

Masse oder Qualität? Zum Konflikt zwischen parlamentarischen und privaten Petitionsplattformen

Eingangsstatement bei der Anhörung im schleswig-holsteinischen Petitionsausschuss, Kiel, 02. April 2019 / von PD Dr. Markus Linden, Universität Trier (Politikwissenschaft)

Als Angehörige eines Petitionsausschusses wissen Sie, dass das Petitionsrecht zwar in Art. 17 des Grundgesetzes festgeschrieben ist, es aber kein parlamentarisches oder behördliches Copyright auf den Petitionsbegriff gibt. Unterschiedliche Anbieter sprechen deshalb von Petitionen, obwohl die Anliegen an die *allgemeine* Öffentlichkeit gerichtet sind – und nicht an die Petitionsausschüsse, die durch das Grundgesetz und die Landesverfassungen dazu auserkoren sind, Petitionen zu behandeln. Das Internet hat diese Entwicklung wesentlich befördert. Es hat auch dazu geführt, dass unter einer Petition heute vor allem die öffentliche Massenpetition verstanden wird und nicht das Einzelanliegen.

Auf der Internetplattform Avaaz.org heißt es beispielsweise: „Starten Sie Ihre eigene Petition“.¹ Change.org titelt auf der Homepage: „Starten Sie Ihre Kampagne! 277.238.206 Menschen in Aktion. Viele Erfolge täglich.“ Darunter dann die Schaltfläche „Petition starten“ und ein Video, beworben mit dem Titel „Wir haben Greta getroffen & ihr unseren ♥-Brief gegeben“.² Neuerdings sprechen auch politische Parteien gerne von Petitionen. Vertreter des Konservatismus und der Neuen Rechten sammeln im Internet, mit Unterstützung der AfD, Unterschriften zu einer „Gemeinsa-

¹ <https://secure.avaaz.org/page/de/> [19.03.2019].

² <https://www.change.org/> [19.03.2019].

men Erklärung 2018“. Man gab sich verwundert, als der Petitionsausschuss des Bundestags diese nicht anerkannte, sondern auf eine eigene Zählung bestand, die dann schließlich auch zur Anhörung führte.³ Die SPD wirbt im Europawahlkampf mit dem Petitionsbegriff. Man findet ihn derzeit etwa auf der Seite der Unterschriftensammlung „Mietenstopp – Jetzt“.⁴ Auch die Unterschriftenkampagne „Zeit für fifty-fifty“ wird von der SPD mit den Begriffen „Resolution“ und „Petition“ beworben.⁵

Dafür mögen letztlich Kampagnenmanager verantwortlich sein. Es zeigt aber, dass der Petitionsbegriff einen guten Ruf besitzt. Darüber hinaus wird deutlich, welcher Konkurrenz sich staatliche Petitionsplattformen ausgesetzt sehen. Zuerst hat man die Plattform des Bundestags ab 2005 modernisiert und für die digitale Mitzeichnung von Massenpetitionen geöffnet, anschließend haben private Anbieter und die meisten Bundesländer nachgezogen. Deshalb befinden wir uns heute in einer Situation der Anspruchsinflation und Unübersichtlichkeit. Petenten und Unterstützer wissen oft nicht, wo sie gerade unterschreiben – es sei denn, man befindet sich auf einer der parlamentarischen Plattformen, die (z.B. in Schleswig-Holstein) eine recht große Transparenz aufweisen.

In dieser Konstellation setzen die privaten Anbieter die parlamentarischen Petitionsausschüsse anhaltend unter Druck. Das Argument der Privaten sind die Klickzahlen. Ein Beispiel: Die Petition „Abschaffung der Kitagebühren in Schleswig-Holstein“ bekam im Jahr 2018 auf Openpetition ca. 20.000 Unterschriften.⁶ Für ein gebührenfreies letztes Kita-Jahr

³ Dazu Markus Linden: Rhetorische Hexenjagd. Alles, was rechts ist: Die „Erklärung 2018“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.10.2018, S. 11.

⁴ <https://www.spd.de/mietenstopp-jetzt/> [Stand 20.03.2019].

⁵ <https://www.spd.de/resolution-frauen-europa/resolution/> [Stand 20.03.2019].

⁶ <https://www.openpetition.de/petition/online/abschaffung-der-kita-gebuehren-in-schleswig-holstein> [Stand 20.03.2019].

unterschrieben im Jahr 2015 beim Landtag „nur“ 2960 Menschen.⁷ In der laufenden Legislaturperiode gibt es beim Landtag sehr erfolgreiche Petitionen in Bezug auf die Beamtenbesoldung (11.716 Mitzeichner) und Beamtenarbeitszeit (3664 Mitzeichner).⁸ In der letzten Legislaturperiode findet sich eine Petition zum Thema Infraschall bei Windkraftanlagen mit immerhin 2899 Mitzeichnerinnen und Mitzeichnern.⁹ Auch eine zweite Petition mit Bezug zur Windkraft war mit 2739 Mitzeichnungen sehr erfolgreich.¹⁰ Darüber können die privaten Petitionsplattformen mit ihren Mobilisierungsmöglichkeiten aber nur lachen. Auf Change.org unterschrieben alleine in Deutschland 351.001 Personen eine Petition für nachhaltige Kaffeebecher bei Starbucks. Starbucks nutzte die Kampagne zur Profilierung und kündigte die Entwicklung eines kompostierbaren Kaffeebechers an.¹¹ Die internationale Petition „Save the Internet“ hatte auf Change.org im März 2019 mehr als 5 Millionen Mitzeichner.¹²

Es wäre also auf den ersten Blick vielleicht sogar attraktiv für die parlamentarischen Petitionsplattformen, wenn sie mit den privaten Anbietern kooperieren würden. Das steigert bestimmt die Zahl der Unterschriften und könnte doch eigentlich auch die Legitimität und Responsivität der Parlamente erhöhen – so lautet zumindest die These, mit der private Anbieter auf einen privilegierten Zugang zum parlamentarischen Petitionswesen drängen.

⁷ Vgl. Drucksache des Landtags Schleswig-Holstein 18/4396 v. 07.04.2016, Tätigkeit des Petitionsausschusses in der Zeit vom 01.01.2016 bis 31.03.2016 (Bericht), S. 70.

⁸ Vgl. Die Übersicht auf <https://www.landtag.ltsh.de/oepetition/petitionsliste?execution=e2s1> [Stand 22.03.2019].

⁹ Drucksache des Landtags Schleswig-Holstein 18/5121, Tätigkeit des Petitionsausschusses in der Zeit vom 01.10.2016 bis 31.12.2016 (Bericht), S. 6.

¹⁰ Drucksache des Landtags Schleswig-Holstein 18/4798, Tätigkeit des Petitionsausschusses in der Zeit vom 01.04.2016 bis 30.06.2016 (Bericht), S. 4.

¹¹ https://www.change.org/p/starbucks-produziert-einen-nachhaltigen-kaffeebecher-bettercup?source_location=petitions_browse [Stand 20.03.2019].

¹² <https://www.change.org/p/european-parliament-stop-the-censorship-machinery-save-the-internet> [Stand 21.03.2019].

Ich will Ihnen nun jedoch, einleitend zu dieser Anhörung, kurz skizzieren, warum ich eine Öffnung gegenüber den privaten Plattformen für kontraproduktiv und sogar gefährlich halte:¹³

Das Grundargument hierfür findet sich bei zwei hochaktuellen Autoren, die ihre Ansichten leider nicht mehr persönlich vorbringen können. Nämlich bei Hannah Arendt und bei Aristoteles. Diese beiden Schwergewichte der politischen Theorie kannten das Internet noch nicht. Aber sie wussten, dass der Bereich der Politik und der Bereich der Ökonomie voneinander zu trennen sind – denn im Politischen ist die Gleichheit ein zentraler Wert. Demgegenüber ist der Bereich der Ökonomie durch strukturelle Disparitäten gekennzeichnet. Politische Verfahren genügen nur dann dem Gleichheitserfordernis von Politik, wenn die sie tragenden Institutionen unabhängig von privatwirtschaftlicher Motivation sind. Sonst könnte man auch gleich ein Verbände-parlament gründen.

Die Betreiber von Petitionsplattformen nennen sich Sozialunternehmer. Im Falle der Plattform Change.org führt das dazu, dass Petitionen gegen Geld beworben werden können. Von Neutralität kann dann keine Rede mehr sein. Change.org erhielt im Jahr 2016 den sog. „Big Brother Award“, weil das Unternehmen Nutzerdaten sammelt, um Petitionen gezielt bewerben zu können.¹⁴ Hinzu kommt ein zweifelhaftes Demokratieverständnis. An Change.org angekoppelt ist die Plattform Abgeordnetenwatch.de. Dort kann man Abgeordnete direkt nach Haltungen befragen. Suggestiert wird das Bild einer weitgehend identitären Demokratie, in der jeder jederzeit mit den Abgeordneten „chatten“ und letztlich auch die

¹³ Vgl. zum Folgenden Markus Linden: Getriebene Parlamente? Der Formwandel der Demokratie am Beispiel des Petitionswesens, in: Formwandel der Demokratie, hg. v. Winfried Thaa u. Christian Volk, Baden-Baden 2018, S. 223-240.

¹⁴ Vgl. dazu Thilo Weichert: Datenschutzrechtliche Bewertung des Internet-Beteiligungsportals Change.org, Publikation des Netzwerks Datenschutzerxpertise, Stand 15.11.2015, abrufbar unter <https://www.netzwerk-datenschutzexpertise.de/dokument/datenschutzrechtliche-bewertung-des-internet-beteiligungsportals-changeorg> [Stand 21.02.2019].

Übernahme von Volksmeinungen erwarten darf. Statt sich eine Bundestagsdebatte oder die Nachrichten anzuschauen, stellen Bürger direkt jene Fragen, die auch Journalisten stellen. Man erhält dann zumeist ein Pressestatement, versehen mit einer persönlichen, in absehbarer Zeit wohl computergenerierten Anrede.¹⁵

Kurzum: Das Wettbewerbsziel der privaten Petitionsplattformen besteht darin, die intermediären Institutionen, also vor allem Parteien und Parlamente, zu überwinden. Meine italienische Kollegin Nadia Urbinati spricht in diesem Zusammenhang von einer allgemeinen „Revolte gegen die intermediären Institutionen“.¹⁶ Das betreiben Populisten, das betreiben aber auch Unternehmerinnen und Unternehmer, die von politischer Transparenz reden, aber eben ökonomisch agieren.

Der große Konkurrent von Change.org auf dem deutschen Markt der Petitionsplattformen ist Openpetition. Diese Plattform agiert kommunikativ wesentlich geschickter und rekurriert weniger auf eine identitäre Demokratievorstellung als Change.org. Aber Openpetition gehört zu 49% der grünennahen Kampagnenorganisation Campact. Auch hier kann also keine Rede mehr sein von Neutralität. Analog zu Abgeordnetenwatch.de holt auch Openpetition mittlerweile Stimmungsbilder von Abgeordnetenmeinungen ein. Diese werden dann graphisch auf Landtagsdiagramme übertragen. Openpetition arbeitet zwar transparenter als Change.org. Aber das ist nicht schwer. Die Plattform strebt an, ihre Unterschriftensammlungen an die Petitionsausschüsse der Länder und des Bundes direkt weiterleiten zu können – etwa in Form eines schlichten Buttons oder eines Sammelbriefs. Man lockt die Parlamente mit der Übernahme der Infrastruktur.

¹⁵ Vgl. z.B. die Antwort des FDP-Vorsitzenden Christian Lindner auf die Frage, warum er die Fridays-Future-Proteste kritisiert hatte, abrufbar unter <https://www.abgeordnetenwatch.de/profile/christian-lindner/question/2019-03-17/311751> [Stand 21.03.2019].

¹⁶ Nadia Urbinati: A Revolt against Intermediary Bodies, in: Constellations, 22. Jg, Heft 4, S. 477-486.

Ich warne vor solchen Public Private Partnerships in Kernbereichen der Demokratie. Die Parlamente hätten sich damit nicht nur symbolisch ergeben. Sie gäben das Grundsätzlichste aus der Hand: die demokratischen Verfahren. Sozialunternehmerinnen und Sozialunternehmer, die sich teilweise völlig zu Recht über eine Intransparenz des Lobbywesens beschweren, würden damit zu lobbyistischen Verwaltern der demokratischen Prozesse gemacht. Eine Petition ist aber keine bessere Petition, wenn sie statt 3000 Unterschriften 30000 schnelle Klicks bekommt. Wer käme auf die Idee, die Verfahren zur Waffenausfuhr vom „Demokratiepartner“ Heckler und Koch überprüfen zu lassen, oder die Lebensmittelsicherheit ausschließlich von EDEKA.

Die Arbeit privater Petitionsplattformen ist legitim. Aber die Verfahrensebene von Demokratie ist ein absolut schützenswerter Bereich. Sie zu privatisieren hieße, sie zu ökonomisieren und das Einfallstor für Ungleichheit weit zu öffnen. Deshalb plädiere ich für eine strikte Trennung des staatlichen und des privaten Petitionswesens. Gibt man diese einmal auf, wird ein „Hase-und-Igel-Rennen“ gestartet, bei dem die Parlamente nur verlieren können. Petitionsausschüsse machen sich nämlich nicht gemein mit Petitionen, sondern urteilen darüber. Private Plattformen pushen hingegen bewusst die Unterstützerzahlen. Es ist ihr Geschäftsmodell.