei legte man besonderes Augenmerk auf die Trennung des politisch-hoheitlichen vom unternehmerischen Bereich. Das Sondervermögen wurde in drei öffentliche Unternehmen mit den Bezeichnungen „Deutsche Bundespost Postdienst“, „Deutsche Bundespost Postbank“ sowie „Deutsche Bundespost Telekom“ unterteilt. Der politisch-hoheitliche Bereich fiel weiterhin in die Zuständigkeit des Bundesministers für Post und Telekommunikation. Die drei neu geschaffenen Unternehmen waren primär auf die Deckung der Nachfrage nach Post-, Fernmelde- und Postbankdienstleistungen ausgerichtet, wurden allerdings auch dazu angehalten, sich am Wettbewerb zu beteiligen und neben der Kostendeckung auch eine angemessene Gewinnspanne zu erzielen. Ebenso trat eine Neuerung hinsichtlich der Beziehungen zwischen Kunden und Unternehmen ein: Spätestens ab Juli 1991 wandelten sich die öffentlich-rechtlichen in privatrechtliche Vertragsverhältnisse (vgl. Luke 2002: 26f.).

Basierend auf der Postreform II, welche im September 1994 erlassen wurde, wurden ab dem 1. Januar 1995 die drei Postsparten nicht nur als Aktiengesellschaften geführt, sondern büßten durch Aufgabenprivatisierung und materielle Privatisierung ihren Charakter als öffentliche Unternehmen weitgehend ein (vgl. Cox 1995: 1). Cox bezeichnete sie im Jahr 1995 als „öffentlich regulierte Privatunternehmen“, welche einerseits dem privaten Erwerb ihrer Aktionäre verpflichtet seien, andererseits aber durch öffentliche Bindung sich dem grundgesetzlich festgelegten Infrastrukturauftrag nicht entziehen dürften (ebd.).

Mit der Postreform III im Jahr 1996 wurde die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte abgeschlossen. So ist beispielsweise seit dem 1. August 1996 das Netzmonopol aufgehoben. Etwa eineinhalb Jahre später folgte die Deregulierung des Postmarktes. Hatten die ersten beiden Postreformen die Voraussetzung für die Umwandlung der Deutschen Bundespost in das Unternehmen Deutsche Post AG geschaffen, so bedeutete die Postreform III die endgültige Liberalisierung des Postmarkts. Im Jahr 1998 wurde als Ersatz für das Bundespostministerium die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post gegründet, welche für die Regulierung der technischen Seite des Telekommunikations-

marktes zuständig war. Im Juli 2005 wurde die Regulierungsbehörde in Bundesnetzagentur umbenannt. Als Quasi-Nachfolgebehörde des Bundespostministeriums war die Regulierungsbehörde von nun an die zuständige Stelle für Petitionen, allerdings nur, wenn es um Wettbewerbsverzerrungen und Fragen des Kundenschutzes ging (vgl. BT-Drs. 14/1390: 7). Um diese unbefriedigende Lage abzufedern wurde im Juni 1999 eine Schlichtungsstelle eingerichtet, um in Streitfällen zwischen Endkunden und Telekommunikationsunternehmen zu vermitteln (vgl. Internetquelle 6). Eine weitere Schlichtungsstelle existiert für den Bereich des Postwesens.

Ein Antrag an diese Schlichtungsstellen ist dann zulässig, wenn der Antragsteller die Verletzung eigener Rechte geltend macht, kein Gerichtsverfahren anhängig ist und vor der Antragstellung der Versuch einer Einigung mit dem Antragsgegner unternommen wurde. Kommt es zu einem Schlichtungsverfahren nehmen beide Parteien freiwillig teil, was bedeutet, dass, sobald eine Partei die Bereitschaft verweigert, weiter teilzunehmen, das Verfahren eingestellt wird. Die Schlichtungsstelle hört die Beteiligten mit dem Ziel einer gütlichen Einigung an und kann auf der Grundlage des jeweiligen Vorbringens einen konkreten Vorschlag machen, welcher die Beilegung der Streitigkeiten zum Ziel hat. Der Erfolg hängt somit von der Bereitschaft beider Seiten ab, eine gütliche Einigung zu erzielen (vgl. Jahresbericht 2006 Bundesnetzagentur: 37). Generell ist das Schlichtungsverfahren kostenpflichtig, wobei die Höhe der Gebühr mindestens 25 Euro beträgt und sich ansonsten wie bei Gerichtskosten an dem Wert des Streitgegenstandes bemisst. Die Schlichtungsstelle Telekommunikation wurde im Jahr 2006 in 453 Fällen angerufen und erteilte in 195 Fällen Petenten Rat und Hinweise zu möglichen weiteren Schritten. Zu einer Zunahme von 35 Prozent in der Antragstellung kam es durch das am 8. März 2006 im Rahmen der E-Government-Initiative „Bund Online“ der Bundesregierung eingeführte Online-Verfahren.

Die Bearbeitungsquote der Schlichtungsstelle ist ausgesprochen niedrig. In lediglich 32 Prozent der eingereichten Anträge wurden aufgrund der Erfüllung der Zulässigkeitskriterien Schlichtungsverfahren eingeleitet. 12 Prozent wurden von den Antragstellern aufgrund von Hinweisen zu den Verfahrensvoraussetzungen zurückgezogen. Etwa die Hälfte der Anträge wurde aufgrund fehlender Antragsbefugnis abgelehnt. Hierbei handelte es sich insbesondere um Fälle, bei denen die Vertragsbegründung, -änderung oder -beendigung strittig waren. Solche Sachverhalte fallen unter das Zivilrecht und sind nicht im Bereich der Schlichtungsstelle zu verorten. In zahlreichen Fällen, so der Bericht der Netzagentur, konnte allerdings durch die Weiterleitung der Anliegen an die jeweiligen Telekommunikationsunternehmen eine gütliche Einigung herbeigeführt werden. Bei den zustande gekommenen Schlichtungsverfahren konnte in 52 Prozent der Fälle eine Einigung herbeigeführt werden (vgl. ebd.: 38).

Im Vergleich zur Petitionsmöglichkeit beim Bundespostministerium sind die Möglichkeiten bei der Schlichtungsstelle der Netzagentur stark eingeschränkt. Die Eingabemöglichkeit bezieht sich ausschließlich auf die Verletzung eigener Rechte, mithin also in der Hauptsache auf fehlerhafte Rechnungen. Themenfelder wie etwa der ersatzlose Abbau von Telefonzellen an nicht rentablen Standorten, welche Grundlage einer Massenpetition werden könnten, fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich der Schlichtungsstelle. Ebenso kann

nicht von einem Petitionsinformationsrecht gesprochen werden. Die Schlichtungsstelle ist kein Kontrollorgan für die Telekommunikationsunternehmen. Es entsteht der Eindruck eines Handelns der Telekommunikationskonzerne nach reinem Gutdünken. Verglichen mit der Zahl von 250.000 Beschwerden, welche jährlich bei der Telekom eingehen (vgl. Internetquelle 38), ist die Menge der eingeleiteten Schlichtungsverfahren äußerst gering. Hinzu kommt der Kostenaufwand, welcher mutmaßlich abschreckend auf potentielle Antragssteller wirkt. Angesichts dieser Tatsachen wird deutlich, dass der Eingabeweg als Alternative zum Rechtsweg faktisch nicht vorhanden ist.

### **4.3 Ombudsleute im nichtstaatlichen Bereich**

#### **4.3.1 Der Ombudsmann im Bankwesen**

Am 1. Juli 1992 richteten sowohl der Bundesverband deutscher Banken (BdB) wie auch der Verband deutscher Hypothekenbanken (VdH) eine Stelle zur Schlichtung von Kundenbeschwerden im deutschen Bankgewerbe ein. Erstmals in der Geschichte des deutschen Kreditgewerbes wurde hier eine außerhalb der staatlichen Gerichtsbarkeit angesiedelte Institution geschaffen, in deren Zuschnitt Kundenbeschwerden durch einen Ombudsmann beigelegt werden sollten (vgl. Gude 1998: 1). Anstoß hierfür war eine Empfehlung der damaligen EG-Kommission „zur Transparenz der Bankkonditionen bei grenzüberschreitenden Finanztransaktionen“. Zwar hatte die Bundesregierung noch im Jahr 1991 erklärt, dass in Deutschland kein Bedarf für eine derartige Institution bestehe, da durch das Gerichtswesen ein ausreichender Schutz gewährleistet sei, trotzdem aber übte sie nachhaltigen Druck auf das deutsche Kreditwesen aus, was zunächst zur Schaffung eines Ombudsmann-Amtes für grenzübergreifende Finanztransaktionen führte, schließlich aber die Institution auf das gesamte Bankwesen erweiterte (vgl. Hippel 2000: 10). Ein nicht zu unterschätzendes Motiv war außerdem eine lange notwendige Imageverbesserung der Banken. Neben der kundenfreundlicheren Neufassung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen sollte auch die Möglichkeit der Schlichtung durch den Ombudsmann es dem Kunden erleichtern, seine Rechte durchzusetzen. Zudem begrüßte man das Ombudsmannverfahren als Mittel, um die Vertrauensbeziehung zwischen Bank und Kunden zu erhalten und wies darauf hin, dass die beim Ombudsmann eingehenden Beschwerden – ähnlich wie im Petitionswesen auf staatlicher Ebene – Aufschlüsse über Servicemängel im Bankgeschäft ermöglichen (vgl. Hippel 2000: 11). Mithin kamen dem Ombudsmann im Bankwesen auf der Mikroebene die Funktionen zu, welche dem Petitionswesen auf der Makroebene zugeschrieben werden: Er sollte sowohl Kontroll- wie auch Indikatorinstanz sein. Gude betont zudem die Funktion des Ombudsmann-Verfahrens als „Marketing-Instrument der Kreditwirtschaft“ (Gude 1998: 14). Er ordnet den Ombudsmann der Privatbanken einer Philosophie der „Beschwerde als Chance“ zu (Gude 1998: 17). Im Rahmen eines betriebswirtschaftlichen „Total-Quality-Managements“, worunter eine „auf der Mitwirkung aller ihrer Mitglieder beruhende Führungsmethode einer Organisation, die die Qualität in den Mittelpunkt stellt und durch Zufriedenheit der Kunden auf langfristigen Geschäftserfolg sowie auf Nutzen für die Mitglieder der Organisation und für die Gesellschaft zielt“ (zit. nach ebd.) zu verstehen ist, werde das Ombudsmann-Verfahren zu einem strategischen Marketing-Instrument der privaten Banken, welche sich durch Entwicklung kundengerechter Lö-

sungen und zielgruppenkonformer Dienstleistungen einen Wettbewerbsvorsprung vor der übrigen Kreditwirtschaft sichern wollten (vgl. ebd.: 19). Der Bankenombudsmann ist dem BdB angegliedert, dessen Vorstand ihn bestellt und verantwortlich für die Verfahrensordnung zeichnet. Neben Ombudsmann und Vorstand wird im Bankenombudsmannverfahren außerdem die so genannte „Kundenbeschwerdestelle“ tätig.

Das Verfahren selbst ist dreistufig und besteht aus Vorprüfung, bankeninternem Abhilfeverfahren und Hauptverfahren. Zunächst prüft die Kundenbeschwerdestelle, ob sich die betreffende Bank überhaupt dem Ombudsmannverfahren angeschlossen hat. Sodann wird die Eingabe des jeweiligen Beschwerdeführers auf ihre Substanz hin überprüft und werden gegebenenfalls Ergänzungen eingefordert. In einem zweiten Schritt werden die Zulässigkeitsvoraussetzungen geprüft: Zulässig sind lediglich die Eingaben einzelner Verbraucher, es sei denn, die Beschwerde betrifft grenzüberschreitende Finanztransaktionen. Unzulässig sind etwaige Beschwerden über gerichtlich nicht entschiedene Rechtsfragen und Beschwerden, bei denen sich der Sachverhalt nicht durch Urkundenbeweis klären lässt. Von der Beschwerdestelle als unzulässig kategorisierte Eingaben werden dem Ombudsmann vorgelegt, welcher die Entscheidung trifft, ob das Verfahren weitergeführt wird. Im Falle der Zulässigkeit leitet die Beschwerdestelle die Eingabe an die Geschäftsleitung der betroffenen Bank weiter, womit dieser Gelegenheit gegeben wird, der Beschwerde abzuweichen. Diese Verfahrensstufe wird als „bankeninternes Abhilfeverfahren“ bezeichnet. Hilft die Bank der Beschwerde nicht ab, legt die Kundenbeschwerdestelle die Beschwerde dem Ombudsmann vor, womit das Hauptverfahren eröffnet ist. Der Ombudsmann entscheidet dann nach Aktenlage; er hat außerdem die Möglichkeit, die Parteien zu ergänzenden Stellungnahmen aufzufordern, ist allerdings nicht zur Beweisaufnahme befugt. Während des Hauptverfahrens besteht für ihn weiterhin die Möglichkeit, die Beschwerde für unzulässig zu erklären. Geschieht dies nicht, erlässt der Ombudsmann einen Schlichtungsspruch, welchen er den Parteien unmittelbar zuleitet. Der Ombudsmannspruch ist einseitig zu Lasten der betreffenden Bank bindend, sofern der Streitwert der Beschwerde unterhalb des nach dem Gerichtsverfassungsgesetz maßgeblichen Höchstbetrages vor den Amtsgerichten liegt. Übersteigt der Streitwert diesen Höchstbetrag, kann der Ombudsmann lediglich einen unverbindlichen Schlichtungsvorschlag machen (vgl. Hippel 2000: 12f.).

Die Erfahrungen mit dem Ombudsmann im Bankwesen sind unterschiedlich. Einerseits werden die Erfahrungen mit dem bankinternen Abhilfeverfahren als ausgesprochen positiv bezeichnet. Zahlreiche Beschwerden würden einvernehmlich zwischen Bank und Kunden geregelt, ohne dass ein Hauptverfahren eröffnet werden müsste. Hieraus werde ersichtlich, dass allein die Existenz des Ombudsmannverfahrens positive Wirkung erziele. Die Banken hätten außerdem die verbindlichen Entscheidungen unterhalb des amtsgerichtlichen Höchstbetrages stets akzeptiert. Auch Fälle, die über den Höchstwert hinausgingen, seien nicht selten und würden, so die Kundenbeschwerdestelle, regelmäßig von den Banken befolgt (vgl. ebd.: 16f.).

Allerdings sei das deutsche Bankenombudsmannverfahren von Beginn an einem starken Misstrauen der Verbraucher ausgesetzt, welches auch heute noch bestehe. Moniert wurden etwa die nicht vorhandene institutionelle Unabhängigkeit des Ombudsmannes sowie die

Geheimhaltung seiner Entscheidungen. In den 1990er Jahren wurde dem damaligen Bankenombudsmann vorgeworfen, dass er wie ein „typischer Heimschiedsrichter“ entscheide und „nach Gutsherrenart“ schlichte (zit. nach ebd.: 18). Er ignoriere zum Vorteil der Kunden ergangene Urteile und habe sich bei seinen Entscheidungen auf gerichtliche Urteile gestützt, die später in der Revision zu Gunsten des Kunden aufgehoben wurden. Er habe sich gar über diverse Entscheidungen des Bundesgerichtshofs hinweggesetzt und betreibe quasi „Rechtsbeugung“ (zit. nach ebd.). Ein weiteres großes Manko schlägt sich in der Tatsache nieder, dass viele Banken nicht bereit sind, ihre Kunden über die Existenz eines Bankenombudsmannes überhaupt zu informieren. Mitunter wüssten selbst die Mitarbeiter hierüber nicht Bescheid (vgl. ebd.: 16). Tatsächlich scheinen die mangelnde Öffentlichkeit sowie die institutionelle Anbindung des Bankenombudsmannes an den BdB die gravierendsten Mängel des Amtes zu offenbaren. Hinzu kommt ein Defizit auf normativ-ethischer Ebene. Mit dem Versuch, den Bankenombudsmann werbewirksam zu vermarkten und produktiv zu Zwecken der Gewinnmaximierung einzusetzen, wird das theoretisch auf die Kontrolle der Bank bezogene Amt der Logik des Marktes und somit einer Konversion unterworfen.

#### **4.3.2 Der Ombudsmann im privaten Versicherungswesen**

Der Bestellung des Ombudsmannes im privaten Bankenwesen folgte im Jahr 2001 die Schaffung eines Ombudsmannes für das private Versicherungswesen. Wie im Bankenwesen hatte man bereits Jahre zuvor Kundenbindung und Kundenzufriedenheit als Wettbewerbsfaktoren erkannt. Im Gegensatz zum Bankenwesen allerdings, in dem der Ombudsmann direkt dem Interessenverband untersteht, hat der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft den Verein „Versicherungsombudsmann e.V.“ gegründet, welcher als Träger des Ombudsmannes fungiert (vgl. Römer 2005: 1251). Dem Verein gehören derzeit 264 Versicherungsunternehmen mit einem Marktanteil von etwa 95 Prozent an. Die Mitglieder haben die Regeln des Ombudsmannverfahrens akzeptiert und sich verpflichtet, bei Abschluss eines Versicherungsvertrages auf die Möglichkeit des Ombudsmannverfahrens hinzuweisen. Der Verein hat einen Beirat, welchem momentan acht Vertreter der Mitgliedsunternehmen, acht Vertreter von Verbraucherschutzorganisationen, zwei Vertreter der Versicherungsaufsicht, sechs Vertreter der Bundestagsfraktionen sowie drei Wissenschaftler angehören (vgl. Internetquelle 17). Dieser Beirat hat ein Mitspracherecht bei der Wahl des Ombudsmannes, was dessen Unabhängigkeit garantieren soll: Da die Vertreter der Versicherungswirtschaft im Beirat keine Stimmmehrheit haben, kann der Ombudsmann nicht allein von ihnen durchgesetzt werden. Ziel dieser Regelung ist es, einen Ombudsmann zu bestellen, welcher das Vertrauen sowohl der Verbraucher wie auch der Unternehmen genießt. Auch die Auswahlkriterien für die Person des Ombudsmannes sollen dessen Unabhängigkeit garantieren. So soll dieser die Befähigung zum Richteramt besitzen und über spezielle Erfahrungen im Versicherungswesen verfügen. In den letzten drei Jahren vor Amtsantritt darf er nicht hauptberuflich für ein Versicherungsunternehmen, eine Interessenvertretung der Branche oder ihrer Mitarbeiter oder als Vermittler beziehungsweise Makler tätig gewesen sein. Der Ombudsmann ist als oberstes Entscheidungsorgan der Repräsentant der Institution und entsprechend stark ist seine Stellung: Er ist in seinen Ent-



scheidungen, seiner Verfahrens- und Amtsführung im Rahmen einer vom Verein erlassenen Verfahrensordnung unabhängig und keinerlei Weisungen unterworfen (vgl. Römer 2005: 1252f.).

Das für den Kunden kostenlose Verfahren beginnt mit der Einlegung einer Beschwerde, welche per Post, telefonisch, per Fax oder E-Mail vorgetragen werden kann. Beschwerdeberechtigt sind ausschließlich Verbraucher. Im Falle eines Unternehmers ist eine Beschwerde nur dann möglich, wenn der betroffene Versicherungsvertrag nicht in Zusammenhang mit seiner gewerblichen oder selbständigen Tätigkeit steht. Der Beschwerdeführer hat lediglich Anspruch auf die Behandlung seiner Eingabe durch den Ombudsmann, wenn seine Beschwerde einen eigenen vertraglichen Anspruch tangiert. Ein solcher Anspruch liegt nicht vor, wenn etwa ein Unfallgeschädigter von der gegnerischen Haftpflichtversicherung Schadenersatz verlangt. Eine derartige Beschwerde wäre unzulässig. Ebenfalls unzulässig ist eine Beschwerde, deren Gegenstand bereits bei Gericht anhängig oder sogar entschieden ist. Gleiches gilt für den Fall, dass bereits eine Beschwerde bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht eingereicht wurde und dort bearbeitet wird. Generell sollte der Beschwerdeführer sein Anliegen zunächst bei seiner Versicherung selbst vorgebracht haben. Die Durchführung des Ombudsmannverfahrens ist für den Beschwerdeführer kostenlos. Einschränkend ist anzumerken, dass der Ombudsmann nur bis zu einem Streitwert von 50.000 Euro zuständig ist (vgl. Internetquelle 36). Ist die Zulässigkeit einer Beschwerde festgestellt, wird das Hauptverfahren eröffnet. Das Versicherungsunternehmen wird zur Stellungnahme aufgefordert, welche innerhalb eines Monats vorliegen sollte. Geht aus dieser Stellungnahme ein streitiger Sachverhalt hervor, beginnt der Ombudsmann seine Ermittlungen. Seine Grenzen findet das Verfahren, wenn der Ombudsmann Zeugen vernehmen müsste, wozu er rechtlich nicht befugt ist. In solchen Fällen kann eine außergerichtliche Streitbeilegung sinnvoll sein. In allen verbleibenden Fällen bleibt lediglich die Feststellung, dass das Verfahren ohne Ergebnis zu beenden ist (vgl. Römer 2005: 1254). An dieser Stelle werden die Unterschiede zwischen privaten Ombudsmännern und dem Petitionsausschuss deutlich: Der Petitionsausschuss hat qua Petitionsinformationsrecht Befugnis, Zeugen zu vernehmen, dem privaten Ombudsmann bleibt dieses kategorische Recht verbaut. Trotzdem sind nur wenige Fälle im Ombudsmannverfahren der privaten Versicherungen unentschieden geblieben, da zahlreiche Vorgänge durch die Heranziehung von Sachverständigen abgeschlossen werden konnten (vgl. ebd.). Liegen alle entscheidungserheblichen Tatsachen, die Stellungnahme des Unternehmens und eine eventuelle erforderliche Äußerung des Beschwerdeführers vor, sind vier verschiedene Arten der Entscheidung denkbar. Bei begründeten Beschwerden entscheidet der Ombudsmann zu Gunsten des Petenten und verbindlich zu Lasten des Beschwerdegegners. Eine solche verbindliche Entscheidung beendet das Verfahren, vorausgesetzt der Beschwerdewert liegt unter 5000 Euro. Bei einer darüber hinausgehenden Summe spricht der Ombudsmann zwar eine zu Lasten des Unternehmens gehende aber unverbindliche Empfehlung aus. Bei unbegründeten Beschwerden wird der Beschwerdeführer dementsprechend beschieden. Schließlich kann das Verfahren auch beendet werden, wenn der Versicherer aus eigenen Stücken der Beschwerde abhilft oder die Parteien eine gütliche Einigung erzielen (vgl. ebd.)

Im Gegensatz zum Ombudsmannwesen bei den privaten Banken legt der „Verein Versicherungsombudsmann e.V.“ großen Wert auf die Schaffung von Transparenz durch Öffentlichkeit. Eine Schlichtungsstelle, so der derzeitige Ombudsmann Römer, könne nur erfolgreich arbeiten, wenn sie das Vertrauen der Öffentlichkeit genieße (vgl. Römer 2004: 206ff.). Vertrauen wiederum könne nur derjenige in Anspruch nehmen, der sein Handeln offen legt und transparent macht. Aus diesem Grunde veröffentlicht der Versicherungsombudsmann jährlich einen Bericht. Dieser verschweigt lediglich die Namen von Unternehmen, gegen die häufig Beschwerden eingelegt werden. Im Falle einer Veröffentlichung, so das Argument Römers, entzöge sich der Ombudsmann das eigene Fundament der Neutralität (vgl. ebd.: 1255). Obwohl diese letzte Aussage kaum überzeugend ist, sofern sie sich auf abgeschlossene Verfahren und für die betreffenden Unternehmen negative Entscheidungen bezieht, scheint die deutsche Versicherungswirtschaft bezüglich des Ombudsmann-Amtes aus den Fehlern der Bundesvereinigung deutscher Banken gelernt zu haben. Zumindest die Unabhängigkeit sowie Transparenz und Öffentlichkeit des Amtes erscheinen überzeugender gewahrt als im Bereich des Bankenwesens. Tatsächlich aber steht und fällt die private Schlichtung sowohl im Banken- wie im Versicherungswesen mit der fehlenden Informationsbefugnis des betreffenden Ombudsmannes.

### **4.3.3 Der Ombudsmann zur Korruptionsbekämpfung**

Einer Broschüre des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen zufolge wird die Korruption als bedeutsame Ausprägung der Wirtschaftskriminalität sowohl von der Wirtschaft und der Politik wie auch von den Bürgern übereinstimmend als eine der beunruhigendsten Formen der Kriminalität wahrgenommen. Im Laufe der letzten Jahre wurde das Phänomen angesichts zahlreicher Fälle von Bestechung und Bestechlichkeit auch in der Öffentlichkeit bemerkt. Korruption, so der Text weiter, untergrabe das Vertrauen in die Integrität und die Funktionsfähigkeit des Staates, der Industrie und der Politik und verursache erhebliche volkswirtschaftliche Schäden. In der Öffentlichkeit sei zudem die Vorstellung weit verbreitet, dass die Wirtschaft von Korruption profitiere und aus diesem Grund Maßnahmen gegen sie blockiere. Trotz umfangreicher Schritte einzelner Unternehmen im Bereich der Korruptionsprävention leide nicht nur die Gesellschaft, sondern insbesondere die Wirtschaft selbst massiv unter den Auswirkungen und Folgen von Korruption (vgl. LKA NRW 2007: 3). Aus diesem Grund liege die Bekämpfung der Korruption auch aus wirtschaftlichen Gründen im Interesse der Unternehmen. Unabhängig vom tatsächlich eintretenden Schaden verzerre Korruption zulasten der Unternehmer den Wettbewerb, zerstöre das Vertrauen der Kunden und schädige die Reputation der deutschen Industrie. Der Kampf gegen Wirtschaftskriminalität, folgern Hoffmann und Sandrock, sei deshalb nicht allein Aufgabe des Staates. Die gesamte Gesellschaft sei gefragt. Unternehmen könnten durch Überprüfung ihrer internen Organisationsmaßnahmen einen wesentlichen Beitrag leisten, da gerade organisatorische Schwachstellen das Entstehen von Wirtschaftskriminalität begünstigten. Vor diesem Hintergrund wird seit einigen Jahren die Möglichkeit der Einsetzung eines Ombudsmannes zur Korruptionsbekämpfung diskutiert und wurde in zahlreichen Fällen in die Tat umgesetzt (vgl. Hoffmann/Sandrock 2001: 433). Korruption, so Rainer Buchert, selbst als Ombudsmann für die Wirtschaft tätig, lasse sich ohne ein „Hinweisgebersystem“

kaum bekämpfen, da Korruptionshandlungen von außen kaum wahrgenommen würden. In diesem Zusammenhang nähmen Personen, welche in einer wie auch immer gearteten „Nähebeziehung“ zu einem Täter stehen, eine bedeutsame Stellung ein. Hierbei handele es sich etwa um enge Mitarbeiter, Lebenspartner, Freunde oder auch Geschäftspartner. Diese Personen hätten allerdings bezüglich der Mitteilung beobachteter krimineller Handlungen in aller Regel Angst vor Repressalien wie etwa Mobbing, Androhung der Kündigung, Versetzung, Entlassung oder Erpressung (vgl. Buchert 2006: 665). Das Problem liegt in der nicht garantierten vertraulichen Behandlung von Hinweisen: Vertraut der Hinweisgeber sich seinem Vorgesetzten an, so muss dieser spätestens im Falle strafrechtlicher Relevanz des Vorgangs als Zeuge aussagen. Der Hinweisgeber bleibt in diesem Fall unter Umständen nicht anonym, was ihn davon abhält, überhaupt einen Hinweis zu geben. Mehr Vertrauen wird so genannten „Integritäts- oder Compliance-Beauftragten“ entgegengebracht, wie sie zahlreiche Unternehmen mittlerweile eingesetzt haben. Solche Beauftragte gehen zwar vertraulich mit erhaltenen Informationen um, können aber schlussendlich die Identität des Hinweisgebers nicht geheim halten, da ihnen im Falle eines Ermittlungsverfahrens kein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht. Gleiches gilt für betriebsinterne Ombudsleute, welche in erster Linie dem Unternehmen verpflichtet sind. Buchert zufolge besteht die effektivste Problemlösungsstrategie in der Installation externer Ombudsleute, welche im Normalfall freie Rechtsanwälte sind (vgl. ebd.: 666). Nur so wird die unabhängige Stellung des Ombudsmannes auch deutlich durch eine organisatorische Unabhängigkeit vom Unternehmen unterstrichen (vgl. Hoffmann/Sandrock 2001: 433). Die Anonymität des Hinweisgebers wird in diesem Fall dadurch gesichert, dass einem Rechtsanwalt selbst in einem Gerichtsverfahren ein gesetzliches Zeugnisverweigerungsrecht aus beruflichen Gründen zukommt (vgl. ebd.: 434).

Wie gestaltet sich die Arbeit von Ombudsleuten zur Korruptionsbekämpfung nun konkret? Sie beginnt mit der Kontaktaufnahme eines Hinweisgebers per E-Mail, Brief oder Fax. Sodann beginnen die Prüfung des Sachverhalts und eine erste Bewertung durch den Ombudsmann. Dies geschieht auch durch ein persönliches Gespräch mit dem Hinweisgeber, um diesen in seiner individuellen Situation richtig beraten zu können. Auch nach diesem ersten Gespräch bleibt der Ombudsmann mit dem Hinweisgeber in Kontakt, um eventuelle Ergänzungen zu erheben, aber auch, um Rückmeldung bezüglich der Entwicklung des Hinweises zu geben. Der Ombudsmann fungiert auf diese Weise als Bindeglied zwischen Hinweisgeber und Unternehmen (vgl. ebd.: 667).

Als ausgesprochen problematisch an der Institution des Ombudsmannes zur Korruptionsbekämpfung erscheint der Umstand, dass etwaigen Denunziationen Tür und Tor geöffnet werden könnte. Glauben wir den Ausführungen Rainer Bucherts, so ist dies nicht der Fall. So seien etwa bei der Deutschen Bahn AG, für die Buchert als Ombudsmann tätig ist, keine Fälle denunziatorischer Art verzeichnet worden. In keinem Fall sei mit einem Hinweis die Herabsetzung einer Person mit dem Beweggrund des Mobbing verbunden oder beabsichtigt gewesen. Zumindest aus der Sicht der Hinweisgeber sei stets eine objektive Grundlage gegeben gewesen. Dies allerdings solle nicht darüber hinwegtäuschen, so Buchert einschränkend, dass bei vielen Sachverhalten durchaus auch persönliche Motive eine Rolle gespielt hätten. Trotzdem zieht Buchert eine durchweg positive Bilanz: Die Ombudsleute

stellten aufgrund des menschlichen Kontakts und des persönlichen Gesprächs kein „niederschwelliges Angebot der Hinweisübermittlung“ dar. Die Hinweisgeber müssten sich schließlich dem Gespräch stellen, was dem Ombudsmann ermögliche, Hinweise auf Schlüssigkeit und Glaubwürdigkeit zu überprüfen. Hinzu komme mit der Praxis der verdeckten Ermittlung eine weitere Sicherung, verleumderischen Hinweisen nicht aufzusitzen. Diese sei einerseits wegen der Unschuldsvermutung geboten, ermögliche aus kriminaltaktischer Sicht aber auch, dass „wirkliche Täter“ nicht vorzeitig gewarnt würden (vgl. ebd.: 668). Inwiefern eine verdeckte Ermittlung dazu beitragen soll, etwaige Denunzianten zu enttarnen, macht Buchert kaum deutlich. Darüber hinaus stellt der allzu naive Umgang mit der Problematik einer durchweg intrinsischen Perspektive, hier bezogen auf das Gespräch zwischen Ombudsmann und Hinweisgeber, derartige Argumentationsweisen zwangsläufig zur Disposition.

Vor dem Hintergrund der Fragestellung nach einer Ausdifferenzierung des Petitionswesens erscheint der Ombudsmann zur Korruptionsbekämpfung als Umkehrung sowohl des Kontrollprinzips wie auch der Beschwerdefunktion des Petitionsrechtes/Ombudsmannwesens. Da als Rechtsanwalt dem Unternehmen verpflichtet, kontrolliert er nicht das Unternehmen selbst, sondern werden die Mitarbeiter einer Art allumfassenden Kontrolle unterworfen. Gleiches gilt für das Beschwerdeprinzip: Der Ombudsmann zur Korruptionsbekämpfung ist im Gegensatz zum „klassischen“ Ombudsmann keine Anlaufstelle, welche Mitarbeiter anonym in Anspruch nehmen könnten, um sich etwa über Missstände im Betrieb zu beschweren. Das Ombudsmannwesen in der Privatwirtschaft ist dementsprechend nicht vertikal im Sinne Arbeitnehmer vs. Arbeitgeber, sondern horizontal im Sinne Arbeitnehmer vs. Arbeitnehmer konzipiert.

#### **4.3.4 Ombudsleute mit speziellen, zeitlich begrenzten Aufgaben**

Ombudsleute mit zeitlich begrenzten Aufgaben werden normalerweise dann eingesetzt, wenn außergewöhnliche Situationen dies erfordern. Die in den letzten Jahren am deutlichsten in den Medien wahrgenommenen derartigen Ombudsleute waren der Ombudsmann der Deutschen Bahn, welcher anlässlich des Zugunfalls im niedersächsischen Eschede berufen wurde, sowie der Hartz IV-Ombudsrat, der im Zuge der Hartz IV-Arbeitsmarktreformen installiert wurde.

Der Einsatz eines Ombudsmannes für die Opfer von Massenunfällen wurde in der Bundesrepublik Deutschland bereits nach den Flugzeugabstürzen bei der Flugshow in Rammstein, nach dem Absturz einer Maschine der Fluglinie Birgen-Air sowie nach einem Grubenunglück im westfälischen Borken diskutiert (vgl. Krasney 2000: 576).

Am 3. Juni 1998 ereignete sich in Eschede das größte Zugunglück in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Der Triebkopf des ICE „Wilhelm Conrad Röntgen“ schoss mit einer Geschwindigkeit von 200 Stundenkilometern in den Bahnhof der Gemeinde. Wenige Augenblicke vorher war der erste Waggon entgleist und gegen einen Brückenpfeiler geprallt. Die anderen Waggonen rasten in die Unfallstelle. Zur gleichen Zeit brach die

Brücke zusammen und begrub Teile des Zuges unter sich. Das Unglück forderte 101 Tote und 105 zum Teil Schwerverletzte. Als Konsequenz hieraus wurde erstmals auf deutschem Boden ein Ombudsmann für die Opfer von Massenunfällen berufen. Es handelte sich um den ehemaligen Vizepräsidenten des Bundessozialgerichts in Kassel, Professor Otto Ernst Krasney (vgl. Reiter 2005: 1ff.).

Auswahl, Stellung und Aufgaben des Ombudsmannes sollten sich an denen eines staatlichen Ombudsmannes orientieren.<sup>13</sup> Schon von Beginn der Ombudsmann-Tätigkeit an gab es allerdings starke Bedenken bezüglich der Praxis. Die Tatsache, dass Krasney von der Deutschen Bahn eingesetzt wurde, sorgte in den Reihen der Geschädigten sowie in der Öffentlichkeit für Zweifel an seiner Unabhängigkeit. Es habe sich aber gezeigt, so Krasney selbst, dass schon die Bestellung einer unabhängigen Person zum Ombudsmann selbst dann, wenn sie vom Schädiger aus erfolge, von den Geschädigten als ein Akt des guten Willens anerkannt werde und die Grundlage für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der Opfer mit dem Ombudsmann zu schaffen vermöge. Entscheidend sei mithin nicht, wer den Akt der Bestellung vornimmt, sondern die Auswahl einer unabhängigen Persönlichkeit (vgl. Krasney 2000: 577). Der Ombudsmann der Deutschen Bahn sollte als Mittler zwischen den Geschädigten und dem Unternehmen fungieren. Er hatte umfassend die durch den Unfall entstandenen Anliegen der Geschädigten zu prüfen und, sofern er sie als gerechtfertigt ansah, gegenüber der Deutschen Bahn AG geltend zu machen. Im Falle einer Ablehnung der Entschädigungsstelle der Deutschen Bahn war er darüber hinaus befugt, sich an die nächst höhere Stelle innerhalb des Unternehmens oder gegebenenfalls an den Vorstand zu wenden. Krasney, und dies ist einschränkend zu bemerken, war allerdings nicht berechtigt, anstelle der Deutschen Bahn AG eine Entscheidung zu treffen (vgl. ebd. 577f.). Neben die Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG traten Verhandlungen mit privaten Banken. Dies war etwa der Fall, wenn verstorbene Ehemänner ihren Witwen zu Lebzeiten keine Kontovollmacht ausgestellt hatten. Hier konnte Krasney durch Verhandlungen mit dem betreffenden Geldinstitut erreichen, dass befriedigende Übergangslösungen getroffen wurden (vgl. ebd.: 579).

Im Vergleich zum Amt des Ombudsmannes auf staatlicher Ebene war das Aufgabenfeld des Ombudsmannes für die Opfer des Zugunglücks in Eschede weiter gefasst: Eine der vorrangigen Aufgaben Krasneys war die psychosoziale Betreuung der Opfer. Etwa drei Monate nach dem Unglück begannen der Ombudsmann und sein Team, welchem auch Psychologen angehörten, therapeutisch betreute Gruppen einzurichten. Diese Gruppen sollten den Betroffenen eine erste Möglichkeit psychologischer und psychosozialer Kontrolle bieten. Später entstand eine enge Zusammenarbeit mit dem Institut für Klinische Psychologie und Psychotherapie der Universität zu Köln (vgl. Reiter 2005: 33ff.). Schließlich kümmerten sich der Ombudsmann und sein Team auch um praktische Hilfe wie etwa Wohnungsaufösungen und Haushaltsbetreuungen bei durch Entschädigungsverhandlungen bedingter Abwesenheit von Hinterbliebenen (vgl. Krasney 2000: ebd.).

---

13 Vgl. Kapitel 2.1.2.2.2 des vorliegenden Gutachtens.

Obwohl Krasney immer wieder den unbürokratischen Charakter seiner Tätigkeit betonte, wurde das Amt des Ombudsmannes für die Eschede-Opfer mitunter kritisch beäugt. Die Mehrzahl der Opfer, betonte etwa Heinrich Löwen, der Gründer einer Interessengemeinschaft der Geschädigten, halte Krasney für einen „Mann der Bahn“, der vorrangig deren Interessen vertreten habe. Bei den Betroffenen sei der fatale Eindruck entstanden, dass es nur um Schadensbegrenzung und Imagepflege gegangen sei. Der Ombudsmann habe sich bemüht, seine Aufgabe aber letztendlich unterschätzt (vgl. Abendblatt vom 12.09.2002). Ähnlich urteilt auch Udo Bauch, Betroffener und Verfasser eines Erfahrungsberichtes mit dem Titel „Zugunglück von Eschede überlebt“. Krasney spielt in diesem Band lediglich eine Minimalrolle. Die Vorwürfe gegen die Deutsche Bahn AG hingegen sind vielfältig: In den Augen Bauchs habe das Unternehmen nicht genug getan, um die Folgen des Unglücks zu regulieren. Vorstand und Mitarbeiter hätten bisweilen unsensibel und kleinlich gehandelt, Zusagen seien in zahlreichen Fällen nicht eingehalten worden und viele Schadenspositionen in Frage gestellt worden (vgl. Bauch 2003: 72ff.) Am massivsten kritisiert Bauch die „Gefühlskälte“ bei der Deutschen Bahn. Ganz im Gegensatz zu Krasney wirft Bauch den Vorstandsvorsitzenden Ludewig und Mehdorn eine Mentalität des „Aussetzens“ vor (ebd.: 75). Vorrangiges Ziel der Bahn sei auch angesichts der Ausnahmesituation „das Geldverdienen“ gewesen (ebd.: 78). Solcherlei Einlassungen relativieren die Schilderungen Krasneys und zeigen die Grenzen seines Amtes an der Stelle auf, an der ökonomische Interessen tangiert werden. Trotz derartiger Kritik plädiert Krasney entschieden für die Einsetzung von Ombudsleuten bei Massenunfällen. Über die bloße Entschädigung hinaus könne der Ombudsmann als Ansprechpartner für die Opfer wirken. Außerdem bestehe die Möglichkeit, aus der Analyse der Massenunfälle eine Art Kontrollfunktion des Ombudsmannes abzuleiten, welche wiederum zukünftige Ereignisse solcher Art verhindern helfen könne. Schließlich hat Krasney die europäische Dimension im Auge: Die Beachtung von Schicksalsgemeinschaften in Europa über nationale Grenzen hinaus – schließlich sind Massenunfälle selten auf eine Nationalität beschränkt – und ein ihre Interessen wahrer Ombudsmann könne ein menschliches Bindeglied für die Zukunft Europas werden (vgl. Krasney 2000: 588).

Eine außergewöhnliche Situation völlig anderer Art führte zur Bestellung des Hartz IV-Ombudsrates im Juli des Jahres 2004. Anlässlich der Einführung des Arbeitslosengeldes II im Januar 2005 setzte der damalige Wirtschaftsminister Wolfgang Clement dieses Gremium ein, welches die Umsetzung der Arbeitsmarktreform überwachen sollte und aus dem früheren sächsischen Ministerpräsidenten Kurt Biedenkopf, der ehemaligen Familienministerin Christine Bergmann und dem Ex-IG-Chemie-Vorsitzenden Hermann Rappe bestand. Geplant war, dass der Ombudsrat sich „wichtiger Bürgerbeschwerden“ und besonderen Härtefällen annehmen sollte, welche im Zusammenhang mit der Reform entstanden. Zudem sollte der Rat prüfen, ob das Hartz IV-Gesetz unzumutbare Härten enthalte oder etwas übersehen wurde. Eigene Vollmachten besaß der Hartz IV-Ombudsrat nicht. Es war vielmehr seine Aufgabe, die Einführung des Arbeitslosengeldes II zu begleiten und Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Regelungen beziehungsweise Empfehlungen zu geben (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 09.11.2004). Der Hartz IV-Ombudsrat war außerhalb des regulären Widerspruch- und Klageverfahrens tätig, was bedeutete, dass Einwände von ALG II-Empfängern gegen ihren Bescheid nach wie vor an die örtlich zuständigen

Behörden zu richten waren. Ebenso ersetzte der Rat auch nicht die Aufgaben der für Eingaben zuständigen Stellen des Bundeswirtschaftsministeriums oder etwa den Petitionsausschuss (vgl. Internetquelle 42).

Tatsächlich hatte die Institution gleichsam eine globale Indikatorfunktion: Durch Auswertung der Eingaben wurden Empfehlungen entwickelt. Angesichts der Tatsache etwa, dass über 70 Prozent der Beschwerden aus Ostdeutschland kamen, welche hauptsächlich die Ost-West-Differenz der ALG II-Regelung betrafen, monierte der Rat die unterschiedliche Höhe der Bezüge in West- und Ostdeutschland (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 13.01.2005). Außerdem nahm das Gremium zugunsten der Arbeitslosen Stellung, indem empfohlen wurde, das Kindergeld für Kinder ab 18 Jahren nicht auf das Einkommen der Eltern anzurechnen (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 16.04.2005). Im Juli 2006 stellte der Ombudsrat mit Vorlage eines stellenweise durchaus kritischen Abschlussberichts (vgl. Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitssuchende 2006) seine Tätigkeit ein. Im Nachhinein ist das Ergebnis dieser Tätigkeit jedoch fragwürdig. So erklärte etwa die Linkspartei in einer Pressemeldung, dass der Rat nie ein ernstzunehmendes Gremium gewesen sei. Zum Zeitpunkt der Auflösung habe die letzte Pressemeldung ein halbes Jahr zurück gelegen, der letzte Zwischenbericht gar ein Jahr. Zwar seien in Einzelfällen aus den eingehenden Beschwerden die richtigen Schlüsse gezogen und als Empfehlung an die Bundesregierung weitergeleitet worden, für die Rechte der Langzeitarbeitslosen habe der Rat aber nicht gestritten. Zwar missversteht diese Pressemitteilung die eigentliche Funktion des Ombudsrates, nämlich die, anhand der Beschwerden Konzepte zu erarbeiten – individuelle Eingaben waren nach wie vor Angelegenheit des Petitionsausschusses – doch überwiegt angesichts der Umsetzungen der Empfehlungen des Rates durch die Bundesregierung der Eindruck, dass diese die tatsächlichen Härten der Arbeitsmarktreform durch den Ombudsrat versuchte öffentlich abzufedern. Tatsächlich wurde von den zahlreichen Empfehlungen des Ombudsrates nur eine einzige berücksichtigt, nämlich diejenige, welche die Schaffung neuer Stellen bei der Bundesagentur für Arbeit anmahnte (vgl. BT Pl.-Pr. 16/62: 6094). Verschärfend kam hinzu, dass ein von staatlicher Seite eröffneter, öffentlicher Stigmatisierungsdiskurs geführt wurde, in dessen Verlauf sämtliche Empfänger von ALG II in die Nähe eines Missbrauchs von Sozialleistungen gerückt wurden (vgl. Aust/Müller-Schoell 2007: 47ff.). Die Einrichtung des Ombudsrates erscheint aus dieser Perspektive zumindest ambivalent, da sie von den Initiatoren eben dieses gegenläufigen Diskurses betrieben wurde. Generell gilt: In einer sozialstaatlich organisierten Gesellschaft sind neben der Leistungsgewährung Instrumente von Nöten, welche die Bürger und Bürgerinnen zur Identifikation mit dem Staat und zur aktiven Mitgestaltung ermutigen. Funktionieren diese Mechanismen nicht, werden also etwa soziale Gefährdungen als individuelle wahrgenommen, so besteht die Gefahr, dass ein wesentlicher Teil der Bevölkerung das Interesse an gemeinschaftlichen Gütern verliert und den staatlichen Akteuren das Vertrauen entzieht (vgl. Bothfeld 2007: 31). Diese Gefahr zu mindern war der Hartz IV-Ombudsrat wenig geeignet.

#### **4.4 „Vermittlungsagenturen“ im Petitions- und Ombudsmannwesen**

##### **4.4.1 „Ombudsformate“ im Fernsehen**

Bereits mit der Etablierung von so genannten Ratgeber- und Lebenshilfeprogrammen in der frühen Phase bundesrepublikanischer Fernsehentwicklung versuchte sich das öffentlich-rechtliche Fernsehen zum Anwalt der „kleinen Leute“ zu machen. Die Vorstellung, durch Bildschirmangebote dem Zuschauer Hilfestellung zur Bewältigung konkreter Alltagssituationen zu geben, reichte dabei vom generalisierten Anspruch des Mediums Fernsehen als allgemeine Instanz der Lebens- und Orientierungshilfe bis zur spezialisierten Entwicklung einzelner Ratgebersendungen. Solche Fernsehratgeber beschreiben ein besonderes Verhältnis zum Publikum, indem sie individuelle Lebenslagen ihrer Rezipienten zum Ausgangspunkt ihrer Themen machen. Sie werden auf diese Weise zu besonders zuverlässigen Trägern einer engen Medien-Rezipienten-Bindung (vgl. Neumann-Bechstein 1994: 243).

Gegenwärtig nehmen diverse TV-Magazine eine Art Mittlerfunktion in Sachen Petitions- und Ombudsmannwesen wahr. Die älteste Bürgersendung etwa des bayerischen Fernsehens ist seit 1971 das Format „Jetzt red i“. Der große Übertragungswagen des Senders gastiert in einer bestimmten Gemeinde. Hier wird ein öffentlich zugänglicher Raum in ein Fernsehstudio umgebaut. Innerhalb eines Zeitraumes von zwei Stunden kann sich jeder Bürger zu Wort melden und sein Problem vortragen. Eine Auswahl dieser Wortmeldungen wird etwa drei Wochen später im Studio den Verantwortlichen vorgelegt. Diese sollen versuchen, die Probleme zu lösen oder aber erklären, warum nicht abgeholfen werden kann (vgl. Internetquelle 4). Auf seiner Homepage verweist der Sender auf die Ergebnisse der Sendung. Aktuell werden sieben Fälle präsentiert, von denen allerdings nur einer als im Sinne des Petenten erfolgreich bearbeitet angesehen werden kann (vgl. ebd.). Neben dem auf Bayern fokussierenden Format betreibt der Sender außerdem ein sich auf die europäische Ebene beziehendes „Jetzt red i“-Sequel. In der bayerischen Europa-Vertretung in Brüssel beantwortet die Hörfunkkorrespondentin Irmtraud Richardson mit Gästen aus der EU-Kommission und aus dem Europäischen Parlament die Fragen der Bürger und versucht bei Missständen Abhilfe zu schaffen. Nach Aussage des Senders gebe die Sendung außerdem die Möglichkeit, „lange und gern gepflegte Vorurteile gegenüber ‚Brüssel‘ genauer unter die Lupe zu nehmen“ (ebd.). Wie im Falle der traditionellen „Jetzt red i“-Ausgaben wird auch bei der Europaausgabe regelmäßig Bilanz gezogen. Tatsächlich wurde in keinem der sechs auf der Homepage vorgestellten Anliegen im Sinne des Petenten entschieden (vgl. ebd.). Das bekannteste bundesweit ausgestrahlte Magazin „mit mir nicht! Welsers Fälle“, nach eigenen Angaben ein „Ombudsformat“ (vgl. ZDF 1998: 30), ist mittlerweile eingestellt worden, verweist aber dennoch auf einen TV-Trend. Den Ausführungen des Senders zufolge lenkte Maria von Welser in ihrer Sendung „die Aufmerksamkeit auf Dinge, die in unserer Gesellschaft im Argen liegen und aufregen: Skandalöse Geschäftspraktiken, Behördenwillkür oder Ärztepfsch – Missstände also, die viele betreffen, denen der einzelne aber oft hilflos gegenübersteht“. In der Rolle der „Ombudsfrau“ war sie angetreten, Mut zu machen, aktiv zu werden und sich zu wehren. Damit möglichst viele Menschen von „mit mir nicht! Welsers Fälle“ profitierten, konzentrierten sich die Redakteure auf Fälle, „die jeden interessieren“. Im Studio erhielten Betroffene und Verantwortliche Gele-



genheit, ihre Standpunkte auszutauschen. Experten beantworteten Sachfragen und gaben Tipps. In einer der folgenden Sendungen wurde in der Rubrik „nachgehakt“ überprüft, ob die Verantwortlichen ihre gegebenen Zusagen eingehalten hatten. Bei einem Marktanteil zwischen 10 und 12 Prozent verfolgte ein fester Stamm von rund zweieinhalb Millionen Menschen jede Ausgabe von „mit mir nicht! Welsers Fälle“ (vgl. Internetquelle 15). Tatsächlich war die Sendung Ausgangspunkt für eine Frage im Rahmen des Pallas-Untersuchungsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags: Durch Hinweise ihrer Zuschauer hatte „Ombudsfrau“ Welser herausgefunden, dass wegen eines Lecks auf dem Frachter „Oostzee“ giftiges Epichlorhydrin in die Deutsche Bucht gelangt war (vgl. Niederschrift „Pallas“-Untersuchungsausschuss, 28. Sitzung: 18f.). In einem Interview mit dem Hausmagazin des ZDF betonte Welser den praktischen Wert der von ihr moderierten Sendung: Da die „Verursacher der Geschichten“ naturgemäß nicht gerne in das „mit mir nicht“-Studio kämen, wende man sich persönlich an sie und versuche mit ihnen zu reden, um den Fall zu klären. Auf diese Weise seien im Jahr 1997 die Hälfte der in der Sendung verhandelten Fälle zu einem positiven Abschluss gekommen (Welser 1998: 11).

Neben solchen Formaten, welche sich komplett einer „Ombudsfunktion“ widmen, betreiben verschiedene Ratgebersendungen „Meckerecken“, in denen sich Bürger über Behördenwillkür und ähnliches beschweren können. Am bekanntesten ist wohl die Rubrik „Das Allerletzte“ im Rahmen des TV-Magazins „WiSo – Wirtschaft und Soziales“, welches ebenfalls vom ZDF ausgestrahlt wird. Hier wird am Ende der Sendung ein besonders kurioser Fall von Behördenwillkür oder Ärger mit Firmen vorgestellt. Ebenfalls vom ZDF ausgestrahlt wird „Der Hammer der Woche“ im Kontext des Magazins „Länderspiegel“. Nach eigenen Angaben beschäftigt man sich auch hier mit „Bürokratenwillkür und Geldverschwendung“. Im Verlauf des Beitrages würden „fatale Irrtümer vom Amt“ oder „rausgeschmissenes Geld für Fehlinvestitionen“ thematisiert, welche „immer mehr Bürger in Rage“ brächten, erst recht dann, „wenn sich die Betroffenen nicht ernst genommen oder den Behörden hilflos ausgeliefert“ fühlten. Neben dem „ganz persönlichen Behördenärger“ gehe die Redaktion auch solchen Fällen nach, „die ganze Gemeinden in Aufruhr bringen“. Nicht selten veranlasste der „Hammer der Woche“ die Verantwortlichen zum Umdenken (Internetquelle 16). In beiden vorgestellten Magazinen werden die Redakteure aufgrund von Zuschauerzuschriften tätig. Gleiches gilt für Regionalformate wie „Die Jury hilft“, ausgestrahlt im RBB oder „Wir suchen“ im Rahmen der MDR-TV-Sendung „Sachsenpiegel“. Letztlich betreibt nahezu jeder Sender ein derartiges Format.

Ursprünglich hatte man solche Sendungen insbesondere im Zusammenhang mit der Schaffung von Öffentlichkeit primär für „sprachlose Gruppen“ durch das Medium Fernsehen diskutiert. Tatsächlich widmeten sich schon vor dem Fernsehen die nach 1945 entstandenen Publikumszeitschriften und Boulevardblätter in besonderer Weise der Lebenshilfe. Sie gaben nicht nur vor, sich der Alltagsorgen der Bürger anzunehmen, sondern reklamierten wie später das Fernsehen eine Ombudsrolle für sich (vgl. Neumann-Bechstein 1994: 250). In einem Interview mit der Frankfurter Rundschau behauptete der ehemalige „Bild“-Herausgeber Axel Cäsar Springer gar, dass seine Zeitung die letzte Instanz für Hilfesuchende sei, die „nirgendwo und bei niemandem Gehör finden“ (FR vom 17.12.1980). Journalistische „Ombudsformate“ sind in zweierlei Hinsicht problematisch: Einerseits

werden die Sorgen der Bürger gleichsam boulevardisiert – nimmt es Wunder, dass gerade das Zweite Deutsche Fernsehen als im Vergleich zur ARD deutlich stärker am Boulevard orientierter öffentlich-rechtlicher Sender ein ganzes Arsenal so bezeichneter „Ombudsformate“ ausstrahlt? Zum zweiten stehe, so Neumann-Bechstein, hinter dem „hehren Anspruch der Parteinahme für das Publikum“ das „ökonomische Kalkül differenzierter Vermarktungsstrategien“ (vgl. Neumann-Bechstein 1994: ebd.). Ratgebersendungen und mit ihnen die „Ombudsformate“ seien wichtige Bestandteile einer Medien-Rezipienten-Bindung mit entsprechender Image-Prägung und trügen wesentlich zur Legitimation des Mediums sowohl im ökonomischen wie auch im medienpolitischen Zusammenhang bei (vgl. ebd.: 254). Neumann-Bechstein macht noch eine weitere Einschränkung, welche sich auf das Format als solches bezieht. Spätestens dort, wo Lebenshilfe und Ratgeber das angestrebte Zielpublikum oder das große Massenpublikum aus dem Auge verlören, was bei direktem Rezipienteneinfluss leicht eintreten könne, seien dem Lebenshilfeanspruch Grenzen gesetzt. Entsprechend gering sei die Risikobereitschaft hinsichtlich der Themenwahl (vgl. ebd.: 260).

Es bleibt also festzuhalten: Einer wirklichen Ombudsfunktion stehen die Faktoren Ökonomie, Medienpolitik und Selektivität der Themenauswahl entgegen. Der Faktor „Schaffung von Öffentlichkeit“ ist dagegen – dem Medium entsprechend – recht hoch einzuschätzen.

#### **4.4.2 Das Internetportal „Direkt zur Kanzlerin“**

Das Internetportal „Direkt zur Kanzlerin“ ist das Gegenstück zum von der Bundesregierung betriebenen Videopodcast „Die Kanzlerin direkt“, in dem sich die Bundeskanzlerin wöchentlich zu verschiedenen Themen äußert (vgl. Internetquelle 5). Jeder Nutzer des Portals hat die Möglichkeit, sich mit Fragen und Anregungen direkt an die Regierungschefin zu wenden. Betrieben wird die Website von einer Non-Profit-Organisation und auch die am Projekt beteiligten Personen arbeiten ehrenamtlich. Die Erfinder der Seite verfolgen erklärtermaßen das Ziel, „dem Bürger eine einfache und neutrale Plattform zur Verfügung zu stellen, über die er sich medienwirksam und direkt an die demokratische Spitze Deutschlands wenden kann“. Es werde dem Benutzer so ermöglicht, sich in bisher nie da gewesenem Maße Gehör bei seiner Regierung zu verschaffen. Persönliche Anliegen sollen öffentlich thematisiert und auf diesem Weg die Regierung zum Zuhören bewegt werden (vgl. Internetquelle 12). Der Terminus „Persönliche Anliegen“ ist in diesem Zusammenhang nicht synonym mit „Individualpetition“ zu lesen, da die Mehrheit dieser „persönlichen Anliegen“ allgemein relevante Themen betrifft (vgl. Internetquelle 37). Die Initiatoren setzen dabei auf das Konzept der „Communitation“: Man habe die Begriffe Kommunikation, Nation, Gesellschaft, Einheit und Universität/Bildung zu einem Wort kombiniert und strebe „eine immense Verbesserung der Kommunikation zwischen Volk und Regierung“ an, von der beide Seiten nur profitieren könnten (vgl. Internetquelle 12).

Das Internetportal funktioniert folgendermaßen: Es gibt Themenbereiche, zu denen Beiträge verfasst werden können. Aus diesen Themenbereichen werden momentan täglich fünf

Beiträge – eine höhere Zahl lässt die Zeit der ehrenamtlichen Mitarbeiter nicht zu – per Zufallsgenerator ausgewählt, welche einem Gremium vorgestellt werden. Sollte mehrheitlich gegen die Seriosität eines Beitrages gestimmt werden, startet der Prozess erneut, bis ein passender Beitrag gefunden ist. Das Gremium hat allerdings nach eigener Aussage lediglich eine Art „Wächterfunktion“, Zensur finde nicht statt. In der Folge wird der Beitrag auf dem Portal veröffentlicht und ist zum Voting „durch das Volk“ freigegeben. Insgesamt werden also von Montag bis Freitag 25 Beiträge zur Abstimmung gestellt. Samstags kommt es dann zum endgültigen Voting. Sonntags schließlich werden aus diesen Beiträgen die drei bestbewerteten per E-Mail an das Bundeskanzleramt geschickt. Den Seitenmachern zufolge stellen diese drei Beiträge ein Spiegelbild der gesellschaftlichen Meinung der letzten sieben Tage dar (vgl. Internetquelle 13). Die Bewertung von Beiträgen durch die Bevölkerung im Communication-Verfahren bestimme dementsprechend die Relevanz der Themen, wodurch im Rahmen eines Agenda-Setting-Prozesses den bestbewerteten Beiträgen inhaltliches Gewicht verliehen werde. Daraus resultiere im Idealfall eine öffentliche Thematisierung, welche die Belange der Bevölkerung ohne zwischengeschaltete Filter widerspiegele. Die Veröffentlichung von Antworten der Regierung mache den Dialog vollkommen transparent und verleihe dem Projekt über die Grenzen des eigenen Mediums hinaus gesellschaftspolitische Relevanz (vgl. Internetquelle 14). Tatsächlich hat man mit der Antwortbereitschaft des Bundeskanzleramtes durchaus positive Erfahrungen gemacht: Wenige Wochen nach dem Start im Oktober 2006 begann das Kanzleramt auf die jeweiligen „Top 3“-Beiträge der Woche zu antworten. Dies sei professionell, freundlich, erstaunlich ausführlich, detailliert und mitunter mit Verweisen auf Links geschehen (Internetquelle 2).

Seit Frühjahr des Jahres 2007 gedeihen die Planungen, das Konzept auch auf die Landesebene auszudehnen. Momentan sind die Kommunikationsportale zu den Ministerpräsidenten Platzeck und Wulff frei geschaltet (vgl. Internetquelle 11). Das Prinzip ist analog: Zunächst werden drei der höchstbewerteten Bürgerfragen wöchentlich an die jeweilige Staatskanzlei weitergeleitet; es sei aber, so die Initiatoren, durchaus möglich, „dass besonders fleißige Ministerpräsidenten mehr Bürgerbeiträge beantworten“ (vgl. ebd). Im Juli 2007 schließlich erweiterten die Betreiber ihr Webangebot um eine Dialogmöglichkeit mit dem Bundestagspräsidenten Norbert Lammert. Damit stelle sich nach der Bundeskanzlerin auch die Spitze der Legislative „dem öffentlichen Dialog auf dieser Agora des 21. Jahrhunderts“. Das Webangebot ist nach Aussage der Initiatoren eine Aufforderung an die Bürger, sich aktiv an der öffentlichen Kommunikation zu beteiligen, um ihre Ideen und Meinungen in die politische Diskussion einzubringen. Die Bürger können ihre Beiträge sowohl als Texte wie auch in Form von Ton- oder Videobotschaften bereitstellen. Der Bundestagspräsident werde dann jede Woche auf drei Diskussionsbeiträge antworten, welche vorher von den Nutzern ausgesucht wurden (vgl. ebd.).

Das Portal erfreute sich bereits von Beginn am 3. Oktober 2006 an hoher Beliebtheit: Schon am ersten Tag wurde die Seite 30.000 Mal angeklickt. Dies blieb auch dem Bundeskanzleramt nicht verborgen, welches einen Monat später die Beantwortung der drei am besten bewerteten Fragen zusagte. Im ersten halben Jahr klickten etwa 3,5 Millionen Besucher die Website an (vgl. Internetquelle 37).

Mittlerweile hat das Konzept europaweit Schule gemacht. So gibt es vergleichbare Plattformen in sieben europäischen Ländern. Die Portale in der Schweiz, Norwegen und Österreich sind bereits online; in Kürze sollen vergleichbare Projekte in Polen, England, Frankreich und Italien folgen. Die jeweiligen Betreiber stehen in engem Kontakt mit den deutschen Initiatoren, was sich etwa in der Gestaltung der Seiten niederschlägt. Auch in den USA und Brasilien gibt es diesbezügliche Planungen. Die Macher der Kampagne hoffen, dass diese zu einem „nie da gewesenen international sichtbaren Barometer“ für Stimmungen, Themen und Meinungen werde (vgl. Internetquelle 2). Auch wenn die Antworten erwartbar seien und wenige Überraschungen enthielten, so ein Autor des Nachrichtenmagazins Spiegel, übte die Möglichkeit, die Kanzlerin zu befragen, offenbar eine starke Faszination auf die Menschen aus (vgl. Internetquelle 37). Und genau in diesem Punkt liegt die Innovation des Konzepts: Durch diese Faszination wird es möglich, die Öffentlichkeit zu schaffen, die dem Petitionswesen so oft versagt bleibt. Angesichts der garantierten und schnellen Antworten – mithin also des kommunikativen Elements – manifestiert sich etwa im Vergleich mit der Möglichkeit der „Öffentlichen Petition“ auch eine deutlichere Attraktivität des Konzepts.

Einschränkend ist anzumerken, dass dem Internetportal „Direkt zur Kanzlerin“ im Gegensatz zum „klassischen“ Petitionswesen ein spielerisches Element innewohnt, welches sich etwa im beschriebenen „Ranking“-Charakter offenbart. Auf lange Sicht könnte somit ein Sieg der Form über den Inhalt zum Problem werden. Desweiteren besteht die Möglichkeit einer marketingstrategisch gewendeten Konversion des Konzepts und einer daraus resultierenden „Entfundamentalisierung“ (vgl. hierzu Martinsen 2006: 73). Dieser Fall wird auch von den Machern des Portals nicht ausgeschlossen: Aktuell werde deutlich, dass die Seite den „PR-Profis“ aus dem Kanzleramt gut ins politische Konzept passe. Für die Zukunft sei nicht auszuschließen, dass die „Imagestrategen der Kanzlerin“ versuchen werden, die Seite als Werbepattform zu nutzen (vgl. Internetquelle 39).

## 4.5 Resümee

Das Petitionswesen in der Bundesrepublik blickt auf eine Geschichte weit reichender Ausdifferenzierung zurück. In den ersten beiden Wahlperioden waren ausschließlich Einzel- bzw. Individualpetitionen zu verzeichnen. Solche Petitionen sind nicht per se politisch, können aber zu einem Politikum avancieren. Im Idealfall kann ein geschützter Raum zwischen Bürger und Staat geschaffen werden, in dem sich Vertrauen bildet. Tatsächlich ist aber auch ein gegenteiliger Effekt denkbar: Angesichts der hohen Zahl abgelehnter Petitionen sowie einer mitunter langen Bearbeitungszeit besteht die Möglichkeit, dass Politikverdrossenheit entsteht oder verstärkt wird. Im Gegensatz zu Individualpetitionen sind Massenpetitionen explizit politisch. Sie drücken das Bedürfnis der Bürger zur Mitgestaltung aus, eröffnen die Möglichkeit zum Mitreden und können ein Gegengewicht zum Einfluss des Lobbyismus auf Entscheidungen des Parlaments sein. Massenpetitionen haben außerdem eine Indikatorfunktion. Die Gewichtung von Individual- und Massenpetitionen hängt zumeist von der jeweiligen politischen Konstellation ab: Zumeist fordert die Opposi-

tion eine höhere Gewichtung von Massenpetitionen, während im Gegenzug die Regierungsmehrheit im Petitionsausschuss regelmäßig davor warnt, die „klassische“ Petition zu vernachlässigen. Diese „Parteipolitisierung“ des Petitionsausschusses könnte längerfristig das Ansehen des Petitionswesens schädigen und die Politikverdrossenheit beflügeln. Für Abhilfe könnten in diesem Zusammenhang die Installation eines Minderheitenrechtes sowie die Ausdehnung von öffentlichen Anhörungen der Petenten sorgen. Ebenfalls die Politikverdrossenheit beflügeln könnte der im Zuge von Privatisierungen ehemals staatlicher Bereiche zu beobachtende Einschnitt in die Befugnisse des Ausschusses. Dieser ist sowohl in seiner Kontroll- als auch in seiner Adressatenfunktion beeinträchtigt, da er in zahlreichen Fällen – etwa im Bereich des Telekommunikationswesens – faktisch nicht mehr als zuständige Stelle im Sinne des Paragraphen 17 des Grundgesetzes fungiert. Im ehemals staatlichen Bereich werden Petitionen mittlerweile betriebsintern behandelt. An dieser Problemlage ändern auch in der jüngeren Geschichte neu installierte Institutionen wie etwa die Schlichtungsstelle bei der Bundesnetzagentur wenig, da erstens das Instrument der Massenpetition ausgeschlossen ist und zweitens das Verfahren erhebliche Kosten für den Petenten nach sich ziehen kann. Zudem kommt es in den meisten Fällen nicht zu einer Schlichtung. Das Problem könnte zumindest ansatzweise durch die Bestellung eines Bürgerbeauftragten oder durch auf den ehemals staatlichen Bereich ausgedehnte Kontrollrechte des Petitionsausschusses gelöst werden. Im Rahmen einer gleichsam freiwilligen Selbstkontrolle von Unternehmensbranchen kam es in den letzten Jahren zur Einsetzung von Ombudsleuten in dem den Befugnissen des Petitionsausschusses gänzlich entzogenen nichtstaatlichen Bereich. Sowohl im Banken- wie auch im Versicherungswesen existieren mittlerweile solche Ombudsleute. Für das Bankwesen gilt, dass der Ombudsmann dem Bundesverband deutscher Banken angegliedert ist, was seine Unabhängigkeit in Frage stellt; im Versicherungswesen wird er zumindest durch ein Gremium kontrolliert. Bezüglich des Bankwesens kommt ein Öffentlichkeitsmanko hinzu: Die Existenz des Ombudsmannes ist der überwiegenden Mehrheit der Bankkunden schlicht unbekannt. In beiden Bereichen problematisch gestaltet sich die Tatsache, dass der Ombudsmann Teil einer Marketingstrategie mit dem Ziel der längerfristigen Kundenbindung ist. Außerdem existieren auf beiden Gebieten Höchststreitwerte. Werden diese überschritten, ist der Ombudsmann lediglich befugt, Empfehlungen auszusprechen, welche nicht bindend sind. Ein weiteres Defizit manifestiert sich in dem Umstand, dass dem Ombudsmann die Informationsbefugnis fehlt – so ist er etwa nicht befugt, Zeugen zu vernehmen. Eine ökonomischen Implikationen geschuldete Konversion des Amtes stellt der Ombudsmann zur Korruptionsbekämpfung dar. Er fungiert als Anlaufstelle für „Hinweisgeber“. Seine Funktion ist horizontal und nicht vertikal definiert, steht er doch nicht als Instanz gegen das Unternehmen, sondern gleichsam gegen die Mitarbeiter, welche er gleichermaßen kontrolliert. Mit der Installation von Ombudsleuten mit speziellen, zeitlich begrenzten Aufgaben kam es zu einer weiteren Ausdifferenzierung des Petitionswesens. Während der Ombudsmann für die Opfer des Zugunglücks in Eschede größtenteils zur Zufriedenheit der Beteiligten agierte, konnte der Hartz IV-Ombudsrat keine nennenswerten Erfolge vorweisen. Seine Zuständigkeiten waren unklar und seine Empfehlungen wurden – mit Ausnahme der Schaffung von Stellen bei der Arbeitsagentur – von der Regierung nicht berücksichtigt. Generell besteht für das Petitions- und Ombudswesen ein Markt, was etwa die Existenz zahlreicher „Mittlerinstanzen“, beispielsweise von „Ombudsformaten“ im deutschen Fernsehen, indiziert.

Die Funktion solcher Formate ist ambivalent: Einerseits besteht hier wie an keinem anderen Ort die Möglichkeit, Öffentlichkeit herzustellen, andererseits krankt die Mittlerfunktion an ihrer Selektivität, an medienpolitischen Erwägungen und schlussendlich am Imperativ der Einschaltquote. Eine Revitalisierung und zugleich weitere Ausdifferenzierung des Petitions- und Ombudswesens ist die Internetplattform „Direkt zur Kanzlerin“ sowie ihre Nachfolgeplattformen, welche sich etwa auf die Landesebene beziehen. Hier wird Öffentlichkeit erzeugt und auch Partizipation selbst Teil eines Diskurses. Allerdings besteht die Gefahr einer Kommodifizierung des Konzepts etwa durch die Einbindung in Werbestrategien des Bundeskanzleramtes. Zusammenfassend kann von einer breiten Ausdifferenzierung des Petitions- und Ombudswesens gesprochen werden, welche aber im Zusammenhang mit Privatisierungen und der Erkenntnis von Seiten der Wirtschaft, dass die Einbindung partizipativer Elemente in Unternehmensstrategien durchaus profitträchtig sein kann, ihre Schattenseiten aufweist.

## 5 Die Nutzung von Petitionen: exemplarische Analysen zur sozio-strukturellen Seite der Petitionspraxis

### 5.1 Nutzererfahrungen

Die Ausführungen des folgenden Teilkapitels beziehen sich auf einen von den Verfassern konzipierten Fragebogen, welcher im Anhang des vorliegenden Gutachtens dokumentiert ist. Ziel war es, verschiedene konkrete Erfahrungen sowie allgemeine Einschätzungen „von der Basis“ zu erheben.

Die Auswahl der Interviewpartner resultiert aus einer umfangreichen Erhebung von Sekundärliteratur, Printmedien und anschließender Internetrecherche sowie darauf folgenden telefonischen Vorgesprächen. Inhaltliches Hauptkriterium war hierbei der öffentliche Charakter der betreffenden Petition. Fokussiert wurde dabei auf ein breites thematisches Spektrum, etwa auf soziale Belange, Umwelt- oder Tierschutz. Der formale Schwerpunkt wurde auf Petitionen gelegt, welche beim Deutschen Bundestag bzw. den zuständigen Bundesministerien eingereicht wurden. Ausgewählt wurden sowohl Organisationen, welche auf eine große Erfahrung mit dem Petitionswesen zurückblicken als auch solche, die als „Neulinge“ zu bezeichnen sind. Dies ermöglichte den Vergleich der Erfahrungen mit und einen eventuellen Wandel der Petitionspraxis sowohl der Petenten als auch der zuständigen Stellen in den letzten Jahren. Der Fragebogen war auf Massenpetitionen zugeschnitten, weshalb nur Nichtregierungsorganisationen und Initiativen ausgewählt wurden, welche Bitten hervorbringen hatten. Ebenfalls berücksichtigt wurde eine Sonderform der Petitionspraxis, nämlich die, dass mehrere größere und bekanntere NGOs keine Petitionen im klassischen Sinn eines sich daran anschließenden Petitionsverfahrens eingereicht haben, sondern vielmehr „Petitionen“ im anglo-amerikanischen Sinne einer öffentlich überreichten Unterschriftenliste verstanden. Letztendlich konnten aber auch diese Formationen interessante Ausführungen zu nicht das Verfahren betreffenden Fragen – etwa der Schaffung von Öffentlichkeit – machen. Die Interviews können aufgrund der zahlenmäßigen Beschränkung nicht den Anspruch von Repräsentativität erheben. Trotzdem kann ein Meinungsspektrum quer durch verschiedene relevante Gruppen von gesellschaftlich-politischen Akteuren aufgezeigt werden. Die einzelnen Interviewpartner<sup>14</sup> sollen nun kurz vorgestellt werden:

- Bei „Pro Asyl“ handelt es sich um eine bundesweit bekannte Initiative, welche nach eigenen Angaben in den vergangenen zwanzig Jahren zahlreiche Petitionen beim Bundestag eingereicht hat. Die für den Fragebogen relevante Petition bezog sich auf das Zuwanderungsgesetz und wurde im Jahr 2005 eingereicht.
- Die „Initiative Gegenpropaganda“ operiert ebenfalls bundesweit, fungiert als eine Art Onlinemultiplikator für Petitionen aus verschiedenen Bereichen und ist nach Aussage des befragten Vertreters mit der Materie „Petitionen“ gut vertraut. Im Jahr 2006 wurde eine eigene Petition aus dem Bereich des Tierschutzes beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eingereicht. Die Organisation ist weniger bekannt.

---

14 Von insgesamt 27 angefragten Organisationen antworteten lediglich 10.

- Die „Vereinigung zur Förderung des Petitionsrechts in der Demokratie“ arbeitet bundesweit und hat sich einerseits eine Reform des Petitionsrechts selbst auf die Fahnen geschrieben und trat andererseits in den vergangenen 25 Jahren mit zahlreichen Petitionen an die Öffentlichkeit. Die für den Fragebogen relevante Petition, welche das Petitionsrecht als solches betraf, wurde im Jahr 2003 beim Bundestag eingereicht. Die Initiative ist vor allem regional bekannt.
- Die Gleichstellungsinitiative „Mandat“ operiert bundesweit und hat seit 2002 fünf Petitionen beim Bundestag eingereicht, welche den Bereich des „Gender Mainstreaming“ betrafen. Auch die hier im Mittelpunkt stehende Eingabe aus dem Jahr 2006 bezog sich auf diese Thematik. Die Vereinigung ist weniger bekannt.
- Bei „Peta“ handelt es sich um eine international bekannte und mitunter kontrovers eingeschätzte NGO. Im Gegensatz zu den bisher vorgestellten Interviewpartnern reichte die Organisation mehrere Petitionen bei verschiedenen Landtagen ein, kann aber ebenfalls auf einige Erfahrung mit dem Petitionswesen zurückblicken. Hinzu kommt eine im Vergleich mit den anderen Initiativen ausgeprägtere Professionalisierung, da ein hauptberuflich angestellter Mitarbeiter neben anderen Tätigkeiten für diesen Bereich zuständig zeichnet. Die im Mittelpunkt der Ausführungen stehende Petition wurde im Jahr 2006 beim Landtag Nordrhein-Westfalen eingereicht.
- Die weniger bekannte Gruppierung „Tierschutz Köln“ reichte seit 2005 insgesamt sechs Petitionen beim Bundestag ein; ihre Tätigkeit kann somit als recht rege bezeichnet werden. Die im Fragebogen thematisierte Eingabe wurde im Jahr 2006 eingereicht.
- Das „Bündnis saarländischer Bürgerinitiativen Mobilfunk“ reichte im Jahr 2006 eine Petition gegen eine spezielle Form schnurloser Kommunikation beim Bundestag ein. Die Organisation ist verhältnismäßig unbekannt.
- Die Organisation „Internationale Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges“ reichte im Jahr 2006 eine Petition gegen Rüstungslieferungen beim Deutschen Bundestag ein. Wie im Fall der vorher genannten Gruppierung ist ihr Bekanntheitsgrad als eher niedrig einzuschätzen.
- „VENRO e.V. – Deine Stimme gegen Armut“ machte in den letzten Jahren mehrfach durch publikumswirksame Aktionen auf sich aufmerksam. Da nicht der formale Weg gegangen wurde, sondern mehrere „Petitionen“ in Form von öffentlich an diverse Politiker überreichten Unterschriftenlisten, konnten keine Aussagen über das Petitionsverfahren gesammelt werden. Da in der Organisation die Öffentlichkeitsarbeit von hauptamtlichen Mitarbeitern betrieben wird, konnten allerdings fundierte Aussagen zum Thema Petitionswesen und Öffentlichkeitsarbeit gesammelt werden.
- Ebenfalls eine medienwirksame NGO ist „Amnesty International“. Auch diese Organisation ging mit ihren zahlreichen Petitionen nicht den formalen Weg, sondern bevorzugte das „anglo-amerikanische Modell“. Wie im Falle von VENRO waren allerdings die Einschätzungen aus dem Bereich der Öffentlichkeit äußerst hilfreich.

Zur Akquise der Interviewpartner ist abschließend anzumerken, dass sich zahlreiche kontaktete Organisationen weigerten, an der Befragung teilzunehmen, da das hier erstellte Gutachten als „Propaganda“ eines Systems wahrgenommen wurde, gegen das man in Fundamentalopposition stehe.



Die im Folgenden dargelegten Unterkapitel folgen der Systematik des Fragebogens. Neben den Erfahrungen, welche mit dem Petitionsverfahren gemacht wurden, geht es auch um die Schaffung von Öffentlichkeit, die politische Bewertung des Petitionswesens, seine Verortung und schließlich den Stellenwert des Internets.

### **5.1.1 Erfahrungen mit dem Petitionsverfahren**

Die von den einzelnen Organisationen mit der Durchführung des Petitionsverfahrens gemachten Erfahrungen müssen nahezu durchweg als negativ bezeichnet werden. Lediglich in einem Fall kam es bereits nach weniger als einem Monat zur Bestätigung des Eingangs der Petition (Tierschutzorganisation). Im Falle weiterer Petitionen lag die Wartezeit unter drei Monaten (Anti-Sendemasten-Initiative) beziehungsweise unter sechs Monaten (Asylrechtsorganisation). Alle anderen Befragten beklagten einen Zeitraum von über sechs Monaten bis zur Bescheidung. Der Zeitraum erstreckte sich hierbei von acht Monaten bis zu drei Jahren (Gleichstellungsinitiative, Tierrechtsorganisation, Petitionsinitiative, Ärzteinitiative). Zwei der befragten Experten erklärten, dass keine Reaktion (Bürgerrechtsorganisation, Tierschutzorganisation) beziehungsweise seit geraumer Zeit noch keine Reaktion erfolgt sei. Bezüglich des Verfahrens ist zu beachten, dass nicht alle Organisationen, die Petitionen betreiben, diese auch förmlich einreichen.

Ähnlich negativ gestaltete sich die Antwort auf die Frage nach persönlichen Anhörungen beziehungsweise Ortsterminen. Eine der befragten Organisationen hielt bereits im Vorfeld eine persönliche Anhörung beziehungsweise einen Ortstermin für zwecklos (Petitionsinitiative). Zwei der befragten Experten erklärten, dass eine persönliche Anhörung oder ein Ortstermin stattgefunden hätten. Die Zusammenarbeit mit dem Petitionsausschuss wurde in einem Fall als positiv (Ärzteinitiative) und in einem Fall als überwiegend positiv bezeichnet (Asylrechtsorganisation). Die übrigen befragten Experten äußerten ihren Unmut: Eine persönliche Anhörung oder ein Ortstermin seien dringend notwendig gewesen, hätten aber nicht stattgefunden. Als besonders negativ wurde in diesen Fällen der Umstand wahrgenommen, dass die Entscheidung, keinen derartigen Termin wahrzunehmen, nicht begründet wurde (Bürgerrechtsorganisation, Gleichstellungsinitiative, Tierrechtsorganisation, Tierschutzorganisation). Lediglich in einem Fall wurde die Nichtdurchführung eines Ortstermins oder einer persönlichen Anhörung begründet (Anti-Sendemasten-Initiative). Man berief sich allerdings lediglich auf Kompetenzstreitigkeiten und mangelnde Zuständigkeiten. Ein schließlich von einem Beamten aus dem Umweltministerium verfasster „abwiegelter“ Brief war aus Sicht der Petenten „wenig angemessen und unzureichend informiert“ (ebd.).

Auch bezüglich der endgültigen Verbescheidung wurde Kritik geäußert: Lediglich eine der befragten Vereinigungen berichtete von einer Entscheidung nach weniger als sechs Monaten (Anti-Sendemasten-Initiative). In drei Fällen erstreckte sich der Zeitraum von der Eingabe bis zur Entscheidung bis zu zwölf Monate (Asylrechtsorganisation, Tierrechtsorganisation, Tierschutzorganisation). Ein Befragter beklagte einen Zeitraum von bis zu fünfzehn Monaten (Bürgerrechtsorganisation), während eine Entscheidung noch offen ist (Ärzteini-

tiative) und zwei Organisationen mehr als fünfzehn Monate auf den Abschluss ihres Petitionsverfahrens warten mussten (Gleichstellungsinitiative, Petitionsinitiative). In zwei Fällen habe gar nach fünf Jahren noch keine Entscheidung vorgelegen, in einem Fall habe es zehn Jahre gedauert (Petitionsinitiative).

Schließlich wurde die Ausführlichkeit der Entscheidungsbegründung von den meisten Experten kritisiert: Während eine ausführliche Begründung (Tierrechtsorganisation) beziehungsweise eine eher ausführliche Begründung (Tierschutzorganisation) in jeweils einem Fall attestiert wurden, wurde in einem Fall eine eher nicht ausführliche Begründung (Asylrechtsorganisation) und von den restlichen Experten eine nicht ausführliche Begründung bemängelt (Bürgerrechtsorganisation, Gleichstellungsinitiative, Petitionsinitiative, Anti-Sendemasten-Initiative). Ein Experte konstatiert allerdings eine sukzessive Verbesserung: Seien etwa im Jahr 1983 Begründungen generell ausgeblieben und in den Jahren 1984 bis 1986 „mehr als lückenhaft“ und seien die Begründungen bis 1993 „weit unter dem Niveau der Begründung des Petitionsrechts“ geblieben, so stelle er über die Jahre eine „differenzierter[e] und ernsthafter[e] Begründungspraxis“ fest (Petitionsinitiative). Der Aussage ist einiges Gewicht beizumessen, da es sich bei dem Befragten um einen „alten Hasen“ im Petitionswesen handelt.

Die Erfahrungen, welche von den unterschiedlichen Gruppierungen mit dem Petitionswesen gemacht wurden, scheinen keine große Rolle für die Ergebnisse zu spielen. So spricht etwa der Vertreter der Ärzteinitiative als einziger von einer guten Zusammenarbeit mit dem Petitionsausschuss. Es entsteht der Eindruck, dass die gemachten Erfahrungen auch immer mit den gerade vorherrschenden Gelegenheitsstrukturen zusammenhängen. Generell – und hier stimmen die Aussagen der unterschiedlichen Befragten überein – erscheint eine zeitliche Straffung des Verfahrens, sowohl bezogen auf Be- als auch Entscheidung, dringend notwendig. Ebenso liegt eine vermehrte Durchführung von persönlichen Anhörungen beziehungsweise Ortsterminen sowie eine angemessene Begründung der Bescheide sowohl im Interesse der Petenten wie auch der staatlichen Stellen. Anderenfalls könnten die aufgezeigten Mängel zu einem Imageverlust für das Petitionswesen führen und die ohnehin ausgeprägte Politikverdrossenheit potenzieren.

### **5.1.2 Die Schaffung von Öffentlichkeit im Zusammenhang mit Petitionsanliegen**

Die Frage nach der Rolle von Öffentlichkeit war dreigliedrig gestellt: Erstens ging es um die themenspezifischen Berichte in den Massenmedien vor Einreichen der jeweiligen Petition, zweitens um die Berichterstattung nach Einreichen der Petition und schließlich um die Berichterstattung über die Petition selbst. Interessanterweise ist bezüglich der beiden ersten Punkte keinerlei Korrelation festzustellen, d.h. dass sich die Frequenz der Berichterstattung nicht veränderte. In zahlreichen Fällen blieb sie vor und nach Einreichen der Petition identisch. So wurde in einem Fall die Berichterstattung vor und nach Einreichen der Eingabe als ausführlich (Asylrechtsorganisation), in zwei Fällen als eher nicht ausführlich (Gleichstellungsinitiative, Ärzteinitiative) und in zwei Fällen als nicht ausführlich geschil-

dert (Tierschutzorganisation, Anti-Sendemasten-Initiative). In allen weiteren Fällen wurde eine Reduzierung der Berichterstattungsfrequenz von ausführlich zu eher ausführlich (Dritte Welt-Initiative), von eher ausführlich zu eher nicht ausführlich (Bürgerrechtsorganisation) beziehungsweise von eher ausführlich bis nicht ausführlich (Tierrechtsorganisation) attestiert. Die Berichterstattung über die jeweilige Petition selbst korrespondiert mit diesen Ergebnissen: Lediglich in zwei Fällen wurde eher ausführlich (Dritte Welt-Initiative) oder eher nicht ausführlich über die eingereichte Petition berichtet (Asylrechtsorganisation). Alle anderen Befragten gaben an, dass nicht ausführlich über ihre Petition berichtet worden sei (Bürgerrechtsorganisation, Gleichstellungsinitiative, Tierrechtsorganisation, Tierschutzorganisation, Ärzteinitiative, Anti-Sendemasten-Initiative).

Die Auswertung dieser Aussagen lässt Vermutungen auf zweierlei Ebenen zu: Einerseits auf der inhaltlichen und andererseits auf der funktionalen Ebene des Petitionswesens. Für die inhaltliche Ebene gilt erstens, dass gewisse Themen eine stärkere Resonanz erfahren als andere. So ist es leicht vorstellbar, dass etwa Themen wie Armut in der Dritten Welt oder das Asylrecht generell eine breitere Öffentlichkeit genießen als etwa Themen aus dem viel spezielleren Bereich der Infrastruktur. Zum Zweiten sind Konjunkturen der Berichterstattung zu berücksichtigen, welche erklären können, dass in einigen Fällen die Berichterstattung über ein spezifisches Thema nach Einreichen der Petition sogar rückläufig war. Möglicherweise ist ein bestimmtes Thema zum Zeitpunkt des Abfassens einer Petition aktuell, zum Zeitpunkt des Einreichens aber bereits nicht mehr. Das bedeutet, dass auch das Petitionswesens Konjunkturen unterworfen ist, welche die Schaffung von Öffentlichkeit nur bis zu einem gewissen Grad zulassen.

Weit problematischer gestalten sich Reflexionen über die funktionale Ebene: Einerseits scheinen die Frequenzen vor und nach Einreichen der Petition nicht zu korrelieren. Dies würde bedeuten, dass die Petition nicht geeignet ist, Öffentlichkeit zu schaffen. Dies bestätigt zweitens die Tatsache, dass die Berichterstattung über die einzelnen Petitionen selbst gen null geht. Andererseits betonten die „Medienexperten“ (Dritte Welt-Initiative, Menschenrechtsorganisation) die Wichtigkeit von Petitionen für ihre Arbeit. Allerdings sind in diesem Bereich Petitionen (im anglo-amerikanischen Sinn) immer nur Teil eines „Öffentlichkeitspaketes“ und werden nicht allein zur Schaffung von Öffentlichkeit herangezogen. Es kommt also immer darauf an, wie professionell Öffentlichkeitsarbeit betrieben wird. Trotzdem scheint auch in diesem Punkt eine Reformbedürftigkeit durch. Idealerweise sollte die Öffentlichkeitswirksamkeit von Petitionen nicht von der Professionalität der einreichenden Organisationen abhängen. So müssten etwa durch eine Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit von Seiten der „zuständigen Stellen“, sowohl bezogen auf die Inhalte wie auch auf Petitionen als solche, Anreize für die Massenmedien geschaffen werden, die Berichterstattung zu intensivieren. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde bereits vom Landtag NRW unternommen.<sup>15</sup>

---

15 Vgl. Kapitel 6.2 des vorliegenden Gutachtens.

### 5.1.3 Erfolg von Petitionen auf gesellschaftlicher, administrativer und politischer Ebene

Die Angaben auf die Frage nach dem Erfolg der eingereichten Petitionen auf gesellschaftlicher Ebene differierten stark. Dies lag insbesondere daran, dass nicht alle befragten Organisationen die Öffentlichkeit – etwa im Sinne von Unterschriftensammlungen – involvierten (Ärzteinitiative, Asylrechtsorganisation, Tierrechtsorganisation, Petitionsinitiative). Wurden Unterschriftensammlungen durchgeführt, so reichte die Zahl der Unterzeichner von unter hundert (Anti-Sendemasten-Initiative) über mehrere hundert (Gleichstellungsinitiative) bis hin zu mehreren tausend Unterschriften (Bürgerrechtsorganisation, Tierschutzorganisation). Zwei Organisationen sammelten durch massive öffentliche Kampagnen 800.000 (Dritte Welt-Initiative) beziehungsweise 1.000.000 Unterschriften (Menschenrechtsorganisation). Beide Organisationen gingen allerdings nicht den Weg des administrativen Petitionsverfahrens. An dieser Stelle verdeutlicht sich neben dem Faktor der Professionalität – beide Organisationen beschäftigen im Gegensatz zu den anderen Initiativen zahlreiche hauptamtliche Mitarbeiter – abermals die Wichtigkeit der Schaffung von Öffentlichkeit und die Relevanz der Konjunktur spezifischer Themenfelder. Auf administrativer Ebene, d.h. bezogen auf die Entscheidung, waren lediglich zwei Eingaben erfolgreich (Petitionsinitiative, Tierschutzorganisation).

Trotz dieser relativ niedrigen Erfolgsquote betonten alle Befragten die politische Relevanz des Petitionswesens, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung. Neben konkreten politischen Erfolgen (Dritte Welt-Initiative) wurden insbesondere partizipatorische Erfolge wie etwa die „Sensibilisierung des Staatsapparates“ betont (Tierrechtsorganisation). Eine weitere Organisation führte aus, dass spezifische Themen keinesfalls dem „Staat [...] überlassen“ werden dürften (Bürgerrechtsorganisation). Bezogen auf solche Aussagen ist allerdings anzumerken, dass hier Petitionen häufig als Ausdruck einer Fundamentalopposition fungieren. Eine Initiative schließlich sah in ihrer Eingabe den Startschuss für eine „Grundsatzdiskussion über Sinn und Zweck politischer Petitionen“ (Petitionsinitiative). Neben solch positiven Aussagen gab es auch negative, geradezu dialektisch gewendete Kommentare: Als positive Auswirkung des Petitionswesens auf politischer Ebene sei auch die sich bei den Petenten einstellende Erkenntnis bezüglich der Wirkungslosigkeit von Petitionen zu nennen. Die Ernüchterung, welche sich in diesem Zusammenhang bei „eingefleischten Staatsidealistern“ einstelle, wertete der Befragte als „positive Auswirkung“ (Bürgerrechtsorganisation). Solche Aussagen spiegeln allerdings nur eine Minderheitsmeinung wider. Im Gegensatz zur letzten Aussage, welche sich abermals fundamentaloppositionell geriert, waren die meisten Einlassungen stärker sachbezogener Natur. Lediglich eine Petentin klagte: „Fast alle eingereichten [P]etitionen wurden negativ beschieden. Wo sind da positive Auswirkungen?“ Zusammenfassend festzustellen ist die Tatsache, dass, obwohl das Gros der eingereichten Petitionen erfolglos war, die Befragten bei aller unterschiedlichen Provenienz und bei höchst unterschiedlichen Ausgangspositionen dem Petitionswesen trotzdem eine politische Wirksamkeit attestierten.

#### 5.1.4 Beurteilung des politischen Charakters des Petitionswesens

Im Folgenden wurde die Frage nach dem politischen Charakter des Petitionswesens konkretisiert. Hierbei ging es um den Stellenwert von Petitionen für die eigene politische Arbeit und weniger um allgemeine Einschätzungen. Relativierend ist einzufügen, dass sich einige Befragte stärker als andere politisch definierten. Während etwa der Vertreter der Bürgerrechtsorganisation hauptsächlich allgemeinpolitisch argumentierte, fokussierten die Vertreter der Anti-Sendemasten-Initiative oder der Asylrechtsorganisation auf ihr Anliegen.

Die Antworten differierten vor diesem Hintergrund von den allgemeinen Einschätzungen. Zwei Organisationen betonten die große Bedeutung für die eigene Arbeit: So wurde das Petitionswesen als „Ergänzung zur Willensbildung der Parteien“, als „belebendes Element für die repräsentative Demokratie“ und als „Ersatz für weiterreichende plebiszitäre Handlungsmöglichkeiten, die in naher Zukunft sich nicht durchsetzen lassen“ bezeichnet (Petitionsinitiative). Der quasi-plebiszitäre Charakter des Petitionswesens wurde auch von anderer Seite ins Feld geführt. Da die Politik in vielen Bereichen dem Geist des Grundgesetzes nicht gerecht werde, seien Petitionen, sofern in der politischen Welt verantwortlich damit umgegangen werde, ein wichtiges Element, um neben Wahlen Artikulationsmöglichkeiten zu gewährleisten (Anti-Sendemasten-Initiative). Neben solch explizit politischen Aussagen wurde der Wert für die eigene Arbeit auch an der formalen Seite des Petitionsrechts festgemacht: Petitionen seien eine gute Möglichkeit, eine in Einzelfällen notwendige erneute Beratung bei der betreffenden Behörde zu erreichen. Daneben wirke das Eingabewesen unterstützend für Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit (Asylrechtsorganisation).

Trotz dieser positiven Aussagen überwogen negative Einschätzungen. Die Mehrzahl der Befragten charakterisierte die Bedeutung für die eigene Arbeit als eher niedrig (Tierschutzorganisation) beziehungsweise als niedrig (Bürgerrechtsorganisation, Gleichstellungsinitiative, Tierrechtsorganisation, Ärzteinitiative). Die diesbezüglichen Aussagen verdeutlichten mitunter eine massive Staats- und Politikverdrossenheit. In den Augen eines Befragten böten Petitionen zwar die Möglichkeit, ein Anliegen vorzutragen, ein Anspruch auf Konsequenzen sei bei noch so guter sachlicher Begründung seitens des Petenten aber nicht gegeben. Der Interviewte verglich das Petitionswesen mit einem öffentlich zugänglichen „Kummerkasten“ in einem Supermarkt. Wenn dieser sich mit der Zeit immer weiter mit Beschwerden der Kundschaft fülle, erkenne der Betreiber unter Umständen zwar, „dass in seinem Laden offenbar einiges verkehrt läuft“, genieße er aber Monopolstellung wäre die Kundenzufriedenheit irrelevant. Solange aus der Unzufriedenheit der Kunden keine existentiellen Probleme für ihn erwachsen sei diese unwichtig. Ähnlich gestalte es sich bezüglich des Petitionswesens: Was einem Monopolisten recht sei, könne einem Souverän nur billig sein (Bürgerrechtsorganisation). Andere Befragte sahen im Petitionswesen den Versuch „des Staates“, „der Bevölkerung einen demokratischen Zustand zu suggerieren, der nicht existiert“. Die Chance, welche eine Petition der Politik offenbare, werde schlicht nicht genutzt (Gleichstellungsinitiative). Neben dieser politischen Kritik wurden außerdem Mängel bezüglich des Verfahrens kritisiert sowie das Gefühl artikuliert, von der Politik nicht ernstgenommen zu werden (Tierrechtsorganisation, Ärzteinitiative). Die Aussagen

der Befragten verdeutlichen abermals ein Reformpostulat, welches insbesondere darauf fokussieren müsste, entstehende Politikverdrossenheit abzufedern und den Bürgern eine Dialogmöglichkeit zu offerieren.

### **5.1.5 Wahl der Petition in Abgrenzung zu anderen Möglichkeiten**

Die Beantwortung der Frage nach dem Grund für die Wahl der Petition in Abgrenzung zu anderen Möglichkeiten war von pragmatischen Erwägungen geprägt: So wurde etwa ausgeführt, dass es sich um die „[e]inzige Möglichkeit als Zivilgesellschaft Anträge an den Bundestag zu stellen“ handle (Asylrechtsorganisation, Ärzteinitiative). Außerdem sehe man das Einreichen einer Petition als das „letzte zur Verfügung stehende Mittel“ an (Bürgerrechtsorganisation, Tierrechtsorganisation, Tierschutzorganisation, Anti-Sendemasten-Initiative). Darüber hinaus sei die Petition im Vergleich zum Anstrengen eines Prozesses schlicht das „kostengünstigste Mittel“ (Gleichstellungsinitiative). Lediglich ein Interviewpartner betonte die politische Seite des Petitionswesens: Man habe das Mittel der Petition gewählt, um es als „parlamentarische[n] Reaktionstest zwischen den Wahlen“ zu nutzen (Petitionsinitiative). Es scheint, als ob die Zeit einer allgemeinen Politisierung des Petitionswesens, wie sie noch in den 1970er und 1980er zu attestieren war, vorbei ist. Unabhängig von der jeweiligen Konstitution herrschte bei allen befragten Gruppen Pragmatismus vor.

### **5.1.6 Unterstützende Maßnahmen**

Im Falle aller befragten Gruppierungen war das Einreichen einer Petition nicht das einzige Mittel, um dem eigenen Anliegen Nachdruck zu verleihen. So kam es zu mannigfaltigen Kontaktaufnahmen und zur Zusammenarbeit mit den verschiedensten Organisationen und Institutionen. Am beliebtesten war in diesem Zusammenhang – trotz andernorts geäußelter Politikverdrossenheit – die Kontaktaufnahme zu Politikern und Parteien (Petitionsinitiative, Asylrechtsorganisation, Menschenrechtsorganisation, Tierrechtsorganisation, Tierschutzorganisation, Ärzteinitiative). In gleicher Frequenz wurde die Zusammenarbeit mit für das eigene Themenfeld relevanten Organisationen und NGOs angestrebt (Asylrechtsorganisation, Menschenrechtsorganisation, Tierrechtsorganisation, Anti-Sendemasten-Initiative, Tierschutzorganisation, Ärzteinitiative). Daneben gab es vereinzelt Kontakte zu anderen gesellschaftlichen Institutionen wie etwa der Privatwirtschaft (Dritte Welt-Initiative), verschiedenen Lobbygruppen (Asylrechtsorganisation, Dritte Welt-Initiative), der Wissenschaft (Anti-Sendemasten-Initiative) sowie zu Kirchen und Gewerkschaften (Asylrechtsorganisation).

Den höchsten Stellenwert hatte allerdings die Schaffung von Öffentlichkeit. Dies geschah etwa durch Einschalten der Presse (Petitionsinitiative, Asylrechtsorganisation, Gleichstellungsinitiative, Ärzteinitiative, Dritte Welt-Initiative), die Durchführung öffentlicher Veranstaltungen (Asylrechtsorganisation, Gleichstellungsinitiative, Dritte Welt-Initiative, Ärzteinitiative), die Veröffentlichung eigenen Informationsmaterials und „offener Briefe“

(Gleichstellungsinitiative, Dritte Welt-Initiative) sowie das Schalten von Radio- und Fernsehspots (Dritte Welt-Initiative). Das Gesagte verdeutlicht, dass das Einreichen einer Petition häufig Teil eines „Öffentlichkeitskomplexes“ ist. Lediglich die Präferenzen in der Kontaktaufnahme variieren: Während etwa die Dritte Welt-Initiative durch ihre hohe Professionalisierung relativ leicht Kontakt zu Wirtschafts- oder Lobbygruppen findet und durch ihre Bekanntheit vermutlich leichter die Presse mobilisieren kann, konzentrieren sich kleinere Gruppen, wie etwa die Anti-Sendemasten-Initiative, auf den eigenen Einfluss- und Themenbereich, im vorliegenden Fall die Wissenschaft.

### **5.1.7 Wertung der Petition im Zusammenhang mit direktdemokratischen Verfahren**

Der Stellenwert von Petitionen in Zusammenhang mit direktdemokratischen Verfahren, etwa als Testlauf zu einer Volksinitiative, wurde von den Befragten unterschiedlich eingeschätzt. Von vornherein sei angemerkt, dass es sich bei den folgenden Aussagen zumeist um Einschätzungen „interessierter Laien“ handelt, welche nur bedingt den in Kapitel 3.2 wiedergegebenen Forschungsstand spiegeln. Der Wert der Frage liegt also vielmehr in den Bewertungen der Befragten.

Eine Minderheit sah durchaus eine Verkoppelung des Petitionswesens mit plebiszitären Elementen in der repräsentativen Demokratie (Petitionsinitiative, Tierrechtsorganisation, Anti-Sendemasten-Initiative). Nach Meinung eines Befragten könnten Petitionen „als Übungsfeld vor Einführung der riskanteren Volksgesetzgebung“ dienen (Petitionsinitiative). Eine andere Position stimmte dem zwar zu, wertete die Petition aber trotzdem als „reine Beruhigungspille“, welche kaum Auswirkungen administrativer Art zeitige (Tierrechtsorganisation). Ähnlich argumentierte ein anderer Befragter, der allerdings eine Nähe des Petitionswesens zu direktdemokratischen Verfahren negierte: Konträr zu solchen Verfahren handele es sich bei der Petition um eine „propagandistische Beruhigungstablette“, mit der dem Bürger die Möglichkeit einer politischen Einflussnahme suggeriert werden solle (Bürgerrechtsorganisation).

Generell überwogen die negativen Stimmen (Asylrechtsorganisation, Gleichstellungsinitiative, Dritte Welt-Initiative, Tierschutzorganisation, Ärzteinitiative) und auch in diesem Zusammenhang lässt sich eine gewisse Politikverdrossenheit konstatieren. So wurde etwa ausgeführt, dass im Gegensatz zur direkten Demokratie, welche ein echtes Initiativrecht beinhalte, die Petitionsrechte der Bürger „zu stark eingeschränkt“ seien (Asylrechtsorganisation). Neben rechtlich-administrativen Aspekten wurde auch die Rolle der Medien problematisiert. Solange diese nicht vermehrt über Petitionen berichteten, könne von einem Testlauf keine Rede sein. Abgesehen davon, so die Einschätzung der Befragten, interessierten selbst Unterschriftensammlungen mit Unterzeichnungen im fünfstelligen Bereich die verantwortlichen Politiker nicht.

Die Frage nach der Beziehung des Petitionswesens zu Elementen direkter Demokratie verdeutlicht eine allgemeine Missverständlichkeit, nämlich die der Einschätzung des Petiti-

onswesens als „verkümmertes“ direktdemokratisches Element. Festzuhalten bleibt trotzdem, dass auch der Fragenkomplex nach dem Zusammenhang von Petitionswesen und direktdemokratischen Elementen eine nicht unmaßgebliche Politikverdrossenheit auf Seiten der Interviewpartner zu Tage brachte.

### **5.1.8 Wiederholte Petitionstätigkeit**

Trotz der geschilderten ernüchternden Einschätzungen würde – mit Ausnahme einer Gruppierung (Gleichstellungsinitiative) – die Mehrheit der Befragten erneut zum Mittel der Petition greifen (Petitionsinitiative, Asylrechtsorganisation, Bürgerrechtsorganisation, Dritte Welt-Initiative, Tierrechtsorganisation, Anti-Sendemasten-Initiative, Tierschutzorganisation, Ärzteinitiative). Nach wie vor beinhaltet die Petition etwa die Möglichkeit, Öffentlichkeit zu schaffen (Dritte Welt-Initiative). Generell, so die eher politisch motivierte Aussage eines Befragten, würden Grundrechte, welche nicht wahrgenommen werden, veröden (Petitionsinitiative). Obschon allerdings die Absicht besteht, weiterhin Petitionen einzureichen, machte sich mitunter Resignation breit: Die „seit langem betriebene Politik“, so ein anderer Interviewter, habe „teils Resignation, teils Mitläufertum erzeugt“, so dass es lange brauchen werde, „bis sich ein breiteres politisch mündiges und aktives Bürgertum entwickelt“ (Anti-Sendemasten-Initiative). Zu einer ausgesprochen interessanten Wendung kommt ein weiterer Befragter: Er schätze den „ernüchternd-aufklärerischen Effekt“, welchen gerade „abgelehnte, verloren gegangene oder negativ beschiedene Petitionen“ auf die Unterzeichner hätten (Bürgerrechtsorganisation). Die letzte Aussage ist abermals vor dem Hintergrund der allgemeinen Politik zu bewerten. Hier dient die Petition eher der Artikulation einer Fundamentalkritik denn als Mittel, in konkrete politische oder gesellschaftliche Problemstellungen aktiv einzugreifen.

### **5.1.9 Stellenwert des Internets im Zusammenhang mit Petitionen**

Der Stellenwert des Internets wurde von allen Befragten mehr (Petitionsinitiative, Asylrechtsorganisation, Bürgerrechtsorganisation, Tierrechtsorganisation, Tierschutzorganisation) oder weniger (Gleichstellungsinitiative, Anti-Sendemasten-Initiative) hoch eingeschätzt. So werde die politische Willensbildung erleichtert und beschleunigt (Petitionsinitiative) und die Transparenz des Verfahrens erhöht (Petitionsinitiative, Asylrechtsorganisation, Bürgerrechtsorganisation). Zudem ermögliche die Nutzung des Internets in vergrößertem Maße die Koordination und Kooperation einzelner Petenten (Bürgerrechtsorganisation) und steigere die Effektivität des Petitionswesens, etwa indem auf einfachem Wege zahlreiche Bürger erreicht werden könnten (Dritte Welt-Initiative, Gleichstellungsinitiative, Tierschutzorganisation). Negative Begleiterscheinungen wurden etwa in der Tatsache gesehen, dass Personen, welche nicht über einen Internetzugang verfügen, ausgeschlossen seien (Dritte Welt-Initiative). Daneben wurde auf die Gefahr einer Inflationierung, d.h. einer Abwertung des Petitionswesens durch eine beliebige Aufwertung der technischen Möglichkeiten, hingewiesen. Den hohen Stellenwert, den das Internet mittlerweile einnimmt, die Tatsache, dass alle Befragten das Mittel der E-Petition bereits genutzt haben.



### 5.1.10 Reformbedürftigkeit des Petitionswesens in der Bundesrepublik Deutschland

Alle Befragten attestierten dem Petitionswesen in der Bundesrepublik Deutschland eine dringende Reformbedürftigkeit. Neben Vorschlägen, eine größere Unabhängigkeit durch Verlagerung von der parlamentarischen auf die außerparlamentarische Ebene – etwa durch Installation von Ombudsleuten – zu sichern (Tierrechtsorganisation), dominierten Vorschläge und Kritikpunkte, welche das Verfahren beziehungsweise Kompetenzen und Defizite des Petitionsausschusses betrafen. Bezüglich des Verfahrens wurde etwa die in den Augen des Interviewten zu intensive „Verlagerung der Petitionsbehandlung auf den Annahmedienst“ (Petitionsinitiative) beklagt sowie eine Beschleunigung der Petitionsbearbeitung (Bürgerrechtsorganisation, Gleichstellungsinitiative) und mehr Transparenz im Petitionsverfahren angemahnt (Bürgerrechtsorganisation, Ärzteinitiative). Mit Blick auf Kompetenzen und Defizite des Petitionsausschusses wurde kritisiert, dass die Jahresberichte mitunter zu lückenhaft seien und die Praxis der Sammelübersichten verfassungswidrig sei (Petitionsinitiative). Daneben wurde gefordert, die Berichterstattung im Plenum zu erweitern (Petitionsinitiative), eine Fristsetzungskompetenz gegenüber den Fachausschüssen zu installieren (Petitionsinitiative), die Sachaufklärungsbefugnisse des Petitionsausschusses zu erweitern (Petitionsinitiative, Anti-Sendemasten-Initiative) und ein Selbstbefassungsrecht des Ausschusses zu ermöglichen (Petitionsinitiative, Anti-Sendemasten-Initiative). Hinzu kam die Forderung nach der Einführung von Minderheitenrechten der oppositionellen Fraktionen im Petitionsausschuss (Petitionsinitiative, Gleichstellungsinitiative) sowie schließlich die Anregung, Petenten, Sachverständige und Zeugen vermehrt persönlich und öffentlich anzuhören (Petitionsinitiative, Asylrechtsorganisation, Tierschutzorganisation).

Seine Kritik an der Unübersichtlichkeit der Internetpräsentation des Petitionsausschusses veranlasste einen Befragten, konkrete Verbesserungsvorschläge zu formulieren. So sei es etwa sinnvoll, die Website durch ein „Frequently Asked Question“ (FAQ)-System mit den häufigsten Fragen zum Petitionswesen sowie eine Online-Hilfe zu ergänzen. Weiter sollte den Bürgern die Möglichkeit gegeben werden, ihre Online-Petitionen unmittelbar mittels Webformular zu erstellen und zu veröffentlichen. Eine Überprüfung durch den Petitionsausschuss könne „on the fly“ erfolgen und die Petition – etwa im Fall von Formfehlern – gegebenenfalls wieder entfernt werden. Mittlerweile gebe es eine beträchtliche Anzahl zuverlässiger technischer Verfahren um Internetnutzer zu authentifizieren. Schließlich regte der Befragte die Schaffung einer Möglichkeit an, die Bearbeitung einer Petition durch den Petitionsausschuss zu verfolgen. Aus Gründen der Transparenz wäre es sinnvoll etwa eine „Warteschleife“ der Petitionen zu veröffentlichen, um den Benutzern einen Anhaltspunkt zu geben, wann mit der Bearbeitung ihrer Petition zu rechnen ist (Bürgerrechtsorganisation).

Die hier aufgeführten Kritikpunkte variieren mit der Erfahrung, welche die jeweilige Organisation mit dem Petitionswesen oder aber mit spezifischen technischen Aspekten des Komplexes vorweisen können. Es liegt in der Natur der Sache, dass ein Vertreter einer Organisation, welche sich die Reform des Petitionswesens auf die Fahnen geschrieben hat, in kompetenter und sachkundigerer Weise antwortet, als die Vertreter solcher Gruppierungen.

gen, die ein politisches oder soziales Ziel verfolgen. Gleiches gilt für Experten auf dem Gebiet der Telekommunikation, wenn es um die technische Seite des Verfahrens geht.

Trotz der unterschiedlichen Erfahrungen und Kompetenzen der verschiedenen Interviewpartner sei angemerkt: Die hier vorgestellten Reformvorschläge, welche nicht bei reiner Kritik verweilen, sondern konkrete, mitunter sogar detaillierte Verbesserungsvorschläge beinhalten, deuten auf ein ausgeprägtes Bedürfnis der Befragten, die Politik mitzugestalten.

## **5.2 Das Petitionswesen im Spannungsfeld von Öffentlichkeit und Populismus: Fallbeispiele**

### **5.2.1 Petitionswesen und Öffentlichkeit: Die Kampagne „Deine Stimme gegen Armut“**

Die Initiative „Deine Stimme gegen Armut“ ist die deutsche Plattform des „Global Call to Action against Poverty“ (GCAP), einer internationalen Kampagne, welche sich in 112 Ländern für ein Ende der Armut einsetzt. Es handelt sich um eine Kooperation von Organisationen, Vereinen, Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften und anderen Gruppierungen, die insbesondere in den G7-Staaten USA, Kanada, Japan, Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland aktiv ist. In der Bundesrepublik setzen sich unter dem Label „Deine Stimme gegen Armut“ der Bundesverband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (VENRO) in Zusammenarbeit mit dem Sänger Herbert Grönemeyer und diversen Fachleuten aus der PR- und Medienbranche öffentlich für eine Umsetzung der Millenniumsziele durch die Bundesregierung ein. VENRO gehören etwa einhundert deutsche Nichtregierungsorganisationen an, welche als Träger der privaten oder kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit tätig sind (vgl. Internetquelle 10).

Wie im Falle zahlreicher anderer NROs (oder verbreiteter „Non Governmental Organizations“ – NGOs; vgl. hierzu Heins 2002: 41ff.; vgl. Freyhold 2002: 272f.) besteht die Hauptstrategie von „Deine Stimme gegen Armut“ in der Schaffung von Öffentlichkeit für die postulierten Ziele. Rucht umreißt folgende Ausgangskonstellation: Grundsätzlich liege öffentlich ausgetragenen politischen Konflikten eine Dreierkonstellation zu Grunde, bestehend aus den handelnden Akteuren, den berichtenden und kommentierenden Medien und dem Publikum. Die Akteure, also etwa NGOs und etablierte Politik, begegnen sich als strategische Widersacher in einer oder mehreren Arenen, die als politische Öffentlichkeit bezeichnet werden können. Deren wichtigster Teil sind die Massenmedien, zu denen fast alle Bürgerinnen und Bürger Zugang haben. Während „offizielle“ politische Veranstaltungen, Treffen oder Konferenzen auch ohne diese Berichterstattung der Medien stattfinden würden, gilt dies kaum für die Performance der Protestgruppen oder NGOs: Anders als die politischen Entscheidungsträger kommen sie, so Rucht weiter, nicht zusammen, um etwas zu beschließen, sondern wollen „öffentlichkeitswirksam“ auf ihr Anliegen aufmerksam machen (vgl. Rucht 2001: 40f.). Man setzt hierbei auf „weiche Waffen“ wie etwa Rhetorik, Argumente, Bilder, Bekundungen von Betroffenheit und Ernsthaftigkeit. Das Vorgehen

ziele weniger auf den Gegner, der davon nur selten beeindruckt sein dürfte, sondern vielmehr auf Dritte, beispielsweise Richter und Schlichter, Unentschlossene, potentielle Sympathisanten oder das breite Publikum. Da die Protestgruppen ohne öffentliche Resonanz geradezu paralysiert wären, weil sich auf der anderen Seite auch die politischen Eliten nicht dauerhaft von der öffentlichen Meinung und der hierdurch vermittelten Bevölkerungsmeinung abkoppeln können, hängt es primär vom Ausgang der Deutungskämpfe ab, welche politische Linie sich durchsetzen kann (vgl. ebd.: 41). Semle betont gar – bezogen auf die Benutzung neuer Medien – dass sich der Einflussgewinn in der „NGO-Gemeinschaft“ nicht originär nach dem inhaltlichen Anliegen etwa im Umwelt-, Entwicklungs- oder Sozialbereich, sondern vor allem nach der öffentlichen Vermittelbarkeit der Ziele richte (Semle 2001: 23). Die Medienmobilisierung der NGOs geht auf unterschiedliche Weise vorstatten: „Deine Stimme gegen Armut“ etwa arbeitet mit Printanzeigen, Postern, einer Website, Radiospots, TV-Spots und diversen öffentlichkeitswirksamen Aktionen wie etwa einem Rockkonzert anlässlich des G-8 Gipfels in Heiligendamm (vgl. Auskunft „Deine Stimme gegen Armut“, September 2007). Im Vorfeld des G-8-Gipfels im Juni 2005 sowie der UN-Gipfelkonferenz in New York im September desselben Jahres initiierten die Organisatoren so genannte „White Band Days“: Ein weißes Band am Handgelenk sollte in sechzig Ländern das internationale Symbol der Kampagne werden. Für einen in diesem Zusammenhang hergestellten internationalen Kinospot konnten diverse Stars von Weltruhm gewonnen werden. Von solchen medienwirksamen Strategien abgesehen spielt das Mittel der Petition eine bedeutende Rolle im Rahmen der Kampagne, gerade auch, um die Bürger und Bürgerinnen zu integrieren. Bereits im Jahr 2005 überreichten die Initiatoren dem damaligen Bundeskanzler Schröder eine Unterschriftenliste bei einem Termin im Kanzleramt. Und in einem noch aktuellen „offenen Brief“ an Bundeskanzlerin Angela Merkel heißt es wörtlich:

„Sehr geehrte Frau Merkel,  
im Jahr 2000 hat die Bundesregierung die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen unterzeichnet und sich damit zur Umsetzung der Millenniumsziele verpflichtet. Sie selbst haben wörtlich gesagt: ‚Unsere Glaubwürdigkeit wird davon abhängen, ob wir unsere internationalen Verpflichtungen einhalten.‘  
Halten Sie Wort für Deutschland! Setzen Sie konsequent die Zusagen für mehr und bessere Entwicklungszusammenarbeit, einen gerechten Welthandel und einen Schuldenerlass für arme Länder in konkrete Maßnahmen um und unterstützen Sie aktiv Demokratisierungsprozesse in den Entwicklungsländern.  
Hunderttausende Menschen in Deutschland haben bereits ihre Stimme gegen Armut erhoben, um von der Bundesregierung die fristgerechte Verwirklichung der Millenniumsziele zu fordern. Erste Schritte sind gemacht. Aber es muss noch mehr geschehen, und das schnell!  
Es liegt nun in Ihrer Hand, die Welt gerechter und friedlicher zu machen. Ergreifen Sie die Chance, schreiben Sie Geschichte, machen Sie die Millenniumsziele wahr. Erheben Sie Ihre Stimme gegen Armut. Ich schicke Ihnen hiermit meine Stimme zur Unterstützung.“ (Internetquelle 9)

Das Interessante an dieser Art von Petitionen ist die Tatsache, dass durch sie zwar viel Öffentlichkeit geschaffen wird, solche Eingaben aber ausschließlich Artikulationscharakter besitzen, da sie von den Initiatoren nicht im klassischen Sinne eingereicht werden, d.h. etwa keine Bescheidung erwartet wird. Ähnlich gehen etwa NGOs wie „Amnesty International“ vor, die sich in ihrem Gebrauch des Begriffs Petition an der weiter gefassten englischen Bedeutung orientieren (vgl. telefonische Auskunft „Amnesty International BRD“ vom 27.08.2007).

Solche Petitionen dienen einzig und allein der Schaffung öffentlicher Aufmerksamkeit, weshalb von verschiedenen Seiten bisweilen Populismusvorwürfe geäußert werden. So geht etwa der Vorwurf der Konstruktion eines streng dichotomischen Weltbildes an die Adresse diverser NGOs: Transnational orientierte NGOs etwa umgingen die Gefahr einer unübersichtlichen Rollenvermischung meistens durch die Suggestion einer räumlichen Entzerrung von Opfern und Tätern – die Täter befinden sich in der „ersten Welt“, die Opfer in der „dritten“ – und den Hinweis auf beabsichtigte oder zumindest in Kauf genommene schädliche Fernwirkungen des Handels von Staaten oder Firmen. Die dadurch geschaffenen Gegensätze ließen sich, so Heins, in drastische Bilder übersetzen nach dem Muster „im Ölteppich verendende Seemöwen gegen untätige Politiker“ oder „barfüßige AIDS-Opfer in Afrika gegen Pharmamanager in rahmengenähten Schuhen, die auf dem Patentschutz ihrer teuren Medikamente bestehen“. Es seien solche und ähnliche Opfer/Täter-Gegensätze, die von den neuen politischen Organisationen publikumswirksam in Szene gesetzt werden (vgl. Heins 2002: 127). Tatsächlich passt sich die Konstruktion derartiger Dichotomien in eine von Florian Hartleb herausgearbeitete Kennzeichenkette des Linkspopulismus ein: So würden etwa die Globalisierung als Ausbreitung eines fatalen Neoliberalismus angeprangert und eine Expansion des Finanzkapitals und eine damit verbundene Benachteiligung der armen Länder angeprangert (vgl. Hartleb: 158). Die genannten Punkte treffen auf die Einlassungen vieler NGOs zu und sind auch in der Petition von „Deine Stimme gegen Armut“ zu finden. Der Vorwurf des Populismus aber, gibt Dubiel zu bedenken, wende sich gegen die Tatsache, dass sich die Akteure gegen die in den Institutionen des entfalteten Kapitalismus bereits verkörperte formale Rationalität gekehrt hätten, also etwa gegen eine Produktionsweise, die auf dem Prinzip der rationalen Nutzenmaximierung beruht, gegen ein von der Gesellschaft strikt getrenntes politisches System, in dem formal legitimierte Eliten die kollektiven Entscheidungen fällen, gegen eine aus dem Protestantismus stammende Verzichtsethik, in der die individuelle Selbstverwirklichung bezogen bleibt auf die Erfordernisse industrieller Arbeit. Nach Maßgabe dieses Schemas formaler Rationalität, so Dubiel weiter, sind eben die Bestrebungen neuer sozialer Bewegungen „irrational“ und „antimodernistisch“, was dann wiederum als populistisch verkannt werde. Der Vorwurf als solcher allerdings erscheint in seiner Simplifizierung selbst populistisch (vgl. Dubiel 1994: 193f.). Aus dieser Perspektive könnte jedem gesellschaftlichen Engagement eine den Diskurs gänzlich nivellierende „Populismuskeule“ entgegen gehalten werden.

### 5.2.2 Die rechtspopulistische „Bürgerbewegung Pro Köln“: Missbrauch des Petitionsrechts?

Der Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2006 informiert folgendermaßen über die „Bürgerbewegung Pro Köln“: Es handele sich um einen eingetragenen Verein, welcher versuche, über kommunalpolitische Arbeit Einfluss zu gewinnen. Bei der Kommunalwahl im September 2004 habe man vier Ratssitze gewinnen können und sei außerdem in allen Bezirksvertretungen der Stadt Köln vertreten (vgl. Innenministerium NRW 2007: 81).

Gegründet wurde die Organisation nach eigenen Angaben „von parteiunabhängigen Kölner Bürgern“ im Juni des Jahres 1996. Zu den Gründungsmitgliedern gehören der Rechtsanwalt Markus Beisicht, der Verleger Manfred Rouhs und andere Exponenten, welche bereits seit ihren Schultagen politisch aktiv seien (vgl. Internetquelle 34). Lesen sich auch die Einlassungen auf diversen Websites der Gruppierung wie Propaganda einer rechtskonservativ-bürgerlichen Oppositionsbewegung (vgl. Internetquelle 29), so können bei näherer Betrachtung die rechtsextremen Wurzeln von „Pro Köln“ kaum übersehen werden. Bei der „Bürgerbewegung“ handelt es sich um einen Ableger der rechtsextremen „Deutsche Liga für Volk und Heimat“ (DLVH) (vgl. Pfeiffer o.J.: 94). Die Gründer der DLVH waren größtenteils enttäuschte Mitglieder der NPD und der „Republikaner“. Seit 1991 versuchte man, bundesweite Strukturen aufzubauen, wobei die Schwerpunkte in Baden-Württemberg und Köln lagen. Hier übernahm die Organisation durch Übertritte aus den Reihen der „Republikaner“ in den Jahren 1991 bis 1993 Sitze im Stadtrat (vgl. Mecklenburg 1996: 241f.). Obwohl die DLVH versuchte, ihrem Parteiprogramm einen grundgesetztreuen Anstrich zu geben, trat sie bisweilen rassistisch und antisemitisch in Erscheinung. Im Mittelpunkt ihrer Programmatik standen die „Ausländerrückführung“ sowie die „Wiederherstellung Deutschlands in den Grenzen von 1937“ (vgl. ebd.: 242). Obwohl diverse Abgrenzungsbeschlüsse existierten, arbeiteten die Mitglieder auf regionaler Ebene mit zahlreichen rechtsextremistischen Organisationen zusammen, so etwa mit der verbotenen „Wiking Jugend“ und der ebenfalls verbotenen „Freiheitlichen Deutschen Arbeiterpartei“ (FAP) (vgl. ebd.). Wichtiger Kombattant der DLVH war der spätere „Pro Köln“-Gründer Manfred Rouhs. Rouhs war bis 1987 Vorsitzender der NDP-Jugendorganisation „Junge Nationaldemokraten“ in Nordrhein-Westfalen, wechselte dann zu den Republikanern und saß seit 1991 für die DLVH im Kölner Stadtrat. Er fungierte außerdem als Herausgeber der Zeitschrift „Europa vorn“, welche zeitweilig eines der bedeutendsten Strategieorgane der extremen Rechten darstellte (vgl. ebd.: 516). Mit dieser Zeitschrift sowie mit dem ebenfalls in seinem Verlag erschienenen Blatt „Neue Doitsche Welle“<sup>16</sup> versuchte Rouhs, auch Jugendliche und insbesondere die Skinhead-Szene zu erreichen (vgl. Pfeiffer o.J.: 94). Obwohl Rouhs seit der Gründung von „Pro Köln“ alles versucht, sein Neo-Nazi-Image loszuwerden, wird das Thema in der regionalen Presse immer wieder aufgegriffen (vgl. etwa Kölner Stadtanzeiger vom 23.04.2005).

---

16 Die Schreibweise bezieht sich auf die so genannte „oi“-Skinhead-Szene.

Hauptinstrument der „Pro-Köln“-Propaganda ist die Petition an alle möglichen Stellen. Über die Grenzen Kölns hinaus bekannt wurde die Organisation durch eine Petition gegen den Bau einer Groß-Moschee im Kölner Stadtteil Ehrenfeld. Diese verlief für „Pro Köln“ ausgesprochen erfolgreich: Nach eigenen Angaben hat man 28.000 Unterschriften gesammelt und die „zweitgrößte Petition in der Kölner Stadtgeschichte“ initiiert (vgl. Internetquelle 31). Das Mittel der Petition wird von der Organisation als Plattform für eine mitunter paranoide Propaganda benutzt. Im Zusammenhang mit dem geplanten Moscheebau exklamierten die Verfasser eines Flugblattes, dass man nach den Anschlägen des 11. September 2001 in New York gerade in Köln wachsam sein müsse. Die dortigen islamischen Verbände hätten sich nicht glaubwürdig von den islamischen Extremisten distanziert, weshalb es durchaus im Bereich des Möglichen liege, „dass die neuen Groß-Moscheen auch eine gefährliche Zufluchtstätte für islamische Extremisten werden“ (Internetquelle 33). Nach eigener Einschätzung sorgte die Propaganda gegen die Moschee bereits im Jahr 2004 für den Einzug von „Pro Köln“ in den Kölner Stadtrat (vgl. Internetquelle 34). Neben der Petition gegen den Moscheebau versuchte die Organisation mit weiteren Unterschriftensammlungen Öffentlichkeit herzustellen. Diese richteten sich – wie etwa Eingaben gegen ein Asylanten-Übergangsheim (vgl. Internetquelle 32) oder ein „Roma-Zentrum“ (vgl. Internetquelle 35) – explizit gegen Minderheiten und zielten darauf, Ängste in der Bevölkerung zu schüren und diese im eigenen Sinne zu instrumentalisieren. In diesem Zusammenhang wird die etablierte Politik – in der Diktion „Pro Kölns“ die „Altparteien“ – als reine Vermittlungsagentur einer ominösen „Political Correctness“ dargestellt (vgl. Pfeiffer o.J.: 78ff.), welche einem „multikulturellen Wahn“ geschuldet sei (vgl. Internetquelle 33). Hierbei verstehen es die Vertreter der Gruppierung geschickt, ein streng dichotomisches Weltbild zu zeichnen, welches von einem Antagonismus zwischen dem „einfachen Volk“ und der „bürgerfremden Politik“ dominiert wird.

Neben dieser ideologischen Transporterfunktion dienen Petitionen „Pro Köln“ außerdem dazu, Mitglieder zu werben. Man könne, so die Vorsitzende Judith Wolter im Jahr 2002, „die vielen Adressen von Bürgern, die den Moschee-Bau ablehnen, im Kommunalwahljahr 2004 gut brauchen“ (Internetquelle 30). Die Strategie der Schaffung von Öffentlichkeit durch die Instrumentalisierung von Petitionen wird vom bundesweiten Ableger „Pro Kölns“, „Pro Deutschland“, systematisch fortgeführt. Gegründet von Mitgliedern „Pro Kölns“ und „ehemaligen Anhängern anderer nonkonformer Vereinigungen“, unter anderem der Hamburger „Schill-Partei“, schickt die Organisation sich seit Januar 2005 an, „demokratischen Patrioten in Deutschland die Möglichkeit an die Hand [zu] geben, bei sich vor Ort ähnliche Erfolge wie den Einzug von pro Köln in den Rat der Domstadt in Fraktionsstärke im vergangenen Jahr möglich zu machen“ (Internetquelle 27). Als erste Kampagne beschloss die neu gegründete Gruppierung eine Petition gegen die geplante Aufnahme der Türkei in die Europäische Union (vgl. ebd.). Potentiellen Unterstützern werden in einem Flugblatt strategische Anweisungen gegeben: Das Kölner Erfolgsmodell sei grundsätzlich auf jede andere Region Deutschlands übertragbar. Es gelte, regionale Themen zu suchen, insbesondere zum Komplex „multikulturelle Gesellschaft“, an denen sich die Meinungen in der Bevölkerung reiben. Dies könnten etwa der Bau einer repräsentativen Moschee, Probleme mit einem Asylantenheim oder die Diskussion über eine Koranschule sein. In einem zweiten Schritt wird den Lesern anempfohlen, eine „seriöse, an

das zuständige Gremium gerichtete Petition“ zu verfassen. Schließlich müsse jeder Bürger, der die Petition unterschreibt, eingebunden werden. Dies sei durch „Adressenpflege und -Strukturierung [sic.] sowie die regelmäßige Aussendung eigener Informationsschriften“ zu gewährleisten (Internetquelle 26). Mittlerweile haben die Propagandisten von „Pro Deutschland“ ihre Strategie auch auf scheinbar unpolitische Themen ausgeweitet. So reüsierte die Gruppierung im Hochtaunuskreis mit einer Petition gegen geplante Kürzungen beim öffentlichen Nahverkehr. Die Diktion ist anderer Pamphlete angepasst: Es gelte, mit der Petition Druck auf den Landrat auszuüben, dem damit Gelegenheit gegeben werde, den überregionalen Entscheidungsträgern den Ernst der Lage im Hochtaunuskreis zu verdeutlichen. Die Bevölkerung sei nicht mehr bereit, weitere Streichungen bei den Busanbindungen widerstandsfrei hinzunehmen (vgl. Internetquelle 28).

Die Instrumentalisierung plebiszitärer und partizipativer Elemente, zwischen welchen angesichts der vermeintlichen Ohnmacht des Einzelnen häufig kein Unterschied gemacht wird (vgl. etwa Internetquelle 31), stellt indes für den Bereich rechtsgerichteter Politik kein Novum dar. So betonte etwa Klaus Kunze, Autor der „Jungen Freiheit“, des Flugschiffs im neurechten Printmedien-Segment, dass Plebiszite der archimedische Punkt seien, von dem aus das System aus den Angeln gehoben werden könnte. Man müsse sich dieses integralen Wertes des parlamentarischen Systems bemächtigen und ihn zum Angriffsinstrument umfunktionieren (vgl. Pfeiffer o.J.: 77). Tatsächlich entsprechen alle genannten Strategien solchen Wesensmerkmalen des Rechtspopulismus: In seiner Konzeption das Prinzip der politischen Selbstbestimmung integrierend, mündet der Populismus in einen breiten Strom demokratischer Forderungen, welche von der Stärkung der lokalen „Graswurzeln“ bis hin zum gesamtstaatlichen Plebiszit reichen (vgl. Decker 2004: 32; vgl. Birsl/Lösche 2001: 347). Hierbei kommt es zur Gegenüberstellung von „einfachem Volk“ und „abgehobener Elite“: Der Agitator identifiziert sich mit den kleinen Leuten, jenem wie auch immer abgegrenzten Teil der Bevölkerung, dessen Interessen und Wertvorstellungen von einer selbstsüchtigen Elite ignoriert würden. Besonderer Verachtung fallen die Intellektuellen – im Falle von „Pro Köln“ beziehungsweise „Pro Deutschland“ die „Multikulti-Ideologen“ – anheim, von denen die Populisten überzeugt sind, dass sie den Werteverfall der etablierten Politik verkörpern (vgl. ebd.: 35). Mit der Forderung nach der Einführung von plebiszitären Elementen zur Identifizierung des „wahren Volkswillens“ wenden sich populistische Formationen schließlich gegen das repräsentative System als solches (vgl. Hartleb 2004: 101). Dies begründet sich folgendermaßen: Wie Volksentscheide eröffnen Petitionen im populistischen Sinne die Möglichkeit, latente Vorurteile demagogisch aufzuheizen. Dabei kann es dann leicht und unbemerkt zu einer Missachtung und Unterdrückung abweichender Meinungen kommen. Unter diesen Bedingungen mündet das zunächst naiv-progressiv, emanzipatorisch und demokratisch anmutende populistische Postulat in lediglich pseudo-demokratische Forderungen nach Mitbestimmung, deren Glaubwürdigkeit völlig untergraben wird (vgl. ebd.: 103).

Obwohl alles Gesagte auf „Pro Köln“ und vergleichbare Organisationen zutrifft: Handelt es sich bei derlei Aktivitäten um einen Missbrauch des Petitionsrechts? Zweifelsohne kann das Petitionswesen zu einem Multiplikator für Demagogie und Populismus avancieren. Ebenso kann es zu Diskriminierungszwecken instrumentalisiert werden. Im Endeffekt aber

ist der Inhalt einer Petition ohne Relevanz. Selbst Petitionen mit rechtswidrigem Inhalt – und dies trifft auf die referierten Beispiele nicht einmal zu – müssen nach gängiger Auffassung dem Schutzrecht des Paragraphen 17 des Grundgesetzes zugeordnet werden. Burkiczak geht sogar ein Stück weiter: Auch in einer rechtswidrigen Petition könne möglicherweise die Anregung zu einer Rechtsänderung gesehen werden. Auch ein solches Begehren sei geeignet, beschieden zu werden, sei es auch negativ. Dies ändere nichts an der Zulässigkeit der Petition als solcher (vgl. Burkiczak 2005: 1393). Die umfassende Schutzgarantie des Petitionsrechts integriert also zweifellos auch Petitionen, die in erster Linie demagogische und populistische Zwecke verfolgen. Dies ist ein notwendiges Übel.

### **5.3 Resümee**

Die Befragung diverser Organisationen ergab in nahezu allen Bereichen ein negatives Bild der momentanen Petitionspraxis. Insbesondere dem Petitionsverfahren wurde ein negatives Zeugnis ausgestellt. Hinzu kommt die Tatsache, dass alle Befragten das Petitionieren als geradezu hoffnungsloses Unterfangen deuteten. Dementsprechend niedrig wurde der Stellenwert von Petitionen für die eigene politische Arbeit eingeschätzt. Obwohl keine nennenswerte Korrelation zwischen dem Einreichen einer Petition und der Schaffung von Öffentlichkeit festgestellt werden konnte, spielte der – dann wohl eher gefühlte – Konnex zwischen Öffentlichkeit und Petitionswesen für die Befragten eine herausragende Rolle. Hervorzuheben ist die von allen Interviewpartnern betonte wichtige Rolle des Internets im Zusammenhang mit dem Petitionswesen. Alle Gruppierungen hatten bereits selbst diesbezügliche Erfahrungen gesammelt. Trotz einer in mitunter massiver Weise artikulierten Politik- und Staatsverdrossenheit sowie einem schwindenden Vertrauen in die Institutionen der repräsentativen Demokratie war die Bereitschaft der befragten Initiativen, weiterhin Petitionen einzureichen, hoch. In diesem Zusammenhang wurden zahlreiche Reformvorschläge gemacht, welche zum überwiegenden Teil mit der aktuellen Reformdiskussion korrespondieren. Die ungebrochene Petitionsbereitschaft sowie die mannigfaltigen Reformvorschläge deuten auf ein ausgeprägtes Partizipationsverlangen von Seiten der Organisationen, welchem, insbesondere um einer Potenzierung der ohnehin in der Bundesrepublik in hohem Maße vorhandenen Politikverdrossenheit entgegenzuwirken, von der verantwortlichen Politik mehr Respekt und Rechnung gezollt werden sollte. Die exemplarischen Analysen zum Petitionswesen im Spannungsfeld von Öffentlichkeit und Populismus verdeutlichen einerseits eine inflationäre Verwendung des Populismusbegriffs, welche in der gegenwärtigen gesellschaftlichen Situation auch das Petitionswesen tangiert. Andererseits integriert es durchaus, wenn wie im Falle der „Bürgerbewegung Pro Köln“ und ihrer Epigonen strategisch eingesetzt, ein bauernfängerisches Potential. Als Missbrauch des Petitionsrechts sind solche Einzelfälle dennoch nicht zu bezeichnen. Vielmehr müssen populistisch-demagogische Petitionsstrategien als ein notwendiges Übel hingenommen werden.



## 6 Aktuelle Reformbestrebungen im Petitionswesen

### 6.1 Etablierung eines Bürgerbeauftragten nach skandinavischem Vorbild?

Die Diskussion um die Bestellung von Ombudsleuten oder Bürgerbeauftragten ist nie verstummt.<sup>17</sup> Nachdem das Land Rheinland-Pfalz im Jahr 1974 einen Bürgerbeauftragten installiert hatte geschah lange Zeit nichts. Erst 1988 nahm der Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein (vgl. Elsner 1999a: 230f.) seine Arbeit auf, im Jahr 1994 folgte der Bürgerbeauftragte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Internetquelle 20) sowie schließlich im Jahr 2000 der Bürgerbeauftragte des Freistaates Thüringen (vgl. Internetquelle 40).

Der Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein war bis 1994 zunächst als „executive ombudsman“ im Auftrag des Ministerpräsidenten tätig (vgl. Hornig 2001: 148). Seit dem 1. Januar 1995 ist das Amt beim Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages eingerichtet (vgl. Elsner 1999a: 231). Der Schleswig-Holsteinische Bürgerbeauftragte wird vom Landtag für die Dauer von sechs Jahren gewählt, eine einmalige Wiederwahl ist möglich. Der Bürgerbeauftragte wird nach pflichtgemäßem Ermessen tätig, wenn er durch Petitionen oder in sonstiger Weise hinreichende Anhaltspunkte dafür erhält, dass Angelegenheiten von Hilfe Suchenden rechtswidrig oder unzumutbar erledigt werden oder erledigt worden sind. Dabei prüft er, ob die Angelegenheit bei Würdigung rechtlicher und tatsächlicher Umstände mit Aussicht auf Erfolg verfolgt werden kann. Beruht seine Kenntnis auf einer Petition des Betroffenen, so darf er nur mit deren oder dessen Zustimmung tätig werden (vgl. Internetquelle 19). Aufgabe des Bürgerbeauftragten ist es, die Bürger in sozialen Angelegenheiten zu informieren und zu beraten sowie ihre Anliegen gegenüber den Behörden zu vertreten. Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Schleswig-Holsteinischen Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten liegt im Gegensatz zum Petitionsausschuss in der individuellen Beratung einzelner Bürger, weshalb Hornig zu dem Schluss kommt, dass das Amt „wesentlich petentenfreundlicher“ ausgestaltet ist (vgl. Hornig 2001: 149). Das Verhältnis von Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss ist gleichsam arbeitsteilig, da etwa der Petitionsausschuss Angelegenheiten, die eher in den Zuständigkeitsbereich des Bürgerbeauftragten fallen, mit Zustimmung der Betroffenen an diesen überweisen kann (vgl. ebd.). Dem Tätigkeitsbericht des Jahres 2006 der Schleswig-Holsteinischen Bürgerbeauftragten ist zu entnehmen, dass außerdem „Bürgernähe durch Dienstleistungsabende und Außensprechtage“ geschaffen worden sei (Tätigkeitsbericht 2006 der Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein: 8).

Der Bürgerbeauftragte von Mecklenburg-Vorpommern wird alle 6 Jahre gewählt und kann für eine weitere Amtsperiode wieder gewählt werden. Er darf weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Landes oder des Bundes noch einer kommunalen Vertretungskörperschaft angehören. Außerdem darf er neben seinem Amt kein anderes besoldetes Amt, Gewerbe oder einen Beruf ausüben und weder der Leitung noch dem Aufsichts- oder Verwaltungsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens zugehören (vgl.

---

17 Vgl. Kapitel 3.3 des vorliegenden Gutachtens.

GVBl. Mecklenburg-Vorpommern 6/1995: 191). Zu seinen Obliegenheiten gehört es, die Rechte der Bürger gegenüber der Landesregierung und den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Lande zu wahren und ihnen Unterstützung in sozialen Angelegenheiten zuteil werden zu lassen. Ein besonderer Schwerpunkt seiner Tätigkeit liegt in der Sicherung der Belange behinderter Bürger. Der Bürgerbeauftragte von Mecklenburg-Vorpommern wird auf Antrag von Bürgern, auf Anforderung des Landtages, des Petitionsausschusses, der Landesregierung oder aber selbstständig tätig. Letzteres geschieht insbesondere dann, wenn er durch Bitten, Kritik, Beschwerden oder sonstige Eingaben an den Landtag oder auf andere Art und Weise hinreichende Anhaltspunkte dafür erhält, dass Stellen, die der parlamentarischen Kontrolle des Landtages unterliegen, Angelegenheiten von Bürgern rechtswidrig erledigt haben. Um diese Tätigkeit zu gewährleisten führt er Bürgersprechstunden im gesamten Land durch (vgl. ebd.: 192). Der Bürgerbeauftragte von Mecklenburg-Vorpommern arbeitet eng mit dem Petitionsausschuss des Landes zusammen. So unterrichtet er den Ausschuss, sobald er mit einer Eingabe befasst ist, die ihm nicht vom Petitionsausschuss zugeleitet worden ist, wenn er selbst von einer sachlichen Prüfung der Sache absieht – dies geschieht etwa, wenn die Zuständigkeit der Landesregierung nicht gegeben ist – oder sofern die Landesregierung oder die der Aufsicht des Landes unterstehenden Träger öffentlicher Verwaltung ihren Pflichten gegenüber dem Bürgerbeauftragten nicht nachkommen (vgl. ebd.). Der persönliche Kontakt mit dem Bürgerbeauftragten, so der aktuelle Bericht des neuen Amtsinhabers, Bernd Schubert, solle den Bürgern bei ihren persönlichen Anliegen einen einerseits zuhörenden, andererseits kompetenten und unterstützenden Ansprechpartner vermitteln. Gerade dieser direkte Kontakt zu der oftmals als fern und institutionell erlebten „Politik“ sei es, der Transparenz fördern und für die Bürger Politik begreifbar und spürbar machen könne. Dass aus Sicht der Bürger die Notwendigkeit bestehe, Sprechstunden vor Ort anzubieten, sei an der Zahl der dort vorgetragenen Anliegen abzulesen. Es sei wichtig für die Bürger, die Gewissheit zu haben, in dem Bürgerbeauftragten jemand vorzufinden, der sich in eigener Unabhängigkeit ihrer Anliegen annehme und versuche, aufgetretene Konflikte zu lösen. Der Bürgerbeauftragte habe so als Vermittler zwischen Politikern und Wählern auch eine demokratische Aufgabe wahrzunehmen. Sich aus Gesetzeslücken oder Fehlern ergebender Regelungsbedarf sei der Politik als Anregung für die Gesetzgebung anzuzeigen. Die Bürger nähmen den Bürgerbeauftragten dabei als ihr Sprachrohr in Anspruch (vgl. Internetquelle 3). Diesem durchweg positiv abgefassten Bericht steht die Tatsache entgegen, dass in den vorliegenden Tätigkeitsberichten lediglich über das Petitionsaufkommen Zahlen vorliegen, nicht aber darüber, in wie vielen Fällen dem Petenten abgeholfen werden konnte.

In Thüringen wurde das Gesetz über den Bürgerbeauftragten im Mai des Jahres 2007 reformiert. Auch hier wird der Bürgerbeauftragte vom Landtag gewählt; wählbar ist „wer in den Thüringer Landtag gewählt werden kann“. (GVBl. Thüringen 04/2007: 55). Wie in den anderen beiden behandelten Bundesländern amtiert auch in Thüringen der Bürgerbeauftragte für sechs Jahre und ist einmal wieder wählbar. Er hat die Aufgabe, die Rechte der Bürger gegenüber den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Land zu wahren sowie die Bürger im Umgang mit der Verwaltung zu beraten und zu unterstützen. Er befasst sich mit den von den Bürgern an ihn herangetragenen Wünschen, Anliegen und Vorschlägen, so genannten „Bürgeranliegen“. Hier verdeutlicht sich seine Stellung zum Thüringer Petiti-

onsausschuss, welcher weiterhin für Petitionen in Abgrenzung zu eben jenen Bürgeranliegen zuständig ist (vgl. ebd.: 54). Allerdings ist die Trennung beider Begriffe unscharf, wird doch im Thüringer Petitionsgesetz ausgeführt, dass Petitionen „Bitten oder Beschwerden“ seien, „die in eigener Sache, für andere oder im allgemeinen Interesse vorgetragen werden“. Mithin scheint es sich bei dem Bürgerbeauftragten in Thüringen stärker als etwa in Schleswig-Holstein oder Mecklenburg-Vorpommern um eine Art Hilfsorgan des Petitionsausschusses zu handeln, der lediglich Eingaben an den Ausschuss weiterleitet, wenn dessen Befugnisse berührt sind. Dementsprechend heißt es im Gesetz: „Er [der Bürgerbeauftragte] wirkt auf eine einvernehmliche Erledigung der Bürgeranliegen und die zweckmäßige Erledigung *sonstiger* [Hervorhebung d. Verf.] Vorgänge hin“ (vgl. ebd.). Und weiter: „Der Bürgerbeauftragte unterstützt den Petitionsausschuss des Landtags bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben und befasst sich mit Prüfaufträgen, die ihm [...] erteilt werden“ (vgl. ebd.: 55; vgl. auch Kostelka 2003: 18). Tatsächlich hat also der Thüringer Bürgerbeauftragte bei weitem geringere Befugnisse als die Bürgerbeauftragten der Länder Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern. Er ist Kostelka zufolge ein „ständiger Beauftragter des Petitionsausschusses“ (Kostelka 2003: 18).

Die vorgestellten Bürgerbeauftragtenmodelle sind unterschiedlich zu gewichten. Hornig spricht in diesem Zusammenhang von „Dualen Systemen“ und unterteilt diese wiederum in „echte“ und „unechte“ duale Systeme. Von einem dualen System könne man dann sprechen, wenn sowohl Parlamentsausschüsse als auch Bürgerbeauftragte als externe Hilfsorgane des Parlaments zur Bearbeitung und Entscheidung im Petitionsverfahren eingerichtet werden (vgl. Hornig 2001: 147). Um unechte duale Systeme handelt es sich, wenn Parlamentsausschüsse und Bürgerbeauftragte die Petitionen jeweils unterschiedlicher Sachgebiete bearbeiten, so dass sich im Idealfall für die Bearbeitung von Eingaben keine Überschneidungen ergeben und kein Konkurrenzverhältnis zwischen beiden Petitionsstellen entsteht. Eine derartige Form der Aufgabenverteilung findet man auf Bundesebene in der Person des Wehrbeauftragten. Auf Länderebene repräsentiert der Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein ein unechtes duales System (vgl. ebd.: 148). Die Schleswig-Holsteinische Bürgerbeauftragte Birgit Wille-Handels wird ausschließlich dann tätig, wenn es sich um soziale Angelegenheiten aus Bereichen wie etwa der Arbeits- und Ausbildungsförderung, der Grundsicherung für Arbeitssuchende oder der Sozialhilfe handelt (vgl. Die Bürgerbeauftragte für Soziale Angelegenheiten o.J.: unpag.).

In echten dualen Systemen hingegen existiert keine auf unterschiedliche Kompetenzen bezogene Arbeitsteilung; es besteht vielmehr ein Konkurrenzverhältnis zwischen Petitionsausschuss und Bürgerbeauftragtem. Sowohl der Bürgerbeauftragte wie auch der Petitionsausschuss sind zunächst einmal für alle Arten von Petitionen gleichermaßen zuständig. Von den genannten Beispielen trifft dieses Modell auf Mecklenburg-Vorpommern sowie schon seit dem Jahr 1974 auf Rheinland-Pfalz zu. Während aber in Rheinland-Pfalz der Bürgerbeauftragte als eine Art dem Petitionsausschuss vorgeschalteter Mediator tätig wird, bearbeiten in Mecklenburg-Vorpommern sowohl der Bürgerbeauftragte wie auch der Petitionsausschuss die bei den jeweiligen Stellen eingehenden Eingaben (vgl. Hornig 2001: 150f.). Schließlich ließe sich auch in Bezug auf den Bürgerbeauftragten des Landes Thüringen von einem echten dualen System sprechen, da die Kompetenzen des dortigen Bür-

gerbeauftragten nicht auf ein spezifisches Themenfeld begrenzt sind. Auf der anderen Seite kann aber kaum von einem Konkurrenzverhältnis zwischen Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss gesprochen werden, da ersterer in einem Anbindeverhältnis zu letzterem steht (vgl. Kostelka 2003: 18).

Auf den ersten Blick sprechen nicht nur auf Landesebene zahlreiche Argumente für die Bestellung von Bürgerbeauftragten. Primär wird mit der Stellung des Bürgerbeauftragten zum Parlament argumentiert: Durch seine diesbezügliche Neutralität und Unabhängigkeit könne ein Ombudsmann eine sachgerechte Untersuchung von Tatbeständen gewährleisten, welche – im Gegensatz zum Petitionsausschuss – nicht von parteipolitischen Interessen gekennzeichnet sei (vgl. Franke 1999: 22). Da der Amtsinhaber grundsätzlich nicht dem Parlament als Abgeordneter oder der Exekutive als Verwaltungsbeamter angehören dürfe, sei er gleichsam neutrale Instanz gegenüber dem erfahrungsgemäß stark parteipolitisch agierenden Parlament (vgl. Hornig 2001: 144). Die Bestellung eines Bürgerbeauftragten stärke außerdem die Kontrollfunktion der Regierten über das Parlament, da dieser „auf unkonventionelle Weise das Handeln der Administration“ kontrolliere (vgl. Kempf/Mille 1992: 39). Mit dem Verweis auf die stärkere Personalisierung des Bürgerbeauftragten fließt ein zweites gewichtiges Argument in die aktuellen Debatten ein. Udo Kempf bezieht sich auf die Erfahrungen mit dem rheinland-pfälzischen Bürgerbeauftragten, wenn er ausführt, dass die Bürger den persönlichen Kontakt in Form eines Parlamentsbeauftragten einem anonym arbeitenden Gremium wie dem Petitionsausschuss vorzögen (vgl. Kempf 1999: 365). Wenn der Anonymität des Verwaltungsapparates entgegengewirkt werden solle, führte auch Altbundeskanzler Helmut Kohl aus, so sei hierfür am besten eine Persönlichkeit geeignet, welche das Vertrauen der Bürger besitzt, an die sich der Bürger wenden kann und die im unmittelbaren Kontakt mit den zuständigen Verwaltungsstellen dem Bürger zu helfen vermag (vgl. Kohl 1986: 45). Hornig gibt außerdem zu bedenken, dass durch die stärkere Personalisierung des Bürgerbeauftragten dieser nicht als Exponent des Parteienstaates erscheine, sondern vielmehr die Rolle eines unabhängigen Mittlers und Mediators zwischen dem Einzelnen und dem Staat spiele (vgl. Hornig 2001: 144). Schließlich wird die Tatsache betont, dass der Bürgerbeauftragte im Gegensatz zum Petitionsausschuss ohne Vorliegen einer Eingabe tätig werden kann. Unabhängig von einer Petition kann der Bürgerbeauftragte von Amtes wegen tätig werden, wenn ihm Anhaltspunkte für eine rechtswidrige oder unzweckmäßige Erledigung einer Büroangelegenheit durch die Verwaltung bekannt werden, etwa durch Gespräche mit Abgeordneten oder durch Presseberichte. Tatsächlich aber haben die momentan bereits amtierenden Bürgerbeauftragten von dieser Möglichkeit bislang kaum Gebrauch gemacht. Kempf interpretiert das Initiativrecht des Bürgerbeauftragten im Sinne einer Warnung an die Verwaltung und attestiert ihm lediglich symbolischen Charakter (vgl. Kempf 1999: 359).

Tatsächlich könnte sich die Einführung eines Bürgerbeauftragten auf Bundesebene problematisch gestalten. Angesichts einer in den letzten Jahrzehnten deutlich angewachsenen Politikverdrossenheit (vgl. etwa Arzheimer 2002; Schwaabe 2002) könnte sich eine Akzentversetzung vom Petitionsausschuss hin zum Bürgerbeauftragten negativ auf das Bild des Parlaments in der Öffentlichkeit auswirken. Mitunter ist der Petitionsausschuss die einzige positiv wahrgenommene Institution innerhalb des Parlaments. Eine Verlagerung

der Kompetenzen auf eine von der Volksvertretung unabhängige Person könnte somit deren Image weiter verschlechtern. Hinzu kommt die Tatsache, dass sich das in den einzelnen Ländern bewährte Modell des Bürgerbeauftragten nicht ohne weiteres auf die Bundesebene übertragen lässt. Das Petitionswesen der Länder ist zum allergrößten Teil von der Bearbeitung von Individualpetitionen geprägt. In diesem Kontext muss auch die Institution des Bürgerbeauftragten gedacht werden: Er ist Kontrollorgan und als Verteidigungsinstanz des Bürgers gegenüber der Verwaltung konzipiert. Seine Aufgaben liegen eindeutig im Bereich der „Beschwerden“. Stärker als im Petitionswesen der Länder kommt aber im Petitionswesen des Bundes das Element der „Bitten“ – zumeist vorgetragen durch Massenpetitionen – zum Tragen. Zur Bearbeitung solcher Eingaben wäre ein Bürgerbeauftragter völlig ungeeignet, da das im Bereich Individualpetitionen wünschenswerte vertrauliche Verhältnis Bürgerbeauftragter-Petent hier kontraproduktiv wirken würde. Die Schaffung von Öffentlichkeit, die, wie bereits mehrfach betont, konstitutiv im Kontext von Massenpetitionen ist, würde durch solche Vertraulichkeit mehr als erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht.

Die Einführung eines Bürgerbeauftragten auf der Bundesebene wäre aus diesem Grunde nur bei strikter Arbeitsteilung produktiv. Denkbar wäre etwa eine Kompetenzenteilung in Individualpetitionen, welche beim Bürgerbeauftragten anzusiedeln wären, und Massenpetitionen, die in die Zuständigkeit des Petitionsausschusses fielen. In diesem Kontext böte es sich an, nach dem Vorbild des Wehrbeauftragten oder des Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein jeweils bereichsmäßig zugeschnittene Ämter zu schaffen. So wären neben dem Petitionsausschuss Bürgerbeauftragte auf Bundesebene vorstellbar, deren Zuständigkeiten sich an der bereits heute in der Ausschussarbeit vollzogenen Politikfeldtrennung orientieren könnten. Möglich wären etwa Bundesbeauftragte für die Policy-Bereiche „Wirtschaft und Arbeit“, „Verbraucherschutz“ oder „Gesundheit und soziale Sicherung“. Dies hätte neben einer für den Bürger deutlich sichtbaren Kompetenzentwischung den Vorteil einer Entlastung des Petitionsausschusses und insgesamt einer Dynamisierung des Petitionswesens.

## **6.2 Reformbestrebungen im Spannungsfeld Öffentlichkeit – Petitionswesen**

In ihrer Koalitionsvereinbarung für die 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages kündigten SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 16. Oktober 2002 unter dem Stichwort „Demokratische Beteiligungsrechte“ an, die demokratische Teilhabe fördern und das Petitionsrecht über die Lösung individueller Anliegen hinaus zu einem politischen Mitwirkungsrecht der Bürgerinnen und Bürger ausgestalten zu wollen (vgl. BT-Dr. 15/3407: 1). In der Folgezeit kreisten die Bemühungen um die Anpassung des Petitionswesens an die Anforderungen des technischen Wandels. So wurde etwa der Modellversuch „Öffentliche Petitionen“ ins Leben gerufen (vgl. Riehm/Coenen 2007). Durch eine Änderung der Verfahrensgrundsätze ist der Petitionsausschuss seit dem Jahr 2005 außerdem verpflichtet, im Falle von Massenpetitionen, die ein Quorum von mindestens 50.000 Unterstützern erreichen, grundsätzlich eine Anhörung eines oder mehrerer Petenten in öffentlicher Sitzung vorzusehen (vgl. BT-Dr. 16/2500: 10). Tatsächlich konnten bereits Erfahrungen gesammelt

werden: So kam es etwa im Zusammenhang mit einer öffentlichen Petition zur so genannten „Generation Praktikum“ zu einer öffentlichen Anhörung des Petitionsausschusses und zur Anhörung der Petenten. Zwei Staatssekretäre standen Rede und Antwort und erörterten mit den Petenten, wie die Bundesregierung sich dieser Frage annehmen wolle (vgl. Internetquelle 18).

Obschon von SPD-Seite als „Sternstunde für die Petitionsarbeit“ gefeiert (ebd.) geht diese Regelung anderen Exponenten nicht weit genug. Die aktuelle Vorsitzende des Petitionsausschusses, Kersten Naumann (Die Linke), kritisierte erst im Juni 2007 während einer öffentlichen Aussprache im Bundestag die mangelnde Transparenz und die fehlende Öffentlichkeit im Bereich des Petitionswesens: Transparenz sei nur da möglich, wo Öffentlichkeit bestehe. In der Regel herrsche im Petitionsausschuss aber die Auffassung vor, dass die Interessen der Petenten geschützt werden müssten. Dies sähen allerdings die Petentinnen und Petenten ganz anders: So hätten die Ergebnisse des Modellversuchs „Öffentliche Petitionen“ deutlich gezeigt, dass mehr als zwei Drittel der Betroffenen eine öffentliche Behandlung ihrer Anliegen wünschten. Naumann verwies auf die Praxis auf europäischer Ebene, der nördlichen Bundesländer und des bayerischen Landtags, welche zeige, dass öffentliche Sitzungen in einem weit größeren Ausmaß möglich seien. Auf Bundesebene gelte dagegen nach wie vor, dass Petitionen zwar von allen Fraktionen als spannende politische Erkenntnisquelle anerkannt und Petita im Plenum mitunter intensiv diskutiert würden; wenn es aber auf der anderen Seite dazu Bürgeranliegen im Petitionsausschuss gebe, würden diese im „stillen Kämmerlein“ diskutiert (BT-Pl. Pr. 16/105: 10838).

Die PDS hatte ihre weit reichenden Vorstellungen bereits in einem „Entwurf eines Gesetzes über die Behandlung von Petitionen und über die Aufgaben und Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestags“ aus dem Jahr 2001 formuliert. Der Entwurf sah unter anderem vor, dass jede Sitzung des Petitionsausschusses öffentlich zu erfolgen habe (vgl. BT-Dr. 14/5762: 5). Besonderes Augenmerk war auf Massenpetitionen gelegt. Die Entgegennahme solcher Petitionen sollte demnach grundsätzlich durch den Bundestagspräsidenten oder den Vorsitzenden des Petitionsausschusses im Rahmen eines öffentlichen Termins vonstatten gehen. Ebenso sollte den Bevollmächtigten der Personen, die die Petition unterstützen, Gelegenheit gegeben werden, ihre Anliegen vor der Öffentlichkeit mündlich zu erläutern. Schließlich sollte der Petitionsausschuss vor der abschließenden Behandlung der Massenpetition im Plenum des Deutschen Bundestages eine öffentliche Aussprache zu seiner Beschlussempfehlung ansetzen. Zu dieser Anhörung sollten nach den Vorschlägen der PDS auch Vertreter der Petenten und Petentinnen, andere Petenten und Petentinnen sowie Sachverständige, Personen des öffentlichen Lebens und andere Interessierte eingeladen werden können (vgl. ebd.: 6).

Ganz ähnlich skizziert Erich Röper, Juraprofessor in Bremen und von 1976 bis 1997 Geschäftsführer der dortigen CDU-Bürgerschaftsfraktion, seine „Forderungen an das Petitionsrecht des 21. Jahrhunderts“: Alle Petenten, heißt es dort, werden auf Wunsch von den Petitions- und Eingabenausschüssen, repräsentiert gegebenenfalls durch fachbezogene Unterausschüsse, in öffentlicher Sitzung unter Beiziehung entscheidungsbefugter Vertreter der betroffenen Verwaltung angehört. Ziel dieses Verfahrens ist Röper zufolge eine gütli-

che Einigung ähnlich einem Güetermin beim Arbeitsgericht. Die Mitglieder des Petitionsausschusses übernehmen in dieser Phase die Funktion von Mediatoren (vgl. Röper 2004: 122). Eindringlich plädiert Röper dafür, alle Sitzungen der Petitions- und Eingabenausschüsse öffentlich abzuhalten, falls die Petenten dem in einer sie betreffenden Sache nicht widersprechen. Damit werde der Grundaussage Rechnung getragen, dass die Petitionsbehandlung ein politischer Akt ist, von dem die Öffentlichkeit Kenntnis erhalten muss. Plenardebatten über Bitten und Beschwerden seien geschäftsordnungsmäßig in gleicher Weise zulässig wie Debatten über andere Sachanträge, die zu schlichten Parlamentsbeschlüssen führen sollen. Dies gelte auch für Abänderungsanträge. Dementsprechend handele es sich um eine unzulässige Beschränkung des Petitionsausschusses, die Debatte seiner Arbeitsergebnisse einem besonderen hohen Quorum zu unterwerfen (vgl. Röper 2004: 123).

Derart weit gehende Reformvorschläge werden in den Debatten des Bundestages mitunter sehr kontrovers diskutiert. So wurde der Vorsitzenden des Petitionsausschusses, Kersten Naumann, von Seiten der Regierungsparteien eine „nicht nachvollziehbare Deutung unserer Demokratie“ vorgeworfen (vgl. BT-Pl. Pr. 16/105: 10839). Tatsächlich aber orientieren sich die referierten Vorschläge an der Petitionspraxis des bayerischen Landtags (vgl. Röper 2004: 123). Die an den dortigen Landtag gerichteten Petitionen werden dem Ausschuss für Eingaben und Beschwerden, oder, wenn die Eingabe in das Sachgebiet eines bestimmten Ausschusses fällt, dem jeweiligen Fachausschuss zugeteilt. Vor der Behandlung im Ausschuss werden die Eingaben in der Regel vom Landtagspräsidenten dem zuständigen Staatsministerium zur Stellungnahme zugeleitet. Nach dem Eingang dieser Stellungnahme benennt der Ausschussvorsitzende zu jeder Eingabe einen Berichterstatter und einen Mitberichterstatter, welche sich über die Angelegenheit informieren, sie dem Ausschuss vortragen und einen Entscheidungsvorschlag unterbreiten. Die Sitzungen der Ausschüsse finden im Landtag von Bayern auch in Petitionsangelegenheiten üblicherweise öffentlich statt. Dementsprechend kann auch der Petent selbst an der Sitzung teilnehmen (vgl. Internetquelle 1; Horning 2001: 140f.; zur bayerischen Praxis allgemein vgl. Metzmeier 2001: 111ff.; Klasen 1991).

Ansatzweise hat sich die Ansicht, dass ein Mehr an Öffentlichkeit dem Petitionswesen nicht nur zu Gute kommt, sondern die angestrebte Förderung der demokratischen Teilhabe und Stärkung des Petitionsrechts geradezu bedingt, mittlerweile durchgesetzt. So hat der Petitionsausschuss bis Ende Juni 2007 dreimal öffentlich getagt; flankierend betrieb man Öffentlichkeitsarbeit: So war der Petitionsausschuss des Bundestags in den letzten Jahren auf mehreren großen Messen vertreten und präsentierte seine Arbeit öffentlich (BT-Pl. Pr. 16/105: 10840). Diese Art der Werbung wird auch auf Länderebene schon seit längerer Zeit betrieben. Im Gegensatz zu den bisher vorgestellten Reformbestrebungen, in deren Zentrum die Schaffung von Öffentlichkeit für ein bestimmtes Petitum steht, geht es bei den im Folgenden vorgestellten Kampagnen um die Präsentation des Petitionswesens als solches. Es handelt sich um eine traurige Tatsache, dass die Möglichkeit, Eingaben einzureichen, in der Bevölkerung nach wie vor wenig bekannt ist (vgl. Auskunft Dezernent für Petitionswesen NRW vom 20.10.2007).

Der Petitionsausschuss des Landes Nordrhein-Westfalen hat die Informationsarbeit über das Petitionswesen auf zwei Säulen gestellt: Zum einen finden regelmäßige Bürgersprechstunden statt, zum anderen werden so genannte „Telefonaktionen“ betrieben. Sowohl der Deutsche Bundestag als auch die meisten Bundesländer, heißt es im Fünf-Jahres-Bericht des Petitionsausschusses des Landes Nordrhein-Westfalen, hatten in den vergangenen Jahren deutlich zurückgehende Petitionszahlen zu vermelden. In Nordrhein-Westfalen hingegen seien die Zahlen konstant geblieben, was nicht zuletzt auf die nachhaltige Öffentlichkeitsarbeit des Petitionsausschusses zurückzuführen sei. Allerdings sind auch diese Zahlen angesichts ihres uneindeutigen Charakters mit Vorsicht zu genießen. Es reiche nicht aus, heißt es im Fünf-Jahres-Bericht weiter, wenn ein- bis zweimal im Jahr kurz in den Medien der Jahresbericht des Petitionsausschusses erwähnt werde, da solche Meldungen nur die ohnehin schon gut informierten Bürger des Landes erreichten. Entscheidend sei vielmehr, die Einrichtung des Petitionsausschusses auch in solchen Bevölkerungskreisen bekannt zu machen, die nicht über Informationen aus Tageszeitung o.ä. verfügten. Um seine Arbeit möglichst flächendeckend bekannt zu machen hält der Ausschuss auswärtige Sprechtage ab, für die nach eigenen Angaben eine große Nachfrage bestehe. Hierbei werden alle Regionen des Bundeslandes aufgesucht und gleichzeitig wird dafür gesorgt, dass in vielfältiger Weise über die Möglichkeiten des Petitionsrechts in den unterschiedlichsten Medien berichtet wird. Ein Novum der aktuellen Wahlperiode war die Einrichtung fester monatlicher Sprechtage am Sitz des Landtages in Düsseldorf. Die Bürgerinnen und Bürger können sich für eine derartige Sprechstunde telefonisch anmelden und erhalten dann in der Regel eine Einladung zu einem Gesprächstermin. Der Service werde mittlerweile regelmäßig nachgefragt und habe sich als bürgernahe Parlamentsarbeit bewährt (vgl. Fünf-Jahres-Bericht Petitionsausschuss Landtag NRW, 13. Wahlperiode, 2000 bis 2005: 5). Die Bürgersprechstunden in den Kreisen und Städten werden in Zusammenarbeit mit den ansässigen Medien und örtlichen Amtsträgern durchgeführt (vgl. Auskunft Dezernent für Petitionswesen NRW vom 20.10.2007). In der vorangegangenen Wahlperiode wurden außerdem so genannte „Telefonaktionen“ eingeführt: Einzelne Mitglieder des nordrhein-westfälischen Petitionsausschusses sind in der Redaktion einer ortsansässigen Tageszeitung zu Gast und beantworten Leserfragen rund um das Petitionswesen am Telefon (vgl. ebd.). Auch diese Art der Öffentlichkeitsarbeit werde von den Bürgerinnen und Bürgern des Landes positiv aufgenommen (vgl. Fünf-Jahres-Bericht Petitionsausschuss Landtag NRW, 13. Wahlperiode, 2000 bis 2005: 6). Ganz ähnlich verfährt das Land Berlin: Auch hier werden seit dem Jahr 2002 im Rahmen öffentlicher Termine, etwa in Einkaufspassagen, Fragen rund um das Petitionsrecht geklärt (vgl. Internetquelle 23).

Das Referierte verdeutlicht das doppelte Öffentlichkeitsdesiderat im Petitionswesen: Es geht einerseits darum, die Institution überhaupt in der Bevölkerung bekannt zu machen. Zum anderen ist im Rahmen einer Stärkung des Petitionswesens eine Öffentlichkeitsmaximierung des einzelnen Vorgangs von großer Wichtigkeit. Voraussetzung hierfür ist die Bereitschaft, eine ernsthafte Bürgerpartizipation zuzulassen.



### 6.3 Anpassung des Petitionswesens an die Bedürfnisse elektronischer Kommunikation

Seit September 2005 besteht die Möglichkeit, Petitionen per E-Mail durch Nutzung eines im Internet abrufbaren Formulars einzureichen. Laut dem aktuellen Bericht des Petitionsausschusses findet diese Neuerung regen Zuspruch in den Reihen der Petenten: Etwa zehn Prozent der Neueingaben gehen mittlerweile durch Nutzung des Formularangebots per E-Mail ein (vgl. BT-Dr. 16/6270: 7). Bereits vor September 2005 bestand die Möglichkeit, über die Homepage des Petitionsausschusses ein Formular herunter zu laden, es auszudrucken, dann auszufüllen und per Brief oder Fax an den Bundestag zu senden. Die Umständlichkeit des Verfahrens wurde allerdings schnell bemerkt (vgl. Internetquelle 18).

Der Vereinfachung stand allerdings ein verfassungsrechtliches Problem entgegen, welches, und das sei bereits an dieser Stelle angemerkt, bis heute nicht zufrieden stellend gelöst ist. Es handelt sich um das Problem der Schriftlichkeit, welches im Paragraphen 17 des Grundgesetzes verankert ist. Dieser gewährleistet das Grundrecht, sich „schriftlich“ an die Exekutive beziehungsweise die Legislative zu wenden (vgl. Kellner 2007: 57). Tatsächlich gestaltete sich die Praxis der Parlamente auch derart aus, dass Eingaben nur zur Bearbeitung angenommen wurden, wenn sie schriftlich niedergelegt und unterschrieben eingereicht wurden (vgl. ebd.). Auch in den Verfahrensgrundsätzen des Bundestages wurde bis zu diesem Zeitpunkt die Namensunterschrift gefordert (vgl. BT-Dr. 15/920: 7f.).

Eine Petition der Bremer „Vereinigung zur Förderung des Petitionsrechts in der Demokratie“ aus dem Jahr 2003, in der die Forderung nach Anerkennung der Schriftform auch für per E-Mail eingereichte Petitionen erhoben wurde, beantwortete der Petitionsausschuss mit der Aufforderung, die Eingabe zu unterzeichnen (vgl. Bockhofer 2004a: 34). Tatsächlich birgt die E-Mail-Petition zahlreiche Verbesserungen des Petitionswesens insgesamt in sich. So vermutet etwa die SPD-Bundestagsabgeordnete Schaich-Walch, dass es auf Grund der Nutzung elektronischer Medien möglich sein könnte, die Verfahren zu beschleunigen (vgl. Schaich-Walch 2004: 6). Ihre Kollegin Lösekrug-Möller betont außerdem, dass gerade junge Menschen durch die Möglichkeit der E-Petition angesprochen werden könnten, was den Kreis der Petenten beträchtlich erweiterte. Für Jugendliche käme die Benutzung von Briefpapier, Postkarte und Briefmarke geradezu einem Anachronismus gleich, was eine Modernisierung des Petitionswesens unumgänglich mache (vgl. Internetquelle 18). Reinhard Bockhofer betont außerdem, dass es etwa im täglichen Geschäftsleben seit Jahren möglich sei, Bücher, Reisen, Eintrittskarten und ähnliches per E-Mail zu bestellen, was ohne Unterschrift von statten ginge (vgl. Bockhofer 2004a: 31). Tatsächlich sind die Probleme bezüglich der Schriftlichkeit, welche hier angedeutet werden, Gegenstand intensiver Diskussionen gewesen. Wie etwa sollte garantiert werden, dass die per E-Mail eingesandte Petition auch wirklich vom Inhaber des betreffenden Internet-Accounts stammt? Es bestand also zu Recht die Sorge, dass angesichts der Urheberschaft der Petition erhebliche Zweifel entstehen könnten. Aus diesem Grunde wurde auf der Internetseite des Petitionsausschusses eine Rückkopplungsfunktion, welche mittels Feedback-Schleife funktioniert, aktiviert: Trifft eine E-Petition ein erhält der Petent automatisch eine Rückantwort des Ausschussdienstes, welche ihrerseits vom Petenten quittiert werden muss. Erst dann startet

das Bearbeitungsverfahren (vgl. Internetquelle 18: 6). Diese Feedback-Schleife habe sich, führte Lösekrug-Möller im Jahr 2004 aus, bestens bewährt: „So wie wir bei schriftlichen Petitionen die ‚wahre Identität‘ [nicht; d. Verf.] amtlich feststellen bevor wir tätig werden, sondern vertrauensvoll davon ausgehen, dass Erna Meier auch Erna Meier ist und nicht Roy Black, so akzeptieren wir, dass die nach Eingang der ersten E-Mail vom Ausschussdienst gestartete Feedback-Mail durch das Akzeptieren des Petenten eine hinreichende Erklärung bietet“ (ebd.).

Die Problematik liegt indes anderswo. Es geht weniger um die Identifizierbarkeit als um den fehlenden Rechtsschutz des Petenten. In diesem Zusammenhang spielen nicht Interessenschutz und politische Partizipation, sondern vielmehr die Kontroll- und Informationsfunktion der Eingabe die herausragende Rolle (vgl. Kellner 2007: 58). Eine Petition, welche per E-Mail eingereicht wurde ist zwar rechtlich kein Problem, fällt aber wegen der in Artikel 17 des Grundgesetzes eingeschriebenen Schriftlichkeit nicht unter den Rechtsschutz desselben. Das bedeutet konkret, dass der Petent kein Anrecht auf die Bearbeitung seiner Eingabe hat. Kellner hält es zwar zunächst einmal für unbedenklich, wenn staatliche Stellen den Zugang des Bürgers über das durch Artikel 17 des Grundgesetzes geforderte Minimum ausweiten. Da aber der Artikel die zuständigen Stellen lediglich verpflichtet, schriftlich niedergelegte Eingaben zu bearbeiten und zu bescheiden, stelle das Angebot, auch solche Petitionen zu bearbeiten, die per E-Mail eingereicht wurden, eine unbedenkliche und überobligatorische Leistung des Bundestages dar. Fraglich sei aber, so Kellner weiter, welche rechtlichen Folgen das Online-Angebot für seine Nutzer nach sich zieht. Im Rahmen des Schutzbereiches von Artikel 17 genießt der Petent das Recht, dass die angerufene Stelle sein Gesuch entgegennimmt, sachlich prüft und ihm zumindest die Art der Entscheidung mitteilt. Er hat zwar keinen Anspruch auf eine bestimmte materielle Entscheidung der staatlichen Stelle, besitzt aber ein Verfahrensgrundrecht, in dessen Rahmen er die ordnungsgemäße Behandlung seiner Petition gegebenenfalls im Wege der allgemeinen Leistungsklage vor den Verwaltungsgerichten durchsetzen kann. Dieses Recht allerdings genießt er nur, soweit seine Eingabe die Anforderungen an den Artikel 17 des Grundgesetzes erfüllt. Aus diesem Grund sind de facto alle per E-Mail eingereichten Petitionen nicht durch das Grundgesetz geschützt. Wenn dem aber nicht so ist, so besteht kein Anspruch auf Verbescheidung der Eingabe (vgl. ebd.: 58f.). Letztlich ist der Petent „rechtlos“ gestellt und hinsichtlich der Bearbeitung seiner Eingabe auf das Wohlwollen des Bundestages angewiesen (vgl. ebd.: 59). Problematisch gestaltet sich vor diesem Hintergrund die Tatsache, dass auf den Informationsseiten des Bundestages elektronisch und schriftlich eingereichte Petitionen gleichgestellt werden (vgl. Internetquelle 7). Auf einen Rechtsnachteil, moniert Kellner, welchen der Nutzer durch die elektronische Form zu Gunsten des Bequemlichkeitsgewinn erleidet, werde nicht hingewiesen. Dadurch, so Kellner weiter, dass der Bundestag vordergründig ein zusätzliches Angebot bei der Petitionseinlegung bereitstellt, aber auf der anderen Seite nicht auf dessen nachteilige Wirkung hinweist, erschwere er faktisch die Einreichung einer rechtlich geschützten Petition (vgl. Kellner 2007: 59). Der dem Petenten entstehende Nachteil ist in erster Linie ein zeitlicher: Der Anspruch auf sachliche Verbescheidung aus Artikel 17 erlischt mit einer Antwort auf die E-Petition nicht; der Petent kann jederzeit eine schriftliche Petition gleichen Inhalts einreichen. Angesichts der erfahrungsgemäß sich hinziehenden Bearbeitungsdauer von Petitionen ist diese zusätzliche

Wartezeit allerdings von nicht geringer Bedeutung. Kellner geht gar so weit, eine nachteilige grundrechtliche Relevanz, welche durch die Behinderung der Einlegung einer Petition in der Beeinträchtigung des Artikels 17 entstände, zu konstatieren (vgl. ebd.). Aus diesem Blickwinkel ist die E-Petition zum Bundestag in seinen Augen ein „Danaergeschenk“ für den Petenten.

Aus Kellners Sicht ist es somit angebracht – und auch die bereits vorgestellte Petition der Vereinigung zur Förderung des Petitionswesens in der Demokratie weist in diese Richtung – die Bearbeitung elektronisch eingesandter Petitionen in ein Petitionsgesetz aufzunehmen (vgl. ebd.). Einen derartigen Vorstoß hat die PDS-Fraktion bereits im Jahr 2001 unternommen. In einem Gesetzesentwurf für ein Petitionsgesetz wird zwar eindeutig auf die Notwendigkeit der Schriftform verwiesen, als Alternative hierzu wird allerdings die Möglichkeit offeriert, Petitionen mittels elektronischer Datenübermittlung einzureichen, wenn diese mit einer elektronischen Signatur versehen sind (vgl. BT-Dr. 14/5762: 2). Im Falle einer derartigen gesetzlichen Regelung könnte der Petent ein subjektives Recht auf ordnungsgemäße Bearbeitung seiner Eingabe gerichtlich durchsetzen. Tatsächlich hätte aber ein einfaches Gesetz keinen Grundrechtscharakter, was bedeutet, dass dem Petenten die Möglichkeit zur Verfassungsbeschwerde nicht offen stünde. Die praktikabelste Lösung wäre in diesem Fall der Verweis auf eine schwächere Rechtsstellung, welcher in den Hinweisen zum Eingabewesen per E-Mail verankert werden müsste. So wünschenswert und zeitgemäß die Gleichstellung von „traditionellen“ und elektronischen Petitionen auch sein mag: Wenn das Petitionsrecht des Grundgesetzes in diesem Sinne ausgestaltet werden soll, ist eine Verfassungsänderung *conditio sine qua non* (vgl. Kellner 2007: 59).

#### **6.4 Weitere Diskussionen um Reformen im Petitionswesen**

An dieser Stelle sollen verschiedene weitere Aspekte im Bereich der Diskussionen um Reformen im Petitionswesen beleuchtet werden. Es handelt sich entweder um Debatten, die nicht weit reichend genug oder zu punktuell sind, als dass ihre Behandlung ein jeweils eigenes Kapitel rechtfertigen würde.

Am 23. Mai 2003 fand in der Kunsthalle Bremen eine Tagung mit dem Titel „Mit Petitionen Politik verändern“ statt, in deren Verlauf die relevantesten „kleineren“ oder schwieriger zu realisierenden Reformvorschläge vorgestellt wurden (vgl. Bockhofer 2004). Häufig gefordert wird das Recht des Petitionsausschusses – ähnlich wie dies im Fall der Bürgerbeauftragten bereits praktiziert wird – unabhängig von Eingaben selbstständig tätig werden zu können (vgl. etwa Röper 2004: 125). Nach dem Vorbild des Berliner Abgeordnetenhauses sollen die Petitionsausschüsse die Befugnisse von Untersuchungsausschüssen erhalten, um die Anliegen der Bevölkerung im Sinne umfassender parlamentarischer Kontrolle von Regierung und Verwaltung optimal nachgehen zu können (vgl. ebd.). Eng hiermit verknüpft ist die Forderung nach einer Erweiterung der Befugnisse der Ausschüsse im Hinblick auf die Kontrolle ehemals staatlicher Betriebe.<sup>18</sup> Auch hier spielte das Land Berlin

---

<sup>18</sup> Zur Problematik vgl. Abschnitt 4.2.1 des vorliegenden Gutachtens.

eine Vorreiterrolle: Mit dem Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin (AHB-Dr. 15/4731) und dem damit einhergehenden Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Behandlung von Petitionen (AHB-Dr. 15/4732) aus dem Jahr 2006 erweiterte man die Kompetenzen des Petitionsausschusses deutlich. Hier heißt es, dass der Petitionsausschuss von allen juristischen Personen des Privatrechts, nichtrechtsfähigen Vereinigungen und natürlichen Personen, soweit sie unter maßgeblichem Einfluss des Landes öffentliche Aufgaben wahrnehmen, mündliche oder schriftliche Auskünfte und Berichte, Vorlage von Akten und sonstigen Unterlagen und eine Gestattung der Ortsbesichtigung verlangen kann (PetG Berlin: 3). Nach Aussage des Vorsitzenden des Ausschusses, Ralf Hillenberg, sei man von nun an nicht mehr Bittsteller bei landeseigenen privatrechtlichen Gesellschaften, sondern habe das Recht, vor allem bei disziplinarischen Vorfällen Auskunft von den Vorständen zu erhalten (vgl. Internetquelle 22). Auf den Punkt bringt es die ehemalige Vorsitzende des Petitionsausschusses, Heidemarie Lüth: Die zunehmende Privatisierung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die früher der Bund betrieben hat, insbesondere Telekommunikation, Post und Bahn, nehme Bürgerinnen und Bürgern früher bestehende Rechtsbehelfe und dem Parlament Gestaltungsmöglichkeiten in einem zentralen gesellschaftlichen Bereich. Ähnliche Probleme gebe es in den Ländern und den Kommunen. Wo staatliche Einwirkungsmöglichkeiten durch Aufsicht und Regulierung bestehen, müsse Petitionskontrolle in demselben Umfang stattfinden (vgl. Lüth 2004: 90).

Ein weiterer Debattenstrang betrifft ebenfalls die Befugnisse des Petitionsausschusses im weitesten Sinne: Die Rede ist von der immer wieder geführten und bis dato nicht beendeten Diskussion um die Installation von Minderheitenrechten im Ausschuss. Ein entschiedener Verfechter eines solchen Minderheitenrechtes ist der Dresdner Politikwissenschaftler Wolfgang Ismayr. Ein solches Minderheitenrecht wurde bereits 1975 von der CDU/CSU-Fraktion gefordert. Es würde die Möglichkeit bieten, von den Befugnissen des Petitionsausschusses bereits dann Gebrauch zu machen, wenn lediglich ein Viertel seiner Mitglieder eine dahin gehende Forderung erhebt.<sup>19</sup> Überdies, regt Ismayr weiter an, sollten Minderheiten im Ausschuss die rechtlich gesicherte Möglichkeit erhalten, dem Petitionsbescheid ein Minderheitenvotum hinzuzufügen (vgl. Ismayr 2004: 69).

Ebenfalls nicht neu ist die Forderung nach Gleichbehandlung von Bitten und Beschwerden. Bitten und Beschwerden in Artikel 17 und Artikel 45c des Grundgesetzes und den parallelen Landesverfassungen, so ein von Röper formuliertes Desiderat, seien gleich zu behandeln. Aktuell gelten Bitten, etwa Anregungen zu einer Gesetzesänderung, als Beschwerden, wenn sie – wie insbesondere Massenpetitionen – die Änderung eines vom Petenten kritisierten Regierungs- oder Verwaltungshandeln oder entsprechender gesetzlicher Vorschriften zum Ziel haben. In nicht nachvollziehbarer Weise mache der Bund auf Grund Artikel 45c Absatz 2 des Grundgesetzes, welcher „Bitten“ explizit nicht nennt, Unterschiede bei zukunftsgerichteten Bitten, wie es insbesondere Massenpetitionen sind, und klassischen Beschwerden über abgeschlossenes Handeln der Exekutive. Dies verkürzt Röpers Einschätzung zufolge die Rechte bei Gesetzgebungspetitionen (vgl. Röper 2004: 124f.).

---

19 Vgl. hierzu ausführlicher Kapitel 4.1.2 des vorliegenden Gutachtens.

Neben diesen zumeist auf Verfahrensmodalitäten fokussierenden Debatten steht gegenwärtig das Spannungsfeld zwischen Petitionsrecht und Asylverfahren auf der Agenda von Politik und Wissenschaft (vgl. BT Pl. Pr. 16/105: 10843f.; Schröder 2004). Wie der aktuelle Bericht des Petitionsausschusses ein weiteres Mal gezeigt hat, machen Eingaben aus dem Asyl- und Ausländerrecht einen großen Teil seiner Arbeit aus (vgl. BT-Dr. 16/6270: 14ff.). Im Gegensatz zu den Hoffnungen, die bisweilen von Betroffenen in ihn gesetzt werden, ist der Petitionsausschuss kein „Härtefallausschuss“, welcher etwa in Abschiebungsverfahren eine Aufschiebung bewirken könnte. In zahlreichen Fällen erreichen den Ausschuss Asylpetitionen erst in letzter Minute, was bedeutet, dass die Abschiebung des Petenten zeitnah erfolgen soll, dass das Asylverfahren bereits rechtskräftig abgeschlossen ist und/oder gegen die Abschiebung eingelegte Rechtsmittel erfolglos geblieben sind. Zu diesem Zeitpunkt sind die Möglichkeiten des Petitionsausschusses, einen Verbleib des Petenten in Deutschland zu erwirken, ausgesprochen gering: Eine Petition beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages entfaltet keine aufschiebende Wirkung. Dies ist mitunter bei den Petitionsausschüssen der Landtage anders. Hier ist häufig mittels Erlass geregelt, dass eine Duldung für die Dauer des Petitionsverfahrens erteilt werden kann (vgl. Schröder 2004a: 14). Birgit Schröder sieht einen dringenden Handlungsbedarf im Bereich von Asylpetitionen. Besonders wichtig sei hier die Öffentlichkeitsarbeit, da das Einreichen einer Petition in einem frühzeitigen Stadium des Asylverfahrens dem Petitionsausschuss mehr Möglichkeiten für eine erfolgreiche Behandlung der Eingabe eröffne. Sie plädiert für öffentliche Vorträge auf einschlägigen Konferenzen oder Broschüren und Leitfäden des Petitionsausschusses. Für wünschenswert hält sie außerdem die Einführung eines regelmäßig stattfindenden Bürgersprechtages, an dem die Petenten mit den Abgeordneten des Petitionsausschusses und dem Ausschussdienst persönlich über ihre Petition sprechen könnten (vgl. Schröder 2004a: 15). Während die Ausführungen Schröders wenig konkret bleiben, schlägt etwa Rudi Friedrich vom Verein Connection e.V. vor, den meist der deutschen Sprache nur rudimentär mächtigen Asylbewerbern die Zuständigkeit von Bund und Ländern bezüglich des Petitionsrechtes genauer zu erklären. Weiter stellt Friedrich den Grundsatz in Frage, dass der Petitionsausschuss nicht vor einer Abschiebung schützen könne. Der Petitionsausschuss habe, so sein Argument, nach Paragraph 4 des Gesetzes über seine Befugnisse das Recht, Petenten anzuhören. Dies könne er jedoch nur, wenn die jeweiligen Antragsteller sich noch im Lande befänden (vgl. Friedrich 2004: 18).

Die hier vorgestellten weniger diskutierten Beispiele verweisen auf die anhaltenden Debatten um Reformen im Bereich des Petitionswesens. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt – beispielhaft stehen die Plenardebatten im Bundestag der letzten zwei Jahre, die sich mit dem jeweils aktuellen Petitionsbericht beschäftigten (vgl. BT-Pl. Pr. 16/51; BT-Pl. Pr. 16/105) – dass bei den Nichtmitgliedern des Ausschusses wenig Interesse besteht, den Status quo zu ändern.

## 6.5 Resümee

Die Diskussion um die Einführung von Bürgerbeauftragten, welche in den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen in unterschiedlichster Weise bereits tätig sind, erfreut sich auch bezüglich der Bundesebene anhaltender Beliebtheit. Mit Blick auf solche Bürgerbeauftragte ist zwischen so genannten „echten“ und „unechten dualen Systemen“ zu unterscheiden. In echten dualen Systemen arbeiten Bürgerbeauftragter und Petitionsausschuss nebeneinander und stehen mitunter in einem Konkurrenzverhältnis zueinander. In unechten dualen Systemen existiert eine Arbeitsteilung zwischen Bürgerbeauftragten und Petitionsausschuss. Im Normalfall ist der Bürgerbeauftragte hier für spezielle Sachgebiete wie etwa das Sozialwesen zuständig. Auf den ersten Blick sprechen zahlreiche Argumente für die Bestallung eines Bürgerbeauftragten auch auf Bundesebene. So wird häufig dessen Unabhängigkeit vom Parlament ins Feld geführt, welche in den Augen der Befürworter eine parteipolitische Ungebundenheit suggeriere. Ein Bürgerbeauftragter sei außerdem im Gegensatz zum anonymen Petitionsausschuss ein persönlicher Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger. Schließlich sei es von großem Vorteil, dass der Bürgerbeauftragte selbstständig tätig werden könne, ohne sich auf eine vorher getätigte Eingabe beziehen zu müssen. Allerdings könnte die Bestallung eines Bürgerbeauftragten auf Bundesebene das Ansehen des Parlaments weiter verschlechtern, da dem traditionell hoch angesehenen Petitionsausschuss Kompetenzen entzogen würden. Das Modell des Bürgerbeauftragten ist außerdem nicht ohne weiteres auf die Bundesebene übertragbar, da die Petitionsausschüsse der Länder in weit größerem Umfang Individualpetitionen bearbeiten als dies auf Bundesebene der Fall ist. Hierfür scheint ein Bürgerbeauftragter bestens geeignet, während er im Falle von Massenpetitionen schlicht kontraproduktiv wirken würde. Die in diesem Bereich so wichtige Schaffung von Öffentlichkeit könnte die Verlagerung auf eine gleichsam persönliche Ebene schlichtweg nicht garantieren. Aus besagten Gründen wird hier für die Arbeitsteilung nach Petitionsarten auf Bundesebene plädiert. Es böte sich an, für die verschiedenen Ressorts Bürgerbeauftragte zu schaffen, welche sich mit Einzelpetitionen beschäftigen, während der Petitionsausschuss ausschließlich Massenpetitionen bearbeitet.

Neben der Installation von Bürgerbeauftragten spielt der Faktor Öffentlichkeit in den aktuellen Reformdiskussionen eine erhebliche Rolle. Dies erkannte auch der Petitionsausschuss, weshalb seit September 2005 Massenpetitionen mit mehr als 50.000 Unterzeichnern öffentlich angehört werden. Diese Neuerung geht Kritikern indes nicht weit genug: Sie erheben die Forderung, jede Sitzung des Petitionsausschusses öffentlich abzuhalten und außerdem mehr Augenmerk auf Massenpetitionen zu legen als dies bis dato der Fall war. Neben der Schaffung von Öffentlichkeit für einzelne Petita sind vermehrt Initiativen zur Schaffung von Öffentlichkeit für die Ausschüsse von Bund und Ländern zu beobachten: So präsentierte sich der Petitionsausschuss des Bundestages auf mehreren Messen, um seine Arbeit vorzustellen. In Nordrhein-Westfalen werden so genannte Bürgersprechstunden abgehalten und Telefonaktionen durchgeführt, um auf diese Weise den Petitionsausschuss in die Öffentlichkeit zu rücken; ähnliche Kampagnen wurden auch in Berlin gefahren.

Auch die fortschreitende Technisierung machte Reformen unumgebar. Seit 2005 besteht die Möglichkeit, auf der Homepage des Petitionsausschusses ein Formular auszufüllen, um so eine Petition per E-Mail einzureichen. Der rechtliche Status nach Artikel 17 des Grundgesetzes ist allerdings zweifelhaft, da ohne die eigenhändige Unterschrift des Petenten keine Rechtsgarantie auf eine Bearbeitung der Eingabe besteht. Bisherige Vorstöße, diesen Zustand durch den Erlass eines Petitionsgesetzes zu ändern, hatten keinen Erfolg. Allerdings wäre für eine endgültige Lösung des Problems eo ipso eine Verfassungsänderung notwendig.

Schließlich werden verschiedene Reformen des Petitionsrechtes eher weniger intensiv beziehungsweise schon sehr lange geführt. Hierbei geht es hauptsächlich um Verfahrensregeln, aber auch um einzelne Themenbereiche. So werden immer wieder Forderungen nach einem Selbstbefassungsrecht des Petitionsausschusses, nach Ausweitung seiner Kompetenzen auf privatisierte, ehemals staatliche Bereiche, nach der Einführung von Minderheitenrechten oder der Gleichbehandlung von Bitten und Beschwerden erhoben. Hinzu kommen Initiativen, welche sich eine Reform bezüglich der Behandlung von Asyl- und Ausländerpetitionen auf die Fahnen geschrieben haben.





## 7 Fazit

Eine weit reichende Ausdifferenzierung des Petitionswesens hat stattgefunden und findet statt. Diese Ausdifferenzierung ist vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher Lagerungen zu betrachten. Sie verlief parallel zu den beschriebenen Emanzipationsprozessen, welche in der Bundesrepublik seit ihrer Gründung und insbesondere in der Periode von der Mitte der 1960er bis zum Beginn der 1980er Jahre zu beobachten waren. Dem Willen zur Veränderung, artikuliert von der Jugendbewegung der späten 1960er Jahre und ihrer in den „Neuen Sozialen Bewegungen“ verankerten Epigonen, entsprach eine Erweiterung des Petitionswesens von der rein individuellen zur öffentlichen Institution. Vor dem Hintergrund der Debatten um Problemkomplexe wie etwa die Nutzung der Atomenergie oder mannigfaltiger Umwelt- und Technikkontroversen wurde dem Petitionswesen gleichsam ein gesellschaftlicher Ort zugewiesen. Die inhaltliche Ausdifferenzierung ging mit einer Steigerung von Komplexität einher, welche ihrerseits dazu führte, dass auch die scheinbar individuelle Ebene der Einzelpetition mit gesellschaftlicher Relevanz angereichert wurde. Einem seit den späten 1960er Jahren zu beobachtenden Trend der Hinwendung zur Partizipation, welcher in Willy Brandts Diktum von der „Demokratisierung aller Lebensbereiche“ gipfelte, entsprach eine „Entprivatisierung“ auch der Individualpetitionen, deren Inhalte in zahlreichen Fällen auch gesamtgesellschaftliche Anschlussfähigkeit offenbarten. War die Petition in den frühen Jahren der Bundesrepublik eine Art letzte Instanz des „kleinen Mannes“ gegen den Staat, so kann mit Fug und Recht behauptet werden, dass das Petitionswesen eine Bedeutungsverschiebung hin zu einem allgemeinpolitischen Artikulationsinstrument erfahren hat. Dies zeigt nicht zuletzt der Modellversuch „Öffentliche Petitionen“, welcher ausschließlich auf Petitionen mit gesellschaftlicher Relevanz fokussiert.

Neben die inhaltliche tritt eine hauptsächlich ökonomischen Implikationen in einer sich zunehmend globalisierenden Gesellschaft geschuldete Ausdifferenzierung, welche insbesondere Auswirkungen auf die institutionelle Seite des Petitionswesens hat. Durch eine weit reichende Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge wurde die Möglichkeit zur Petition in verschiedenen Bereichen – zu nennen sind hier insbesondere die Telekommunikation und die Post – gleichsam „mitprivatisiert“. Die sich in diesem Bereich manifestierenden Problemlagen führten zur Installation von „Ombudsinstitutionen“ wie etwa der Beschwerdestelle bei der Bundesnetzagentur, deren Kompetenzen eingeschränkter sind und die ausschließlich auf die individuelle Seite des Petitionswesens fokussieren.

Eine weitere ökonomische Implikation ist der Marketingaspekt: So existieren seit Anfang des Millenniums private Ombudsleute etwa im Banken- und Versicherungswesen, welche in erster Linie Kundenfreundlichkeit suggerieren sollen. Die Ausdifferenzierung des Petitionswesens hat also auch eine kommerzielle Seite, welche sich neben den genannten Beispielen aus der Privatwirtschaft auch am Beispiel der Medien – und zwar sowohl öffentlich-rechtlicher wie privater Provenienz – verdeutlichen lässt. Bürgerbeteiligung, so möchte man meinen, bringt Quote. Aus dieser Perspektive sind dem klassischen Petitionswesen mit der Zeit „Konkurrenten“ entstanden, was, allen Zweifeln bezüglich der kommerziellen Nutzung zum Trotz, einerseits darauf hinweist, dass ein Partizipationsbedürfnis vorhanden

ist und andererseits verdeutlicht, dass diese Partizipation eben nicht mehr nur in der geschützten Sphäre zwischen Bürgern und Staat stattfindet.

Ein dritter Ausdifferenzierungsfaktor hängt mit der in den letzten Jahren massiv vorpreschenden Modernisierung im Bereich der Neuen Medien zusammen. Auch dieser Faktor hat zwei Seiten, einerseits eine institutionelle und andererseits eine „basisdemokratische“. Die Entwicklungen in der Telekommunikation haben etwa diverse Internetangebote des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages hervorgebracht. Durch die Möglichkeit, Petitionen per E-Mail einzureichen oder auf der Plattform „Öffentliche Petitionen“ mitzuzeichnen, wurde das klassische Petitionswesen auf juristisch nicht immer ganz unproblematische Weise ergänzt. Auch an diesem Beispiel wird deutlich, dass die konstatierte Ausdifferenzierung des Petitionswesens gesellschaftlichen und modernisierungsgeschuldeten Postulaten unterliegt. Aus „basisdemokratischer“ Sicht schließlich ist festzustellen, dass durch die partizipatorischen Möglichkeiten des Internets dem Petitionswesen weitere „Nebenbuhler“ zur Seite gestellt wurden – erinnert sei etwa an die Plattform „Direkt zur Kanzlerin“. Die schnelle Antwortstrategie des Kanzleramts wiederum zeigt, dass die konstatierte Ausdifferenzierung des Petitionswesens wiederum reziproke Lernprozesse zeitigt. Solche reziproken Lernprozesse sind im Idealfall das Resultat von einerseits durch die Bürger mit Hilfe von Petitionen artikulierten Gestaltungsbedürfnissen und andererseits einer diesen Partizipationswunsch der Petenten berücksichtigenden staatlichen Ebene.

Tatsächlich lassen sich solche reziproken Lernprozesse in der Geschichte der Bundesrepublik beobachten. Ein prominentes Beispiel ist die Petition gegen das geplante Atomkraftwerk im badischen Wyhl aus dem Jahr 1975. Die Tatsache, dass die Anlage letzten Endes nicht gebaut wurde, ist zwar nicht ausschließlich und in erster Linie auf die Nutzung des Petitionswesens zurückzuführen, doch war die Petition Teil eines „Protestgeschehens“ und somit eine Möglichkeit, Bedürfnisse zu artikulieren. Derartige Lernprozesse sind erfahrungsgemäß ausgesprochen langwierig. Um beim zitierten Beispiel „Atomenergie“ zu bleiben: Bekanntlich initiierte erst die 1998 angetretene rot-grüne Koalition den Ausstieg aus der Atomkraft, welcher sich seinerseits langfristig gestaltet. Diverse aus der Bevölkerung kommende Themenbereiche wie etwa gesellschaftliche Toleranz gegen Minderheiten, Frauenemanzipation oder die Umweltproblematik waren in Petitionen angesprochene Felder, welche auch durch dieses Medium befördert wurden. Einschränkend ist aber nochmals festzustellen, dass Petitionen jeweils nur ein Teil solcher Lernprozesse sein können, gleichsam ein Mosaiksteinchen im Prozess der gesellschaftlichen Entwicklung. Darüber hinaus ist die Initiation reziproker Lernprozesse immer auch eine Sache der Schaffung von Öffentlichkeit. Und dieser Aspekt beschreibt ein Problem. Nicht nur auf der inhaltlichen Ebene, d.h. wie thematisch über Petitionen berichtet wird, sondern auch auf der Ebene des Petitionswesens sui generis, also der Berichterstattung über das Petitionswesen und die Möglichkeit der Petition, bestehen Defizite, welche die Eröffnung eines Diskurses, welcher wiederum Lernprozesse einleiten könnte, behindern. Es ist also angezeigt, dem Petitionswesen einen Ort zuzuweisen, welcher sich im Spannungsfeld von Öffentlichkeit und gesellschaftlichen Lernprozessen befindet. Dies allerdings ist nur eine Seite der Medaille reziproker Lernprozesse. Von staatlicher Seite wäre mitunter eine höhere Beweglichkeit bezüglich der Anregungen aus der Bevölkerung zu wünschen. Tatsächlich könnten etwa

Massenpetitionen, deren Relevanz durch mitunter hunderttausende von Unterschriften gegeben erscheint, von staatlicher Seite Auftakt eines innergesellschaftlich und transparent zu führenden Diskurses sein. Es wäre aus diesem Blickwinkel angezeigt, die Petitionsbehandlung ihres oft streng formalen Charakters zu entkleiden und in den Dialog mit gesellschaftlichen Akteuren zu treten. Eine „unbürokratischere“, dialog- und nach Möglichkeit konsensorientierte Petitionsbehandlung böte nicht nur die Chance einer Einbindung vom momentanen Stand der Demokratie enttäuschter Bürger, sondern gleichfalls Perspektiven für eine politische Steuerung, welche nicht nur auf Sachzwänge in einer sich globalisierenden Welt fokussiert. Problematisch ist die Tatsache, dass der Weg der Petition allzu oft das Ergebnis der Enttäuschung mit sich bringt. Und dies nicht nur aus der Perspektive einer positiven oder negativen Bescheidung der Petition, sondern eben aus der Perspektive einer nicht stattfindenden Kommunikation.

Dies führt zur eigentlichen Problematik, um die es hier geht: Der Einbettung des Petitionswesens in die Herausforderungen der Demokratie in einer sich stetig verändernden Gesellschaft. Das Diktum der Demokratie als dem Projekt des 21. Jahrhunderts einmal vorausgesetzt, formuliert Hans Herbert von Arnim traurige Wahrheiten: „Petitionen indizieren einen Willen der Bürger zur Mitgestaltung, welchem aber kaum Respekt gezollt wird. In dem Sinne sind sie nicht Indikator einer Abneigung von Politik als solcher, sondern einer Parteipolitikverdrossenheit“ (Arnim 1994a: 39ff.). Welche Strategien aber sind notwendig, um das Petitionswesen zu einem Teil des ambitionierten Projektes „Demokratie im 21. Jahrhundert“ werden zu lassen? Welche Position nimmt das Petitionswesen gegenüber einem weiteren Anwachsen von Politik-, Parteien- oder gar Demokratieverdrossenheit, welche langfristig eine Gefahr für die Demokratie als solche darstellen, ein? Um es vorwegzunehmen: Es kann lediglich Teil eines „Demokratiepaketes“ sein, Teil einer Schaffung offener Rahmenbedingungen des politischen Systems, einer Öffnung seines Zentrums für Protestanliegen und einer Kooperationsbereitschaft von Teilen der politischen Elite mit Bewegungsakteuren (vgl. Klein 2003: 14). Hierzu ist es nicht notwendig, das Petitionswesen zu einem politischen Wunschkonzert umzugestalten, in dem nahezu jeder Petition entsprochen wird. Wichtig ist vielmehr, Dialogbereitschaft zu signalisieren, um den Bürgern Politik wieder schmackhaft zu machen, um ihnen zu zeigen, dass ihre Anliegen auch außerhalb streng repräsentativer Spielregeln ernst genommen werden. Wichtig ist es in diesem Zusammenhang auch – und hier hängen beide Komplexe untrennbar zusammen – über solche Dialoge zu berichten und möglichst alle Beteiligten zu integrieren, d.h. eine Öffentlichkeit zu schaffen, welche so verfasst ist, dass nicht nur über den Inhalt von zu initiiierenden Dialogen berichtet wird, sondern eben auch über das Petitionswesen als Möglichkeit solcher Initiation. Schließlich ist die höchstmögliche Transparenz solcher Öffentlichkeits- und Dialogprozesse gefordert.

Es soll hier nicht einer „partizipatorischen Wende“ das Wort geredet werden, sondern vielmehr aufgezeigt werden, dass das Petitionswesen zu einem vitalisierenden Teil der liberalen, repräsentativen Demokratie ausgebaut werden kann, zu einer Art Brückenschlag zu den Institutionen der Zivilgesellschaft wie zu engagierten Bürgern. Das Vorhandensein von Politik- und Parteienverdrossenheit sowie einer grassierenden Demokratiemüdigkeit

vorausgesetzt könnte aus dieser Perspektive das Petitionswesen für die Politik eine wichtige „Andockstation“ zur Gesellschaft werden.

Um das Petitionswesen zu einem Ort des Dialogs zwischen Politik und Bürgern auszubauen sowie zu seiner allgemeinen Vitalisierung und Dynamisierung sollen an dieser Stelle ausblickartig verschiedene Reformmöglichkeiten vorgeschlagen werden:

#### *Befugnisse des Petitionsausschusses*

Wie bereits ausgeführt ist der Petitionsausschuss ein zentrales politisches Kontrollorgan, welches dem Plenum zurarbeitet. Den Bürgern macht die formal und inhaltlich sachgerechte Behandlung von Petitionen deutlich, dass sie auch zwischen den Wahlen Politik und Verwaltung „auf die Probe stellen“ und auf politische Entscheidungen Einfluss nehmen können und sollen (Röper 2004: 125). Die anhaltende Tendenz zur Privatisierung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die früher der Bund betrieben hat, insbesondere Telekommunikation, Post und Bahn, nimmt den Bürgerinnen und Bürgern zunehmend solche früher bestehenden Rechtsbehelfe. Gleichzeitig minimieren sich die Gestaltungsmöglichkeiten der Volksvertretung in einem zentralen gesellschaftlichen Bereich. Ähnliche Probleme gibt es auch in den Ländern und den Kommunen. Wo staatliche Einwirkungsmöglichkeiten durch Aufsicht und Regulierung bestehen, muss Petitionskontrolle in demselben Umfang stattfinden (vgl. Lüth 2004: 90). Folgende Vorschläge könnten Abhilfe schaffen:

- Es wird eine Erweiterung der Befugnisse des Petitionsausschusses im Sinne der Befugnisse von Untersuchungsausschüssen vorgeschlagen, um die parlamentarische Kontrolle über Regierung und Verwaltung zu optimieren.
- Eine Ausweitung des Kontrollbereichs auf ehemals staatliche Betriebe wäre einerseits im Hinblick auf eine Einschränkung der Kontrollfunktion über solche Betriebe und andererseits in Zusammenhang mit der eingeschränkten Petitionsmöglichkeit der Bürger angezeigt.

#### *Gesetzliche Regelungen*

Die Gewichtung von Petitionen hängt in vielerlei Hinsicht von der jeweils gegebenen politischen Konstellation ab: Zumeist fordert die Opposition eine höhere Gewichtung etwa von Massenpetitionen, während im Gegenzug die Regierungsmehrheit im Petitionsausschuss regelmäßig davor warnt, die „klassische“ Petition zu vernachlässigen. Im Hinblick auf ein zuletzt in einer Studie der Bertelsmann-Stiftung festgestelltes „schlechte[s] Gesamtansehen der Parteien“ (Bertelsmann-Stiftung 2004: 71) könnte eine „Parteipolitisierung“ des Petitionsausschusses längerfristig das Ansehen des Petitionswesens insgesamt schädigen. Eng mit diesem Komplex der Bewertung von Petitionen aus parteipolitischer Perspektive hängt die unterschiedliche Behandlung von zukunftsgerichteten Bitten – insbesondere Massenpetitionen – und „klassischen“ Beschwerden über abgeschlossenes Handeln der Exekutive zusammen. Dies verkürzt die Rechte bei Gesetzgebungspetitionen. Der in diesem Zusammenhang relevante Artikel 45c Absatz 2 des Grundgesetzes wertet Bitten als Beschwerden (vgl. Röper 2004: 124). Aus dieser Perspektive wird folgendes vorgeschlagen:

- Um eine Dominanz der Parteipolitik im Petitionsausschuss zu verringern erscheint die Installation von Minderheitenrechten sinnvoll.
- Die praktizierte Ungleichbehandlung von Bitten und Beschwerden nach Artikel 45c Absatz 2 des Grundgesetzes erscheint wenig plausibel und sollte überdacht werden.

#### *Spannungsfeld Petitionsausschuss/Ombudsmann*

Im Gegensatz zum Petitionsausschuss ermöglichen Ombudsleute wie etwa die Bürgerbeauftragten der Länder eine gleichsam private Behandlung von Eingaben. Dieses Verhältnis zwischen Ombudsmann und Bürgern ist dem anonymeren Verhältnis Bürger-Petitionsausschuss vorzuziehen, beinhaltet andererseits aber den Nachteil, dass im negativsten Fall diese „private“ Behandlung von Eingaben einer in vielen Fällen gewollten Schaffung von Öffentlichkeit entgegensteht. Es könnte für eine Belebung des Petitionswesens durchaus sinnvoll sein, über eine Trennung von klassischen Petitionen, welche gleichsam individuelle Angelegenheiten und solchen, welche öffentliche Themen betreffen, nachzudenken. Allerdings müsste die Tatsache berücksichtigt werden, dass scheinbar private Petitionen auch öffentliche Angelegenheiten betreffen können. Generell erscheint das vielen Bürgerbeauftragten bereits zustehende Initiativrecht auch für den Petitionsausschuss bedenkenswert – in Berlin etwa besteht eine derartige Regelung bereits. Das Gesagte führt zu folgenden Anregungen:

- Die Aufteilung der Zuständigkeiten von Petitionsausschüssen und nach verschiedenen Policy-Bereichen zu schaffenden Ombudsleuten erscheint sinnvoll. Auf diese Weise wäre eine intensivere Bearbeitung von Individualpetitionen möglich und könnte andererseits der Petitionsausschuss verstärkt in Richtung politischen Dialogs ausgerichtet werden.
- Beide Institutionen sollten mit einem Initiativrecht ausgestattet werden, um die Beseitigung von Misständen nicht ausschließlich von Eingaben seitens der Bürger abhängig zu machen.

#### *Schaffung von Öffentlichkeit*

Im Hinblick auf einen dialogischen Ausbau des Petitionswesens ist, wie bereits mehrfach betont, die Schaffung von Öffentlichkeit essentielle Bedingung. Dies betrifft zwei Ebenen: Zum einen muss es darum gehen, spezifische Petitionsanliegen einer breiteren Öffentlichkeit überhaupt bekannt zu machen. Zum zweiten ist auch die Tatsache, dass Petitionsausschüsse und Bürgerbeauftragte, an die Eingaben gerichtet werden können, existieren, in der Bevölkerung nicht so bekannt wie es zu wünschen wäre. Zu diesem Komplex werden folgende Reformvorschläge gemacht:

- Eine Ausweitung der öffentlichen Anhörung von Petenten unabhängig von zu erreichenden Quoren würde das Petitionswesen nachhaltig vitalisieren. Auf diese Weise könnte Transparenz erhöht und Dialog geschaffen werden.
- Es erscheint zwar problematisch, jede Sitzung des Petitionsausschusses öffentlich abzuhalten, doch ist zumindest eine weit reichende Ausweitung der öffentlichen Sitzungen des Petitionsausschusses empfehlenswert. Auch so könnten Dialog und Transparenz geschaffen werden.

- Um die Möglichkeit zur Petition zu popularisieren wäre eine Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit des Petitionsausschusses wünschenswert. Nach dem Vorbild verschiedener Landesausschüsse könnten etwa Bürgersprechstunden abgehalten, Telefonaktion durchgeführt und die Medien intensiver genutzt werden.

#### *Elektronisches Petitionswesen*

Die Möglichkeit Petitionen per E-Mail einzureichen bedeutet zweifelsohne einen Schritt in Richtung erhöhter Nutzung und Modernisierung des Petitionsrechts. Tatsächlich bestehen allerdings Gesetzeslücken insbesondere im Hinblick auf den durch das Einreichen einer Petition per E-Mail nicht gegebenen Rechtsschutz. Aus diesem Grund ergehen folgende Vorschläge:

- Eine Klarstellung der Gesetzeslage bezüglich der Unterschriftenpflicht bei elektronisch eingereichten Petitionen ist dringend erforderlich. Die Schaffung eines Petitionsgesetzes erscheint hier ratsam.
- Bis zur Klarstellung der Gesetzeslage ist ein deutlicher Hinweis auf den fehlenden Rechtsschutz bei elektronisch eingereichten Petitionen empfehlenswert.

## Abkürzungsverzeichnis

AHB	Abgeordnetenhaus Berlin
AHB-Dr.	Abgeordnetenhaus Berlin-Drucksache
ALG II	Arbeitslosengeld II
ALR	Allgemeines Preußisches Landrecht
BdB	Bundesverband deutscher Banken
BremStGH	Bremer Staatsgerichtshof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BT	Bundestag
BT-Dr.	Bundestags-Drucksache
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
DLVH	Deutsche Liga für Volk und Heimat
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
GCAP	Global Call to Action against Poverty
GG:	Grundgesetz
GO:	Geschäftsordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
JZ	Juristen-Zeitung
LKA	Landeskriminalamt
LT	Landtag
LT-Dr.	Landtagsdrucksache
NGO/NRO	Non-Governmental-Organisation/Nichtregierungsorganisation
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungs-Report
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PA	Petitionsausschuss
PetG	Petitionsgesetz
Pl.-Pr.	Plenarprotokoll
Rn	Randnummer
SigG	Signaturgesetz
VdH	Verband deutscher Hypothekenbanken
VENRO	Bundesverband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen
VG	Verwaltungsgericht
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBO	Wehrbeschwerdeordnung
ZDG	Zivildienstgesetz





## Literatur

- Abromeit, Heidrun, 2002: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen: Leske und Budrich.
- Ackermann, Paul, 2004: Bürgerhandbuch. Basisinformationen und 66 Tipps zum Tun, Schwalbach: Wochenschau-Verlag.
- Albertz, Luise, 1999: Wandel des Petitionsrechts zum unmittelbaren Bindeglied zwischen Staatsbürger und Parlament, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 42-47.
- Apel, Hans, 1971: Petitionsausschuß oder Ombudsmann? Aus dem Protokoll einer Diskussion, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2 (1971), 1, S. 11-23.
- Arnim (Hg.), 1994: Politik contra Bürger? Das politische System auf dem Prüfstand, Bonn: Verlagsanstalt des Deutschen Beamtenbundes.
- Arnim, Hans Herbert von, 1994a: Der verstimmte Bürger – Alarmzeichen für unsere Demokratie, in: Arnim (Hg.) 1994, S. 27-48.
- Arnim, Hans Herbert von (Hg.), 1999: Adäquate Institutionen – Voraussetzungen für eine „gute“ und bürgernahe Politik, Berlin: Duncker & Humblot.
- Arzheimer, Kai, 2002: Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Ausbüttel, Frank M., 1998: Die Verwaltung des Römischen Kaiserreiches. Von der Herrschaft des Augustus bis zum Niedergang des Weströmischen Reiches, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Aust, Judith/Müller-Schoell, Till, 2007: Vom Missbrauch einer Debatte, in: Rudolph/Niekant (Hg.) 2007, S. 46-65.
- Banner, Gerhard, 1999: Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: Arnim (Hg.) 1999, S. 133-162.
- Basedow, Jürgen et al., 2004 (Hg.): Lebensversicherung – Altersvorsorge – Private Krankenversicherung – Versicherung als Geschäftsbesorgung – Gentests – Der Ombudsmann im Privatversicherungsrecht, Baden-Baden: Nomos.
- Bauch, Udo, 2003: Zugangsglück von Eschede überlebt. Mein schwerer Weg zurück ins Leben. Ein Opfer berichtet über seine Erfahrungen, Norderstedt: Books on Demand GmbH.
- Bauer, Fritz, 1964: Die neue Gewalt. Die Notwendigkeit der Einführung eines Kontrollorgans in der Bundesrepublik Deutschland, München: Ruf und Echo.
- Benz, Arthur, 2001: Parlamentarische Demokratie und kooperativer Staat, in: Leggewie/Münch (Hg.) 2001, S. 263-280.
- Bertelsmann-Stiftung (Hg.), 2004: Politische Partizipation in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Best, Heinrich, 1980: Interessenpolitik und nationale Integration 1848/49. Handelspolitische Konflikte im frühindustriellen Deutschland, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Birsl, Ursula/Lösche, Peter, 2001: (Neo-)Populismus in der deutschen Parteienlandschaft. Oder: Erosion der politischen Mitte, in: Loch/Heitmeyer (Hg.) 2001, S. 346-377.
- Bockhofer, Reinhard (Hg.), 1999: Mit Petitionen Politik verändern, Baden-Baden: Nomos.
- Bockhofer, Reinhard, 1999a: Vorwort des Herausgebers, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 7-11.
- Bockhofer, Reinhard (Hg.), 2004: Demokratie wagen – Petitionsrecht ändern!, Bremen: Donat.
- Bockhofer, Reinhard, 2004a: Internetnutzung – eine neue Petitionspraxis?, in: Petitionsrecht und Petitionspraxis, in: SPD (Hg.) 2004, S. 29-34.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars, 2002: Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie, in: polis 55 (2002).
- Bosl, Karl, 1964: Herrscher und Beherrschte im Deutschen Reich des 10.-12. Jahrhunderts, in: Rausch (Hg.) 1974.

- Bothfeld, Silke, 2007: Die Entwicklung der sozialen Staatsbürgerschaft als Reformweg für den deutschen Sozialstaat, in: Rudolph/Niekant (Hg.) 2007, S. 26-45.
- Bresslau, Harry, 1973: Handbuch der Urkundenlehre für Deutschland und Italien, Bd. 2, Berlin: de Gruyter.
- Buchert, Rainer, 2006: Erfahrungen als Ombudsmann für Korruptionsbekämpfung, in: Kriminalistik. Unabhängige Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis 60 (2006), 11, S. 665–670.
- Buchstein, Hubertus, 2003: Jürgen Habermas, in: Massing/Breit (Hg.) 2003, S. 253-260.
- Die Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten o.J., Broschüre des Landtages Schleswig-Holstein, Kiel: Landtag Schleswig-Holstein.
- Burkiczak, Christian, 2005: Rechtsfragen der Behandlung von Petitionen mit rechtswidrigem Inhalt, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 24 (2005), 12, S. 1391-1394.
- Busch, Eckart (Hg.), 1989: Die parlamentarische Kontrolle: Institutionen und Funktionen des Deutschen Bundestages, Berglen: Württemberg-Verlag Lang-Jeutter und Jeutter, S. 72–91.
- Cox, Helmut, 1995: Europäischer Binnenmarkt und Telekommunikations- und Postreform in Deutschland, Duisburg: Forschungsgruppe Öffentliche Wirtschaft.
- Crook, J.A., 1995: Legal Advocacy in the Roman World, Trowbridge: Redwood.
- Dascher, Ottfried/Kleinertz, Everhard, 1998: Petitionen und Barrikaden. Rheinische Revolutionen 1848/49, Münster: Aschendorff.
- Decker, Frank, 2004: Der neue Rechtspopulismus, Opladen: Leske und Budrich.
- Dietzfelbinger, Eckart, 1984: Die westdeutsche Friedensbewegung 1948 bis 1955. Die Protestaktionen gegen die Remilitarisierung der Bundesrepublik Deutschland, Köln: Pahl-Rugenstein.
- Downs, Anthony, 1968: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen: Mohr.
- Dubiel, Helmut, 1994: Ungewissheit und Politik, Frankfurt: Suhrkamp.
- Elsner, Steffen H., 1999: Zur praktischen Bedeutung von Eingaben in der DDR, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 48-68.
- Elsner, Steffen H., 1999a: „Eingabewesen“ in Schleswig-Holstein – Rechtsgrundlage, Reform, Organisation und Praxis, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 222-246.
- Erlinger, Hans Dieter/Foltin, Hans-Friedrich (Hg.), 1994: Geschichte des Fernsehens in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4: Unterhaltung, Werbung, Zielgruppenprogramme, München: Wilhelm Fink.
- Europäisches Ombudsmann Institut (Hg.), 2003: Der Ombudsmann in alten und neuen Demokratien. Internationale Konferenz, Innsbruck: 2003.
- Feindt, Henning, 2002: Neue Formen der politischen Beteiligung, in: Meyer/Weil 2002 (Hg.), S. 435-457.
- Flückiger, Mario et al., 2002: Ursprung und Verbreitung der Ombudsmann-Institution, in: Parlament 5 (2002), 1, S. 4-5.
- Fontana, Alessandro, 1999: Der Schutz der Bürgerrechte durch das Europäische Parlament, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 189-198.
- Franke, Markus, 1999: Ein Ombudsmann für Deutschland? Einführungsmöglichkeit einer Ombudsmann-Institution in das deutsche Verfassungsleben unter besonderer Berücksichtigung der dänischen und europäischen Einrichtungen, Frankfurt: Lang.
- Freyhold, Michaela von, 2002: Partizipation als Leitvorstellung von Nicht-Regierungsorganisationen und die Kritik daran, in: Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt 22 (2002), 87, S. 271-292.
- Friedrich, Rudi, 2004: Petitionen – letztes Mittel im Asylverfahren. Grenzen und Möglichkeiten aus der Sicht von NGO's, in: SPD (Hg.), 2004, S. 17-19.
- Glauben, Paul J., 1991: „Ombudsmann“ in Rheinland-Pfalz. Eine singuläre Institution in den Länderparlamenten – Positive Erfahrungen, in: Deutsche Richterzeitung 69 (1991), 6, S. 229-230.
- Göhler, Gerhard (Hg.), 1995: Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht, Baden-Baden: Nomos.

- Golz, Hans-Georg, 1997: Eingabefreudige Ostdeutsche. Jahresbericht des Petitionsausschusses, in: Deutschland Archiv 30 (1997), 5, S. 700-701.
- Guckelberger, Annette, 2003: Das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament sowie das Recht zur Anrufung des Europäischen Bürgerbeauftragten im Europa der Bürger, in: Die Öffentliche Verwaltung 56 (2003), 20, S. 829-838.
- Guckelberger, Annette, 2004: Der Europäische Bürgerbeauftragte und die Petition zum Europäischen Parlament. Eine Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Berlin: Duncker & Humblot.
- Gude, Hans Harald Otto, 1998: Der Ombudsmann der privaten Banken in Deutschland, Großbritannien und der Schweiz, Bonn: Univ.-Diss.
- Gusy, Christoph, 1998: Privatisierung und parlamentarische Kontrolle, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 31 (1998), 1, S. 265-270.
- Habermas, Jürgen, 1998: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt: Suhrkamp.
- Hamers, Antonius, 1999: Der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments und der Europäische Bürgerbeauftragte, Pfaffenweiler: Centaurus.
- Hansen, Jürgen, 1972: Die Institution des Ombudsmann, Frankfurt: Athenäum.
- Hartenstein, Frank-Helmut, 1977: Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages. Zuständigkeit und Befugnisse im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle der Bundeswehr, Frankfurt u.a.: Lang.
- Hartleb, Florian, 2004: Rechts- und Linkspopulismus. Eine Fallstudie anhand von Schill-Partei und PDS, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Heins, Volker, 2002: Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen, Opladen: Leske und Budrich.
- Hilberg, Raul, 1999: Petitionen von Juden zur Zeit ihrer Vernichtung, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 38-41.
- Hippel, Thomas von, 2000: Der Ombudsmann im Bank- und Versicherungswesen. Eine rechtsdogmatische und –vergleichende Untersuchung, Tübingen: Mohr.
- Hoffmann, Volker H./Sandrock, Stefan, 2001: Der Ombudsmann – betriebliche Möglichkeit zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität, in: Der Betrieb. Wochenschrift für Betriebswirtschaft, Steuerrecht, Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht 54 (2001), 8, S. 433–435.
- Holtfort, Werner, 1985: Petitionsgrundrecht als Gegenleistung für Gewaltverzicht, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 72-74.
- Hornig, Michael, 2001: Die Petitionsfreiheit als Element der Staatskommunikation. Grundrechtsfunktionen und einfachgesetzliche Ausgestaltung, Baden-Baden: Nomos.
- Hübner, Emil/Oberreuter, Heinrich/Rausch, Heinz (Hg.), 1969: Der Bundestag von innen gesehen, München: Piper.
- Innenministerium NRW (Hg.), 2007: Verfassungsschutzbericht des Landes NRW 2006, Düsseldorf: Innenministerium NRW.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), 1987: Handbuch des Staatsrechts, Band II: Demokratische Willensbildung. Die Staatsorgane des Bundes, Heidelberg: Müller.
- Ismayr, Wolfgang, 1999: Massenpetitionen und Politisierung, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 163-168.
- Ismayr, Wolfgang, 1999a: Parlamentarische Prüfung von Petitionen, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 145-156.
- Ismayr, Wolfgang, 1999b: Minderheitenrechte im Petitionsverfahren, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 367-368.
- Ismayr, Wolfgang, 2000: Der Deutsche Bundestag, Opladen: Leske und Budrich.
- Ismayr, Wolfgang, 2004: Vitalisierung der Demokratie durch Petitionen?, in: Bockhofer (Hg.) 2004, S. 60-73.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, 2007: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, München: Beck.

- Kellner, Martin, 2007: Die E-Petition zum Bundestag: Ein Danaergeschenk, in: *Neue Justiz* 61 (2007), 2, S. 56-59.
- Kempf, Udo, 1986: Der Bürgerbeauftragte von Rheinland-Pfalz – Eine Bestandsaufnahme, in: Kempf/Uppendahl (Hg.) 1986, S. 13-39.
- Kempf, Udo, 1999: Der Bürgerbeauftragte, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 357-366.
- Kempf, Udo/Uppendahl, Herbert (Hg.), 1986: Ein deutscher Ombudsmann. Der Bürgerbeauftragte von Rheinland Pfalz, Opladen: Leske und Budrich.
- Kempf, Udo/Mille, Marco, 1992: Rolle und Funktion des Ombudsmannes – Zur personalisierten parlamentarischen Verwaltungskontrolle in 48 Staaten, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 23 (1992), 1, S. 29-47.
- Klang, Klaus A./Beck, Stefan, 1989: Das Petitionsrecht zum Deutschen Bundestag: Der Petitionsausschuss, in: Busch (Hg.) 1989, S. 72 – 91.
- Klasen, Sepp, 1991: Das Petitionsrecht zum Bayerischen Landtag – eine Ombudsmann-Einrichtung, München: Landtag des Landes Bayern.
- Klein, Ansgar, 2003: Bewegungsforschung: Quo vadis? Ein Überblick zu Entstehung, Ausprägung und Forschungsstand, in: *Vorgänge* 42 (2003), 4, S. 12-21.
- Köbler, Gerhard/Heinze, Meinhard/Hromadka, Wolfgang (Hg.), 2000: Europas universale rechtsordnungspolitische Aufgabe im Recht des dritten Jahrtausends. Festschrift für Alfred Söllner zum 70. Geburtstag, München: Beck.
- Koenen, Gerd, 2001: Das rote Jahrzehnt. Unsere kleine deutsche Kulturrevolution 1967-1977, Köln: Kiepenheuer und Witsch.
- Kohl, Helmut, 1986: Der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz – Entstehung und Aufgaben, in: Kempf/Uppendahl (Hg.) 1986, S. 43-48.
- Komitee für Grundrechte und Demokratie, 1986: Für die Demokratisierung des Petitionsrechts!, Sensbachtal: Komitee für Grundrechte und Demokratie.
- Kopp, Ferdinand/Ramsauer, Ulrich, 2005: *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, München: Beck.
- Kost, Andreas, 1999: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Genese, Programm und Wirkungen am Beispiel Nordrhein-Westfalen, Schwalbach: Wochenschau-Verlag.
- Kostelka, Peter, 2003: Ombudsmann-Organisationsmodelle im deutschsprachigen Raum, in: *Europäisches Ombudsmann Institut* (Hg.) 2003, S. 1-31.
- Krasney, Otto Ernst, 2000: Ein Ombudsmann für die Opfer von Massenunfällen? Erfahrungen aus dem Eisenbahnunglück in Eschede, in: Köbler/Heinze/Hromadka (Hg.) 2000, S. 575-588.
- Kumpf, Johann Heinrich, 1983: Petitionsrecht und öffentliche Meinung im Entstehungsprozeß der Paulskirchenverfassung 1848/49.
- Kumpf, Johann Heinrich, 1999: Petitionen zur Entstehung der Paulskirchenverfassung 1848/1849, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 29-34.
- Leggewie, Claus (Hg.), 2007: *Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung. Neue Wege öffentlicher Konsultation*, Frankfurt: Campus.
- Leggewie, Claus/Münch, Richard, 2001: *Politik im 21. Jahrhundert*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Lipp, Carola/Krempel, Lothar, 2001: Petitions and the Social Context of Political Mobilization in the Revolution of 1848/49: A Microhistorical Actor-Centred Network Analysis, in: Voss (Hg.) 2001, S. 151-169.
- LKA NRW, 2007: *Korruptionsprävention für Banken und Wirtschaftsunternehmen*, Düsseldorf: LKA.
- Loch, Dietmar/Heitmeyer, Wilhelm, 2001: *Schattenseiten der Globalisierung. Rechtsradikalismus, Rechtspopulismus und separatistischer Regionalismus in westlichen Demokratien*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Lösch, Bettina, 2005: *Deliberative Politik. Moderne Konzeptionen von Öffentlichkeit, Demokratie und politischer Partizipation*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Ludwig, Eberhard, 1999: Petitionsfreundliche Monarchen im alten Preußen, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 21-28.

- Lüth, Heidemarie, 1999: Von der Untertanenbitte zum Petitionsrecht, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 81-86.
- Lüth, Heidemarie, 2004: Vorschläge zur Reform der Behandlung von Petitionen im Deutschen Bundestag, in: Bockhofer (Hg.) 2004, S. 85-90.
- Luke, Joachim, 2002: Soziale Standards bei der Post. Unter besonderer Berücksichtigung der Postreform III, Würzburg: Hemmer/Wüst.
- Luthardt, Wolfgang, 1994: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden: Nomos.
- Mallmann, Walter, 1986: Zur Zusammenarbeit zwischen Petitionsausschuss und Bürgerbeauftragtem, in: Kempf/Uppendahl (Hg.) 1996, S. 57-59.
- Mangoldt, Hermann v./Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), 2005: Kommentar zum Grundgesetz, München: Beck.
- Martinsen, Renate, 2006: Demokratie und Diskurs. Organisierte Kommunikationsprozesse in der Wissensgesellschaft, Baden-Baden: Nomos.
- Massing, Peter/Breit, Gotthard, 2003: Demokratie-Theorien. Von der Antike bis zur Gegenwart, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Matscher, Franz (Hg.), 1994: Ombudsmann in Europa. Institutioneller Vergleich, Kehl am Rhein: Engel.
- Mauerer, Michael, 1994: Die parlamentarischen Ombudsmann-Einrichtungen in den Mitgliedstaaten des Europarates/Systematischer Überblick, in: Matscher (Hg.) 1994, S. 123-152.
- Mecklenburg, Jens (Hg.), 1996: Handbuch deutscher Rechtsextremismus, Berlin: Elefant Press.
- Mehde, Veit, 2001: Rechtliche und rechtspolitische Potentiale von Petitionsrecht und Ombudsmann-Einrichtungen, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Vierteljahresschrift für staatliche und kommunale Rechtsetzung, 16 (2001), 2, S. 145-160.
- Metzmeier, Harald, 2001: Der Bayerische Landtag zwischen drohendem Verlust seiner Gesetzgebungskompetenz und vermehrter Beschäftigung mit Petitionen, Trier: Diss.
- Meyer, Thomas, 2002: Einleitung: Zivilgesellschaft, Politische Kultur und Politische Bildung, in: Meyer/Weil 2002, S. 9-36.
- Meyer, Thomas/Weil Reinhard (Hg.), 2002: Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation, Bonn: Dietz.
- Mühlberg, Felix, 2004: Bürger, Bitten und Behörden. Geschichte der Eingabe in der DDR, Berlin: Dietz.
- Müller, Elke, 2004: Reformdiskussion zur Petitionsbehandlung in Niedersachsen, in: Bockhofer (Hg.) 2004, S. 91-96.
- Münch, Ingo v./Kunig, Philip (Hg.), 2000: Grundgesetz-Kommentar, München: Beck.
- Narr, Wolf-Dieter, 1999: Petition und Öffentlichkeit, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 75-80.
- Neumaier, Eduard, 1987: Petitionen: Das Eingaben-Recht – des Bürgers Notrufsäule, St. Augustin: Schallowetz.
- Neumann-Bechstein, Wolfgang, 1994: Lebenshilfe durch Fernsehratgeber: Verhaltenssteuerung – Verkaufshilfe – Biographieplanung, in: Erlinger/Foltin (Hg.) 1994, S.243-278.
- Nobel, Peter, 1994: The Swedish Ombudsman against Ethnic Discrimination, in: Matscher (Hg.) 2004, S. 47-55.
- Oertel, Julius Erich Ewald, 1979: Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages und sein Verhältnis zum Parlament, Bonn: Diss.
- Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitssuchende, 2006: Abschlussbericht, Berlin: Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitssuchende.
- Orgaß, Gerhard, 1969: Ein parlamentarischer Hinterhof? Der Petitionsausschuss im Gefüge des Bundestages, in: Hübner/Oberreiter/Rausch (Hg.) 1969, S. 254-260.
- Palla, Werner, 2002: Von den Beschwerde- und Kontrollorganen der Antike über den Ombudsman von Skandinavien bis zu Synonymen der Gegenwart, Bozen: Eigenverlag.
- Peter, Horst, 1999: Das Petitionsrecht als Mitmachchance des Bürgers, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 69-71.

- Pfeiffer, Thomas, o.J.: Die Kultur als Machtfrage. Die Neue Rechte in Deutschland Düsseldorf: Innenministerium NRW.
- Rausch, Heinz (Hg.), 1974: Grundlagen der modernen Volksvertretung, Bd. 2, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Reich, Dietmar O., 1999: Petitionen an das Europäische Parlament, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 129-133.
- Reichard, Richard W., 1991: From the Petition to the Strike. A History of Strikes in Germany 1869-1914, New York u.a.: Lang.
- Reinicke, Christian, 1998: „Forderungen des Volkes“. Petitionen im Rheinland 1848/1849, in: Dacher/Kleinertz (Hg.) 1998, S. 101-105.
- Reiter, Markus, 2005: Eschede und danach. Erfahrungen aus der Arbeit des Ombudsmannes der Deutschen Bahn, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Riehm, Ulrich/Coenen, Christopher, 2007: TA-Projekt „Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe“. Diskussionspapier zur Arbeitsphase 1 „Stärken-Schwächen-Analyse des Modellversuchs öffentliche Petitionen, Berlin: Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag.
- Rill, Bernd (Hg.), 1998: 1848 – Epochenjahr für Demokratie und Rechtsstaat in Deutschland, München: Hanns-Seidel-Stiftung.
- Rinken, Alfred, 2004: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Petitionsrechts, in: Bockhofer (Hg.) 2004, S. 47-59.
- Römer, Wolfgang, 2004: Der Ombudsmann im deutschen Privatversicherungsrecht, in: Basedow, Jürgen et al. 2004 (Hg.), S. 199-208.
- Römer, Wolfgang, 2005: Der Ombudsmann für private Versicherungen, in: Neue Juristische Wochenschrift 58 (2005), 18, S. 1251-1255.
- Röper, Erich, 1997: Parlamentarische Behandlung von Bürgeranträgen/Volksinitiativen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 28 (1997), 3, S. 461-474.
- Röper, Erich, 1998: Parlamentarische Kontrolle privatisierter öffentlicher Daseinsvorsorge, in: Der Staat 37 (1998), 7, S. 249-286.
- Röper, Erich, 1999: Dürfen Petitionsberichte unverständlich sein?, in: Bockhofer 1999, S. 157-161.
- Röper, Erich, 1999a: Petitionsrecht und Privatisierung – ein Spannungsverhältnis, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 30 (1999), 3, S. 748-761.
- Röper, Erich, 1999b: Mitwirkung der Bevölkerung durch Bürgeranträge und Volksinitiativen, In: Bockhofer (Hg.) 1999; S. 178-188.
- Röper, Erich, 1999c: Petitionsrecht und Privatisierung – ein Spannungsverhältnis, in: Bockhofer 1999 (Hg.), S. 319-332.
- Röper, Erich, 2004: Grundsätze für ein Petitionsrecht des 21. Jahrhunderts in Bund und Ländern, in: Bockhofer (Hg.) 2003, S. 118-125.
- Rucht, Dieter, 2001: Nicht Dichtung, sondern Deutung. Massenmedien und Protest, in: Politische Ökologie 19 (2001), 4, S. 40-43.
- Rucht, Dieter, 2003: Zum Wandel politischen Protests in der Bundesrepublik, in: Vorgänge 42 (2003), 4, S. 4-11.
- Rudolph, Clarissa/Niekant, Renate (Hg.), 2007: Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Rühl, Ulli F. H., 1993: Der Umfang der Begründungspflicht von Petitionsbescheiden, in: Deutsches Verwaltungsblatt 108 (1993), 1, S. 14-20.
- Sachs, Michael (Hg.), 2007: Grundgesetz, Kommentar, München: Beck.
- Sampels, Guido, 1998: Bürgerpartizipation in den neuen Länderverfassungen. Eine verfassungshistorische und verfassungsrechtliche Analyse, Berlin: Spitz.
- Saretzki, Thomas, 1995: „Arguing“ oder „Bargaining“: Selbstbindung der Politik durch öffentliche Diskurse, in: Göhler (Hg.) 1995, S. 277-311.
- Schaich-Walch, Gudrun, 2004: Grußwort, in: SPD (Hg.) 2004, S. 5-7.

- Schefold, Dian, 1996: Das Petitionsrecht zwischen Rechtsstaats- und Demokratieprinzip, in: Bockhofer 1999, S. 119-128.
- Schick, Rupert, 1996: Petitionen. Von der Untertanenbitte zum Bürgerrecht, Heidelberg: Hüthig.
- Schlaffer, Rudolf J., 2006: Aus Sorge um den Soldaten. Der Wehrbeauftragte 1951 bis 1985, München: Oldenbourg.
- Schmitz, Heribert; Einlegung einer Petition durch E-Mail?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 22 (2003), 12, S. 1437-1440.
- Schröder, Birgit: Zum Reformbedarf des Petitionswesens bei Ausländer- und Asylpetitionen, in: Bockhofer (Hg.) 2004, S. 97-106.
- Schröder, Birgit, 2004a: Verbesserungsmöglichkeiten für die Behandlung von Asylpetitionen beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, in: SPD (Hg.), 2004, S. 13-16.
- Schubert, Klaus, 2004: Neo-Korporatismus – und was dann?, in: Politische Bildung 37 (2004), 2, S. 7-22.
- Schumpeter, Joseph Alois, 1987: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Stuttgart.
- Schwaabe, Christian: Der distanzierte Bürger. Gesellschaft und Politik in einer sich wandelnden Moderne, München: Forschungsgruppe Deutschland.
- Semle, Florian, 2001: D@vids neue Schleuder. Die virtuelle Zivilgesellschaft, in: Politische Ökologie 19 (2001), 4, S. 22-23.
- Siegfried, Detlef, 2006: Time is on my side. Konsum und Politik in der westdeutschen Jugendkultur der 60er Jahre, Göttingen: Wallstein.
- Söderman, Jacob, 1999: Der Europäische Bürgerbeauftragte, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 199-210.
- SPD (Hg.), 2004: Petitionsrecht und Petitionspraxis. Ergebnisse der Fachkonferenz der SPD-Bundestagsfraktion zum zeitgemäßen Umgang mit Petitionen am 26. Januar 2004 in Berlin, Berlin: SPD.
- Specht, Verena, 1999: Organklage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 341-349.
- Stadt, Jochen, 1996: Eingaben. Die institutionalisierte Meckerkultur in der DDR. Goldbrokat, Kaffee-Mix, Büttreden, Ausreiseanträge und andere Schwierigkeiten mit den Untertanen (Arbeitspapiere des Forschungsverbunds SED-Staat 24/1996), Berlin: Forschungsverbund SED-Staat.
- Stelkens, Paul/Bonk, Hans Joachim/Sachs, Michael, 2001: Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, München: Beck.
- Tätigkeitsbericht 2006 der Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein, Kiel: Landtag Schleswig-Holstein.
- Tenfelde, Klaus/Trischler, Helmuth (Hg.), 1986: Bis vor die Stufen des Throns. Bittschriften und Beschwerden von Bergleuten im Zeitalter der Industrialisierung, München: Beck.
- Ullmann, Wolfgang, 1999 (1996): Bürgerrechte und fehlende Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten in der Europäischen Union, in: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 211-215.
- Vitzthum, Wolfgang Graf, 1985: Petitionsrecht und Volksvertretung. Zu Inhalt und Schranken des parlamentarischen Petitionsbehandlungsrechts, Darmstadt: NDV.
- Vitzthum, Wolfgang Graf/Kämmerer, Jörn Axel, 2000: Defizite, Formen und Perspektiven bürgerschaftlichen Engagements in den Kommunen, Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- Voigt, Rüdiger, 1995: Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden: Nomos.
- Vonderbeck, Hans-Josef, 1975: Zur Entwicklung des parlamentarischen Petitionsrechts von den Anfängen bis zur jüngsten Entwicklung für den Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 6 (1975), 2, S. 178-187.
- Voss, Lex Herma van (Hg.), 2001: Petitions in Social History (International Review of Social History, Volume 46, Supplement 9), Cambridge: University Press.
- Wild, Eberhard, 1970: Der Ombudsman in Deutschland, Würzburg: Diss.
- Weixner, Bärbel Martina, 2002: Direkte Demokratie in den Bundesländern. Verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht, Opladen: Leske und Budrich.

- Welser, Maria von, 1998: Wann ist ein Fall ein Fall für Welser? „mit mir nicht“ geht mit neuem Senderhythmus ins zweite Jahr. Interview mit Maria von Welser, in: ZDF-Monatsjournal 14 (1998), 3, S. 10-11.
- Wittrock, Karl, 1987: Gedanken zum Petitionswesen und seiner Bedeutung, in: Die öffentliche Verwaltung 40 (1987), 24, S. 1102-1106.
- Würgler, Andreas, 2001: Voices from Among the „Silent masses“: Humble petitions and Social Conflict in Early Modern Central Europe, in: Voss (Hg.) 2001, S. 11-34.
- Würtenberger, Thomas, 1987: Massenpetitionen als Ausdruck politischer Diskrepanzen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 18 (1987), 3, S. 383-394.
- Würtenberger, Thomas, 1999: Massenpetitionen zielen auf politische Richtungskontrolle, In: Bockhofer (Hg.) 1999, S. 169-177.
- Würtenberger, Thomas/Mühlke, Anna-Miria, 1998: Paulskirche und Grundgesetz, in: Rill (Hg.) 1998, S. 291-310.
- Würtenberger, Thomas/Schenke, Ralf P., 1999: Das parlamentarische Petitionswesen im demokratischen Rechtsstaat, in: Bockhofer (Hg.) 1999; S. 97-107.
- Zatlin, Jonathan R., 1997: Ausgaben und Eingaben: Das Petitionsrecht und der Untergang der DDR, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 45 (1997), 10, S. 902 – 917.
- ZDF, 1998: Aufgabe und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft. ZDF Schriftenreihe 54 (November 1998); Mainz: ZDF.



## Internetquellen

1. [www.bayern.landtag.de/petitionsrecht\\_neu.html](http://www.bayern.landtag.de/petitionsrecht_neu.html)
2. [www.berlinonline.de/berlinerzeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2007/0416/feuilleton/0030/index.html?group=berlinerzeitung;sgroup=;day=today;suchen=1;keywords=%22direkt%20zur%20kanzlerin%22;searchin=archive;match=strict;author=;ressort=;von=1.4.2006;bis=;mark=direkt%20zur%20kanzlerin](http://www.berlinonline.de/berlinerzeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2007/0416/feuilleton/0030/index.html?group=berlinerzeitung;sgroup=;day=today;suchen=1;keywords=%22direkt%20zur%20kanzlerin%22;searchin=archive;match=strict;author=;ressort=;von=1.4.2006;bis=;mark=direkt%20zur%20kanzlerin)
3. [www.buergerbeauftragtemv.de/index.phtml?showdata203&Instanz=418&Datensatz=3&SpecialTop=8](http://www.buergerbeauftragtemv.de/index.phtml?showdata203&Instanz=418&Datensatz=3&SpecialTop=8)
4. [www.bronline.de/landundleute/sendungen/jetztredi/index.xml;jsessionid=OXKMWHRM0RPZMC SBUKSSFEQ](http://www.bronline.de/landundleute/sendungen/jetztredi/index.xml;jsessionid=OXKMWHRM0RPZMC SBUKSSFEQ)
5. [www.bundeskanzlerin.de/Webs/BK/DE/Aktuelles/VideoPodcast/video\\_podcast.html](http://www.bundeskanzlerin.de/Webs/BK/DE/Aktuelles/VideoPodcast/video_podcast.html)
6. [www.bundesnetzagentur.de/enid/307464ffd9a5c688d8ce3be5a0152ed1,0/Schlichtung\\_in\\_der\\_Telekommunikation/Ueber\\_die\\_Schlichtungsstelle\\_2i4.html](http://www.bundesnetzagentur.de/enid/307464ffd9a5c688d8ce3be5a0152ed1,0/Schlichtung_in_der_Telekommunikation/Ueber_die_Schlichtungsstelle_2i4.html)
7. [www.bundestag.de/ausschuesse/a02/hinweise.html](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/hinweise.html)
8. [www.bundestag.de/ausschuesse/a02/petitionsrecht\\_einfuehrung.html](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/petitionsrecht_einfuehrung.html)
9. [www.deine-stimme-gegen-armut.de/aktiv-werden/deine-stimme.html](http://www.deine-stimme-gegen-armut.de/aktiv-werden/deine-stimme.html)
10. [www.deine-stimme-gegen-armut.de/start/wer.html](http://www.deine-stimme-gegen-armut.de/start/wer.html)
11. [www.direktzurkanzlerin.de](http://www.direktzurkanzlerin.de)
12. [www.direktzurkanzlerin.de/anleitung-2.html](http://www.direktzurkanzlerin.de/anleitung-2.html)
13. [www.direktzurkanzlerin.de/anleitung-23.html](http://www.direktzurkanzlerin.de/anleitung-23.html)
14. [www.direktzurkanzlerin.de/ueberuns.html](http://www.direktzurkanzlerin.de/ueberuns.html)
15. [www.doppelkeks-ev.de/kurzportraits/kurzportrait-maria-von-welser.html](http://www.doppelkeks-ev.de/kurzportraits/kurzportrait-maria-von-welser.html)
16. [www.forumamfreitag.zdf.de/ZDFde/inhalt/9/0,1872,5562985,00.html](http://www.forumamfreitag.zdf.de/ZDFde/inhalt/9/0,1872,5562985,00.html)
17. [www.fwdienste.de/grundlagen/beschwerden/beschwerden.htm](http://www.fwdienste.de/grundlagen/beschwerden/beschwerden.htm)
18. [www.gabriele-loesekrug-moeller.de/imperia/md/content/bezirkhannover/mbloesekrug-moeller/re\\_de\\_ffentliche-petitionen.pdf](http://www.gabriele-loesekrug-moeller.de/imperia/md/content/bezirkhannover/mbloesekrug-moeller/re_de_ffentliche-petitionen.pdf)
19. [www.lexsoft.de/lexisnexis/justizportal\\_nrw.cgi](http://www.lexsoft.de/lexisnexis/justizportal_nrw.cgi)
20. [www.mecklenburg-vorpommern.eu/cms2/Landesportal\\_pro...](http://www.mecklenburg-vorpommern.eu/cms2/Landesportal_pro...)
21. [www.netzeitung.de/arbeitundberuf/320224.html](http://www.netzeitung.de/arbeitundberuf/320224.html)
22. [www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vHTML/E1](http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vHTML/E1)
23. [www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vHTML/Fl...](http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vHTML/Fl...)
24. [www.presseservice.nrw.de/reden2006/4\\_2006/061120JM.php](http://www.presseservice.nrw.de/reden2006/4_2006/061120JM.php)
25. [www.presseservice.nrw.de/presse2006/11\\_2006/061120JM.php](http://www.presseservice.nrw.de/presse2006/11_2006/061120JM.php)
26. [www.pro-deutschland-online.de/images/pd1.pdf](http://www.pro-deutschland-online.de/images/pd1.pdf)
27. [www.pro-deutschland-online.de/index.php?option=com\\_con...](http://www.pro-deutschland-online.de/index.php?option=com_con...)
28. [www.pro-deutschland-online.de/index.php?option=com\\_content&task=view&id=103&Itemid=2](http://www.pro-deutschland-online.de/index.php?option=com_content&task=view&id=103&Itemid=2)
29. [www.pro-koeln-online.de](http://www.pro-koeln-online.de)
30. [www.pro-koeln-online.de/archiv2002.htm](http://www.pro-koeln-online.de/archiv2002.htm)
31. [www.pro-koeln-online.de/archiv2004.htm](http://www.pro-koeln-online.de/archiv2004.htm)
32. [www.pro-koeln-online.de/artikel/causemann.htm](http://www.pro-koeln-online.de/artikel/causemann.htm)
33. [www.pro-koeln-online.de/images/moschee.pdf](http://www.pro-koeln-online.de/images/moschee.pdf)
34. [www.pro-koeln-online.de/stamm/geschichte.htm](http://www.pro-koeln-online.de/stamm/geschichte.htm)
35. [www.pro-koeln-online.de/stamm/innenstadt.htm](http://www.pro-koeln-online.de/stamm/innenstadt.htm)
36. [www.saarland.ihk.de/ihk/fairplay/merkblaetter/r29a.pdf](http://www.saarland.ihk.de/ihk/fairplay/merkblaetter/r29a.pdf)
37. [www.spiegel.de/unispiegel/wunderbar/0,1518,475479,00.html](http://www.spiegel.de/unispiegel/wunderbar/0,1518,475479,00.html)
38. [www.tarifip.de/rubrik2/8769/Index.html](http://www.tarifip.de/rubrik2/8769/Index.html)
39. [www.taz.de./index.php?id=archivseite&dig=2007/03/13/a0118](http://www.taz.de./index.php?id=archivseite&dig=2007/03/13/a0118)
40. [www.thueringen.de/de/bueb/bericht/](http://www.thueringen.de/de/bueb/bericht/)

41. [www.unser-parlament.de/download/SHOW/vertieftes\\_wissen/petitionen](http://www.unser-parlament.de/download/SHOW/vertieftes_wissen/petitionen)
42. [www.web.archive.org/web/20041204212204](http://www.web.archive.org/web/20041204212204)
43. [www.welt.de/nrw/article81460/Anwalt\\_der\\_Haeftlinge\\_und\\_Waerter.html](http://www.welt.de/nrw/article81460/Anwalt_der_Haeftlinge_und_Waerter.html)

# Anhang

## Tabellarische Übersicht über das Petitionswesen in Bund und Ländern

	Deutscher Bundestag	Baden-Württemberg	Bayern
<b>Rechtliche Grundlagen für die Petitionsbehandlung</b>	Art. 17, 45c GG; Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses nach Art. 45c GG; §§ 108-112 Geschäftsordnung des Bundestages; Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden vom 13.11.2002	Art. 17 GG; Art. 35a Landesverfassung; Gesetz über den Petitionsausschuss des Landtages vom 20.02.1979; §§ 65-70 Geschäftsordnung des Landtages	Art. 17 GG; Art. 115 Landesverfassung; Gesetz über die Behandlung von Eingaben und Beschwerden vom 09.08.1993; §§ 76-83 Geschäftsordnung des Landtages
<b>Für die Petitionsbearbeitung zuständiger Ausschuss</b>	Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages	Petitionsausschuss	Fachausschüsse; Ausschuss für Eingaben und Beschwerden
<b>Befugnisse/Rechte des Ausschusses/der Ausschüsse</b>	Recht auf Auskunft, Aktenvorlage und Zutritt zu den Einrichtungen aller Bundesbehörden; Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Amtshilfe verpflichtet; Vorladung von Regierungsmitgliedern; Ortsbesichtigung; Anhörung von Petenten, Zeugen und Sachverständigen	Recht auf Auskunft, Aktenvorlage und Zutritt zu den Einrichtungen aller Landesbehörden und den unter ihrer Aufsicht stehenden juristischen Personen; Ortsbesichtigung; Anhörung von Petenten, Sachverständigen und Auskunftspersonen; Befugnis der Berichterstatter, sich an die zuständigen Stellen zu wenden	Recht auf Auskunft und Aktenvorlage gegenüber der Landesregierung und den ihrer Aufsicht unterstehenden juristischen Personen; Zutritt zu staatlichen Einrichtungen; Ortsbesichtigung; Anhörung von Petenten; Zuziehung von Sachverständigen; Petitionen Inhabiter müssen dem Ausschuss verschlossen und unkontrolliert zugehen; E-Mail-Petitionen nur mit qualifizierter elektronischer Signatur
<b>Petitionsbearbeitung durch Bürgerbeauftragte</b>	Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages		
<b>Rechtsgrundlagen für die Zuständigkeit von Bürgerbeauftragten</b>	Art. 45b GG; §§ 113-115 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages		
<b>Befugnisse des Bürgerbeauftragten</b>			

	<b>Berlin</b>	<b>Brandenburg</b>	<b>Bremen</b>
<b>Rechtliche Grundlagen für die Petitionsbehandlung</b>	Art. 17 GG; Art. 34 Landesverfassung; Gesetz über die Behandlung von Petitionen vom 25.11.1969; Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses	Art. 17 GG; Art. 24, 71 Landesverfassung; Petitionsgesetz vom 13.12.1991; § 85 der Geschäftsordnung des Landtages vom 11.10.1994	Art. 17 GG; Gesetz über die Behandlung von Petitionen vom 26.03.1991
<b>Für die Petitionsbearbeitung zuständiger Ausschuss</b>	Petitionsausschuss	Petitionsausschuss	Petitionsausschuss
<b>Befugnisse/Rechte des Ausschusses/ der Ausschüsse</b>	Recht auf Aktenvorlage, Auskunft und Zutritt zu den Einrichtungen des Regierenden Bürgermeisters, des Senates und allen dem Senat unterstellten oder von ihm beaufsichtigten Behörden und Verwaltungseinheiten; Auskunftsrecht gegenüber den Vorständen von landeseigenen privatrechtlichen Gesellschaften; Recht auf Aktenvorlage und Auskunft gegenüber den Gerichten im Wege der Rechts- und Amtshilfe; Kontrolle der Dienstaufsicht über die Gerichte Unangemeldeter Besuch von Einrichtungen, die der Verwahrung von Menschen dienen (z.B. Haftanstalten); Petitionen Verwahrter sind dem Ausschuss verschlossen und unkontrolliert zuzuleiten Anhörung von Petenten und anderen Beteiligten; eidliche Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen; Selbstbefassungsrecht	Recht auf Auskunft, Aktenvorlage und Zutritt gegenüber dem Ministerpräsidenten, der Landesregierung und ihren Mitgliedern, der Landesregierung unterstellten, ihrer Aufsicht oder ihren Weisungen unterliegenden Behörden, Verwaltungsstellen und Landesbetrieben, gegenüber allen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts in dem Umfang, wie diese der Aufsicht durch eine gegenüber dem Landtag auskunftspflichtige Stelle unterworfen sind sowie gegenüber allen anderen Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen; Besuche in Straf- und U-Haftanstalten sowie in allen der Verwahrung von Menschen dienenden Einrichtungen ohne vorherige Anmeldung; Recht zu unüberwachter Unterhaltung mit den Insassen; Aktenvorlage und Auskünfte durch Gerichte; Kontrolle der Dienstaufsicht über Gerichte; Anhörung von Petenten und Beteiligten, Verpflichtung hierzu auf Antrag eines Ausschussmitgliedes; Vernehmung und Vereidigung von Zeugen und Sachverständigen	Recht auf schriftliche Stellungnahmen, Berichte, Auskünfte; Beantwortung von Fragen und Akteneinsicht gegenüber den zuständigen Mitgliedern des Senats; Einholung von Stellungnahmen der zuständigen Deputation oder eines ständigen Ausschusses
<b>Petitionsbearbeitung durch Bürgerbeauftragte</b>			
<b>Rechtsgrundlagen für die Zuständigkeit von Bürgerbeauftragten</b>			
<b>Befugnisse des Bürgerbeauftragten</b>			

	<b>Hamburg</b>	<b>Hessen</b>	<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>
<b>Rechtliche Grundlagen für die Petitionsbehandlung</b>	Art. 17 GG; Art. 28 Landesverfassung; Gesetz über den Eingabenausschuss vom 18.04.1977; §§ 84-87 Geschäftsordnung des Landtages; Gesetz über Volkspetitionen	Art. 17 GG; Art. 16, 94 Landesverfassung; §§ 50, 98-105 Geschäftsordnung des Landtages	Art. 17 GG; Art. 10, 35, 36 Landesverfassung; Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz vom 05.04.1995; § 67 und Anlage 3 Geschäftsordnung des Landtages
<b>Für die Petitionsbearbeitung zuständiger Ausschuss</b>	Eingabenausschuss	Petitionsausschuss; Fachausschüsse; Landtagspräsident	Petitionsausschuss
<b>Befugnisse/Rechte des Ausschusses/der Ausschüsse</b>	Recht auf Auskunft, Aktenvorlage und Zutritt zu den Einrichtungen des Senats; Anhörung von Petenten, Zeugen und Sachverständigen; Amtshilfe durch Gerichte und Verwaltungsbehörden; Petitionen verwahrter Personen müssen dem Ausschuss verschlossen und unkontrolliert zugeleitet werden; Berichtspflicht des Senates, inwiefern die Empfehlungen des Petitionsausschusses berücksichtigt worden sind	Recht auf Auskunft und Stellungnahme gegenüber der Landesregierung und nachgeordneten Behörden; Durchführung erforderlicher Maßnahmen zur Aufklärung des Sachverhaltes im Rahmen der Gesetze wie Akteneinsicht, Ortsbesichtigungen, Anhörung von Petenten und Sachverständigen; Zutritt zu geschlossenen Anstalten und Einrichtungen; in dringlichen Fällen kann der Landtagspräsident im vorbereitenden Verfahren die Landesregierung um Aussetzung des Vollzuges bzw. um einstweilige Regelungen bitten (im Anschluss Behandlung durch den zuständigen Ausschuss im Rahmen der nächsten Ausschusssitzung)	Recht gegenüber der Landesregierung auf Auskunft, Aktenvorlage und Zutritt zu öffentlichen Einrichtungen; Vorladung von Mitgliedern der Landesregierung; Anhörung von Mitarbeitern der Fachministerien als Zeugen oder Sachverständige; Anhörung von Petenten; Ortsbesichtigungen; Selbstbefassungsrecht
<b>Petitionsbearbeitung durch Bürgerbeauftragte</b>			Bürgerbeauftragte des Landes
<b>Rechtsgrundlagen für die Zuständigkeit von Bürgerbeauftragten</b>			Art. 17 GG; Art. 10, 36 Landesverfassung; Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz vom 05.04.1995; § 67 und Anlage 3 Geschäftsordnung des Landtages
<b>Befugnisse des Bürgerbeauftragten</b>			Recht, Petenten anzuhören und Ortsbesichtigungen vorzunehmen

	<b>Niedersachsen</b>	<b>Rheinland-Pfalz</b>	
<b>Rechtliche Grundlagen für die Petitionsbehandlung</b>	Art. 17 GG; Art. 26 Landesverfassung; §§ 9, 10, 50-54 Geschäftsordnung des Landtages	Art. 17 GG; Art. 41a Landesverfassung; §§ 100-103 Geschäftsordnung des Landtages	Art. 17 GG; Art. 11, 90, 90a Landesverfassung; §§ 102-112 Geschäftsordnung des Landtages
<b>Für die Petitionsbearbeitung zuständiger Ausschuss</b>	Petitionsausschuss, Fachausschüsse	Petitionsausschuss	Petitionsausschuss
<b>Befugnisse/Rechte des Ausschusses/ der Ausschüsse</b>	Recht auf Auskunft gegenüber den zuständigen Fachministerien; Ortsbesichtigung durch ein Ausschussmitglied; in Eilfällen Recht des Berichterstatters oder eines anderen Mitgliedes des Ausschusses, sich an Ort und Stelle zu informieren	Recht auf Aktenvorlage, Auskunft und Zutritt zu den Einrichtungen der Landesregierung sowie allen Behörden und sonstigen Verwaltungs-einrichtungen unter Aufsicht des Landes; Anhörung von Petenten und beteiligten Personen; eidliche Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen	Recht auf Akteneinsicht, Auskunft und Zutritt zu den Einrichtungen der Landesregierung sowie Behörden und sonstigen Verwaltungseinrichtungen unter Landesaufsicht; Verwaltung muss Amtshilfe leisten
<b>Petitionsbearbeitung durch Bürgerbeauftragte</b>			Bürgerbeauftragter des Landes
<b>Rechtsgrundlagen für die Zuständigkeit von Bürgerbeauftragten</b>			Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz; §§ 102-112 Geschäftsordnung des Landtages
<b>Befugnisse des Bürgerbeauftragten</b>			Recht auf Akteneinsicht; Auskunft und Zutritt zu den Einrichtungen der Landesregierung sowie Behörden und sonstigen Verwaltungseinrichtungen unter Landesaufsicht; Verwaltung muss Amtshilfe leisten

	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt
<b>Rechtliche Grundlagen für die Petitionsbehandlung</b>	Recht auf Akteneinsicht, Auskunft und Zutritt zu den Einrichtungen der Landesregierung sowie Behörden und sonstigen Verwaltungseinrichtungen unter Landesaufsicht; Verwaltung muss Amtshilfe leisten	Art. 17 GG, Art. 35, 53 Landesverfassung; Gesetz über den Petitionsausschuss des Sächsischen Landtages; §§ 21, 64-69 Geschäftsordnung des Landtages	Art. 17 GG, Art. 19, 61 Landesverfassung; §§ 47-51 Geschäftsordnung des Landtages; Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden
<b>Für die Petitionsbearbeitung zuständiger Ausschuss</b>	Ausschuss für Eingaben	Petitionsausschuss	Petitionsausschuss
<b>Befugnisse/Rechte des Ausschusses/der Ausschüsse</b>	Recht auf Auskunft und Aktenvorlage gegenüber der Regierung und den obersten Landesbehörden; Anhörung von Petenten und anderen Beteiligten	Recht auf Auskunft, Akteneinsicht und Zutritt zu öffentlichen Einrichtungen; Anhörung von Petenten, Auskunftspersonen und Sachverständigen; Zutrittsrechte in Untersuchungs- und Strafanstalten und allen anderen der Verwahrung von Menschen dienenden Einrichtungen des Landes ohne vorherige Ankündigung; Petitionen verwahrter Menschen sind verschlossen und unkontrolliert dem Ausschuss zuzuleiten; Pflicht der Verwaltungsbehörden und Gerichte des Landes zu Rechts- und Amtshilfe	Recht auf Auskunft, Aktenvorlage, Zutritt zu öffentlichen Einrichtungen; Anhörung von Petenten und sonstigen Personen; Erhebung von Beweisen durch Zeugen und Sachverständige; Pflicht der Landesregierung und der Träger öffentlicher Verwaltung zur Leistung von Amtshilfe und Unterstützung der Tätigkeit des Petitionsausschusses
<b>Petitionsbearbeitung durch Bürgerbeauftragte</b>			
<b>Rechtsgrundlagen für die Zuständigkeit von Bürgerbeauftragten</b>			
<b>Befugnisse des Bürgerbeauftragten</b>			

	<b>Schleswig-Holstein</b>	<b>Thüringen</b>
<b>Rechtliche Grundlagen für die Petitionsbehandlung</b>	Art. 17 GG, Art. 19 Landesverfassung	Art. 17 GG, Art. 14, 65 Landesverfassung; Gesetz über das Petitionswesen; §§ 94-103 Geschäftsordnung des Thüringer Landtages
<b>Für die Petitionsbearbeitung zuständiger Ausschuss</b>	Petitionsausschuss, Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten	Petitionsausschuss; Bürgerbeauftragter
<b>Befugnisse/Rechte des Ausschusses/der Ausschüsse</b>	Recht auf Auskunft, Aktenvorlage, Zutritt zu öffentlichen Einrichtungen gegenüber der Landesregierung sowie den Behörden und sonstigen Verwaltungseinrichtungen unter Aufsicht des Landes; Anhörung von Sachverständigen und sonstigen Auskunftspersonen sowie von Volksinitiativen; Durchführung von Ortsterminen; Verpflichtung der öffentlichen Stellen zur Amtshilfe; Selbstbefassungsrecht	Recht auf Auskunft, Akteneinsicht, Zutritt zu Einrichtungen; Anhörung von Zeugen und Sachverständigen
<b>Petitionsbearbeitung durch Bürgerbeauftragte</b>	Bürgerbeauftragte für sozialen Angelegenheiten	Bürgerbeauftragter
<b>Rechtsgrundlagen für die Zuständigkeit von Bürgerbeauftragten</b>	Bürgerbeauftragtengesetz	Gesetz über den Bürgerbeauftragten
<b>Befugnisse des Bürgerbeauftragten</b>	Recht auf Auskunft, Aktenvorlage und Zugang zu allen Behörden, Dienststellen und Einrichtungen des Landes einschließlich der natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts und nicht-rechtstätiger Vereinigungen, die unter der Aufsicht des Landes öffentlich-rechtliche Tätigkeiten ausüben; Selbstbefassungsrecht	Recht auf Auskunft und Akteneinsicht; Zutritt zu den Einrichtungen der Landesregierung sowie den Behörden und sonstigen Verwaltungseinrichtungen unter der Aufsicht des Landes; Durchführung von Sprechstunden und Ortsterminen; Selbstbefassungsrecht



**Befragte Organisationen**

- Pro Asyl, Frankfurt
- Initiative Gegenpropaganda, Duisburg
- Vereinigung zur Förderung des Petitionsrechts in der Demokratie e.V., Bremen
- Mandat e.V. – Geschlechterpolitische Initiative, Stuttgart
- Peta Deutschland e.V., Gerlingen
- Tierschutz Köln
- Bündnis saarländischer Bürgerinitiativen Mobilfunk, Saarbrücken
- Internationale Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges, Ärzte in sozialer Verantwortung e.V., Berlin
- VENRO e.V. – Deine Stimme gegen Armut, Berlin
- Amnesty International Deutschland, Bonn



## Fragebogen zur Erhebung von Nutzererfahrungen im deutschen Petitionswesen

**Organisation/Institution:**

—

**Titel der Petition:**

### 1. Allgemeine Angaben zur Petition:

a) Was war das Anliegen Ihrer Petition?

b) Gab es einen spezifischen Anlass für Ihre Petition?

nein

ja

wenn ja, welchen?

c) Wer war der Adressat Ihrer Petition?

d) In welchem Jahr haben Sie Ihre Petition eingereicht?

**2. Für den Fall, dass Ihre Organisation bereits eine Reihe von Petitionen eingereicht hat:**

**(ansonsten gehen Sie bitte weiter zur Frage 3)**

a) Wie viele Petitionen haben Sie/Ihre Organisation in der BRD eingereicht?

b) Was waren die wichtigsten Petitionen?

(bis zu 5 Angaben)

P1

P2

P3

P4

P5

c) Wer waren die Adressaten dieser Petitionen?

A1

A2

A3

A4

A5

**3. Welche Erfahrungen haben Sie/Ihre Organisation mit der Bearbeitung Ihrer Petition gemacht?**

a) Die Bescheidung des Eingangs Ihrer Petition dauerte

- bis zu einem Monat
- bis zu 3 Monaten
- bis zu 6 Monaten
- mehr als 6 Monate => in diesem Fall bitte die Anzahl der Monate angeben:

b) Eine persönliche Anhörung/Ortstermine etc.

- waren nicht notwendig
- haben stattgefunden

In diesem Fall: Die Zusammenarbeit mit dem Petitionsausschuss war

- negativ
- überwiegend negativ

- überwiegend positiv
  - positiv
  - wären notwendig gewesen, fanden aber nicht statt
- In diesem Fall: Wie wurde die Entscheidung, keine Anhörung/keinen Ortstermin vorzunehmen begründet?

c) Die Begründung der Entscheidung Ihrer Petition war

- nicht ausführlich
- eher nicht ausführlich
- eher ausführlich
- ausführlich

d) Wie lange dauerte das gesamte Verfahren?

- bis zu 6 Monaten
- bis zu 12 Monaten
- bis zu 15 Monaten
- mehr als 15 Monate => in diesem Fall bitte die Anzahl der Monate angeben:

#### **4. Welche Rolle spielte die Öffentlichkeit im Zusammenhang mit Ihrem Petitionsanliegen?**

a) Vor dem Einreichen der Petition wurde in den Massenmedien

- nicht ausführlich über das Thema berichtet
- eher nicht ausführlich über das Thema berichtet
- eher ausführlich über das Thema berichtet
- ausführlich über das Thema berichtet

- b) Nach dem Einreichen der Petition wurde in den Massenmedien
- nicht ausführlich über das Thema berichtet
  - eher nicht ausführlich über das Thema berichtet
  - eher ausführlich über das Thema berichtet
  - ausführlich über das Thema berichtet
- c) In den Massenmedien wurde über die Petition selbst
- nicht ausführlich berichtet
  - eher nicht ausführlich berichtet
  - eher ausführlich berichtet
  - ausführlich berichtet

## 5. War Ihre Petition erfolgreich?

- a) Auf gesellschaftlicher Ebene:  
Wie viele Unterschriften konnten gesammelt werden?
- b) Auf administrativer Ebene:  
Wurde die Petition erfolgreich beschieden?
- ja
  - nein
- c) Auf politischer Ebene:  
Sehen sie andere positive Auswirkungen Ihrer Petition? Wenn ja, welche?

## 6. Wie beurteilen Sie den politischen Charakter des Petitionswesens?

- Petitionen haben für meine politische Arbeit einen niedrigen Stellenwert
- Petitionen haben für meine politische Arbeit einen eher niedrigen Stellenwert
- Petitionen haben für meine politische Arbeit einen eher hohen Stellenwert
- Petitionen haben für meine politische Arbeit einen hohen Stellenwert

**Bitte nennen Sie die wichtigsten Gründe für Ihre Einschätzung:**

**7. Aus welchen Gründen haben Sie gerade das Mittel der Petition gewählt?**

**8. Haben Sie noch andere Wege beschritten, um Ihrem Anliegen Nachdruck zu verleihen?**

**Wenn ja, welche?**



- 9. Gab es Kooperationen mit anderen Organisationen/Institutionen?  
Wenn ja, mit welchen?**

- 10. Würden Sie die Petition als Element direktdemokratischer Verfahren, etwa als Testlauf zu einer Volksinitiative, werten?**

- 11. Würden Sie bei gegebenem Anlass erneut das Mittel der Petition wählen?**

- ja
- nein

**Bitte nennen Sie die wichtigsten Gründe für Ihre Einschätzung:**

- 12. Stellenwert des Internets im Zusammenhang mit Petitionen**

- a) Halten Sie das Internet für eine tragfähige Plattform zur Realisierung von Petitionsanliegen?
- nein
  - eher nein
  - eher ja
  - ja

b) Haben Sie/Ihre Organisation bereits das Mittel der E-Petition genutzt?

- ja
- nein

**13. Halten Sie die Ausgestaltung des Petitionswesens in der Bundesrepublik in seiner derzeitigen Form für reformbedürftig?**

- nein
- ja

**Wenn ja, welche Aspekte der aktuellen Praxis sind veränderungsbedürftig?**

#### **14 Sonstiges**

Gibt es weitere für Sie wichtige Gesichtspunkte, die im Fragebogen nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt wurden?

Wir würden uns freuen, wenn Sie den nachstehenden Platz ggf. für weitere Mitteilungen an uns nutzen würden. Sie können uns Ihre diesbezüglichen Anmerkungen alternativ auch via E-mail übermitteln: [andreas.kuehn@uni-due.de](mailto:andreas.kuehn@uni-due.de)

Wir bedanken uns herzlich für Ihre Mitarbeit!

Renate Martinsen, Andreas Kühn, Frauke Straatman



