DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER
GERMAN RESEARCH INSTITUTE FOR PUBLIC ADMINISTRATION SPEYER

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung • Postfach 14 09 • 67324 Speyer

Ein Institut der Leibniz Gemeinschaft

23. August 2012

Beantwortung Leitfragen „Demokratie 2.0“

Anhörung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ 14. September 2012

Dr. Kai Masser
Forschungsreferent, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
Lehrbeauftragter, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

INHALT

1. Wie verändert sich das Verhältnis von Öffentlichkeit, Medien und Demokratie durch das soziale Netz? 2
2. Welche Chancen und Gefahren für die Demokratie entstehen durch das soziale Netz? 3
3. Wie verändert sich politische Partizipation durch das Netz? 4
4. Wie bewerten Sie insgesamt die Auswirkungen des sozialen Netzes auf die Demokratie? 7
5. Welche Verfahren entwickeln die Partizipationsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger im Netz weiter? 9
6. Welche Methoden können auch im Netz eine größtmögliche Repräsentativität gewährleisten? 10
7. Welchen konkreten Handlungsbedarf sehen Sie insbesondere auf Ebene der Kommunen des Landes? 11

67346 Speyer • Freiherr-vom-Stein-Str. 2 • Tel.: 0 62 32 / 654 – 0 • Fax: 0 62 32 / 654 –290 • Durchwahl: 654 – 385
Sekretariat: 0 62 32 / 654 – 381 • E-mail: foev@foev-speyer.de • Internet: www.foev-speyer.de • USt-IdNr. 41/652/0615/2

1. Wie verändert sich das Verhältnis von Öffentlichkeit, Medien und Demokratie durch das soziale Netz?

Hier wäre zunächst einmal wichtig den Begriff „soziales Netz" zu klären? Ist damit das WWW (Internet) als solches gemeint, das seit seinem Beginn (als „ARPANET" etc.) durch verschiedene Komponenten (wie eMail, Messaging) eine „soziale Komponente" aufwies, welche nicht zuletzt den überwältigenden Erfolg verursachte, oder sind nur „soziale Netzwerke" im engeren Sinne gemeint wie insbesondere „Facebook" und Dienste wie „Twitter"? Auch eine dritte Interpretation ist möglich, die die „technische" Vernetzung des Webs durch Dienste wie „Google" und die zunehmenden mobilen Nutzungsmöglichkeiten (durch Handys und Tablets) in den Vordergrund rückt.

Ich werde im Folgenden ein weiteres Verständnis zugrunde legen, der sowohl die technische Entwicklung, als auch die Entwicklung der sozialen Netzwerke miteinbezieht.

Die nach meiner Meinung wichtigste Veränderung durch die aktuellen Veränderung des und im Internet ist die **Diffusion der Funktion der Medien (Presse) als sogenannte „Vierte Gewalt" und damit einhergehend die ubiquitäre Möglichkeit für „quasi jedermann" sich diesbezüglich zu betätigen.** Allerdings nur „quasi" für jedermann, denn die politische Betätigung, nicht nur im Internet, wird deutlich dominiert vom „bürgerlichen Mittelstand", d.h. von Bevölkerungsgruppen mit höherem Bildungsniveau und zumindest mittlerem Einkommen. Zu diesem Punkt werde ich bei der Beantwortung der folgenden Fragen noch zurückkommen.

Spürbare Folgen der Entwicklungen im Netz sind vor allem:

1. Das Monopol der Informationsübermittlung durch die klassischen Medien wie Radio, Fernsehen, Zeitungen bröckelt. Das heißt zwar
    a. Eine größere Meinungsvielfalt und möglicherweise mehr Transparenz, aber auch
    b. Weniger Kontrolle („Gate-Keeping") über die „Qualität" der Information. (Die seit einigen Jahren feststellbare Überschwemmung an „Verschwörungstheorien" (z.B. zu 9/11) wäre ohne das Netz nicht möglich gewesen). Noch mehr als im Falle von „Einschaltquoten" kann man bei der Anzahl an „Klicks" (und der „Facebook-Freunde") die Frage stellen, was das eigentlich bedeutet („ein Klick" muss nicht bedeuten, dass man eine Information wirklich wahrgenommen hat, sehr häufig wird sofort der „Return-Button" geklickt), und:
    c. Globalisierung: Auch das bedeutet mehr Meinungsvielfalt, aber auch eine Zunahme an „zweifelhaften" Informationen, die häufig, nicht auf Ihren Wahrheitsgehalt überprüft werden können („Youtube-Videos" etc.)
2. Massive Beschleunigung der Informationsübermittlung. Via Facebook und Twitter stehen Informationen heute „just-in-time" zur Verfügung. Nicht erst seit dem Internetzeitalter gilt im Informationsbusiness häufig der Grundsatz „Schnelligkeit" geht vor „Gründlichkeit". Das hat sich natürlich in Zeiten der Blogger, Facebook und Twitter weiter beschleunigt. Das setzt auch die „herkömmlichen" Medien unter Druck, schneller zu werden. Und auch Politik und Verwaltung sehen sich dann gezwungen, Stellung zu Sachverhalten zu beziehen, von denen sie nicht wissen, ob sie stimmen und welche Hintergründe es gibt
3. Die Menge der zur Verfügung stehenden Informationen wird zunehmend unübersichtlich und weniger überschaubar. Welche Information wahrgenommen wird, ist aber, speziell im politischen Raum, von großer Bedeutung:
    a. Die Bedeutung der klassischen Medien (Fernsehen, Radio, Zeitungen) schwindet

b. Die Rolle / Funktion / Bedeutung die Firmen wie Facebook, Google etc. hier in Zukunft zukommen wird, scheint noch nicht klar. Sicher ist aber, dass hier große Einfluss- und Manipulationsmöglichkeiten bestehen, z.B. um zu steuern, wer, welche Informationen erhält.
c. Fraglich ist, ob die im Rahmen der üblichen, „körperlichen" Kontakte wissenschaftlich nachgewiesene Funktion von Meinungsführern und Multiplikatoren sich auch auf soziale Netzwerke übertragen lässt. Letztere haben im Wesentlichen eine andere, soziale Funktion („Klatsch und Tratsch", Freizeitaktivitäten, inklusive Heiratsmarkt) und keine „politische Funktion". Daher wird dem Nutzen dieser Netzwerke für politische Zwecke womöglich ein zu hohes „Wirkungspotential" zugeschrieben.

Das Thema Auswirkungen des „sozialen Netzes" auf die „Demokratie" wird in den folgenden Fragen näher spezifiziert. Daher soll sie auch an den entsprechenden Stellen darauf eingegangen werden.

2. Welche Chancen und Gefahren für die Demokratie entstehen durch das soziale Netz?

1. Chancen:
   a. Die Beteiligung an politischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen durch Online-Beteiligungsmöglichkeiten, z.B. Bürgerhaushalte, Diskussionen, wird einfacher und weniger voraussetzungsreich, vor allem weil nicht mehr an „körperliche" Teilnahme und bestimmte Termine gebunden. Also wird die Beteiligung auch für familiär (Kinder, Pflege) oder beruflich (Selbstständig, Karriere) stark eingespannte Personen möglich.
   Politische Beteiligung ist auch weniger an der Übernahme von Verpflichtungen (Parteimitgliedschaft, Wahlkampftätigkeit) gebunden (siehe auch c. „Piraten")
   b. Mehr Transparenz (siehe 1.). Informationen sind weniger „gefiltert" durch die bestehenden politische Akteure (Parteien) und deren Verflechtungen mit den Medien („Rundfunkrat" etc.). +
   c. (c.+b.) Leichtere Organisierbarkeit (neuer) politischer Interessen, siehe „Piraten". D.h., Monopol bzw. Oligopol der „Altparteien" wird schwächer
2. Gefahren:
   a. Frustration bei den „herkömmlichen Akteuren". Sowohl im Bereich der Medien, aber vor allem im Bereich der politischen Parteien (außer Piraten) ergibt sich ein hohes Frustrationspotential weil mittels der „neuen sozialen Netzwerke" die üblichen Karrierewege („Ochsentour") abgeschnitten werden können bzw. andere „Mechanismen" wirksam werden. **Es sollte unbedingt darauf geachtet werden, dass die neuen „sozialen Netze" und die damit verbundene „Euphorie" (Stichwort „dotcom Blase") nicht das bestehende System der repräsentativen Demokratie, das speziell in Rheinland-Pfalz stark bis in die kleinen Ortsgemeinden reicht, nicht negativ beeinflusst.** Die Erfahrung der letzten 60 Jahre in Deutschland und, am weitest gehenden in Großbritannien (Westminster-System) der letzten mehr als 200 Jahre von stabilen rechtsstaatlichen und demokratischen Systemen legen es nahe, dass Prinzip der

repräsentativen Demokratie auf allen Ebenen (Bund / Land / Kommune) nicht grundsätzlich in Frage zu stellen.

b. **Online-Netze sind „Quick & Dirty".** Allen anderen Äußerungen zum Trotz, können nur kombinierte „Offline"+"Online"-Verfahren die (absolute) Sicherheit vor Missbrauch sicherstellen. Missbrauch heißt: (Bewusst) Falsche Informationen werden gestreut / Mehrfachabstimmung bei Votings etc. / Mehrfachanmeldung in Diskussionsforen und entsprechende Beeinflussung durch private oder Gruppeninteressen.
Interessant für organisationsstarke und finanzkräftige Organisationen und Institutionen (Interessenvertreter, Lobbyismus).
Im Falle kommerzieller Interessen ist eine Einflussnahme nicht nur wahrscheinlich (Facebook, Google).

c. **Die Nachhaltigkeit der über soziale Netze organisierten Beteiligung.** Wie viele Facebook-Freunde hätte der Bundesminister a.d. Freiherr zu Guttenberg, wenn morgen zu einer Bekundungsaktion aufgerufen würde? Auch die Beteiligungsziffern an Bürgerhaushalten, die auf Online-Verfahren beruhen, gehen im Lauf der Jahre (wenn sie überhaupt über mehrere Jahre durchgehalten werden) zurück.

Grundsätzlich: Der politische Betrieb wird sich aufgrund der sozialen Netzwerke im Web noch stärker als bisher an punktuellen und aktuellen Ereignissen orientieren. Das kann zu einer stärkeren Bindung an lokale bzw. regionale Einheiten führen. Im oben angeführten englischen „Westminster-System", sind die Abgeordneten durch die reine Direktwahl sehr stark an ihren Wahlkreis gebunden. Die sozialen Netzwerke können, ob man will oder nicht, zu einem ähnlichen Effekt auch in „Parteilisten" orientierten Systemen führen.

3. Wie verändert sich politische Partizipation durch das Netz?

Die politische Partizipation verändert sich sowohl innerhalb der herkömmlichen Institutionen und Verfahren, es kommen aber auch neue Formen ins Spiel:

1. Information und Kommunikation in Parteien, Parlamenten, Stadt- und Gemeinderäten werden, wie auch allgemein ubiquitär und sind jederzeit möglich. Persönliche Anwesenheit ist weit weniger erforderlich. Das hat Vorteile, z.B. wird die Übernahme von Ämtern möglicherweise für einen größeren Personenkreis möglich, aber auch Nachteile, „ständig wird alles an alle verschickt" („Informationsüberflutung"), Mails kommen auch abends und am Wochenende, komplexe Probleme lassen sich besser im Rahmen persönlicher Gespräche und Diskussionen klären.
2. Neue Partizipationsformen entwickeln sich (oder „ältere" verändern ihren Charakter fundamental). Ein Beispiel ist der Bürgerhaushalt:
    a. Das Pilotprojekt des Innenministeriums NRW und der Bertelsmann-Stiftung der Jahre 2000 bis 2004 musste bereits als gescheitert angesehen werden. Tenor: Sehr aufwendig: Verständliche Aufbereitung des Haushalts durch die Verwaltung, Hoher zeitlicher Aufwand für Verwaltung und Politik für Informations- und Diskussionsver-

anstaltungen. Geringer Ertrag: 20 Personen bei Informationsveranstaltungen, „wenn überhaupt", nur „die üblichen Verdächtigen" („Herren ab 45 Jahren")

b. Danach großer Schub für den Bürgerhaushalt durch Web2.0. Aber: Ambitionierte Ansätze (Freiburg und Hamburg) wieder gescheitert: Vermittlung der komplexen Materie Haushalt scheint nicht möglich. Wirklicher Einbezug der Bürger in den Prozess der Haushaltsaufstellung, wo tatsächlich die wesentlichen Weichenstellungen einer Kommune vorgenommen werden, gelingt nicht. Nur 1% bis 3% der Wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger beteiligen sich. Definitiv keine Repräsentativität der Beteiligten („Mitteschichtbias"). Ergebnisse des Bürgerhaushalts konnten nicht in die Ratsarbeit (Hamburg: Bürgerschaft) integriert werden.

c. Übrig geblieben sind Vorschlagssammlung durch die Bürgerinnen und Bürger (teilweise differenziert nach Einnahme, -Einspar- und Ausgabevorschlägen. Aufgrund der schwierigen Haushaltssituation vieler Kommune nur „Sparvorschläge" möglich (Solingen, Essen, 2011: Trier). Meist können die Vorschläge bewertet werden und/oder es werden „Votings", also Online-Abstimmungen, durchgeführt. In den meisten Fällen können die Vorschläge auch diskutiert werden und manchmal können sie weiter erläutert werden (via „Wikis"). Vor allem Potsdam bietet vielfältige Beteiligungszugänge (Bürgerversammlungen, repräsentative, schriftliche Bürgerbefragung und Online-Portal). Obwohl Potsdam mehr als doppelt so viele Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme am Bürgerhaushalt motiviert als die meisten anderen Kommunen, fast 5% der wahlberechtigten Bevölkerung, ergeben sich Probleme: Die Beteiligungsrate stagniert von 2010 auf 2011 auch in Potsdam (keine weitere Zunahme der Beteiligung). Auch in Potsdam hat es den Anschein, das auch der Bürgerhaushalt (in der Variante Vorschlagssammlung) nicht nachhaltig sein wird. Die Probleme aller Verfahren sind: Nach zwei oder drei Jahren werden neue Vorschläge selten. Die Anzahl der Bewertungen/Votings sinkt ebenfalls. Die Dinge „drehen sich im Kreis" Gleichwohl bleibt festzuhalten das Potsdam (und auch Trier) eine vorbildliche Integration der Ergebnisse des Bürgerhaushalts in die Ratsarbeit aufzuweisen haben. **Im Vergleich zur ursprünglichen Idee eines Bürgerhaushalts ist aber nur eine sehr triviale Variante übrig geblieben.**

3. Ein weiteres interessantes Beispiel, wie sich Partizipationsverfahren durch das Internet verändern, oder auch nicht, ist das Beispiel von Bürgerbefragungen. Bürgerbefragungen sind ein wesentlicher Bestandteil des „Bürgerpanels" ein Beteiligungsverfahren, das wir am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer entwickelt haben und das sowohl für Kommunen als auch für Bürgerinnen und Bürger einfach und ohne großen Aufwand eingesetzt werden sollte. Aufgrund der massiven Kostenersparnis durch die Nutzung des Internet für Befragungen, haben wir diese Möglichkeit von Anfang an in unser Verfahren integriert. Andererseits wollten wir auf alle Fälle die (statistisch abgesicherte) Repräsentativität der Befragungsergebnisse nicht gefährden. Unsere langjährigen Erfahrungen mit dem Beteiligungsinstrument „Bürgerpanel/Bürgerbefragung" lassen sich wie Folgt zusammenfassen:

   a. **Repräsentative Beteiligung und Ergebnisse lassen sich nach wie vor nur dann erzielen, wenn eine nach den einschlägigen Kriterien ausgewählte Personengruppe persönlich angeschrieben, angerufen oder aufgesucht wird.** Unsere Befragungen sind immer offen für alle Bürgerinnen und Bürger, die nicht repräsentativ ausgewählt wurden, sondern die aus der Presse oder über die

Homepage der Kommune oder anderweitig von der Befragung erfahren haben. Unsere Befragungen sind: Männer sind in der „offenen", nicht repräsentativen Gruppe um 10%-30% überrepräsentiert. Jüngere (unter 25 Jahren) und ältere (über 65) Personen sind deutlich unterrepräsentiert. Und vor allem sind die höheren Einkommens- und Bildungsschichten deutlich überrepräsentiert (um bis zu 50%) in den „offenen" Befragungen, die nicht aus repräsentativ ausgewählten Personen bestehen.

b. Die „soziodemographische Nicht-Repräsentativität" der „offenen Befragtengruppe" ist aber nicht das Hauptproblem. Vielmehr verhalten sich die Personen, die sich „aus eigenen Stücken" politisch engagieren bzw. an Partizipationsverfahren teilnehmen grundsätzlich anders als die „repräsentative Masse". Zunächst ist festzuhalten, dass sich an unseren Befragungen, auch wenn diese intensiv beworben werden, durchgängig in etwa mehr als doppelt so viel Personen beteiligen, die persönlich von der Stadt oder Gemeinde angeschrieben werden und die ein durch den (Ober)Bürgermeister unterschriebenes Anschreiben erhalten haben, als Personen, die aus der Tageszeitung oder anderen Medien über die Befragung erfahren haben. Die Befragung steht prinzipiell allen Bürgerinnen und Bürgern offen, dennoch hat das „offizielle, amtliche Anschreiben" der Stadt oder Gemeinde eine nicht zu unterschätzende Wirkung. Die Ergebnisse der beiden Gruppen „offen" und „repräsentativ" unterscheiden sich nämlich regelmäßig fundamental, d.h. auch die Ergebnisse der Bevölkerungsgruppen (vor allem der Bildungsschichten) weisen grundsätzliche Unterschiede auf.

Für Kleingruppen und für auf Selbstrekrutierung der Teilnehmer beruhenden Beteiligungs-Verfahren kann daher festgestellt werden, dass diese keinesfalls einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung darstellen und auch die Ergebnisse dieser Verfahren im Rahmen demokratische Entscheidungsfindungen nur sehr eingeschränkt verwertet werden sollten.

„Natürlich" mussten wir auch mehrfach feststellen, dass Interessengruppen bzw. Bürgerinitiativen versucht haben, die „offenen" Befragungen zu „manipulieren", um ihren Interessen (mehr) Ausdruck zu verleihen. Manipulationen wollen und können wir im Online-Verfahren nur schwer verhindern. Aufgrund des Vergleichs mit den Ergebnissen der repräsentativen Befragung wird der Manipulationsversuch ohnehin deutlich sichtbar.

4. Das WWW eröffnet allen möglichen Gruppen und Personen die Möglichkeit, selbst, als Blogger, oder organisiert, als Bürgerinitiativen eine quasi „NGO-Bürgerbeteiligung" zu organisieren.
   a. In Rheinland-Pfalz lässt sich dies beispielhaft an den Beispielen „Tiefe Geothermie" (Raum Landau) oder „B10-Ausbau Landau – Pirmasens") deutlich machen. Flughafen und Fluglärm ist ein Thema, wo vielerorts Beispiele gefunden werden können (BWB: Flughafen Zürich, Berlin-Brandenburg: Neuer Flughafen BER (falls er wirklich fertig wird)).
   b. Das Netz bietet speziell z.B. bei „Protestangelegenheiten" die Möglichkeit, schnell und „ohne wirkliches Hintergrundwissen" (siehe oben: „Quick and Dirty") zu Mobilisieren. Insbesondere wenn die „herkömmlichen" Medien auf die Internetwellen auf-

springen („Youtube-Videos" in der Tagesschau), muss Politik und Verwaltung auf diese Dinge reagieren.

c. Das unter a. und b. gesagte gilt natürlich auch für alle Arten von Extremisten (Politisch und/oder Religiös), die möglichst persönlich anonym bleiben wollen und müssen. Für diese Personen und Gruppen ist das Internet eine ideale Basis.

Politik und Verwaltung muss sich auf diese Dinge einstellen. Wie im „herkömmlichen Fall der Leserbriefe" muss Politik und Verwaltung eine Strategie entwickeln, damit umzugehen. Diesen Aktivitäten fehlt zwar jede Legitimation und möglicherweise auch jeder Rückhalt in der Bevölkerung, Politik und Verwaltung müssen diese Aktivitäten aber Beobachtungen und möglicherweise mit eigenen Aktivitäten reagieren (z.B. einer Bevölkerungsbefragung). Das Beispiel „Stuttgart 21" hat gezeigt, wie sehr ein rechtsstaatlich-legitimes Beteiligungsverfahren ein mehr als aufgeheiztes Problem „vom Tisch" bekommen kann.

5. **Aufgrund der Masse der Informationen und Betätigungsmöglichkeiten im Netz dringen politische und Angebote zur Partizipation möglicherweise kaum noch zu den Adressaten durch:** Wird die politische Partizipation dadurch nicht noch selektiver? D.h., haben bestimmte Personen und Interessengruppen noch mehr und bessere Möglichkeiten ihre Interessen darzustellen und durchzusetzen?

4. Wie bewerten Sie insgesamt die Auswirkungen des sozialen Net zes auf die Demokratie?

Die Auswirkungen auf die Demokratie durch elektronische Partizipationsmöglichkeiten sind insgesamt sehr schwer zu beurteilen; ich würde sie aber nicht allzu hoch einschätzen, da sich an den grundsätzlichen Prinzipien nichts ändern wird.

Es gibt Kriterien für die Einschätzung demokratischer Entscheidungsverfahren, wie z.B. Wahlen. Hier schneiden die derzeitigen Partizipationsmöglichkeiten via Internet und der entsprechenden sozialen Netze nicht gut ab:

1. **Teilnehmerzahlen.** Eine hohe Beteiligung der Bürger (des Volks) gilt in der Demokratie allgemein als Zeichen der **Legitimation** des Regierungssystems. In Schleswig-Holstein wurde z.B. die Direktwahl der Landräte unter Hinweis auf die geringe Wahlbeteiligung bereits wieder abgeschafft. Auch in Brandenburg ist die Direktwahl bereits nach der ersten Wahl schon wieder in der Diskussion, da in vier Kreisen keine gültige Wahl zustande kam. Keiner der Kandidaten erhielt das für eine gültige Wahl erforderliche Mindestquorum von 15% der Wahlberechtigten. (Mit der Folge, dass das Wahlrecht wiederum auf die Kreistage überging).
   Legt man das gleiche Kriterium an Online-Partizipationsverfahren an, z.B. online-gestützte Bürgerhaushalte, die üblicherweise nicht mehr als 2% der Wahlberechtigten erreichen, müsste man sich ernsthafte Sorgen über diese Verfahren machen.
2. **Gleiche Zugangschance für alle.** Wie im Falle des aktiven und passiven Wahlrechts sollte jeder, der die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt, also wahlberechtigt ist, teilnehmen können.
   Einige Bürgergruppen, vor allem ältere Frauen, sind aber noch nicht im Internet aktiv. Falls die Zugangschance für eine Beteiligung an die Angebote kommerzieller Firmen wie

„Facebook" und „Google" gebunden ist, ist dies sicher nicht mehr mit demokratischen Prinzipien vereinbar, wie viele „User" und „Klicks" diese auch immer vorweisen. Das gleiche gilt für technische Barrieren, z.B. die Nutzung bestimmter Betriebssysteme, Browser etc.

3. **Gleiches Gewicht für jede Stimme („One man one vote").** Dieses Kriterium kann bei online-gestützten Verfahren nur dann gewährleistet werden, wenn keine Anonymität der „Stimmabgabe" garantiert werden kann. Online-Verfahren können also ohne Probleme von allen Arten von Interessengruppen und auch Organisationen oder Firmen für ihre Zwecke instrumentalisiert werden.
4. **Geheimhaltung der Stimmabgabe.** Anonymität kann nur bei gemischten online/offline Verfahren gewährleistet werden. (siehe Beispiel der Stadt Worms im übernächsten Abschnitt).

Problematisch wäre es, falls ePartizipationsinstrumente der gleiche Status zugebilligt würde, wie er direktdemokratischen Verfahren wie Bürgerentscheid und Bürgerbegehren zukommt. Dies würde (kleinen) politischen Gruppen und gut organisierten Interessengruppen die Möglichkeit eröffnen bzw. würde es ihnen erleichtern, ihre Partikular- und Minderheiteninteressen in den Vordergrund zu rücken und gegebenenfalls auch gegen den Willen der Mehrheit durchzusetzen. (Was auch im Rahmen der repräsentativen Demokratie versucht wird).

In den meisten Fällen wird bei ePartizipationsverfahren nicht überprüft, ob sich Personen mehrfach, z.B. unter verschiedenen Pseudonymen („Nicknames") anmelden, oder ob sich Personen beteiligen, die dies gar nicht sollten, weil sie z.B. nicht in der Kommune ansässig sind. Die Stadt Worms hat, als meines Wissens einzige Kommune, die einen Bürgerhaushalt durchgeführt hat, von den Nutzern verlangt, sich mit Namen und Anschrift zu registrieren. Damit konnte man anhand des Einwohnermelderegisters nachprüfen, ob diese Person existiert und ob sie Teilnahmeberechtigt ist. Allerdings hätte man sich auch mittels eines Namens, den man auf einem Klingelschild gelesen hat, oder einem Briefkasten, tun können. Die meisten Kommunen, die Online-Partizipationsverfahren durchführen, schrecken aber vor einer derart „harten" Anmeldung zurück, weil sie fürchten, dass viele Nutzer von diesem Verfahren abgeschreckt werden, entweder weil es zu viel Aufwand darstellt, oder weil man Angst davor hat, dass die Anonymität der Teilnahme nicht gewährleistet ist. Tatsächlich kann man aufgrund der Anmeldedaten geschlossen werden, wer sich wie geäußert hat oder „gevotet" hat. Die Erfahrungen in Worms scheinen die Befürchtungen zu bestätigen, haben sich doch nur etwa 1% der wahlberechtigten Bevölkerung am Bürgerhaushalt 2011 beteiligt. (Trier hat 2010 mit dem gleichen Konzept, aber ohne verpflichtende Namens- und Adressangabe ca. 2% der Wahlberechtigten zur Teilnahme am Bürgerhaushalt motivieren können.) Bei etwa 100.000 Einwohnern würden also (maximal) etwa 1.000 Personen vor einer Beteiligung zurückschrecken).

Eine Sicherstellung der Vermeidung des Missbrauchs bei gleichzeitiger Anonymitätssicherung ist nur möglich, wenn ein kombiniertes Offline-/Online-Verfahren angewendet wird. D.h. das man sich persönlich ein Passwort abholt, oder das dieses durch die Post verschickt wird, dass aber keinesfalls eine vollständige Anmeldung über das Internet durchgeführt wird. Ähnliche Verfahren wurden bei den mehrfach gescheiterten Versuchen, (bundesweit) eine elektronische Signatur einzuführen, eingesetzt. Vorgesehen war (siehe alles zu media@komm), dass man sich bei einer Zertifizierungsagentur (Post? Telekom?) persönlich, z.B. in Berlin eine elektronische Signatur besorgen sollte, wobei aber bis heute unklar ist, wofür diese gut ist, d.h. es gibt, auch im öffentlichen Bereich, keine sinnvollen Anwendungen (Gleiches gilt für die aktuellen kostenpflichtigen „Funktionen" des Personalausweises). Es gab vermutlich in Deutschland niemals mehr als 1.000 „Nutzer" der elekt-

ronischen oder digitalen Signatur. Gleichwohl sind viele Millionen D-Mark und Euro in diese Projekte investiert worden und werden es immer noch (Name inzwischen: „Innovators Club" des Deutschen Städte- und Gemeindebunds, früher verantwortlich: Deutsches Institut für Urbanistik DIfU) Berlin). Auch der Erfolg des ePost-Briefs der Post scheint (bislang) nur gering.

Eine Gefahr für die bestehende Demokratie in Deutschland wäre wohl nur dann zu befürchten, wenn es kleinen Gruppen mit Hilfe neuer Partizipationsinstrumente gelingt, ihre Interessen vermehrt durchzusetzen. Langfristig muss dies die Politikverdrossenheit bei der Mehrheit der Bevölkerung vergrößern.

Aus Sicht der gewählten Repräsentanten, vor allem in den Stadt- und Gemeinderäten, würde der Einsatz nicht-demokratischer Entscheidungsinstrumente als Entmachtung empfunden werden. Repräsentantinnen und Repräsentanten stellen sich dann die Frage, ob ihr ehrenamtliches Engagement noch sinnvoll ist. Partizipationsmöglichkeiten wie Bürgerhaushalt, Bürgerbefragungen und Bürgerforen sollten immer nur ergänzend bzw. unterstützend für die Ratsarbeit eingesetzt werden. Die Letztentscheidung muss bei den Stadt- und Gemeinderäten bzw. den Parlamenten verbleiben. Direktdemokratische Elemente, wie der Bürgerentscheid, sollten auch deutlich als solche erkennbar sein. Der Versuch einer Hybridisierung des Systems der repräsentativen Demokratie, d.h. eine Vermischung mit quasi-direktdemokratischen Elementen, kann nicht sinnvoll sein, beeinträchtigt vielmehr deren Funktionsfähigkeit.

5. Welche Verfahren entwickeln die Partizipationsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger im Netz weiter?

Es sind nicht einzelne Verfahren, sondern es ist die Entwicklung des Netzes selbst, die die Partizipationsmöglichkeiten entwickelt bzw. verändert. Ich hatte bereits an einigen anderen Stellen dargestellt, dass es vor allem darum geht, dass sich die herkömmlichen Partizipationsmöglichkeiten verändern und, wenigstens zum Teil, ins Netz wandern:

- Alle Arten von **Befragungen (von Bürgern, Kunden etc.)** wandern mehr und mehr ins Internet. Das hat zur Folge:
    - Dass diese Beteiligungsform viel günstiger und einfacher angewendet werden kann
    - Eine **repräsentative** Befragung (Stichprobe) basiert aber notwendig darauf, dass **alle** potentiell zu Befragenden die Chance haben, ausgewählt zu werden und zwar alle die **gleiche** Chance. Das ist derzeit und auch zumindest mittelfristig „Online" nicht zu gewährleisten. Hierzu müsste z.B. eine verbindliche eMail-Adresse mit den Einwohnermeldedaten erfasst werden. Ich bin skeptisch, dass das möglich sein wird. (siehe auch Beantwortung Frage 6).
    - **Wer ist repräsentativ?** Man kann zwar die üblichen Merkmale wie Alter, Geschlecht, Bildung und Einkommen auch in Online-Befragungen abbilden, man kann aber den Effekt der Selbstselektion der Teilnehmer an Partizipationsmöglichkeiten nicht vermeiden bzw. verstärkt ihn sogar: Je länger man z.B. nach bestimmten Personen suchen muss, die bestimmte Merkmale aufweisen (Alter, Geschlecht, Schulabschluss etc.), und die bereit sind an „Bürgerbeteiligungsmaßnahmen" teilzunehmen, desto weniger werden diese Personen ihre (soziodemographische) Gruppe wirklich repräsentieren.

- **Bürgerversammlungen.** Herkömmliche Bürgerversammlungen (z.B. im Stadtteil) leiden darunter, dass nur sehr wenig Bürgerinnen und Bürger teilnehmen; und üblicherweise auch nur die „üblichen Verdächtigen", also die Personen, die in einer Kommune bei allen Gelegenheiten auftreten und ihre Meinung äußern. Man kann derartige Veranstaltungen auch im Internet live übertragen („Streamen"), um mehr Personen die Teilnahme auch vom heimischen PC aus zu ermöglichen (und sich möglicherweise z.B. via „Facebook" in die Verhandlungen einzuschalten). Die Nutzerzahlen derartiger Streamings werden üblicherweise aber nicht in der Öffentlichkeit „breitgetreten". Man kann wohl vermuten, dass sich die Teilnahme an den Versammlungen durch das „Streamen" im Internet nicht wesentlich erhöht. (Die große öffentliche Resonanz die die Fernsehübertragung der Mediation zu „Stuttgart 21" hatte, hat bei vielen Personen die Phantasie ausgelöst, eine derartige Medien- und Öffentlichkeitswirkung könne auch für andere, lokale kommunalpolitische Themen erzeugt werden, wenn nur in den Medien oder im Internet berichtet würde. Diese Hoffnung hat sich aber nicht bestätigt. (Große) Öffentliche Aufmerksamkeit konzentriert sich nur auf besondere Themen, und auch nur für eine kurze Zeit).
- **Diskussionsforen, „Polls" und Votings.** Diskussionen, Meinungsabfragen und Abstimmungen können im Internet ohne Problem und hohe Kosten organisiert werden. **Positiv ist sicher, dass viele Menschen unabhängig von Ort und Zeit teilnehmen können**. Es gibt aber auch andere Seiten:
    - Diskussionen im Internet haben leider häufig keine hohe Qualität. Es diskutieren häufig, wie auch bei Bürgerversammlungen üblich, die gleichen Personen und die Diskussionen drehen sich sehr bald im Kreis. Informationen sind zudem oft nicht verifizierbar.
    - Meinungsbefragungen und Abstimmungen unterliegen oft kurzfristigen Schwankungen und die Ergebnisse sind wenig belastbar bzw. sind eindeutig beeinflusst worden (Beispiel: „Der Fall zu Guttenberg")

Was das Internet aber sicher leisten kann, ist einfachere Übermittlung von Informationen an die Bürgerinnen und Bürger sowie eine schnellere und einfachere Kommunikation mit einzelnen Bürgerinnen und Bürgern oder organisierten Gruppen. In dieser Hinsicht sollten Kommunen und Behörden alle Möglichkeiten, die sich durch das Internet bieten, nutzen.

6. Welche Methoden können auch im Netz eine größtmögliche Repräsentativität gewährleisten?

Legt man den wissenschaftlichen Begriff der Repräsentativität wie er in der Statistik verwendet wird, so ist es unmöglich im Netz Repräsentativität zu gewährleisten. Und zwar aufgrund der „Selbstrekrutierung" der Beteiligten, die in zweifacher Hinsicht zu einer „Verzerrung der Repräsentativität" der Teilnehmerinnen und Teilnehmer führt.

Wir führen am Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung seit einigen Jahren Bürgerbefragungen durch, die zwei unterschiedliche Befragtengruppen beinhalten:

1. Zum einen eine Gruppe repräsentativ ausgewählter Bürgerinnen und Bürger. Diese werden durch Zufallsauswahl aus der Einwohnermeldedatei der Kommunen ausgewählt und per Post schriftlich angeschrieben. Die angeschriebenen Personen erhalten einen gedruckten

Fragebogen und ein „offizielles" Anschreiben der Stadt mit persönlicher Unterschrift des (Ober)Bürgermeisters

2. Zum anderen wird die Befragung über die Tagespresse und die Homepage der Kommunen öffentlich bekannt gemacht. Alle Einwohner der Kommune haben also ebenfalls die Möglichkeit sich an den Befragungen zu beteiligen

Die Beteiligten an den beiden Befragungstypen unterscheiden sich signifikant in zweierlei Hinsicht:

1. An den offenen Befragungen, wo die Beteiligung ein an das Eigeninteresse der Bürgerinnen und Bürger gebunden ist, beteiligen sich weitaus mehr Männer als Frauen, Personen mittleren Alters (40 bis 65 Jahre) mit hoher Schulbildung und überdurchschnittlichem Einkommen. Dieser Effekt ist für alle Beteiligungsverfahren nachgewiesen, die es erfordern, dass die Menschen aus eigenem Antrieb teilnehmen, z.B. persönlich erscheinen müssen.
2. Dem gerade geschilderten Effekt der soziodemographischen Verzerrung der Beteiligten könnte man durch gezielte Auswahl oder andere Mechanismen begegnen.
   Unsere Analysen des Antwortverhaltens der beiden Befragtengruppen haben ergeben, dass sich die Befragtengruppen „nicht nur" durch ihre unterschiedliche soziodemographische Zusammensetzung (Geschlecht, Alter etc.) unterscheiden. Es handelt sich um grundsätzlich verschiedene Personen. Das „offizielle Anschreiben" der Stadt motiviert auch Personen sich zu beteiligen, die sich „von sich aus" nicht beteiligen würden, die nicht zu Bürgerversammlungen gehen, oder sich an einem Online-Bürgerhaushalt beteiligen. Am deutlichsten sind die Unterschiede bei den Personengruppen mit geringem Einkommen und geringerer formaler Schulbildung. An „freiwilligen Beteiligungsformen" beteiligen sich aus dieser Gruppe nur wenige Personen und diejenigen, die dies tun, „verhalten sich ganz anders" als die Personen dieser Personengruppe, die in einer repräsentativen Zufallsauswahl bestimmt wurden.

Wie bereits weiter oben im Falle der Frage der Anonymitätssicherung geschildert, macht auch die Sicherstellung der Repräsentativität (zumindest derzeit) noch auf alle Fälle ein kombiniertes „Online-/Offline-Verfahren" erforderlich.

7. Welchen konkreten Handlungsbedarf sehen Sie insbesondere auf Ebene der Kommunen des Landes?

Die neuen technischen Möglichkeiten sollten so genutzt werden, und genutzt werden müssen sie, dass die bestehenden Institutionen der repräsentativen Demokratie keinen Schaden erleiden. Vor allem sollte der Einsatz neuer (internet-basierter) Beteiligungsmöglichkeiten nicht dazu führen, dass die Bereitschaft sich in Stadt- und Gemeinderäten zu engagieren beeinträchtigt wird. Speziell in Rheinland-Pfalz ist der Anteil der auf der kommunalen Ebene ehrenamtlich Engagierten (in den Stadt- und Gemeinderäten sowie den politischen Parteien) überdurchschnittlich hoch. Das System der repräsentativen Demokratie hat sich zudem in den letzten 60 Jahren als stabil und erfolgreich erwiesen. Das sollte nicht durch „Modeerscheinungen" gefährdet werden, die, wie zum Beispiel der Bürgerhaushalt, auch in seiner neuen, Web2.0-basierten Form, ihre Nachhaltigkeit erst noch erweisen müssen. Die meisten aktuellen Bürgerhaushalte leiden z.B. unter abnehmenden Beteiligungszahlen.

Für die politischen und Verwaltungsorganisationen sieht die Sache etwas anders aus. Hier bieten die neuen Kommunikationsmöglichkeiten sicher die Möglichkeiten, einfacher mit den Bürgerinnen und Bürgern oder den Mitgliedern zu kommunizieren. Speziell für die politischen Parteien bieten sich Möglichkeiten, mehr Bürgerinnen und Bürger für eine Mitarbeit zu gewinnen, da die häufige persönliche Anwesenheit nicht mehr so häufig erforderlich ist wie zuvor und innerparteiliche Demokratieverfahren einfacher anwendbar werden. Das hätte allerdings auch die Folge, dass die Übernahme von festen Funktionen in den Parteien und die Bestimmung feststehender Programminhalte, schwieriger bzw. einer deutlich größeren Fluktuation unterworfen sein wird. Der weitere „Erfolg" der Partei der Piraten wird zeigen, ob auch die „Altparteien" diesen Weg beschreiten werden müssen.