

/// Analoge und digitale Beteiligungsangebote

Direkte und deliberative Partizipation im digitalen Zeitalter

Die Digitalisierung kann neben dem Trend zur Urbanisierung und Individualisierung sowie dem demographischen Wandel („Greyification“) als wichtiger gesellschaftlicher Megatrend angesehen werden, den die Politik aufgreifen muss. Dabei sind die politischen Institutionen selber in einer Krise. Insbesondere auf nationaler und regionaler Ebene nimmt das politische Engagement ab, die Parteiverdrossenheit nimmt zu und die Kritik an den etablierten Parteien wird lauter. Konflikte verschärfen sich und werden präsent. Die Politik reagiert und versucht, den Protest über neue analoge und digitale Beteiligungsangebote zu kanalisieren.

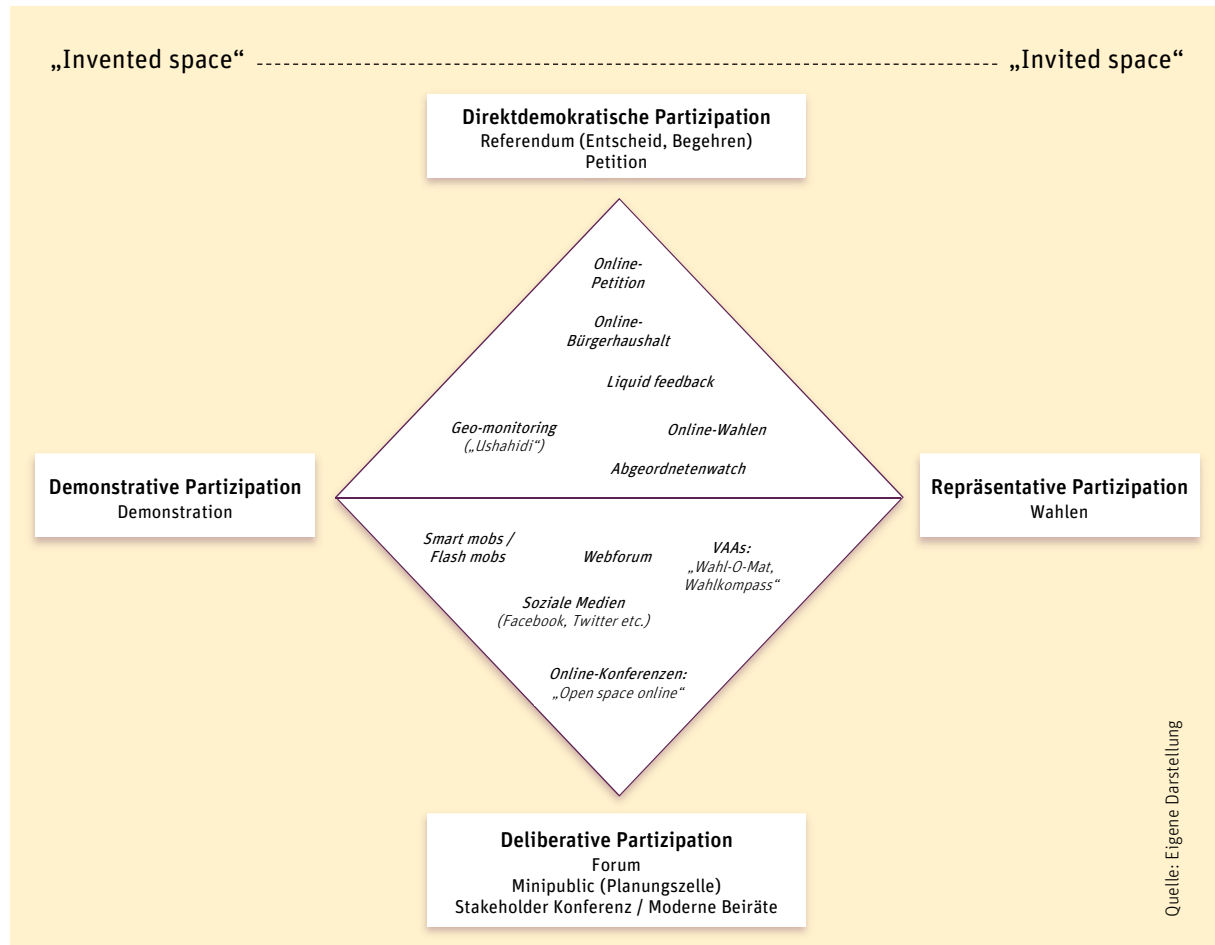
Seit 2015 schüren vor allem rechtspopulistische Parteien Ängste und Unsicherheiten lautstark im Netz und stellen demokratische Institutionen und Errungenschaften infrage. Auf der anderen Seite werden Forderungen nach demokratischen Innovationen und Reformen der Demokratien deutlich.¹ Zur Kanalisierung des Protestes wurden und werden seit den 1990er-Jahren verschiedene demokratische Innovationen entwickelt, die die bestehenden Demokratien qualifizieren sollen. Im Folgenden werden die analogen Partizipationskanäle zur Anreicherung der repräsentativen Demokratie und in einem weiteren Schritt die neuen innovativen digitalen Beteiligungstools, die mit der Digitalisierung neue Öffentlichkeiten und Arenen entwickelten, dargestellt.

Populistische Parteien fordern unsere demokratischen Institutionen heraus.

Partizipativer Rhombus

In dem Modell des partizipativen Rhombus (Grafik 1) werden vier Partizipationsbereiche, die auf die Beeinflussung der Entscheidungsprozesse abzielen, unterschieden. Dabei werden Instrumente von unten entwickelt (invented space) und von oben vorgegeben (invited space). Zudem werden Online- und Offline-Instrumente kombiniert (blended participation).²

Grafik 1: Partizipativer Rhombus: Online- und Offline-Partizipation



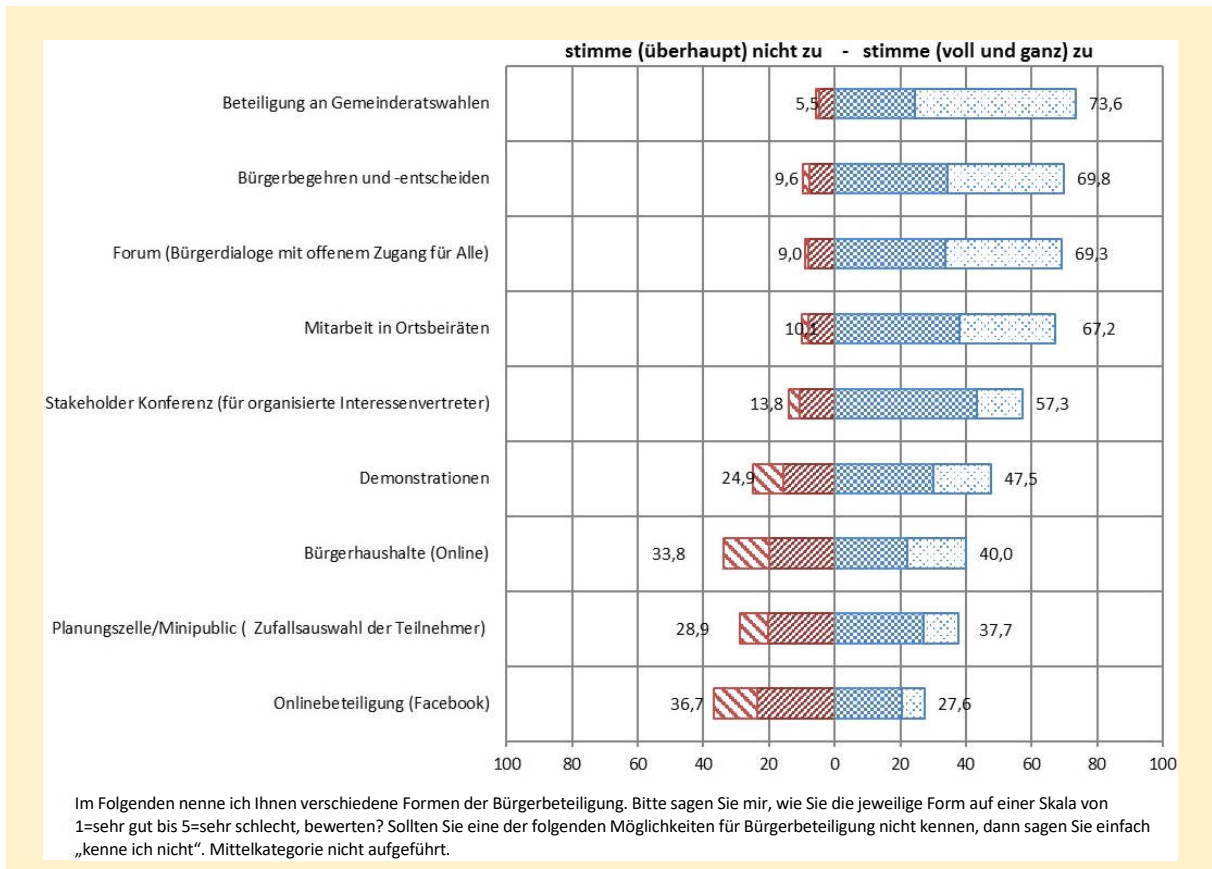
Der analoge Beteiligungsraum

Das zentrale Instrument demokratischer Beteiligung liegt in der repräsentativen Demokratie. Wahlen sind mit Abstand die politische Partizipationsform mit der größten Reichweite. Trotz sinkender Wahlbeteiligung insbesondere auf der lokalen Ebene liegt diese in der Regel immer noch deutlich höher als bei allen anderen Beteiligungsformen. Zur repräsentativen Beteiligung zählen neben dem Wählen die direkten Kontakte zu Politikern, die Mitgliedschaft in politischen Parteien, die Teilnahme am Wahlkampf etc. Auch diese weisen Krisensymptome auf. Der Rückgang der Mitgliedschaft in den politischen Volksparteien ist dabei kein Phänomen, das lediglich auf den politischen Prozess beschränkt bleibt. Starke Individualisierungstendenzen und der Zerfall von Milieus haben zum Beispiel auch in den Gewerkschaften und Kirchen zu einem dramatischen Rückgang der Mitgliedschaft geführt, der sich in den folgenden Jahren fortsetzen kann. Im Rahmen einer Telefonbe-

fragung von 587 kommunalen Ratsmitgliedern in Deutschland haben etwa drei Viertel der Politiker Wahlen als zentrale Institution hervorgehoben (Grafik 2).³ Auch andere Verfahren der repräsentativen Demokratie werden sehr gut bewertet. Die Präferenzliste der Bürger unterscheidet sich hier kaum von der der Politiker.

Als zweiter wichtiger Bereich der so genannten numerischen Demokratie werden die analogen direktdemokratischen Partizipationsformen gesehen. In der direktdemokratischen Sphäre handelt es sich nicht um die Auswahl von Personen, sondern um die Zustimmung bzw. Ablehnung zu thematischen Fragestellungen. Als direktdemokratische Partizipation werden neben den Referenden (z. B. lokalen Bürgerinitiativen und Bürgerentscheiden) im weiteren Sinne auch andere informelle Beteiligungsformen wie zum Beispiel Petitionen, aber auch Meinungsumfragen subsumiert. Alle setzen auf die Mobilisierung und Zustimmung großer Gruppen und haben in den letzten Dekaden an Gewicht gewonnen. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind bei 70 % der gewählten Ratsmitglieder positiv bewertet. Etwa jeder zehnte Politiker sieht sie kritischer.

Grafik 2: Ratsmitglieder: Beurteilung von Beteiligungsinstrumenten⁴



Der dritte zentrale Bereich umfasst die so genannte deliberative Partizipation. Hier wurden nach dem deliberativen turn⁵ insbesondere in den 1990er-Jahren drei verschiedene Typen von Beteiligungsformen implementiert: Zunächst handelt es sich hierbei um Foren, d. h. für alle Bürger offene Beteiligungsinstrumente, die sich vor allem auf der lokalen Ebene mit kommunalen Themen beschäftigen. Ein zweiter wichtiger Typus sind die Stakeholder-Konferenzen mit organisierten Interessenvertretern – letztendlich Formen neuer moderner Beiräte.⁶ In den 1990er-Jahren haben sich diese insbesondere für Partikularinteressen und zu Spezialthemen entwickelt. Ein dritter wichtiger Typ sind die seit 2010 stark vorangetriebenen Minipublics. Diese werden in ähnlicher Form unter unterschiedlichen Labels in Deutschland als Planungszelle, in anderen Ländern auch unter dem Label Citizen Jurys, Citizen Assemblies oder als Deliberative Polls implementiert.⁷ Während offene Foren und Ortsbeiräte von etwa 70 % der Lokalpolitiker sehr gut bewertet werden, sind dies bei der Planungszelle (Minipublic), die weniger bekannt ist, nur 37 %. Hier sind dagegen 29 % eher skeptisch.

Als vierter zentraler Aspekt, der als Antreiber für die Entwicklung von neuen Beteiligungsinstrumenten bezeichnet werden kann, sind die demonstrativen Partizipationsformen zu nennen. In diesen Partizipationsformen geht es um die Expression und die Darstellung der eigenen Meinung. Insofern handelt es sich hierbei nicht nur um Demonstrationen auf der Straße, die seit Stuttgart 21 neue Bevölkerungsgruppen mit einbezogen und insbesondere mit den Fridays-for-Future-Protesten in 2019 erneut die Jugend stark mobilisiert haben. Wichtig ist hier die Demonstration der eigenen Meinung, zum Beispiel durch das Tragen von Buttons, durch den Aufkleber auf dem PKW wie auch über den Leserbrief in der Tageszeitung. All diese Instrumente zielen bestenfalls eher zweitrangig auf Deliberation, sondern dienen stärker der Expression und häufig insbesondere bei Jugendlichen der Identitätsfindung. Die Hälfte der Politiker sieht Demonstrationen als positiv und ein Viertel lehnt sie ab.

Der digitale Partizipationsraum

Politik und Verwaltung müssen auf die Digitalisierung und die Entwicklung der sozialen Medien reagieren.

Seit den 1990er-Jahren haben die Digitalisierung und die Entwicklung des Internets die Erwartungen an die Politik und Verwaltung zusätzlich erhöht.⁸ In Bezug auf die Digitalisierung entwickelte sich insbesondere das World Wide Web als Gedächtnis nicht nur für Organisationen, sondern auch für die gesamte Gesellschaft. Unter dem Stichwort Web 1.0 produzierte man weniger Kommunikation als vielmehr interaktive Information in „Many to many“-Kommunikation und Netzwerken. Informationen wurden zunehmend viral, was die Geschwindigkeit der Informationsverarbeitung erhöhte. Gleichzeitig entwickelten sich Datenbanken, die an alles erinnern und die nichts zu

vergessen scheinen. Mobiltelefone schufen die Möglichkeit, an allen Orten aktuelle Informationen abzurufen. In Kombination mit den an den US-amerikanischen Freedom of Information Act angelehnten Informationsfreiheitsgesetzen und Open Government Data wurden nicht nur für Privatpersonen, sondern auch für Unternehmen zentrale öffentliche Informationen zugänglich.

Neben den analogen Formen der politischen Beteiligung zeigen sich unterschiedliche Formen der digitalen Bürgerbeteiligung. Sowohl im Bereich der Planung als auch in dem zentralen Bereich der Kontrolle der Implementation von Politiken spielen digitale Beteiligungsinstrumente eine zentrale Rolle. Auch sie lassen sich den vier Sphären der Partizipation zuordnen. So sind zum Beispiel Verfahren wie Online-Wahlen, Voting Advice Applications (Wahl-O-Mat, Wahlkompass) oder Abgeordnetenwatch eher der repräsentativen Sphäre zuzuordnen.⁹ Instrumente wie Liquid Feedback bzw. Adhocracy sind im Grenzbereich zwischen direkter Demokratie und repräsentativer Beteiligung angesiedelt. Online-Petitionen sind deutliche Instrumente direkter Demokratie. Gleiches gilt für die Bürgerhaushalte, die in Deutschland häufig als Online-Instrument in Form eines elektronischen Vorschlagswesens implementiert wurden.¹⁰ Online-Konferenzen, wie zum Beispiel Open Space Online-Konferenzen, sind stärker deliberative Verfahren. Die Befragung der Politiker zeigte, dass nur 28 % Online-Beteiligung über kommunale Facebookseiten positiv bewerten. Ein Drittel sieht sie sehr kritisch. Die Online-Bürgerhaushalte werden von 39 % sehr gut bewertet und 37 % lehnen sie ab.

Auf die Qualität der entsprechenden digitalen Instrumente soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.¹¹ Deutlich wird aber, dass eine Vielzahl der Instrumente stärker der demonstrativen Beteiligung zuzuordnen ist. Diese umfasst nicht nur die Smart Mobs und Flash Mobs, sondern auch soziale Medien (Facebook, Twitter, Instagram). Eine Vielzahl der Posts und Kommentare in den sozialen Medien kann nach den Kriterien des Deliberative Quality Index nicht als argumentative Deliberation angesehen werden. Vielmehr handelt es sich häufig um Monologe ohne reflexive Diskursivität mit stark expressiven Charakteristika, die häufig als Slactivism oder Clicktivism charakterisiert werden können. Bei den sozialen Medien kommen verstärkende Faktoren hinzu, die die Qualität mindern. Destruktiv kritisierende Troll-Armeen und artifizielle Akteure wie Social Bots verringern die Diskursqualität. Dies wird durch die negativen Auswirkungen der Teilöffentlichkeiten in Form von Echokammern und Filterblasen verstärkt. Dabei ist zu beachten, dass in Deutschland im Gegensatz zu Ländern wie Frankreich oder den USA eine Vielzahl der sozialen Medien wie zum Beispiel Twitter lediglich von einer kleinen, aber wichtigen Gruppe genutzt wird. Diese umfasst vor allem zentrale Multiplikatoren (Journalisten, Wissenschaftler, Politiker), die die negativen Effekte verstärken.

Digitale Beteiligungsinstrumente spielen für die Bürger eine immer größere Rolle.

Resümee

Administrative Innovationen lassen sich auf lokaler Ebene gut implementieren.

Demokratien stehen unter Druck, aber wissen sich zu wehren. Demokratische Innovationen haben neben administrativen Innovationen seit den 1990er-Jahren in vielen Kommunen Einzug gehalten. Insbesondere die lokale Ebene zeigt sich vielfach als Laboratorium, aber auch als wichtige Sozialisationsarena und Schule der Demokratie.

Als eine weitere Reaktion auf die Krise der Demokratie werden eher dystopische Zukunftsszenarien in Form von Algorithmen-Demokratien entworfen.¹² Über soziale Medien und Big Data („semantisches Web“) bestehen bei einer Vernetzung weitgehende Kenntnisse über die individuellen Interessen und Verhaltensweisen der Bürger. Weitere Informationen werden über das Internet der Dinge und ein interaktives Internet in Echtzeit über Smart Objekte erfasst. Diese Realtime Smart Government soll die notwendigen Feedback Loops, die in der Open Government und in der elektronischen Demokratie auf Bürgerkontakt basieren, ersetzen. In diesen cyberphysischen Systemen werden verschiedene Ökosysteme vernetzt, die selbstständig Informationen einholen, analysieren und Entscheidungen treffen. Eine analoge Rückkopplung zum Bürger wäre hier nicht mehr nötig. Das Vertrauen auf eine derartige Algorithmmokratie überschätzt die Möglichkeiten künstlicher Intelligenz, die auf Mustererkennung und Routinen basiert, und unterschätzt die Vielfalt individueller Präferenzen und Handlungskontingente. Dennoch zeigt sich, dass ein unreguliertes Smart Government bei Vernetzung Gefahren autoritären Missbrauchs bietet.

Demokratie muss den Druck von außen aushalten; Defensive und Abschottung sind nicht zielführend.

Demokratie steht von verschiedenen Seiten unter Druck und die Erwartungshaltung steigt. Dabei scheint der defensive Weg und eine stärkere Schließung und Abschottung des politischen Systems sowie eine Rücknahme demokratischer Errungenschaften zugunsten epistokratischer, elitärer Systeme zur Abwehr dieser Gefahren wie z. B. des Rechtspopulismus wenig zielführend. Algorithmmokratie und epistokratische Systeme bergen Gefahren einer autoritären Entwicklung zu einem Zeitpunkt, an dem die Regulation und Demokratisierung der Digitalisierung deutlich wichtiger wird.

Zur Lösung der gesellschaftlichen Probleme brauchen wir soziale Innovationen und gemeinsame, soziale und gemeinwohlorientierte Anstrengungen. Diese werden nur dann nachhaltig im Sinne von langfristig sein, wenn gleichzeitig politische Beteiligung auf allen Ebenen, aber insbesondere im lokalen Bereich gestärkt wird. Dabei müssen die Vorteile digitaler politischer Partizipation, die vor allem im Bereich der Information (Gedächtnis von Institutionen) als auch in der Mobilisierung liegen, genutzt werden.¹³ Analoge Instrumente besitzen Vorteile insbesondere im Bereich der Deliberation und der langfristigen Vernetzung. Nur in Kombination der digitalen

Instrumente und der analogen Instrumente in Form einer Blended Participation werden soziale und politische Beteiligungsangebote mittelfristig wie auch langfristig genutzt werden.¹⁴ Zudem müssen die bestehenden Online-Partizipationsinstrumente weiterentwickelt und die politische Bildung zur Überbrückung des zweiten Levels der digitalen Spaltung und zur Herausbildung individueller digitaler Souveränität gestärkt werden.

Dabei ist digital wie analog, direkte wie deliberative Demokratie kein Gegensatz zur repräsentativen Demokratie, sondern eine oft notwendige Ergänzung und Bereicherung. Mit diesen Veränderungen und Innovationen, die von Politikern zunehmend anerkannt werden, können die wichtige Rolle der gewählten Politiker und die repräsentative Demokratie abgesichert werden.

PROF. DR. NORBERT KERSTING

Professur für „Vergleichende Politikwissenschaft – Kommunal- und Regionalpolitik“, Universität Münster

Anmerkungen

- ¹ Siehe hierzu Smith, Graham: *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge 2009; Steinbrecher, Markus: *Politische Partizipation in Deutschland*, Baden-Baden 2009; Schlozman, Kay Lehman / Verba, Sidney / Brady, Henry E.: *The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*, Princeton 2012.
- ² Vgl. Kersting, Norbert: *Online participation: from „invited“ to „invented“ spaces*, in: *International Journal for Electronic Governance* 4/2013, S. 260-270.
- ³ Weitere Ergebnisse bei Gabriel, Oscar W. / Kersting, Norbert: *Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung*, in: *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung und vom Staatsministerium Baden-Württemberg, Gütersloh 2014, S. 43-184.
- ⁴ Ebd.
- ⁵ Siehe Dryzek, John S.: *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford 2002.
- ⁶ Vgl. Kersting, Norbert: *Urbane Innovation*, Wiesbaden 2017.

- 7 Siehe Fishkin, James: Deliberative Poll. Jenseits von „Polling Alone“, in: Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, hrsg. von Norbert Kersting, Wiesbaden 2008, S. 80-91.
- 8 Norris, Pippa: Political mobilization and social networks. The example of the Arab spring, in: Electronic Democracy. The World of Political Science: The Development of the Discipline Book Series, hrsg. von Norbert Kersting, Opladen 2012, S. 55-76.
- 9 Vgl. Kersting, Norbert / Baldersheim, Harald: Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis, London 2004.
- 10 Schneider, Sebastian: Bürgerhaushalte in Deutschland. Individuelle und kontextuelle Einflussfaktoren der Beteiligung, Wiesbaden 2018.
- 11 Siehe zum Deliberativ Quality Index Kersting, Norbert: The quality of political discourse: Can E-discussion be deliberative?, Paper at Annual Conference of the British Political Studies Association, Leeds 5-7 April, 2015, sowie Kersting, Norbert: Open Data, Open Government und Online Partizipation in der Smart City. Vom Informationsobjekt über den deliberativen Turn zur Algorithmokratie?, in: Der Staat, Internet und digitale Gouvernementalität, hrsg. von Lorina Buhr, Stefanie Hammer und Hagen Schölzel, Wiesbaden 2017, S. 87-104.
- 12 Vgl. Kersting, Norbert: Online-Partizipation und Medienkompetenz: Kann man Netiquette lernen?, in: Medienkompetenz. Herausforderung für Politik, politische Bildung und Medienbildung, hrsg. von Harald Gapski, Monika Oberle und Walter Stauer für die Bundeszentrale für Politische Bildung, Berlin 2017, S. 63-72; von Lucke, Jörn: Vom Smart zum Realtime Government, in: Innovative Verwaltung 9/2018, S. 10-13.
- 13 Vgl. Norris: Political mobilization and social networks.
- 14 Siehe Kersting, Norbert / Schmitter, Philippe / Trechsel, Alexander: Die Zukunft der Demokratie, in: Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, hrsg. von Norbert Kersting, Wiesbaden 2009.