



## Impressum:

---

### **Herausgeberin:**

Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz  
Am Kronberger Hof 6  
55116 Mainz



### **Verantwortlich:**

Wolfgang Faller

### **Autorin:**

Marianne Kneuer

### **Redaktion:**

Marianne Rohde

### **Grafik, Layout:**

Birgit Elm

### **Druck:**

Manfred Henn GmbH

Mainz 2013

ISBN 978-3-89289-030-0

---

# **Zur Sache**

**„Mehr Partizipation durch das Internet?“**

**Marianne Kneuer**



## Inhaltsverzeichnis

---

<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. Kurzer Abriss der Situation in Deutschland</b>	<b>7</b>
<b>3. Die Charakteristika digitaler Medien</b>	<b>10</b>
<b>4. Welche Prozesse können durch das Internet unterstützt werden?</b>	<b>11</b>
<b>5. Chancen und Grenzen deliberativer und partizipativer Prozesse im Internet</b>	<b>14</b>
<b>Literatur</b>	<b>21</b>

## Vorwort

---

Die enormen Veränderungen für Gesellschaft und Politik durch die Einführung von Web 2.0 hat auch Fragen nach einer besseren Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern aufgeworfen: können die Möglichkeiten, die das Web 2.0 bietet, dazu beitragen, dass Transparenz und Teilhabe keine Worthülsen sind, sondern Regierungs- und Verwaltungshandeln sichtbar und nachvollziehbar machen? Werden für die Bürgerinnen und Bürger damit ganz neue Möglichkeiten eröffnet, sich einzumischen und mitzuentcheiden? Welchen Einfluss haben die sogenannten neuen Medien auf politische Entscheidungsprozesse? Welche Qualität und welchen Stellenwert könnte diese Form der Partizipation einnehmen? Und vor allem: welche Wirkung könnten sie auf unsere parlamentarische Demokratie haben?

Um dieses Thema ging es in einer Veranstaltung der Reihe „Einmischen erwünscht!“, in der seit Herbst 2012 verschiedene Aspekte von Bürgerbeteiligung und Partizipation aufgegriffen und diskutiert werden. Die Antworten und Perspektiven – auch für die politische Bildung –, die Frau Prof. Dr. Marianne Kneuer in ihrem Vortrag gegeben und aufgezeigt hat, sind auf große Resonanz und Nachfrage bei den Teilnehmenden gestoßen. Wir danken Frau Professorin Kneuer, dass Sie Ihren Vortrag für eine Veröffentlichung in unserer Publikationsreihe „Zur Sache“ überarbeitet und zur Verfügung gestellt hat und freuen uns wenn das spannende und zukunftssträchtige Thema auch Ihr Interesse findet.

### **Wolfgang Faller**

Direktor der Landeszentrale für  
politische Bildung Rheinland-Pfalz

### **Marianne Rohde**

Stellv. Direktorin der Landeszentrale für  
politische Bildung Rheinland-Pfalz

---

# „Mehr Partizipation durch das Internet?“

## 1. Einleitung

In der jüngsten Zeit können wir in Deutschland den wachsenden Wunsch der Bürger beobachten, an politischen Entscheidungen stärker teilhaben zu wollen. Stuttgart 21 stellt in diesem Zusammenhang ein zentrales Ereignis dar; aber es gibt etliche andere Beispiele wie die Occupy-Bewegung oder die im Jahr 2012 erfolgreiche Initiative zum Transparenzgesetz in Hamburg. In der aktuell intensivierten öffentlichen, ebenso in der politikwissenschaftlichen Debatte geht es eigentlich nicht mehr um das „Ob“ von mehr Bürgerbeteiligung, sondern um das „Wie“. <sup>1</sup> Auch unter den Politikerinnen und Politikern sowie bei Parlamentsmitgliedern herrscht mitunter die Einsicht, dass die repräsentative Demokratie einer Belebung bedarf und dass das stärkere Einbeziehen der Bevölkerung eine Bereicherung darstellt.

Eine lebendige Demokratie braucht Bürgerinnen und Bürger, die sich an der Gestaltung des politischen und gesellschaftlichen Lebens beteiligen. Sie sollen die Möglichkeit haben, ihre Vorlieben auszudrücken, Themen und Interessen auf die politische Tagesordnung zu setzen und ihre Interessen zu begründen (Dahl 1989: 109). Diese demokratische Teilhabe stellt letztlich eine wichtige Quelle für die Legitimation (Rechtfertigung) staatlichen Handelns dar. Mit politischer Beteiligung verbinden sich zudem Aufgaben für die Politische Bildung. Sollen sich Bürgerinnen und Bürger in die politische Willensbildung und auch in Entscheidungsprozesse einbringen, bedarf es dazu bestimmter Voraussetzungen und die Vermittlung dieses Handwerkszeugs demokratischer Partizipation obliegt der Politischen Bildung. Deswegen ist die Suche nach neuen Formen der Partizipation auch ein Thema für die Politische Bildung.

<sup>1</sup> So erarbeitete die Bundesregierung (Innenministerium) ein „Handbuch Bürgerbeteiligung“, mit dem die Bevölkerung bereits vor den Verwaltungsakten bei Großprojekten miteinbezogen werden soll.

Abnehmende Wahlbeteiligung, sinkende Mitgliedschaften, der bedenkliche Vertrauensverlust der Bevölkerung in Regierung, Parlament und Politik: Selbst wenn man einer Krise der repräsentativen Demokratie nicht das Wort reden will, sind gewisse Ermüdungserscheinungen unübersehbar, die – und darin liegt eine Sorge – letztlich auch die Legitimität des politischen Systems ankratzen könnten. Deswegen erweckt das Internet nicht erst seit einigen Jahren den Eindruck, dass seine technischen Möglichkeiten die repräsentative Demokratie nicht nur bereichern oder modernisieren, sondern gar reformieren könne.

Vor allem in den USA brach sich diese Netzeuphorie in den 1990er Jahren Bahn (siehe hierzu ausführlich Kneuer 2012a). Manche Denker glaubten, dass nach der ersten, der athenisch-partizipativen Demokratie, und der zweiten, dem Repräsentativmodell des neuzeitlichen Flächenstaates – so die Vision – im Zeitalter der Digitalisierung und Interaktivität ein drittes Demokratiemodell verwirklicht werden könne, die virtuelle agora (Marktplatz) bzw. ekklesia (Volksversammlung), in der das athenische Ideal der Selbstregierung der Bürger wiederaufleben sollte. Die beiden zentralen Elemente des athenischen Modells – die Deliberation (Beratschlagung) der Bürger und die Teilhabe an der Entscheidung durch Abstimmung per Volksbefragung (Referendum) – könnten mit Hilfe des Internets umgesetzt werden, so die Argumentation. Die technischen Merkmale von Entgrenzung, Schnelligkeit und Interaktivität wären in der Lage

a) jene notwendige umfassend informierte, vernetzte und miteinander im Diskurs stehende Öffentlichkeit zu produzieren und

b) die Beteiligung der Bürger nicht nur am Willensbildungs-, sondern auch am politischen Entscheidungsprozess durch elektronisches Wählen, elektronische Volksentscheide und elektronische Petitionen (e-voting, e-petitions oder e-Referenda) zu ermöglichen.

Des Weiteren würde

c) die Responsivität der Politiker erhöht, also die Bereitschaft der Politiker, auf die Wünsche der Bürger einzugehen.



Soweit die Theorie. Wie sehen die Praxis, also die Möglichkeiten und Chancen, aber auch auf die Grenzen und Probleme dieser Vorstellung aus? Lässt sich tatsächlich die athenische Demokratie auf dem elektronischen Marktplatz des 21. Jahrhunderts verwirklichen?

## 2. Kurzer Abriss der Situation in Deutschland

Partizipation unterscheidet man in verfasste oder konventionelle und unverfasste oder unkonventionelle Partizipationsformen (Westle 1992: 141-143; Kaase 1995: 521f). Als verfasst bezeichnet man Einflusswege, wenn sie „institutionell verbindlich verankert sind“ (Kaase 1995: 522), also in der Verfassung vorgesehen sind und somit vom Gesetzgeber auch ausdrücklich eingeräumt werden: Das können der Wahlakt, das Bürgerbegehren, der Kontakt zum Ombudsmann, (der – wo es ihn gibt – die Rechte der Bürger gegenüber Behörden wahrnimmt) etc. sein. Unverfasste Partizipationsformen sind Unterschriftenaktionen, Demonstrationen und Protestaktionen, Streiks, Hausbesetzungen. Bei unverfassten Formen sind der Zugang, der Rahmen und die Durchführungsbedingungen nicht in Verfassung oder Gesetz festgelegt. Somit sind sie einerseits durch den Bürger stärker gestaltbar, andererseits aber auch weniger kalkulierbar im Aufwand, in den Kosten, den Folgen und Verantwortlichkeiten (Westle 1992: 141).

In Deutschland ist eine gegenläufige Entwicklung von einerseits konventionellen oder verfassten und andererseits unkonventionellen oder unverfassten Partizipationsformen zu beobachten. Einerseits hat die Beteiligung an verfassten Formen abgenommen: Dies betrifft insbesondere die Wahlbeteiligung, die bekanntlich bei der letzten Bundestagswahl 2009 ein Tiefpunkt erreichte.

Die Beteiligung bei den Landtagswahlen hat ebenfalls abgenommen und liegt noch tiefer als auf Bundesebene: Sachsen-Anhalt 2010: 51,2 Prozent, Mecklenburg-Vorpommern 2011: 51,4 Prozent, Bremen 2011: 55,5 Prozent, Berlin 2011: 60,2 Prozent, Hamburg 2011: 59,0 Prozent, Baden-Württemberg 2011: 66,3 Prozent, Nordrhein-Westfalen 2012: 59,6 Prozent.

Seit Jahren ist die Mitgliedschaft der Bürger in Parteien, Gewerkschaften, Verbänden und religiösen Gemeinschaften rückläufig. Die Parteimitgliedschaft ist seit 1990 um mehr als die Hälfte geschrumpft,<sup>2</sup> bei den Gewerkschaften beträgt der Mitgliederverlust knapp die Hälfte.<sup>3</sup> Aber auch die Beteiligung bei Volksentscheiden ist ernüchternd:

In 2012 stimmten bei dem Entscheid über die Teilprivatisierung der Wasserbetriebe in Berlin 27,5 Prozent der Bürger ab, bei der Abstimmung über die dritte Startbahn am Flughafen München 32,8 Prozent. Die Beteiligung bei dem Entscheid über Stuttgart 21 ragt da mit 48,3 Prozent überdurchschnittlich heraus.

Insofern dürfte der Ruf nach mehr direktdemokratischen Elementen, also mehr Bürgerentscheiden, wenig zielführend sein. Andererseits aber haben unverfasste Beteiligungsformen zugenommen. Darunter werden am stärksten Unterschriftensammlungen genutzt. Andere Formen wie Proteste wählen dagegen nur etwa ein Viertel.

Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte belegt, dass sich die Bereitschaft der Bürger, sich langfristig in Organisationen zu binden und zu engagieren, stark reduziert hat; stattdessen bevorzugen sie zielgerichtete, themen- oder projektbezogene Aktivitäten. Niederschwellige und unverbindliche Beteiligung ohne aufwändigen, zeitintensiven Vorlauf wird dauerhaft verpflichtenden Mitgliedschaften vorgezogen. Vieles deutet darauf hin, dass sich ein „gewandeltes Politikverständnis“ herauskristallisiert, „dass als eher situativ, kontextabhängig, erlebnis- und betroffenenorientiert zu beschreiben ist.“ (Feldmann-Wojtachnia/Glaab 2011: 237). Das heißt, Bürgerinnen und Bürger suchen nach alternativen Wegen der Beteiligung. Ulrich Sarcinelli verweist darauf, dass wir es nicht mit einer Repräsentationskrise zu tun haben, sondern spricht stattdessen von einer wachsenden Legitimitätsempfindlichkeit (Sarcinelli 2012: 5). Die Kritik der Bürger bezieht sich auf die Undurchsichtigkeit politischer Entscheidungen und die immer schwierigere Zurechnung von Verantwortlichkeit dabei. Einerseits spüren sie, dass Willens- und Entscheidungsbildung durch die Einbindung in supranationale (überstaatliche) und internationale Strukturen immer zeitin-

<sup>2</sup> Von 943.000 auf 521.000 = 55 Prozent.

<sup>3</sup> Von 11.015.612 auf 6.155.899 = 44 Prozent.

tensiver und unübersichtlicher geworden sind. Andererseits entsteht ergänzend dazu der Wunsch nach stärkerer Einbindung in die „nahen“ politischen Prozesse, insbesondere eine Stimme zu haben bei Entscheidungen, die sie direkt betreffen, wie etwa kommunale Planung und Großprojekte. Die herkömmlichen Entscheidungswege, bei denen ein Dreieck aus politischer Exekutive (vollziehende Gewalt), Verwaltungsbeamten und Unternehmen die Entscheidungen sozusagen „unter sich“ aushandelt und durchführt, bergen für die Bürger keine ausreichende Rechtmäßigkeit der Staatsgewalt (Legitimität) mehr. Bürger aber brauchen den Glauben, so Hans Vorländer, dass sie hinreichend an politischen Entscheidungen beteiligt sind und dass diese gut und gerecht getroffen werden (Vorländer 2011). Stuttgart 21 hat deutlich gemacht, dass auch die bestehenden Verfahren von Bürgerbeteiligung bei Großprojekten etwa in dieser Form nicht mehr akzeptiert werden, sondern dass in den verschiedenen Phasen der Entscheidungsfindung andere Formen der Kommunikation und der Teilhabe von den Bürgern gefordert werden. Das heißt, es geht hier auch um eine Verbesserung der Qualität von Bürgerbeteiligung.

Die Frage ist nun, ob sich über die neuen technologischen Möglichkeiten des Internets der Wunsch der Bürger nach mehr Partizipation und mehr Verfahrens- und Entscheidungsgerechtigkeit erfüllen lässt, das heißt, ob sich mehr Beteiligung und quasi eine andere Qualität von Beteiligung erreichen lässt. Dieser Frage werde ich mich nun in drei Schritten nähern:

1. Über einer kurze Einführung in die technischen Möglichkeiten und Charakteristika digitaler Medien
2. Über die politischen Prozesse, die das Internet prinzipiell unterstützen kann
3. Über die Chancen und Grenzen deliberativer (beratschlagender) und partizipativer Prozesse im Internet.

### 3. Die Charakteristika digitaler Medien

Zunächst muss man unterscheiden in Web 1.0 und Web 2.0. Web 1.0 ist die Technik, die wir seit den 1990er Jahren kennen und die sich durch one-to-one oder auch one-to-many Kommunikationswege auszeichnet, also vor allem E-Mails oder Homepages. Längst haben alle wichtigen politischen Akteure vom Bundespräsidenten bis zum einzelnen Abgeordneten in Bundestag und Landtag und jede Stadt und Kommune etc. ihre eigene Homepage. Der tatsächlich revolutionäre Schritt in der IKT (Informations- und Kommunikationstechnologie) stellt die Vernetzung dar, die durch web 2.0 möglich wird und so many-to-many und many-to-one-Kommunikation ermöglicht. So konnten Chats, Foren oder Netzcommunities (wie in Facebook) entstehen, die so genannten social media. Die technischen Merkmale lassen sich in drei Stichworte zusammenfassen: Entgrenzung, Schnelligkeit und Interaktivität (aufeinander bezogenes Handeln).

Entgrenzung heißt, dass die Kommunikation über Internet nicht mehr an einen Ort gebunden ist. Diese Ortlosigkeit und hohe Mobilität hat sich noch einmal gesteigert durch die internetbasierten Mobilfunkgeräte sowie durch die Möglichkeiten der Kurznachrichten (SMS) oder WhatsApp und Ähnliches. Das zweite technische Merkmal, die Interaktivität, erweitert im Gegensatz zu den klassischen Massenmedien und ihrer eindimensionalen, indirekten Kommunikation nach dem Sender-Empfänger-Modell die Möglichkeiten enorm. Der einzelne Nutzer ist Sender und Empfänger zugleich und in der Lage, nicht nur asynchron, sondern auch gleichzeitig mit einer oder mehreren Personen, in einer Gruppe mit mehreren oder als Teil einer Gruppe mit einer Person zu kommunizieren und sich auszutauschen. Dazu kommt ein Weiteres: Nutzerinnen und Nutzer können selbst Inhalte erstellen und werden zum Inhaltserzeuger, zum „content provider“, für eigene Wort-, Ton- oder Bildbeiträge. Schnelligkeit schließlich heißt Echtzeit-Kommunikation und damit vor allem die Möglichkeit synchroner Kommunikation. Das spielt gerade in Foren eine Rolle, da sich hier mehrere Personen in Echtzeit und synchron austauschen können.

**Abbildung 1: Kommunikationswege im Internet**

	<b>asynchron</b>	<b>synchron</b>
<b>one-to-one</b>	E-Mail	Chat, Instant Messenger, Voice over Internet Protocol/VoIP (z.B. Skype)
<b>one-to-many</b>	Blogs, Microblogs (Twitter), Homepages, Newsletter, Videopodcast	Interaktive Homepages
<b>many-to-many</b>	Foren, Gruppenchats, Wikis (z.B. Wikipedia), content communities (Youtube), Mailing Lists, Soziale Netzwerke	Computergruppenspiele/ Multi User Dungeons/ MUDs (z.B. World of Warcraft)
<b>many-to-one</b>	Plattformen, bei denen sich eine Bezugsgruppe an eine Person wendet (z.B. direkturkanzlerin.de, direktzustuttgart21.de)	

Abbildung 1: Eigene Zusammenstellung <sup>4</sup>

#### 4. Welche Prozesse können durch das Internet unterstützt werden?

**Information und Allokation (Ansprache):** Zunächst sei nochmals

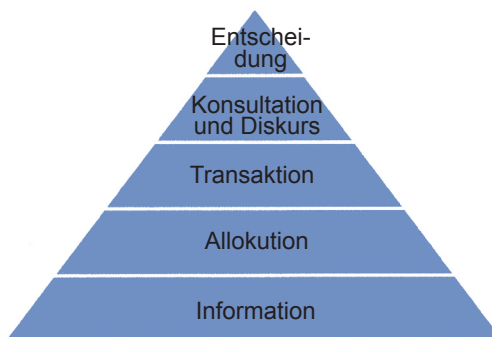


Abbildung 2: Darstellung angelehnt an UN 2010

<sup>4</sup> Angelehnt an Meißelbach (2009), jedoch deutlich erweitert.

hervorgehoben, dass Information durch Homepages oder auch die Ansprache der Bürger über das Internet bereits mit Web 1.0 möglich war. Unbestritten ist die Tatsache, dass das Internet einen enormen Zuwachs an Möglichkeiten zur Informationsbereitstellung durch die politischen Akteure einerseits und zur Informationsabfrage durch die Bürger andererseits eröffnet. Dass Bürger sich über Strukturen, Arbeitsweise und konkrete Projekte sowie Entscheidungsergebnisse aller staatlichen Organe von der nationalen bis zur kommunalen Ebene, über alle Parteien und Interessengruppen, zivilgesellschaftlichen Initiativen und Bewegungen informieren können und im Gegenzug all diese Akteure die Bürger ansprechen können, erweitert unweigerlich die Zugänge zu politischen Vorgängen und kann sie so transparenter machen. Dieses erhebliche Potenzial an Informationsgewinn ist zweifelsohne eine der zentralen Leistungen des Internets.

Mit **Transaktionen** sind solche Vorgänge gemeint, bei denen Bürger Dienstleistungen über das Netz abrufen können bzw. Verwaltungsakte wie Steuererklärung oder KfZ-Anmeldung via Internet erledigt werden können. Dadurch können Verwaltungsvorgänge effektiver und umweltfreundlicher durchgeführt werden - ohne Wartezeiten und Parkplatzsuche. Diese Form wird gemeinhin e-government genannt. E-government stellt sozusagen die schwächste Form der Einbeziehung des Internets in politische Prozesse dar, denn es geht zuvorderst um das „internetgestützte Abwickeln interner und externer administrativer Vorgänge mit größerer Geschwindigkeit und Interaktivität“ (Grundwald u.a. 2006: 62). Der Bürger wird hier als Verbraucher betrachtet und die Leistung des Netzes wird hier weniger im Sinne demokratiebelebender Aspekte gesehen. Vielmehr ist das Ziel die effektivere und dezentrale Bearbeitung von Dienstleistungen und Problemen; zweifelsohne wird gleichzeitig auch eine erhöhte Transparenz erreicht. Während e-information und e-government maßgeblich top-down-Angebote sind von den Regierenden an den Bürger ohne direkte Feedback-Schleife, sind die anderen beiden Formen nicht nur bottom-up-Kommunikationen vom Bürger an die Regierenden, sondern auch dialogorientiert und interaktiv.

Bei **e-consultation** geht es darum, dass die Regierenden die Bürger in

den Willensbildungsprozess mit einbeziehen. Regierungen bzw. Verwaltungen bieten dabei interaktive Wege an, um mit den Bürgern in Dialog zu treten, Rückmeldung von ihnen zu bekommen oder sogar Input, also Wünsche oder Kritik von Bürgern zu erhalten. Etliche Behörden sind inzwischen auf Facebook, unterhalten Blogs oder Dialogforen.

**E-participation** geht freilich am weitesten. Es handelt sich dabei um Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess, also e-voting, e-petitions und e-referenda. Bürger können dabei Petitionen (Eingaben) oder Gesetzesvorhaben oder Unterschriftensammlungen für Bürgerbegehren elektronisch einreichen. Der letzte Schritt ist dann die Abstimmung per Klick am Computer zu Hause entweder bei einer Wahl oder bei einem Referendum. Künftig könnte auch eine App für Wahlen und Bürgerentscheid vorstellbar sein.

Diese Möglichkeiten werden weltweit sehr unterschiedlich genutzt. Die Pyramide in Abb. 2 deutet dies an:

Während die Bereitstellung und Nutzung von Information das am weitesten verbreitete Angebot im Internet ist, setzen deutlich weniger Regierungen elektronische Beratungs- und noch weniger Regierungen elektronische Entscheidungsmechanismen ein. Führend sind bei der e-information, der e-consultation und der e-participation Süd-Korea, Australien, Kasachstan und Bahrein. 17 Länder liegen im Mittelfeld, darunter - neben USA, Kanada, Neuseeland - aus Europa Spanien, Großbritannien, Slowenien, Zypern und Estland. Deutschland befindet sich im unteren Bereich. Interessant bei diesem Überblick ist, dass sich unter den vier Ländern, die am weitesten sind in Bezug auf die Bereitstellung von e-participation, zwei Demokratien und zwei Diktaturen befinden (UN 2010).

Im Zuge des arabischen Frühlings 2011 war eine Euphorie entstanden über die Wirkung des Internets und vor allem die sozialen Medien. Schnell war die Bezeichnung „Twitter- oder Facebook-Revolution“ für die politischen Umbrüche in Tunesien und Ägypten zur Hand. Manche Wissenschaftler sprachen sogar von „Befreiungstechnologie“.

Dies ist jedoch eine zu einseitige Sicht und verkürzt die Wirkungsmöglichkeiten digitaler und vor allem sozialer Medien (Twitter, Facebook, youtube etc.) auf die positiven Effekte (Kneuer/Demmelhuber 2012). Eine netzrealistische Perspektive ist erforderlich.

Das Internet ist per se nicht demokratisch und kann aus sich heraus auch keine Demokratie erzeugen. Das Internet ist ein neutrales Medium, das grundsätzlich von jedem Akteur genutzt werden kann, um seine Botschaften zu transportieren und damit seine spezifischen Interessen zu vertreten. Jedem Akteur in Gesellschaft, Wirtschaft und Staat stehen die technischen Möglichkeiten des Internets offen: wohlmeinenden Demokraten ebenso wie selbstherrlichen Alleinherrschern, Gruppierungen, die sich gegen ein System wenden wie Extremisten oder auch Terroristen (Kneuer 2012b). Ich plädiere daher für eine netzrealistische Position<sup>5</sup> und dafür, die Vor- und Nachteile des Internets abzuwägen.

## **5. Chancen und Grenzen deliberativer und partizipativer Prozesse im Internet**

Kann das Internet Deliberation (Beratschlagung) und Partizipation auf elektronischem Wege verbessern helfen bzw. in besserer Weise umsetzen helfen?

Zunächst zur Deliberation: Die Idee der Deliberation greift maßgeblich zurück auf Jürgen Habermas' Theorie der Öffentlichkeit (Habermas 1990), bei der offene Diskussionsverfahren zu einem rationalen Konsens führen sollen. Voraussetzungen sind die Gleichheit aller, inklusive der gleichen Chance, an der Debatte teilzunehmen und gleichen Zugang zu allen Informationen zu haben. Sowohl die Diskussionsregeln als auch die Themenordnung werden diskursiv, das heißt in einer kommunikativen Auseinandersetzung, ermittelt. Unterstellt wird dabei, dass die Deliberation von informierten Bürgern und vernunftgeleitet geführt wird. Unterstellte und angestrebte Effekte wäre demnach zum einen das Erreichen einer gemeinsam getragenen Entschei-

<sup>5</sup> Buchstein unterscheidet zwischen Netzoptimisten, Netzpessimisten und Netzrealisten (1996: 586).



dung und zum anderen eine Stärkung der Rolle des einzelnen Bürgers für die allgemeine Willensbildung und Entscheidungsfindung. Außerdem würden Normen wie Respekt und Toleranz eingeübt und gelernt. Hier schwingt die Idee einer Bürgererziehung mit.

Die technischen Kapazitäten des Internets haben bei den „Netzoptimisten“ neue Hoffnung genährt, dieses sehr anspruchsvolle Demokratiemodell in die Realität umsetzen zu können, da Deliberation in vernetzten Gemeinschaften und Partizipation der Bürger über die interaktiven Kommunikationstechniken möglich werden. Dabei geht es nicht mehr nur um die Kommunikation zwischen Regierung und Bürger, sondern um den interaktiven Diskurs in der vernetzten Gesellschaft insgesamt, bei dem der Bürger (pro)aktiv und dauerhaft eingebunden ist in die politische Willensbildung. So könnten im Internet über Gesetzesprojekte debattiert werden, Bürger oder Interessengruppen können Wünsche und Bedürfnissen äußern oder auch selbst Eingaben von Gesetzesprojekten vorbereiten (e-petitions). Von Seiten der Politiker würde nicht nur Rückkoppelung, sondern auch die Konsultation der Bürgermeinung an Bedeutung gewinnen, die stärker noch als die gewählten Vertretungen in repräsentativen Demokratien das öffentliche Stimmungsbild über das Internet zu erfragen hätten.

Ist Deliberation über das Internet ein Weg der Willensbildung und Entscheidung und ein Weg, Toleranz und Respekt zu erlernen?

Wir wissen inzwischen, dass die Online-Diskussion beileibe nicht den anspruchsvollen Habermas'schen Idealen genügt und weder immer rational noch von Toleranz geprägt ist (Dahlgren 2005: 156; Buchstein 1996: 601); auch die Netzsprache entspricht nicht zwingend dem Habermas'schen Ideal des rationalen Diskurses. Ganz im Gegenteil: Selbst von Nutzern wird es als Problem erachtet, dass der Ton ruppig, ja bisweilen beleidigend ist und dass es an Toleranz mangelt; Frauen- oder Ausländerfeindlichkeit sind dafür Beispiele.

Dies liegt an der Anonymität, die es einfach macht, Schwellen des

guten Tons und des Respekts zu überschreiten, wenn man sich in einem verantwortungsbefreiten Diskurs befindet – man ist nicht gekannt und kann nicht zur Verantwortung gezogen werden. Ein anderer Einwand ist, dass die elektronische agora (Volksversammlung) nicht zur deliberativen Problemlösung und Konsensbildung verhilft; eher „gewinnt der haarsträubendste, provokanteste und verrückteste Standpunkt.“ (Buchstein 1996: 601) Man findet im Netz viele vorgetragene Meinungen, aber wenig informierten Dialog und vor allem wenige konsensorientierte Dialoge. Dazu gehört auch, dass das Internet eher dazu genutzt wird, Gegenöffentlichkeiten hervorzubringen. Aktivisten im Internet suchen nicht den Konsens, sondern wollen die öffentliche Meinung stimulieren, alternative Lösungen und Modelle zu denen der Herrschenden auf die Agenda bringen (Dahlgren 2005: 157). Salopp gesagt: Es ist einfacher, gegen etwas zu mobilisieren oder eine Kampagne anzuregen, als für einen breiten Konsens zu werben oder Meinungen und Teilöffentlichkeiten zu integrieren.

Nun zur Partizipation: Kann das Internet eine Plattform bieten, für verfasste Formen der Beteiligung (Wahlen, Volksbefragung) und auch für innovative Formen der Willensbildung und Entscheidungsfindung? Tatsächlich lässt sich Partizipation über das Netz organisieren: Bürger sind in der Lage, auf elektronischem Wege Bürgerinitiativen zu starten. Auch sind Volksbefragungen oder Volksentscheide (e-referendum) vorstellbar. Es ließe sich anführen, dass sich Referenden über das Internet kostengünstiger und weniger aufwändig gestalten lassen und daher öfter eingesetzt werden können, was ebenfalls den Beteiligungsgrad der Bevölkerung erhöhen würde. Und schließlich gehören auch elektronische Wahlen (e-voting) zu dem Spektrum elektronischer Bürgerentscheidungen. In manchen Ländern – wie Estland – ist dies bereits Wirklichkeit. Kurzum: Der Bürger soll mit Hilfe des Internets wie im athenischen Vorbild selbst zur Entscheidungsinstanz werden. Hierbei gibt es einen entscheidenden Einwand, nämlich die soziale Selektivität (Auswahl) und die Zementierung einer Informationselite. Der erste Einwand bezieht sich zum einen auf den Zugang zum Internet und zum anderen – dies ist besonders für die Politische Bildung

ein Thema – auf die Nutzungskompetenz der Bürger. Zugang muss man differenzieren in den eigentlichen Zugang und die Netzkapazität. Auch wenn in Deutschland etwa drei Viertel der Bevölkerung Zugang zum Netz haben, so gibt es doch weiterhin erhebliche regionale Unterschiede in Bezug auf die Schnelligkeit des Netzes, was beim Herunterladen größerer oder graphischer Dokumente ein Problem werden kann. Weitaus erheblicher sind doch einige digital divides, also digitale Kluften festzustellen: Das dominante Nutzerprofil ist „jung, männlich, gut ausgebildet“. Zwar holen die jungen Frauen auf, dennoch bilden weiterhin vor allem das Alter, Ausbildungsstand und Berufsprofil die Scheide zwischen On- und Offlinern. Internetnutzer haben

- zu 94 Prozent Hochschulreife
- zu 85 Prozent Mittlere Reife,
- zu 57 Prozent Hauptschulabschluss und Lehre,
- zu 34 Prozent Hauptschulabschluss ohne Lehre.

Auch bezüglich der Einkommensverhältnisse liegt eine Kluft vor: Haushalte mit mehr als 3.000 Euro Einkommen nutzen das Internet zu 92 Prozent, bei Haushalten unter 1.000 Euro sind es nur 53 Prozent (Stöcker 2012: 16).

Das weist auf das – weiterhin in Deutschland, aber auch gerade darüber hinaus – zentrale Problem der sozialen Selektivität (Auswahl) hin. Die bislang vorliegenden Studien belegen, dass es eine kleine Gruppe einer gut informierten und politisch interessierten Informationselite von etwa zehn Prozent gibt (höhere Bildungs- und Einkommensschicht, überwiegend männlich, unter 30jährig), die das Internet als Chance für mehr demokratische Teilhabe begreifen und diese zu nutzen bereit und in der Lage sind (Köcher/Bruttel 2011). Demgegenüber steht eine breite, wenig informierte Bevölkerungsmehrheit, bei denen diese Merkmale nicht zutreffen (für Deutschland dazu Schenk/Wolf 2006). Somit besteht die Gefahr, dass das Internet bestimmte Nutzungsprofile verfestigt: die Herausbildung einer überlegenen

politischen Informationselite (Schenk/Wolf 2006: 258), eine gleich bleibend breite Mehrheit an schlechter informierten Bürgern; zudem werden bestimmte Bevölkerungsteile ganz ausgeschlossen. Bevölkerungsteile, die offline politisch interessiert und zur Teilhabe an der Willensbildung oder an politischen Entscheidungen bereit sind oder gar dazu mobilisieren (Bürgerinitiativen etc.), werden auch online solche Aktivitäten entfalten. Und umgekehrt: Jemand, der sich außerhalb des Internets nicht beteiligt, wird dies auch kaum im Internet tun. Politische Diskurse oder Entscheidungen würden dann von einer aktiven Minderheit angeregt und dominiert, was der Idee der gleichen Teilhabe (Dahl 1989) eben nicht entsprechen würde. Das Ergebnis wäre: „zum Teil sehr kleine Minderheiten treffen Entscheidungen für entsprechend große Mehrheiten“ (Fuchs 2004: 42). Diesen Effekt können wir heute ja bereits feststellen: Eine interessierte Minderheit regt mit großen Engagement und Einsatz einen Bürgerentscheid an – wie etwa zur Schulreform in Hamburg –, weil dies ihren Interessen entspricht und kann diesen dann auch durchsetzen, wohl nur deshalb, weil die breite Masse entweder nicht die Ressourcen oder nicht die Kommunikationskompetenz besitzt, ihrerseits ihre Interessen effektiv zu vertreten.

Deliberation und Partizipation über das Internet wäre demnach selbst in Deutschland eine teilweise exklusive Angelegenheit. Das mag nun eher pessimistisch klingen; es kommt gleichwohl darauf an, genau abzuwägen, in welche Formen von internetbasierter Deliberation und Partizipation und in welchen Kontexten deren Nutzung demokratieförderlich sein kann. Ein wichtiges Kriterium muss dabei sein, dass diese Nutzungsformen nicht von vorne herein exklusiv sind. Zu denken ist an neue Formen der Bürgerbeteiligung, wie etwa Bürgerhaushalte, Genossenschaftsprojekte, Konsultationen bei Großprojekten etc., die vor allem auf kommunaler Ebene anzufinden sind. Hier kann elektronische Information, Konsultation und Diskurs sinnvoll und gezielt eingesetzt werden. Offline- und Online-Diskussionen können im abgegrenzten Rahmen auf kommunaler Ebene gekoppelt werden, ohne dass sich isolierte Parallelstrukturen bilden. Kommunikations- und Diskursangebote könne in größeren Kommunen (Städten) in angepasster Form auf die Stadtviertel (Quartiere) heruntergebrochen werden und

damit optimalerweise mehr Bevölkerungsgruppen angesprochen und einbezogen werden.

Zusammengefasst kann man sagen, dass das Internet erhebliche Möglichkeiten der Kommunikation und der Organisation von Teilhabe bietet. Es wäre aber unrealistisch anzunehmen, dass sich allein über elektronische Wege Partizipationslücken von selbst schließen lassen (Feldmann-Wojtachnia/Glaab 2011: 243). Gerade aus den zuletzt genannten Befunden werden sogar Legitimationsprobleme erkennbar auf Grund der ungleichen Beteiligungschancen ressourcenschwacher und -starker Bevölkerungsteile.

Die politische Nutzung des Internets als solche kann die Demokratie beleben und modernisieren, aber nicht reformieren. Ob sich das Internet letztlich demokratieförderlich auswirkt, hängt aber von drei Komponenten ab:

- 1.** dem politischen System und seinen Rahmenbedingungen, vor allem dem Institutionengefüge und auf welcher Ebene des politischen Systems partizipative Elemente und deren Unterstützung durch digitale Medien eingesetzt werden. Manche Wege – etwa bei der Verbesserung der Planung und Entscheidungsfindung von Großprojekten – lassen sich sicher sehr gut und auch besser im kommunalen Raum umsetzen. Das hat praktische Gründe – nämlich einen begrenzten Kreis von Teilnehmern am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess –, aber auch andere Gründe: wie etwa, dass die Kommunikation in anderer Form abläuft, weil man sich eher kennt und dann anders mit einander umgeht. Es gibt freilich auch normative Gründe, in der Kommune einen „Lern- und Erfahrungsort“ von Partizipation und für demokratische Prozesse wiederzuentdecken.
- 2.** hängt die Nutzung ab von der Kommunikationskultur im Land, also wie stark die Informationsgesellschaft ausgebildet ist. Dazu gehören sowohl Netzzugang als auch Netzkompetenz.
- 3.** von der transportierten Botschaft - das wissen wir von dem Netzsoziologen Manuel Castells.

Nun ist die Kommune als Lernort für Demokratie in der Politischen Bildung zwar keine neue Erkenntnis, aber gibt doch einige neue Ansatzpunkte: Die Bürgerproteste, die Einführung von Bürgerhaushalten und Genossenschaftsmodellen zeigen, dass Bürger heute solche Modelle wünschen, die nicht top-down verordnet und elitendominiert sind, sondern dass sie konsultative (Befragung) und kollaborative (Zusammenarbeit) Verfahren als Alternativen sehen. Solche Verfahren bieten zudem Formen verschiedener Partizipationsintensität, die vom Bürger gewählt werden können. Das Potenzial des Internets liegt darin, diese alternativen Verfahren zu unterstützen und online durch Informationsbereitstellung oder Diskursforen zu komplettieren. Die Interaktivität des Web 2.0 unterstützt jene konsultativen oder auch deliberativen (beratenden) Prozesse. Insofern stellt das Internet im kommunalen Raum ein Instrument dar, das gezielt im Kontext dieser neuen Partizipationsformen eingesetzt werden kann und dort auch partizipationsfördernde Wirkung entfalten kann. So lässt sich ein liquid feedback etwa im Zuge eines Bürgerhaushaltes durchaus umsetzen, in größeren Kontexten jedoch, das wissen wir, wird dies schwierig.

Eine sowohl normative wie auch praktisch-politische Messlatte für die Demokratieförderlichkeit des Internets ist es, wenn der Austausch und die Beteiligung nicht exklusiv funktionieren. Ein zusätzlichen Mehrwert ließe sich dann erreichen, wenn Inklusivität gar verstärkt werden könnte, insofern gerade jene Bürger für Teilhabe gewonnen werden könnten, denen Möglichkeiten der verfassten, konventionellen Partizipation verwehrt sind – jene Bürger also, die von Wahlen ausgeschlossen sind: nämlich unter 18-Jährige und Migrantinnen und Migranten. Sie könnten gezielt angesprochen werden und ihnen könnten tatsächlich neue und bislang nicht vorhandene Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet werden. Dies bedarf freilich nicht nur der Vermittlung der Netzkompetenz, sondern auch der Hinführung an elektronische Formen der Mitsprache und Teilhabe. Hier liegt ein herausforderungsvolles, aber lohnendes Feld für die Politische Bildung, das Perspektiven für die Integration von Migrationsgruppen über internetbasierte Partizipationsformen eröffnet.

## Literatur

Buchstein, Hubertus 1996: Bittere Bytes: Cyberbürger und Demokratietheorie, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie Nr. 4, S. 583-607.

Dahl, Robert A. 1998: Democracy and its Critics. New Haven, London.

Dahlgren, Peter 2005: The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. In: Political Communication Nr. 22, S. 147-162.

Feldmann-Wojtachnia, Eva / Glaab, Manuela 2011: Bürgerengagement oder politischer Aktivismus? Zum Wandel der politischen Partizipation in Deutschland, in: Einsichten und Perspektiven. Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte, 04/2011, S. 232-245.

Fuchs, Dieter 2004: Modelle der Demokratie: Partizipatorische, Liberale und Elektronische Demokratie, in: Kaiser, André (Hrsg.): Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg, Wiesbaden, S. 19-54.

Grunwald, Armin / Banse, Gerhard / Coenen, Christopher / Hennen, Leonhard 2006: Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie: Tendenzen politischer Kommunikation im Internet. Berlin.

Habermas, Jürgen 1990: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt am Main.

Kaase, Max 1995: Partizipation, in: Nohlen, Dieter: Wörterbuch Staat und Politik, S. 521-527.

Kneuer, Marianne 2012a: Demokratischer durch das Internet? Potenzial und Grenzen des Internets für die Stärkung der Demokratie, in: Politische Bildung, Themenheft „Alte und Neue Medien in der Politik“, 1/2012, S. 28-54.

Kneuer, Marianne 2012b: Die Zukunft der Demokratie im Internetzeitalter – Anmerkungen zur Idee einer Revitalisierung durch das Internet, in: Bitburger Gespräche, Zukunft der Demokratie – Demokratie der Zukunft, München, S. 51-61.

Kneuer, Marianne / Demmelhuber, Thomas 2012: Die Bedeutung Neuer Medien für die Demokratieentwicklung, in: Informationen zur Politischen Bildung, Bd. 35, Innsbruck/Wien/Bozen, S. 30-38.

Köcher, Renate / Bruttel, Oliver 2011: Social Media, IT and Society, Institut für Demoskopie Allensbach.  
<http://www.infosys.com/german/newsroom/press-releases/documents/social-media-it-society2011.pdf>.

Sarcinelli, Ulrich 2012: Auf dem Weg zu einer Kommunikationskultur? Alte und neue Formen und Verfahren der Bürgerbeteiligung im Kontext politischer und staatlicher Willensbildung. Mainz /2012, unveröff. Manuskript.

Schenk, Michael / Wolf, Malthe 2006: Die digitale Spaltung der Gesellschaft: Zur politikorientierten Nutzung des Internets und der traditionellen Medien in den sozialen Milieus, in: Imhof, Kurt / Blum, Roger / Bonfadelli, Heinz / Jarren, Orfried (Hrsg.): Demokratie in der Mediengesellschaft, Wiesbaden, S. 239-261.

Stöcker, Christian 2012: Governance des digitalen Raumes: aktuelle netzpolitische Brennpunkte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 7/2012, S. 9-14.

United Nations 2012: United Nations E-Government Survey 2010, [http://unpan3.un.org/egovkb/global\\_reports/10report.htm](http://unpan3.un.org/egovkb/global_reports/10report.htm) [03.03.2013].

Vorländer, Hans 2011: Spiel ohne Bürger, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 12.07.11, S. 8.

Westle, Bettina 1994: Politische Partizipation, in: Gabriel, Oscar / Bretschneider, Frank (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. Bonn, S. 137-173.





Prof. Dr. Marianne Kneuer

Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Hildesheim;  
von 1989-1993 Journalistin, 1993-1999 Planungsstab im Bundesprä-  
sidialamt unter Bundespräsident Roman Herzog.  
Vorsitzende der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft  
(DGfP).

## **Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz**

---



Am Kronberger Hof 6 · 55116 Mainz

Tel.: 0 61 31 - 16 29 70

Fax: 0 61 31 - 16 29 80

E-Mail: [lpb.zentrale@politische-bildung-rlp.de](mailto:lpb.zentrale@politische-bildung-rlp.de)

homepage: [www.politische-bildung-rlp.de](http://www.politische-bildung-rlp.de)

Landeszentrale für  
Politische Bildung  
**LPB**  
Rheinland - Pfalz