

# DIE NEUEN KLEIDER DER DEMOKRATIE – INTERNET UND POLITIK

TAB-BRIEF NR. 39 / AUGUST 2011

Der demokratische Umbruch im Frühjahr 2011 in Tunesien und Ägypten hat ein weiteres Mal die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Möglichkeiten des Internets für demokratische Bewegungen gelenkt. Während die einen im »arabischen Frühling« eine weitgehend durch Facebook und Twitter beförderte Revolution sahen, betonten andere die Möglichkeiten der Herrschenden, das Internet zu Überwachung, Zensur und Manipulation einzusetzen oder auch einfach ganz abzuschalten. In dieser Debatte wurden typische Muster einer Kontroverse um die »Cyberdemokratie« sichtbar, die seit nunmehr gut 50 Jahren geführt wird. Der folgende Beitrag geht diesen Diskussionen nach. Zunächst werden die technischen wie gesellschaftspolitischen Entwicklungsstränge nachgezeichnet, in denen sich die Debatte um die digitale Demokratie entwickelt hat. Dann werden die Hoffnungen und Befürchtungen dargelegt, wie sie sich für informationstechnisch unterstützte Information, Kommunikation, Partizipation und Wahlen in der Demokratie darstellen. Die elektronischen Petitionen des Deutschen Bundestages dienen schließlich als aktuelles Beispiel eines konkreten Vorhabens der E-Demokratie. Die Rekonstruktion zeigt, dass keine Zyklen der Debatte festzustellen sind, in denen (übersteigerte) Hoffnungen von Enttäuschungen und Warnungen vor Gefahren abgelöst wurden. Die typischen Argumentationsmuster eines Für und Wider sind vielmehr von Anfang an präsent.

Versucht man eine Rekonstruktion der Debatte um die Bedeutung des Internets für die Politik, die unter der Überschrift Cyberdemokratie, digitale Demokratie, E-Demokratie, Teledemokratie oder vergleichbaren Begriffen geführt wird, dann sollte man sowohl die technische als auch die gesellschaftspolitische Entwicklung der letzten 50 Jahre rekapitulieren.

## TECHNISCHE UND GESELLSCHAFTSPOLITISCHE ENTWICKLUNGEN UND VORAUSSETZUNGEN

### DER LANGE WEG ZUM INTERNET

Die ersten Entwicklungen zur Vernetzung von Computern begannen in den 1950er und 1960er Jahren in den USA, im Wesentlichen im wissenschaftlichen Kontext, wobei die Forschungsbehörde des Verteidigungsministeriums – die damalige Advanced Research Projects Agency (ARPA, später DARPA) – durch die Vergabe von Forschungsgeldern eine maßgebliche Rolle spielte. Der 29. Oktober 1969 gilt als der Tag der ersten Fernverbindung zweier Computer

und zwar zwischen der University of California (UCLA) und dem Stanford Research Institute (SRI). 1983 wurde im damaligen ARPANET das TCP/IP-Protokoll eingeführt, das sich danach weltweit verbreitet hat und bis heute die technische Grundlage des Internets darstellt. Eine sich bereits in den 1960er Jahren entwickelnde und bis heute dominierende Anwendung im Internet war und ist die Übermittlung von Textnachrichten (E-Mail). Eine völlig neue Qualität des Internets wurde Anfang der 1990er Jahre mit der Etablierung des HTTP-Protokolls sowie grafischen Webbrowsern erreicht. Dieses World Wide Web ist aus Sicht der meisten Nutzer heute zum eigentlichen »Internet« geworden, das die vielen, ganz unterschiedlichen Anwendungen unter einer Oberfläche integriert. Ein weiterer markanter Einschnitt in der Entwicklung des Internets war dessen Überführung aus einem im Wesentlichen staatlich geförderten Wissenschafts- in ein kommerzielles Computernetz: 1985 wurde die erste Domain für ein Unternehmen vergeben (symbolics.com), 1995 dann der Betrieb des Internetbackbones in den USA aus der Obhut der National Science Foundation in private Hände übergeben (Werle 2002).

Die technische Entwicklung wäre allerdings mit der Entwicklung des Internets zu einseitig dargestellt. Denn vernetzte Kommunikationssysteme entwickelten sich durch die Möglichkeiten der elektronischen Datenübertragung (über die Telefonnetze) und das Aufkommen von Heimcomputern und PCs ab etwa Mitte der 1970er Jahre sowohl in dezentralen, privaten Initiativen (etwa das Mailboxsystem Fidonet seit 1984) als auch durch kommerzielle Unternehmen oder staatliche Telefongesellschaften. Eine herausragende Bedeutung für die Herausbildung von computervermittelten, sozialen Gemeinschaften hatte etwa ab 1976 das Electronic Information Exchange System (EIES) (Hiltz/Turoff 1978) oder auch der Whole Earth 'Lectronic Link (The WELL) ab 1985 (Rheingold 1993). Unter den kommerziell erfolgreichen elektronischen Kommunikationsdiensten in den USA jener Zeit sei etwa CompuServe genannt. In Europa wurden ab den 1970er Jahren in der Regie der staatlichen Telefongesellschaften Onlinedienste entwickelt, die zunächst auf die Kombination von Datenfernübertragung (über Telefon) und Fernsehgeräte, später dann auf spezielle Endgeräte und die aufkommenden Heim- und Personalcomputer setzten. Während im Laufe der 1980er Jahre in Frankreich der Onlinedienst Minitel mit Erfolg etabliert wurde, war die Einführung solcher Systeme etwa in Großbritannien (unter dem Namen Prestel) und in Deutschland (Bildschirmtext – Btx) weniger erfolgreich.

Ab Mitte der 1990er Jahre wurden alle diese Systeme mehr oder weniger vollständig durch das Internet verdrängt und ersetzt. Trotzdem sind diese vom Internet unabhängigen technologischen Entwicklungen von Relevanz, da sich auch an ihnen wesentliche Diskussionen um die Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologien für Politik und Demokratie entzündeten.

## DER DEMOKRATISCHE AUFBRUCH SEIT DEN 1960ER JAHREN

Die gesellschaftliche, soziokulturelle und politische Seite dieser Entwicklung ist vergleichsweise schwieriger, weil komplexer und heterogener, zu beschreiben. In den USA waren die 1950er und 1960er Jahre von einer starken Technik- und Wissenschaftsgläubigkeit und staatlichen Großprojekten geprägt. Dafür stehen paradigmatisch die amerikanische Raumfahrt – vom ersten Satelliten bis zur Mondlandung –, aber etwa auch der »General Problem Solver« (GPS) von Herbert Simon und Allen Newell, ein »Program that simulates human thought« (so ein Artikel von 1961). Der Glaube, mit Technik die Gesellschaft »zum Guten« und »zum Rationalen« zu verändern, hat sicher hier eine ihrer Wurzeln. John F. Kennedys Regierungsprogramm »New Frontier« gab diesem Glauben eine politische Form.

In anderer Weise, aber ähnlich prägend, war eine spezifisch amerikanische technoliberale Kultur der 1960er Jahre, die sowohl die Computerentwickler in den sagenumwobenen »Garagen« als auch die subkulturelle, alternative und politische Bürgerrechts-, Antikriegs- und Studentenbewegung einschloss. Die Rebellion der Studenten und anderer Teile der Bevölkerung gegen das »Establishment« fand mit jeweils spezifischen Ausprägungen auch in Europa statt und forderte eine weitgehende Demokratisierung ein. Willy Brandts Regierungserklärung von 1969 griff dies mit der Formel »Mehr Demokratie wagen« auf, der Politikwissenschaftler Max Kaase diagnostizierte 1982 eine »Partizipatorische Revolution«. Der Befund einer Krise der Demokratie, verbunden mit der Forderung ihrer Modernisierung und Revitalisierung, zieht sich seit Jahrzehnten wie ein roter Faden durch die politische, öffentliche und politikwissenschaftliche Debatte, sodass Proponenten der

elektronischen Demokratie daran stets anknüpfen konnten.

### FRÜHE EXPERIMENTE: ELECTRONIC TOWN HALL MEETINGS UND COMPUTERDEMOKRATIE

Die Debatte um (übersteigerte) Hoffnungen und Befürchtungen einer kommunikationstechnologisch aufgerüsteten Demokratie ist also keine der letzten Jahre. Ein frühes Experiment aus den USA der 1970er Jahre war das schon erwähnte Electronic Information Exchange System (EIES), das zwar in erster Linie als Informations-, Kommunikations- und Publikationssystem für wissenschaftliche Gemeinschaften gedacht war, bei dem aber der Einsatz für eine »electronic direct democracy« schon mitreflektiert wurde: »The most exciting and potentially revolutionary political application of a CC system [computer conference] is the facilitation of the direct participation and voting of citizens on important state of national issues.« (Hiltz/Turoff 1978, S. 197)

Hiltz/Turoff beziehen sich dabei auf Amitai Etzionis Arbeiten Anfang der 1970er Jahre zu elektronisch vermittelten »Bürgerversammlungen« (»town hall meetings«) (Etzioni et al. 1975). Dafür wurden die neuen Möglichkeiten von Telefonkonferenzen genutzt. Etzioni entwickelte die Vorstellung eines nationalen Dialogs über den pyramidenförmigen Aufbau von Kleingruppen, deren Delegierte jeweils die nächsthöhere Stufe beschickten. Telefonkonferenzen ermöglichten Gruppendialoge auch über weite Entfernungen, in kurzer Zeit und zu geringen Kosten.

In Deutschland propagierte Helmut Krauch bereits 1972 die »Computerdemokratie« (Krauch 1972). Krauch hatte 1958 in Heidelberg die »Studiengruppe für Systemforschung« gegründet, aus der im Übrigen wesentliche Impulse für die wissenschaftliche Politikberatung sowie die Entwicklung der Technikfol-

genabschätzung in Deutschland hervorgingen (Brinckmann 2006). Er kritisierte die mangelnde Repräsentation der Bürger in der Demokratie und sah im Konzept der Computerdemokratie eine Möglichkeit ihrer stärkeren Einbeziehung. Eine prototypische Umsetzung der Computerdemokratie fand 1971 in Zusammenarbeit mit dem WDR statt. Unter Leitung des bekannten Journalisten Werner Höfer wurde innerhalb einer Fernsehsendung das kontroverse Thema »Umweltschutz« behandelt. Über eine computergestützte Datenbank konnte zu aktuell auftretenden Fragen der wissenschaftliche Sachstand recherchiert werden. Die Meinungen der Zuschauer wurden über Telefonumfragen »interaktiv« mit einbezogen.

## HOFFNUNGEN UND BEFÜRCHTUNGEN

Ganz allgemein kann man sagen, dass durch den Einsatz von Computern die Kapazitäten des Speicherns, Verarbeitens und Übertragens von Daten erheblich erweitert werden. Dadurch können mehr Daten in kürzerer Zeit zu günstigeren Kosten gespeichert, verarbeitet und übertragen werden. Darüber hinaus gibt es drei technologische »M-Trends«: Computer werden kleiner (»mikro«), mobiler und multimedialer.

Was heißt dies nun für die Hoffnungen und Befürchtungen bezüglich der Cyberdemokratie? Hierfür bietet sich die Unterscheidung von vier Funktionsbereichen an, die im politischen Prozess durch Computer unterstützt werden können: Information, Kommunikation, Konsultation/Partizipation und Entscheidung.

### INFORMATIONEN – ELIXIER DER POLITIK

Demokratie setzt auf informierte Bürger und Politiker. Die Hoffnung, die sich auf die Cyberdemokratie richtet, ist, dass durch die umfassendere

und bessere Zugänglichkeit von (politischen) Informationen die Demokratie besser, weil transparenter und »informierter«, funktionieren könnte. Information wird als eine grundlegende Ressource für weitere politische Beteiligungsformen angesehen.

Tatsächlich sind heute in einem vor Jahren noch kaum vorstellbaren Maße politische Informationen elektronisch abrufbar. Diese werden von den politischen Institutionen (Regierungen, Parlamente) selbst, aber auch durch die Medien, durch Bürger, Verbände, Nichtregierungsorganisationen bereitgestellt. Daneben haben »inoffizielle« Datensammlungen vom Typ Wikileaks an Bedeutung zugenommen. Es sind längst nicht nur Fakten- und Textinformationen, die weltweit zur Verfügung stehen, sondern auch multimediale Dokumente wie etwa Reden und Interviews in Ton, Bild und Video. Es kann keinen Zweifel daran geben, dass sich die Transparenz politischer Prozesse und Institutionen deutlich erhöht hat. Die gezielte Suche nach politischen Informationen unabhängig von Ort und Zeit wurde erheblich erleichtert.

Doch in der Cyberdemokratie stehen nicht nur so viele politische Informationen wie nie zuvor zur Verfügung, sondern die politische Aktivität erzeugt selbst ständig neue »Datenspuren«, und die Suche nach Informationen und deren Verbreitung kann prinzipiell nachverfolgt werden. Befürchtet wurde deshalb von Anfang an, dass mit der Digitalisierung politischer Information auch die Möglichkeiten der Überwachung der Bürger durch den Staat oder durch große Konzerne erheblich ausgeweitet würden (Donk/Tops 1992, S. 180 f.; Hiltz/Turoff 1978, S. 486 ff.).

Die Hoffnung, mehr und leichter zugängliche politische Information für die Bürger würde die Demokratie beleben und verbessern, speist sich aus einem Verständnis von Politik als ra-

tionalem Prozess. Je besser die Politik informiert sei, umso besser, weil »rationaler«, könne politisches Handeln werden. Dies verkennt allerdings, dass »Informationen« im politischen Prozess vor dem Hintergrund politischer Grundanschauungen und Interessen bewertet und daraus dann unterschiedliche Folgerungen gezogen werden (Donk/Tops 1992, S. 183).

Hoffnungen wurden immer wieder auch darauf gesetzt, dass Politik und Bürger unmittelbarer und direkter Informationen austauschen könnten. Vermittelnde Instanzen, insbesondere die Medien mit ihren eigenen Interessen, Darstellungsformen und Agenden, könnten dann entbehrlich werden. Der Vorteil läge darin, dass die politischen Akteure ihre Informationen »unverfälscht« den jeweiligen Adressaten übermitteln könnten. Doch der Verzicht auf solche vermittelnde Instanzen, die durch Selektion und Bewertung die Informationskomplexität reduzieren, erwies sich als ambivalent, wenn nicht sogar trügerisch. Die Vermehrung von Information im politischen Prozess erzeugt neue Kosten der Informationssuche, der Informationsselektion und -bewertung, die nicht jeder bereit und in der Lage ist zu tragen (Schrape 2010; Zittel 2009).

#### ENTGRENZTE KOMMUNIKATION

Das Internet bietet eine breite Palette von Kommunikationsmöglichkeiten, von der rein schriftlichen bis zur Ton-Bild-Kommunikation, von der bilateralen über die Gruppenkommunikation bis zur Massenkommunikation eines »Senders« an viele »Empfänger«. Die Kommunikation kann über Kontinente hinweg, zeitlich entkoppelt oder auch im unmittelbaren Wechsel, nur für die unmittelbaren Teilnehmer nachvollziehbar, also privat, oder auch vor den Augen der Öffentlichkeit stattfinden. Typisch für die Internetkommunikation, wenn auch nicht zwingend, ist, dass die Unterscheidung von Sender-

und Empfängerrollen aufgehoben ist und Intermediäre, wie in der medial vermittelten Massenkommunikation, entfallen können.

Die Kommunikation der Politiker mit ihren Wählern und den Bürgern sowie mit der (medial vermittelten) Öffentlichkeit hat sowohl im Selbstbild wie im Zeitbudget der Politiker einen hohen Stellenwert (Riehm 2010). Die Hoffnungen, die sich mit den vielfältigen Möglichkeiten der Internetkommunikation verbinden, richten sich auf eine Intensivierung dieser Kommunikationsbeziehung und darauf, dass die Bürger einen direkteren Zugang zur Politik finden und ihre eigene politische Aktivität besser vorbereiten, koordinieren und in der Öffentlichkeit kommunizieren können.

Politiker befürchten allerdings teilweise durch die neue Vielfalt an Kommunikationsmöglichkeiten und ihre breite Verfügbarkeit eine Überforderung mit kommunikativen Ansprüchen. Die Erwartungen der Bürger an einen Bürger-Politiker-Dialog könnten schon aus Gründen der enormen Arbeitsbelastung nur sehr begrenzt eingelöst werden. Politiker setzen deshalb auch weniger auf eine direkte, gleichberechtigte Kommunikationsbeziehung zu den Bürgern als auf senderdominierte Kommunikation, etwa in der Form von Mitteilungen an bestimmte Empfängerlisten (Newsletter, Mailverteiler, Twitter etc.).

Befürchtet wird allerdings auch, dass bestimmte und immer kleinere Bevölkerungsgruppen sehr gezielt im Sinne von politischen Direktmarketingkampagnen angesprochen werden können und so das Beeinflussungspotenzial der Politik und mächtiger gesellschaftlicher Gruppen enorm gesteigert werden könnte (Donk/Tops 1992, S. 181 f.). In gleicher Weise wird befürchtet, dass über das Internet Gleichgesinnte sich besser finden, organisieren und in ih-

ren Anschauungen bestärken können. Dies wird für die Demokratie dann als besonders kritisch angesehen, wenn »electronic tribes« (Hiltz/Turoff 1978, S. 482 f.) extremistische, demokratiefeindliche Ziele verfolgen. In diesem Zusammenhang wurde auch von einer Balkanisierung der Wählerschaft und »demographic ghettos« gesprochen (Donk/Tops 1992, S. 181).

Letztlich führt die Explosion der informativen wie kommunikativen Möglichkeiten zu einer Überforderung der Gesellschaft. Viele verfügen nicht über die qualifikatorischen und zeitlichen Ressourcen, um sich in die »Netzöffentlichkeit« (Grunwald et al. 2006) einzubringen, und vieles deutet darauf hin, dass die privilegierten Schichten der Bevölkerung in weit stärkerem Maße von der Cyberdemokratie profitieren können als die breite Masse (so bereits Hiltz/Turoff 1978, S. 167 ff.).

#### KONSULTATION UND PARTIZIPATION

Politische *Kommunikation* kann von ganz unterschiedlichen Akteuren zu vielfältigen Themen initiiert werden und ist gegebenenfalls mit politischen Prozessen im engeren Sinne nur lose verbunden. Politische *Konsultation* ist dagegen in der Regel von der Politik initiiert, thematisch fokussiert und eng an politische Verfahrensabläufe angeknüpelt. Hierbei lädt etwa ein Ministerium oder ein Parlamentsausschuss zu einem Gesetzesvorhaben oder einem politischen Programm Verbände, Experten oder auch betroffene Bürger ein, die auf vorgegebene Fragen antworten und die eigene Expertise zum Thema darlegen sollen.

Von Beteiligungsverfahren im engeren Sinne (*Partizipation*) spricht man dann, wenn insbesondere rechtliche Vorgaben, etwa in der Stadt- und Verkehrsplanung oder für umweltrelevante Großvorhaben, vorliegen, die den Einbezug von Betroffenen in den Planungs- und Ent-

scheidungsprozess vorsehen. Generell werden diese Verfahren damit begründet, dass Erfahrungen und Expertise aus der Gesellschaft für sachgerechte Entscheidungen benötigt werden. In dem die unterschiedlichen gesellschaftlichen Sichtweisen im Entscheidungsverfahren berücksichtigt werden, soll Politik oder Verwaltung besser in die Lage versetzt werden, diese unterschiedlichen Interessenlagen im Sinne des »Gemeinwohls« auszutarieren.

Da es in diesen Verfahren um den Austausch komplexer Argumentationen geht, an denen mehr oder weniger viele Personen aktiv beteiligt sind und in der Regel eine breite Öffentlichkeit interessiert ist, bietet sich der Einsatz elektronischer Gruppenkommunikation an. Diese könnten nicht nur die aktuelle Kommunikation im Verfahren unterstützen, sondern auch den gesamten Ablauf speichern und für nachfolgende Auswertungen wieder abrufbar machen. Bereits in den 1970er Jahren wurde mit solchen (rein textbasierten) Computerkonferenzsystemen experimentiert, die heute selbstverständlich auch Ton und Bewegtbild integrieren können.

Neben dieser Informations- und Transparenzfunktion richten sich die Hoffnungen bei elektronischen Konsultations- und Partizipationsverfahren auch darauf, dass eine Öffnung in die Breite der Gesellschaft stattfinden kann. Im Prinzip könnte sich jeder beteiligen, unabhängig von seinem Status (Egalisierungstendenz des Internets), seinen Ressourcen (man benötigt nicht mehr als einen Internetzugang) und seinem Standort (Distanzen spielen keine Rolle mehr). Ein weiterer Vorteil elektronischer Konsultations- und Beteiligungsverfahren wird darin gesehen, dass es ohne großen Aufwand möglich ist, den Beteiligten umfangreiche Verfahrensunterlagen sowie Stellungnahmen zur Verfügung zu stellen, bei deren Nutzung wiederum eine informierte Teil-

nahme erwartet wird. E-Konsultation und E-Partizipation als Bestandteile der digitalen Demokratie sind teilweise bereits routinemäßig im Einsatz – etwa bei der EU-Kommission (Grunwald et al. 2006, S. 87 ff.) oder bei der kanadischen Regierung (Lindner 2008).

Gleichwohl haben die bisherigen Erfahrungen aber auch gezeigt, dass die prinzipielle Öffnung der Verfahren »für alle« nur unter sehr spezifischen Bedingungen auf ein entsprechendes Echo stößt und die aktive Beteiligung oft nur von Wenigen getragen wird (Grunwald et al. 2006, S. 15 u. 21). Noch kritischer erscheint jedoch, dass bei solchen Verfahren eine Erwartung auf eine substanzielle Beeinflussung politischer Prozesse geweckt wird, die aber teilweise schon daran scheitert, dass der Öffnung und Erweiterung des »Inputkanals« keine entsprechende Erweiterung der Verarbeitungskapazitäten zur Seite gestellt wird. Enttäuschungen bei den Bürgern sind die Folge.

#### ENTSCHEIDUNGEN IN ABSTIMMUNGEN UND WAHLEN

Demokratie sollte nicht lediglich als Akt der Wahl von Repräsentanten im Abstand mehrerer Jahre oder als Abstimmung in demokratischen Gremien verstanden werden. Dem Wahlakt geht der Wahlkampf und der Mehrheitsentscheidung die Sachdebatte voraus. Gleichwohl sind Wahlen und Mehrheitsentscheidungen so etwas wie die Kulmination demokratischer Machtausübung. In ihnen werden politische Kurswechsel sichtbar, werden Gesetze fixiert und politische Programme festgelegt.

Die (vermeintliche) Einfachheit des Entscheidungsprozesses – in der Regel geht es um eine Entscheidung zwischen Alternativen oder eine Auswahl unter verschiedenen Personen – legt die Computerunterstützung nahe. Erhofft wurden schon in den 1980er Jahren

durch Verfahren automatisierter Auszählung ein effizienteres Verfahren und – angesichts wachsender Wahlmüdigkeit bei den Bürgern – eine Erhöhung der Wahlbeteiligung. Im Prinzip könnten Abstimmungen und Wahlen von jedem Ort aus erfolgen. Für Befürworter direktdemokratischer Verfahren bietet das E-Voting (Beckert 2011) größere Möglichkeiten, mit relativ wenig Aufwand mehr Abstimmungen durchführen zu können und dabei mehr Bürger an echten politischen Entscheidungen zu beteiligen.

»Einfache« Abstimmungen im Sinne der Feststellung von Stimmungen und Meinungen in der Bevölkerung und einzelnen Gruppen haben sich auf breiter Front mehr oder weniger durchgesetzt. Gerade Websites von Zeitungen und Rundfunkunternehmen bieten solche »polls« fast routinemäßig an. Die elektronische Zeichnung von Appellen und Petitionen ist eine weitere, eher demonstrative als entscheidungsrelevante Form einer »Abstimmung«, auch wenn über Quoren teilweise formale Verfahrensprivilegien erreicht werden können. Dagegen gibt es nur vereinzelt und in wenigen Ländern elektronische Parlamentswahlen.

Die Befürchtungen richten sich hier darauf, dass fehleranfällige Computerprogramme unrichtige Wahlergebnisse produzieren könnten, die Anonymität des Wahlvorgangs bedroht sein könnte und die Transparenz der Auszählung einer Abstimmung und Wahl durch die Blackboxeigenschaft des Computers nicht mehr gegeben seien. Es wird des Weiteren davor gewarnt, dass die Einheit von Debatte und Entscheidung zugunsten des reinen Wahlaktes verloren gehen könnte. Als »push-button democracy« bezeichneten Kritiker bereits vor 20 Jahren diese Gefahr (Donk/Tops 1992, S. 170 u. 174 f.). Heute spricht man mit einer ähnlich kritischen Intention von einer Reduktion politischer Aktivität auf »click-

tivism« (Karpf 2010; Shulman 2009; White 2010).

## BEISPIEL ELEKTRONISCHE PETITIONEN

Das TAB hat in den letzten Jahren umfangreiche Untersuchungen zur Einführung und Nutzung eines elektronischen Petitionssystems des Deutschen Bundestages durchgeführt (Riehm et. al. 2009, TAB 2011). Die konkrete Rahmensetzung des Deutschen Bundestages sieht dabei vor, dass Petitionen über das Internet eingereicht und auf Wunsch der Petenten und nach einem speziellen Zulassungsverfahren auf der E-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages veröffentlicht werden können. Weitere Merkmale dieses momentan zentralen E-Partizipationsprojektes im Rahmen der E-Parlamentsstrategie des deutschen Parlaments sind die Möglichkeiten der Diskussion der Petitionen in einem Onlineforum sowie der Sammlung unterstützender Unterschriften. Bei der Erreichung eines Quorums von 50.000 Mitzeichnungen führt der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages eine öffentliche Ausschusssitzung durch, zu der die Petenten eingeladen sind, ihr Anliegen persönlich vorzutragen und Antworten auf die Fragen der Abgeordneten zu geben.

Auch an diesem konkreten parlamentarischen E-Demokratieprojekt lassen sich die typischen Muster der langjährigen Debatte um Internet und Demokratie ablesen.

Die Hoffnungen der Initiatoren im Bundestag richteten sich auf eine Modernisierung eines sehr traditionellen politischen Beteiligungsrechts und auf eine damit verbundene politische Aufwertung. Man wollte die Verfahrenstransparenz erhöhen, das Petitionsrecht für neue Bevölkerungsschichten öffnen, deren Pro- und Kontraargumente zu einer Petition hören und gege-

benenfalls sogar in einen Dialog mit den Bürgern eintreten. Darauf richten sich auch die Hoffnungen der Bürger und Petenten, die, wie Befragungen des TAB zeigten, darüber hinaus erwarteten, dass ihre im Onlineforum vorgebrachten Argumente im Petitionsverfahren berücksichtigt würden.

Kritiker bezweifelten aber genau dieses, da sich an der formell schwachen Position der Petenten und des Petitionsausschusses selbst bei der Durchsetzung als berechtigt erkannter Anliegen nichts geändert habe. Die Befürchtung, dass bei der Erweiterung des »Inputkanals« durch die Onlineforen die Verarbeitungskapazitäten nicht Schritt halten, hat sich auch an diesem Beispiel bestätigt. Die durchaus verfahrensrelevanten Diskussionsinhalte werden nur unsystematisch und sporadisch in den Verfahrensablauf eingebracht.

Typisch für die Debatte um die E-Demokratie ist auch die Befürchtung, dass personenbezogene Daten erzeugt werden, die gegebenenfalls gegen die Bürger verwendet werden könnten. So sind bei den E-Petitionen die Namen der Mitzeichner im Internet für jeden einsehbar, anonyme oder pseudonyme Formen der Mitzeichnung sind bisher nicht zugelassen. Befürchtungen gibt es aber auch dahingehend, dass die Möglichkeiten, die eigene Identität im Internet zu verschleiern, zu einem Missbrauch führen könnte oder dass (über das Internet) gutorganisierte Gruppen und Organisationen das elektronische Petitionsverfahren für ihre politischen Kampagnen einsetzen könnten, für die es eigentlich nicht gedacht sei.

Die empirischen Untersuchungen des TAB zeigen – wenig überraschend – ein sehr differenziertes Bild. Insgesamt hat die Modernisierung des Petitionswesens in Deutschland durch den Interneteinsatz dessen öffentliche Wahrnehmung und politische Bedeutung gefördert. Die Nutzungsabsichten der Bürger reichen

weit über die Kapazitäten hinaus, die der Bundestag zur Verfügung stellen kann, sodass viele öffentliche elektronische Petitionen nicht zugelassen werden. Die Diskussionsforen weisen bei einzelnen Petitionen eine ausgesprochen hohe Beteiligung bei einer in der Regel guten inhaltlichen Qualität auf. Tatsächlich ist es auch gelungen, die Nutzung des Petitionsrechtes auf neue Bevölkerungsschichten, insbesondere Jüngere, auszuweiten. Allerdings bleibt die Zusammensetzung der Petenten weiterhin dem typischen sozialen Muster einer durch höhere Bildung gekennzeichneten politischen Beteiligung verhaftet. Die Befürchtungen des Missbrauchs durch organisierte Kampagnen, online gutvernetzte Gruppen oder auch durch Vortäuschung falscher Identitäten haben sich im Großen und Ganzen aber nicht bestätigt.

## FAZIT

Das Internet macht ein unvorstellbares Ausmaß an politisch relevanter Information sowie vielfältige Kommunikations- und Beteiligungsmöglichkeiten in demokratischen Prozessen verfügbar. Mehr Transparenz und Offenheit des politischen Systems, Nutzungsmöglichkeiten unabhängig vom sozialen Status sowie von Ort und Zeit sind weitere typische Hoffnungen, die seit Beginn der Debatte um die Cyberdemokratie artikuliert wurden.

Die Debatte wurde aber auch von Befürchtungen geprägt, zu denen u.a. gehören: die Gefahr der Manipulation, Zensur und Überwachung, der sozialen Selektivität der Nutzung, der informatorischen Überforderung der Nutzer durch Ausschaltung vermittelnder, qualitätssichernder Instanzen und die Beförderung populistischer Politikansätze.

Ein eindeutiger Zyklus von »hope, hype and fear« über die Jahre ist dabei nicht

feststellbar. Von Beginn an finden sich die befürwortenden Hoffnungen neben den kritischen Befürchtungen. Auch die wissenschaftliche und empirische Analyse der Entwicklung des Internetes in der Demokratie ist durch diese Ambivalenz charakterisiert. Womit kann dies erklärt werden?

Zum Ersten mit einer einseitigen technikdeterministischen Fragestellung: Nützt oder schadet »das Internet« der Demokratie? Das Internet ist aber keine Hope- oder Fear-Technologie per se, sondern gestaltete und gestaltbare Technik. Ob beispielsweise eher egalitäre oder hierarchische Kommunikationsformen befördert werden, hängt von der konkreten technischen Implementierung, den jeweiligen Nutzungsweisen und der gesellschaftlichen Einbettung von Internetanwendungen ab – und nicht vom »Internet« an sich.

Zum Zweiten ist die Bewertung bestimmter Eigenschaften der Cyberdemokratie auch eine Frage der politischen Grundanschauungen und Interessen. Ein Vertreter der direkten Demokratie sieht gegebenenfalls in den Möglichkeiten des E-Votings eher eine Hoffnung, ein Anhänger der repräsentativen Demokratie eher eine Gefahr. Aus der Perspektive eines Bürgers ist die über das Internet gegebene direkte Kontaktmöglichkeit von Politikern und politischen Institutionen ein Gewinn, für die Kontaktierten oft nicht mehr als eine zusätzliche Belastung.

Mit Sicherheit weiß man aber nach 50 Jahren Debatte über und Erfahrungen mit Internet und Demokratie mehr über die konkreten Bedingungen, unter denen sich eher die positiven und weniger die negativen Potenziale realisieren. Auch die Technikfolgenabschätzung, die fast auf einen ähnlich langen Zeitraum zurückblicken kann, hat dazu immer wieder ihren Beitrag geleistet.

*Ulrich Riehm*

## LITERATUR

Beckert, B. (2011): E-Democracy – Technical possibilities of the use of electronic voting and other Internet tools in European elections. Karlsruhe

Brinckmann, A. (2006): Wissenschaftliche Politikberatung in den 60er Jahren. Die Studiengruppe für Systemforschung, 1958 bis 1975. Berlin

Donk, W.B.H.J. van de, Tops, P.W. (1992): Informatization and democracy: Orwell or Athens? A review of the literature. In: Informatization and the Public Sector 2(3), S. 169–196

Etzioni, A., Laudon, K., Lipson, S. (1975): Participatory Technology: The MINERVA Communications Tree. In: Journal of Communication 25(2), S. 64–74

Grunwald, A., Banse, G., Coenen, C., Hennen, L. (2006): Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag 18, Berlin

Hiltz, S.R., Turoff, M. (1978): The network nation. Human communication via computer. Reading, MA

Karpf, D. (2010): Online political mobilization from the advocacy group's perspective: looking beyond clicktivism. In: Policy & Internet 2(4), S. 7–41

Krauch, H. (1972): Computer-Demokratie. Düsseldorf

Lindner, R. (2008): E-Konsultationen in Kanada. Vorbild für Deutschland oder Sonderfall? In: TAB-Brief Nr. 34, S. 14–19

Rheingold, H. (1993): The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier. Reading, MA

Riehm, U. (2010): Vorwort. In: TAB (2010): Neue Medien als Mittler zwischen Bürgern und Abgeordneten? Das Beispiel [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de) (Autoren: Albrecht S., Trénel, M.). TAB-Diskussionspapier Nr. 12, Berlin, S. 5–13

Riehm, U., Coenen, C., Lindner, R., Blümel, C. (2009): Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen. Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag 29, Berlin

Schrage, J.-F. (2010): Neue Demokratie im Netz? Eine Kritik an den Visionen der Informationsgesellschaft. Bielefeld

Shulman, S.W. (2009): The case against mass e-mails: perverse incentives and

low quality public participation in U.S. Federal rulemaking. In: *Policy & Internet* 1(1), S. 23–53

TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2011): Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa (Autoren: Riehm, U., Böhle, K., Lindner, R.). Endbericht, TAB-Arbeitsbericht Nr. 146, Berlin (im Erscheinen)

Werle, R. (2002): 20 Jahre Internet. Entwicklungspfad und Entwicklungsperspektiven. In: Handel, K. (Hg.): *Kommunikation in Geschichte und Gegenwart*. Freiberg, S. 143–159

White, M. (2010): Clicktivism is ruining leftist activism. Reducing activism to online petitions, this breed of mar-

keteering technocrats damage every political movement they touch. In: *The Guardian*, 12.8.2010

Zittel, T. (2009): Entmedialisierung durch Neue Digitale Medien? Direkte Wählerkommunikation im WWW aus der Sicht von Abgeordneten des Deutschen Bundestages. In: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 42*, S. 366–389

---

## KONTAKT

Ulrich Riehm  
0721 608-23968  
[riehm@tab-beim-bundestag.de](mailto:riehm@tab-beim-bundestag.de)