



Univ.-Prof. Dr. Andreas Khol

REPUBLIK ÖSTERREICH
Nationalrat
Der Präsident

XXII. GP.-NR

43 /AB PR

2006 -03- 27

zu 44 /JPR

Wien, 27. März 2006

Anfragebeantwortung

Die Abgeordneten Mag. Gisela Wurm, Kolleginnen und Kollegen haben am 2. März 2006 an den Präsidenten des Nationalrates die schriftliche Anfrage 44/JPR betreffend elektronische Einbringung und Unterstützung von Bürgerinitiativen gerichtet.

Diese Anfrage beantworte ich wie folgt:

In Anbetracht der grundsätzlichen Bedeutung des in der Anfrage angeschnittenen Themas habe ich im Interesse einer möglichst einvernehmlichen Vorgangsweise die Präsidialkonferenz in deren Sitzung am 23. März 2006 befasst. Der Präsidialkonferenz lag dabei nachstehende von der Parlamentsdirektion ausgearbeitete Information vor:

„Die Vorsitzende des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen Abg. Mag. Wurm hat in der Anfrage 44/JPR an den Präsidenten des Nationalrates die elektronische Einbringung und Unterstützung von Bürgerinitiativen thematisiert.

Schon derzeit sind Texte der BI im Internet abrufbar. Für eine elektronische Einbringung und Unterstützung von BI bestehen allerdings derzeit nach § 100 Abs. 2 GOG nicht die geschäftsordnungsmäßigen Voraussetzungen. Es wäre somit eine Änderung der Geschäftsordnung erforderlich, um diesem Anliegen Rechnung tragen zu können.

Die Parlamentsdirektion hat Beispiele in anderen Parlamenten erhoben (siehe *Anlage*). Gemeinsam ist diesen, dass wesentlich weniger strenge Voraussetzungen für die Einbringung solcher Initiativen bestehen. So ist etwa die Unterstützung einer „Petition“ beim schottischen Regionalparlament nicht an Staatsangehörigkeit oder Wohnort in Schottland gebunden.

Die EDV-Kosten einer etwa dem schottischen oder dem - davon abgeleiteten - deutschen Modell entsprechenden Lösung können derzeit nur abgeschätzt werden; sie dürften in der Größenordnung von € 40.000 bis 60.000 liegen. Dazu kommen dann noch Personalkosten für die Wartung und Moderation. Daneben ist für allfällige Lizenzrechte und sonstige Leistungen mit einem Aufwand von weiteren € 10.000 pro Jahr zu rechnen.

Sollte die Parlamentsdirektion beauftragt werden, eine Realisierung dieses Vorhabens durchzuführen, wäre es sinnvoll, im Rahmen einer Arbeitsgruppe ein Sollkonzept zu erstellen. Die technische Umsetzung eines einmal definierten Sollkonzepts könnte bei entsprechender Priorisierung innerhalb von drei Monaten geschehen.

Der Rechts- und Legislativdienst hat zur Frage einer diesbezüglichen Anpassung des Geschäftsordnungsgesetzes folgende Überlegungen angestellt:

Rechtsgrundlage für Petitionen ist Artikel 11 StGG 1867. Demnach steht das Petitionsrecht jedermann zu. Petitionen unter einem Gesamtnamen dürfen nur von gesetzlich anerkannten Körperschaften oder Vereinen ausgehen.

In Ausführung des Art 11 StGG ist die GOG – Novelle 1988 ergangen, die das Instrument der Bürgerinitiative für österreichische Staatsbürger vorsieht, die das 19. Lebensjahr vollendet haben. Nur unter bestimmten Voraussetzungen sind Bürgerinitiativen vom Nationalrat zu verhandeln.

Das Erfordernis der Schriftlichkeit in § 100 Abs 1 und 2 GOG – NR könnte im Zuge der Einführung der elektronischen Einbringung und Unterstützung von BI durch die Zulässigkeit der Verwendung der online – Formulare ergänzt werden.

Nach den „Grundsätze(n) des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze) des Bundestages der Bundesrepublik Deutschland“ ist z.B. geregelt:

„4. Schriftform

(1) *Petitionen sind schriftlich einzureichen. Die Schriftform ist bei Namensunterschrift gewahrt.*

Bei elektronisch übermittelten Petitionen ist die Schriftlichkeit gewahrt, wenn der Urheber und dessen Postanschrift ersichtlich sind und das im Internet für elektronische Petitionen zur Verfügung gestellte Formular verwendet wird (elektronischer Ersatz der Unterschrift).“

Aus der Sicht des RL – Dienstes spricht nichts dagegen, eine ähnliche Formulierung im GOG – NR vorzusehen.

Unter einem könnte das erforderliche Alter für die Unterstützer an das gesetzliche Wahlalter von 18 Jahren nach § 21 Nationalratswahlordnung angepasst werden.“

In der Präsidialkonferenz bestand auf meinen Vorschlag Einvernehmen, die sich im Zusammenhang mit der elektronischen Einbringung von Bürgerinitiativen ergebenden Fragen wie auch andere Themen für eine GO-Reform im Geschäftsordnungskomitee zu behandeln.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Peter Weiß".

E-Petitionen - internationale Beispiele

Die Recherche der Parlamentsdirektion ergab einige Umsetzungsbeispiele für e-Petitionen – namentlich sind dies das schottische Regionalparlament, der Deutsche Bundestag und das Regionalparlament von Queensland (Australien).

Für alle Beispiele gilt, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für Petitionen an das Parlament in allen genannten Ländern anders (z.T. weniger strikt) sind als in Österreich. Eine parlamentarische Bürgerinitiative, wie wir sie kennen, gibt es nicht.

Das in Schottland und Deutschland angewandte System kennt eine Einschränkung hinsichtlich des Textumfangs von elektronisch eingereichten Petitionen. Allerdings ist in beiden Ländern die Frage der eindeutigen Identifizierung durch eigenhändige Unterschrift oder Angabe der Reisepassnummer kein Diskussionspunkt.

Hinsichtlich der Themen der Petitionen gibt es, ähnlich wie in Österreich, Einschränkungen (Kompetenzverteilung, unabhängige Justiz u.ä.), außerdem dürfen Petitionen z.B. keine falschen oder diffamierenden Inhalte haben und müssen datenschutzrechtliche Aspekte berücksichtigen.

e-Petitionen im schottischen Parlament

The International Teledemocracy Centre (ITC) has been working with the Scottish Parliament since 1999, researching the design and management of an electronic petitioning system for the Public Petitions Committee of the Parliament. We have had a formal contract with The Scottish Parliament from November 2002 to 2005 to provide a hosted electronic petitioning service to the Public Petitions Committee (PPC) and research and report on e-engagement using the e-Petitioner tool. Importantly, the research has provided higher-level insights into the mechanisms that need to be built into electronic participation systems to appreciate how, where and why people use them.

In November 2005 the ITC, in partnership with British Telecom (BT), began a new period of supporting the ePetitioner for the Parliament. BT are providing a secure hosted electronic petitioning service to the PPC for two years and in that time the ITC will manage the service and research further developments.

The e-petitioning system allows any citizen to raise and sign an e-petition, or to add comments to an online discussion if they wish. The e-petitioning management process is seamlessly integrated with procedures for handling paper petitions, which citizens can choose to use instead of or in conjunction with e-petitions. The project demonstrates that by explicitly supporting e-petitioning, parliaments and other public sector actors can establish a dynamic platform for citizens to highlight issues through channels that are convenient for them, and to watch their concerns progress through the stages of public decision-making. It is enabling the Scottish Parliament to address the decline in civic engagement that has become widespread in Europe.

(Zitat: <http://www.e-petitioner.org.uk/>)

Nach rund vierjährigen Entwicklungszeit wurde das System im Februar 2004 offiziell

eingeführt.

Auf der website des schottischen Parlaments findet der/die Benutzer/in eine gute Einführung in das System als auch das entsprechende Kontaktformular (template) zur Einreichung.
dzt. 88 e-petitions abrufbar

Insgesamt 131 offene Petitionen und 812 „closed petitions“

Website: <http://epetitions.scottish.parliament.uk/>

Öffentliche Petitionen im deutschen Bundestag

In Deutschland gibt es von jeher Einzel-, Sammel- und Massenpetitionen. Das Petitionsrecht nach Art. 17 Grundgesetz (GG) gibt jedermann das Recht, sich einzeln oder in gemeinschaft mit anderen schriftlich an die Volksvertretung zu wenden. Elemente der direkten Demokratie bietet ansonsten auf Bundesebene lediglich Art 29 GG, der zur Neugliederung des Bundesgebietes Volksentscheid und Volksbefragung vorsieht. Auf Länderebene gibt es indes mehr Elemente der direkten Demokratie.

Die Geschichte der elektronischen Petitionen ist im Zusammenhang mit den Bestrebungen in Richtung e-Parlament zu sehen. Für die Fraktionen standen hier immer zwei Aspekte im Vordergrund:

- Welchen Vorteil/Nutzen bringt der elektronische Weg für die Bürger/innen?
- Welchen Vorteil/Nutzen bringt der elektronische Weg für das parlamentarische Verfahren?

Diese Fragen wurden in Bezug auf die elektronische Einbringung von Petitionen seit Anfang 2003 aufgeworfen. Im Lauf dieses Jahres wurde nach Vorbildern gesucht – und in Schottland mit dem System e-petitioner gefunden. Im September 2004 wurden dann die entsprechenden Anträge von Abgeordneten im Deutschen Bundestag eingebracht. Für die Abgeordneten war dabei nicht nur der rechtliche Aspekt (vgl. Richtlinie zur Verfahrensordnung, s.u.) sondern auch die technische Umsetzung von Bedeutung. Das Jahr 2005 wurde zur Umsetzung genutzt, wobei die vorgezogene Bundestagswahl vom September 2005 eine raschere Umsetzung nötig machte.

Auch deshalb hat man sich für eine Verwaltungsvereinbarung zwischen den Schottischen Parlament und dem Deutschen Bundestag zur Nutzung des e-petitioner-Systems entschieden. Diese Vereinbarung bedeutete, dass die „Öffentliche Petition“ über den Server der Napier University Edinburgh abgewickelt wird. Diese Vereinbarung sieht Basiskosten von etwa 30.000€ für die zweijährige Erprobungszeit + Nebenkosten vor.

Für eine Neuentwicklung wurde mit etwa 50.000€ gerechnet.

Neuere Entwicklung lassen aber auch ein Public Private Partnership Modell möglich erscheinen, das die Kosten für Entwicklung, Nutzung und Wartung ggf. weiter senken könnte.

Die Umsetzung erfolgte in zwei Schritten:

- Es wurde die Möglichkeit geschaffen, per E-mail eine Petition einzubringen. Nachdem eine Petition im Deutschen Bundestag keine Mindestanzahl an Unterstützer/innen aufweisen muss, ist das relativ häufig der Fall. Seitdem diese Möglichkeit geschaffen wurde, sind auch Mehrfachpetitionen zulässig, d.h. mehrere Personen schicken zu einem Thema jeweils eine eigene Petition. Diese werden dann zusammengefasst.
Website: <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/petition/index.asp>
- Als neues Instrument wurde die sog. „Öffentliche Petition“ eingeführt. Diese wird ebenfalls per E-mail eingebracht, darüber hinaus jedoch auf der Website des Deutschen Bundestages für andere Bürger/innen zur Unterschrift „aufgelegt“ und ein Diskussionsforum zum Thema für die Zeitspanne, in der unterschrieben werden kann, eingerichtet. Name, Bundesland/Wohnsitzland sowie Datum der Unterzeichnung werden auf der Website veröffentlicht.
Website: <http://itc.napier.ac.uk/e-Petition/bundestag/>

Für beide Möglichkeiten gibt es auf der Website ein Kontaktformular, das dann per E-mail an die Verwaltung des Deutschen Bundestages versandt werden kann.

Aufwand:

- finanzieller Aspekt: s.o.
- Personal: Im Büro des Petitionsausschusses ist eine Vollzeitkraft des gehobenen Dienstes (juristische Grundkenntnisse) mit der Betreuung der Diskussionsforen betraut. Diese kontrolliert mehrmals täglich die Diskussionsbeiträge und löscht unlautere Einträge. Bei schwierigen Einzelfällen helfen je nach Thema unterschiedliche Jurist/innen (Anzahl der Ansprechpartner/innen: 15)

Erste Erfahrungen:

- Derzeit werden etwa 10 Prozent der Petitionen mittels des Kontaktformulars eingebracht. Öffentliche Petitionen gibt es derzeit etwa 75, wobei hier angemerkt werden muss, dass fast die doppelte Anzahl eingebracht wurde, fast 50 Prozent jedoch abgelehnt werden mussten. Das lag z.T. an den Themen, aber auch an nicht der Würde des Hauses entsprechenden Inhalten.

Insgesamt: pro Monat rund 1.000 (sic!) Petitionen. Etwa 80% werden vom Parlament behandelt; 2005 betrafen ca. 50% der Petitionen „Bitten zur Gesetzgebung“. In den 14 Ausschuss-Sitzungen des Jahres 2005 wurden 232 Petitionen einzeln behandelt. Darüber hinaus gab es 64 Sammelübersichten, die mehrere tausend Petitionen in Kurzform darstellten. Nach der Formierung des neu gewählten Deutschen Bundestages wurde die Möglichkeit der elektronischen Einbringung ziemlich gut

angenommen.

- Die Beteiligung in den Diskussionsforen ist sehr rege, das Nutzerverhalten ist jedoch der Würde des Hauses nicht immer angepasst – Probleme mit der sog. Netikette treten im Gegensatz zum schottischen Parlament sehr wohl auf. Aus diesem Grund wird derzeit auch eine Anpassung der „Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (öP) fgem. Ziff 7.1(4) der Verfahrensgrundsätze“ diskutiert. Manche Probleme entstehen nämlich offenbar auch aufgrund der zu unbestimmten Begriffe in dieser Richtlinie.
- Das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag soll darüber hinaus mit einer Evaluierung des neuen Instruments der öffentlichen Petitionen beauftragt werden, in der es u.a. auch um den Nutzen für den parlamentarischen Prozess gehen soll. Darüber hinaus muss auch der Ablauf, z.B. Moderation der Diskussionsforen, einer Evaluierung unterzogen werden (z.B. Wie stellt man eine kontinuierlich gleiche Art der Moderation sicher?)

Australien – Queensland

Das System ist seit 2002 online; es ist nur für Bürger/innen und Bewohner/innen von Queensland offen. Man verpflichtet sich außerdem zu richtigen Angaben zur eigenen Person, wenn man eine e-Petition unterzeichnet. Bei Zu widerhandeln sind Strafen vorgesehen.

Im Parlament in Queensland ist auch eine Mischform aus papierener und elektronischer Petition zulässig.

Der Prozess einer e-Petition kann aber nur gestartet werden, wenn ein/e Abgeordnete/r sich für das jeweilige Thema einsetzt.

Auch in Queensland funktioniert die Einreichung über ein Kontaktformular (request form). Dieses wird dann vom/von der unterstützenden Abgeordneten im Parlament eingebracht.

Die e-Petitionen „liegen“ zumindest 1 Woche und längstens 6 Monate zur Unterstützung auf der Website „auf“. Es ist dezidiert festgelegt, dass die Rolle des Parlaments lediglich darin besteht, den Prozess zu erleichtern, nicht jedoch eine Petition zu bewerben. Jede Person, die eine e-Petition unterstützen will muss zuerst die oben genannten Bedingungen akzeptieren, bekommt dann eine „random identification number“, die man gemeinsam mit Name und Adresse (inkl. Postleitzahl) und e-mail-Adresse bei der Unterstützung angeben muss. Alle diese Angaben werden nicht auf der Website veröffentlicht – dort ist lediglich die Anzahl der Unterstützungen ablesbar.

Website: <http://www.parliament.qld.gov.au/EPetitions QLD/HTML/index.htm>