

VARIANTEN DIGITALER DEMOKRATIE – EINE EINFÜHRUNG IN DEN SCHWERPUNKT

Anspruchsvolle, erfolgreiche und dauerhaft institutionalisierte Beispiele der »E-Demokratie« sind eher selten anzutreffen. Dies gilt in besonderem Maße für solche Anwendungen, die versuchen, die Idee der Bürgerpartizipation praktisch werden zu lassen. Drei erfolgreiche Beispiele der »E-Partizipation« – der Bürger-Politiker-Dialog »abgeordnetenwatch.de«, E-Konsultationen in Kanada sowie elektronische Petitionen in Schottland und Deutschland – werden im Schwerpunkt dieses TAB-Briefs vorgestellt. Wie sind sie in die »Digitale Demokratie« einzuordnen, was sind die Gemeinsamkeiten und Unterschiede und welche Schlüsse sind aus der vergleichenden Betrachtung zu ziehen?

Die Gesamtheit der in der politischen Sphäre von Demokratien angesiedelten und politische Zwecke verfolgenden Nutzungen des Internets wird verschiedentlich unter dem Terminus »Digitale Demokratie« zusammengefasst (TAB 2008, S. 101 ff.). Dazu gehören rein staatliche Internetangebote (wie z.B. die informierende Website eines Ministeriums), rein bürgerschaftliche (wie z.B. »Kampagnenwebsites« von Bürgerinitiativen und Nichtregierungsorganisationen) oder gemischte (wie z.B. die privat initiierte Website »Direkt zur Kanzlerin« mit regelmäßig zugesicherten Antworten des Bundespresseamtes auf Bürgerfragen).

Eine andere Differenzierung der Digitalen Demokratie kann entlang von Funktionsunterscheidungen erfolgen. Was wird mit der jeweiligen Anwendung in erster Linie bezweckt? Drei Funktionen stehen dabei oft im Mittelpunkt: Information, Konsultation und Partizipation. Informationen erschöpfen sich in einer einseitigen Interaktion, bei Konsultationen wird die Möglichkeit eines »Feedbacks« eingeräumt und bei Partizipation eine aktive Einflussnahme auf den politischen Prozess ermöglicht (OECD 2003, S. 30).

ZUM STAND DER BÜRGERPARTIZIPATION IN DER DIGITALEN DEMOKRATIE

Besonders anspruchsvoll erscheint das Ziel der Partizipation von Bür-

gern an demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Solche partizipativen Verfahren, egal ob in herkömmlicher oder in elektronischer Form, können unterschiedlich stark ausgeprägt sein. Sie sind umso stärker, je enger sie an institutionell und rechtlich abgesicherte politische Verfahren angebunden sind und je direkter ihr Einfluss auf politische Entscheidungen ist. Um das Spektrum von Verfahren beispielhaft zu verdeutlichen, sei auf eine »normale« Unterschriftensammlung verwiesen, in der Bürger ihre Meinung zu einem politischen Thema kundtun und an die Politik vermitteln. Dies wäre zweifelsohne als Form politischer Bürgerbeteiligung zu werten. Im Unterschied zu einer förmlich eingereichten Petition hat sie keinen institutionellen und verfahrensmäßigen Anknüpfungspunkt im politischen System. Mit einer Petition besitzt der Bürger allerdings noch keine Möglichkeit, auf eine Entscheidung direkt einzuwirken. Dagegen wirkt er z.B. in allen Fällen direktdemokratischer Verfahren (z.B. Bürger- oder Volksbegehren) unmittelbar an den Entscheidungen mit. Die im Rahmen dieses Schwerpunkts behandelten Beispiele der Digitalen Demokratie und der E-Partizipation verbleiben alle in einem eher traditionellen Verständnis einer repräsentativen Demokratie, ohne direktdemokratische Elemente zu integrieren.

Öffentlichkeit scheint zunächst eine selbstverständliche Eigenschaft von Anwendungen der Digitalen Demokra-

tie zu sein. Allerdings gilt dies nicht uneingeschränkt (Lindner 2007, S. 55 ff.). Zum einen gibt es immer noch eine Kluft zwischen Nutzern und Nichtnutzern des Internets (Riehm/Krings 2006). Politische Angebote im Internet sind nur dem internetnutzenden Teil der Bevölkerung zugänglich. Zum anderen gibt es auch im Internet nicht nur die eine Internet- bzw. Netzöffentlichkeit, sondern eine Vielzahl von Teilöffentlichkeiten, die sich z.B. durch kulturelle Praktiken oder Sprachcodes abgrenzen oder auch über formelle Zugangsbarrieren (z.B. Passwörter, Communitybildung und geschlossene Mailinglisten) abschotten.

Folgt man den vorliegenden, wenn auch teilweise im methodischen Vorgehen nicht völlig befriedigenden internationalen Studien zur Digitalen Demokratie und zu E-Partizipation (vor allem UNDESA 2008 und deren Vorläuferstudien, aber auch Albrecht et al. 2008, S. 60 ff.), zählen zu den Vorreiterländern staatlicher Angebote der Digitalen Demokratie die Länder der anglofonen Welt (einschließlich Kanadas, vgl. den Beitrag von Lindner in diesem TAB-Brief), des baltischen Raums (z.B. Dänemark und Estland) sowie in Ostasien (insbesondere Südkorea). Ferner sind vor allem auf lokaler oder kommunaler Ebene zahlreiche Angebote zur E-Partizipation festzustellen (Albrecht et al. 2008, S. 69 ff.; Millard 2007, S. 70), deren Qualität allerdings (ähnlich wie bei den nationalen Angeboten) stark schwankt.

»Starke« Formen der E-Partizipation, wie Konsultationen zu Gesetzgebungsprozessen, sind ähnlich selten wie fest etablierte politische Onlinediskussionen auf nationaler Ebene. Nach einer Befragung durch die Vereinten Nationen bieten derzeit höchstens 14 % der Länder weltweit eines der abgefragten Onlinediskussionsformate (Weblogs, Foren und Chats) auf ihren nationalen

staatlichen Websites an (UNDESA 2008, S. 64).

Gute internetbasierte Informationsangebote sollten allerdings keinesfalls gering geschätzt werden. Sie sind Voraussetzung einer gehaltvollen bürgerschaftlichen Deliberation politischer Themen. Dai/Norton (2007, S. 479 f.) charakterisieren entsprechend die parlamentarischen Informationsangebote im Internet als das neue »Gesicht« eines Parlaments; die eigentliche »Revolution« durch das Internet führen sie auf dessen transparenzfördernde Informationsfunktion zurück, von denen partizipative Anwendungen erheblich profitieren können.

Generell wird aber im politischen Diskurs die Hoffnung formuliert, dass weiter gehende internetgestützte Angebote zur persönlichen Teilhabe und aktiven Beteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen ein wertvolles Mittel sein können, der zunehmenden Distanz der Bürgerinnen und Bürger zur Politik mit konkreten Maßnahmen zu begegnen, so z.B. jüngst eine Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern (BMI 2008). Zugleich erhofft sich die Bundesregierung von solchen Verfahren eine Verbesserung ihrer Entscheidungsgrundlagen. Im November/Dezember 2008 wurde

in diesem Zusammenhang eine erste Onlinekonsultation auf Bundesebene mit direkter Anbindung an einen Gesetzgebungsprozess durchgeführt. Thema war das geplante »Bürgerportalgesetz«, also der rechtliche Rahmen für die E-Government-Lösung »De-Mail«, mit der bis 2010 eine sichere und verbindliche Form der Onlinekommunikation geschaffen werden soll.

GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE

Die drei Beiträge dieses Schwerpunkts behandeln relativ erfolgreiche Beispiele der E-Partizipation. Stefan Albrecht und Mathias Trénel analysieren ein in der deutschen Öffentlichkeit stark wahrgenommenes Angebot einer Internetplattform, auf der Bürger im Rahmen eines Frage-Antwort-Dialogs in direkten Kontakt mit Parlamentariern treten: »abgeordnetenwatch.de«. Das Besondere des Angebots ist, dass dieser Bürger-Politiker-Dialog öffentlich vonstatten geht. Im Einzelnen werden die Verfahrensweisen und das Ausmaß der Nutzung beschrieben sowie die Intentionen der Träger der Plattform dargestellt und vor dem Hintergrund der vorliegenden Erfahrungen diskutiert.

Im politischen System Kanadas sind Konsultationsverfahren traditionell stark ausgebaut und etabliert. Ralf Lindner geht in seinem Beitrag auf die flächendeckende Einführung von E-Konsultationen bei den kanadischen Ministerien ein und analysiert einerseits die jeweiligen Erfolgsbedingungen und andererseits die Besonderheiten des kanadischen politischen Systems im Vergleich zum deutschen.

Einen Vergleich der parlamentarischen elektronischen Petitionssysteme Schottlands und Deutschlands nimmt schließlich Ulrich Riehm vor. Beide Parlamente standen bei der Etablierung von E-Petitionssystemen in einem engen Informationsaustausch. Das deutsche System hat wesentliche Komponenten des schottischen Vorbilds aufgegriffen. Trotzdem zeigt die Analyse erhebliche Unterschiede, die durch verschiedene Formen und unterschiedliche politische Traditionen der Institutionalisierung erklärt werden können.

Gemeinsam ist den geschilderten E-Partizipationsanwendungen eine starke Orientierung auf »Öffentlichkeit« (im Internet). Außerdem verbleiben sie innerhalb eines repräsentativen demokratischen Politikverständnisses, das heißt, direktdemokratische Entscheidungsprozesse werden nicht angestrebt.

MERKMALE DER E-PARTIZIPATIONSBEISPIELE

	abgeordnetenwatch.de	E-Konsultationen Kanada	E-Petitionen Schottland/ Deutschland
Initiator/Betreiber	intermediäre Organisation	Politik	Politik
Moderator	intermediäre Organisation	Politik	Politik
Themendefinition	Bürger	Politik	Bürger
Diskursbeteiligung	Bürger, Politik	Bürger, Politik	Bürger
institutionelle Anbindung	nein	ja	ja

Quelle: eigene Zusammenstellung

Wo liegen aber die Unterschiede zwischen dem Bürger-Politik-Dialog von »abgeordnetenwatch.de«, den E-Konsultationen in Kanada und den schottischen sowie deutschen E-Petitionen? Unterscheidet man drei wesentliche Akteure, die Bürger, intermediäre Organisationen der Zivilgesellschaft und das politische System, dann nehmen diese je nach Anwendung unterschiedliche Rollen ein (Tabelle).

Die Initiator- und Betreiberrolle wird bei »abgeordnetenwatch.de« von einer intermediären Organisation der Zivilgesellschaft wahrgenommen – mit all

den Problemen der Finanzierung und Herstellung von Professionalität und Kontinuität, die diese Betreiberform typischerweise aufweist – E-Konsultationen und E-Petitionen dagegen werden von staatlichen Institutionen initiiert und betrieben.

Analoges gilt für die Moderatorenrolle. Darunter wird hier sowohl die Definition der Spielregeln eines kommunikativen und partizipativen Prozesses verstanden als auch dessen Betreuung und Überwachung. Diese Rolle nehmen allerdings auch bei staatlich initiierten Teilnahmeverfahren häufig intermediäre Organisationen wahr, z.B. bei sogenannten Bürgerhaushalten (Rüttgers 2008).

Was die inhaltliche Seite des jeweiligen kommunikativen Prozesses angeht, unterscheiden sich »abgeordnetenwatch.de« und die E-Petitionssysteme grundsätzlich von den E-Konsultationen. Bei letzteren geben die staatlichen Akteure die Themen der Beratung vor, oft auch mit umfangreichen Ausarbeitungen zur Einführung in den Beratungsgegenstand und die zu behandelnden Fragestellungen. Bei den beiden anderen Anwendungen dagegen sind die Bürger diejenigen, die die Themen bestimmen. Natürlich gibt es einen allgemeinen Rahmen von Zuständigkeiten eines Parlaments, der bei Petitionen oder Fragen an Parlamentarier beachtet werden muss. Dieser ist aber, gerade auch bei nationalen Parlamenten, sehr weit gesteckt.

Typische Unterschiede gibt es auch in der direkten Beteiligung an den Kommunikations- und Diskussionsprozessen. Während bei »abgeordnetenwatch.de« ein echter Bürger-Politiker-Dialog – wenn auch kein umfassenderer Diskussionsprozess – stattfindet, diskutieren innerhalb der Forumskomponente der Petitionssysteme nur die Bürger unter sich. Bei den Konsultationen in Kanada findet zwar keine Diskussion im

engeren Sinn statt, aber die jeweiligen Stellungnahmen von Fachleuten, Organisationen und Bürgern zum vorgegebenen Beratungsgegenstand werden i.d.R. vonseiten der Politik zusammengefasst und die (vorläufigen) Schlussfolgerungen der Politik mitgeteilt.

Ein wichtiges Kriterium für die Unterscheidung in mehr oder weniger starke Formen der Partizipation ist, ob sich die Beteiligung auf ein institutionalisiertes Verfahren stützen kann oder ob sie losgelöst von solchen Verfahren existiert und ad hoc und eher unsystematisch durchgeführt wird. Auch diesbezüglich gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den drei betrachteten Beispielen: »abgeordnetenwatch.de« hat keinen Anknüpfungspunkt an ein institutionalisiertes Verfahren, durch den der Bürger-Politiker-Dialog in den politischen Prozess eingespeist werden könnte. Die schwer feststellbare, aber sicher vorhandene Wirkung von »abgeordnetenwatch.de« im politischen Raum basiert in erster Linie auf der öffentlichen Wahrnehmung des Antwortverhaltens und der Antworten der Abgeordneten. Bei den kanadischen Konsultationsverfahren sehen die Regeln guter Konsultationspraxis sowohl zu Beginn eines Verfahrens eine transparente Definition der damit verfolgten Ziele als auch im Verfahren Verarbeitungs- und Rückmeldeprozeduren durch die Politik vor. Bei den E-Petitionen in Schottland und Deutschland gelten Verfahrensgarantien in Bezug auf Entgegennahme, Bearbeitung und Bescheidung von Petitionen, wie sie auch bei herkömmlichen Petitionen gegeben sind.

ÜBERGREIFENDE ASPEKTE DER BETRACHTETEN E-PARTIZIPATIONSANWENDUNGEN

Die Qualität der Kommunikation und Diskussion erscheint bei allen drei E-Partizipationsanwendungen erstaun-

lich hoch. Auch wenn Moderatoren des Diskussionsprozesses vorgesehen sind, um unangemessenes Verhalten zu sanktionieren, intervenieren diese insgesamt relativ selten. Und die oft geäußerte Befürchtung, dass offene Diskussions- und Partizipationsformen im Internet durch Lobbygruppen missbraucht würden, ist – wenn überhaupt – die Ausnahme, nicht die Regel.

Die Quantität der Beteiligung durch Bürger kann ebenfalls ausgesprochen positiv bewertet werden. Die elektronischen Diskussions- und Teilnahmeformen werden aktiv genutzt und dies nicht nur bedingt durch die Neugierde kurz nach der Etablierung eines entsprechenden Verfahrens, sondern auch über längere Zeiträume hinweg.

Allerdings ist die soziale Zusammensetzung der beteiligten Bürger, soweit Informationen darüber vorliegen, insgesamt relativ einseitig: Es dominieren gut gebildete, politisch interessierte und aktive, meist männliche, im Falle der Petitionen eher ältere, bei »abgeordnetenwatch.de« auch jüngere Bevölkerungsgruppen. Diese Einschätzung korrespondiert mit den Ergebnissen vieler Studien zur politischen Partizipation generell sowie zur Beteiligung an der politischen Netzöffentlichkeit: Auch Letztere wird vor allem von einer Informationselite und weniger vom vielzitierten »einfachen Bürger« praktiziert (Hindman 2008).

Immer wieder lässt sich feststellen, dass der durch die elektronischen Medien ermöglichte erweiterte Bürgerinput seitens des politischen Systems auf Verarbeitungsengpässe stößt, vor allem wenn dort zu Beginn eines Verfahrens keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen werden, um die Verarbeitungsroutinen zu klären und die nötigen Ressourcen dafür bereitzustellen. Dies ist besonders offensichtlich bei den Internetforen zur Diskussion von elektronischen öffentlichen

Petitionen in Schottland und Deutschland. Zwar wird in Schottland, im Unterschied zu Deutschland, immerhin noch eine synoptische Auswertung der Diskussionsforen vorgenommen und der Politik zur Verfügung gestellt. In beiden Ländern ist indes die systematische und regelmäßige Berücksichtigung der Forumdiskussionen im Prüfungs- und Bearbeitungsprozess von Petitionen nicht gewährleistet.

Trotz der genannten Verbesserungsmöglichkeiten und Probleme zeigen die drei Beispiele, dass partizipative Formen der Digitalen Demokratie bei staatlichen wie bei zivilgesellschaftlichen Akteuren mehr als bloß eine Vision sind. Sie werden mittlerweile sowohl von engagierten Bürgern als auch von politischen Institutionen aktiv und kontinuierlich vorangetrieben. Die Beispiele verdeutlichen zugleich, dass eine transparente und verfahrensmäßig genaue Bestimmung der Funktionen von E-Partizipationsangeboten sowie die Bereitstellung ausreichender Ressourcen von entscheidender Bedeutung für den Erfolg solcher Angebote sind. Statt des suggestiven, lange weitverbreiteten Bildes einer elektronischen Agora – einer athenischen Demokratie im Netz –, rückt mit diesen und anderen E-Partizipationsanwendungen etwas weniger Spektakuläres, gleichwohl Faszinierendes ins Blickfeld: die graduelle Veränderung der Politik in modernen Demokratien durch die Nutzung der vielfältigen Möglichkeiten des Internets.

Ulrich Riehm
Christopher Coenen

KONTAKT

Ulrich Riehm
030/28491-105
riehm@itas.fzk.de

LITERATUR

Albrecht, S., Kohlrausch, N., Kubicek, H., Lippa, B., Märker, O., Trénel, M., Vorwerk, V., Westholm, H., Wiedwald, C. (2008): E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. Bremen

BMI (Bundesministerium des Innern) (2008): Bundesinnenminister will mehr Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Internet. Pressemitteilung vom 04.06.2008, Berlin

Dai, X., Norton, P. (2007): The Internet and Parliamentary Democracy in Europe. In: *The Journal of Legislative Studies* 13(3), S. 342–353

Millard, J. (Hg.) (2007): *European eGovernment 2005–2007: Taking stock of good practice and progress towards implementation of the i2010 eGovernment Action Plan*. Brüssel

Hindman, M. (2008): What Is the Online Public Sphere Good For? In: Turow, J., Tsui, L. (Hg.): *The Hyperlinked Society*. Ann Arbor, S. 268–288

Lindner, R. (2007): Politischer Wandel durch digitale Netzwerkkommunikation? Strategische Anwendung neuer Kommunikationstechnologien durch

kanadische Parteien und Interessengruppen. Wiesbaden

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2003): *Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement*. Paris

Riehm, U., Krings, B.-J. (2006): Abschied vom »Internet für alle«? Der »blinde Fleck« in der Diskussion zur digitalen Spaltung. In: *Medien & Kommunikationswissenschaft* 54(1), S. 75–94

Rüttgers, M. (2008): *Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung*. Bonn

TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2008): *Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe* (Autoren: Riehm, U., Coenen, C., Lindner, R., Blümel, C.). TAB-Arbeitsbericht Nr. 127, Berlin

UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) (2008): *United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance*. New York