

E-Petitionen im Niedersächsischen Landtag

Implementationsversuche und Chancen

Markus Reiners/Arne Schrader

Im Rahmen von E-Government und E-Democracy gelten E-Petitionen als neue und interessante Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, sich öffentlich an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Die Einführung von Instrumenten und Plattformen für E-Petitionen wird in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland bislang allerdings noch zu sehr vernachlässigt. Auch das Land Niedersachsen ist dem Vorreiterbeispiel des Deutschen Bundestages bislang nicht gefolgt. Im Bund wurde bereits im Jahr 2005 eine Online-Plattform für die Mitzeichnung von öffentlichen Petitionen eingerichtet. Im vorliegenden Beitrag werden die Implementationsversuche in Niedersachsen dargestellt und die Chancen einer Implementation unter Zugrundelegung lerntheoretischer Ansätze analysiert. Es zeigt sich, dass sowohl Blockaden als auch Entwicklungspotenziale bestehen. Die Veränderungen benötigen weiteren zeitlichen Vorlauf und positive Erfahrungen, um einen nachhaltigen Modernisierungsschub in Gang zu setzen.

E-Government, E-Demokratie und E-Partizipation

„Democracy is thus characterized by the fact that power over significant authoritative decisions in a society is distributed among the population. The ordinary man is expected to take an active part in governmental affairs, to be aware of how decisions are made, and to make his views known.“¹ Demokratie ist durch die Verteilung von Machtpotenzialen gekennzeichnet. Diese Verteilung könnte sich neu

ordnen, denn Modernisierungsmaßnahmen in Politik und der öffentlichen Verwaltung und gerade die bahnbrechenden Entwicklungen rund um das Internet eröffnen neue Möglichkeiten der Teilhabe und Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern am politischen Leben. Mit der Einführung von e-demokratischen Elementen, demnach einer Etablierung von internetbasierten Strukturen zur Abwicklung und Entwicklung politisch-administrativer Prozesse und Entscheidungsfindungen, wandelt sich das Verhältnis

zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik dramatisch. Transparenz, Effizienz und Teilhabe sind die Schlagworte einer digitalen Revolution und Reform, die in verschiedensten Themenfeldern und auf allen Systemebenen, über die europäische Ebene, den Bund, die Länder bis schließlich zu den Kommunen, zur Umsetzung heransteht.² Nicht jedes Themenfeld erfährt dabei die gleiche Behandlung und Bedeutung. So lassen sich in einigen Bereichen großartige Fortschritte, in anderen wiederum Modernisierungsblockaden und nicht ausgeschöpfte Entwicklungspotenziale feststellen.

Im Beitrag werden so genannte E-Petitionen ins Zentrum gerückt. Ein besonderer Blick gilt hierbei dem Land Niedersachsen und der dortigen Anwendung von E-Petitionen als Teil von E-Government. In diesem Kontext wird ein Vergleich zum Modell der Online-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages hergestellt. Ferner werden anhand eines Verweises auf den Forschungsstand zu lernorientierten Ansätzen von Wandlungsprozessen politischer Systeme und der Darstellung des Status quo zur Causa E-Petitionen in Deutschland mögliche Entwicklungspotenziale respektive Modernisierungsblockaden im Land Niedersachsen erklärt. Den Ausgangspunkt und den Rahmen der Ausführungen bildet hierbei die Skizzierung von E-Government-Strukturen.

Bei E-Government handelt es sich um einen nutzerzentrierten Ansatz, bei dem



PD Dr. Markus Reiners
Leibniz Universität
Hannover, Institut für
Politische Wissenschaft



**Arne Schrader,
M. Ed.**
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter, Institut
für die Didaktik der
Demokratie, Leibniz
Universität Hannover

1 Almond/Verba 1972, S. 162.

2 Karger/Rüß/vom Scheidt 2011, S. 186.

die Technologie den Menschen dient, so Reding.³ Man kann bekanntermaßen auch von den drei Perspektiven Government-to-citizen (G2C), Government-to-business (G2B) und Government-to-government (G2G) sprechen.⁴ Reding erkennt und propagiert die Verminderung des europäischen Demokratiedefizits durch gesteigerte Partizipationsmöglichkeiten.⁵ Um der allgemeinen Politikverdrossenheit entgegenzuwirken, sind neuartige Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung zu implementieren, die im Rahmen von E-Government hervortreten. Ob moderne IT-basierte Möglichkeiten der politischen Partizipation allerdings tatsächlich Politikverdrossenheit abbauen können, ist nach

Ferner lassen die Potenziale auf dem Gebiet E-Democracy viel Spielraum offen.¹⁰ Das Feld E-Partizipation ist dabei nur ein Segment von E-Democracy, das sich unter der Headline E-Government wiederum vom Bereich E-Administration abgrenzt.¹¹ Die Umstellung eines politisch-administrativen Systems respektive der Wandel hin zum E-Government und demokratischen Strukturen ist überdies immer abhängig vom Zusammenspiel und Ineinanderwirken mehrerer Ebenen und Arenen.¹² Die neu einzusetzende Technologie, die Ablauf- und Aufbauorganisation sowie das Personal müssen im optimalen Fall zusammenwirken, damit eine Reform tragfähig ist und letztlich auch gelin-

it possible for all users to participate and use online services is one of the considerations covered by a participatory and inclusive approach. The approach is therefore not limited to discussions on creating a meaningful user dialogue, but also addresses basic digital divide issues regarding electronic infrastructure penetration and access to it; socio-economic barriers; competencies and skills; etc.“¹⁶ Es ist in diesem Kontext sicher kein gänzlich neuer Sachverhalt, dass die Problematik eines digital divide sich als Problem oder vielfach entscheidende (rechtliche) Hürde bei der Einführung neuer Partizipationsformen gestaltet. Ganz überwiegend kommt es hierbei zu einer Teilhabebeschränkung.¹⁷ Der eigentlich inklusive Grundsatz der Bürgerbeteiligung ist daher gewissermaßen brüchig. Deswegen schaffen neue Partizipationsformen gleichsam neue Partizipationstypen.¹⁸

»Die Modernisierungsmaßnahmen in Politik und der öffentlichen Verwaltung und gerade die bahnbrechenden Entwicklungen rund um das Internet eröffnen neue Möglichkeiten der Teilhabe und Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern am politischen Leben.«

wie vor stark in Zweifel zu ziehen, wenn nicht gar zu verneinen.⁶

Mit der Etablierung eines auf modernen Kommunikationstechnologien beruhenden Verwaltungssystems werden jedoch neue Angebote für Bürgerinnen und Bürger geschaffen und zudem Strukturen vereinfacht. Für Baden-Württemberg sind beispielsweise die Reduzierung von Kosten und die Schaffung von Bürgernähe wesentliche Elemente der E-Government-Gesamtstrategie.⁷ Diese Ziele unterscheiden sich in anderen Ländern nur marginal. Während die Bürgerinnen und Bürger einfacheren Zugriff erhalten, soll in der Verwaltung effizienter gearbeitet werden.⁸ Überlegungen zu einer Optimierung verwaltungsinterner Arbeitsprozesse gehen sogar soweit, dass seitens der Benutzer selbst initiierte Verwaltungsprozesse diskutiert werden – ein Feld, das allerdings noch lange nicht ausgeschöpft erscheint.⁹

gen kann. Notwendig dafür sind gewisse Kompetenzen handelnder individueller und kollektiver Akteure,¹³ so genannte E-Skills der Verwaltung.¹⁴ So kann die Selbstorganisation, die Interessenartikulation und die Themenproduktion für eine politische Agenda gewährleistet werden.¹⁵

Die OECD bringt des Weiteren Folgendes zum Ausdruck: „Participation and inclusiveness in service development also include paying attention to digital divide policies and prerequisites. Making

E-Petitionen als Form einer E-Partizipation

Theoretischer Hintergrund

Um Wandlungsprozesse in Organisationen und Institutionen theoretisch abbilden zu können, eignen sich lernorientierte Ansätze und deren Erkenntnisse. Nach Bandelow sind die Verfügbarkeit und die Nutzung von Ideen für Prozesse entscheidend. Des Weiteren spielen so genannte belief-systems, also Wahrnehmungsmuster, welche wiederum durch soziale Kontakte in politischen Prozessen geprägt und stabilisiert werden, eine Rolle.¹⁹ Auch anderweitig wurde schon festgestellt, dass die einzige Alternative zu Formen des technokratischen, autoritären, von oben aufgesetzten Wandels in der Ausweitung und der progressiven Generalisierung des sozialen Experimentierens, d.h. des kollekti-

3 Reding 2007, S. 13.

4 Fn 2, S. 187.

5 Fn 3, S. 12.

6 Vgl. Reiners 2011, S. 568f.

7 Reiners 2013, S. 365.

8 Ebd., S. 366f.

9 Ebd., S. 369.

10 Vgl. Grabow/Siegfried 2006, S. 59.

11 Fn 2, S. 186.

12 Benz 2011, S. 19f.

13 Fn 2, S. 188.

14 Hill 2011, S. 385ff.

15 Fn 2, S. 189.

16 OECD 2009, S. 78f.

17 Lindner 2007, S. 50f.

18 Ebd., S. 88f.

19 Bandelow 2005, S. 39.

ven und institutionellen Lernens auf allen Ebenen liegt.²⁰

Hinsichtlich des vorliegenden Sachverhalts sind überdies weitere Ausführungen lernorientierter Ansätze hilfreich, so z.B. die Theorie des Isomorphismus nach DiMaggio und Powell. Demzufolge handelt es sich beim Wandel um eine Nachahmung eines Konzeptes auf anderer Ebene, welches zwar an sich keine Problemlösung, aber einen Zugewinn an Legitimation darstellt:²¹ „Today, however, structural change in organizations seems less and less driven by competition or by the need for efficiency. Instead [...] bureaucratization and other forms of organizational change occur as the result of processes that make organizations more similar wit-

zu optimieren versucht, ohne aber eigentliche Problemlösungen zu generieren.

Institutionen oder Organisationen ändern sich nicht von selbst. Es ist bekannt, dass diese eine gewisse Reproduktionstendenz aufweisen. Es muss demnach eine bestimmte Faktorkonstellation bzw. ein externer Impuls hinzutreten.²⁵ Daher sei es erlaubt, noch in ein jüngeres Lernkonzept einzuführen, in ein Konzept, das Kernelemente von Lerntheorien mit anderen etablierten theoretischen Ansätzen verknüpft. Beim Ansatz politisch-administrativen Lernens ist zunächst bedeutsam, dass für Policy-Lernen und damit staatlichen Wandel politische, ökonomische und/oder soziale Krisen sekundieren oder Vorstufen zu solchen. Auch Unzu-

Ist demnach ein politisch-ökonomischer Druck vorhanden und zudem günstige Bedingungen, was u.a. die Faktoren Raum und Zeit anbelangt, dann besteht eine höhere Lernwahrscheinlichkeit als im gegenteiligen Fall.²⁷

Entscheidend ist ferner der Kontext, der bestimmt, ob ein Wandel überhaupt stimuliert oder ermöglicht respektive ein förderliches Umfeld für Veränderungen geschaffen wird. Hierzu gehören insbesondere institutionelle oder strukturelle Ausgangsbedingungen sowie Akteurskonstellationen bzw. Vetopositionen und sich ebenso auswirkende politische Interaktionsmechanismen. Strukturelle Ausgangsbedingungen respektive so genannte starting conditions und institutionell vorgeprägte Akteurspräferenzen signalisieren einen Modernisierungsbedarf, wodurch Lern-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse sowie Reformkapazitäten beeinflusst werden. Der Ausgangssituation kommt eine handlungsprägende Bedeutung zu, weil dadurch Verhaltensanreize geschaffen und gewisse Handlungsmöglichkeiten ausgegrenzt werden. Solche Bedingungen lösen jedoch üblicherweise keine Reformen aus. Allerdings wirken sie fördernd oder blockierend und beeinflussen deren Ausrichtung und Verlauf. Durch die Einwirkung derartiger Faktoren wird die Art und Weise beeinflusst, wie etwa Kommunikation aktiviert wird, wie Macht und Einfluss zum Tragen kommen, ob und wie kollektive Normen angewandt oder neu formuliert werden und welche Koalitionen sich bilden. Wesentlich ist somit, dass der Verlauf sowie das Ergebnis von Lernprozessen und Reformen von den Akteurskonstellationen, den (partei-) politisch-ideologischen Interessen der Akteure, deren Vetopositionen, Strategien, Interaktionen und Zielen geprägt werden.²⁸

»Beim Ansatz politisch-administrativen Lernens ist zunächst bedeutsam, dass für Policy-Lernen und damit staatlichen Wandel politische, ökonomische und/oder soziale Krisen sekundieren oder Vorstufen zu solchen.«

hout necessarily making them more efficient.“²²

DiMaggio und Powell unterscheiden dabei zwischen „competitive isomorphism“ und „institutional isomorphism“. Letzterem liegen drei Mechanismen zugrunde: coercive, mimetic und normative.²³ Hier interessiert mehr der Mechanismus des mimetischen institutionellen Isomorphismus, den die Autoren wie folgt definieren: „When organizational technologies are poorly understood, when goals are ambiguous, or when the environment creates symbolic uncertainty, organizations may model themselves on other organizations.“²⁴ Die Bereitstellung neuer Online-Angebote und die damit verbundene Etablierung von E-Government und E-Democracy beruhe damit auf einer Nachahmung vorbildlicher Strukturen, die die Legitimation in der Bürgerschaft

friedenheit mit dem Status quo oder der Leistungsfähigkeit von Politiken generiert sich nicht von ungefähr, sondern ist im politisch-administrativen System meist extern determiniert, z.B. durch fiskalischen Druck. Unzufriedenheit entsteht somit im Zuge einer Druckkulisse. Besonders ökonomischer Druck bildet oft die Motivation, die Triebfeder und den Motor zahlreicher Modernisierungsmaßnahmen.²⁶

Des Weiteren werden beim vorgenannten Konzept die Komponenten Raum und Zeit als zentral erachtet. Dies bedeutet, dass vorwiegend die Vergangenheit nötig ist und an positiven Erfahrungen gelernt wird. Lernmomente setzen ferner oft nicht schlagartig ein. Sie bedürfen daher eines Vorlaufs und sind einer gewissen Prozesshaftigkeit unterworfen. Lernen benötigt daher Zeit. Dies insbesondere dann, je komplexer die Zusammenhänge sind.

20 Vgl. Reiners 2003, S. 28.

21 Vgl. Kropp 2010, S. 36f.

22 DiMaggio/Powell 1983, S. 147.

23 Ebd., S. 149f.

24 Ebd., S. 151.

25 Olsen 2010, S. 119.

26 Reiners 2016a, S. 17f.

27 Ebd., S. 18f.

28 Ebd., S. 19f.

Die Wahrscheinlichkeit von staatlichem Wandel im Zuge von Lernprozessen ist demnach höher, sollten lernförderliche Faktoren mit günstigen Rahmenbedingungen zusammentreffen. Sollte dies nicht der Fall sein, scheidet politischer Wandel höchstwahrscheinlich aus. Ungünstige Lernvoraussetzungen und günstige Rahmenbedingungen für einen Wandel bedeuten allerdings nicht zwangsläufig, dass ein Wandel ausbleibt, denn bei abrupten politischen Paradigmenwechseln und Machtverschiebungen im politisch-administrativen System finden oft keine Lernprozesse statt. Hingegen erzeugen ungünstige Rahmenbedingungen und günstige Lernvoraussetzungen unter Umständen einen Zustand, der zwar auf Lernprozesse

elektronische Petitionen und öffentliche elektronische Petitionen mit kommunikativen und partizipativen Elementen.³²

Während auf Plattformen wie *change.org* oder *openPetition* öffentliche Petitionen in den letzten Jahren vielfach weiterentwickelt werden, sind in den meisten Bundesländern lediglich Online-Petitionen für Bürgerinnen und Bürger verfügbar. Aus dem Transparenzbericht für 2015 von *openPetition* gehen die zahlreichen Optimierungen des Angebots hervor: Einbettungs-Widgets, Mehrsprachigkeit, Wahlkreis-Radar, Nutzer-Individualisierung und zudem stärkerer Kontakt zu den Petitionsausschüssen.³³ Sobald Petitionen auf *openPetition* eine bestimmte Anzahl

ployees anytime, anywhere.“³⁶ Alles, was auch Bürgerbeteiligung involviert, also im „outside“ verankert ist, kann damit als E-Government bezeichnet werden.³⁷ Demnach können E-Petitionen von der Form her eingeordnet werden. Elektronische Petitionen fallen eher in den internen Kommunikationsablauf, öffentliche Petitionen sind jedoch eindeutig nach außen gerichtet.

Wie dargelegt ermöglichen moderne Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) neue Partizipationsformen, die im besten Fall einem Demokratiedefizit entgegenwirken können. Da sich die einfachen Online-Petitionen aber lediglich auf den Bereich der E-Governance beschränken, stellt sich die Frage, weshalb gerade in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland – mit zwei Ausnahmen – keine öffentlichen Petitionen als Form der Partizipation für Bürgerinnen und Bürger angeboten werden. Ob überhaupt und, wenn ja, welche Tendenzen es zu einer Einführung öffentlicher Petitionen gibt, und inwiefern sich diese anhand der vorgestellten theoretischen Ansätze erklären lassen, ist am Land Niedersachsen im weiteren Verlauf noch aufzuzeigen. Zunächst lohnt jedoch noch ein Blick auf den aktuellen Forschungsstand.

»Während auf Plattformen wie *change.org* oder *openPetition* öffentliche Petitionen in den letzten Jahren vielfach weiterentwickelt werden, sind in den meisten Bundesländern lediglich Online-Petitionen für Bürgerinnen und Bürger verfügbar.«

schließen lässt, ohne dass ein politischer Wandel tatsächlich möglich wird.²⁹

Elektronische vs. öffentliche Petitionen sowie Forschungsstand

Petitionen gelten als Initiativen durch die Bürgerschaft, die in der Regel eine neue Behandlung oder eine erneute Beschäftigung des Parlamentes mit den durch die Bürger vorgebrachten Initiativen und Anliegen erreichen sollen.³⁰ E-Petitionen sind hingegen als Form der E-Partizipation zunächst als bloße Elektronifizierung der bestehenden Strukturen und Aufgaben angelegt.³¹ Man unterscheidet in diesem Themenfeld zwischen einer Online- und einer öffentlichen Petition. Letztere besitzt häufig die Option der Mitzeichnung anderer Nutzer und die Möglichkeit, die Petition in begleitenden Foren zu diskutieren und zu bewerten. Riehm differenziert sogar zwischen drei möglichen Formen: elektronisch eingereichte Petitionen, öffentliche

von Mitzeichnungen erreicht haben, werden diese an Abgeordnete und die zuständigen Petitionsausschüsse weitergeleitet. Von 5.500 Anfragen an Abgeordnete aus dem Jahr 2015 wurden immerhin zehn Prozent beantwortet und offen in Ausschüssen thematisiert.³⁴

Auch ein Blick auf die von Palvia und Sharma vorgenommene Differenzierung von E-Government und E-Governance scheint hilfreich zu sein. E-Governance bezeichnet die interne Kommunikation in Verwaltungssystemen, während E-Government „Extranet und Internet“ mit einschließt.³⁵ „What has been generally termed as G2E (Government to Employee) will be now under the label of e-governance. E-governance deals with the online activities of government employees. The activities might include information to calculate retirement benefits, access to important applications, and content and collaboration with other government em-

Die Studie E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government – definiert E-Partizipation als die Teilhabe von natürlichen und juristischen Personen und ihrer Gruppierungen an der Entscheidungsfindung staatlicher Gewalten mit Mitteln der Informations- und Kommunikationstechnik.³⁸ Aus der Analyse der Studie und hinsichtlich den Erkenntnissen von Kaase definiert Märker sechs Formen einer E-Partizipation: Information, Transparenz durch Dritte, Konsultation, Kooperation,

29 Ebd., S. 20

30 Kersting/Woyke 2012, S. 135.

31 Habel 2007, S. 66.

32 Riehm/Böhle/Lindner 2013, S. 12.

33 *OpenPetition* 2015, S. 5f.

34 Ebd., S. 11.

35 Palvia/Sharma 2007, S. 3.

36 Ebd., S. 4.

37 Ebd.

38 Märker: Studie 2009, S. 46.

Aktivismus und Beschwerden/Eingaben/Petitionen/Anfechtungen.³⁹ Anhand dieser Kategorisierung wird weiterhin die Realisierung von E-Partizipationen in Deutschland untersucht. Für das Themenfeld der E-Petitionen kann er jedoch lediglich das Modell des Deutschen Bundestages heranziehen. Denn für Deutschland ist im Zuge der E-Modernisierung der Bereich Petitionen nur marginal betroffen,⁴⁰ wenngleich generell eine erhöhte Nutzung des Petitionsrechts durch Bürgerinnen und Bürger tendenziell festzustellen ist.⁴¹

Es erweckt den Anschein, der Weg zu E-Petitionen wird dadurch geebnet, was sich in anderen Ländern jedoch stärker beobachten lässt: „Electronic petitions have also been introduced in Scotland and the Scottish assembly as well as the UK parliament and in other countries such as Germany. These can affect the process of parliamentary decision-making. Citizens can make suggestions and in a certain period other citizens can support their ideas. This leads to the formulation of a proposal which is to be discussed in Parliament as soon as a certain quorum has been reached. Participating in e-petitions is seen as an additional element for the participation of non-organised citizens.“⁴² Für Deutschland hat das Beispiel Schottland Vorbildcharakter, es wird sogar Bezug auf die dort verwendete Soft- und Hardware genommen.⁴³ Im Jahre 2005 wurde schließlich eine neue Plattform für den Deutschen Bundestag eingerichtet.⁴⁴

Modell des Deutschen Bundestages

Mit der Initiative BundOnline 2005 wurde E-Government in Deutschland das erste Mal verstärkt ins Blickfeld genommen. Das Programm hat zu dieser Zeit vordergründig finanzielle und personelle Einsparungen zum Ziel.⁴⁵ Zudem wird mit der Offenlegung der Prozesse der Bundesverwaltung mehr Transparenz ermöglicht.⁴⁶ Mit dem Aktionsplan Deutschland-Online 2006 und dem Projekt E-Government 2.0 werden sodann weitere Handlungsfelder eröffnet, die sich im Einzelnen auf bessere Online-Services, Bürokratieabbau, den elektronischen Personalausweis und die Einsetzung von Bürger-Portalen bis 2010 beziehen.⁴⁷ Allgemein lässt sich durchaus eine enge Zusammenarbeit von Bund,

Ländern und Kommunen in diversen Themenfeldern diagnostizieren, wie beispielsweise beim elektronischen Meldewesen, nicht hingegen im Petitionswesen.⁴⁸

Wie erklärt, werden im Jahr 2005 öffentliche Petitionen für den Bundestag implementiert. Die elektronische Einreichung, eine Veröffentlichung im Internet, eine Mitzeichnung und das Diskutieren mittels einer Internetplattform sind seither möglich.⁴⁹ Einreichung, Verarbeitung und Umsetzung gestalten sich in diesem Kontext folgendermaßen: Nach der Veröffentlichung haben Nutzer wenige Wochen Zeit, die Petitionen zu unterzeichnen. Bei 50.000 Mitzeichnungen wird das Anliegen in öffentlichen Ausschusssitzungen des Petitionsausschusses bei gleichzeitiger

welche vielfach lediglich eine Kommunikation mit Abgeordneten suchen, was jedoch nicht Sinn und Zweck dieser Plattform sein kann.⁵³ Im Rahmen des gesamten Online-Angebotes des Bundestages gilt die Petitionsplattform daher als eher hoch frequentiert, so die Verlautbarungen aus dem Deutschen Bundestag.⁵⁴

Ein eindeutigeres Bild vermitteln die Bewertungen der einzelnen Akteursgruppen. Während der Petitionsausschuss des Bundestages eine positive Bilanz zieht, sind die Petenten mehrheitlich eher unzufrieden mit dem Erfolg der Einreichung ihrer Petition.⁵⁵ Als Gründe sind gegebenenfalls zwei Aspekte verantwortlich. Auf der einen Seite fällt die Zahl der Mitzeichnungen eher gering aus.⁵⁶ Andererseits

»Das Angebot des Bundestages wird von Nutzern grundlegend positiv bewertet, allerdings divergieren die Beweggründe der Bürgerinnen und Bürger, welche vielfach lediglich eine Kommunikation mit Abgeordneten suchen, was nicht Sinn und Zweck dieser Plattform sein kann.«

Teilnahme der Petenten behandelt.⁵⁰ Im Jahr 2014 sind allerdings nur wenige veröffentlichte Petitionen mit mehr als 5.000 Mitzeichnern statistisch festgehalten.⁵¹ Mitte desselben Jahres führt die Einführung des neuen Personalausweises des Weiteren zu einem vereinfachten Zugang zum Online-Petitionssystem.⁵² Das Angebot wird von Nutzern grundlegend positiv bewertet, allerdings divergieren dabei die Beweggründe der Bürgerinnen und Bürger,

stellt auch die Wissenschaft fest, dass der Bundestag der Bürgerschaft eine eher symbolische Möglichkeit zur aktiven Teilhabe offeriert: „Während openPetition erreichen möchte, dass sich die Parlamente mit den einzelnen Themen beschäftigen, die die Bürgerinnen und Bürger auf die Agenda setzen, mag dies nicht ernsthaft im Sinne des Bundestages begründet liegen. Wäre dies ein Ziel der ersten legislativen Kammer, so hätte es sicherlich

39 Ebd., S. 64f.

40 Fn 32, S. 11.; Kritisch hierzu Reiners 2016b.

41 Ebd.

42 Kersting 2012, S. 29.

43 Fn 30, S. 135.

44 Ebd.

45 Hahlen 2007, S. 16.

46 Schallbruch 2007, S. 23.

47 Ebd., S. 24ff.

48 Bürger 2007, S. 33.

49 Fn 32, S. 11.

50 Ebd., S. 14.

51 Deutscher Bundestag 2014, S. 11ff.

52 Ebd., S. 9.

53 Fn 32, S. 15.

54 Fn 51, S. 9.

55 Fn 32, S. 15f.

56 Ebd., S. 14.

Versuche gegeben, der Bürgerschaft eine Plattform und die neuartige Partizipationsmöglichkeit intensiver anzubieten. Es ist zu diagnostizieren: Der Politik respektive dem Deutschen Bundestag ist es möglich dahingehend zu argumentieren, dass eine solche Plattform existiert, die jedem offensteht, um aktiv am Politikprozess zu partizipieren. Das Moment der politischen Symbolik tritt demnach überdeutlich in den Vordergrund.⁴⁵⁷

Dem häufigen Vorwurf des Missbrauchs ist hingegen zu widersprechen.⁵⁸ Die Befürchtung, dass in hohem Maße nicht seriöse Themen vorgeschlagen werden, hat sich in Deutschland bislang nicht bewahrheitet.⁵⁹ Durch maßvolle Moderation sind Verstöße gegen die Netiquette und andere Widrigkeiten eingedämmt und daher eher selten.⁶⁰

E-Petitionen im Landtag Niedersachsen

Die Initiativen des Deutschen Bundestages haben auch in den Ländern Aufmerksamkeit geweckt und Reformaktivitäten ausgelöst.⁶¹ Im Bereich E-Petitionen sind es allerdings lediglich die Länder Bremen und Rheinland-Pfalz, die die erwähnte Mitzeichnungs- und Diskussionsform anbieten.⁶² Die einfachere Variante einer elektronischen Einreichung ist wiederum überall möglich, mit Ausnahme von Hessen.⁶³

Der Niedersächsische Landtag besitzt seit dem Jahr 2011 eine Online-Plattform zur elektronischen Einreichung von Petitionen.⁶⁴ Ferner sind öffentliche Ausschusssitzungen angedacht.⁶⁵ Nach Auskunft der dortigen Legislative liegen vereinzelt Anträge zur Einführung öffentlicher Petitionen – allerdings ohne Diskussionsforen – vor. Diese wurden von den Fraktionen der SPD und Bündnis 90/die Grünen angeregt.⁶⁶ Mittlerweile sind sich in Niedersachsen alle Fraktionen über die Einführung von öffentlichen Petitionen einig. Abgesehen davon ist auch ein gewisses Maß an Zurückhaltung und etwas Unsicherheit zum aktuellen Stand der Debatte zu vernehmen.

Die Analyse rekurriert vornehmlich auf zwei Anträge, dargestellt anhand der Pressemitteilungen der SPD-Landtagsfraktion

Niedersachsen. Die erste Verlautbarung stammt aus dem Jahre 2010 und fordert die Einführung öffentlicher Petitionen.⁶⁷ Hintergrund ist ein Lerntransfer seitens des Bundestages in Richtung Petitionsausschuss des niedersächsischen Landtages. Es wird darauf verwiesen, dass der Deutsche Bundestag schon vor längerer Zeit die Möglichkeit eingerichtet hätte, so genannte elektronische Petitionen einzureichen. Zudem wird darauf abgestellt, dass einige ausgewählte Petitionen im Internet einsehbar sind und es Interessierten erlaubt ist, als Petenten zu unterzeichnen. Die öffentlichen E-Petitionen werden als hervorragendes Beispiel einer praktizierten Partizipation hervorgehoben, so aus den Reihen der Sozialdemokraten.⁶⁸ Mit

großen Nachholbedarf hätte. SPD und Grüne arbeiten momentan gemeinsam mit den anderen Fraktionen im Landtag an einer Modernisierung und haben deswegen als eine der ersten Maßnahmen nach dem Regierungswechsel des Jahres 2013, hin zu einer SPD-Grünen-Regierung, einen Entschließungsantrag eingereicht.⁷⁰ Mittlerweile ist die SPD daher nicht mehr Oppositionspartei, sondern in Regierungsverantwortung. Das Vorhaben scheint dementsprechend konkreter zu werden. Man begrüßt den Expertenaustausch und betont, dass es bei den geplanten Verbesserungen des niedersächsischen Petitionswesens viele Schnittmengen mit dem Bundestag und dem Berliner Abgeordnetenhaus geben würde. Es besteht darüber hinaus

»Dem häufigen Vorwurf des Missbrauchs ist zu widersprechen. Die Befürchtung, dass in hohem Maße nicht seriöse Themen vorgeschlagen werden, hat sich in Deutschland bislang nicht bewahrheitet.«

Berufung auf den Bundestag und aus Gründen einer „praktizierte(n) Partizipation“ sollte das Modell dementsprechend übernommen werden.

In einer Pressemitteilung von 2014 wird die Thematik sodann erneut aufgegriffen.⁶⁹ Wiederum aus den Reihen der SPD respektive dem Arbeitskreis Petitionen kommt deutlich zum Ausdruck, dass das Petitionswesen in Niedersachsen gegenüber dem in anderen Bundesländern

Einigkeit, dass das Petitionsrecht mehr als ein Bürgerrecht – nämlich ein Menschenrecht sei, dass eine lebendige und direkte Verbindung zwischen Volk und Parlament sichere.⁷¹

Generell lässt sich sagen, dass sich die Länder untereinander und am Vorhaben des Deutschen Bundestages orientieren und die dortigen Reformbemühungen nutzen, um ihre eigenen Internetstrategien zu überprüfen.⁷²

57 Reiners 2016b, S. 51f. (vgl. insgesamt zur Petitionsplattform des Deutschen Bundestages auch Reiners 2016b).

58 Fn 32, S. 14.

59 Fn 30, S. 135.

60 Fn 32, S. 15.

61 Fn 32, S. 16.

62 Ebd.

63 Ebd., S. 109.

64 http://www.landtag-niedersachsen.de/online_petition/.

65 Fn 32, S. 110.

66 Ebd., S. 113.

67 Pressemitteilung SPD-Fraktion 2010.

68 Ebd.

69 Pressemitteilung SPD-Fraktion 2014.

70 Ebd.

71 Ebd.

72 Fn 32, S. 11.

Umgesetzt ist in Niedersachsen bis dato allerdings noch nichts. Mangelte es bisher an der Einigkeit der Fraktionen, scheinen es im nächsten Schritt die bereits andiskutierten Problemfelder des Missbrauchs und eines digital divide zu sein. So sind aus dem Niedersächsischen Landtag Töne zu vernehmen, wie man denn die Einhaltung der Netiquette in Diskussionsforen gewährleisten soll und wo dabei Grenzen zu setzen sind.

Status quo und Ausblick

In den meisten Fällen sind es die Regierungen, die bei Modernisierungsvorgängen als Agendasetter wirken.⁷³ In Niedersachsen kommt der Anstoß maßgeblich von der SPD, aber auch von der Fraktion Bündnis 90/die Grünen. Dort steht eine Implementation nach dem Regierungswechsel im Jahr 2013 allerdings noch aus.

Festzuhalten ist, dass eine Umstellung der Strukturen auf E-Petitionen als so genanntes Umsetzungslernen einzuordnen ist.⁷⁴ Als Lernziel steht die Politikimplementation, also die Umsetzung von Politikinstrumenten, im Vordergrund. Ebenfalls erklärt die Lernform eines instrumentellen Policy-Lernens eine solche Umstellung, die eine Verbesserung der Technologien und eine dementsprechende Weiterentwicklung von Instrumenten verkörpert. Ferner wird das E-Petitionsmodell des Deutschen Bundestages auf kurze oder lange Sicht wohl auch in Niedersachsen und weiteren Bundesländern im Sinne der Theorie des mimetischen Isomorphismus implementiert werden. Ein kontinuierlicher Wandlungsprozess in Bezug auf E-Government-Strukturen ist dabei als Anpassungsprozess zu werten.⁷⁵

Über den Ansatz des politisch-administrativen Lernens⁷⁶ ist zu konstatieren, dass Chancen für die Ausbreitung derartiger Plattformen (nicht nur Niedersachsen) durchaus berechtigt sind, denn durch die Entwicklungen in anderen Ländern (auch über den deutschen Tellerrand hinaus) besteht eine gewisse politische Druckkulisse, sich derartigen Partizipationsformen zu öffnen. Die langanhaltenden Prozessschritte zeigen jedoch, dass der Faktor Zeit eine wichtige Rolle spielt. Die Entwicklungen werden sich letztlich nicht aufhalten lassen, was allerdings nach

mehr positiven Erfahrungen verlangt, als entscheidende Voraussetzung diverser Implementationsversuche und Lernwahrscheinlichkeiten.

Zentral dürfte des Weiteren sein, ob ein derartiger Wandel überhaupt stimuliert oder ermöglicht wird. Hierfür verantwortlich sind insbesondere institutionelle oder strukturelle Ausgangsbedingungen sowie Akteurskonstellationen bzw. Vetopositionen und sich ebenso auswirkende politische Interaktionsmechanismen. Bestehen auch gewisse Vorbehalte, so ist von politischer Seite ganz überwiegend keine generelle Abneigung gegen solche Partizi-

»Von politischer Seite gibt es ganz überwiegend keine generelle Abneigung gegen solche Partizipationsformen, vielmehr stoßen die Versuche jenseits noch zu klärender juristischer und anderer Fragestellungen aus machtpolitischen Gründen oft auf fraktionsübergreifende Akzeptanz.«

pationsformen zu vernehmen, im Gegenteil, die Versuche stoßen jenseits noch zu klärender juristischer und anderer Fragestellungen aus machtpolitischen Gründen vielfach auf fraktionsübergreifende Akzeptanz.

Die Wahrscheinlichkeit eines Wandels hin zu E-Petitionen ist demnach nicht ungünstig, da lernförderliche Faktoren – allerdings auch abhängig von künftigen positiven Erfahrungen – mit günstigen Rahmenbedingungen zusammentreffen. Sollte dies allerdings ausbleiben, so wird ein solcher Wandel sicher nicht einfacher. Insgesamt ist zu diagnostizieren: Durch eine langsam voranschreitende, sich ggf. nach und nach moderat steigende Nachfrage am Petitionswesen, die sich anhand der Nutzerzahlen von Plattformen wie openPetition ablesen lässt, werden die Landtage daran interessiert sein, sich den neuen Möglichkeiten der öffentlichen Petition zu

öffnen, sei es nur, um die eigene Legitimationsfähigkeit zu untermauern.

Die Entwicklungen von E-Petitionen in Deutschland befinden sich sowohl im Bund als auch in den Ländern noch in den Anfängen. Für den Bundestag existiert eine Petitionsplattform, die bislang lediglich Symbolcharakter aufweist, denn es scheint so, als habe der Bundestag die Implementation nur randständig inkorporiert. Der Eindruck verstärkt sich dadurch, dass sich seit 2005 nur wenig verändert hat.⁷⁷ Ggf. benötigen die Veränderungen im Bund aber noch mehr Zeit und Raum. In den Ländern werden die Mög-

lichkeiten bisher größtenteils verschenkt. Es mangelt noch an einer gewissen Orientierung. In Niedersachsen besteht zwar grundsätzlich Einigkeit, eine Erfolgsmeldung scheidet bis dato allerdings an einzelnen Zweifeln und der Klärung rechtlichen Fragen. Der Regierungswechsel 2013 hat bis heute noch nicht dazu beigetragen, die Einführung einer Plattform für öffentliche Petitionen entscheidend voranzutreiben. In den kommenden Jahren gilt es daher diese Modernisierungsblokkaden zu überwinden und die Lücke zu anderen Vorreitern nicht größer werden zu lassen.

73 Fn 20, S. 24.

74 Biegelbauer 2013, S. 80.

75 Fn 2, S. 192.

76 Fn 26.

77 Fn 57, S. 51.

Literatur

- Almond, G. A./Verba, S. (1972): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton.
- Benz, A. (2011): Verwaltung als Mehrebenensystem, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden, S. 11-20.
- Biegelbauer, P. (2013): *Wie lernt die Politik? Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung*, Wiesbaden.
- Bandelow, N. C. (2005): *Kollektives Lernen durch Vetospieler? Konzepte britischer und deutscher Kernexekutiven zur europäischen Verfassungs- und Währungspolitik*, Baden-Baden.
- Blanke, B. et al. (Hrsg.) (2011): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden.
- Bürger, E. (2007): *Deutschland-Online: Die gemeinsame E-Government-Strategie von Bund, Ländern und Kommunen*, in: Zechner, A. (Hrsg.): *Handbuch E-Government. Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit*, Stuttgart, S. 29-35.
- Deutscher Bundestag (2014): *Bericht des Petitionsausschusses. Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2014. Drucksache 18/4990*.
- DiMaggio, P. J./Powell, W. W. (1983): *The Iron cage revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields*, in: *American Sociological Review* Nr. 48(1), S. 147-160.
- Dunleavy, P./Margetts, H. (2006): *New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance*, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* Nr. 16, S. 467-494.
- Grabow, B./Siegfried, C. (2006): *Kommunales E-Government 2006 – eine empirische Bestandsaufnahme*, Berlin.
- Habbel, F. R. (2007): *Mit E-Government Kommunen und Staat erneuern*, in: Zechner, A. (Hrsg.): *Handbuch E-Government. Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit*, Stuttgart, S. 65-71.
- Hahlen, J. (2007): *E-Government als integraler Bestandteil und Motor staatlicher Modernisierung*, in: Zechner, A. (Hrsg.): *Handbuch E-Government. Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit*, Stuttgart, S. 15-23.
- Hill, H. (2011): *E-Kompetenzen*, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden, S. 385-395.
- Karger, P./Rüß, O./vom Scheidt, N. (2011): *E-Government*, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden, S. 186-199.
- Kersting, N. (2012): *The Future of Electronic democracy*, in: Kersting, N. (Hrsg.): *Electronic Democracy*, Opladen u.a., S. 11-55.
- Kersting, N./Woyke, W. (2012): *Vom Musterwähler zum Wutbürger? Politische Beteiligung im Wandel*, Münster.
- Kropp, S. (2010): *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung. Lehrbuch Governance*, Wiesbaden.
- Lindner, R. (2007): *Politischer Wandel durch digitale Netzwerkkommunikation? Strategische Anwendung neuer Kommunikationstechnologien durch kanadische Parteien und Interessengruppen*, Wiesbaden.
- Märker, O. (2009): *Studie: E-Partizipation in Deutschland. Stärken – Schwächen – Handlungsempfehlungen*, in: *Journal of eDemocracy* Nr. 1(1), S. 45-54.
- OECD (2009): *Rethinking e-Government Services. User-Centred Approaches*.
- Olsen, J. P. (2010): *Governing Through Institution Building. Institutional Theory and recent European Experiments in Democratic Organization*, New York.
- OpenPetition (2015): *Jahres- und Transparenzbericht 2015*. Abrufbar über: www.openpetition.de/blog/wp-content/uploads/2016/07/OpenPetition_Jahres-und_Transparenzbericht_2015.pdf [Zugriff: 16.08.2016].
- Palvia, S. C./Sharma, S. S. (2007): *E-Government and E-Governance. Definitions/Domain Framework and Status around the World*. Abrufbar über: www.iceg.net/2007/books/1/1_369.pdf [Zugriff: 18.08.2016].
- Pressemitteilung der SPD-Fraktion vom 11.05.2010. Abrufbar über: www.spd-fraktion-niedersachsen.de/imperia/md/content/ltf/pressemitteilungen/pressemitteilungen/2010/16-163_schr_der-ehlers_e-petition.pdf [Zugriff: 18.08.2016].
- Pressemitteilung der SPD-Fraktion vom 19.03.2014. Abrufbar über: http://www.spd-fraktion-niedersachsen.de/imperia/md/content/ltf/pressemitteilungen/pressemitteilungen/2014/17-278_tiemann_petitionswesen.pdf [Zugriff: 18.08.2016].
- Reding, V. (2007): *Vorwort III*, in: Zechner, A. (Hrsg.): *Handbuch E-Government. Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit*, Stuttgart, S. 11-15.
- Reiners, M. (2003): *Wandlungsfähigkeit des Staates. Anspruch und Wirklichkeit im politisch-administrativen System*, in: *APuZ* B51/15, S. 23-30.
- Reiners, M. (2011): *E-Revolution. Actor-centered and structural interdependencies in the realization of Estonia's democratic revolution*, in *Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol), Journal of Political Science* 21(4), S. 553-575.
- Reiners, M. (2013): *Kommunalreform in Baden-Württemberg. E-Government in der Landeshauptstadt Stuttgart*, in: Junkerheinrich, M./Lorig, W. H. (Hrsg.): *Kommunalreformen in Deutschland. Erweiterter Tagungsband zum 3. Trierer Forum: Innovative Kommune! Kommunalreform in Rheinland-Pfalz – mehr Effizienz, mehr Bürgernähe, mehr Transparenz?*, Baden-Baden, 363-379.
- Reiners, M. (2016a): *Modernisierung des Staates und Policy-Lernen als integriertes Konzept. Habil.-Schrift*, Hannover, Univ., UB und Deutsche Nationalbibliothek Frankfurt/Leipzig.
- Reiners, M. (2016b): *E-Petitionen im Kontext von E-Government – Neue Einflusspotenziale für die Bürgerinnen und Bürger?*, in: *Verwaltung & Management* Nr. 22(1), S. 47-54.
- Riehm, U./Böhle, K./Lindner, R. (2013): *Elektronische Petitionssysteme. Analysen zur Modernisierung des parlamentarischen Petitionswesens in Deutschland und Europa*, Berlin.
- Schallbruch, M. (2007): *E-Government 2.0 – Das Programm des Bundes*, in: Zechner, A. (Hrsg.): *Handbuch E-Government. Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit*, Stuttgart, S. 23-29.
- Schridde, H. (2011): *Change Management*, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden, S. 279-295.
- Wegrich, K. (2011): *Post-New Public Management*, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden, S. 90-98.
- Zechner, A. (Hrsg.) (2007): *Handbuch E-Government. Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit*, Stuttgart.