

/// Einführung

Demokratie muss die Digitalisierung gestalten

Demokratie lebt von Mitbestimmung und Beteiligung. Eine vielfältige, dialogorientierte und wertschätzende Kommunikation ist das Elixier einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Doch digitale Technologien transformieren unsere Welt und die Art und Weise, wie wir miteinander kommunizieren. Politische Kommunikation – Kommunikation zwischen politischen Entscheidern und Bürgern – findet heute auf allen Kanälen statt, online und offline. Aber wie konkret verändert sich die Kommunikation zwischen Politik und Gesellschaft aufgrund der Digitalisierung? Welche neuen Kommunikationsmethoden und -wege sind demokratiefördernd und welche bewirken eher das Gegenteil?

Es ist Aufgabe und Pflicht des Staates, die politische Partizipation aller Bürger zu gewährleisten. Aber welche Rahmenbedingungen sollen gesetzt werden, um die Teilhabe aller Menschen am technologischen Fortschritt zu gewährleisten? Erschöpft sich repräsentative Demokratie in medialer Politikvermittlung? Die Antwort lautet klar: nein! Wir merken es ja nicht nur in Deutschland schmerzlich: Erhalten die gestiegenen Beteiligungsansprüche der Menschen nicht entsprechende Angebote, steigt das Risiko einer gefährlichen Entfremdung von Politik und Gesellschaft. Viele Bürger fühlen sich missverstanden, abgehängt und von der Politik ungehört. Als Konsequenz davon kehren diese nicht nur ihren Volksvertretern, sondern der Demokratie als Ganzes den Rücken und wenden sich im Internet vermeintlich Gleichgesinnten zu. Und das ist die dunkle Seite der Online-Kommunikation, wenn Netzwerke zu Hetze, zu Hass und zur Verbreitung „alternativer Fakten“ als Nährboden für Populismus missbraucht werden.

Der Staat setzt die Rahmenbedingungen für die Einbindung der Bürger in die Digitalisierung.

Wie soll die Politik darauf reagieren? Mit welchen Social-Media-Strategien sollen Parteien und Mandatsträger auf die Herausforderungen der „Aufmerksamkeitsökonomie“ antworten, in der allzu häufig nur das als wichtig erscheint, was Aufmerksamkeit erzeugt? Mitspielen oder meiden? Die Kommunikation auf Social-Media-Plattformen begünstigt zudem das Entstehen von „Teilöffentlichkeiten“. Hierbei besteht die besondere Gefahr darin, dass sich einzelne Gruppen vorwiegend in ihren digitalen Filterblasen bewegen, fernab einer Kommunikationskultur, die getragen ist von Meinungsvielfalt und kritischer Selbstreflexion. Wie können politische Entscheidungsträger Impulse dieser Echokammern aufnehmen, um aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und einer Fragmentierung der Gesellschaft entgegenzuwirken?

Die Bürger wünschen sich, staatliche Leistungen rund um die Uhr abrufen zu können.

Die digitale Revolution ruft aber nicht nur neue Teilhabewünsche der Bürger am politischen Entscheidungsprozess hervor. Der technische Fortschritt und die Digitalisierung steigern auch das Bedürfnis staatliche Leistungen „as a service“ einfach, bequem, 24/7 vom heimischen Sofa aus abrufen zu können. Behördengänge in Zukunft nur noch digital abzuwickeln, scheint für viele eine verheißungsvolle Aussicht zu sein. Wie aber können Verwaltungsabläufe konkret effizienter gestaltet werden und mehr Onlineangebote bereitgestellt werden – immer unter Wahrung von Datenschutz und Datensicherheit? Dabei darf die Digitalisierung aber nicht um ihrer selbst willen vorangetrieben werden, sondern muss sich stets an ihrem Mehrwert für den Nutzer – die Bürger – messen lassen.

Die Komplexität dieser Thematik erfordert zwingend einen multiperspektivischen Ansatz, den der vorliegende Band der Aktuellen Analysen realisiert hat: Wenn bei jeder technischen Entwicklung der Fokus auf dem Menschen liegen soll, braucht es sowohl technologische, gesellschaftspolitische als auch datenschutzrechtliche Antworten sowie eine gesellschaftsethische Reflexion. Dabei gilt es, die aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen der politischen Kommunikation, Beteiligung und Mitbestimmung unter dem Eindruck der Digitalisierung auf vier Kommunikationsebenen zu betrachten: den Kommunen, den Bundesländern, dem Bund und der Europäischen Union.

In einem ersten Teil, überschrieben mit „Informations-Sharing und Meinungsbildung“, stellen die Autoren den Status quo dar, wie heute Digitalisierung und Social Media die gesellschaftlichen Kommunikations- und Interaktionsmöglichkeiten erhöhen – mit fundamentalen Auswirkungen auf die politische Kommunikation. Sie versuchen zu klären, ob diese schnelllebigen, häufig eindimensionalen Informationen in ihrer Qualität als Fundament demokratischer Willensbildung geeignet sind oder vielmehr zu gesellschaftlicher Exklusion und Spaltung führen. Wie funktioniert heute Informationsvermittlung und politische Meinungsbildung – digital und analog?

„Na, juckt's im Schritt?“ – Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BzGA) demonstriert seit Jahren sehr eindrucksvoll, wie eine erfolgreiche Informationsvermittlung gelingen kann. Vom Grundsatz getragen: „one size does not fit all“ verwirklicht die BzGA ein Campaigning, das anspricht, nachhaltig im Bewusstsein der Bürger bleibt und zugleich eine hohe Informationsdichte aufweist.

Das Erfolgsrezept der „Mehrebenenkampagnen“ beschreiben Heidrun Thaiss, Leiterin der BzGA und Martin Salaschek, wissenschaftlicher Referent der BzGA. Um gutes, überzeugendes Campaigning bei Wahlkämpfen von Desinformationskampagnen und Wahlbeeinflussung unterscheiden zu können, braucht es dabei insbesondere die kritische Urteilskraft, kurz den „mündigen Bürger“. Maximilian Rückert, Referatsleiter Digitalisierung der Hanns-Seidel-Stiftung, stellt in seinem Beitrag die Herstellung dieser Mündigkeit in den Mittelpunkt der (digitalen) Zukunft politischer Bildungsarbeit. „Ein Digital Native zu sein, ist eben kein Selbstläufer“, so urteilt auch Joanna Schmözl, Digitalstrategin der Senatskanzlei Hamburg. Sie sieht die Gefahr, dass nicht alle Gesellschaftsschichten tatsächlich auch an digitalen Beteiligungsformen teilhaben können und wirbt für eine „Chancengleichheit in der digitalen Gesellschaft“.

Doch nicht nur der Zugang zur Technologie, sondern auch die „politische Informiertheit und der Meinungsaustausch wohlinformierter Bürger sind die Grundpfeiler“ unserer Demokratie in der Digitalität, unterstreichen Ludwig Hilmer und Alexander Maack. In ihrem empirisch fundierten Beitrag untersuchen die Kommunikations- und Medienwissenschaftler der Hochschule Mittweida, wie „Meinungsbildung 2.0“ heute funktioniert. Dabei arbeiten sie heraus, dass es für nachhaltige Meinungsführerschaft mehr braucht als den Faktor „Reichweite“, der bisher stets im Fokus der Marketing- und Kommunikationsbranche steht. So könnten zur geforderten Informiertheit der Bürger offen zugängliche Daten beitragen: alle Stadtratsdebatten online mitverfolgen, Wetter- und Geodaten in Echtzeit vor dem Grillfest, Verstöße gegen die Lebensmittelvorschriften vor dem Restaurantbesuch checken, Unternehmensregister und Gewässer- und Gebäudedaten – all diese Informationen wären dann frei verfügbar. Der „gläserne Staat“ ist längst zur konsensualen Selbstverpflichtung aller politischen Parteien geworden. Aber was, wenn beispielsweise Grundbuchdaten mit Daten zu Durchschnittseinkommen kombiniert werden und auf Grundlage dieser Datenkombination jemandem der Kredit verweigert würde?

Über die Vorteile, aber auch jene „schädlichen Nebenwirkungen“ von Open Government urteilt Dirk Heckmann, Mitglied der Ethikkommission zum automatisierten Fahren und Direktor am Bayerischen Forschungsinstitut für Digitale Transformation.

Offen zugängliche Daten können zur besseren Meinungsbildung der Bürger beitragen.

Der zweite Teil „Mitbestimmung und Beteiligung“ widmet sich der Frage, inwieweit heute schon Politik und Verwaltung im Dialog mit den Bürgern digitale Technologien einsetzen. Wird den Bürgern dabei direktdemokratische Entscheidungsteilhabe an konkreten Sachfragen ermöglicht oder findet vielmehr eine reine Diskursstärkung zur Entscheidungsvorbereitung statt?

Digitale Beteiligungstools bereichern unsere repräsentative Demokratie.

Norbert Kersting, Professor für vergleichende Politikwissenschaft in Münster, belegt mit empirischer Evidenz die Bereicherung unserer repräsentativen Demokratie durch digitale Beteiligungstools. Dadurch sieht er auch für die Volksparteien, die allgemein aktuell unter der „Parteiverdrossenheit“ in der deutschen Bevölkerung litten, ein Reaktivierungspotenzial. Der Politikwissenschaftler Adrian Sonder informiert über digitale Formen des Bürgerdialogs und gibt Ratschläge für eine analog-digitale Mitmachpartei. Dass diese Online-Partizipationsformen nur ein Teil der sogenannten Civic Tech sind, erklären Philipp Otto und Jaana Müller-Brehm vom iRights.Lab. Sie führen Beispiele für frühe Online-Beteiligungsformen auf allen deutschen Regierungsebenen an und schlussfolgern, dass der Drang von Politik und Verwaltung auf die großen, kommerziellen Social-Media-Plattformen nochmal grundsätzlich zu überdenken ist.

Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer, MdB, wirbt indes für die Losung „Tue Gutes und twittere darüber“. Er sieht die Regierung als Dienstleister, „die Behördengänge so komfortabel, zeitsparend und serviceorientiert wie möglich zu gestalten“ hat. Er belegt diese Absicht mit Fakten: Online das Kfz abmelden ist seit 2015 machbar und ab Oktober 2019 sind Erstzulassung, Halterwechsel und Adressänderungen ebenfalls online möglich. Ganz außer Zweifel steht, dass solche Services – aber auch ganz grundsätzlich eine digitale Gesellschaft mit digitaler Verwaltung – eine moderne Infrastruktur brauchen. Die Bundesregierung schafft auch dafür Fakten: Seit 2013 ist die Versorgung mit 50-MBit-Netzen von 60 % auf fast 83 % angestiegen und sie verspricht bis 2025 volle Flächenabdeckung.

Nicht nur die Parteien, sondern viele Menschen in unserer Gesellschaft aber fürchten die negativen Konsequenzen der Digitalität: die Online-Mobilisierung der linken oder rechten Extreme, Wahlmanipulation mit unbekanntem Urheber und anonyme Angriffe aus dem Netz auf unser politisches System. Simon Hegelich und Andree Thielges forschen aktuell am Lehrstuhl für Data Science der Hochschule für Politik München über die Wirkmächtigkeit dieser Bedrohungsszenarien. Detailliert können sie in ihrem Werkstattbericht nachweisen, dass „die gleichen Akteure, die sich in den US-Präsidentenwahlkampf eingemischt haben, auch im darauffolgenden Bundestagswahlkampf aktiv gewesen sind und zwar nicht nur auf Twitter, sondern auch auf Facebook“. Dennoch können die Wissenschaftler feststellen, dass sich

die Annahme, jedes politische Großereignis würde mit einer gesteuerten Desinformationskampagne einhergehen, empirisch nicht belegen lässt.

Der dritte Teil unter dem Titel „Dienstleistungen und Bürgerservices“ versucht durch eine vergleichende Analyse von Best-Practice-Beispielen aufzuarbeiten, inwiefern digitale Bürgerservices die Lebenswirklichkeit der Menschen heute bereits aufgreifen und vereinfachen. Zu klären ist dabei auch, wie dem Spannungsfeld von digitaler Gesellschaft und Datenschutz begegnet werden kann.

Wie weit beispielsweise Bayern bereits eine E-Government-Strategie realisiert hat, stellt Rudolf Schleyer von der Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern dar. Die Briefwahlunterlagen per QR-Code, das Lieblingsautokennzeichen online reservieren, Schlaglochmeldung via Bürgerservice-App, die BayernID als ein interoperables Servicekonto – all diese digitalen Innovationen sind bereits implementiert und weisen in eine datensichere und benutzerfreundliche Zukunft weit über Bayerns Grenzen hinaus.

Dort, außerhalb der bayerischen Grenzen, gibt es große Vorbilder, wie in Zukunft Bürgerdialog und digitale Verwaltung realisiert werden können. Arne Baltissen von der MACH AG belegt, dass Deutschland „beim Thema E-Government hinter vielen anderen Staaten zurückliegt“. Gerade was die nutzerfreundliche Once-Only-Implementierung anbelangt, also die Schaffung eines „zentralen digitalen Zugangstors“, ist hierzulande noch viel möglich.

Immer wieder werden im öffentlichen Diskurs um eine zentrale Plattform für alle Bürgerservices die Sensibilität der Daten und enormen Herausforderungen für eine hundertprozentige Datensicherheit ins Feld geführt. Arne Schönbohm, Präsident des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, unterstreicht dies, indem er in seinem Beitrag deutlich macht, dass „nur wenn wir die Informationssicherheit weiter ausbauen, wird uns die Digitalisierung gelingen“. Er sieht neben der staatlichen Verantwortung für eine sichere Infrastruktur aber auch die Bürger selbst in der Pflicht: „Es geht darum zu lernen, wie wir uns besser schützen.“ Eine nahezu vollständige Fälschungs- und Manipulationssicherheit verheißt die Distributed-Ledger-Technologie, deren bekannteste Variante, die Blockchain, schon heute vielversprechende Pilotprojekte für digitale Bürgerservices in der Zukunft bietet. Mark Lenze und Jonas Müller von Fujitsu stellen diese komplexe Technologie vor und arbeiten Anwendungsszenarien heraus.

Die Datensicherheit muss weiter ausgebaut werden.

Die Demokratie muss die Digitalisierung gestalten, Politik und Gesellschaft müssen grundsätzliche Antworten auf die aufgeworfenen Fragen und Bedenken der Bürger finden. Nur so kann der digitale Fortschritt zugleich auch ein demokratischer Fortschritt sein. Dazu soll der vorliegende Band der

Aktuellen Analysen einen Beitrag leisten, indem er zu Diskussionen animiert sowie Ideen für einen breiten digitalen und analogen gesellschaftlichen Dialog bündelt. Schließlich gilt es sich immer wieder zu erinnern: Im Mittelpunkt unserer (digitalen) Demokratie steht der Bürger.

MAXIMILIAN TH. L. RÜCKERT

Referent für Digitalisierung und Politik, Medien der
Akademie für Politik und Zeitgeschehen,
Hanns-Seidel-Stiftung, München

DR. ELISABETH WESSER

Referentin
Bayerische Staatskanzlei,
Geschäftsstelle des Bürgerbeauftragten der
Bayerischen Staatsregierung, München