



BÜRO FÜR TECHNIKFOLGEN-ABSCHÄTZUNG
BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG

Armin Grunwald
Gerhard Banse
Christopher Coenen
Leonhard Hennen

INTERNET UND DEMOKRATIE

ZUSAMMENFASSUNG

Mai 2005

Arbeitsbericht Nr. 100



ZUSAMMENFASSUNG

Gegenstand der vorliegenden Studie sind Auswirkungen der Internetkommunikation auf die Demokratie und ihre kulturellen Grundlagen. Die Auseinandersetzung mit dieser vielfältigen Thematik erfolgt entlang der nachstehenden Fragen:

- > Wie verändern sich durch das Internet die *technischen Möglichkeiten* für politische Information, Kommunikation und Partizipation?
- > Welche durch das Internet induzierten *kulturellen Veränderungen* mit Folgen für politische Kommunikation sind erkennbar?
- > Welche *Visionen und Potenziale des Internets für die Demokratie*, aber auch welche diesbezüglichen Befürchtungen wurden und werden wissenschaftlich diskutiert, und wie sind diese heute einzuschätzen?
- > Wie sehen und nutzen Institutionen der *Exekutive und Parlamente* die Internetkommunikation? Inwieweit trägt dies zur Realisierung der Demokratiepotenziale des Internets bei?
- > Wie nutzen *zivilgesellschaftliche Akteure* das Internet für politische Kommunikation und was verändert sich dadurch in der politischen Öffentlichkeit? Inwieweit lässt sich die These vom *Internet als neue Form politischer Öffentlichkeit* (»Netzöffentlichkeit«) stützen?
- > Wo liegen politischer Gestaltungsbedarf und politische Gestaltungsoptionen, insbesondere beim Deutschen Bundestag?

Das Internet wird in dieser Studie somit als mögliches Medium der Unterstützung und Stärkung der Demokratie untersucht. Auch in Auseinandersetzung mit skeptischen Einschätzungen und Befürchtungen einerseits und mit hoch fliegenden Visionen und Erwartungen andererseits sucht dieser Bericht nach realistischen Antworten auf die Frage nach den Auswirkungen des Internets auf politische Kommunikation und demokratische Kultur.

Ungeachtet des faktischen politischen Bedeutungszuwachses des Internets treten die einschlägigen Debatten – zumindest in Bezug auf die übergreifende Einschätzung politischer Auswirkungen – oft auf der Stelle. Zwar haben im wissenschaftlichen »Mainstream« sowohl der »Cyberoptimismus« – der den Blick vor allem auf Potenziale lenkt – als auch der »Cyberpessimismus« – der unerfreuliche Begleiterscheinungen und mögliche Risiken der Entwicklung fokussiert – an Einfluss verloren. Die neue Bescheidenheit, die sich u.a. in der häufigen, fast rituell anmutenden Betonung des »Business-as-usual«-Aspekts politischer Netznutzung äußert, hat jedoch auch ihre Schattenseiten: Weitreichende Hoffnungen wie Befürchtungen bestehen



fort, werden aber nur noch selten explizit und kritisch diskutiert. Sie üben so weiter Einfluss aus, ohne als normativer Hintergrund deutlich sichtbar zu sein.

Ein Vorteil der Entwicklung der letzten Jahre ist aber die verstärkte Hinwendung zur empirischen Erforschung tatsächlicher politischer Nutzungsweisen des Internets, wobei verstärkt auch die zentralen politischen Akteure in den Blick genommen wurden. Die vorliegende Untersuchung trägt dieser Tendenz Rechnung und setzt sich zugleich mit weitergehenden demokratietheoretischen Fragestellungen auseinander. Dabei waren der Entwicklungsstand und die Potenziale des Internets zu berücksichtigen:

- > Zum einen spricht – denkt man an frühere medientechnologische Entwicklungen – einiges für die Annahme, dass sich das spezifische Internet-»Mediendispositiv« bisher noch nicht herausgebildet hat – dass bisher also viele Potenziale noch nicht realisiert sind und oft Anwendungen vorherrschen, die – als Nachahmungen älterer medialer und nicht medialer Praktiken – vermutlich Übergangsphänomene darstellen.
- > Zum anderen weist das Internet eine Reihe von Aspekten auf, die Annahmen erheblicher quantitativer Sprünge und sogar neuer Qualitäten medialer Information und Kommunikation nahe legen. Beispiele dafür sind die Schnelligkeit, mit der durch das Internet große Mengen von Information (Texte, Bilder und Töne) über weite Entfernungen übermittelt werden können, die Entstehung gänzlich neuer Möglichkeiten medialer Kommunikation sowie die weitreichenden Möglichkeiten der Abbildung, Speicherung und Archivierung von kommunikativen Prozessen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich der Argumentationsgang wie folgt skizzieren:

- > *Ausgangspunkt bei dem normativen Leitbild* einer deliberativen Demokratie, das demokratietheoretisch gut begründet und im politischen Diskurs verankert ist;
- > Befassung mit den möglichen Beiträgen des Internets (*Potenzialen*) zur Verwirklichung dieser normativen Vorstellungen;
- > Blick in die *Realität* der politischen Internetkommunikation und Prüfung, ob und inwieweit diese Potenziale bereits umgesetzt sind;
- > Bestimmung von *fördernden Faktoren*, aber auch von *Hemmnissen*, die einer Umsetzung bislang im Wege stehen;
- > Nutzung dieser als Ansatzpunkte zur Identifikation politischer *Handlungsmöglichkeiten*.

Auf diese Weise soll zur konkreten Einschätzung der aktuellen politischen Nutzungsweisen des Internets beigetragen werden, ohne über das Gegenwärtige hinausgehende Innovationspotenziale und mögliche Risiken auszublenden.

TECHNISCHER UND KULTURELLER WANDEL

Das Internet stellt neue Möglichkeiten der Information, der Kommunikation und der Partizipation bereit. Das Internet ermöglicht Datenübertragung, die

- > *entfernungsunabhängig* (und damit potenziell global für »Fernkommunikation« nutzbar) ist,
- > preisgünstig und leicht bedienbar ist,
- > *schnell* (praktisch ohne Zeitverlust) erfolgt und dabei Onlinekommunikation und *Interaktivität* ermöglicht,
- > *dezentral* organisiert ist,
- > Möglichkeiten der *Einspeisung von Informationen* für jedermann bereitstellt, und
- > durch *Links und Suchmaschinen* Orientierung ermöglicht.

Im Gegensatz zu den traditionellen Massenmedien mit One-to-many-Kommunikation und der Individualkommunikation (z.B. beim Telefonieren) eröffnet die Kommunikation im Internet auch Interaktionsmöglichkeiten in der Weise, dass von jedermann – also auch von denen, die in der massenmedialen Kommunikation nur Empfänger sind – Inhalte bzw. Informationen für einen potenziell globalen Adressatenkreis bereit gestellt werden können. Durch die technischen Möglichkeiten des Internets wird damit jeder Nutzer (a) potenziell auch zum Sender und hat (b) die Möglichkeit, direkt auf Informationen anderer Nutzer/Anbieter zuzugreifen, wobei sich ein Zugang zu Informationen ergibt, der in quantitativer und qualitativer Hinsicht historisch beispiellos ist.

In Bezug auf die Möglichkeiten der Internetkommunikation sind verschiedene Dienste und Anwendungen zu unterscheiden. Neben solchen, die der Informationsverteilung dienen (wie z.B. Newsletter), stehen Diskussionsformate (wie z.B. Onlineforen und Chats). Die Dienste und Anwendungen weisen Unterschiede in Bezug auf ihre Potenziale für politische Kommunikation auf und müssen entsprechend differenziert untersucht und bewertet werden. Insgesamt ist, bei aller Betonung der Relevanz des Internets für politische Kommunikation, allerdings zu beachten, dass – wie in der Offlinekommunikation – nur ein eher geringer Anteil netzbasierter Kommunikation politische Themen betrifft.

Durch neue technische Möglichkeiten der Kommunikation ergeben sich nicht automatisch kulturelle Veränderungen. Es bedarf nicht nur technischer, sondern auch soziokultureller Innovationen, um einen kulturellen Wandel im Sinne von neuen individuellen wie kollektiven Kommunikations- und Handlungsmustern herbeizuführen. Die wesentlichen sozialen und kulturellen Wirkungszusammenhänge des Internets rühren weniger von seinen technischen Eigenschaften her als davon, dass



Menschen es zu einem alltäglichen sozialen Interaktionsraum machen, es gleichsam »erobern« und sich aneignen, wodurch neue gesellschaftliche Kommunikations- und Handlungsmuster entstehen.

Netzbasierte Kommunikation als technische Neuerung kann daher nicht losgelöst von anderen Aspekten der Kulturentwicklung gesehen werden. Die Veränderungen der modernen Lebensführung in den industrialisierten Ländern zu »postmodernen« Formen sind weitaus vielfältiger und haben ihre Ursache nicht allein in der Entstehung neuer technischer Artefakte; vielmehr ist es ein komplexer Mix aus zahlreichen sozialen, politischen und technischen Faktoren, der kulturelle Veränderungen bewirkt (oder auch verhindert). Netzbasierte Kommunikation ist damit nur ein Faden im komplexen »Gewebe« der Kultur. Sozialer und kultureller Wandel, an dem Formen netzbasierter Kommunikation maßgeblich beteiligt sind, zeigt sich aber z.B. in Tendenzen zunehmender Individualisierung, der Vervielfältigung kultureller Identitätsangebote und in kulturellen Globalisierungsprozessen. Bei diesen Prozessen kommt es zu Wechselwirkungen zwischen homogenisierenden Tendenzen (z.B. in Bezug auf die sprachliche Vielfalt), neuen Verbindungen zwischen lokalen und globalen Kontexten (»Glokalisierung«), Ansätzen zur Herausbildung posttraditionaler transnationaler Kommunikationsgemeinschaften (z.B. im Bereich der NGOs, Netzkulturen und Jugendkulturen) sowie neuen Formen sozialer Spaltung auf nationaler und globaler Ebene (»Digital Divide«). Diese Entwicklungen gehören zum Hintergrund der politischen Nutzung des Internets und werden dementsprechend an verschiedenen Stellen der vorliegenden Studie angesprochen.

Absehbar ist, dass das Internet zur weiteren internen Ausdifferenzierung der Gesellschaft beitragen wird, wobei neue Kommunikations- und Informationsweisen entstehen. Durch netzbasierte Kommunikation werden Individuen und Gruppen befähigt, sich zu bestimmten Anlässen zusammenzuschließen, um gemeinsam als wichtig erachtete Ziele durchzusetzen. Es sind ansatzweise neue kulturelle Muster in der Spannung zwischen Individualisierung und Fragmentierung auf der einen Seite sowie Vergemeinschaftung und themenbezogenen gemeinsamen Aktivitäten andererseits erkennbar. Die durch netzbasierte Kommunikation ermöglichte »abwesende Präsenz« oder »virtuelle Gegenwart« auf vielen gleichzeitigen Aktionsfeldern stellt den Internetnutzer aber auch vor neue Herausforderungen. Sie bringt ein neues Entscheidungsdilemma auf der individuellen Ebene mit sich, denn die Bürger müssen noch häufiger entscheiden, welche Aktivitäten sie verfolgen wollen, um angestrebte politische Ziele zu unterstützen.

Für die Ausgestaltung netzbasierter Kommunikation und ihre Verbreitung deutet sich als weiteres Problem an, in welchem Umfang interpersonale Kommunikation, die elektronische Spuren hinterlässt, auch als vertrauenswürdige Kommunikation angesehen wird. Mechanismen oder Filter müssen entwickelt werden, die in der

Lage sind, Vertrauen in die gesendeten/empfangenen Mitteilungen herzustellen. Hinsichtlich kultureller Praktiken netzbasierter Kommunikation sollte das Moment der Selektion und Kontrolle der Kommunikations- und Informationsangebote verstärkt berücksichtigt werden.

INTERNET UND DEMOKRATIE – TENDENZEN DER WISSENSCHAFTLICHEN DEBATTE

Das Internet eröffnet als interaktives Medium grundlegende Kommunikationsmöglichkeiten neu und ist damit auch demokratietheoretisch relevant. Dies betrifft vor allem die Konstituierung von Öffentlichkeit und Gegenöffentlichkeiten und die Möglichkeiten politischer Information, Deliberation und Partizipation.

Die wissenschaftliche Analyse hat zunächst klar die positiven Potenziale der Internetnutzung für die politische Kultur in den Vordergrund gestellt. Angesichts unbefriedigender Entwicklungen in den westlichen Demokratien (wie Politikverdrossenheit, Wahlmüdigkeit und Legitimationsprobleme des repräsentativen Demokratiemodells in zunehmend weniger hierarchisch strukturierten Gesellschaften) erschien vielen die Nutzung des Internets als Königsweg der Problemlösung. Neue interaktive Kommunikations-, Deliberations- und Partizipationsmöglichkeiten wurden als Chance zur Wiederbelebung der Demokratie gesehen.

Im Zuge weiterer Analysen und der Krise der Internetökonomie folgte jedoch eine Phase der Ernüchterung. Der Technikdeterminismus, nach dem bereits das Angebot neuer Technik ausreichen würde, um neue Formen politischer Kultur zu begründen, erwies sich als eindimensional und naiv. Denn zum einen kam in den Blick, dass das Internet neue Probleme schafft, besonders hinsichtlich der Zugangsmöglichkeiten und der Anforderungen an die Nutzer hinsichtlich ihrer Medienkompetenz in umfassender Hinsicht. Zum anderen stellt sich die Realisierung der Potenziale des Internets nicht von selbst ein. Nicht Technik löst die Probleme der Demokratie, sondern Technik kann von gesellschaftlichen Akteuren eingesetzt werden, um die Probleme zu lösen. Die Technik Internet muss sozial und kulturell aktiv »angepasst« werden, um ihre Potenziale zu entfalten.

Aktuelle Konzepte sind geprägt von dem »zweiten Blick« auf die Rolle des Internets in der und für die Demokratie. Über die Ernüchterungsphase hinausgehend folgen sie Spuren der real erkennbaren Veränderungen politischer Kommunikation und betonen die Möglichkeit der Intensivierung der Kommunikation zwischen Bürgern untereinander und zwischen Bürgern und dem politischen System – ohne dabei gleich die Lösung der großen Probleme der Demokratie zu erwarten. Sie setzen auf mittel- und längerfristige Entwicklungen stärkerer gesellschaftlicher Interaktivität,



Responsivität und Deliberation unter Einschluss der Möglichkeiten, die das Netz zur Effizienzsteigerung von Kommunikation und Informationsversorgung bietet.

Im transnationalen Bereich deuten sich Entwicklungen an, die es rechtfertigen, auch von einem transnationalen Demokratiepotenzial des Internets zu sprechen. So sind im europäischen Bereich, wenigstens in Teilöffentlichkeiten und einigen Eliten, bereits Vernetzungsaktivitäten und Onlinedeliberationen in größerem Umfang zu beobachten. Das Internet wird auch von transnational orientierten NGOs und sozialen Bewegungen genutzt, vor allem um zu mobilisieren, Proteste oder andere Aktivitäten zu bestimmten Anlässen (z.B. Weltgipfel) und Themen zu koordinieren oder internationale Solidarisierungsaktionen in Gang zu setzen. Zivilgesellschaftliche Akteure gehören in diesem Bereich zu den Vorreitern, nationalstaatliche und übergeordnete demokratische Akteure stehen dadurch unter dem Druck, sich ebenfalls an diesen Teilöffentlichkeiten zu beteiligen. Wenn auch sicher bisher nicht von einer umfassenden europäischen oder gar globalen Öffentlichkeit gesprochen werden kann, so gibt es doch deutliche Anzeichen dafür, dass zu bestimmten Themen und unter einzelnen Gruppen – also in Teilöffentlichkeiten – das Internet bereits erhebliche Folgen für politische Kommunikation hat.

POLITISCHE INSTITUTIONEN UND NETZÖFFENTLICHKEIT

Die Politik hat sich in den letzten Jahren hin zu Netzöffentlichkeit und Netzkultur geöffnet und reagierte dabei auch auf die Ansprüche von Bürgern, die das Netz als ein Mittel der einfachen und direkten Kommunikation (auch im politischen Bereich) betrachten. Durch Fördermaßnahmen, Vernetzung der eigenen Webangebote mit denen nicht staatlicher Akteure, Teilnahme an Onlinediskussionen, dem eigenen Experimentieren mit verschiedenen Onlinediskussionsformaten und die zunehmende Bereitstellung von Informationen im Internet spielt die Politik mittlerweile eine wichtige Rolle in der Netzöffentlichkeit. Zudem werden innerhalb der Netzkultur und von politisch aktiven Bürgern vielfältige Aktivitäten zur Stärkung und zum Ausbau digitaler Demokratie entfaltet. Von zentraler Bedeutung für die weitere Entwicklung wird daher sein, wie sich jeweils die Logik, Kultur und das Zeitregime der Politik mit den – oft netzkulturell grundierten – Erwartungshaltungen stark kommunikationswilliger, an Partizipation interessierter Bürger in Einklang bringen lassen werden. Weder politische Kulturen noch Netzkulturen oder die Kultur bürgerschaftlichen Engagements allgemein sind starre Gebilde: Allein durch die weiter zunehmende Durchdringung vieler Lebensbereiche durch das Internet werden bestehende Unvereinbarkeiten und Reibungsflächen aller Voraussicht nach an Bedeutung verlieren.

Bereits heute wird das Netz vielfältig für die Kommunikation zwischen Politik und Bürgern genutzt, an verschiedenen Orten sind Routinen entstanden. Auch international und auf EU-Ebene wurden in den letzten Jahren die Aktivitäten zur E-Partizipation und Onlinediskussion verstärkt. Es besteht programmatischer Konsens darüber, dass dem Internet eine wichtige Rolle für eine Stärkung repräsentativer Demokratie zukommen kann. Trotzdem lässt sich insgesamt gesehen immer noch von einer Experimentierphase sprechen. Einige vorsichtige Einschätzungen der bisherigen Praxis sind aber schon möglich:

- › (Außerhalb Deutschlands) besonders weit entwickelt ist die Nutzung von Onlinebefragungen im Rahmen von Anhörungen.
- › Onlinediskussionsformate (wie Foren, Chats, Weblogs mit Kommentarfunktionen etc.) werden vielfach genutzt und das inhaltliche Niveau und der Grad an Sachlichkeit der Diskussionen sind dabei häufig hoch.
- › Erfolg versprechen vor allem Themen, die im speziellen Interesse von Fachleuten und besonders gut informierten Bürgern liegen, oder solche, bei denen bestimmte Bevölkerungsgruppen politisch besonders stark betroffen sind.
- › Im Vergleich zu den Nutzerzahlen der klassischen Massenmedien ist die Zahl der Nutzer staatlicher Onlinediskussionsangebote aber gering, die durch vermehrte Werbung zu erschließenden Potenziale jedoch auch noch nicht ausgeschöpft. Die Nutzung von Diskussionsergebnissen und (in den meisten Fällen auch) von Befragungsergebnissen für den Zweck plebiszitärer Legitimation ist – vor allem wegen der in der Regel relativ niedrigen Teilnehmerzahlen – nicht möglich.

Trotz vieler (im Sinn der offiziell proklamierten Ziele) positiver Erfahrungen mit politischen Onlinediskussionsangeboten weist die Politik zu diesem Bereich digitaler Demokratie – zumindest in Deutschland und auf EU-Ebene – Verbesserungsbedarfe und Inkonsequenzen auf. Es fällt z.B. auf, dass viele der Onlinediskussionsangebote nicht durchgängig den Qualitätskriterien und Empfehlungen entsprechen, die von der OECD, der Bundesregierung und anderen relevanten Akteuren selbst entwickelt worden sind.

Die kommunikativen Potenziale des Internets führen allerdings auch hier nicht per se zu einem verstärkten Engagement der Nutzer. Das Netz erleichtert aber die Kommunikation zwischen Bürgern und Staat und kann insofern die politische Meinungs- und Willensbildung sowie die Responsivität der Institutionen der repräsentativen Demokratie gegenüber Ansprüchen und Erwartungen der Gesellschaft unterstützen. Bei entsprechender Konzeption der Angebote ergeben sich auch neue Zugangsmöglichkeiten zum politischen Prozess für gesellschaftliche Gruppen, die in dieser Hinsicht eher benachteiligt sind (z.B. Jugendliche, Personen mit knappen Zeitressourcen oder geringer Medienkompetenz und solche, die aufgrund ihrer Gefährdung auf Anonymität angewiesen sind).



Aus der Perspektive einer deliberativen »digitalen Demokratie« – in der Politik durch netzbasierte Information und Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger transparenter, effizienter und responsiver werden soll – ist es zu begrüßen, wenn diejenigen Strukturen und Prozesse gefördert und unterstützt werden, die ein erweitertes bürgerschaftliches Engagement ermöglichen und zu einer vitalen politischen und kulturellen Netzöffentlichkeit beitragen. Parlamente können hier durch die eigenen Websites und bei der Gestaltung der Politik zur digitalen Demokratie eine wichtige Rolle spielen.

NETZÖFFENTLICHKEIT UND ZIVILGESELLSCHAFT

Der Frage, in welcher Art und Weise politische Kommunikation als öffentliche Kommunikation im Internet stattfindet, wurde im vorliegenden Bericht auch hinsichtlich der drei folgenden Aspekte nachgegangen:

- › Inwiefern ergeben sich aus der Perspektive des Bürgers als Internetnutzer neue Möglichkeiten der politischen Meinungsbildung, der politischen Artikulation und des Zugangs zu politischer Öffentlichkeit?
- › Wie nutzen NGOs und soziale Bewegungen das Internet für ihre Zwecke und welche Bedeutung kommt dabei der Herstellung von Netz(gegen)öffentlichkeit zu?
- › Was lässt sich mit Blick auf spezifische politische Debatten (anhand der Beispiele Copyright und »Genfood«) zur Bedeutung des Internets für politische Öffentlichkeit feststellen?

Die dem *individuellen Nutzer* zur Verfügung stehenden Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten lassen es gerechtfertigt erscheinen, vom Internet als politischem Kommunikationsraum mit eigenen, von massenmedialer Kommunikation unterscheidbaren Merkmalen zu sprechen – womit allerdings über die weitreichende These der Mobilisierung und politischen Aktivierung der Bürger durch das Netz noch wenig ausgesagt ist. Das Internet eröffnet aber neue Möglichkeiten politischer Kommunikation und diese werden auch von politisch interessierten Nutzern wahrgenommen. Zu nennen sind hier sowohl die vielfältigen Möglichkeiten, Informationen direkt bei den Angeboten verschiedener gesellschaftlicher Akteure abzurufen, als auch die im Vergleich zu den Massenmedien erweiterten Möglichkeiten, sich im Netz zu artikulieren, bis hin zu Ansätzen von Laienjournalismus im Netz. Zu beobachten sind auch Fälle, in denen es Nutzern gelingt, z.B. über so genannte Weblogs, Einfluss auf die Agenda der Massenmedien auszuüben. Die Nutzung der Potenziale des Netzes als Raum politischer Kommunikation (sowohl als Rezipient als auch als Autor) setzen aber neben Kompetenz im Umgang mit dem Internet

auch politisches Wissen und Engagement voraus. Es sind vor allem die seit langem politisch Aktiven und Kenntnisreichen, die das Potenzial ausschöpfen können.

Die Forschung zur aktuellen Bedeutung der Netzkommunikation für *zivilgesellschaftliche* Gruppen zeigt, dass der netzbasierten Kommunikation insbesondere für die Organisation transnationalen Protestes und transnationaler Solidarisierung offenbar eine wichtige Funktion zukommt. Andererseits zeigen Untersuchungen zu den Internetangeboten wichtiger auch transnational agierender NGOs, dass die Angebote eher konventionell gehalten sind und das der Technik inhärente Interaktionspotenzial nur wenig genutzt wird. Auch bezüglich der Auswirkung netzbasierter Kommunikation auf die innerorganisatorischen Strukturen sind die Erkenntnisse uneinheitlich. Für eher lose thematisch diversifizierte Netzwerke scheint netzbasierte Kommunikation eine *conditio sine qua non* ihres Funktionierens zu sein. Veränderungen der innerorganisatorischen Kommunikationsstrukturen bei eher hierarchisch organisierten NGOs sind aber auch durch die erweiterte Nutzung der Möglichkeiten netzbasierter Kommunikation nicht zu erwarten. Von wesentlicher Bedeutung für die Arbeit und die Selbstdarstellung zivilgesellschaftlicher Gruppen scheint die Möglichkeit zu sein, Informationen zu sammeln und an Mitglieder und die interessierte Öffentlichkeit via Website oder Mailinglisten zu verbreiten. Es wird auch versucht, das Netz zur Herstellung von Gegenöffentlichkeit zu nutzen.

Die beiden im Rahmen des Projekts durchgeführten empirischen Untersuchungen zu den Strukturen und Inhalten von *politischen Debatten im Netz* (mit den Themen »Copyright« und »genetisch modifizierte Nahrungsmittel«) zeigen, dass das Angebot an Informationen zu diesen politischen Themen im Netz groß ist, wobei die Sichtbarkeit der Angebote von Staat und Parteien oft eher gering ist. Die Masse der angebotenen Informationen macht es gerade für den einfachen Nutzer nahezu unmöglich, sich einen eigenen Überblick über die Breite der vorhandenen Argumente und Meinungen zu verschaffen.

Insbesondere die Untersuchung zum Thema »Genfood« stützt die Annahme, dass sich im Internet ein breiteres Spektrum von Akteuren breitenwirksam artikulieren kann als in der massenmedialen Öffentlichkeit. Zwar dominieren »starke«, gut organisierte Akteure, aber auch Akteure, die kaum Zugang zur massenmedialen Öffentlichkeit haben, bietet sich die Chance, im Netz wahrgenommen zu werden. Deutlich wird auch die im Vergleich zur Presse ausgeprägtere internationale oder grenzüberschreitende Ausrichtung der Netzkommunikation.

Widersprüchliches erbrachte die vorliegende Untersuchung zur Qualität der im Netz geführten Debatten. Obwohl sich im Fall der Untersuchung zum Thema Copyright die Nutzer recht gut informiert zeigten und obwohl die meisten Nutzer gerade die interaktiven Möglichkeiten des Netzes und den Austausch mit anderen Nutzern in



Onlinediskussionen schätzen, wurde die schlechte Qualität der Diskussionen in den vorhandenen Onlineforen beklagt. Offensichtlich werden die thematisch einschlägigen Foren von urheberrechtskritischen Nutzern dominiert, die sich in oft emotionalisierter Art und Weise in ihrer Position selbst bestärken, und diese Form selbst-referenzieller Kommunikation wird von diesen selbst als unbefriedigend empfunden.

Bezüglich der argumentativen Qualität der im Netz einfach per Suchmaschinenrecherche auffindbaren Texte zeigte sich aber im Falle der »Genfood«-Debatte kein relevanter Unterschied zur Behandlung des Themas in der Presse. Die Bandbreite von Texttypen und Formaten ist im Netz hier größer und das argumentative Spektrum zum Thema »Genfood« zumindest nicht enger als in der Presseberichterstattung. Von vergleichsweise geringerer Bedeutung sind Texte, die – journalistischen Normen entsprechend – das Für und Wider gegeneinander abwägen (wenngleich die klassischen journalistischen Formate das Gros der Texte ausmachen). Dagegen fanden sich relativ oft Positionen zum Thema in authentischer Art und Weise – eben Stellungnahmen, Dokumente etc. von Akteuren selbst, und nicht Berichte über solche Stellungnahmen. Das Internet ist hier somit ein Medium für Selbstdarstellungen und Verlautbarungen und nicht für journalistische Berichterstattung. Es lässt sich vermuten, dass es netzbasierte Kommunikation stärker als die Rezeption der massenmedialen Berichterstattung erlaubt, nur einen bestimmten Ausschnitt aus dem öffentlichen Meinungsspektrum wahrzunehmen bzw. überhaupt erst aufzusuchen.

Das Beispiel Copyright liefert Hinweise auf die Existenz einer eigenständigen, von massenmedialer Vermittlung weitgehend unabhängigen politischen Teilöffentlichkeit im Netz. Die Möglichkeit verbesserter Selbstdarstellung und Artikulation für zivilgesellschaftliche Initiativen und die interaktiven Möglichkeiten des Netzes können zur Formierung von Interessengemeinschaften und z.T. auch zur politischen Mobilisierung solcher Gemeinschaften beitragen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSOPTIONEN

Es ist nach einer Zeit weitreichender, teils euphorischer Thesen zur Bedeutung des Internets als Raum politischer Kommunikation mittlerweile geradezu en vogue, Netzkommunikation als politisch bedeutungsloses Rauschen aufzufassen. Auch die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung stützen die weitreichenden Thesen vom Netz als neue demokratische Form politischer Öffentlichkeit nicht. Ebenso wenig aber geben sie Anlass, die Rede von der politischen Belanglosigkeit des Internets zu stützen. Zwar ist tatsächlich kein fundamentaler Wandel im Sinne einer Systemveränderung festzustellen und auch weniger dramatische Prognosen waren offenkundig – zumindest hinsichtlich des Tempos der Entwicklung – falsch. Im Wandel der kulturellen Grundlagen demokratischer Gesellschaften und politischer Öffentlichkeit,

der zivilgesellschaftlichen Nutzung des Internets wie auch im Bereich staatlicher Onlinediskussionsangebote lassen sich aber Anzeichen dafür finden, dass Besonderheiten netzbasierter Kommunikation bereits Auswirkungen zeitigen und auch neue Fragen aufwerfen. Die sich – zum Teil rasant, zum Teil eher schleppend – vollziehende Integration des Internets in das politische Leben verläuft tatsächlich an vielen Stellen weder bruchlos noch unspektakulär. Kulturelle und politische Praktiken der Internetnutzung haben sich noch nicht verfestigt, viele Nutzungsweisen wirken vorläufig, unfertig oder dem Internet unangemessen. Netzbasierte Kommunikation hat sich aber als integraler Bestandteil von Politikprozessen mit neuen Möglichkeiten der Information und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und der Kommunikation zwischen politischen Akteuren und dem Netzpublikum etabliert. Weitreichende Ziele sind in nationalen und internationalen politischen Programmen festgeschrieben.

Aus den in der vorliegenden Studie identifizierten, durch netzbasierte Kommunikation induzierten Veränderungen politischer Öffentlichkeit lassen sich folgende allgemeine Herausforderungen ableiten, auf die sich Parlament, Regierung und Administration einstellen müssen:

- › Auf Seiten politischer Akteure wird das *Netz als Medium politischer Kommunikation* (Selbstdarstellung, Mobilisierung) und auf Seiten der Nutzer als Quelle politischer Information an Bedeutung gewinnen.
- › Ohne dass die massenmediale Öffentlichkeit an Bedeutung verlieren würde, wird eine Reihe von *politischen Prozessen im Internet* stattfinden (politische Information, Meinungsbildung und Deliberation, Agenda Setting, Organisation und Mobilisierung) und in Form von Themen, Debatten, politischen Aktionen auf die massenmediale Öffentlichkeit ausstrahlen.
- › Die *Ausbildung »virtueller« politischer Kommunikationsgemeinschaften* (entlang von politischen Interessen, Befindlichkeiten, Themen, Weltanschauungen) wird durch das Internet erleichtert. Damit nimmt nicht nur die Vielfalt politischer Kommunikation, sondern auch die Segmentierung von Öffentlichkeit zu.
- › Die *Ansprüche politisch interessierter und gut informierter Bürger* hinsichtlich des Zugangs zu politischen Informationen, der Transparenz politischer Prozesse und auch der Teilhabe an der Entscheidungsfindung über das Netz werden wachsen.
- › Für *Nutzergruppen mit geringer Kompetenz* im Umgang mit den Möglichkeiten politischer Kommunikation und Information im Netz (aufgrund des sozioökonomischen Status, Bildungsabschlusses, Alters) kann das Internet als Quelle politischer Information und Teilhabe verschlossen bleiben.
- › Die Offenheit des Netzes impliziert als negative Begleiterscheinung auch einen *Mangel an Instanzen der Qualitätssicherung*. Die Bewertung der Zuverlässigkeit



und Seriosität der vielfältigen im Netz verfügbaren Informationen und Quellen und entsprechende Selektionsprozesse könnten nicht nur für die letztgenannten Nutzergruppen zu Problemen werden.

Unter dem Gesichtspunkt einer lebendigen und deliberativen Demokratie mit möglichst aktiven und gut informierten Bürgerinnen und Bürgern ist es zu begrüßen, wenn diejenigen Strukturen und Prozesse gefördert und unterstützt werden, die neue Formen politischen bürgerschaftlichen Engagements ermöglichen. Ebenso sollte – soweit dies in der Macht von Regierung und Parlament liegt – negativen Tendenzen (Digital Divide, Segmentierung, Nivellierung von Informationen, antidemokratische Aktivitäten etc.) entgegengewirkt werden.

Insbesondere für Parlamente eröffnen sich durch die Verbesserung der eigenen Webpräsenz, die Verlinkung mit Netzangeboten der Zivilgesellschaft sowie die stärkere Nutzung der interaktiven technischen Potenziale Möglichkeiten, auch im Zeitalter politischer Netzkommunikation ihre Rolle als Forum politischer Debatten und als Scharnier zwischen Öffentlichkeit und politischem System wahrzunehmen.

Die vorliegende Studie identifiziert vier Handlungsfelder, die sich aus der aktuellen und sich abzeichnenden Entwicklung netzbasierter Kommunikation für die Politik ergeben:

- > Das bereits seit langem diskutierte Thema »Digital Divide« bleibt weiter aktuell. Neben der Gewährleistung eines *Netzzugangs* für solche Gruppen, die aus ökonomischen oder sozialen Gründen bisher nicht über einen solchen verfügen, stellt sich aber mindestens ebenso dringlich die Aufgabe, einem »Digital Divide« entgegenzuwirken, der sich (sozialstrukturell oder kulturell bedingt) aus den individuell unterschiedlichen Fähigkeiten ergibt, das enorme Potenzial des Internets als politisches Informations- und Kommunikationsmedium sinnvoll zu nutzen. Zugang zu Informationen aus erster Hand, erweiterte Möglichkeiten, sich politisch zu artikulieren und mit anderen auszutauschen – dies sind zentrale Beiträge der Netzkommunikation zur Förderung einer aufgeklärten, demokratischen Öffentlichkeit. Diese Potenziale zu nutzen, setzt aber ein erhebliches Maß an Medienkompetenz und Wissen voraus. Neben der allgemeinen Förderung *politischer Bildung* und *Medienkompetenz* ist auch die Förderung gruppenspezifischer politischer Internetangebote von Bedeutung, vor allem um ansonsten von der politischen Kommunikation im Netz ausgeschlossene oder in dieser Hinsicht kaum aktive Bevölkerungsgruppen bei ihren Interessen und Anliegen »abzuholen«.
- > Der Zugang zur Öffentlichkeit als »Sprecher« ist durch das Internet erleichtert. Dennoch sind die Chancen, in der *Vielfalt* der Netzangebote auch wahrgenommen zu werden, durchaus nicht demokratisch gleich verteilt. Kommerzialisierung und Massenmedialisierung der Netzkommunikation sowie die Entstehung von

Teilöffentlichkeiten sind Entwicklungen, die die Vielfalt, Transparenz und gesellschaftliche Bedeutung politischer Netzkommunikation einzuschränken drohen. Die Unterstützung der Webpräsenz schwach organisierter Gruppen und vernachlässigter Themen wie auch die Förderung und staatliche Bereitstellung von Webportalen als Knotenpunkte und Wegweiser für politische Kommunikation können Mittel zur Förderung politischer Vielfalt im Netz sein.

- › In der politischen Öffentlichkeit wird dem Nutzer die Aufgabe der Selektion des Sinnvollen, Relevanten und Seriösen aus der vorhandenen Informationsflut nicht durch massenmediale Filter abgenommen. Dies macht die Autonomie des politisch interessierten Internetnutzers aus, es stellt sich hiermit aber auch ein Problem der *Qualitätssicherung*, das z.B. auch durch eine Ausweitung des Onlineangebots der öffentlich-rechtlichen Medienanbieter angegangen werden könnte. Ein Beitrag zur Qualitätssicherung politischer Netzkommunikation ist auch die Förderung bestimmter politischer Internetprojekte wie z.B. Angebote, die sich gegen Extremismus und Rassismus richten. Daneben kämen verstärkte Bemühungen in Frage, durch Zertifizierung von Netzangeboten oder die Vereinbarung von »Codes of Conduct« die Qualität des Angebots an politischer Information und Kommunikation zu fördern und dem Nutzer Orientierungshilfen bei der Suche nach Informationen im Netz zu geben.
- › Ein direkter Weg der Einflussnahme auf die politische Netzöffentlichkeit ergibt sich für *Regierung und Parlament* aus der inhaltlichen und technischen Gestaltung der eigenen Webpräsenz. Neben der *Gewährleistung eines umfassenden Angebots an politischen Informationen*, das politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse für die Bürger transparent macht, ist insbesondere die Nutzung der interaktiven Möglichkeiten des Internets für die *direkte Kommunikation zwischen Staat und Bürgern* zu nennen. Entsprechende Angebote (Onlineforen, Chats etc.) werden von Regierungen und Parlamenten in Europa vielfach angeboten. Die Erfahrungen hinsichtlich der Qualität des in dieser Weise intensivierten Austauschs zwischen Repräsentanten und Repräsentierten und der erweiterten Beteiligung von Bürgern an politischen Beratungen sind durchaus gut. Die vorliegenden Erfahrungen weisen aber auf zwei oft nicht beachtete, für den Erfolg staatlicher Onlineangebote aber entscheidende Voraussetzungen hin: Zum einen sollten die Angebote so konzipiert, ausgestattet und betreut sein, dass vermeidbaren Enttäuschungen der Bürger entgegengewirkt wird. Die dafür notwendigen Maßnahmen unterscheiden sich im Einzelfall – zentral sind aber eine klare Zweckbestimmung der Diskussionen, Transparenz in Bezug auf die Beteiligung der Politiker und die Nutzung der Ergebnisse, den Diskussionen angemessene Moderationsleistungen und Maßnahmen zur Werbung und Zielgruppenansprache. Zum anderen und insgesamt gesehen ist die Weiterentwicklung staatlicher Angebote zur digitalen Demokratie nicht die Aufgabe eines einzigen Ak-



ZUSAMMENFASSUNG

teurs. Ein Konsens der relevanten politischen Kräfte und die Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren bestimmen maßgeblich den Erfolg in diesem Bereich. Eine Herausforderung, die sich der ganzen Politik stellt, sollte auch durch die Politik gemeinsam angegangen werden.



Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) berät das Parlament und seine Ausschüsse seit 1990 in Fragen des technischen und gesellschaftlichen Wandels. Das TAB ist eine organisatorische Einheit des Instituts für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) im Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Das TAB kooperierte zur Erfüllung seiner Aufgaben von 2003 bis 2013 mit dem Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (ISI), Karlsruhe.



**BÜRO FÜR TECHNIKFOLGEN-ABSCHÄTZUNG
BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG (TAB)**

Neue Schönhauser Str. 10
10178 Berlin
Fon +49(0)30/28 491-0
Fax +49(0)30/28 491-119
buero@tab.fzk.de
www.tab.fzk.de