

aktuelle analysen | 71



Hanns
Seidel
Stiftung

Mittelpunkt Bürger: Dialog, Digital und Analog

Klaus Holetschek / Ursula Männle (Hrsg.)

Klaus Holetschek / Ursula Männle (Hrsg.)

unter Mitarbeit von
Maximilian Th. L. Rückert und Elisabeth Wesser

Mittelpunkt Bürger: Dialog, Digital und Analog

GRUSSWORT

Die Digitalisierung sorgt derzeit für einen Umbruch, wie wir ihn in den vergangenen Jahrzehnten wohl nicht erlebt haben. Fast jeder Lebensbereich wandelt sich dahingehend, wie wir leben und wie wir arbeiten. Bildung und Gesundheit, industrielle Produktion und Mobilität – selbst die Politik, und wie wir als Politiker in einer digitalisierten Demokratie wirken, ändert sich.

Die Digitalisierung ist aber kein Schicksal, welches über uns kommt. Wir selbst haben in der Hand, wie wir diese Entwicklung gestalten wollen. Für mich sind die neuen Kommunikationswege deshalb vor allem eine Chance zur Revitalisierung der Beziehung zwischen Bürgern, Politik und öffentlicher Verwaltung.

Das ist kein einfaches Unterfangen. Die zukünftige Art der Bürgerbeteiligung muss sich daran messen lassen, dass sie die Gesellschaft nicht spaltet, sondern eint. Es gilt, digitale Gräben zu überwinden und die Schaffung einer digitalen Chancengleichheit zu meistern. Das bedingt viel Empathie und gegenseitiges Zuhören, denn digitale Kommunikation kann nur mit ehrlichem Dialog funktionieren.

Dazu passend greift der vorliegende Sammelband die gesellschaftspolitischen, datenschutzrechtlichen und auch technologischen Fragestellungen an der Schnittstelle zwischen Demokratie und Digitalisierung auf und zeigt erste Lösungsansätze.

Ich wünsche Ihnen eine angenehme und aufschlussreiche Lektüre und hoffe, dass Ihnen die Beiträge dabei helfen werden, sich der Potenziale der Digitalisierung für die Demokratie bewusst zu werden, ohne die damit verbundenen Herausforderungen aus dem Blick zu verlieren.

Ihre Judith Gerlach, MdL
Bayerische Staatsministerin für Digitales



Quelle: Jörg Koch / SIMD

VORWORT



Das 21. Jahrhundert ist das Zeitalter der digitalen Kommunikation. Für Millionen Menschen weltweit sind heute Internet und Social-Media-Kanäle die zentralen Informations- und Kommunikationsplattformen. Das Internet erhöht die Zugänglichkeit von Informationen, schafft neue politische Teilhabemöglichkeiten und belebt gesellschaftliche Bewegungen. Neben diesem demokratisierenden Potenzial birgt die digitale Kommunikation aber gleichzeitig besondere Gefahren für unsere Demokratie. Angesichts von „Fake News“ und Big-Data-Analysen ist der mündige Bürger daher aufgefordert, sich um die Einflussnahme und Wirkung von algorithmusgesteuerten Social Bots und gezielten Desinformationskampagnen bewusst zu werden und entsprechend weit-sichtig zu handeln. Gleichsam ist es Anspruch und Aufgabe der Politik ebenso wie der Hanns-Seidel-Stiftung als politischer Stiftung, Aufklärung, Teilhabe und Chancengleichheit auch in der digitalen Demokratie zu stärken.

*„Gerade der Meinungs Austausch
auf Augenhöhe ist ein Weg, den unsere
Gesellschaft beschreiten sollte.“*

Digitale Medien und Social-Media-Kanäle aber verändern die Anforderungen an die Kommunikationsaktivitäten des Staates gegenüber seinen Bürgern: twittern, posten, kommentieren und „whatsappen“ sind das Gebot der Stunde. Mehr denn je initiieren Bürger heute zudem selbst Kommunikationsprozesse im digitalen öffentlichen Raum, die jedoch zumeist mehr als Protestbewegung denn als wechselseitige Kommunikationsbeziehung mit dem Staat ausgerichtet sind. Doch Kommunikation ist keine Einbahnstraße. Wie die Ergebnisse der Studie zeigen, ist gerade der Meinungs Austausch auf Augenhöhe ein Weg, den unsere demokratische Gesellschaft mehr denn je beschreiten sollte, will sie nicht an einem der wichtigsten Instrumente der Demokratie – der Kommunikation – scheitern.

Wir hoffen, mit der vorliegenden Studie einen Anstoß für einen breiten gesellschaftlichen Dialog über die Zukunft der Bürger-Staat-Kommunikation geben zu können und eine Kommunikation zwischen Bürgern und Staat zu fördern, die den konstruktiven Diskurs sucht und damit ein deutliches Signal setzt gegen populistische Hetze und Spaltung. Unser Ziel ist es auch, Akteuren in Politik und Gesellschaft hierfür eine wissenschaftliche Grundlage zu liefern. Sodann können gemeinsam mit Bürgern konkrete Handlungsempfehlungen für eine bürgerfreundliche Behördensprache sowie geeignete Kommunikations- und angemessene Umgangsformen im Bürger-Staat-Dialog entwickelt werden – online wie offline.

Klaus Holetschek, MdL
Bürgerbeauftragter der Bayerischen Staatsregierung

Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.,
Vorsitzende der Hanns-Seidel-Stiftung

Inhalt

Grußwort	3
-----------------------	---

■ Judith Gerlach

Vorwort	5
----------------------	---

■ Klaus Holetschek / Ursula Männle

Demokratie muss die Digitalisierung gestalten	11
--	----

Einführung

■ Maximilian Th. L. Rückert / Elisabeth Wesser

Teil 1: INFORMATIONSHARING UND MEINUNGSBILDUNG

Gesundheitskommunikation der Zukunft	19
---	----

Informationsvermittlung in Zeiten des digitalen Wandels

■ Martin Salaschek / Heidrun Thaiss

Politische Bildung digital denken?	27
---	----

Teilhabe braucht Mündigkeit

■ Maximilian Th. L. Rückert

Teilhabe und Chancengleichheit in der digitalen Gesellschaft	41
---	----

Es braucht ein neues soziales Miteinander

■ Joanna Schmölz

Informationskanäle richtig nutzen	51
Meinungsbildung 2.0:	
Soziale Netzwerke und die neuen Gatekeeper	
■ Ludwig Hilmer / Alexander Maack	
Transparentes Regierungshandeln	61
Open Data ermöglichen öffentlich zugängliche Verwaltungsdaten	
■ Dirk Heckmann	
 Teil 2:	
MITBESTIMMUNG UND BETEILIGUNG	
Direkte und deliberative Partizipation im digitalen Zeitalter	71
Analoge und digitale Beteiligungsangebote	
■ Norbert Kersting	
Moderne Kommunikation mit den Bürgern	79
Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur schafft die Voraussetzungen	
■ Andreas Scheuer	
Online-Bürgerbeteiligung	85
Zwischen Nischendasein und Kommerzialität	
■ Jaana Müller-Brehm / Philipp Otto	
Desinformation und Manipulation	97
Wie Soziale Netzwerke die Meinungsbildung steuern:	
Ein Werkstattbericht	
■ Simon Hegelich / Andree Thielges	

Jede Stimme zählt	109
Politische Parteien – offen, interaktiv und partizipativ?	
■ Adrian Sonder	

Teil 3: DIENSTLEISTUNGEN UND BÜRGERSERVICES

Rund um die Uhr mit der Kommune kommunizieren	117
Servicekonto, Bürgerservice-App und Chat Bots	
■ Rudolf Schleyer	

E-Government und das Once-Only-Prinzip	127
Gegenwart oder Zukunftsmusik	
■ Arne Baltissen	

Gefahren kennen, Privatsphäre schützen	135
Informations- und Cyber-Sicherheit für den Bürger	
■ Arne Schönbohm	

Die Blockchain-Technologie in der Verwaltung	141
Der Wert und Nutzen von Daten	
■ Marc Lenze / Jonas Müller	

Politik und Bürger brauchen eine klare, verständliche Sprache	153
Schlussbemerkungen	
■ Klaus Holetschek	

/// 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 Urteilkraft, 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 Schmölz, 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?

Offen zugängliche Daten können zur besseren Meinungsbildung der Bürger beitragen.

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.

Digitale Beteiligungstools bereichern unsere repräsentative Demokratie.

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?

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 unbekannten Urhebern 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

Teil 1:

INFORMATION- SHARING UND MEINUNGSBILDUNG

/// Informationsvermittlung in Zeiten des digitalen Wandels

Gesundheitskommunikation der Zukunft

Die tradierte Top-Down-Kommunikation weicht zunehmend einer „many-to-many“-Kommunikation. Kurze, multimediale, emotionale und von Algorithmen gesteuerte Informationshäppchen dominieren. Wir beschreiben, wie es der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) als Behörde dennoch gelingen kann, ihre Zielgruppen auch – aber nicht nur – mit digitalen Instrumenten zu erreichen und zu informieren.

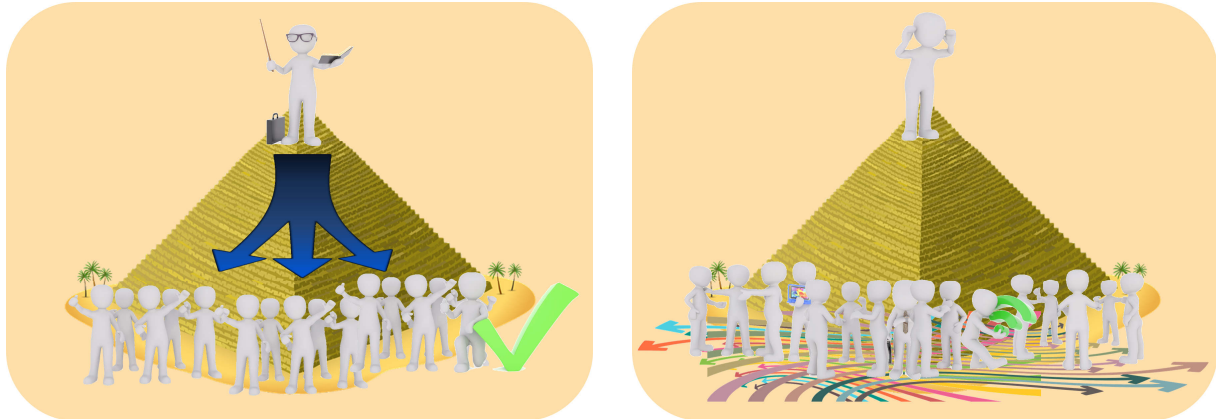
Einleitung

Digitalisierung als Treiber gesellschaftlichen Wandels verändert gegenwärtig das Leben in modernen Gesellschaften in fast allen Lebensbereichen. Sie verändert und erweitert auch die Kommunikationsweisen der Menschen so gravierend, dass „alte“ Informations- und Austauschprozesse nicht mehr in bekannter Weise funktionieren und neue Kommunikationsarten und Dynamiken entstehen, die auch im Feld der gesundheitlichen Aufklärung nachhaltig wirken.

Frühere informations- und meinungsbildende Wege – Top-Down von anerkannten Institutionen wie zum Beispiel der Grundlagenwissenschaften, der ärztlichen Fachgesellschaften und -verbände oder der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) – die mit der Verfügungsmacht über zentrale Informationskanäle verbunden waren, haben ihr faktisches Verbreitungsmonopol verloren. Die Menschen befragen „Das Netz“ oder dies schlägt bereits selbständig Inhalte vor, kurz: Nicht die Nutzenden kommen zur Information, sondern die Informationen kommen zum User (vgl. Abbildung 1).

Digitalisierung verändert die Kommunikationsweisen der Menschen gravierend.

Abbildung 1: Veränderte Kommunikationswege: Früher Top-Down (links), heute „many-to-many“ (rechts)¹



Angezeigt wird Content, der von personalisierten Algorithmen der Suchmaschinen, auf YouTube oder im Social-Media-Feed bei Twitter, Instagram und Co. als wahrscheinlich klickwürdig berechnet wird. Angezeigt wird ausdrücklich auch das, was als „sponsored post“ zwar bezahlt, aber dennoch mitunter kaum als Werbung erkannt wird und häufig von zweifelhafter inhaltlicher Qualität ist. Daneben analysiert das Smartphone Muttermale, zählt die gelaufenen Schritte ebenso wie die Kalorien, und die Smartwatch bewertet Herzschlag und Schlafverhalten – zusammen geben sie Tipps zur Verhaltensänderung, mal mit mehr und häufig mit weniger Evidenzbasierung.²

Faktoren erfolgreicher Onlinekommunikation

User Experience

Der Anwender entscheidet sich entsprechend seiner User Experience für bestimmte Online-Angebote.

Welche der zahlreichen Angebote eine Person online annimmt, hängt entscheidend von der User Experience, also dem Nutzungserlebnis, ab. Mit dem Begriff sind alle Erfahrungen einer Person bei der Interaktion mit einem (Online-)Angebot gemeint; klassischerweise umfasst das die subjektive Bewertung (1.) des Inhalts, (2.) der Usability (Nutzerfreundlichkeit) und (3.) der visuellen Ästhetik / Attraktivität.³

Ob Nutzende intendieren, eine bereits besuchte Website noch einmal zu nutzen oder weiterzuempfehlen, hängt maßgeblich von der User Experience ab und hier wiederum in erster Linie von der Bewertung des Inhalts.⁴ Doch positiv bewerteter Inhalt allein ist nicht ausreichend: Innerhalb von Sekundenbruchteilen entsteht bei Rezipienten ein weitgehend stabiles Ästhetikurteil,⁵ und dieses Urteil entscheidet mit darüber, ob ein Angebot überhaupt eingehender betrachtet wird.⁶ Die Usability schließlich beeinflusst, ob

Nutzende schnell und mühelos ihr Ziel erreichen oder womöglich frustriert aufgeben. Erfolgreiche Onlinekommunikation muss also alle drei Kriterien erfüllen: positive visuelle Ästhetik, hohe Usability und passgenauen seriösen Inhalt.

Vertrauen und Glaubwürdigkeit

Spätestens, seit der letzte US-amerikanische Präsidentschaftswahlkampf den Begriff „Fake News“ geprägt hat, wird einem weiteren Aspekt von Onlinekommunikation auch in der Öffentlichkeit viel Aufmerksamkeit zuteil: der Glaubwürdigkeit von (Miss-)Informationen im Netz bzw. dem Vertrauen in einen Absender. Die Forschung hierzu konzentriert sich bislang weitgehend auf politische Nachrichten und hat teils Erstaunliches zutage gefördert. So haben Personen mit überdurchschnittlich viel Social-Media-Erfahrung im Mittel auch mehr Vertrauen in Online-Informationen;⁷ und je intensiver Menschen Online-Missinformationen ausgesetzt sind, umso glaubwürdiger werden diese Missinformationen bewertet⁸ – was auch auf korrekte Informationen zutrifft. Korrekturen und Warnungen sind nicht nur weitgehend ineffektiv, sie können gar kontraproduktiv sein und zu noch höherer Verbreitung von Missinformationen führen.⁹

Allgemeingültige Mechanismen, was eine Nachricht und ihren Absender glaubwürdig erscheinen lässt, wurden bislang nur wenige gefunden. Unter anderem sind abwägende Nachrichten, die Argumente für unterschiedliche Positionen aufführen, tendenziell glaubwürdiger, doch dieser Effekt hängt von der Fähigkeit zum flexiblen Denken aufseiten der Rezipierenden ab.¹⁰

Die Glaubwürdigkeit von Informationen oder Fehlinformationen spielt eine immer größere Rolle.

Zielgruppenspezifität und Nutzungskontext

Auch für Online-Gesundheitskommunikation gilt: „One size does not fit all.“ Welches Design als attraktiv, welche Navigation als intuitiv und welcher Inhalt als nützlich und glaubwürdig bewertet wird, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab und je nach Setting (Kontext) sind die Kriterien unterschiedlich relevant.

Zum einen hängen Ästhetik-, Usability-, Glaubwürdigkeits- und Nützlichkeits-Urteile von Eigenschaften der Nutzenden ab wie Alter, Geschlecht, Bildungsstand und nicht zuletzt von der digital literacy – die wiederum Literalität, also Lesefertigkeit, und health literacy, also Gesundheitskompetenz mit all ihren Komponenten, voraussetzt. So haben ältere Menschen mitunter andere Interessen, Fertigkeiten und Prioritäten als Jugendliche. Zum anderen müssen Nutzungskontext und Lebenswelt beachtet werden: Scrollt eine

Die Beachtung von Zielgruppe und Nutzungskontext hat online besondere Relevanz.

junge Mutter morgens in der S-Bahn ohne konkretes Informationsziel durch ihren Instagram Feed, gilt es, möglichst niedrigschwellig kurzfristige Aufmerksamkeit zu erlangen – die Attraktivität steht im Mittelpunkt. Wenn sich dieselbe Mutter dagegen am Wochenende umfassend über Impfungen für ihr Kind informieren möchte, rücken Glaubwürdigkeit und Verständlichkeit der Informationen in den Vordergrund.

Was glaubwürdig und verständlich ist, hängt wiederum wesentlich von den Vorerfahrungen und Einstellungen der Mutter sowie von weiteren Faktoren ab. Abbildung 2 zeigt schematisch auf, welche Faktoren und Prozesse beim Praktizieren eines gesundheitsbezogenen Verhaltens relevant sind und bei der Onlinekommunikation berücksichtigt werden sollten.

Thesen: wie es gelingen kann

Gerade Informationsanbieter aus dem Bereich Gesundheit sollten ihre digitalen Kompetenzen optimieren.

Wollen öffentlich-rechtliche oder behördliche Informationsanbieter in diesem neuen Umfeld der Gesundheitskommunikation bestehen oder gar mitgestalten, müssen sie sich den Veränderungen stellen, das heißt, die neuen Instrumente gezielt nutzen, ihre digitalen Kompetenzen massiv erweitern und ihre Strukturen anpassen. Benötigt wird zudem mehr gesichertes Wissen zur jeweils zielgruppengerechten Ansprache, zu Glaubwürdigkeit und Absendervertrauen sowie zur Meinungs- und Wissensbildung im Netz:

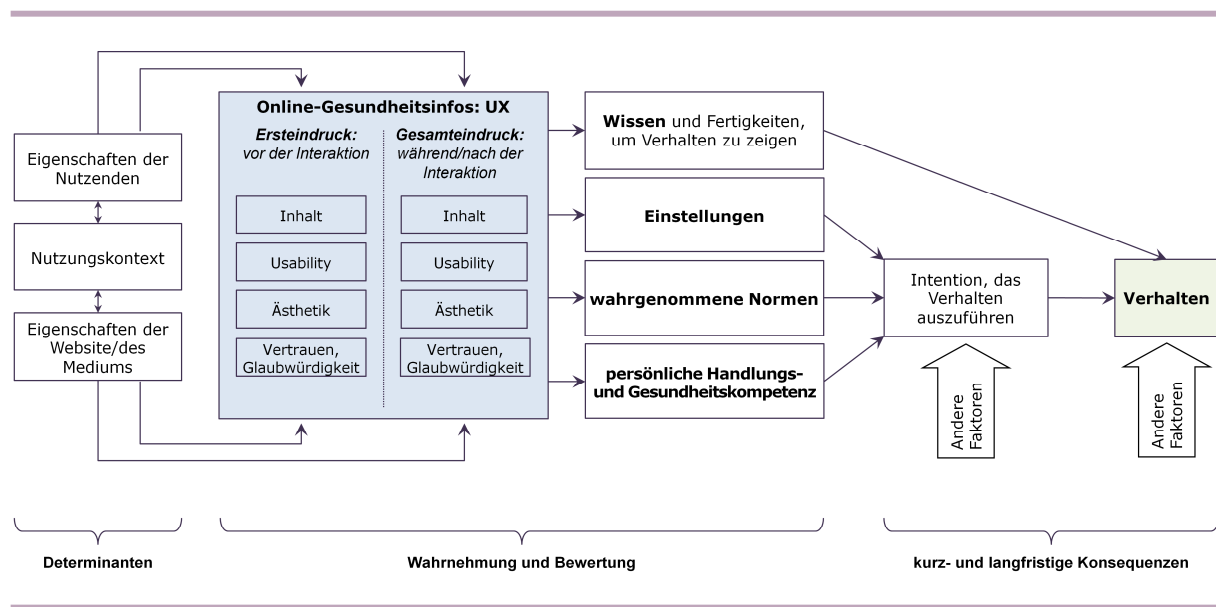
Erstens müssen Informationsanbieter Kompetenzen erwerben, die in der Vergangenheit eine geringere Rolle gespielt haben und deshalb oft noch keinen festen Platz in den Organisationsstrukturen finden. Dazu gehören umfangreiche Social-Media-Management- und Softwareentwicklungs-Teams genauso wie mehr und andersartige Expertisen in den Bereichen Marketing und Design; eine Verortung innerhalb der Organisation ermöglicht die themenübergreifende Verankerung und beschleunigt Entwicklungen, weil langwierige Ausschreibungen selten werden und besser begleitet werden können. Digital-first-Strukturen verkürzen Entscheidungswege und erlauben Offline-Online-Synergien; Ressourcen und Prozesse sind auf den Bedarf starker Online-Inhalte abgestimmt. Starke Content- und Disseminationspartner unterstützen sich gegenseitig, egal ob Influencer oder weitere nicht-kommerzielle Organisationen.

Zweitens müssen Informationsanbieter die Wissensbasis zur Onlinekommunikation zielgenau erweitern, wollen sie digital proaktiv gestalten. Forschung zu Zielgruppen und ihren Einstellungen hinsichtlich Gesundheitsinformationen erleichtert es langfristig, Maßnahmen effektiv und effizient zu gestalten: Welcher Personenkreis kann in welchem Medium mit welcher Methode angesprochen werden, um Aufmerksamkeit zu erzielen, Vertrauen zu erzeugen

und zu überzeugen? Es sind noch intensive Forschungsanstrengungen und zusätzliche Praxiserfahrung nötig, um das in Abbildung 2 dargestellte Schema inhaltlich komplett zu füllen und detaillierte Handlungsempfehlungen abzuleiten. Die Evaluation aller Maßnahmen systematisiert einzelne Erkenntnisse und erleichtert die Planung zukünftiger Aktivitäten.

Drittens sollten Informationsanbieter sicherstellen, dass sie für jede Nachricht die relevanten Kanäle in geeigneter Weise nutzen, um bei den Zielgruppen anzukommen. Das ersetzt bisherige (Offline-)Kanäle nicht, sondern erweitert sie vielmehr: Idealerweise gelangt die oben exemplarisch erwähnte junge Mutter bei der Suche nach Informationen zu Impfungen auf impfen-info.de oder kindergesundheit-info.de, die zielgenauen Onlineangebote der BZgA. Das Logo der Website kommt ihr bekannt vor, denn sie hat es – mehr oder weniger bewusst – schon auf einem Plakat an der S-Bahn-Haltestelle und in einem Clip zur Masernimpfung bei Instagram gesehen. Außerdem entdeckt sie es auf einer Broschüre, die sie von ihrer Kinderärztin bekommen hat. Sie sieht auch das BZgA-Logo, das sie von anderen Kampagnen und Maßnahmen der BZgA kennt. Bei YouTube und auf Twitter sieht sie sich besonders beliebte Beiträge zum Thema an, von denen einige in Kooperation mit der BZgA entstanden sind. Kommentare der BZgA stehen auch bei den effekthascherischen Einlassungen bekannter Impfgegner mehrmals ganz oben, weil sie am häufigsten geliked wurden; die Texte der BZgA sind originell, trotzdem sachlich-konstruktiv, evidenzbasiert und wissenschaftsfundiert – und wurden obendrein schon kurz nach Veröffentlichung der ursprünglichen Beiträge formuliert.

Abbildung 2: Faktoren der User Experience und des Verhaltens¹¹



**Die BZgA setzt weiterhin
auf den Mix aller
Kommunikationsmethoden.**

Fazit

Die tradierten und in der bisherigen 52-jährigen Geschichte der BZgA bewährten Kommunikationsmethoden wie Mehrebenenkampagnen mit den klassischen massenmedialen (Print-)Materialien (Plakate, Citylights, Broschüren), der personalen Kommunikation (Telefonberatung, „face to face“-Peeransprache, Ausstellungen) und der dritten Säule der Onlinekommunikation wird auch zukünftig nicht ausschließlich durch die digitale Kommunikation dominiert werden.

Zielführend ist jedoch eine ausgewogene Mischung aller bewährten Komponenten, die als bevorzugte diejenige wählt, die sich in Abhängigkeit von den Analyseergebnissen zur optimalen Erreichbarkeit der Zielgruppe als die geeignetste erwiesen hat. Prämisse ist dabei: Wen will ich mit welcher Botschaft wo erreichen, und was ist dafür das passende Kommunikationsinstrument? Wer diesen Erfordernissen genügt, wird auch zukünftig unter Nutzung der digitalen Medien erfolgreich sein.

DR. PHIL. MARTIN SALASCHEK

Wissenschaftlicher Referent
Forschung / Qualitätssicherung,
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Köln

DR. MED. HEIDRUN THAISS

Leiterin
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Köln

Anmerkungen

- ¹ Quelle: eigene Abbildung auf Grundlage von <https://pixabay.com/de/pyramide-%C3%A4gypten-antike-%C3%A4gyptische-576071/> und mehreren „3dman“-Grafiken, <https://pixabay.com/images/search/3dman/>
- ² <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/meldungen/2016/studie-gesundheits-apps.html>, Stand: 15.5.2019.
- ³ Thüring, Manfred / Mahlke, Sascha: Usability, aesthetics and emotions in human-technology interaction, in: International Journal of Psychology 42/2007, S. 253-264, <https://doi.org/10.1080/00207590701396674>
- ⁴ Thielsch, Meinold T. / Blotenberg, Iris / Jaron, Rafael: User Evaluation of Websites: From First Impression to Recommendation, in: Interacting with Computers 26/2014, S. 89-102, <https://doi.org/10.1093/iwc/iwt033>

- 5 Lindgaard, Gitte / Fernandes, Gary / Dudek, Cathy u. a.: Attention web designers: You have 50 milliseconds to make a good first impression!, in: *Behaviour and Information Technology* 25/2006, S. 115-126, <https://doi.org/10.1080/01449290500330448>
- 6 Bloch, Peter H. / Brunel, Frédéric F. / Arnold, Todd J.: Individual Differences in the Centrality of Visual Product Aesthetics: Concept and Measurement, in: *Journal of Consumer Research* 29/2003, S. 551-565, <https://doi.org/10.1086/346250>
- 7 Hocevar, Kristin P. / Flanagin, Andrew J. / Metzger, Miriam J.: Social media self-efficacy and information evaluation online, in: *Computers in Human Behavior* 39/2014, S. 254-262, <https://doi.org/10.1016/j.chb.2014.07.020>
- 8 De Keersmaecker, Jonas / Roets, Arne / Dhont, Kristof u. a.: Need for Closure and Perceived Threat as Bases of Right-Wing Authoritarianism: A Longitudinal Moderation Approach, in: *Social Cognition* 35/2017, S. 433-449, <https://doi.org/10.1521/soco.2017.35.4.433>; Pennycook, Gordon / Cannon, Tyrone D. / Rand, David G.: Supplemental Material for Prior Exposure Increases Perceived Accuracy of Fake News, in: *Journal of Experimental Psychology: General* 1/2018, <https://doi.org/10.1037/xge0000465.suppl>
- 9 Flynn, D. J. / Nyhan, Brendan / Reifler, Jason: The Nature and Origins of Misperceptions: Understanding False and Unsupported Beliefs About Politics, in: *Political Psychology* 38/2017, S. 127-150, <https://doi.org/10.1111/pops.12394>; Nyhan, Brendan / Reifler, Jason: When corrections fail: The persistence of political misperceptions, in: *Political Behavior* 32/2010, S. 303-330, <https://doi.org/10.1007/s11109-010-9112-2>
- 10 Metzger, Miriam J. / Flanagin, Andrew J.: Credibility and trust of information in online environments: The use of cognitive heuristics, in: *Journal of Pragmatics*, 59/2013, S. 210-220, <https://doi.org/10.1016/j.pragma.2013.07.012>; Metzger, Miriam J. / Flanagin, Andrew J.: Psychological Approaches to Credibility Assessment Online, in: *The Handbook of the Psychology of Communication Technology*, hrsg. von Shyam S. Sundar, West Sussex 2015, S. 445-466, <https://doi.org/10.1002/9781118426456.ch20>
- 11 Quelle: Thielsch, Meinold T. / Salaschek, Martin: Toolbox zur kontinuierlichen Website-Evaluation und Qualitätssicherung (Version 2.1), hrsg. von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Köln 2015, <https://doi.org/10.17623/BZGA:224-2.1>; Montaña, Daniel / Kasprzyk, Danuta: Theory of Reasoned Action, Theory of Planned Behavior, and the Integrated Behavioral Model, in: *Health Behavior – Theory, Research, and Practice*, hrsg. von Karen Glanz, Barbara K. Rimer und Kasisomayajula Viswanath, San Francisco 2015, S. 67-96.

Ultimately, the question is, will the Internet bring people into the process who have been on the margins of political engagement.¹

/// Teilhabe braucht Mündigkeit

Politische Bildung digital denken?

In jeder Demokratiekrise wird der Ruf nach verstärkter, verbesserter und massenkompatiblerer politischer Bildungsarbeit laut: „Demokratieerziehung ab der Kita!! Medienkompetenzunterricht bis ins Seniorenstift!!!!“ Dies sind die kurzgedachten, aber laut geäußerten Appelle, garniert mit den internettauglichen Empörungsmarkierungen! Die politische Linke erkennt wie die bürgerliche Mitte im Aufstieg der Rechtspopulisten, im Angesicht der Pegida- und Identitären-Horden jene Demokratiekrise, die andere Seite fürchtet mit Fridays for future und Bienenvolksbegehren den Niedergang der repräsentativen Demokratie und fordert direktdemokratische Partizipationsmöglichkeiten.

Dass die Demokratiekrise vielmehr eine Kommunikationskrise zwischen politischen Entscheidungsträgern und Bevölkerung ist, versucht dieser Beitrag genauso herauszuarbeiten wie eine digital gedachte politische Bildungsarbeit als Lösung anzubieten.

Es existiert eine Kommunikationskrise zwischen politischen Entscheidungsträgern und Bevölkerung.

Die Fridays-for-future-Kids und die Pegida-Nazis – alle das Gleiche!

Sehr geehrte Leserin, verehrter Leser, diese provozierend zugespitzte, emotionalisierend vereinfachte These sichert mir nun Ihre Aufmerksamkeit – die affekttrainierte Aufmerksamkeit eines internetgewöhnten Lesers. Hätte ich begonnen mit dem deliberativen Demokratietheorem nach Habermas, wären bereits einige ausgestiegen, bevor der Aufsatz begonnen hätte. (Mal abgesehen davon, dass auch diese Veröffentlichung einer politischen Stiftung doch wieder nur von den Gleichen, aber selten von den Richtigen erreicht werden wird ... doch dazu später mehr). Wie dem auch sei, wir haben uns bereits daran gewöhnt, an die prägnanten Teaser, die 140-Zeichen-Headlines, die alle einer kalkulierten Aufmerksamkeitsökonomie folgen.

Lassen Sie mich also damit beginnen, Ihnen meine steile These kurz zu erläutern, wenn es sich hier schon aufgrund der Schriftlichkeit lediglich um einen indirekten Dialog handeln kann, also Sie nur direkt und affektiv angesprochen werden, ohne Ihnen die Möglichkeit zu geben, mir auf meine haltlosen Behauptungen gleich zu antworten.

Volkssouveränität setzt die Fähigkeit voraus, sich artikulieren zu können.

Ich bin der Meinung, und diese müssen Sie zunächst hinnehmen wie die Tweets von US-Präsident Donald Trump, dass die Rufe „There’s no planet B! Ihr habt unsere Zukunft in den Händen!!“ der Fridays-for-future-Bewegung im Grunde das Gleiche sind wie das PEGIDA/AfD-Geschrei „Wir sind das Volk!“. Es artikuliert sich dabei das gleiche Grundverständnis von Volkssouveränität, d. h. in anderen Worten: „Ihr regiert, weil wir euch dazu ermächtigen!“ Jedem, der sich politischer Bildungsarbeit verpflichtet fühlt, müsste eigentlich warm werden ums Herz bei diesem offen zur Schau gestellten Demokratielobpreis. Die seit mehr als fünfzig Jahren mühsam betriebene Arbeit für die Demokratie hat sich augenscheinlich gelohnt: Nach Monarchie und Diktatur hat sich endlich eine deutschlandfahnen-schwenkende Begeisterung des „Schlandpatriotismus“ vom Sommermärchen der WM 2006 in eine politisierte Form des „Wir sind das Volk“ – einem Statement für die Demokratie und für Mitgestaltungswille – gemausert. Selbst die vermeintlich politikferne junge Generation artikuliert dies deutlich: „Unsere Zukunft liegt in Euren Händen.“ Das soll nichts Anderes heißen als: „Also setzt unseren Willen gefälligst auch um, denn wir sind die Wähler von morgen!“ Beides ist ein genauso kraftvolles Signal wider die stets befürchtete, grasierende Politikverdrossenheit. Stattdessen beherrscht heute das Politische jedes Wirtshausgespräch und jeden privaten Chatverlauf von Fischbachau bis St. Peter Ording. Jeder Politiker wird von seinen Kindern, Enkeln oder Nichten bei Kaffee und Kuchen gefragt, warum er für (oder gegen) den Art. 13 des europäischen Urheberrechts ist. Finden Sie das nicht eigentlich toll, ... so viel Politikbegeisterung?

Aber es drängt sich beim ganzen Politisieren auch ein schaler Beigeschmack auf: Es kamen zu den Fahnen dann auch Fackeln und zu den „Wir-sind-das-Volk-Rufen“ auch noch das Gegröle „DIE aber nicht“. Es zeigte sich der politische Teilhabewille leider nicht mehr nur in den Worten „Wir sind das Volk“, sondern wird immer öfter auch mit „Hier! Regiert! Der! Nationale! Widerstand!“ artikuliert. Wie mit Bürgerkommunikation umgehen, wenn „Deutschland nicht mehr spricht, sondern brüllt“, ² wie es Bundespräsident Steinmeier jüngst konstatierte?

Weder die Massenmobilisierung der MeToo-Bewegung noch die der Klimabewegung noch die (Anti-)Migrations-Bewegung wäre ohne das Internet denkbar. Nicht nur das rechte und rechtsextreme politische Spektrum mobilisiert und organisiert sich online. Die „Rezoluzzer“, als „die neue APO“ soll als „Generation YouTube“ die Stimmung der Bevölkerung und damit die Politik „aufmischen“, wie der Spiegel jüngst titelte. ³ Stimmt das, fühlen Sie sich durch das Internet „aufgemischt“? Wie verändert die sogenannte „Digitalität“ ⁴, in der wir leben, die gesellschaftliche und die politische Kommunikation?

**Massenmobilisierung
in der heutigen
Form ist nur durch das
Internet möglich.**

Ich möchte Ihnen mit meinem Beitrag als Digital Native versuchen, zuerst nahezubringen, warum schnellere, bessere und einfachere Kommunikationsmöglichkeiten via Internet nicht wie erwartet zu mehr politischer Teilhabe geführt haben, dann will ich zu erklären versuchen, was das Grundübel politischer Bildungsarbeit online wie offline heute ist, um dann einen Ausblick darauf zu geben, welche Maßnahmen wir ergreifen müssen, um unsere Staatsform während der digitalen Revolution gegen das „Influencing“ der „Technopopulisten“ ⁵ und „Rezoluzzer“ zu festigen. Es gilt also in diesem Beitrag über die Grundvoraussetzung für politische Teilhabe zu sprechen: den mündigen Bürger! Ich möchte mit Ihnen über die digitalen Möglichkeiten sprechen, mündige Bürger in einer aktuell noch sehr analog funktionierenden Gesellschaft hervorzubringen. Sie werden es allerdings schnell merken, dass in den nächsten zehn Seiten sehr wenig Digitales und sehr viel Analoges zur Umsetzung empfohlen wird.

Digital Democracy – Dichtung und Wahrheit

Das Internet ... ach was wäre es doch so schön gewesen, hätten sich die Träume der netzaffinen Wissenschaftler, der Politiker und Digitalapostel der sogenannten New Economy bewahrheitet, als sich Ende des vergangenen Jahrhunderts das Internet als Kommunikationsmittel für alle öffnete und seinen Status als Tech-Netz für Nerd-User und Cybergeeks aufgab: Das Internet würde durch den offenen Zugang, durch den Wegfall von Kontrollinstrumenten zu einer neuen, reinen, „attischen Demokratie“ verhelfen – einer

Staatsform, wie sie ursprünglich bei ihrer Erfindung vor zweieinhalbtausend Jahren noch funktioniert hatte: Wegen echter Anonymität würde im Internet nur noch das rationale Argument zur Geltung kommen, weil soziale Herkunft irrelevant gewesen wäre, die in Pre-Internet-Zeiten den Zugang zum öffentlichen politischen Diskurs verschlossen hatte. Freie Meinungsäußerung für freie Gesellschaften – ohne Statusunterschiede. Stattdessen ist eine gefühlte Anonymität im Netz heute nur das „Schutzschild für verbale Grausamkeiten“,⁶ wie der Politikwissenschaftler Hubertus Buchstein schon 1996 beklagte. Wie schön wäre es gewesen, der Bürger wendete sich mit seinem Anliegen direkt an eine Partei, an Parlamente, oder an die Verwaltung. Die Sender und Empfänger würden gemeinsam in eine sachorientierte Diskussion eintreten, aus der ein geschärftes Bewusstsein und ein besonderes Verantwortungsgefühl und insgesamt eine verbesserte Staatsbürgerlichkeit resultierte. Dadurch würde wiederum die Politik durch den diskursiven Charakter der politischen Meinungs- und Willensbildung an Legitimität gewonnen haben und somit das auf Habermas zurückgehende Modell einer deliberativen Demokratie, also einer Demokratie, an der die Bürger aktiv an Entscheidungsprozessen teilhaben, würde in greifbare Nähe gerückt sein.⁷

**Der erhoffte offene
Diskurs über das
Medium Internet fand
nicht statt.**

Sie bemerken den Irrealis! Leider weisen alle empirischen Befunde in eine andere Richtung. Von Anfang an war das Interesse an den in freudiger Erwartung eröffneten Parteidiskussionsforen eher gering, anfängliche Kandidatenchats wurden so stark moderiert und damit in den Augen der freiheitsliebenden Internetuser eher zensiert, als dass sie tatsächlich die Diskussion befördert hätten. Durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien kam eben, anders als erhofft, kein offener Diskurs zwischen Politik und Bürgern zustande, schon gar kein sachorientierter – vielmehr kam es zum personenzentrierten Pseudodialog.

Das ist ein harter Vorwurf an alle politischen Akteure, weshalb er einer Herleitung bedarf: Was meine ich damit konkret? Es ist doch auffällig, dass der US-Präsident Donald Trump trotz Millionenpublikum und enormem medialen Echo auf kaum einen Tweet antwortet und er trotz des Interesses an seinen Aussagen keinen Dialog mit seinen Untertanen pflegt. Untertanen, sag ich bewusst provozierend, und nicht Bürger, weil Letzterer sich von Ersterem dadurch unterscheidet, dass der Bürger als Souverän der Demokratie am Entscheidungshandeln seiner Regierung beteiligt ist. Das ist der Untertan, der nur Regierungsmeinung in der Einbahnstraße empfängt, nicht. Die in Trumps Wahlkampf großspurig angekündigte digitale Wählerumfrage zum politischen Agendasetting wurde trotz mehrerer Millionen Dollar Kosten klammheimlich und ergebnislos eingestellt, kaum dass der neue Präsident im Amt war. Leider muss man feststellen, dass Politiker aller politischer Couleur sehr schnell das Potenzial der Social Media erkannt haben, um den

eigenen Bekanntheitsgrad zu erhöhen, die eigene Agenda zu proklamieren und die eigene Öffentlichkeitsdarstellung pittoresk mit Zwinkersmiley und Selfie in Szene zu setzen. Also mit billigen Mitteln online Wahlkampf betreiben, aber ganz analog am vermeintlichen Volkswillen entlang regieren, statt diese neuen digitalen Technologien für Innovationen der politischen Mitbestimmung ihrer Bürger zu nutzen. Zwei Dinge sind an dieser Entwicklung politischer Kommunikation problematisch:

1. Zum einen befeuert dieses Buhlen um Likes, das Clickbaiting für die vermeintlich gute Sache einen Mechanismus, der mit dem Stichwort der digitalen Aufmerksamkeitsökonomie seitens der Publizistik und Wissenschaft schon ganz gut getroffen ist. Gleichgültig, ob ein Politiker knallhart recherchierte Fakten oder tendenziöse Meinung postet, ob er oder sie absichtlich gestreute „Fake News“ und / oder krude Verschwörungstheorien teilt – diese Politikeräußerung steht im Internet scheinbar gleichbedeutend und gleichwertig als „content“ nebeneinander. Um sich aber dennoch im lauten und vielstimmigen Online-Stimmengewirr Gehör zu verschaffen, geht die Machtverschiebung von der Wahrheit zur guten, mitreißenden Geschichte. Das ist so, weil Social Media durch Emotionalisierung funktioniert. Nur Emotionalisierung generiert Aufmerksamkeit in Form von Likes, womit ein Thema, eine Partei, oder ein Politiker überhaupt erst „sichtbar werden“. Und wenn diese Sichtbarkeit und Popularität erst erreicht ist, wird eben dadurch dem Inhalt algorithmisch Relevanz beigemessen. Denn Popularität erkennt der Facebook-, aber auch der Twitteralgorithmus meisterhaft und trendet ihn, also setzt ihn gleich oben in die Timeline.

Andere Algorithmen tun ihr Übriges und zeigen uns nur das an, was uns gefallen könnte und was Millionen anderer User bereits gefällt und diese für relevant halten. Die Weltpolitik, Steuergerechtigkeit, die Klimakrise, die Flüchtlingsdebatte oder der Sozialstaat – hochkomplexe Sachverhalte bei Twitter, heruntergebrochen auf 140 Zeichen. So zugespitzt ist das für den Konsumenten nicht nur zeitökonomisch, sondern leider auch erfolgreich emotionalisierend und damit im doppelten Sinn „extrem“ mobilisierend. Bekanntlich ist die digitale Gegenöffentlichkeit in Filterblasen und Meinungsbubbles ebenfalls die Folge dieser Aufmerksamkeitsökonomie.

2. Die eindimensionale, eben nicht auf Dialog, sondern auf Monolog ausgerichtete Politikerselbstdarstellung im Netz ist aber noch aus einem weiteren Grund problematisch, der genauso wie die Aufmerksamkeitsökonomie dem Internet als Mediennetz selbst immanent ist. Das Grundsatzproblem des Internets ist bisher: Es erfüllt nur die Rolle der Problemartikulation, aber wegen der starken Fragmentierung ist die

Das Prinzip Social Media funktioniert durch Emotionalisierung.

Internetkommunikation kaum in der Lage, Themen und Meinungen nach Prioritäten zu sortieren und diese dann konzentriert auch noch an die richtige Stelle unseres vielstufigen politischen Systems zu adressieren. Dumpf und einfältig „Ausländer raus!“ auf die Facebookseite eines Politikers schreiben, befriedigt zwar den Affekt eines mit der Migrationspolitik Unzufriedenen, nützt aber dem politischen Diskurs nicht, weil es sich einer kritischen Gegenrede entzieht. Wer allerdings Politik auf Basis seiner Facebook-Kommentare in der Timeline machen würde, ist im besten Fall ein erfolgreicher Populist, aber noch lange kein gemeinwohlorientierter Demokrat, verehrte Leserinnen und Leser.

Digitalität hat einen Wandel in der politischen Kommunikation verursacht.

Damit gerät eine andere, viel tiefer gehende Perspektive des Kommunikationswandels in der Digitalität in den Blick. Eine Perspektive, die zu erklären vermag, warum aus der verheißungsvollen attischen Demokratie „im globalen Dorf“, zu dem unsere Welt dank der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) schrumpfen sollte, nun leider doch nichts wurde, wie es uns einst der Kommunikationswissenschaftler und Philosoph Marshall McLuhan noch versprach. Während auf Seiten der politischen Akteure zu oft der individuellen Selbstdarstellung der Vorzug vor einem echten heterogenen Beteiligungsangebot gegeben wird, ist dies kein auf die politische Klasse allein beschränktes Phänomen. Die soziologische Forschung ist sich einig: „Die Neuerfindung des Ich“⁸ drückt sich aus in einer nie dagewesenen Selbstexpression. Das grundlegende menschliche Bedürfnis der Selbstdarstellung und Selbstinszenierung bekommt im Netz aber ganz neue Mittel.

Für Sie, liebe Leser, twitterkonform und komplexitätsreduziert heißt das im Klartext: Ich like, also bin ich. Daumen hoch, Daumen runter und noch garniert mit einem wütenden Smiley – zack fertig: Politische Meinung geäußert. Für viele Bürger ist diese „Expressivität“ – wie es die Forschungsliteratur nennt – bereits genug politische Teilhabe.⁹ Die empirische Untersuchung von politischer Onlinekommunikation zeigt uns, es reißen sich online eher Monologe mit vielen Ausrufezeichen, viele aggressive Statements bis hin zur verbalen Grenzüberschreitung aneinander, als dass die neuen IKT bisher tatsächlich einen fruchtbaren, das heißt ergebnisorientierten Dialog hervorgebracht hätten.¹⁰ In diesem Punkt der Onlinediskussion sind die vermeintlichen Volkstribune besorgter Bürger realiter genauso weit weg vom Bürger wie die etablierten Volksparteien – Bürgerkommunikation ist zu oft eine Einbahnstraße. Volksnähe wird digital nur vorgegaukelt, sie ist bisher in zu vielen Fällen nicht echt. Auf Wählerseite findet politisches Engagement nur expressiv und damit flüchtig, kampagnenartig, an der U-Bahnhaltestelle als kurzzeitiger Zeitvertreib statt. Die im Affekt geäußerten massenhaften dislikes verschieben die Legitimation politischer Entscheidungsfindung von einer mühsam erarbeiteten Kompromisskultur hin zu einer „Vetokultur“.¹¹

Schon Ende der 90er-Jahre diskutieren Netzskeptiker mit Netzaktivisten über diese Form der Expressivität: „Slacktivism“ wird dieses Phänomen genannt und ist eine Wortkreation aus „slacking“ also faul herumhängen und „activism“, zu deutsch für etwas eintreten.¹² Der Begriff versuchte in den 2010er-Jahren Onlinepetitionen, politisches Crowdfunding etc. als sinnlose Klickarbeit gelangweilter und fauler Smartphone-Kids zu diskreditieren.

Wenn Bürgerbeteiligung tatsächlich nur als oberflächliche digitale Meinungsabfrage ohne tatsächliche politische oder gesellschaftliche Konsequenzen erfahren wird, stimmt diese Kritik, weil der öffentlichkeitswirksamen Selbstdarstellung durch einfaches Klicken auch noch die Genugtuung gutgeschrieben wird, ja politisch aktiv gewesen zu sein. Echte Bürgerbeteiligung, echter Dialog ist aber weder mit einem optisch ansprechenden, eigenen Facebook-Auftritt zu erreichen noch mit einer barrierefreien Homepage, die nur informiert, statt mit responsiven, interaktiven Tools wirklich zu beteiligen.

Ich fasse das für Sie „as a service“ zusammen: Wir leiden also weniger an einer Politikverdrossenheit, sondern vielmehr an einer „Parteienverdrossenheit“. Wir leiden an einer Kommunikationskrise mehr als an einer Demokratiekrise. Mit dieser Realität müssen wir uns auseinandersetzen, wenn wir über gelingende Bürgerkommunikation in der Digitalität nachdenken wollen. Statt der online üblichen Expressivität braucht es daher Reflexivität, um echte deliberative Demokratieformen im Habermas'schen Sinn zu realisieren. Damit komme ich zum zweiten Teilbereich meines Beitrags:

Nicht Politikverdrossenheit, sondern Parteienverdrossenheit ist das Problem der heutigen Gesellschaft.

Reflexivität vor Expressivität und das Dilemma der digitalen politischen Bildungsarbeit

Die Forderung nach mehr Reflexivität gilt heute mehr denn je. Es zeigt sich in diesen Tagen krass, dass die beschriebene Expressivität heute eine Eskalationsstufe erreicht hat, die sich nicht mehr nur auf die virtuelle Welt bezieht. Es zeigt sich, dass aus dem virtuellen Hass auf andere in den Kommentarspalten und Gesinnungsforen in Chemnitz und Köthen gewaltsame Hetze bis zum politischen Mord am hessischen Politiker Walther Lübke erwuchs. Damit wird klar: Das Ventil radikal freier Meinungsäußerung in den Onlinedebatten hat der Druck rechter Meinungsmache gesprengt und die Folge davon ergießt sich auf die Straßen. Protestdemokratie, die aus einem Mangel an Reflexivität entsteht, will aber keiner. Hier kommt die Bildung ins Spiel, die politische im Besonderen, wenn es darum gehen soll, Reflexivität im Volk zu befördern und „die womöglich demokratiegefährdende Distanz der Wählerinnen und Wähler zu den politischen Institutionen und

Das Vorhandensein von mehr Information hat nicht zu einem Anstieg gut Informierter geführt.

Prozessen sowie den Mandats- und Amtsträgern in Deutschland und Europa abzubauen“.¹³ Kein leichter Job, besonders, wenn wir uns klarmachen, was es mit der von der Demokratieforschung geforderten Reflexivität auf sich hat. Seit der Aufklärung gilt es als das höchste demokratische Bildungsziel, die Mündigkeit seiner Bürger zu befördern.¹⁴ Wie kann also diese geforderte Mündigkeit der Bürger im Informationszeitalter erreicht werden?

Ganz offensichtlich führt das Vorhandensein von mehr Information nicht zu einem Anstieg gut Informierter und auf Grundlage dieser Informationen zu mündigen Menschen. Leider. Waren die „Onliner“, wie man sie anfangs der 2000er noch nannte, häufig überdurchschnittlich politisch versiert, stimmt dies heute nicht mehr. Medienwissenschaftler sind sich einig: Zentrales Cleavage, die soziale Klassenspaltung des 21. Jahrhunderts, sei die Gefahr einer Wissenskluft zwischen gut und schlecht Informierten. Wobei schlecht in diesem Kontext nicht uninformiert, sondern „einseitig gefiltert informiert“¹⁵ bedeutet.

Angesichts der Informationsfülle der medialen Angebote „sich seines eigenen Verstandes zu bedienen“, wie es Immanuel Kant mit Blick auf den mündigen Bürger ja fordert, also ein politisches Urteil treffen zu können, bedarf es daher vor allem der Medienkompetenz. Laut Kultusministerkonferenz von 2012 ist die Medienkompetenz die Schlüsselqualifikation schlechthin, die an der Teilhabe einer demokratischen Gesellschaft befähigt. So weit so bekannt.

Alle politischen Bildungseinrichtungen nehmen sich dieser Aufgabe der Medienkompetenzerziehung an: Sowohl die technisch-instrumentelle Kompetenzvermittlung wie z. B. Smartphone-Nutzung für Senioren, die Zugang gewährt, wird in mannigfaltigen Formaten der Öffentlichkeit vermittelt. Ebenso der kritische Umgang mit den neuen Medien selbst und der kritische Umgang mit „Politainment“ in der Mediendemokratie, die kritische Reflexion von Fake News oder der Einsatz sogenannter Künstlicher Intelligenz steht in den Curricula der Bildungseinrichtungen.

Es sollte dabei allen klar sein, dass eine Verkürzung von Medienkompetenz auf technische Handhabungsfertigkeiten nicht ausreicht und es ist genauso klar, dass Medienkompetenz auch Stärkung der kritisch reflexiven Urteilsfähigkeit gerade auch in netzpolitischen Fragen bedeuten muss.¹⁶ Das tut die Hanns-Seidel-Stiftung genauso wie unsere Mitbewerber am Markt um die ohnehin begrenzte Ressource: die Aufmerksamkeit der Bürger! Diese politische Bildungsarbeit ist für die geforderte Reflexivität immens wichtig, diese größtenteils noch analog abgehaltenen Seminare in den Bildungszentren der Republik leisten einen wertvollen Beitrag, dass eben nicht einseitig Informierte sondern zur Mündigkeit Befähigte unsere Bildungsveranstaltungen wieder verlassen.

Aber, und jetzt kommt der selbstkritische und damit unangenehme Teil: Das genügt offensichtlich nicht! Das hat mit dem Dilemma aller politischen Bildungsarbeiter zu tun. Unsere Bildungsangebote erreichen in zu großem Maße nur die ohnehin politisch Interessierten. Wir leben gerade in den politischen Stiftungen in realen Weltanschauungs-Blasen beseelter Demokraten und erreichen über unsere virtuellen Verteilerlisten ein breites, aber immer das gleiche Publikum. Hier braucht es ein Umdenken und man kann von den Tech-Giganten Folgendes lernen:

- Ein digitales Customer-Relationship-Management, das die genaue Kundenansprache verbessert, hilft zielgruppenspezifischer als bisher, die Bildungsangebote an den Mann und die Frau zu bringen, statt immer die Gleichen mit unangepassten Inhalten zu langweilen und die Spamordner der Mail-Accounts zu befüllen.
- Eine strategische Aufrüstung im Bereich der Search-Engine-Optimization würde die Sichtbarkeit im unübersichtlichen Informationschaos erhöhen und mit dem effizienten Mittel der (internettauglichen) Verschlagwortung den Inhalten der politischen Bildungsarbeit in den Suchmaschinen mehr Relevanz beimessen.

Aber die im Eingangszitat gestellte Frage, die noch im Raum steht, ist, ob das Internet Menschen in den Kommunikationsprozess bringen wird, die ganz am Rande des politischen Engagements stehen bzw. von diesem Rand bereits heruntergefallen sind. Was ist mit denen, die „Wir sind das Volk“ skandieren? Wie lässt sich der Greta-Thunberg-Effekt der Fridays-for-Future-Bewegung in ein langfristiges politisches Engagement überführen? Wie kommen wir an die auf der Straße oder – noch schwieriger – an die in den privaten Chatgruppen und Internetforen als politische Bildner heran? Wie können wir deren Reflexivität erhöhen? Wie sie zu mündigen Bürgern machen? Verstehen Sie mich nicht falsch, es geht mir nicht um diejenigen, die auf der Straße offen ihre faschistischen Naziparolen brüllen – diese zeigen, dass sie nicht an einer Kommunikation teilnehmen wollen. Dieser demokratiegefährdenden faschistischen Tendenz muss man rechtsstaatlich mit aller Härte begegnen und gesamtgesellschaftlich so handeln, dass jene möglichst isoliert bleiben.

Allen anderen, die Protestdemonstraktion mit partizipativer Demokratie verwechseln, muss das Gesprächsangebot gemacht werden. Das muss Aufgabe politischer Bildung sein! Demagogen und Provokateuren sollte meiner Ansicht nach nicht die Bühne zur Selbstdarstellung in den Talkshows geboten werden, sondern sie müssen hoch auf die Podien der Bildungszentren. Den Streit suchen, die Kontroverse wagen, das schärft die Urteilsfähigkeit und die Haltung und befähigt zur Mündigkeit. Politische Bildungseinrichtungen

Wie erreicht man die Menschen, die am Rande des politischen Engagements stehen?

müssen zu Demokratiewerkstätten werden, in denen nicht nur Wissen um die Demokratie als Herrschaftsform vermittelt wird, sondern auch Demokratie als Lebens- und Gesellschaftsform erfahrbar und als Experimentierfeld erlebbar wird. Ja, gegen Leute, die sich voll bewusst aus dem Kontrafaktischen bedienen, ist mit Argumenten nicht beizukommen. Alles andere zu hoffen wäre realitätsfern. Aber die politischen Bildungshäuser der Republik müssen mehr denn je genau das dennoch probieren, sie müssen die Ventilstellen werden, an denen sich die Stimmung entladen kann, sie müssen die Dialogplattformen sein, an denen Argumente zwischen politischen Entscheidungsträgern untereinander, aber auch und vor allem zwischen Mandatsträgern und der Bevölkerung wirklich ausgetauscht, statt nur wiederholt werden. Runter vom akademischen Elfenbeinturm, rein in die verbale Schlamm-schlacht, rein in das zähe Ringen um die Deutungshoheit – und das durchaus mit wissenschaftlicher Schärfe und alltagsnaher!

Wer, wenn nicht wir, die sich als Hanns-Seidel-Stiftung „Demokratie, Frieden und Entwicklung“ auf die Fahnen geschrieben haben, sind damit beauftragt, diese Schlachten zu schlagen? Und das muss sowohl online wie offline gelten.

Damit komme ich zum dritten und letzten Punkt: Was müssen wir also tun, welche Maßnahmen muss die politische Bildungsarbeit künftig ergreifen?

Politische Bildung digital denken

Politische Bildungsarbeit muss die Kontroverse in Seminaren, aber auch online suchen.

Es ist wichtig, die Kontroverse zu suchen in ganz analogen Seminaren, aber eben auch online. Wir sehen in empirischen Studien wie beispielsweise die von Simon Hegelich, welch hohen Einfluss das strategische Einsetzen von hyperaktiven Usern, die viele Stunden am Tag massenhaft teilen und liken, in Kombination mit Social Bots auf den politischen Meinungsbildungsprozess haben.¹⁷ Da drängt sich die Frage auf: Wer hat eigentlich beschlossen, dass die Demokratie nicht auch „trollen“ darf? Und ich frage bewusst provokant: Warum hat die politische Bildungsarbeit keine eigene Trollarmee? Die Zeiten sind meines Erachtens zu ernst, als dass man sich in dieser Frage hinter ästhetische Scheinfassaden zurückzieht. Es müsste in jeder Tätigkeitsdarstellung in der politischen Bildungsarbeit festgelegt sein, dass sich ein jeder eine gewisse Zeit seines Arbeitstages in die Niederungen der Kommentarspalten begeben solle, um dort gegen Fake News, verbale Verrohung und offen geäußerten Rassismus oder Antisemitismus zu kämpfen. Die Internetseiten der politischen Bildner sollten insgesamt responsiver und interaktiver werden, der direkte Austausch mit den Bürgern muss virtuell genauso wichtig werden wie der reale. Informationsvermittlung darf sich

nicht mehr nur noch darauf beschränken, Texte hochzuladen: Mithilfe von E-Collaboration-Tools können diese auch gemeinsam mit Experten und Bürgern entwickelt werden.

Es braucht eine „Reconquista Internet“ der politischen Bildungseinrichtungen, der demokratischen Parteien und Mandatsträger. Ich habe in Punkt zwei über das Phänomen des „slacktivism“ geschrieben und darüber, wie ein like, die flüchtige Teilnahme an einer Onlinepetition oder der schnelle Kommentar unter einen Hashtag lediglich oberflächlich und expressiv ist, wenn es keine Konsequenzen in Gesellschaft und Politik zeitigt. Ich stelle die rhetorische Gegenfrage: Hat denn der #MeToo nichts bewegt? Hat dieser Hashtag die politische Agenda nicht verändert? Eine solche #-Bewegung hat das Potenzial einer nicht nur jugendaffinen Sammlungsbewegung. Neigen wir nicht dazu, die Proteste der 80er-Jahre beispielsweise um den Nato-Doppelbeschluss zu verklären, dass sich dort allein die mündige Zivilgesellschaft zusammengefunden hätte? Das hat die Black-lives-matter-Bewegung genauso geschafft wie die MeToo- und die Fridays-for-future-Bewegung: Sie haben einen Schirm geschaffen, der in der Lage ist, auch unterschiedliche Interessensvertreter zu sammeln und deren Kräfte zu bündeln.

Wir sehen in der MeToo-Bewegung mustergültig, wie durch einen Hashtag das Erreichen einer kritischen Masse so viel Aufmerksamkeit erfuhr, dass es zu einer Sammlungsbewegung kommen konnte und damit nicht genug: In den USA ist nachweislich der politische Partizipationswillen so groß wie nie zu vor, nie zuvor drängten so viele Frauen in den Vorwahlen – den Primaries – auf die Kandidatenplätze. Ja, die flüchtige Teilnahme an einer solchen Bewegung ist eine expressive, eine demonstrative Partizipationsform. Aber wer sagt, dass daraus nicht eine deliberative Partizipation erwachsen kann? Mit Hilfe der politischen Bildungsarbeit, die sich als Frontkämpfer für die Demokratie und als Experimentierfeld versteht, kann eine online begonnene #-Kampagne für die Demokratie durchaus fruchten.¹⁸

MeToo konnte durch einen Hashtag zu einer Sammlungsbewegung werden.

Es wird aktuell zu wenig ausprobiert mit Civic-Tech, den sogenannten digitalen Demokratietechnologien. Die Politischen Bildungshäuser müssten zu Laboren für digitale Bürgerbeteiligungstools werden wie z. B. DemocracyOS oder pol.is oder MiVote und müssten deren Verwertbarkeit für unsere politischen Instanzen von kommunaler bis europäischer Ebene austesten.¹⁹ Stand heute haben diese digitalen Beteiligungsplattformen tatsächlich noch den Hang dazu, Mandatsträger nur noch zu Erfüllungsgehilfen der Plattformentscheidung zu machen und das stimmt nicht mit unserem Verständnis einer repräsentativen Demokratie überein, aber das muss ja nicht so bleiben. Die politischen Bildungshäuser müssten das Feld dafür bereiten, das einfach einmal auszuprobieren, anzupassen und zu perfektionieren. Dazu fehlt nur leider zu oft der Mut! Der Mut, sich konfrontativ mit anderen Meinungen

**Es lebe der Mut,
Neues auszuprobieren
und Dinge zu testen!**

auseinanderzusetzen – online wie offline. Der Mut, mit einer innovativen Initiative auch einmal zu scheitern, der Mut, sich mit anderen Demokraten, die nicht die gleiche Parteifarbe haben, gemeinsam gegen Demokratiegefährder zu stellen, und es fehlt gerade im technologischen Bereich der Mut, Dinge zu testen.

Mündige Bürger müssen diesen Mut haben – Sapere Aude! lautete die Losung der Aufklärung. Habe Mut weise zu sein, bedeutet das. Habe Mut, dich der gleichen technischen und strategischen Mittel zu bedienen wie die Feinde der Demokratie! Habe Mut zum Einsatz technologischer Mitbestimmungstools! So muss der Wahlspruch der politischen Bildung im 21. Jahrhundert lauten, verehrte Leserinnen und Leser.

MAXIMILIAN TH. L. RÜCKERT

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

Anmerkungen

- ¹ Wilhelm, Anthony G.: Democracy in the digital Age. Challenges to Political Life in Cyberspace, London / New York 2000, S. 134.
- ² Steinmeier, Frank-Walter: Rede anlässlich der Eröffnung der Aktion „Deutschland spricht“, 23.9.2018.
- ³ Rezoluzzer. Die neue APO: Wie die Generation YouTube die deutsche Politik aufmischt, in: Der Spiegel, 1.6.2019.
- ⁴ Vgl. Stalder, Felix: Die Kultur der Digitalität, Berlin 2016.
- ⁵ Morozov, Evgeny: Zurück bleiben nur Berge von Fahrrädern, in: SZ-online, 1.12.2018.
- ⁶ Buchstein, Hubertus: Bittere Bytes: Cyberbürger und Demokratietheorie, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 44/1996, S. 583-607 und S. 600.
- ⁷ Vgl. Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Frankfurt a. M. 1990.
- ⁸ Nolte, Paul: Politik und Ich. Vom alten zum neuen Individualismus, in: Die politische Meinung 548/2018, S. 16-23 und S. 21.
- ⁹ Vgl. Hoecker, Beate: Mehr Demokratie via Internet? Die Potenziale der digitalen Technik auf dem empirischen Prüfstand, in: <http://www.bpb.de/apuz/26705/mehr%ADdemokratie%ADvia%ADinternet2/9>

- ¹⁰ 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 Staufer, Bonn 2017.
- ¹¹ Nolte: Politik und Ich, S. 21.
- ¹² Vgl. Morozov, Evgeny: The net delusion. How not to liberate the world, London 2011.
- ¹³ Münch, Ursula: Politische Bildung und die Misere von Politik und Politikwissenschaft, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/2012, S. 449-457.
- ¹⁴ Vgl. Sturzenhecker, Benedikt / Wohnig, Alexander: Begriffsvielfalt, Entgrenzung, Aufmerksamkeitskultur. Kommentare zur neuen Unübersichtlichkeit auf dem Arbeitsfeld der politischen Bildung, in: Politische Bildung 2/2019, S. 10-15 und S. 13.
- ¹⁵ Krüger, Uwe: Der neue Strukturwandel der Öffentlichkeit und die German Angst, in: Die neue Öffentlichkeit. Wie Bots, Bürger und Big Data den Journalismus verändern, hrsg. von Gabriele Hoffacker, Wolfgang Kenntemich und Uwe Kulisch, Wiesbaden 2018, S. 9-26 und S. 11.
- ¹⁶ Vgl. Oberle, Monika: Medienkompetenz als Herausforderung für die politische Bildung, in: Medienkompetenz. Herausforderung für Politik, politische Bildung und Medienbildung, hrsg. von Harald Gapski, Monika Oberle und Walter Staufer, Bonn 2017, S. 187-196 und S. 187 f.
- ¹⁷ Hegelich, Simon: Social Media im Wahlkampf. Die digitale Revolution der Meinungsbildung, Politische Studie im Auftrag der Hanns-Seidel-Stiftung, München 2018.
- ¹⁸ Vgl. Wuth, Marie: Affektive Netze. Politische Partizipation und Spinoza, in: Affekt Macht Netz. Auf dem Weg zu einer Sozialtheorie der Digitalen Gesellschaft, hrsg. von Rainer Mühlhoff, Anja Breljak und Jan Slaby, Bielefeld 2019, S. 269-290.
- ¹⁹ Näheres dazu bei: Kneuer, Marianne: Politische Kommunikation und digitale Medien in der Demokratie, in: Medienkompetenz. Herausforderung für Politik, politische Bildung und Medienbildung, hrsg. von Harald Gapski, Monika Oberle und Walter Staufer, Bonn 2017, S. 43-52.

/// Es braucht ein neues soziales Miteinander

Teilhabe und Chancengleichheit in der digitalen Gesellschaft

Die Digitalisierung eröffnet enorme Möglichkeiten zur Förderung von Teilhabe und Chancengleichheit in der Gesellschaft. Sie kann aber auch das Gegenteil bewirken, wenn die Potenziale nicht aktiv gestaltet werden. Dazu müssen auch die Grundlagen des Miteinanders im gesellschaftlichen Dialog (neu) diskutiert werden.

Die Erfindung des Internets hat eine Veränderungswelle ungeahnten Ausmaßes in Gang gesetzt – mit rasanten Innovationszyklen, die schneller als je zuvor in der Geschichte die Rahmenbedingungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens verändern und vor allem eines aufzeigen: Die Digitalisierung ist weit mehr als technischer Fortschritt. Sie zeigt sich mehr und mehr als relevante Einflussgröße der gesellschaftlichen Entwicklung. Der Wandel wird in zum Teil massiven Transformationsprozessen erfahrbar und betrifft alle Bereiche der Gesellschaft. Es ändert sich die Art, wie Menschen arbeiten und ihre Freizeit gestalten, wie sie sich informieren oder miteinander kommunizieren, wie sie auf das Hier und Jetzt sowie auf ihre Zukunft blicken.

Die Digitalisierung erfasst sämtliche gesellschaftliche Bereiche.

Das Internet ist in der Mitte der Gesellschaft angekommen und immer weniger Menschen können sich ein Leben ohne das digitale Rückgrat ihres vernetzten Alltags noch vorstellen. Allenfalls sehnen sie sich hier und da mal nach einer Verschnaufpause – vom gefühlten oder tatsächlichen Druck permanenter Erreichbarkeit, von Benachrichtigungstönen, die unaufhörlich nach Reaktionen verlangen, und der ständigen Sorge um den Ladestand des Akkus oder der Qualität der Netzverbindung. Trotz alledem wünscht sich kaum jemand, der wesentliche Teile seines Lebensalltags per Messenger und E-Mail oder mit Hilfe anderer digitaler Helfer wie Einkaufslisten, Familienkalendern, Navigationsapps und vielen anderen organisiert, die Rückkehr zur guten alten Telefonkette, zu Klebenotizen und Falt-Stadtplänen. Längst ist die digitale Welt ein mit dem eigenen Alltag fest verwobener Teil des Lebens geworden. Immer neue Angebote erweitern diese digitale Infrastruktur, ergänzen Bestehendes oder ersetzen es zuweilen sogar ganz.

Jede demokratische Gesellschaft muss die Voraussetzungen für eine digitale Teilhabe ihrer Mitglieder schaffen.

Ohne digitale Teilhabe keine soziale Teilhabe

Zu den erklärten Zielen moderner freiheitlich demokratischer Gesellschaften gehört es, all ihren Mitgliedern soziale und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, d. h. sie in die Lage zu versetzen, an den Infrastrukturen und Angeboten der Gesellschaft umfassend partizipieren zu können und dadurch ein gleiches Maß an sowohl beruflichen wie privaten Chancen zu erlangen. In Zeiten, in denen immer mehr Dinge des Alltags digital gesteuert oder gar nur noch online möglich sind bzw. in Zukunft sein werden, wird digitale Teilhabe zur Voraussetzung für soziale Teilhabe. In diesem Sinne spielen sowohl der Zugang zur digitalen Welt als auch der souveräne Umgang mit ihren vielfältigen Angeboten eine immer wichtigere Rolle und haben zunehmend große Bedeutung für die Chancengleichheit in der Gesellschaft.

Auch wenn Online-Sein für den Großteil der deutschen Bevölkerung zum Normalzustand geworden ist, sind 16 Prozent, und damit in etwa jeder Sechste über 14 Jahren, offline¹ – viele davon im fortgeschrittenen Alter, mit geringem Einkommen und / oder geringer formaler Bildung. Während diese 16 Prozent das Internet gar nicht nutzen, sind die übrigen 84 Prozent sehr unterschiedlich aufgestellt hinsichtlich Wunsch und Fähigkeit, an den Möglichkeiten einer digital vernetzten Gesellschaft teilzuhaben.

Um den Zustand der digitalen Gesellschaft beurteilen zu können, braucht es mehr als eine Mengenangabe ihrer On- und Offliner. Der technische Zugang allein sagt auch recht wenig über den Grad der Teilhabe aus. Über das Ob der Internetnutzung hinaus ist das Wie von entscheidender Bedeutung für eine aussagekräftige Betrachtung der Teilhabechancen in einer Gesellschaft, in der immer mehr mit und immer weniger ohne das Internet geht.

Untersuchungen zeigen immer wieder, wie unterschiedlich dieses Wie ausfallen kann:² Während sich die digitale Avantgarde begeistert in digitale Abenteuer stürzt und alles Neue gleich ausprobiert, bleiben die umgangssprachlich so genannten „KRS-Nutzer“ (Konto – Reisebuchung – Spiegel Online) lieber beim überschaubaren Spektrum dessen, was ihnen vertraut ist. Neuland erkunden sie äußerst ungern. Geben sich manche eher unbekümmert hinsichtlich möglicher Risiken wie Sicherheit, Datenschutz oder Überwachung, sind andere aus Angst, zu transparenten Bürgern oder Konsumenten zu werden, skeptisch und zurückhaltend. Dabei gilt gleichzeitig: Bei weitem nicht alle Intensivnutzer navigieren souverän durchs digitale Dickicht und nicht allen, die das Internet selten nutzen, mangelt es an Wissen oder Kompetenz.

Quer durch sämtliche Altersgruppen und sozialen Schichten gehört das Internet zwar längst zum Alltag der Menschen. Doch die verschiedenen Lebenswelten, Milieus und Gruppen unterscheiden sich zum Teil erheblich hin-

sichtlich der Nutzungsintensität und -breite, des Wissens um Möglichkeiten, Zusammenhänge und Hintergründe sowie in Bezug auf ihre Haltung gegenüber der Digitalisierung und der Motive und Barrieren, die ihr Verhalten steuern. Und weil alledem jeweils eine grundsätzliche Werteorientierung zugrunde liegt, die sich nicht automatisch jeder technischen Neuerung anpasst, bleiben diese Haltungen und Einstellungen über längere Zeiträume stabil. Das gilt im Übrigen auch für zukünftige Generationen, die keine rein analoge Welt mehr kennenlernen werden, da sich auch ihr Antrieb aus Werten und Einstellungen speist, die allen voran der persönlichen Sozialisation und dem Lebensumfeld entspringen. Anders ausgedrückt: Die digitale Gesellschaft gibt es nicht und wird es nie geben.

Das Märchen vom Digital Native

Derzeit ist häufig von einem Übergangsphänomen die Rede: Das Problem werde sich schon demografisch auswachsen. Und wenn erst die internetfernen Digital Outsiders buchstäblich ausgestorben und die Digital Immigrants vollständig immigriert sind, werde der Weg für eine durch und durch digitalisierte Gesellschaft geebnet sein. Jüngste Studienergebnisse zeigen jedoch, dass diese Annahme ebenso falsch ist wie der weit verbreitete Mythos von sog. Digital Natives.

Die Generation der heute 14- bis 24-Jährigen ist die erste, in der es keine Offliner mehr gibt. Bis auf einen verschwindend geringen Teil von 0,2 Prozent besitzen alle von ihnen Smartphones, die gleichsam unverzichtbare Taktgeber in allen Lebenslagen sind. 99 Prozent sind täglich, viele gar nahezu durchgehend online. Lediglich 7 Prozent – zumeist die jüngeren unter ihnen – sind dabei mangels mobilen Datenvolumens auf WLAN angewiesen.³ Das Internet ist damit für die meisten jederzeit und überall treuer Begleiter. Weder können sich heute Aufwachsende ein Leben ohne das Netz vorstellen, noch machen sie eine Unterscheidung zwischen analoger und digitaler Welt (nach dem Motto „Ich gehe mal ins Internet und komme dann wieder“). Für sie existiert nur eine Welt, und deren Basis-Infrastruktur ist ganz selbstverständlich digital und vernetzt. Das Internet hilft, inspiriert, assistiert und ist vor allem eins: praktisch. Es ist Segen, zugleich aber auch Fluch.

Nach schier grenzenloser Internet-Euphorie, die noch vor wenigen Jahren die Einstellungen von Jugendlichen und jungen Erwachsenen dominierte, blickt die heutige „Generation Internet“ deutlich differenzierter auf die Chancen und Herausforderungen der digitalen Welt. Zwar empfinden sie die Digitalisierung weiterhin vor allem als enorme Chance – sowohl für sich selbst als auch für die Zukunft der Gesellschaft –, nehmen aber zunehmend

Die junge Generation unterscheidet nicht mehr zwischen analoger und digitaler Welt.

auch Schattenseiten, Risiken und Restriktionen wahr. Neben der Omnipräsenz der digitalen Welt sind es vor allem der empfundene Gruppendruck und Überforderung im Umgang mit den vielen technischen wie rechtlichen Fragen, die Unbehagen und ein latentes Unsicherheitsgefühl erzeugen.

Es hilft leider auch nicht, ihnen den Stempel „Digital Natives“ zu verpassen. Sie selbst fühlen sich da jedenfalls falsch einsortiert.⁴ Denn auch wenn sich junge Menschen scheinbar mühelos online bewegen, ist ihr Selbstverständnis ein anderes. Sie sehen sich zum einen nicht als besonders „digital kompetent“ – zumindest nicht qua Geburtsjahr – und möchten sich zum anderen die Anstrengungen nicht absprechen lassen, die sie auf sich nehmen, um zu einem souveränen Umgang mit dem Internet zu gelangen. „Digital Native“ zu sein ist eben kein Selbstläufer. Sich das notwendige Wissen anzueignen, ist harte Arbeit, bei der sie aktuell allerdings zumeist auf sich allein gestellt sind. Während Eltern und Schule beim Erwerb relevanten Wissens in diesem Kontext vielfach eine eher nachgeordnete bis keine Rolle spielen, lernt die Generation Internet das meiste über das Internet vornehmlich durch eigene Erfahrungen und zum Teil schmerzhaftes Fehlern.⁵

In der Konsequenz wundert es nicht, dass sich Jugendliche und junge Erwachsene mehrheitlich unzureichend vorbereitet fühlen auf eine digitale Zukunft. Auch sehen sie sich eher als Getriebene denn als Gestalter der digitalen Transformation. Knapp 4 Millionen 14- bis 24-Jährigen hierzulande – und damit doppelt so vielen wie noch vier Jahre zuvor – macht die Vorstellung einer digitalen Zukunft sogar regelrecht Angst.

Digitale Kompetenz ist mehr als Wischkompetenz

Digitale Kompetenz führt zu sozialer Teilhabe.

Um Ängsten und Unsicherheiten souverän zu begegnen und die Chancen der Digitalisierung optimal zu nutzen, ist digitale Kompetenz ein wichtiger Schlüssel. Ihre Relevanz für soziale Teilhabe ist jetzt schon unübersehbar.

Kinder sind heute früh online. Bereits 3- bis 8-Jährige gehen regelmäßig ins Internet.⁶ Und schon in diesen frühen Jahren werden Weichen dafür gestellt, wie junge Menschen die digitale Welt wahrnehmen, wie sie sich darin bewegen und wie sie den vielfältigen Chancen und Risiken begegnen (werden). Das Umfeld, in dem sie aufwachsen und sozialisiert werden, spielt hierbei eine zentrale Rolle. Weit mehr als der Geldbeutel der Eltern beeinflussen z. B. die grundlegenden Werte und Lebensstile sowie das Bildungsniveau des Elternhauses, ob das Internet als reiner Freizeit- und Unterhaltungsraum oder aber als Instrument für Informations- und Bildungszwecke betrachtet wird.

Die Jugendlichen von heute werden die Gestalter der Gesellschaft von morgen sein. Deshalb benötigen sie heute schon eine umfassende und qualifizierte Vorbereitung auf die digitalisierte vernetzte Welt. Bei aller Entzückung, wie schnell gerade einmal Zweijährige das Prinzip von Touchscreens begreifen und scheinbar selbstverständlich Apps bedienen: Digitale Kompetenz ist deutlich mehr als intuitives Wischen. Erst ein souveräner und kompetenter Umgang mit digitalen Medien und dem Internet, aber auch ein Verstehen von Zusammenhängen und Funktionsweisen sowie im Hintergrund laufenden Prozessen versetzen sie in die Lage, diese Kulturtechniken sinnvoll und nutzbringend einzusetzen – für ihr persönliches Weiterkommen als auch für die Zukunft der Gesellschaft.

Letztlich sind souveräne Bürger das Rückgrat freiheitlich demokratischer Gesellschaften. Mit der Digitalisierung gehen große Chancen und Herausforderungen hierfür einher – sowohl hinsichtlich des persönlichen Miteinanders als auch, was die Beziehungen des Einzelnen zur Wirtschaft und zum Staat angeht. Neue Dimensionen für Zusammenhalt und soziale Gemeinschaften können entstehen und damit auch neues Sozialkapital.

Demokratischer Dialog zwischen Hetze und Beleidigungskultur

In politischen Prozessen freiheitlich demokratischer Gesellschaften kommt es neben vielen weiteren Faktoren auf freie demokratische Meinungsbildung an. Die Grundlage dafür bildet eine ebenso freie öffentliche Kommunikation, die zugleich Basis allen sozialen Handelns ist. Im digitalen Zeitalter verlagert sich diese Kommunikation immer weiter ins Internet. Insbesondere soziale Medien greifen dabei tief ins bislang etablierte Gefüge von Öffentlichkeit ein und verändern dabei auch den politischen Dialog zwischen Staat und Bürger.

Das Internet und die sozialen Medien verändern die freie öffentliche Kommunikation.

Laut einer Umfrage unter Abgeordneten deutscher Landtage und des Bundestags spielen soziale Netzwerke für die Mehrheit von ihnen eine große bis sehr große Rolle, wenn es um die Kommunikation mit den Bürgern in ihrem Wahlkreis geht. Nahezu alle Befragten (97,2 Prozent) nutzen soziale Netzwerke – mehr als ein Drittel ausschließlich im Rahmen ihrer politischen Tätigkeit, knapp zwei Drittel sowohl beruflich als auch privat. Mit dem Online-Engagement suchen sie die Nähe zum Bürger, wollen über ihre politischen Aktivitäten informieren, eigene Gedanken und Positionen teilen, die breite Öffentlichkeit für Politik begeistern und erfahren, was die Bürger beschäftigt.⁷

Gleichzeitig blicken die Abgeordneten kritisch auf das Diskussionsklima in sozialen Netzwerken. Während ihm lediglich 4,5 Prozent etwas Positives abgewinnen können, empfindet es die Mehrheit als negativ oder sehr negativ

und spricht dabei häufig aus eigener Erfahrung. „Fast jeder Politiker, der regelmäßig in den sozialen Netzwerken unterwegs ist, ist schon Opfer persönlicher Anfeindungen geworden. Jeder vierte befragte Abgeordnete erhält sogar viele bis sehr viele Anfeindungen.“⁸

Auch junge Menschen erleben eine ausgesprochene „Beleidigungskultur“ im Netz. Wer sich online zeige oder äußere, müsse heutzutage damit rechnen, beschimpft und beleidigt zu werden, sagen rund zwei Drittel der 14- bis 24-Jährigen. Für rund 38 Prozent kommt es in der Folge nicht in Frage, sich im Internet öffentlich zu äußern.⁹ Auch die befragten Politiker sind diesbezüglich trotz intensiver Nutzung sozialer Netzwerke deutlich zurückhaltend und zeigen sich nicht diskussionsfreudig. Rund 35 Prozent der Abgeordneten sind wenig bis gar nicht daran interessiert, sich online an Debatten zu beteiligen.¹⁰

Dass in der Folge aus aktiven Beteiligten allenfalls passive Beobachter werden, kann dem für demokratische Gesellschaften existenziellen, um gegenseitige Verständigung ringenden Dialog nicht zuträglich sein. Insbesondere dann, wenn sich wesentliche Teile dieses Diskurses immer weiter in den digitalen Raum verlagern sollten, könnte ein solcher Rückzug ungeahnte Folgen für die demokratische Struktur der Gesellschaft haben. Dann nämlich, wenn sich die einen zurückziehen, überlassen sie einen wichtigen Ort des Meinungsaustauschs anderen – womöglich jenen, die laut und extrem sind und einem Verständnis von Staat und Gesellschaft folgen, das nicht notwendiger Weise im Einklang mit freiheitlich demokratischen Grundwerten stehen muss.

Auch in der digitalen Welt muss man sich angstfrei bewegen und austauschen können.

Von entscheidender Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft sind Diskursräume, in denen sich ihre Mitglieder angstfrei austauschen können. Angesichts ihrer sozialen Dimension und immer größer werdenden gesamtgesellschaftlichen Relevanz gilt das auch und insbesondere für die digitale Welt. Abseits dessen, was der Staat im Dienste der Demokratie hierfür sicherzustellen hat, geht es auch um die Frage, wie Bürger befähigt werden können, sich dem Diskurs zu stellen. Schließlich tragen auch sie einen Teil der Verantwortung für das Fortbestehen des gesellschaftlichen Gefüges und seiner Werteorientierung. Nicht nur die Lauten und Extremen können dieses Gefüge gefährden, sondern auch die zu leisen Demokraten.

Aufklärung und Bildung als Gatekeeper gesellschaftlicher Teilhabe

Wenn die digitale Gesellschaft will, dass aus passiven Beobachtern ihre Gestalter von morgen werden, muss sie zum einen die Grundlagen für ein fruchtbares Miteinander im Sozial- und Diskursraum Internet schaffen. Handeln im Digitalen verlangt Vertrauen – in die persönliche Sicherheit, in die eigenen Kompetenzen, in den Anstand anderer Nutzer und in die Durchsetzbarkeit rechtlicher Spielregeln. Bürger müssen auch und insbesondere in der digitalen Welt vor Diskriminierungen geschützt sein und sich sicher und souverän im digitalen Raum bewegen können.

Aufklärung und Bildung tragen zum sicheren Umgang mit den sozialen Netzwerken bei.

Zum anderen geht es um die Möglichkeit zur digitalen Teilhabe für jeden einzelnen. Denn wer sich in der digitalen Welt nicht zurechtfinden kann oder will, steht zukünftig womöglich schnell im sozialen Abseits – von einer Beteiligung am politischen Diskurs ganz zu schweigen. Für den Moment heißt das in erster Hinsicht, alle Bürger der digitalen Gesellschaft mit ihren unterschiedlichsten Vorkenntnissen und Einstellungen zu verstehen und ihre Sorgen, Ängste, Motive und Barrieren ernst zu nehmen und ihnen Zugangswege zu bieten, um einer gesellschaftlichen Spaltung entgegenwirken zu können.

Für die Zukunft wird es darauf ankommen, Teilhabe für alle sicherzustellen. Die technischen Voraussetzungen sind dabei nur notwendige, aber noch keine hinreichenden Bedingungen, um zu verhindern, dass jemand abgehängt oder ausgeschlossen wird. Tatsächliche Nutzung, spezifische Kompetenzen, eine grundsätzlich aufgeschlossene Haltung und ein Mindestmaß an selbst zugeschriebener Souveränität im Umgang mit Risiken und Unsicherheiten sind einige der Teilhabevoraussetzungen.

Die Frage, ob und wie Menschen an der Gesellschaft teilhaben können, hängt auch maßgeblich damit zusammen, wie aufgeklärt sie sind und wie informiert und selbstbestimmt sie handeln können. Der Schlüssel hierzu ist allen voran eine kritische Auseinandersetzung mit der Welt und wird bereits in der Kindheit angelegt. Es hat viel mit Vorbild, Erziehung und Bildung zu tun und damit bislang weitgehend auch mit dem Umfeld, in dem Menschen aufwachsen und sozialisiert werden – zumindest solange, bis es der Gesellschaft gelingt, die Zukunftschancen des einzelnen von seiner sozialen Herkunft zu entkoppeln.

Die Digitalisierung mit der Verheißung auf Chancengleichheit eröffnet zweifelsfrei große gesellschaftliche Möglichkeiten, um dieses Dilemma zu überwinden. Dem Internet werden seit jeher Eigenschaften zugesprochen, beste Voraussetzungen hierfür zu schaffen – sei es durch einen freien Zugang

Die Gesellschaft muss allen Bürgern die digitale und somit die soziale Teilhabe ermöglichen.

zu Wissen, die Stärkung freiheitlicher Werte (wie z. B. dem Recht auf freie Meinungsäußerung) und die Förderung diskriminierungsfreier Teilhabe. Dem Grunde nach haben diese Hoffnungen nach wie vor ihre Berechtigung. Die Potenziale müssen jedoch aktiv erarbeitet werden und werden nicht mit der technischen Entwicklung quasi „en passant“ mitgeliefert.

Die Gesellschaft ist gefragt, die Grundlagen für das Miteinander und den gemeinschaftlichen Diskurs ein Stück weit neu zu denken und weiterzuentwickeln, um digitale, und damit auch soziale Teilhabe für alle Bürger zu ermöglichen. Andernfalls – und zwar insbesondere dann, wenn sich soziale Ungleichheiten im Netz reproduzieren – droht allen Hoffnungen und Verheißungen zum Trotz die gesellschaftliche Schere noch deutlich weiter auseinanderzuklaffen.

JOANNA SCHMÖLZ

Digitalstrategin in der Senatskanzlei der
Freien und Hansestadt Hamburg

Anmerkungen

- ¹ Vgl. u. a. Initiative D21 e.V.: D21 Digital Index 2018/2019 – Jährliches Lagebild zur Digitalen Gesellschaft, Berlin 2019, https://initiated21.de/app/uploads/2019/01/d21_index2018_2019.pdf, Stand: 17.3.2019, sowie DIVSI – Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet: DIVSI Internet-Milieus 2016 – Die digitalisierte Gesellschaft in Bewegung, Hamburg 2016, <https://www.divsi.de/publikationen/studien/divsi-internet-milieus-2016-die-digitalisierte-gesellschaft-bewegung/>, Stand: 17.3.2019.
- ² Vgl. ebd.: z. B. den regelmäßig erscheinenden „D21 Digital Index“ oder die sozio-demografischen Landkarten der digitalen Lebenswelten der „DIVSI Internet-Milieus.“
- ³ DIVSI – Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet: DIVSI-U25-Studie – Euphorie war gestern. Die „Generation Internet“ zwischen Glück und Abhängigkeit, Hamburg 2018, <https://www.divsi.de/wp-content/uploads/2018/11/DIVSI-U25-Studie-euphorie.pdf>, Stand 16.3.2019.
- ⁴ Ebd.: 47 Prozent der 14- bis 24-Jährigen kennen den Begriff „Digital Native“ nicht.
- ⁵ Ebd.
- ⁶ DIVSI – Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet: DIVSI U9-Studie – Kinder in der digitalen Welt, Hamburg 2015, <https://www.divsi.de/publikationen/studien/divsi-u9-studie-kinder-der-digitalen-welt/>, Stand: 18.3.2019.

- ⁷ Metz, Manon / Metz, Dirk / Vogt, Lina: Zwischen Bürgernähe und Netzhetze. Nutzung von und Einstellungen zu den sozialen Netzwerken in der Politik, Frankfurt a. M. 2019, <https://www.studien-metz-kommunikation.de/zwischen-buergernaehe-und-netzhetze-1>, Stand: 13.4.2019: 95,7 Prozent nutzen Facebook und je 57,3 Prozent Twitter bzw. Instagram.
- ⁸ Ebd.
- ⁹ DIVSI-U25-Studie 2019.
- ¹⁰ Metz / Metz / Vogt: Zwischen Bürgernähe und Netzhetze.

/// Meinungsbildung 2.0: Soziale Netzwerke und die neuen Gatekeeper

Informationskanäle richtig nutzen

Soziale Netzwerke stellen demokratisch legitimierte Einrichtungen aufgrund scheinbar undurchsichtiger Kommunikationsstrukturen vor neue Herausforderungen. Statt radikaler Umorientierung erfordert Meinungsbildung 2.0 die Adaption von Bewährtem aufs Digitale. Dabei ist den klassischen Modellen der Medien- und Kommunikationswissenschaft zu folgen.

Warum Bürgerkommunikation in sozialen Netzwerken essenziell ist

Soziale Netzwerke stellen neue Anforderungen an die Bürgerkommunikation, weil sie die Rollenverteilung grundlegend verändern. Waren Aufmerksamkeit und damit Reichweite die stärksten Indikatoren für das Gelingen klassischer Öffentlichkeitsarbeit in der politischen wie auch der wirtschaftlichen Kommunikation, befördern die sozialen Netzwerke eine Kommunikation auf Augenhöhe.

Soziale Netzwerke befördern eine Kommunikation auf Augenhöhe.

Das von Shannon und Weaver in den 1940er-Jahren entwickelte Sender-Empfänger-Modell bleibt unzweifelhaft,¹ seine Einfachheit ist jedoch, bezogen auf die heutige Kommunikation, in sozialen Netzwerken überholt. Die Rolle des Senders kann jedes Individuum einnehmen. Der früher optionale und meist indirekte Rückkanal, die Rückmeldemöglichkeit des Bürgers, ist durch soziale Netzwerke zu einem unmittelbaren, ungefilterten geworden.

Politische Informiertheit und der Meinungsaustausch wohlinformierter Bürger sind die Grundpfeiler jeder Demokratie. Wird aus der Theorie des kommunikativen Handelns von Habermas² ein Idealbild der Kommunikation

über politische Belange abgeleitet, sind die aktive Beteiligung und sachliche sowie faire Forderungen das Ideal des öffentlichen Diskurses. Inwieweit sachliche und faire Diskussionen in sozialen Netzwerken jedoch möglich sind, wenn selbst normenreguliertes Handeln von Teilen der Bevölkerung infrage gestellt wird, kann kritisch diskutiert werden.

Obwohl soziale Netzwerke für kommunikatives Handeln und damit für demokratische Meinungsbildung bis hin zu partizipatorischen Formen der Demokratie prädestiniert scheinen, führen Hate Speech, falsche Fakten, Verschwörungstheorien und scheinbar plötzlich auftretende Meinungsumschwünge mutmaßlich zur Betonung von instrumentellem Handeln, dem Streben nach Aufmerksamkeit und Anerkennung zur Betonung dramaturgischen Handelns.³ Selbst Kommunikatoren der Exekutive sehen sich daher gezwungen, ihre Bemühungen im öffentlichen Diskurs anzupassen.

**Für die junge Generation
sind soziale Netzwerke
ein wichtiger Informations-
kanal.**

Die Bürgerkommunikation in sozialen Netzwerken ist trotz Verunglimpfungen, Beschimpfungen und Beleidigungen unbedingt erforderlich. Der Digital Shift in der jungen Generation der unter 40-Jährigen zwingt zu einer Inkludierung dieser Intermediäre in die Kommunikationsstrategien. Die Anzahl der Internetnutzer und ihre tägliche Nutzungszeit haben stetig zugenommen.⁴ Zudem zeigen besonders die jungen Altersgruppen ein stark verändertes Informationsverhalten bezüglich gesellschaftlich, politisch und wirtschaftlich relevanter Themen, das die Bürgerkommunikation zukünftig stark beeinflussen wird. Während etwa 87 Prozent der über 60-Jährigen öffentlich-rechtliche Fernsehsender als einen ihrer Informationskanäle angeben, treffen in der Altersgruppe der 18- bis 29-Jährigen nur noch 54 Prozent diese Aussage. Der eigene Bekanntenkreis aus Familie, Freunden und Kollegen ist für beide Altersgruppen ähnlich wichtig, drittichtigster Informationskanal für die 18- bis 29-Jährigen sind mit 45 Prozent aber bereits soziale Netzwerke.⁵ Die Frage ist aufgrund wachsender Verbreitung und Shift zum Digitalen daher nicht *ob* sondern *wie* soziale Netzwerke im Sinne der Bürgerkommunikation zur Information und Teilhabe der Bevölkerung genutzt werden können.

Tabelle 1: Informationskanäle zu aktuellen Ereignissen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft⁶

Informationskanal	Alter (in Jahren)					Total
	18-29	30-39	40-49	50-59	60+	
Gespräche in Familien-/ Freundes-/ Kollegenkreis	54 %	50 %	48 %	52 %	42 %	48 %
Öffentlich-rechtliche Fernsehsender	54 %	58 %	70 %	77 %	87 %	72 %
Social Media (Facebook, Twitter, YouTube, WhatsApp etc.)	45 %	41 %	31 %	21 %	12 %	27 %
Websites oder Online-News-Seiten wie web.de, t-online.de	40 %	42 %	42 %	38 %	28 %	36 %
Tages- oder Wochenzeitungen	38 %	51 %	51 %	64 %	65 %	56 %
Öffentlich-rechtliche Radiosender	34 %	47 %	48 %	52 %	59 %	50 %
Private Fernsehsender	34 %	52 %	46 %	54 %	34 %	43 %
Zunächst über Suchmaschinen	33 %	28 %	25 %	26 %	16 %	24 %
Magazine wie Spiegel, Stern, Focus	30 %	38 %	30 %	37 %	26 %	31 %
Private Radiosender	22 %	27 %	23 %	23 %	15 %	21 %
Sonstige Quellen	1 %	3 %	2 %	1 %	1 %	1 %
Gar nicht	8 %	5 %	6 %	2 %	2 %	4 %

Gatekeeping: Die Reduktion gesellschaftlicher Komplexität

Die Gewissheit über die Richtigkeit von Informationen ist im Digitalen nicht gegeben.

Unbestreitbar ist, dass die Komplexität von Kommunikation und Information aufgrund der schieren Informationsvielfalt im Internet zugenommen hat. Luhmann führte allerdings aus, dass die gesellschaftliche Komplexität reduziert werden müsse, um Verständigung zu befördern, und definierte Wahrheit als elementare Voraussetzung für Vertrauen: „Wahrheit erleichtert diese Verständigung und damit die Reduktion der Komplexität, durch die Unterstellung, dass auch Dritte diese Auffassung für richtig halten würden.“⁷ Die Gewissheit über die Richtigkeit von Informationen ist im Digitalen allerdings nicht gegeben, wie etwa die Debatten um Fake News und die potenzielle Beeinflussung des US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen im Jahr 2016 zeigen. Zunehmend beeinflussen neue Kräfte den Kampf um Wählerstimmen und die Deutungshoheit des öffentlichen Diskurses, den Desinformationskampagnen schon jetzt gefährden und damit die Akzeptanz demokratisch legitimierten Handelns auf überregionaler Ebene verringern.⁸ Diese zunächst auf nationaler sowie supranationaler Ebene auftretenden Probleme gefährden jedoch gleichzeitig die oft im regionalen und lokalen Raum zu verortende Bürgerkommunikation.

Targeting in sozialen Netzwerken ist geeignet, desinformative Botschaften zielgruppenspezifisch auch lokal zu verbreiten – so können etwa bei Facebook werbliche wie auch organische Beiträge nur in einem bestimmten Postleitzahlbereich verbreitet werden. Wird das demokratisch legitimierte Handeln der Institutionen durch falsche Informationen delegitimiert, kann dies die Realisierung von infrastrukturell vorteilhaften Projekten ebenso gefährden wie die ökonomische Entwicklung der betreffenden Region. Erfolgreiche Bürgerkommunikation, die Vertrauen und Akzeptanz etwa für das Handeln der Verwaltung als administrativen Teil der Exekutive befördert, muss daher falsche Informationen als grundlegende Gefahr erkennen und dieser entgegenwirken.

Die jedem Individuum durch das Internet gegebene Möglichkeit der Sendung von Botschaften und die damit erwachsende Vielfalt der verfügbaren Informationen führt ohnehin zu einer Verschärfung der von Luhmann beschriebenen Größe der gesellschaftlichen Komplexität. Er führt an, dass ein Einzelner sie nur nutzen könne, „wenn sie ihm in schon reduzierter, vereinfachter, zurechtgemachter Form angeliefert wird. Er muss, mit anderen Worten, sich auf fremde Informationsverarbeitung stützen und verlassen können.“⁹ Diese Rolle kam in der klassischen Kommunikation den redaktionell organisierten Medien zu, die als Gatekeeper die Komplexität der gesellschaftlichen Wirklichkeit reduzierten. Gatekeeping als solches bezeichnet die Möglichkeit, ein von einem Sender aufgeworfenes Thema der Political Agenda im Rahmen des Agenda Settings auf die Media Agenda zu nehmen

und damit im öffentlichen Diskurs der Public Agenda zu diskutieren oder es zu verschweigen.¹⁰ Das klassische Mediensystem fungierte in der Prä-Internet-Ära als Filter, der relevante von irrelevanten Informationen unterschied und dadurch Themen für den öffentlichen Diskurs selektierte. Luhmann wies darauf hin, dass der Einzelne trotz Misstrauen gegenüber der Institution Zeitung auf den Wahrheitsgehalt der im Produkt enthaltenen Nachrichten vertraue, weil es „in einer hochkomplexen Umwelt nicht mehr durchgängig persönliches Vertrauen sein [kann], obwohl auch diese Form zum Beispiel in Gestalt des befreundeten Hausarztes noch existiert.“¹¹

Aus Sicht des politischen Akteurs lag im Shannon-Weaver-Modell eine Störung vor, wenn seine Botschaft durch die Selektion der Medien nicht den Empfänger erreichte. Dabei kann kritisch diskutiert werden, ob Medien jemals dieses Idealbild eines Gatekeepers ohne politischen Gestaltungswillen erfüllten. Page skizzierte 1996 detailliert, dass Medien selbst als politischer Akteur handeln, obwohl die meisten Kommunikationswissenschaftler die politische Einflussnahme der Medien seit jeher verneinten.¹² Einigkeit dürfte hingegen darüber herrschen, dass der öffentliche Diskurs schon immer dadurch beeinflusst wurde, welche politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Akteure in der Berichterstattung zu Wort kamen und welche Informationen sie über die Medien aussenden konnten.

Influencer: Neue Gatekeeper in sozialen Netzwerken?

Um die „neuen Gatekeeper“ in sozialen Medien zu erörtern, ist die vorangegangene, grundlegende Betrachtung der Akteursrolle „klassischer Gatekeeper“ im öffentlichen Diskurs essenziell. Durch Intermediäre wie Facebook, Instagram, Twitter und YouTube haben die Redaktionen ihre Rolle als alleiniger Gatekeeper verloren. Während Luhmann noch schlussfolgert, dass in der hochkomplexen Welt das Vertrauen nicht mehr vornehmlich im Persönlichen liegen kann,¹³ deutet sich insbesondere in der jüngeren Bevölkerung an, dass der Wert der Informationsvermittlung durch das persönliche Umfeld den subjektiv empfundenen Wert trotz einer Steigerung der Informationsvielfalt behält, während der den klassischen Medien zugeschriebene Wert sinkt.¹⁴ Hinzu kommt, dass das Vertrauen in Medien insgesamt sinkt: 25 Prozent der Deutschen gaben im Jahr 2018 an, dass sie deutschen Medien eher nicht oder gar nicht vertrauen; 32 Prozent der Befragten notierten, dass ihr Vertrauen in die deutschen Medien in den vergangenen zwei Jahren weniger geworden ist.¹⁵ Soziale Netzwerke bieten als Intermediäre die Möglichkeit, dieses fehlende Vertrauen in die klassischen Gatekeeper auszugleichen, da in Anknüpfung an das Shannon-Weaver-Modell¹⁶ jeder Akteur seine Botschaft direkt senden kann, ohne dass sie einer redaktionellen Auswahl und Einordnung unterzogen wird. Dies bedeutet, dass politisch legitimierte

Das Vertrauen in die Medien sinkt.

Akteure direkter kommunizieren können; es bedeutet aber gleichzeitig, dass jeder zum politischen Akteur werden kann – unabhängig seines Status. Die Komplexität des Diskurses nimmt daher durch soziale Netzwerke zu, weil die gewohnte Reduzierung ihrer selbst durch die Medien als Gesamtheit und das Handeln der individuellen Medienakteure in Person der Journalisten ausbleibt.

**Meinungsführer selektieren
Botschaften und
beeinflussen so die
Empfänger.**

Dies wirft die Frage auf, wer die „neuen Gatekeeper“ sind. Die stark schematische Vorstellung der direkten Informationsvermittlung durch Medien, aus der sich direkt die Meinung der Bevölkerung bildet, und ihrer damit einhergehenden Stilisierung als alleinige Gatekeeper ist aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht seit über 80 Jahren kritisch zu betrachten: Lazarsfeld, Berelson und Gaudet führten im Jahr 1944 in „The People’s Choice. How the Voter Makes Up his Mind in a Presidential Campaign“ das Two-Step-Flow-Modell in die Diskussion ein.¹⁷ Anhand ihrer Analyse von Umfragedaten der US-amerikanischen Präsidentenwahlen im Jahr 1940 erkannten sie, dass Informationen nicht direkt, sondern in einem zweistufigen Prozess verbreitet werden: Die in den Massenmedien gesendeten Botschaften der politischen Akteure werden erst von der Ebene der Meinungsführer aufgegriffen und anschließend an die Empfänger, die der allgemeinen Öffentlichkeit zuzuordnen sind, vermittelt, wobei die Meinungsführer im persönlichen Umfeld des Empfängers verortet sind. Die Meinungsführer nehmen dabei eine selektierende und damit die Komplexität reduzierende Funktion ein, wobei sie die Empfänger beeinflussen. Dies führt zu einem teils unterschiedlichen Verständnis der Botschaften in von verschiedenen Meinungsführern beeinflussten Gruppen und betont somit den Einfluss der persönlichen Kommunikation und der sozialökonomischen Gegebenheiten der Gruppe.¹⁸

Bennet und Manheim stellten das Two-Step-Flow-Modell aufgrund starker Änderungen in Gesellschaft, Kommunikationstechnologien und individuellen Kommunikationsgewohnheiten infrage und postulierten im Jahr 2006 ein One-Step-Flow-Modell: Die Massen seien in soziale Zellen fragmentiert, die nur schwer in großer Anzahl zu erreichen seien. Sie stellten deshalb die direkte Kommunikation unter Zuhilfenahme hochdifferenzierter Daten zur zielgruppengenauen und individuellen Ansprache von großen Bevölkerungsgruppen in den Fokus ihrer Betrachtungen.¹⁹ Im Jahr 2015 wies Choi allerdings anhand einer Netzwerkanalyse und statistischer Methoden bei der Untersuchung zweier politischer Diskussionsgruppen auf Twitter nach, dass das Two-Step-Flow-Modell auch in einem öffentlichen sozialen Netzwerk auf die Kommunikation anwendbar ist.²⁰ Kritisch muss hierbei angemerkt werden, dass die Stichprobengröße zu gering ist, um allgemeingültige Ableitungen treffen zu können, was weitere empirische Forschung gebietet. Konkret könnte Chois Befund bedeuten, dass das postulierte One-Step-Flow-Modell lediglich der Ansprache von Multiplikatoren dienen kann, der

Sender der Botschaften also selbst und ohne die Abhängigkeit von Gatekeepern in Form der Massenmedien agieren kann. Die zwischenmenschliche Kommunikation allerdings, der virale Effekt der organischen Verbreitung von Informationen, bleibt in sozialen Netzwerken erhalten: Die vom Sender im digitalen Raum angesprochenen Multiplikatoren agieren weiterhin als Meinungsführer – in ihrem digitalen und analogen Umfeld.

Die schon seit den 1940er-Jahren bekannte Gruppe der Meinungsführer wird heute im digitalen Marketing innerhalb sozialer Netzwerke oftmals als Influencer bezeichnet, dabei jedoch nicht als Meinungsführer, sondern zu meist als Gatekeeper eingeordnet. Dabei sind sie diejenigen Personen, die durch eine von ihnen selbst gesendete Information mögliche Kunden bezüglich deren Meinungsbildung und somit letztlich deren Kaufentscheidung beeinflussen.²¹ Will Bürgerkommunikation Meinungsführer digital erreichen und als Influencer gewinnen, muss statt einer Kaufentscheidung die Steigerung von Akzeptanz als Ziel verfolgt werden. Fehlende Akzeptanz der Bürger kann etwa bei Infrastrukturvorhaben zu Protesten, zeitlichen Verzögerungen, bis hin zur Gefährdung des Fortbestands von kleinen und mittleren Unternehmen führen.²²

Sauer u. a. teilen in ihrer Inakzeptanz-Akzeptanz-Skala die Personen in acht Stufen anhand ihrer Einstellungs- und Handlungskomponenten ein. Diese reichen von aktiver Gegnerschaft und Ablehnung über Zwiespalt, Gleichgültigkeit, Duldung und konditionaler Akzeptanz bis zu Zustimmung und Engagement.²³ Ersichtlich wird hierbei, dass Kommunikation nicht geeignet ist, eine vollständige Zustimmung aller Bürger zu erreichen. Solche, die eine Haltung aktiver Gegnerschaft oder Ablehnung einnehmen, werden durch rein kommunikative Maßnahmen nur schwer überzeugt, ihren Standpunkt zu ändern, weil ihre Meinung bereits gefestigt ist.²⁴ Menschen, die einem Thema jedoch zwiespältig, gleichgültig oder duldend gegenüberstehen, können durch zielgerichtete Kommunikation dem Two-Step-Modell folgend über Influencer von der Sinnhaftigkeit eines Vorhabens überzeugt werden.

Kommunikation ist nicht dazu geeignet, eine vollständige Zustimmung aller Bürger zu erreichen.

Bis heute ist allerdings noch kein wissenschaftlicher Konsens erzielt, worauf diese Meinungsführerschaft basiert. Schenk führt als Merkmal eine besondere Fähigkeit zur Diskussion an, durch die es möglich wird, weitere Personen der sozialen Gruppe zu beeinflussen, womit eine Meinungsführerschaft eingenommen wird.²⁵ Diese Feststellung mag banal klingen, sie ist für jede Form der Influencerkommunikation und damit auch digitaler Bürgerkommunikation jedoch zentral: Wenn Meinungsführerschaft durch Diskussionsfähigkeit entsteht, benötigt erfolgreiche Bürgerkommunikation mehr als eine große Reichweite. Genau diese ist jedoch die in der Marketingpraxis bis heute meist einzige Kenngröße, um den Erfolg oder Misserfolg von Influencerkommunikation zu messen. Eine rein quantitative Analyse kann aller-

dings nicht den Erfolg messen, wenn dieser nicht ausschließlich in der bloßen Übertragung der Information besteht, sondern vielmehr im Verständnis durch den Einzelnen, das Akzeptanz in der Gruppe befördert.

Ausblick

Das Feld der Influencer-kommunikation ist empirisch bisher nicht ausreichend untersucht.

Die durch das Internet und speziell durch die sozialen Netzwerke veränderten Gegebenheiten im menschlichen Kommunikationsverhalten sind erst in Grundzügen erforscht. Die Wissenschaft ist hierbei verstärkt gefordert: Die Kommunikation über Meinungsführer samt zielgerichteter Ansprache in sozialen Netzwerken ist in der kommunikativen Praxis bereits etabliert, wenn auch in Teilen unstrukturiert. Theoretisch und empirisch allerdings ist das Feld der Influencerkommunikation bisher nicht ausreichend untersucht. Mittels Algorithmen können Meinungsführer in sozialen Netzwerken identifiziert werden, wobei die Informatik in diesem Gebiet noch nach Optimierung strebt.²⁶

Erfolgreiche Bürgerkommunikation muss zur erfolgreichen Übermittlung zielgruppengerechter Informationen aber gleichzeitig diejenigen Meinungsführer identifizieren können, deren Einflusswahrscheinlichkeit zum jeweiligen Thema sowie deren individuelle Akzeptanz für die zu kommunizierende Botschaft möglichst hoch sind und deren Follower gleichzeitig dem mittleren Bereich der Inakzeptanz-Akzeptanz-Skala zugeordnet werden können. Für beide Punkte existieren bisher jedoch kaum zufriedenstellende Messgrößen. Die Wirkung von Influencern ist bisher größtenteils anhand von Hypothesen beschrieben worden, die sich aus dem Two-Step-Flow-Modell ableiten. Empirische Befunde, insbesondere zu politischer Kommunikation mittels Influencern existieren jedoch kaum, zudem steht eine empirische Beschreibung der sozialen Beziehungen zwischen politischem Meinungsführer (Influencer) und Empfänger (Follower) im Digitalen noch aus.

Aus diesem Grund widmet sich die Hochschule Mittweida in zwei ihrer vier von der Hochschulrektorenkonferenz anerkannten Forschungsprofile auch dem Thema der Bürgerkommunikation. Dies sind die „Angewandte Informatik“ im Bereich Big Data, Blockchain, IT-Sicherheit und digitaler Forensik sowie „Digitalisierung in Wirtschaft und Gesellschaft“. Hier in den Themen der Akzeptanzforschung zu Infrastrukturvorhaben sowie der crossmedialen Bürgerkommunikation und -beteiligung.²⁷

PROF. DR. LUDWIG HILMER

Rector der Hochschule Mittweida

ALEXANDER MAACK

Content Manager Hochschule Mittweida

Anmerkungen

- ¹ Shannon, Claude E.: A Mathematical Theory of Communication, in: The Bell System Technical Journal 27/1948, S. 379-423 u. S. 623-656.
- ² Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt a. M. 1981.
- ³ Ebd., S. 439.
- ⁴ Frees, Beate / Koch, Wolfgang: Zuwachs bei medialer Internetnutzung und Kommunikation, ARD/ZDF-Onlinestudie 2018, in: Media Perspektiven 9/2018, S. 398-413.
- ⁵ Siehe Tabelle 1.
- ⁶ Eigene Darstellung nach PricewaterhouseCoopers: Vertrauen in Medien, <https://www.pwc.de/de/technologie-medien-und-telekommunikation/pwc-studie-vertrauen-in-medien-2018.pdf>, S. 6, Stand: 22.4.2019. Befragt wurden 169 Personen in der Altersgruppe 18 bis 29, 149 Personen zwischen 30 und 39 Jahren, 161 Teilnehmer zwischen 40 und 49 Jahren, 191 Personen in der Altersgruppe 50 bis 59 sowie 330 über 60-Jährige.
- ⁷ Luhmann, Niklas: Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Konstanz, 5. Aufl., 2014, S. 66.
- ⁸ Schmidt, Nico / Schumann, Harald / Simantke, Elisa: Wie gefährlich ist rechte Desinformation im Netz?, <https://www.tagesspiegel.de/politik/migrationspakt-europawahl-wie-gefaehrlich-ist-rechte-desinformation-im-netz/24218478.html>, Stand: 22.4.2019.
- ⁹ Luhmann: Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, S. 66.
- ¹⁰ Bonfadelli, Heinz / Friemel, Thomas N.: Medienwirkungsforschung I. Grundlagen und theoretische Perspektiven, Konstanz, 5. überarb. Aufl., 2015, S. 181-195.
- ¹¹ Luhmann: Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, S. 67.
- ¹² Page, Benjamin I.: The Mass Media as Political Actors, in: Political Science & Politics 1/1996, S. 20-24.
- ¹³ Luhmann: Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, S. 67.
- ¹⁴ Siehe Tabelle 1.
- ¹⁵ Vertrauen in Medien, <https://www.pwc.de/de/technologie-medien-und-telekommunikation/pwc-studie-vertrauen-in-medien-2018.pdf>, S. 9 ff, Stand: 22.4.2019.
- ¹⁶ Röhner, Jessica / Schütz, Astrid: Psychologie der Kommunikation. Basiswissen Psychologie, Wiesbaden, 2. Aufl., 2015, S. 21 f.
- ¹⁷ Lazarsfeld, Paul F. / Berelson, Bernard / Gaudet, Hazel: The People's Choice. How the Voter Makes Up his Mind in a Presidential Campaign, New York 1944.
- ¹⁸ Ebd.

- ¹⁹ Bennett, W. Lance / Manheim, Jarol B.: The one-step flow of communication, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 1/2006, S. 213-232.
- ²⁰ Choi, Sujin: The two-step flow of communication in Twitter-based public forums, in: Social Science Computer Review 6/2015, S. 696-711.
- ²¹ More, Jyoti Sunil / Lingam, Chelapa: A SI model for social media influencer maximization, in: Applied Computing and Informatics, 2017, <https://doi.org/10.1016/j.aci.2017.11.001>, Stand: 22.4.2019.
- ²² Walter, Stefanie: Softwaregestützte Akzeptanzgenerierung für Infrastrukturprojekte, in: Scientific Reports: Digitalisierung in Industrie und Gesellschaft – Arbeiten und Leben im Umfeld der 4. Industriellen Revolution, Mittweida 2018, S. 218-221.
- ²³ Sauer, Alexandra / Luz, Frieder / Suda, Michael / Weiland, Ulrike: Steigerung der Akzeptanz von FFH-Gebieten, Bonn-Bad Godesberg 2005, S. I-2 f.
- ²⁴ Walter, Stefanie: Softwaregestützte Akzeptanzgenerierung für Infrastrukturprojekte, Vortrag im Rahmen der 25. IWK Mittweida, 24.10.2018.
- ²⁵ Schenk, Michael: Soziale Netzwerke und Massenmedien. Untersuchungen zum Einfluß der persönlichen Kommunikation, Tübingen 1995, S. 6.
- ²⁶ More / Lingam: A SI model for social media influencer maximization.
- ²⁷ Hochschule Mittweida: Forschung, <https://www.forschung.hs-mittweida.de/>, Stand: 22.4.2019.

/// Open Data ermöglichen öffentlich zugängliche Verwaltungsdaten

Transparentes Regierungshandeln

Wie viel Offenheit braucht, wie viel verträgt eine bürgerfreundliche Verwaltung? Von klassischen Auskunftsansprüchen über die Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern bis hin zu Open Data wurde der Zugang der Bürger zu Verwaltungsinformationen über Jahrzehnte nur zaghafte ermöglicht und erweitert. Noch heute schwankt die Verwaltung zwischen Obrigkeit und Dienstleister. Warum eigentlich?

Offenheit der Verwaltung als Fortschritt

Eine der großen Errungenschaften der Digitalisierung ist, neben Vernetzung und automatisierten Geschäftsprozessen, die Schaffung von Transparenz und Partizipation. Dies betrifft auch und in erster Linie die öffentliche Verwaltung, für die die Möglichkeiten digitaler Informationsverarbeitung und -bereitstellung zugleich einen Paradigmenwechsel bedeuten: weg von einem Obrigkeitsdenken mit dem Bürger als Bitt- und Antragsteller hin zu einem Dienstleistungsdenken mit Webservice. Die damit einhergehende allgemeine Öffnung und Zugänglichkeit der Verwaltung (Open Government) lässt sich auf die Ebene konkreter Verwaltungsdaten herunterbrechen: Alle Informationen, die die Verwaltung – finanziert aus Steuergeldern – erlangt bzw. generiert, sollen im Regelfall ohne bürokratischen Aufwand jedem Interessierten unmittelbar zur Verfügung gestellt werden (Open Data). Je nach Art und Güte des Datenbestandes können diese Informationen von Bürgern, aber auch Unternehmen, unmittelbar oder nach weiterer Aufbereitung (weiter-)verwendet werden. Eine etwaige „Veredelung“ solcher Daten durch Strukturierung, Kontextualisierung oder Ähnliches mehr kann zu Wertschöpfung und neuen Geschäftsmodellen führen, mag aber auch „nur“ das Wissen über Verwaltungsvorgänge mehren und die Akzeptanz in der Gesellschaft stärken.

Dank Digitalisierung wurden öffentliche Ämter zu modernen Dienstleistern.

Open Government und Open Data haben ein großes Potenzial für Innovationen, Teilhabe und Akzeptanzstiftung. Dieser Weg, den die Open-Data-Charta der G8 vorgezeichnet hat, wird nach längerem politischen Ringen nun auch in Deutschland beschritten. Seit Ende 2016 beteiligt sich Deutschland an der Open Government Partnership. Innerhalb dieser Partnerschaft entwickeln die Mitgliedstaaten Aktionspläne und evaluieren diese regelmäßig. Ziel der 2011 gegründeten Initiative ist die stärkere Zusammenarbeit des Staates mit der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft auf der Basis offener Daten. Dabei verfolgt Open Government das langfristige Ziel, „die Arbeit von Politik, Regierung, Verwaltung und Justiz (d. h. des öffentlichen Sektors insgesamt) offener, transparenter, partizipativer und kooperativer zu gestalten“.

Allgemein zugängliche Informationen bergen zudem ein großes Potenzial für unternehmerische Entfaltung. Vor allem die Interessen der Wirtschaft an Open (Government) Data sind enorm, da die Informationen des öffentlichen Sektors von einer besonderen Qualität gekennzeichnet sind.

Weiterhin stärkt Open (Government) Data die Vernetzung der Akteure. Junge Startups und engagierte Entwickler weisen andere Interessen und eine andere Arbeitskultur auf als die öffentliche Verwaltung. Ein regelmäßiger Austausch soll dazu beitragen, sich gegenseitig näher kennenzulernen und die Bedürfnisse und Einschränkungen des anderen zu verstehen. Eine wichtige Funktion erfüllen dabei Veranstaltungen wie Hackathons, Meetups oder die regelmäßigen Entwicklertreffen in den „OK Labs“ der Open Knowledge Foundation. Derartige Interaktionen zwischen Anbietern und Nutzern sollen in Zukunft verstetigt, vielleicht aber auch institutionalisiert werden.

Open Government Data in der Praxis

Verwaltungsdaten sollen für die Privatwirtschaft geöffnet werden.

Staat und Wirtschaft befinden sich zurzeit in der Übergangsphase von der Papierakte hin zu elektronischen Wissensmanagement-Systemen. Dadurch werden nicht nur die Bedingungen für die öffentliche Verwaltung verbessert, sondern auch neue Chancen für die Gesellschaft eröffnet. Ein elementares Ziel ist die Öffnung von Verwaltungsdaten für die Privatwirtschaft.

So ergeben sich nützliche Anwendungen, basierend auf den Open (Government) Data Beständen der Verkehrsdaten und der Geodaten. Diese können unter anderem für Smartphone-Apps und dabei konkret für Landkarten oder Verkehrsinformationen genutzt werden. In den „Leitlinien für empfohlene Standardlizenzen, Datensätze und Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten“, die die Europäische Kommission veröffentlicht hat, werden neben diesen beiden Datenkategorien auch Daten zu Erdbeobachtung und

Umwelt, Statistik und Unternehmen nachgefragt. Als konkrete Datenbestände kommen beispielsweise Materialien in Form von Studien, Kalkulationen oder Statistiken, medizinische Forschungsergebnisse, festgestellte Verstöße gegen Lebensmittelvorschriften oder Verkehrs- und Wetterinformationen in Betracht. Des Weiteren könnten Luftaufnahmen, digitale Höhenmodelle, Daten aus dem Grundbuch, aus dem Unternehmensregister, Daten zu Eigentumsverhältnissen, Verkehrswegen und Verwaltungsgrenzen und Daten zu Gebäuden und Gewässern zur Verfügung gestellt werden. Ein weiterer Anwendungsbereich wäre die Bereitstellung von Rechtsinformationen wie beispielsweise Normen und Gerichtsurteile.

Es existieren bereits einige Open Data Portale, die verschiedenste Daten für die Nutzer zur Verfügung stellen: Hierzu zählen unter anderem Open Data Portale der Kommunen wie jenes der Stadt München. Auf Landesebene ist das Open Data Portal des Freistaats Bayern zu nennen, das zusätzlich einen Leitfaden bereitstellt, in dem die wichtigsten Funktionen erklärt und Hinweise zur Nutzung gegeben werden. Auf dem Portal kann in verschiedenen Kategorien nach Daten gesucht werden. Es unterscheidet bei der Suche nach der Einteilung Daten, Dokumente und Anwendungen. Daneben bietet das Portal auch eine Suche nach Schlüsselwörtern an.

Auf Bundesebene gibt es das Datenportal für Deutschland (GovData), das vor allem durch die Änderungen des Informationsweiterverwendungsgesetzes (IWG) gestärkt werden sollte. Auch auf diesem Portal kann in verschiedenen Kategorien gezielt nach Daten, Dokumenten und Apps gesucht werden. Durch § 12a Abs. 5 Satz 2 EGovG, der jedoch nur auf Bundesebene gilt, wurde das Portal GovData zudem zum zentralen Datenportal erklärt.

Die Stadt München oder der Freistaat Bayern beispielsweise bieten bereits Open Data Portale an.

Open Government als Teil des demokratischen Rechtsstaats

Die Forderung nach einer Öffnung der Verwaltung oder zumindest ihrer Datenbestände für den Bürger ist älter als das Internet, hat aber durch dieses an Kraft und Realisierungschancen gewonnen. So sind es heute nicht nur die Piratenpartei oder die sog. Netzgemeinde, die sich für eine offene Verwaltung oder gar den „gläsernen Staat“ stark machen. Das Versprechen nach mehr Transparenz und Informationsfreiheit gehört auch bei den etablierten Parteien zum „guten Ton“, ist Bestandteil der Parteiprogramme und politischen Konzepte von Regierung und Opposition. Transparenz und Offenheit (oft synonym, zuweilen auch differenzierend in der Verwendung) sind als politische Forderungen durchweg positiv konnotiert und haben bereits jetzt eine bestätigende normative Verankerung. Weitaus weniger diskutiert werden die Grenzen solcher Offenheit im demokratischen Rechtsstaat.

Dass der Staat unter den Bedingungen des Grundgesetzes „offen“ sein soll und auch offen ist, ist nicht zuletzt eine Folge des Demokratieprinzips und dessen Umsetzung in einer „gelebten Demokratie“. Hieraus lässt sich Transparenz auch als Verfassungsprinzip herleiten. Volkssouveränität kann es in einer repräsentativen Demokratie nur geben, wenn sich Staat und Verwaltung offen zeigen und der Bürger weiß, welche Entscheidungen aus welchem Grunde ergehen. Deshalb sind Gerichtsverhandlungen in der Regel öffentlich, haben die Bürger Zugang zu den Sitzungen der Vertretungsorgane und gibt es zahlreiche Vorschriften zu Auskunftsansprüchen der Betroffenen von Verwaltungsverfahren oder Publizitätsregeln im Hinblick auf Gerichts-, Verwaltungs- und parlamentarische Entscheidungen.

**Die Gründe für eine
Einsichtnahme von Daten
braucht der Bürger
nicht mehr darlegen.**

Die einfachgesetzlichen Ausprägungen dieses Transparenzprinzips gehen aber noch weiter, indem etwa die Darlegungslast beim Zugang der Bürger zu Verwaltungsinformationen umgekehrt wird. So muss dieser z. B. beim Umweltinformationsgesetz oder Informationsfreiheitsgesetz nicht darlegen, warum er bestimmte Daten einsehen möchte. Vielmehr muss die Verwaltung erklären, warum die Information im Einzelfall vorenthalten wird. Auch wenn diese Gesetze nicht das gesamte Verwaltungshandeln in Deutschland erfassen, zeigen sie doch die Tendenz, Staats- und Verwaltungshandeln offen zu gestalten. § 12a EGovG, das sog. „Open Data Gesetz“, bringt solches informationelles Verwaltungshandeln auf eine neue Stufe: Das Prinzip „Abruf statt Antrag“ zeigt deutlich die Rolle der Verwaltung als Dienstleister für den souveränen Bürger.

Open Data als erfüllbare Selbstverständlichkeit

Open Data, so wie dies in aktuellen politischen Konzepten verstanden wird, klingt zunächst nach einer Selbstverständlichkeit. Staat und Verwaltung mögen alle Daten, die im Allgemeininteresse erhoben und verarbeitet werden, eben dieser Allgemeinheit zur Verfügung stellen. Dies solle in bestimmten maschinenlesbaren Formaten geschehen, die eine Weiterverwendung dieser Daten ermöglichen soll. So kann es auch zu einer Veredelung der (Roh-)Daten in der Weise kommen, dass nützliche Anwendungen mit Mehrwert für die Bürger entstehen. Vor diesem Hintergrund ist Open Data auch ein Innovationstreiber, wie man am Wettbewerb „Apps für Deutschland“ sehen kann.

Dass dieses Verständnis von Open Data wiederum eigene Grenzen kennt, nämlich den Ausschluss des Zugriffs auf personenbezogene Daten, Staats- oder Geschäftsgeheimnisse, unterstreicht die Selbstverständlichkeit. Genau genommen geht es darum, künftige Geschäftsprozesse der elektronischen

Verwaltung gezielt auf die Transparenzerfordernisse hin zu modellieren. Früheren Einwänden wird so vorgebeugt: Die wünschenswerte Weitergabe vieler Daten kann nicht mehr mit dem Argument abgelehnt werden, die Bereinigung dieser Informationen um geschützte Anteile sei unverhältnismäßig aufwändig. Bei passender Modellierung ist eine solche Trennung von offenen und nichtoffenen Daten quasi bereits „eingebaut“. Auch fällt nun etwa das Kapazitätsargument weg, wonach die Verwaltung überfordert sei, wenn Tausende Bürger Auskunft verlangen würden. Die Information erfolgt nämlich nicht mehr in der Behörde, sondern per Remote-Zugriff auf die Verwaltungsserver. Diese stehen rund um die Uhr zur Verfügung.

Grenzen der Offenheit

So positiv das Thema Open Data damit besetzt ist, kann es aber nicht grenzenlos gewährleistet werden. Manche Risiken, die mit einer Freigabe von Verwaltungsinformationen verbunden sein können, sind erst auf den zweiten Blick erkennbar.

Schutz vor missbräuchlicher Profilbildung

So wird etwa davor gewarnt, dass selbst „entpersonalisierte“ und damit anonyme Daten Rechte der Bürger gefährden können. Als Beispiel werden Geodaten genannt, die zunächst sehr nützlich sein können, etwa bei der Feststellung der Hochwassergefährdung in bestimmten Regionen. Doch könnten solche Daten auch zur Geo-Referenzierung genutzt werden, indem zum Beispiel Grundbücher, Durchschnittseinkommen und andere Informationen kombiniert würden, was nachteilige Folgen (etwa bei der Beurteilung der Bonität) für betroffene Bürger haben kann. Dies spricht für sich noch nicht gegen die Aufbereitung bestimmter Geodaten in einem „Open Data Konzept“. Jedoch muss vor der Freigabe bestimmter Daten sichergestellt werden, dass diese nicht in einem anderen Kontext, insbesondere zur Profilbildung, missbraucht werden können.

Selbst bei „entpersonalisierten“ Daten ist Vorsicht vor Datenmissbrauch angebracht.

Schutz vor kontraproduktiver Entscheidungshemmung

Transparenz hat ohne Zweifel auch eine disziplinierende Nebenwirkung. Was offen geschieht, ist sichtbar, damit kontrollierbar und steuerbar. Eine Verwaltung, die so vor den kritischen Augen der Öffentlichkeit agiert, kann an Qualität und Produktivität gewinnen. Es entstehen aber auch schädliche Nebenwirkungen. Am Beispiel von Open Government: So kann etwa bei der

Live-Übertragung von Stadtratssitzungen im Internet die Scheu zur Wortmeldung verstärkt werden, die Beteiligten gehen einem fruchtbaren offenen Schlagabtausch lieber aus dem Weg oder die Transparenz der Sitzung wird durch Absprachen im Vorfeld konterkariert. Ein solches Verhalten mag man kritisieren. Es ist aber realistisch, menschlich und kaum zu verhindern. Und es ist in einem gewissen Umfang sogar geschützt, nämlich als Bestandteil des Schutzes der Unbefangenheit, Unabhängigkeit und Neutralität der behördlichen Entscheidungsfindung. Daraus wird wiederum ein Überlegungs-, Entwurfs- und Vorbereitungsspielraum hergeleitet, der eine Offenheit „zur Unzeit“ beschränkt. In ähnlicher Weise räumt auch das Bundesverfassungsgericht der Bundesregierung einen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ ein, nach dem ihr ein „nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“ zusteht. Auch dies setzt dem Gedanken von Open Data Grenzen. Bei der Bereitstellung von Verwaltungsinformationen ist zu analysieren, inwieweit offene Information und Kommunikation Transparenz tatsächlich herstellt oder nicht am Ende verhindert.

Schutz vor indirekter persönlicher Leistungskontrolle

Informationen des Staates dürfen keine Informationen über dessen Angestellte beinhalten.

Soweit die Transparenzdiskussion mit der Forderung nach dem „gläsernen Staat“ an Stelle eines „gläsernen Bürgers“ geführt wird, wird das Dilemma sichtbar, dass Informationen „des Staates“ nicht immer streng getrennt werden können von Informationen über dessen Bedienstete. Diese mögen formal als Funktionsträger gesehen werden, deren Handeln dem Staat zugerechnet wird. Sie haben aber auch den Status als natürliche Personen mit einem geschützten Rechtskreis. Wenn nun im Rahmen umfassender Bereitstellung offener Daten Rückschlüsse auf das Arbeitsverhalten und die Arbeitsleistung dieser Personen ermöglicht werden, bekommen die sachlichen Daten doch wieder einen persönlichen Bezug. Zwar hat das Prinzip des Benchmarking der Verwaltung sogar Verfassungsrang erhalten (Art. 91d GG). Dies rechtfertigt aber keine unkontrollierte Analyse und Veröffentlichung von Leistungsdaten von Angehörigen des Öffentlichen Dienstes. Open Data ist also so zu gestalten, dass die berechtigten Interessen der Bediensteten gewahrt bleiben.

Fazit

Open Data ist wie dargestellt eine informationstechnologische Selbstverständlichkeit, beruht auf einer verfassungsrechtlichen Legitimation und trägt als Konzept eines freien Informationszugangs mit rechtskonformer Datenverarbeitung bestimmte Schranken (Datenschutz, Geheimnisschutz,

Sicherheit) in sich. Dabei sind aber auch schädliche Nebenwirkungen zu beachten, die sich aus den Umständen der Datenbereitstellung oder dem Kontext weiterer Datenverarbeitung ergeben können. Um solchermaßen einen Schutz vor übermäßiger Leistungskontrolle, Profilbildung oder Entscheidungshemmung zu gewährleisten, müssen entsprechende technische und organisatorische Vorkehrungen getroffen werden.

UNIV.-PROF. DR. DIRK HECKMANN

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht,
Universität Passau

Teil 2:

MITBESTIMMUNG UND BETEILIGUNG

/// 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.

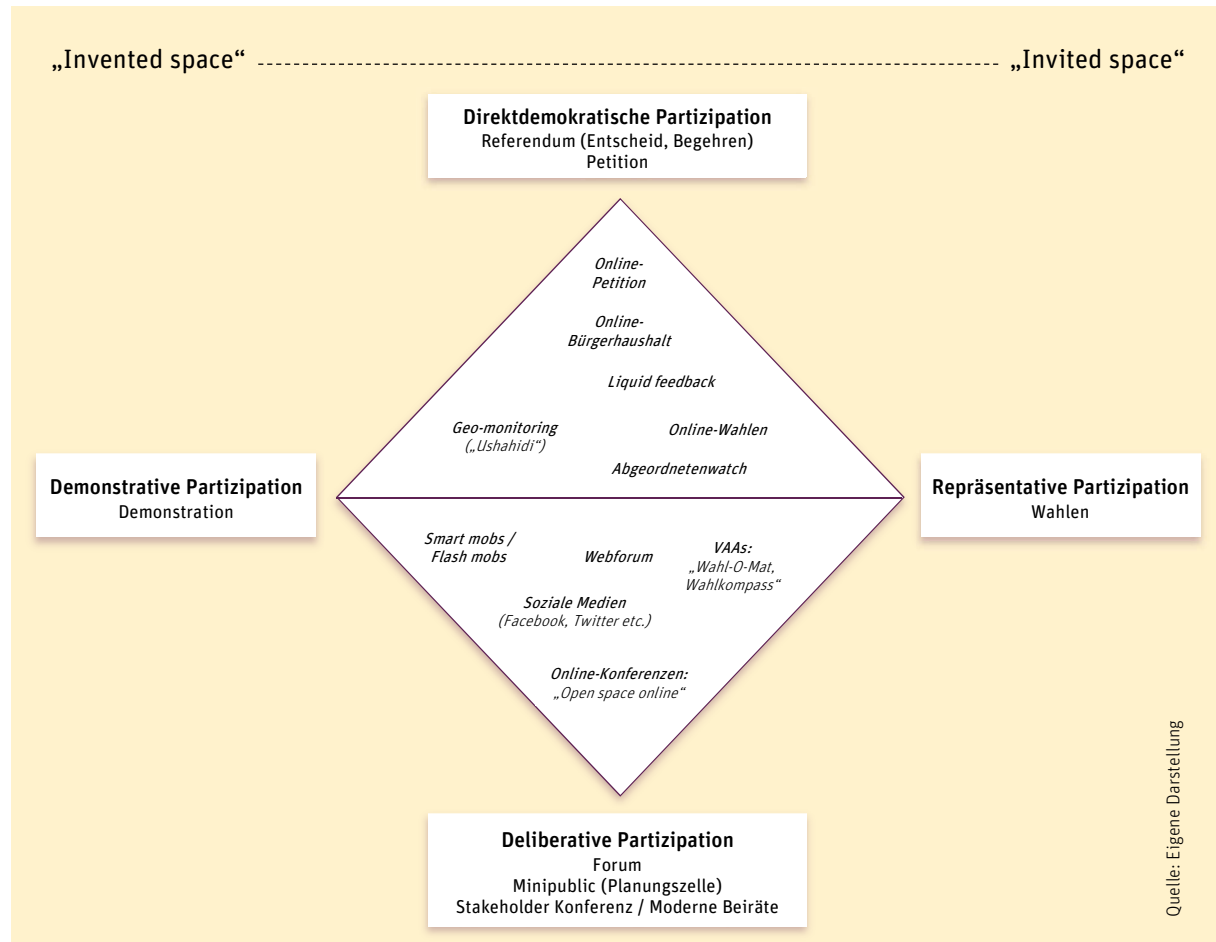
Seit 2015 schüren vor allem rechtspopulistische Parteien Ängste und Unsicherheiten lautstark im Netz und stellen demokratische Institutionen und Errungenschaften infrage. Auf der anderen Seite werden Forderungen nach demokratischen Innovationen und Reformen der Demokratien deutlich.¹ Zur Kanalisierung 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



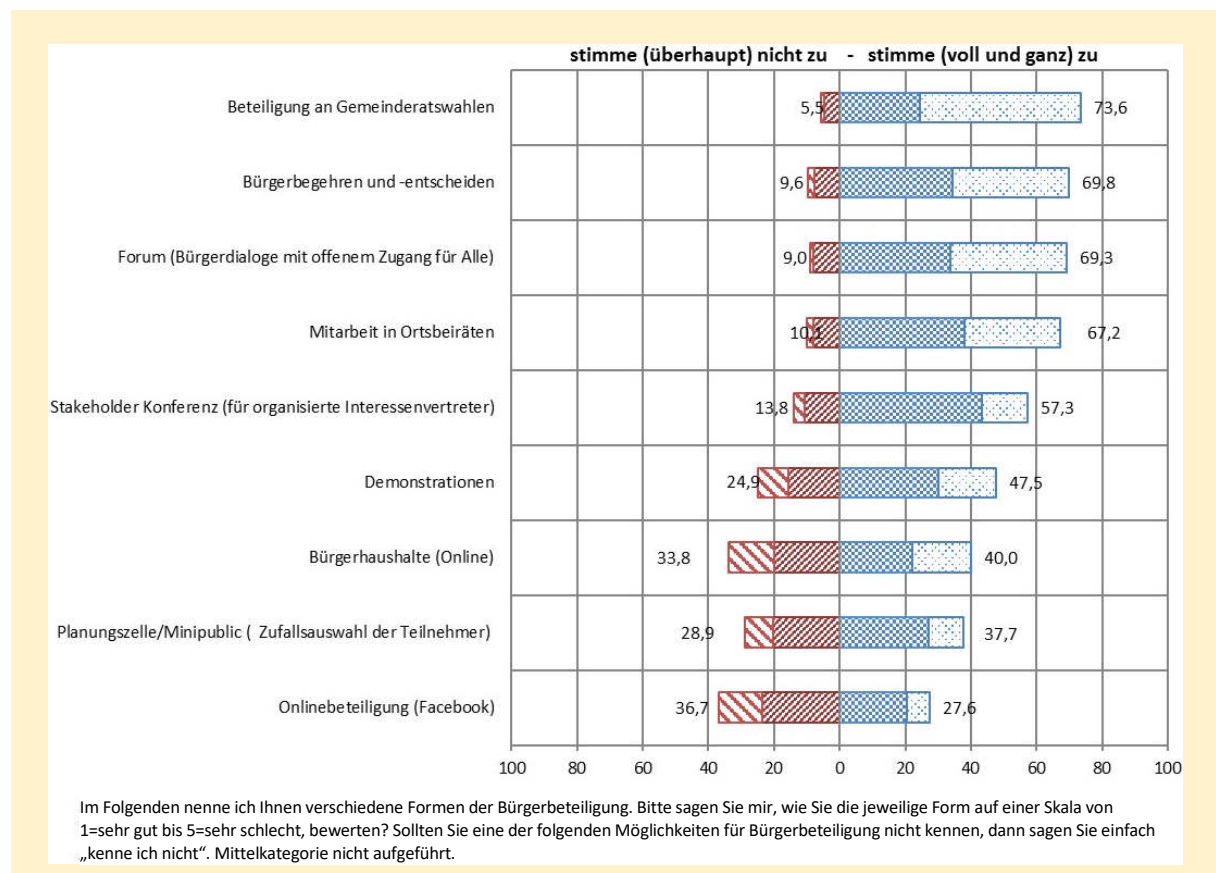
Der analoge Beteiligungsraum

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.

Digitale Beteiligungsinstrumente spielen für die Bürger eine immer größere Rolle.

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.

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 Unevenly 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, 20015, 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 Gouvernamentalität, 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 Staufer 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.

/// Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur schafft die Voraussetzungen

Moderne Kommunikation mit den Bürgern

Tue Gutes und twittere darüber. Das ist meine (provokante) These zur modernen Bürgerkommunikation. Wer heute als Person oder Behörde, die etwas mitzuteilen hat, nicht aktiv die Sozialen Medien nutzt, hat Bürgerkommunikation im 21. Jahrhundert nicht verstanden.

Damit wir uns nicht missverstehen: Die klassischen Kommunikationswege sind damit nicht überholt oder überflüssig. Allein im Jahr 2018 gingen bei uns im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) fast 30.000 Fragen und Anmerkungen per Telefon, Brief oder E-Mail ein. Jede einzelne dieser Fragen oder Anregungen ist uns wichtig und beantworten wir ausführlich. Aber: Die Bürgerkommunikation wandelt sich – und hat es schon immer getan. Früher gab es Aushänge am Schwarzen Brett, Briefe und Faxe. Heute gibt es eben auch Twitter, Facebook und Instagram. Allein mit den Social-Media-Kanälen des BMVI haben wir 3,4 Millionen Impressions in den ersten vier Monaten des Jahres erreicht.

Vor allem jüngere Menschen schreiben keine Mail, sondern kontaktieren uns auf Facebook

Insbesondere jüngere Menschen schreiben uns keine Briefe oder E-Mails mehr. Sie lesen auch nicht mehr in gedruckten Zeitungen über unsere Vorhaben. Sie sind online, immer und überall. Sie lesen unsere Veröffentlichungen und kontaktieren uns auf Facebook und Twitter – unmittelbar, sichtbar für alle anderen und mit der Erwartung, dass wir schnell reagieren. Wir haben deshalb ein Neuigkeitenzimmer eingerichtet. Hier arbeiten Pressesprecher, Online-, Video- und Social-Media-Redakteure eng zusammen. Sie können den Menschen draußen unsere Geschichten und Informationen auf allen Kanälen und in allen Formaten von Videos bis SharePics attraktiv aufbereiten. Wir sind schnell, zugänglich, transparent und vor allem interaktiv.

Junge Menschen erwarten schnelle Antworten.

„Tue Gutes und twittere darüber“ steht pars pro toto für Bürgerkommunikation. Sie endet nicht nach 280 Zeichen auf Twitter. Sie ist, wie die Autoren dieser Publikation formuliert haben, das Elixier unserer Demokratie. Es geht nicht allein darum, dem Bürger politische Entscheidungen mitzuteilen oder Fragen zu beantworten. Es geht darum, dass er sich informiert, Meinungen bildet, an Diskussionen teilnimmt und seinen eigenen politischen Willen formt – kurz: dass er Demokratie mitgestaltet.

Behördengänge müssen bequem, zeitsparend und serviceorientiert sein.

Und Bürgerkommunikation ist noch mehr. Es ist auch der Verwaltungsakt, der direkte Kontakt zu den Menschen, der das Funktionieren unseres Gemeinwesens gewährleistet. Jeder Amtsgang, jede Beantragung eines neuen Personalausweises, jede Ummeldung eines Wohnsitzes, jede Steuererklärung ist Bürgerkommunikation – und gleichzeitig ein Service der öffentlichen Verwaltung für die Menschen. Das heißt: Wir sind in der Pflicht, diese Behördengänge so komfortabel, zeitsparend und serviceorientiert wie möglich zu gestalten. Moderne Bürgerkommunikation erleichtert so das Leben der Menschen, schafft gleichwertige Lebensverhältnisse in der Stadt und auf dem Land und erhöht die Lebensqualität. Mit der Digitalisierung haben wir heute die große Chance, in diesen Punkten viel besser zu werden – Stichwort: digitale Verwaltung. Im besten Fall schafft sie einen analogen Behörden-gang sogar ab.

Dazu nur ein Beispiel aus dem Bereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur: die Zulassung von Autos. Bisher ist es doch in der Regel so: Ich fahre zur Zulassungsstelle, ziehe eine Nummer, warte, lege meine Unterlagen, die elektronische Versicherungsbestätigung und die Einzugsermächtigung für die Kfz-Steuer vor, nehme die Bescheinigung entgegen, bezahle den Verwaltungsvorgang, lasse mir draußen vor der Zulassungsstelle ein Nummernschild drucken, gehe wieder rein, werde mit Schild und Quittung wieder beim Sachbearbeiter vorstellt, lasse das Schild abstem-peln und kann endlich losfahren – mit arg strapazierten Nerven.

Wer nicht zur Zulassungsbehörde will, der muss es auch nicht mehr

Diese Zeiten nähern sich dem Ende. Es wird sehr viel besser, schneller und innovativer – mit einer zunehmend digitalisierten Kfz-Zulassung (iKfz). Wer nicht zur Zulassungsbehörde will, der muss es in Zukunft auch nicht mehr.

In einem ersten Schritt haben wir es ermöglicht, dass Bürger ihre Autos internetbasiert abmelden können. Das gilt seit 2015. In einem zweiten Schritt haben wir die internetbasierte Wiederzulassung von Fahrzeugen auf denselben Halter im selben Zulassungsbezirk ermöglicht. Das gilt seit 2017.

Und im dritten Schritt werden ab Oktober 2019 Erstzulassung, Halterwechsel und Adressänderung internetbasiert möglich. Dann funktioniert eine Kfz-Erstzulassung so: Internetportal der Zulassungsbehörde aufrufen, Personalausweis zur Identifizierung einscannen, elektronische Versicherungsbestätigung und weitere Daten eingeben, online bezahlen, Plakettenträger mit Stempelplakette und Hauptuntersuchungsplakette zuschicken lassen, Nummernschild besorgen, Plakettenträger aufkleben und losfahren.

Bei der Außerbetriebsetzung und dem Halterwechsel geht das Verfahren besonders schnell, weil wir ganz klar auf das Prinzip der automatisierten Antragsbearbeitung setzen. Da sitzt kein Mensch mehr, der den Antrag händisch bearbeitet, sondern der Computer prüft und entscheidet vollautomatisiert anhand bestimmter programmierter Kriterien. Bei Adressänderungen und Umschreibungen beispielsweise kann man also zu Hause am Computer sofort den Bescheid erhalten, ihn ausdrucken und losfahren.

iKfz ist ein Paradebeispiel digitaler Verwaltung und moderner Bürgerkommunikation. Und es ist ein Anwendungsfall des Online-Zugangsgesetzes, das 2017 in Kraft getreten ist. Die gesamte Bundesregierung hat sich dazu verpflichtet, dass Bund und Länder bis 2022 alle Verwaltungsleistungen in Deutschland über Verwaltungsportale auch digital anbieten und die Portale zu einem Portalverbund verknüpfen müssen.

Wir brauchen eine stabile und leistungsfähige digitale Infrastruktur

Die Voraussetzung dafür, dass wir die Potenziale der digitalen Verwaltung und transparenter Bürgerkommunikation in ganz Deutschland auch wirklich nutzen können, ist eine stabile und leistungsfähige digitale Infrastruktur. Das ist die Aufgabe meines Hauses. Daran arbeiten wir mit Leidenschaft, Kompetenz und Milliarden-Investitionen.

Seit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in den 1990er-Jahren ist der Auf- und Ausbau von Breitbandnetzen und Mobilfunkstationen vorrangige Aufgabe privater Unternehmen. Deshalb haben wir 2014 mit der Netzallianz Digitales Deutschland eine Plattform der innovations- und investitionswilligen Unternehmen ins Leben gerufen, die jedes Jahr mehr als acht Milliarden Euro ins Turbointernet investieren.

Innovationsbereite Unternehmen investieren mehrere Milliarden Euro ins Turbointernet.

Dennoch gibt es Regionen, die nicht ans schnelle Netz angeschlossen werden. Das ist dort der Fall, wo sich der Aufbau digitaler Infrastrukturen für private Unternehmen nicht rechnet. Wegen der grundlegenden Bedeutung digitaler Infrastrukturen für wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe

erwarten die Bürger aber zu Recht vom Staat, dass er dort unterstützt und den Ausbau ermöglicht. Wir haben daher die notwendigen Maßnahmen ergriffen, die zu einer flächendeckenden Abdeckung mit digitalen Infrastrukturen führen.

Wir wollen Glasfaser in jeder Region und jeder Gemeinde

**Ziel des vom BMVI
geförderten Breitband-
ausbaus ist eine
flächendeckende Versorgung
mit schnellem Internet.**

Wir haben dafür 2015 das Bundesförderprogramm für den Breitbandausbau gestartet – mit Erfolg. Trotz aller Klagen verzeichnet der Breitbandausbau in Deutschland eine hohe Dynamik: Seit Ende 2013 ist die Versorgung mit schnellem Internet (mindestens 50 Mbit/s) von knapp 60 auf fast 83 Prozent angestiegen (Stand: Mai 2019). Das ist eine gute Nachricht für die vielen Menschen und Unternehmen in den Regionen, die davon ganz konkret profitieren: ob durchs Video-Streamen oder durch E-Mail-Kontakt mit Kunden im In- und Ausland. Gleichzeitig gehört zur Wahrheit: Das reicht nicht! Im Koalitionsvertrag haben wir uns ein sehr ambitioniertes Ziel gesteckt: Wir wollen Deutschland bis zum Jahr 2025 flächendeckend mit schnellem Internet ausstatten. Wir wollen Glasfaser in jeder Region und jeder Gemeinde. Dem bislang bestehenden Förderprogramm haben wir deshalb einen Relaunch verpasst – mit drei großen Vorteilen: Wir fördern jetzt ausschließlich Glasfaser. Wir haben Kommunen, die im alten Verfahren auf Kupferkabel gesetzt hatten, die Möglichkeiten gegeben, ihre Projekte auf Glasfaser umzustellen. Und wir haben das Antragsverfahren entbürokratisiert und erstellen Förderbescheide in vorläufiger Höhe teilweise innerhalb eines Monats.

Insgesamt sind bereits 4,1 Milliarden Euro (Stand: Mai 2019) für den Breitbandausbau zugesagt. Allein mit den ersten fünf Förderaufrufen verlegen wir 320.000 Kilometer Glasfaser in Deutschland. Insgesamt schließen wir bislang mehr als 2,5 Millionen Haushalte und Unternehmen ans superschnelle Netz an. Dabei greift eine enge Verzahnung mit den Förderprogrammen der Bundesländer, so dass in der Kombination bis zu 90 Prozent der Kosten eines Breitbandprojektes unserer Landkreise und Kommunen übernommen werden können, bei finanzschwachen Kommunen sogar bis zu 100 Prozent.

In einem weiteren Schritt haben wir im November 2018 die Sonderaufrufe für Gewerbe- und Industriegebiete, Häfen, Krankenhäuser und Schulen gestartet. Wer dazu gehört und noch nicht ans Gigabitnetz angeschlossen ist, gilt als förderfähig – unabhängig von deren Lage in einem Fördergebiet. Allein etwa durch die „Offensive Digitales Klassenzimmer“ werden wir nach aktuellem Stand rund 6.500 Schulen mit einem Gigabitanschluss versorgen. Aktuell arbeiten wir an einem Förderprogramm für die grauen Flecken, also für Gebiete mit einer Geschwindigkeit zwischen 30 Mbit/s und einem Gigabit pro Sekunde. Wir wollen dort fördern, wo bis Ende 2023 kein Ausbau

von Gigabitnetzen erfolgt ist, die eine Datenrate von jeweils mindestens einem Gigabit im Download und im Upload ermöglichen.

Wir werden die Ära des „Hab kein Netz“ schleunigst beenden

Die Kabel im Boden sind die erste Säule unserer groß angelegten Deutschland-ans-superschnelle-Netz-Offensive. Die zweite Säule ist der Mobilfunk. Hier müssen wir noch deutlich schneller vorankommen. Wir haben dafür drei konkrete Maßnahmen, mit denen wir dem 4G-Ausbau noch mehr Druck und Schub verleihen. Erstens habe ich auf unserem Mobilfunkgipfel im Juli 2018 den Unternehmen abverlangt, bis Ende 2021 in jedem Bundesland 99 Prozent der Haushalte mit 4G zu versorgen. Dafür werden die Mobilfunknetzbetreiber eine große Ausbauoffensive starten – mit Tausenden neuen oder aufgerüsteten 4G-Standorten. Wir haben zweitens ambitionierte Versorgungsaufgaben zur Bedingung für die Vergabe der 5G-Frequenzen gemacht. Und drittens arbeitet mein Haus ein Konzept für die verbleibenden Funklöcher aus. Damit werden wir die Ära des „Hab kein Netz“ schleunigst beenden.

Die flächendeckende Versorgung mit Mobilfunk der aktuellen Generation ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur nächsten Mobilfunk-Generation 5G, dem Echtzeit-Mobilfunk. Denn klar ist: Mit 4G wird der Grundstein dafür gelegt, dass die Netze später flexibel auf 5G aufgerüstet werden können. Auch hier sind wir dran. Bei 5G konzentriert sich der Bund zunächst auf die Bundesautobahnen, wichtige Bundesstraßen und Schienenwege mit hohem Fahrgastaufkommen. Alles andere wäre nicht realistisch. Wir werden 5G so schrittweise und bedarfsgerecht in die Fläche bringen. Für die digitale Verwaltung ist 5G bislang keine Voraussetzung. Neu ist vor allem, dass aufgrund geringerer Latenzzeiten (Reaktionszeit) Echtzeitanwendungen Realität werden. Wichtig ist das zum Beispiel für die Telemedizin, das automatisierte und vernetzte Fahren und die Produktionsautomatisierung mittels Industrierobotern. Aber wer weiß, vielleicht gibt es irgendwann auch digitale Verwaltungsleistungen, die nicht ohne 5G auskommen.

Das ist ein umfangreiches Paket für den Breitband- und Mobilfunkausbau in Deutschland. Ich bin überzeugt: Mit all diesen Maßnahmen sorgen wir für gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land, stärken unsere Demokratie und kommen der Gigabitgesellschaft einen großen Schritt näher. Unseren Bürgern jedenfalls machen wir das Leben damit ein gutes Stück leichter.

ANDREAS SCHEUER

Bundesminister für Verkehr und
digitale Infrastruktur, Berlin

Das Mobilfunknetz 5G wird schrittweise vorangetrieben und konzentriert sich vorerst auf Kernbereiche.

/// Zwischen Nischendasein und Kommerzialität

Online-Bürgerbeteiligung

Spätestens seit Anfang der 2000er können sich Bürger online über zahlreiche Angebote politischer Institutionen und Entscheider einbringen. Diese zeigen sich sehr divers in der Art, wie sie gestaltet sind, wer sie anbietet und wie sie kommuniziert werden, weshalb sie häufig nicht die gewünschte Reichweite erzielen. Reichweite versprechen indes bekannte soziale Netzwerke. Online-Beteiligung findet deshalb zunehmend in den Infrastrukturen privatwirtschaftlicher Unternehmen statt. Damit geben politische Entscheider Gestaltungsmacht zur Förderung des politischen Diskurses ab und unterwerfen sich den intransparenten Prinzipien von Unternehmen. Doch es gibt Möglichkeiten, digitale Beteiligungsformen sowohl aus dem Nischendasein als auch aus der Kommerzialität zu holen.

Civic Tech, E-Partizipation, E-Government: Online-Bürgerbeteiligung – was ist das eigentlich?

In Deutschland gibt es viele Möglichkeiten, sich politisch über das Internet einzubringen – und das auf allen Ebenen: kommunal, landes- und bundesweit sowie auf EU-Ebene. Dabei unterscheiden sich die Formen des Mitwirkens auch in Bezug auf den Grad der Partizipation. In der medialen Berichterstattung wird häufig nicht zwischen den einzelnen Beteiligungsformen unterschieden. Um eine Definition dafür zu finden, wie man Online-Bürgerbeteiligung am besten beschreiben kann, ist es notwendig, sich zunächst mit gängigen Begriffen der digitalen Teilhabe auseinanderzusetzen.

In Deutschland kann man sich politisch auf allen Ebenen über das Internet einbringen.

Civic Technology

Der Begriff Civic Technology (oder Civic Tech) umfasst alle Initiativen und Anwendungen, die neue Technologie und digitale Innovation einerseits mit Verwaltungen und Regierungen andererseits zusammenführen. Das Ziel hierbei ist, den Interessen und Forderungen der Zivilgesellschaft mit neuartigen und oftmals auch partizipativen Möglichkeiten gerechter zu werden. Das

beginnt bereits damit, Transparenz zu schaffen, z. B. durch die Bereitstellung von Informationen und vorliegenden Daten, die nicht unter den Datenschutz fallen.¹ Die Philosophie von Civic Tech ist es, dass der Staat und die Bürger auf Augenhöhe zusammenarbeiten, um zu besseren Ergebnissen für beide zu gelangen. Aber auch die Frage etwa nach einer gut funktionierenden und den Datenschutz möglichst umfassend berücksichtigenden Software im Verwaltungsbetrieb fällt unter den Begriff Civic Tech.² Und das ist längst nicht alles: Digitale Mündigkeit – also das vorhandene Wissen und die Kompetenzen, um digitale Anwendungen und neue Technologien reflektiert einzusetzen – sowie IT-Sicherheit werden vielfach ebenfalls in den Bereich Civic Tech gezählt. In diesem Feld fördert beispielsweise der Prototype Fund, ein Programm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, noch bis 2020 innovative Anwendungen.³ Bei Civic Tech geht es also darum, am Gemeinwohl orientierte digitale Innovationen zu entwickeln und zu implementieren. Dass Civic Tech die Bürgerbeteiligung fördert, ist zugleich ein zentraler Ausgangspunkt wie auch ein wichtiges Ergebnis. Dennoch ist Online-Bürgerbeteiligung nur ein Teilaspekt davon.

E-Government

E-Government beschreibt die Online-Abwicklung von Behördengängen.

Im Gegensatz zum weit gefassten Begriff des Civic Tech ist der Begriff E-Government klarer umrissen. Das zentrale Anliegen von E-Government ist darin zu sehen, Behördengänge und andere administrative Vorgänge verlässlich und zugleich sicher online abzuschließen. Auch hierin ist inbegriffen, dass für die Zivilgesellschaft relevante Informationen möglichst umfassend zugänglich sind, z. B. über offene Daten.⁴ Ein weiteres Beispiel ist das „ElterngeldDigital“: Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ermöglicht es, online Elterngeld zu beantragen. Ein digitaler Assistent führt dabei durch die Anwendung. Bislang ist das in den Bundesländern Berlin und Sachsen möglich.⁵ Eine umfassende Herangehensweise, einheitliche Strukturen für E-Government in Deutschland zu schaffen, fokussiert der Beschluss des Programms „Digitale Verwaltung 2020“ durch das Bundeskabinett vom 17. September 2014. Das Ziel dabei ist, auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen effiziente und einheitliche Angebote verfügbar zu machen.⁶ Eine gesetzliche Regelung dazu wurde im August 2017 mit dem „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“ (OZG) eingeführt. Es verpflichtet Bund und Länder dazu, innerhalb der folgenden fünf Kalenderjahre ihre Leistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Darüber hinaus legt das OZG fest, dass Bund und Länder ihre Portale in einem Portalverbund verknüpfen.⁷ Dennoch hinkt Deutschland im Gegensatz zu vielen anderen Ländern wie zum Beispiel Österreich oder Estland beim Ausbau von E-Government-Strukturen noch weit hinterher.⁸

E-Partizipation

Mit E-Partizipation ist weniger die Dienstleistung am Bürger gemeint, sondern vielmehr seine Beteiligung über internetgestützte Verfahren an der politischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Dabei ist der Grad, wie stark die Bürger sich einbringen können, sehr unterschiedlich. Beispiele für E-Partizipation sind Online-Petitionen, von Regierungen initiierte Diskussionen im digitalen Raum oder die Möglichkeit, online bei Planungsvorhaben mitzuwirken sowie ganz konkret Entscheidungen zu beeinflussen. Gemeinsam ist all diesen Verfahren, dass Bürger ihre Meinung bzw. Ansicht zu einem bestimmten Thema online aktiv einbringen können.⁹ Manche Definitionen beinhalten darüber hinaus ebenfalls die Möglichkeit, sich über digital verfügbar gemachte Informationen und Daten – also auf Grundlage einer umfassenden Transparenz – eine informierte Meinung zu bilden. Denn das ist Bedingung, um politisch zu partizipieren.¹⁰ Teilweise wenden Regierungen auch Mischformen von Online-Beteiligung und Beteiligung durch analoge Verfahren wie etwa Präsenzveranstaltungen an.

Der Bürger kann über internetgestützte Verfahren an der politischen Meinungsbildung teilnehmen.

Trotz eines etwas angestaubten Charakters erscheint der Begriff der E-Partizipation, hier Online-(Bürger-)Beteiligung genannt, am treffendsten, um bestehende, demokratisch organisierte politische Teilhabe über Onlineverfahren zu erfassen und genauer zu betrachten. Der Begriff der E-Partizipation erscheint insofern etwas aus der Mode gekommen, da das interaktive Moment in Zeiten des Social Webs zahlreichen Onlineprozessen innewohnt. Soziale Netzwerke beispielsweise ermöglichen es zunächst jedem, zu publizieren, der über die nötige Hardware und Kenntnisse verfügt. Zugleich beeinflussen diese Strukturen den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung. Das Social Web trägt jedoch nicht qua Existenz zu mehr Demokratie bei. Vielmehr spielen hier ökonomische Prinzipien eine große Rolle, bei denen vor allem algorithmische Prozesse bedeutsam sind.¹¹

Online-Bürgerbeteiligung ist kein Neuland

Auch wenn manchmal durch die Äußerung des ein oder anderen Politikers ein anderer Eindruck zu entstehen vermag, ist zumindest die Online-Bürgerbeteiligung nichts grundsätzlich Neues oder Unerprobtes für Regierungen und andere politische Akteure. Sowohl in den Kommunen und Ländern als auch auf Bundes- und EU-Ebene sind zahlreiche Beispiele für diese Beteiligungsformen mit unterschiedlichen Beteiligungsgraden zu finden: Bereits 2001 riefen etwa das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Deutschland und das Ministerium van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in den Niederlanden zu einer grenzübergreifenden Online-Betei-

Möglichkeiten zur Online-Bürgerbeteiligung bestehen schon länger.

ligung auf, um Probleme in der Landwirtschaft und mögliche Lösungen zu diskutieren.¹² Ab April 2002 (bis 2005) konsolidierte die Stadt Königs-Lutter am Elm Anwohner, um einen Landschaftsplan zu entwickeln.¹³ 2005 konnten sich die Bürger von Lichtenberg über das Internet an einem Bürgerhaushalt beteiligen.¹⁴ Von 2006 bis 2018 beantwortete das Bundespresseamt online eingereichte Fragen an die Bundeskanzlerin Angela Merkel im eigens dafür eingerichteten Portal <https://www.direktzurkanzlerin.de>. Die Beispiele sind zahlreich und lassen sich in verschiedene Kategorien einordnen, die sich unter anderem hinsichtlich ihres Beteiligungsgrads unterscheiden.

Open Data Portale

Auf Open Data Portalen werden Bürgern offene Verwaltungsdaten zur Verfügung gestellt.

Open Data Portale zählen zum Bereich der allgemeinen Informationsangebote und beteiligen Bürger daher nur in geringem Maße. Der Zivilgesellschaft offene Verwaltungsdaten zur Verfügung zu stellen, ist seit einigen Jahren ein auf allen Ebenen diskutiertes Thema, das mittlerweile weitgehend institutionalisiert ist. 2013 unterschrieben die G8-Staaten in Lough Erne die sog. Open Data Charta.¹⁵ Der Deutsche Bundestag verabschiedete dann 2017 u. a. das Open-Data-Gesetz (§ 12 a EGovG). Es stellt sicher, dass nur solche Daten bereitgestellt werden, die sich für eine Veröffentlichung eignen.¹⁶ Das sind beispielsweise Daten zu Baumbeständen, Klimaentwicklung, Bevölkerungsverteilung oder Grundrisse und Modelle von öffentlichen Gebäuden, Stadt- und Landschaftspläne. Die Daten werden i. d. R. strukturiert bzw. visualisiert zur Verfügung gestellt. Nur dann können sie zur Meinungsbildung und schließlich zur Partizipation beitragen. Alle Regierungsebenen (Kommunen, Länder, Bund, EU) machen offene Daten auf zahlreichen verschiedenen Plattformen verfügbar.¹⁷ Dass beispielsweise verschiedene Institutionen der EU oder des Bundes auch verschiedene Plattformen betreiben, ist dabei nicht nutzerfreundlich und trägt somit nicht zu einer leichten Zugänglichkeit und umfassenden Transparenz bei.

Online-Befragungen

Die Form der Online-Befragung stellt einen Spezialfall der Konsultation dar. Sie wird meist zu sehr spezifischen Themen vorgenommen.¹⁸ So soll über dieses Mittel ein Meinungsbild zu konkreten Fragestellungen entstehen. Im Sommer 2018 führte die Europäische Union beispielsweise ein solches Verfahren zur Frage durch, ob die Bevölkerung möchte, dass die Sommerzeit abgeschafft wird. Bei diesen Befragungen ist das Ziel häufig, durch die Beteiligung möglichst vieler Menschen eine hohe Legitimation zu erreichen.¹⁹ Obwohl die Befragung zur Sommerzeit alle bisher bekannten Zahlen der Partizipation überstieg, partizipieren in den meisten Fällen nur wenige

Menschen. Trotz der hohen Beteiligung bei der Frage nach der Sommerzeit ist auch hier, bezogen auf die Gesamtheit der EU, kein repräsentatives Bild entstanden. Während in Deutschland über drei Millionen Menschen an der Befragung teilnahmen, waren es in Italien gerade mal 24.000 Personen. Ein anderer Typus der Online-Befragung fand 2012 auf Bundesebene im Rahmen der Aktion „Dialog über Deutschlands Zukunft“ statt. Bürger konnten Vorschläge zu drei zentralen Fragen einreichen und die Einreichungen bewerten. Im weiteren Verlauf nahmen sich Experten den Einreichungen an, ordneten sie ein, bewerteten und erweiterten sie.²⁰ Bis 2015 fanden einige solche Verfahren zu unterschiedlichen Themen statt.

Online-Foren und -Dialoge

Eine offener Form der Konsultation findet über Online-Foren und -Dialoge statt. Darunter fallen auch online abgehaltene Bürgersprechstunden, wie sie zahlreiche politische Entscheider anbieten bzw. in der Vergangenheit angeboten haben. Bei dieser Art der Bürgerbeteiligung, die auch offline häufig zum Einsatz kommt, kann durch den Austausch von Argumenten ein gegenseitiger Lernprozess entstehen und im Idealfall steht am Ende dieses Prozesses ein Konsens zu einem Thema.²¹ Zumindest vermitteln diese offenen Formate des Austauschs den Eindruck, auf den politischen Entscheidungsprozess einwirken zu können. Inwiefern das tatsächlich stattfindet, ist von Mal zu Mal sehr unterschiedlich. Auch hier sind zahlreiche Beispiele zu finden. Das Europäische Parlament etwa verknüpfte Off- und Online-Verfahren im Rahmen zahlreicher Bürgerforen zu ausgewählten Themen wie der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie neuen Formen von Armut (2011) oder Jugendarbeitslosigkeit (2013).²² Ein weiteres Beispiel ist das Portal OpenNRW, auf dem das Land Nordrhein-Westfalen nicht nur Open Data und andere Informationen anbietet, sondern über alle Bürgerbeteiligungsformen informiert sowie Online-Dialoge zu zahlreichen Themen und politische Fragestellungen bündelt.²³

Ein offener Meinungsaustausch kann über Online-Foren erfolgen.

Online-Dialoge über bestehende soziale Netzwerke

Diese Art der Online-Beteiligung zählt prinzipiell zu den unter der Überschrift „Online-Foren und -Dialoge“ beschriebenen Beteiligungsformen. Sie wird an dieser Stelle jedoch gesondert aufgegriffen, da sie nicht auf eigenen Webpräsenzen staatlicher und politischer Akteure stattfindet, sondern die komplette Infrastruktur privatwirtschaftlicher Anbieter wie Facebook oder Google nutzt. Zahlreiche politische Akteure tummeln sich auf Twitter, Instagram, Facebook und YouTube: so z. B. Städte und Gemeinden, Landes- und Bundesinstitutionen, Einrichtungen der Europäischen Union sowie zahlrei-

che Politiker. Bereits 2011 führte etwa Horst Seehofer die Online-Bürgersprechstunde in Form eines Livestreams im Bayernkanal auf YouTube durch.²⁴ Die Bundesregierung initiierte im Frühjahr 2018 den Bürgerdialog zur Zukunft Europas, der hauptsächlich über Offline-Elemente wie Präsenzveranstaltungen stattfand, jedoch auch einen eingeschränkten Onlinedialog einband, der vornehmlich über soziale Netzwerke geführt wurde. Meist handelte es sich um eine Liveübertragung der Präsenzveranstaltungen. Inwiefern hierbei ein aktiver Dialog eine Rolle spielte, bleibt unklar. In diesem Rahmen führte der Bundesarbeitsminister etwa Livechats über Facebook durch, die nach Aussagen der Bundesregierung 42.000 Menschen verfolgten.²⁵

**Selten kommt es dazu,
dass Bürger online
tatsächlich mitentscheiden
können.**

Digitale Kooperation und Entscheidungsbeteiligung

Dass über Online-Beteiligung tatsächlich Bürger über konkrete Sachfragen mitentscheiden bzw. verbindlich mit den Entscheidern kooperieren, findet vergleichsweise selten statt. Bei solchen Verfahren ist der höchste Grad der Bürgerbeteiligung zu verzeichnen. Ein Beispiel dafür ist das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz durch die Landesregierung von Januar 2013 bis November 2015. Auch hier wurde Bürgerbeteiligung offline und online kombiniert. Über zwei Monate hinweg konnten Bürger die Empfehlungen für den Gesetzesentwurf kommentieren. Daraufhin wurde dieser hinsichtlich der Anregungen verbessert.²⁶ Jedoch verzeichnen Möglichkeiten, online aktiv mitzugestalten, häufig eine geringe Beteiligung wie etwa im Fall der Konsultation zur Änderung des Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetzes auf dem Beteiligungsportal Baden-Württemberg. Hier konnten Interessierte und Betroffene online Kommentare zum Gesetzesentwurf auf Landesebene abgeben. Doch es beteiligte sich niemand an diesem Angebot.²⁷

Über diese geschilderten Online-Beteiligungsformate mit ihren unterschiedlichen Beteiligungsgraden hinaus bestehen zahlreiche weitere Angebote der E-Partizipation wie etwa Online-Kampagnen und digitale Transparenzinitiativen oder Online-Petitionen. Auch hier bringen sich Bürger online ein. Jedoch geht die Initiative dabei stets von der Zivilgesellschaft aus.²⁸

Ist Online-Beteiligung für den demokratischen Diskurs wichtig?

Die aufgegriffenen Beispiele zeigen, dass alle Regierungsebenen Online-Beteiligung früh mitgedacht und eingesetzt haben – mal mit höheren, mal mit geringeren Beteiligungszahlen, die sich jedoch nicht immer so einfach nachvollziehen lassen. Der Erfolg eines durchgeführten Online-Verfahrens ist jedoch nicht ausschließlich in der Quantität der Beteiligung zu suchen.

Vielmehr spielen zahlreiche andere Kriterien eine zentrale Rolle wie etwa die inhaltliche Tiefe der einzelnen Beiträge oder der Einbezug möglichst unterschiedlicher Perspektiven. Ein weiterer wichtiger Aspekt, um Online-Bürgerbeteiligung zu bewerten, ist, wie das jeweilige Beteiligungsangebot gestaltet ist. Das betrifft vor allem folgende Fragen: Wie breit und zugleich zielgerichtet wird die Möglichkeit kommuniziert, sich online beteiligen zu können? Wie nutzerfreundlich ist die dazugehörige Plattform? Wie gehen die Entscheider mit den Ergebnissen der Beteiligung um? Wie machen sie diesen Umgang zuvor, währenddessen und danach transparent? Wie lange und wie genau können sich die Bürger einbringen?

In diesem Zusammenhang ist übergreifend festzuhalten, dass die bereits durchgeführten Online-Beteiligungsformate aller Partizipationsgrade höchst divers sind: Es gibt unzählige Portale zahlreicher Einrichtungen und zu zahlreichen Online-Formaten, die ganz unterschiedlich funktionieren und nur eines gemein haben: Auf allen ist es möglich, irgendwie mitzuwirken. Voraussetzung dabei ist, die interessierten Bürger finden die Angebote, sind bereit, sich mit ihrer jeweiligen Systematik auseinanderzusetzen und dann auch noch mitzuwirken. Hier haben sich bislang kaum Formate mit weitgehend einheitlichen Funktionslogiken etabliert wie etwa im analogen Raum Runde Tische oder Bürgerdialoge.

Außer dieser zu konstatierenden umfassenden Diversität, die es erschwert, sich digital zu beteiligen, ist kein pauschales Urteil dazu möglich, ob Online-Verfahren die Einbindung der Bürger und schließlich den demokratischen Diskurs stärken können. In der Theorie ermöglichen Online-Verfahren genau das, da sie es mehr und auch anderen Menschen ermöglichen können, sich zu beteiligen. In der Praxis jedoch fristet E-Partizipation ein Nischendasein. Online-Beteiligungsformen haben durchaus Vorteile, die nicht zu unterschätzen sind: An aktiver Teilhabe interessierte Menschen müssen nicht vor Ort sein und sind demnach weder zeitlich noch räumlich an bestimmte Vorgaben gebunden. Ist das Angebot entsprechend nutzerfreundlich gestaltet und gut auffindbar, ergibt sich so eine niedrighschwellige Form, sich einzubringen. Das bringt beispielsweise einen Vorteil für Menschen, die etwa aus gesundheitlichen Gründen nicht mobil sind oder für andere, die beruflich oder familiär sehr stark eingebunden sind. In Kombination mit gängigen Offline-Verfahren ist es so möglich, eine größere Vielfalt in den Lebensumständen und Perspektiven der Beteiligten sichtbar zu machen. Zugleich befähigt Online-Beteiligung Betroffene, die sich zu einem Thema äußern wollen und dabei gängigen gesellschaftlichen Normen widersprechen oder persönliche traumatische Erfahrungen im thematischen Zusammenhang erlebt haben, sich dennoch mitzuteilen. Der Effekt, hier nicht mit Klarnamen und in einer persönlichen Interaktion auftreten zu müssen, erleichtert die Teilhabe.²⁹

Die Frage steht offen, ob Online-Verfahren den demokratischen Diskurs stärken können.

Doch dafür müssen Vorbedingungen gegeben sein wie Nutzerfreundlichkeit und Auffindbarkeit. In diesem Zusammenhang drängen sich fast automatisch die gängigen und erfolgreichen sozialen Netzwerke auf. Schließlich tummeln sich auf Plattformen wie Facebook, YouTube und Instagram große Teile der Zielgruppen sowieso. Zugleich bieten diese Plattformen eine längst verstandene Nutzungslogik.

Der Schluss liegt also nahe, diese deshalb auch zum Zweck der Online-Bürgerbeteiligung einzusetzen. Denn über die bestehenden Netzwerke können mehr Menschen erreicht werden als über jede eigens eingerichtete unbekannte Plattform. Anstatt weiterhin für Online-Beteiligungsformen eigene Angebote zu entwickeln, verlagern sich diese deshalb in die bestehenden und erfolgreichen Infrastrukturen. Fraglich bleibt dabei jedoch, wie tief und sachlich der Austausch dort tatsächlich sein kann: Die bekannten Plattformen sind durchzogen von Hate Speech und Trolling-Phänomenen, die dort aufgrund der Funktionslogiken und der Nutzermassen grundsätzlich besser funktionieren.³⁰

Sie sorgen mitunter dafür, dass sich Nutzer aus der Debatte auf diesen Plattformen zurückziehen. Zugleich unterwerfen sich politische Akteure und Institutionen mit dieser Verlagerung den Spielregeln privatwirtschaftlicher Unternehmen; den von ihnen geschaffenen Intransparenzen durch die eingesetzten Algorithmen sowie einem Geschäftsmodell, das von Werbekunden lebt und davon, sehr persönliche Nutzerdaten hierfür zu verwenden. Damit geben demokratisch legitimierte Institutionen ein Stück ihrer Gestaltungsmacht ab und unterwerfen demokratische Grundwerte wie freie Meinungsbildung, -äußerung und Teilhabe den intransparenten Prinzipien privatwirtschaftlicher Unternehmen, die deren ökonomische Macht sichern.³¹

Die sozialen Netzwerke honorieren polarisierende Meinungsäußerungen, da sie mehr Interaktionen provozieren.

Die gängigen privatwirtschaftlichen sozialen Netzwerke belohnen Beiträge, die viele Interaktionen hervorbringen – egal, ob diese positiv oder negativ, rational oder irrational ausfallen, sich belegen lassen oder nicht. Eine polarisierende Meinungsäußerung bringt in den meisten Fällen mehr Interaktion hervor als ein besonnener und gut begründeter Kommentar. Mehr noch ist über gezielte Kampagnen, die auf Big-Data-Analysen und Microtargeting beruhen, gezielte Polarisierung und Manipulation der politischen Meinungsbildung möglich, wie sich in den US-Wahlkämpfen von Barack Obama und Donald Trump zeigte.³²

Demnach bilden Extreme einen in automatisierten Algorithmen begründeten neuen Erfolgsfaktor, um Aufmerksamkeit zu erlangen, der jedoch nicht zum Wesensmerkmal eines demokratischen Diskurses werden sollte.

Was muss sich ändern, damit Online-Bürgerbeteiligung den demokratischen Diskurs stärkt?

Die zuletzt geschilderten Zusammenhänge benennen derzeit ein großes Problem der repräsentativen Demokratie: Auf der einen Seite existieren nicht-profitorientierte Angebote, die politische Teilhabe ermöglichen wollen, aber bislang von nur sehr wenigen genutzt und deshalb zunehmend weniger initiiert werden. Und auf der anderen Seite haben die profitorientierten sozialen Netzwerke eine große Reichweite, aber kein Interesse an einer wirklichen politischen Partizipation. Mit der derzeit gängigen Praxis, an eigenen durchdachten und breit aufgesetzten Angeboten zu sparen, indem kommerzielle Plattformen zum Einsatz kommen, werden die politischen Entscheider ihrer Aufgabe und Verantwortung nicht gerecht, den vielfältigen demokratischen Diskurs zu stärken bzw. zumindest aufrechtzuerhalten.

Politische Teilhabe ist momentan nicht über nicht-profitorientierte Plattformen möglich.

Mit der Digitalisierung, dem damit verbundenen Medienwandel und dem Wandel von Öffentlichkeit stellt dies eine besondere Herausforderung der Gegenwart dar. Sie macht es notwendig, sich grundlegend damit auseinanderzusetzen, wie aktive Partizipation online gestaltet werden kann. Denn die Lösung des beschriebenen demokratischen Problems kann nicht darin liegen, Online-Beteiligungsformen als nicht erfolgreich zu bezeichnen und deshalb darauf zu verzichten, während sich eine komplett vernetzte Generation zunehmend über digitale Wege politisch einbringt.³³

Es ist demnach an der Zeit, über eine Infrastruktur zu diskutieren, die Online-Bürgerbeteiligung einerseits aus dem Nischendasein und andererseits aus der Kommerzialisierung herausholt. Dafür ist es notwendig, bisherige Vorgehensweisen flächendeckend und zielgenau zu analysieren, um Standards und Methoden zu finden, die aus der politischen Wirkungsforschung resultieren. So gewonnene Erkenntnisse tragen dazu bei, sinnvolle Erfolgsfaktoren für gelungene Angebote zu definieren und diese dann auch umfassend zu berücksichtigen.

Für die Online-Bürgerbeteiligung müssen neue Standards und Methoden gefunden werden.

Zudem muss es zentrale Angebote bzw. Anlaufstellen für Online-Beteiligung geben, die sich einer einheitlichen Funktionslogik bedienen. Das ermöglicht eine bessere Auffindbarkeit und schließlich auch eine umfassendere Beteiligung. Die derzeit höchst diverse Landschaft von Angeboten auf Ebene der Kommunen, Länder, dem Bund und der EU sorgt dafür, dass Formen der Online-Beteiligung wenig genutzt werden und schließlich unbekannt bleiben. Zentralisierte und systematisierte Angebote mit einheitlicher sowie durchdachter Nutzungslogik wirken dem entgegen. Ein solches Angebot zu erschaffen, bedeutet zugleich auch, einen umfassenden Prozess der Auseinandersetzung und Gestaltung in Gang zu setzen. Er gelingt, wenn politische Entscheider, Bürger und Wissenschaftler umfassend in den Austausch

treten und auch die Perspektiven, Ideen und Erkenntnisse von Programmierern sowie Designern einbeziehen und vor allem berücksichtigen. Ein interdisziplinärer Ansatz ist nötig. Zugleich gilt es, begleitend eine öffentliche Debatte zu initiieren, um einerseits neue Möglichkeiten der Beteiligung in die Breite der Gesellschaft und damit ins Bewusstsein vieler zu tragen, und um andererseits – im Sinne von Civic Tech bzw. digitaler Mündigkeit – ein stärkeres Bewusstsein für die Mechanismen und automatisierten Verfahren kommerzieller Plattformen sowie deren Auswirkungen zu schaffen. Dies beinhaltet auch ein offenes Nachdenken und eine offene Debatte darüber, ob sich politische Institutionen und Entscheider weiterhin aktiv an Diskursen in kommerziellen sozialen Netzwerken beteiligen, unter welchen Bedingungen dies geschehen kann und mit welchen Zielen. Nur mit einer solchen umfassenden Herangehensweise entstehen Angebote, die sowohl genutzt werden als auch den demokratischen Diskurs stärken, anstatt ihn im Online-Bereich kommerziellen Interessen zu unterwerfen.

JAANA MÜLLER-BREHM

Policy Advisor, Think Tank iRights.Lab, Berlin

PHILIPP OTTO

Direktor, Think Tank iRights.Lab,
Leiter Innovationsbüro Digitales Leben, Berlin

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Open Knowledge Foundation, https://okfn.de/themen/civic_tech/, Stand: 2.5.2019.
- ² Vgl. Monde Diplomatie, <https://monde-diplomatique.de/artikel/!5476316>, Stand: 2.5.2019.
- ³ Vgl. Prototype Fund, <https://prototypefund.de/about/>, Stand: 2.5.2019.
- ⁴ Vgl. Nanz, Patrizia / Fritzsche, Miriam: Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren, Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn 2012, S. 88.
- ⁵ Vgl. BMFSFJ, <https://www.elterngeld-digital.de/ams/Elterngeld/wizardng/FFE7CD?v=1556014155575>, Stand: 3.5.2019.
- ⁶ Vgl. BMI, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/digitale-verwaltung/digitale-verwaltung-artikel.html>, Stand: 3.5.2019.
- ⁷ Vgl. BMJV, <https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/BJNR313800017.html>, Stand: 3.5.2019.
- ⁸ Vgl. <https://www.bundesdruckerei.de/system/files/dokumente/pdf/Studie-Zukunft-E-Government.pdf>, S. 10, Stand: 3.5.2019.

- ⁹ Vgl. Nanz / Fritsche: Handbuch Bürgerbeteiligung, S. 89.
- ¹⁰ Vgl. <https://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/berichte/TAB-Arbeitsbericht-ab173.pdf>, S. 39, Stand: 3.5.2019.
- ¹¹ Vgl. Helbig, Karoline: Der Einfluss von Algorithmen auf demokratische Deliberation, in: (Un)berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft, hrsg. von Resa Mohabbat Kar, Basanta Thapa und Peter Parycek, Berlin 2018, S. 359 ff.
- ¹² Vgl. <https://www.ifib.de/publikationsdateien/ifib-zebralog-e-partizipation-lang.pdf>, S. 108, Stand: 6.5.2019.
- ¹³ Vgl. ebd., S. 104.
- ¹⁴ Vgl. Helbig: Der Einfluss von Algorithmen auf demokratische Deliberation, S. 43.
- ¹⁵ Vgl. Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/jahresberichte-der-bundesregierung/jahresbericht-der-bundesregierung-2013-2014/in-deutschlands-zukunft-investieren/digitale-agenda#tar-5>, Stand: 6.5.2019.
- ¹⁶ Vgl. BMI, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/open-data/open-data-node.html>, Stand: 6.5.2019.
- ¹⁷ Vgl. z. B. OpenNRW, <https://open.nrw/suche>, GovData, <https://www.govdata.de> oder Berlin Open Data, <https://daten.berlin.de>, Stand: 6.5.2019.
- ¹⁸ Vgl. Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB), <https://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/berichte/TAB-Arbeitsbericht-ab173.pdf>, S. 46, Stand: 3.5.2019.
- ¹⁹ Vgl. Biegelbauer, Peter / Kapeller, Sandro: Mitentscheiden oder Mitgestalten: Direkte Demokratie versus Deliberation in lokalen Entscheidungsfindungsprozessen, in: SWS-Rundschau 1/2017, S. 37.
- ²⁰ Vgl. Die Bundeskanzlerin, https://dialog-ueber-deutschland.bundeskanzlerin.de/DE/10-Dialog/dialog_node.html, Stand: 6.5.2019.
- ²¹ Vgl. Biegelbauer / Kapeller: Mitentscheiden oder Mitgestalten, S. 37.
- ²² Vgl. <https://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/berichte/TAB-Arbeitsbericht-ab173.pdf>, S. 52, Stand: 3.5.2019.
- ²³ Vgl. OpenNRW, <https://open.nrw/partizipation>, Stand: 7.5.2019.
- ²⁴ Vgl. Nanz / Fritsche: Handbuch Bürgerbeteiligung, S. 92.
- ²⁵ Vgl. Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975246/1547748/cceb507578ebdc79057b166a8d2bb5f3/2018-11-14-bericht-buergerdialog-data.pdf?download=1>, S. 8 f., Stand: 7.5.2019.
- ²⁶ Vgl. Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/171129_Modell_Partizipative_Gesetzgebung_FINAL.pdf, S. 22 f., Stand: 7.5.2019.

- ²⁷ Vgl. <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/aenderung-psychisch-kranken-hilfe-gesetz/>, Stand: 9.5.2018.
- ²⁸ Vgl. Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB), <https://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/berichte/TAB-Arbeitsbericht-ab173.pdf>, S. 40, Stand: 3.5.2019.
- ²⁹ Ein solches Beispiel stellt der Online-Diskurs Intersexualität dar, der 2011 durch den Deutschen Ethikrat durchgeführt wurde. Er hat offline und online zur Beteiligung Betroffener eingeladen. Unter anderem durch sehr frühe medizinische Eingriffe sind einige Betroffene stark traumatisiert. Eine Dokumentation des Vorgehens und der Ergebnisse findet sich unter Deutscher Ethikrat, <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Dokumentationen/dokumentation-intersexualitaet-im-diskurs.pdf>, Stand: 8.5.2019.
- ³⁰ Vgl. The London School of Economics and Political Science, <http://www.lse.ac.uk/media-and-communications/assets/documents/research/T3-Report-Tackling-the-Information-Crisis-v6.pdf>, S. 18 f., Stand: 8.5.2019.
- ³¹ Papakyriakopoulos, Orestis / Hegelich, Simon / Shahrezaye, Morteza u. a.: Social media and microtargeting: Political data processing and the consequences for Germany, in: Big Data & Society, <https://doi.org/10.1177/2053951718811844>, S. 10 ff., Stand: 8.5.2019.
- ³² Benkler, Yochai / Faris, Robert / Roberts, Hal: Network Propaganda: Manipulation, Disinformation, and Radicalization in American Politics, Oxford 2018, S. 301 ff., 387 f.
- ³³ Vgl. Zeit Campus, <https://www.zeit.de/campus/2019-02/fridays-for-future-luisa-neubauer-organisatorin-demonstration-schueler-klimaschutz/seite-3>, Stand: 8.5.2019.

/// Wie Soziale Netzwerke die Meinungsbildung steuern: Ein Werkstattbericht

Desinformation und Manipulation

Politische Desinformationskampagnen sind mittlerweile ein unbestrittener Bestandteil sozialer Netzwerke. Von der letzten amerikanischen Präsidentschaftswahl über die Brexit-Abstimmung bis zu den Europawahlen 2019: Jedes politische Großereignis der letzten Jahre wird inzwischen unter dem Gesichtspunkt einer möglichen politischen Manipulation durch soziale Netzwerke diskutiert.

Koordinierte Desinformation

Die Besorgnis über den disruptiven Charakter von politischer Desinformation hat bereits zu unterschiedlichen staatlichen Regulierungen geführt. Allerdings treten zwischen Faktenlage und wissenschaftlicher Erforschung einerseits und den Befürchtungen hinsichtlich der konkreten Auswirkungen andererseits Widersprüche auf: Feststellbar ist ein Zusammenhang zwischen politischer Desinformation und dem Versuch, auf die Diskussion über politische Ereignisse in sozialen Netzwerken Einfluss zu nehmen.¹

Es besteht ein Zusammenhang zwischen politischer Desinformation und dem Versuch der Einflussnahme in sozialen Netzwerken.

Gleichzeitig lässt sich aber ebenfalls feststellen, dass die Wirkung oder die Wirkmächtigkeit dieser Manipulation noch weitgehend unbekannt ist. Ebenso bleibt in den meisten Fällen weiterhin unklar, wer die Urheber oder Auftraggeber der Manipulation sind. Was lässt sich also über politische Desinformation in sozialen Netzwerken gesichert sagen? Der folgende Artikel soll zu dieser Frage in Form eines „work in progress“-Berichts die Forschung an der Professur für Political Data Science der Hochschule für Politik an der TU München abbilden. Die hier präsentierten Forschungsergebnisse sind demnach als Diskussionsgrundlage und nicht als abschließende Erkenntnisse oder Urteile zu verstehen.

Im Juni 2018 hat das Netzwerk Twitter im Zuge der Ermittlungen des US-Kongresses zu russischen Einmischungsversuchen in die Präsidentschaftswahl eine Liste mit 2.752 Nutzerprofilen veröffentlicht, die der sog. „Internet Research Agency“ (IRA) zugeordnet wurden. Dabei blieb allerdings unklar, auf welchen Grundlagen diese Verbindung hergestellt worden ist.² Wir haben die Veröffentlichung der Liste zum Anlass genommen, die mutmaßlich der IRA zugehörigen Accounts mit den Nutzerprofilen, deren Kommunikation wir während der Bundestagswahl 2017 auf Twitter gesammelt und analysiert haben, zu vergleichen. Dabei konnten wir 458 Nutzerprofile aus der o. g. Liste auch in unseren Daten finden: Diese Accounts haben während unseres Beobachtungszeitraums mit 13.932 deutschen Tweets versucht, Einfluss auf den Bundestagswahlkampf zu nehmen. Inhaltlich handelt es sich dabei zumeist um Themen, die mit den Schlagworten „Merkel“, „G20“ und „Trump“ zu tun hatten oder mit der Verbreitung von Nachrichtenartikeln aus den „Dresdner Neueste Nachrichten“, der „Bild-Zeitung“, „Die Welt“, dem „Tagesspiegel“ und der „Berliner Zeitung“.

Während der Bundestagswahl 2017 wurden von verdächtigen Accounts in einer koordinierten und konzentrierten Aktion Tweets versendet.

Ob diese Accounts aber eindeutig der IRA zuzuordnen sind, lässt sich auf Basis unserer Daten nicht sagen. Was man aufgrund der identifizierten Accounts allerdings feststellen kann ist, dass es sich um eine koordinierte und konzentrierte Aktion handelt, die sich von zufälliger Interaktion in sozialen Netzwerken deutlich unterscheidet. Ein Indiz dafür sind die starken Hinweise, dass die gleichen Akteure auch im Netzwerk Facebook Stimmung machen: Die Twitter-Accounts haben in unterschiedlichen Diskussionen zur Bundestagswahl u. a. sehr stark für die politischen Ansichten der Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD) geworben und diese Partei mit ihren Tweets und Re-Tweets unterstützt. Wir haben die Namen der Twitter-Accounts mit den Account-Namen verglichen, die auf der Facebookseite der AfD Kommentare hinterlassen haben. Obwohl die Namen nicht identisch sind, ist die Ähnlichkeit auffallend groß. Häufig unterscheiden sich die Namen nur durch wenige Buchstaben und ein statistischer Test (wir vergleichen die Jaro-Winkler-Distanz zwischen den Account-Namen von Facebook und der Twitterliste und einem Zufallssample von deutschen Twitter-Accounts und berechnen einen KS-Test) zeigt, dass diese Ähnlichkeit mit sehr großer Wahrscheinlichkeit nicht zufällig ist. Vor diesem Hintergrund muss angenommen werden, dass die gleichen Akteure, die sich in den US-Präsidentschaftswahlkampf eingemischt haben, auch im darauffolgenden deutschen Bundestagswahlkampf aktiv gewesen sind und zwar nicht nur auf Twitter, sondern auch auf Facebook. Allerdings – und hier muss man sehr differenzieren – handelt es sich bei der von uns gemessenen Aktivität der Twitter- und Facebook-Accounts um einen sehr geringen Anteil, verglichen mit allen Tweets und Re-Tweets zur Bundestagswahl. Aufgrund dieser relativ geringen Aktivität muss also davon ausgegangen werden, dass der sich daraus ergebende Effekt – wenn es denn einen gibt – sehr gering ausfällt.³

Das Ziel einer Desinformationskampagne muss aber nicht unbedingt darin bestehen, die Wahlentscheidungen der Bevölkerung zu beeinflussen. In diesen Kampagnen geht es zunächst darum, ein Misstrauen gegen etablierte demokratische Institutionen zu säen. Und dieser Effekt scheint, insbesondere in den USA, tatsächlich einzutreten. Denn gerade dadurch, dass beständig vor Desinformationskampagnen gewarnt wird, kann der Eindruck entstehen, eine Wahl sei manipuliert worden und daher das Ergebnis illegitim. Die (teilweise) übertriebene Darstellung hinsichtlich der Auswirkungen manipulierter politischer Inhalte und Diskurse in sozialen Netzwerken verschafft diesen Kampagnen also eventuell eine Wirkmächtigkeit, die sie aus sich heraus gar nicht hätten. Zur Einschätzung der wirklichen Gefahr – und um einem möglichen Vertrauensverlust entgegenzuwirken – muss die Forschung also die Frage beantworten, wie sich der Effekt von Desinformationskampagnen messen lässt. In der Betrachtung und Analyse politischer Ereignisse und ihrer Akteure lässt sich deren „Wirksamkeit“ im Hinblick auf andere Medien vergleichen.

**Die Erwähnung der AfD
in den etablierten Parteien
hat einen positiven
Effekt auf die jeweiligen
Umfragewerte.**

Wir haben z. B. zur Medienwirksamkeit der AfD eine Studie durchgeführt, in der wir nachweisen können, dass die Erwähnung der AfD in den etablierten Medien einen positiven Effekt auf die jeweiligen Umfragewerte hat. Dabei handelt es sich um einen gerichteten statistischen Effekt, der über eine bloße Korrelation hinausgeht und sich zudem theoretisch erklären lässt: In der politischen Psychologie und der Medienwirkungsforschung sind so genannte „Medien-Priming“-Effekte bekannt. Vereinfacht lässt sich Medien-Priming als Effekt charakterisieren, der sich einstellt, wenn Mediennutzer politische Akteure auf Basis von Kriterien beurteilen, die vorher in der Berichterstattung verstärkt thematisiert worden sind. Experimente in der politischen Psychologie legen nahe, dass der Priming-Effekt inhaltlich eher bei kulturellen und kulturpolitischen Themen zu finden ist und weniger bei wirtschaftspolitischen Themen. Das wiederum passt zur Strategie rechtspopulistischer Parteien wie der AfD: Der Versuch, kulturpolitische Themen wie Zuwanderung in die politische Debatte einzubringen und über „Anti-Establishment“ und „Anti-Political Correctness“- Aktionen Medienaufmerksamkeit zu gewinnen und darüber Wahlkampftrends positiv zu beeinflussen, lässt sich im Rahmen unserer Studie auch statistisch nachweisen.⁴

Kombiniert man nun die Tatsache, dass inzwischen alle deutschen Parteien in den sozialen Netzwerken aktiv sind, mit der nachweislichen Existenz von Medien-Priming, so ist theoretisch davon auszugehen, dass ein solcher Effekt auch durch die sozialen Netze stattfinden kann, zumal die klassischen Medien sich immer stärker mit den sozialen Medien verschränken. Betrachtet man die in Deutschland für politische Inhalte genutzten Netzwerke, so gibt es bereits quantitative Indizien für politisches Priming, das auf Basis kulturpolitischer Themen funktioniert:

Die AfD ist die deutsche Partei, die in den relevanten sozialen Netzwerken (Facebook, Twitter) mit Abstand am erfolgreichsten agiert. Diese massive Aktivität der AfD gründet sich allerdings nicht auf eine breite Masse von Unterstützern, sondern auf die „Arbeit“ sog. hyperaktiver Nutzer: Menschen oder Maschinen, die in sozialen Netzwerken quasi „rund um die Uhr“ aktiv sind und hier systematisch posten, liken und kommentieren.

Diese Art der Manipulation bedient sich der Netzwerkstruktur: Über die massive Verbreitung von Informationen und die Verknüpfung von Inhalten stellt sich der gewünschte Effekt ein, dass die verbreiteten (politischen) Inhalte für die algorithmisch gesteuerte Trendanalyse des sozialen Netzwerks potenziell interessant werden.⁵ Den Nutzern von sozialen Netzwerken erscheint man gleichzeitig als inhaltlich und personell sehr homogene „Bewegung“ mit einer großen Anhängerschaft und einer großen Reichweite. Das Phänomen der hyperaktiven Nutzer kann man in Deutschland zwar für alle Parteien statistisch nachweisen. Allerdings – und das ist ein weiteres Alleinstellungsmerkmal – ist die Verteilung von hyperaktiven Nutzern bei der AfD am stärksten ausgeprägt.

Neben der Quantität, mit der die AfD in sozialen Netzwerken auftritt, spielt für unsere Analyse auch die Qualität der Beiträge eine Rolle: Worüber redet also die AfD in sozialen Netzwerken? Durch Text-Mining lässt sich messen, welche Worte in den Kommentaren häufig gemeinsam vorkommen. Bei der Auswertung der Ergebnisse zeigt sich, dass die für Priming gut nutzbaren kulturpolitischen Themen den Diskurs in den Kommentarspalten der AfD-Facebook-Seiten (siehe Abb. 1) bestimmen. Das heißt, auch in der qualitativen Auswertung der stattgefundenen Kommunikation tauchen Themen auf, die den Priming-Effekt nachweislich befördern.⁶

Sogenannte hyperaktive Nutzer sorgen für massive Verbreitung und Verknüpfung von Inhalten in den sozialen Netzwerken.

Echokammern, Fake News und Microtargeting

Die oben genannte starke Verschränkung von klassischen und sozialen Medien existiert auch auf der inhaltlichen Ebene, denn die meisten Inhalte und Informationen, die in Diskussionskommentaren auf sozialen Netzwerken verbreitet werden, stammen ursprünglich aus der Berichterstattung von Zeitungen, Funk- und Fernsehsendern und / oder deren Onlineangebot. Und umgekehrt greifen klassische Medien, insbesondere auf ihren Online-Seiten, zunehmend Inhalte aus den Sozialen Medien auf. Vor diesem Hintergrund haben wir analysiert, welche externen Onlineangebote von welchen Usern in den sozialen Netzwerken geteilt und verbreitet worden sind. Dabei lässt sich hinsichtlich der Verbreitung politischer Informationen zunächst eine Polarisierung feststellen, die das so genannte „Echokammerphänomen“

Die meisten Inhalte aus sozialen Netzwerken stammen ursprünglich aus Zeitungen, Rundfunk oder Fernsehen oder deren Online-Angeboten.

Anders als in den USA werden in Deutschland noch viele Nachrichtenquellen über die politischen Lager hinaus gelesen.

manifestiert: User in sozialen Netzwerken, die sich einem bestimmten politischen Lager zuordnen, teilen Informationen aus den gleichen netzwerk-externen Medienquellen.⁷

Allerdings ist dieser Effekt wesentlich schwächer als in den USA. In Deutschland werden nach wie vor viele Nachrichtenquellen über die politischen Lager hinweg rezipiert. In Bezug auf tendenziöse Nachrichtenquellen lässt sich zudem der Trend zu einer Verschiebung feststellen. Ähnlich wie in den USA, wo z. B. eine Verschiebung von „Fox-News“ hinzu „Breitbart“ stattgefunden hat, können wir zeigen, dass in der Mediennutzung der deutschen User, die die Parteiseiten der AfD auf Facebook geliked / geteilt oder dort Kommentare gepostet haben, Medienangebote wie z. B. „epochtimes“ oder „jungefreiheit“ einen größeren Stellenwert bekommen. Neben dieser Verschiebung hinzu tendenziösen oder unseriösen Informationen existieren Fake-News in unterschiedlichen Ausprägungen als Desinformationsquellen natürlich auch in politischen Zusammenhängen. Während des letzten Bundestagswahlkampfs konnten wir beispielsweise vermehrt koordinierte Fake-News-Kampagnen mit falschen Wahlplakaten feststellen (siehe Abb. 2). Dabei werden Aussage und Design der echten Wahlplakate „übernommen“ und mit den hinterlegten Bildern in einen völlig anderen Kontext gerückt. Bei unserer Analyse fällt auf, dass bei den im Bundestagswahlkampf verbreiteten Fake-Wahlplakaten der Fokus ebenfalls auf kulturpolitische Themen gelegt wurde. Dies untermauert unsere oben formulierte Hypothese: Auch in koordinierten Desinformationskampagnen wird scheinbar versucht, auf kulturpolitische Themen gerichtetes Priming einzusetzen, um Wähler zu beeinflussen.

Zudem nimmt politische Werbung in sozialen Netzwerken und sozialen Medien stetig zu: In der neuesten Forsa-Studie für die Landesmedienanstalt NRW gibt die überwiegende Mehrheit der User (89 %), die sich in sozialen Medien über Wahlen und Wahlkämpfe informieren, an, bereits Wahlwerbung gesehen zu haben. Mehr als die Hälfte dieser User (57 %) gibt außerdem an, dass die Wahlwerbung irreführende Aussagen enthielt, mit dem Ziel, die politische Entscheidung bzw. die Wahl zu manipulieren. Außerdem sind fast die Hälfte (44 %) der Nutzer der Ansicht, dass die angezeigte Wahlwerbung auf ihre persönlichen politischen Präferenzen zugeschnitten worden ist. Viele Befragte befürchten zudem, dass man es mit Blick auf Wahlkämpfe vermehrt mit Desinformationskampagnen in sozialen Medien zu tun bekommt. Hier zeigt sich ebenfalls die bereits oben formulierte „self fulfilling prophecy“⁸, denn diese Selbsteinschätzung deckt sich nicht mit den uns bekannten empirischen Befunden. Um dem entgegenzutreten zu können und Informationen über Wahlwerbung zu bekommen, mit denen sich eine objektive Verortung vornehmen lässt, braucht es einen differenzierten Blick.

Abbildung 2.: Fake-Wahlplakate aus dem Bundestagswahlkampf 2017



Quelle: 4Chan



Zu diesem Zweck haben wir das „political-dashboard“-Projekt⁹ gestartet, in dessen Rahmen wir die bezahlte Wahlwerbung auf Facebook analysieren. Dazu haben wir die Facebook-Ads-API¹⁰ benutzt und ein Live-Dashboard entwickelt, das unterschiedliche Informationen über die in diesem Netzwerk gezeigte Wahlwerbung sichtbar macht. Alle angezeigten Informationen werden daneben von uns gesammelt und ausgewertet. Dabei können wir beispielsweise zur Europawahl 2019 zeigen, wer die aktivsten Institutionen¹¹ sind, die Wahlwerbung auf Facebook schalten, inwieweit sich die jeweilige Wahlwerbung der unterschiedlichen Institutionen verbreitet und wo in Deutschland die Schwerpunkte der Wahlstrategie liegen.¹²

**Unter dem Projekt
„political-dashboard“
wurde u. a. die bezahlte
Wahlwerbung auf
Facebook analysiert.**

Zudem liefert das Dashboard – als weiterführende Information – die meistgelesenen und weitergeleiteten Twitter #hashtags der letzten 24 Stunden und die meistgeteilten netzwerkexternen URLs. Auf der Grundlage unserer bisherigen Auswertung des Facebook-Ads-Archivs lässt sich zur Verfasstheit politischer Wahlwerbung Folgendes sagen:

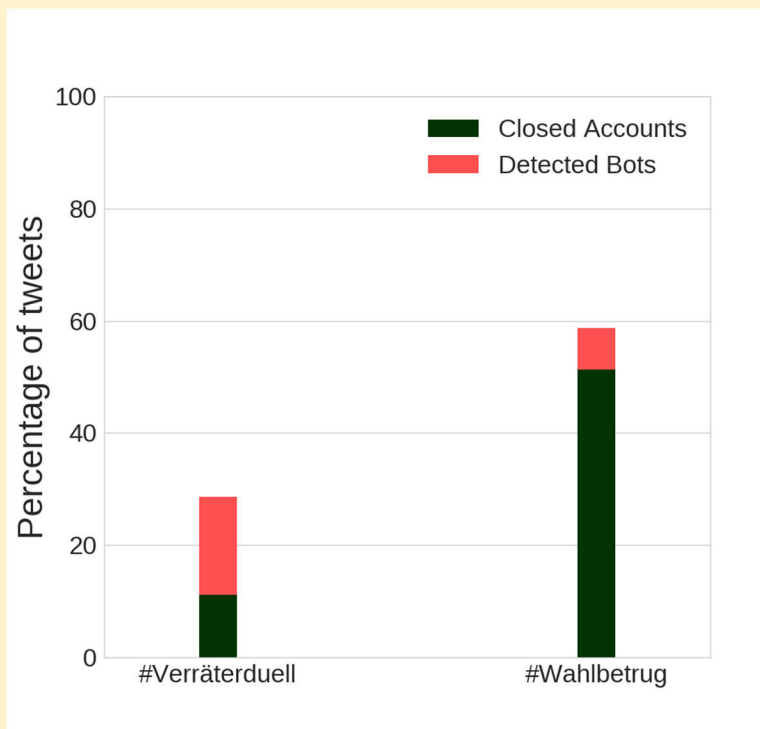
1. Trotz der stetig steigenden Anzahl¹³ von bezahlter Wahlwerbung im Facebook-Archiv muss festgestellt werden, dass das Ausmaß relativ gering ist. Vergleicht man z. B. die Ausgaben für Wahlwerbung, die in Deutschland via Facebook verbreitet wird, mit der bezahlten Wahlwerbung in den USA, so muss man ein eher niedriges Niveau konstatieren.
2. Die bisherige Analyse bezahlter Wahlwerbung liefert bisher nur wenige Hinweise, dass in diesem Zusammenhang ein gezieltes „microtargeting“ der User stattfindet. Zwar lassen sich unterschiedliche Anzeigen der Parteien identifizieren, die unterschiedlichen Gruppen von Nutzern angezeigt werden. Jedoch hat sich dabei bislang der Eindruck verfestigt, dass die Anzeigen eher auf große demographische Kategorien zugeschnitten sind.¹⁴ Die in der Umfrage geäußerte Befürchtung einer auf microtargeting beruhenden Personalisierung von Wahlwerbung können wir bisher nicht bestätigen.
3. Aus der Analysearbeit mit dem Facebook-Ads-Archiv müssen wir allerdings kritisch bemerken, dass die Methodik, mit der Facebook politische Wahlwerbung identifiziert, nicht transparent ist. Das von Facebook eingesetzte „machine learning“-System macht insofern Fehler, als dass es auch Werbung aus anderen Kontexten als politischer Werbung klassifiziert und darüber die nachgelagerte Analyse verzerrt. Solche Fehler treten bei automatischen Verfahren immer auf, sollten daher aber in ihrem Umfang von den Plattformbetreibern transparent gemacht werden. Darüber hinaus liefert das System bisher keine Informationen darüber, wieviel „echte“ politische Werbung als solche nicht erkannt und angezeigt wird.

Social Bots

Die Existenz und der Einsatz von Social Bots als Instrument für Desinformation und Manipulation des politischen Diskurses muss ebenfalls als empirisch gegeben betrachtet werden. Die Plattformbetreiber geben selber an, dass sie millionenfach automatisierte Accounts löschen. Durch diese Löschpraxis ist es allerdings sehr schwierig, so genannte Social Bots tatsächlich aufzuzeigen. Hinzu kommt, dass keine einheitliche Definition besteht, ab welchem Grad der Automatisierung ein Account als Bot zu werten ist, zumal sich auch durch menschlichen Einsatz hyperaktive Accounts steuern lassen, die vollautomatisierten Accounts überlegen sind. Dennoch besteht die Gefahr, dass durch Automatisierung Trends verzerrt werden. Zur Analyse verwenden wir eine Kombination von Merkmalen, die typischerweise durch Automatisierung auftreten.¹⁵ Unsere Analyse der Diskussionen zum Bundeswahlkampf 2017 auf Twitter zeigt, dass annähernd 60 % der Twitter-Nutzer, die in dem Hashtag #Wahlbetrug aktiv waren, vom Netzbetreiber blockiert wurden oder nach unserer Heuristik Merkmale eines Social Bots bzw. (teil-)automatisierten Accounts aufweisen.

Der tatsächliche Einsatz von Social Bots ist sehr schwer nachzuweisen.

Abbildung 3: Gesperrte und automatisierte Accounts auf Twitter



Quelle:
Eigene Darstellung

In Bezug auf den Gesamtverlauf und gemessen an der hohen Informationsdichte in der Wahlkampfdiskussion lässt sich allerdings nahezu ausschließen, dass Social Bots einen Einfluss auf das Wahlergebnis hatten, weil die Verbreitung authentischer Inhalte definitiv überwogen hat. Generell stellt sich die Frage, ob Social Bots überhaupt einen Effekt auf eine Debatte haben können, da es unwahrscheinlich ist, dass irgendjemand seine politische Meinung ändern wird, weil dubiose Accounts massenhaft bestimmte Hashtags pushen. Allerdings konnten wir am Beispiel von Twitter-Meldungen zum Thema Iran einen signifikanten Effekt von Social Bots nachweisen, allerdings auf einer recht harmlosen Ebene: In unserer Analyse zur Iran-Debatte,¹⁶ die im Januar 2018 rund um die landesweiten Proteste auf Twitter geführt worden ist, können wir zeigen, dass die von uns identifizierten Social Bots in der Lage waren, das „sentiment“ – also die „Stimmung“ – in der Debatte minimal zu verändern. Dadurch wäre theoretisch die Möglichkeit gegeben, dass Debatten durch automatisierte Accounts „angeheizt“ werden. Alles in allem muss aber auch hier davon ausgegangen werden, dass der Einsatz von Social Bots keinen großen Effekt auf politische Diskussionen in sozialen Netzwerken hat.

Fazit

Auch in Deutschland kann Desinformation als Kampagne in sozialen Netzwerken politische Ereignisse beeinflussen.

Zusammenfassend können wir auf der Basis unserer bisherigen Forschungsergebnisse zeigen, dass politische Desinformation als Kampagne in sozialen Netzwerken existiert und dass diese theoretisch auch in Deutschland Einfluss auf politische Ereignisse nehmen kann. Wie gezeigt wurde, haben dabei kulturpolitische Themen gerade auf die (rechts-)populistische „community“ in sozialen Netzwerken den stärksten Einfluss. Der darüberhinausgehende Effekt von politischer Desinformation in sozialen Netzwerken muss in Deutschland bisher als relativ gering eingeschätzt werden. Analog dazu können die oben geäußerten Befürchtungen zum (manipulativen) Einfluss von Wahlwerbung ebenfalls nicht bestätigt werden. Die Analysen hierzu müssen jedoch noch weiterentwickelt werden, denn bislang lässt sich ein Effekt auf Wahlergebnisse auch nicht definitiv ausschließen.

PROF. DR. SIMON HEGELICH

Professor für Political Data Science,
Hochschule für Politik an der TU-München

ANDREE THIELTGES, M.A.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Lehrstuhl für Political Data Science,
Hochschule für Politik an der TU-München

Anmerkungen

- ¹ Thieltges, Andree / Hegelich, Simon: Manipulation in sozialen Netzwerken, in: Zeitschrift für Politik (ZfP) 4/2017, S. 493-512; Hegelich, Simon: Social media im Wahlkampf: Die digitale Revolution der Meinungsbildung, hrsg. von der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München 2018.
- ² Es ist nicht klar, wie Twitter zu der Erkenntnis gelangt ist, dass gerade diese Nutzer-Accounts der IRA zuzuordnen sind.
- ³ Serrano, Juan Carlos Medina / Shahrezaye, Morteza / Papakyriakopoulos, Orestis / Hegelich, Simon: The rise of the AfD: A social media analysis, München 2018.
- ⁴ Bei der Betrachtung aller Parteien, die an der Bundestagswahl 2016 teilgenommen haben, zeigt sich diese statistische Signifikanz nur bei der Alternative für Deutschland (AfD).
- ⁵ Gerade der Facebook-Algorithmus für den sogenannten „Newsfeed“ reagiert auf diese systematische Generierung von Inhalten und deren Verbreitung: Der Algorithmus ist „umgestellt“ worden und reagiert jetzt nicht mehr auf die reine Zeitspanne, die ein User im Netzwerk verbringt, sondern darauf, dass Nutzer eine „gute Zeit“ („time well spent“) haben. Dieses Merkmal wird nach unseren Rekonstruktionen in dem Wert „meaningful interaction“, also Likes, Kommentare, geteilte Inhalte etc. gemessen. Dies bedeutet, dass man mit systematischer Aktivität auf Facebookseiten die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass dieser Inhalt auch anderen Usern angezeigt wird.
- ⁶ Serrano u. a.: The rise of the AfD.
- ⁷ Papakyriakopoulos, O. / Hegelich, S. / Shahrezaye, M. / Serrano, J. C. M.: Social media and microtargeting: Political data processing and the consequences for Germany, in: Big Data & Society, November 2018.
- ⁸ Die (diffuse) Befürchtung, Desinformation könne eine Wirkmächtigkeit entfalten, befördert deren verunsichernde Wirkung.
- ⁹ Dieses Projekt gibt einen Überblick über die deutsche politische Landschaft im Internet. Das Dashboard erhebt und analysiert politische Live-Daten von Twitter, Facebook und 40 online-Nachrichtenmedien. Ziel des Dashboards ist: 1. Politische Trendthemen zu lokalisieren, die derzeit in Deutschland diskutiert werden. 2. Erkenntnisse über die politischen Haltungen und Interessen von Parteianhängern im Internet zu liefern. Auf das Dashboard kann online zugegriffen werden unter political-dashboard.com
- ¹⁰ Darin stellt Facebook bezahlte politische Wahlwerbung in einer Art Archiv zur Verfügung.
- ¹¹ Hier sind die unterschiedlichen Parteien gelistet, die sich im Europawahlkampf zur Wahl stellen.
- ¹² Die von uns erstellte Targeting-Karte zeigt den Werbeanteil pro Partei für jedes Bundesland.

- ¹³ Zum gegenwärtigen Zeitpunkt rund 8.800 Anzeigen.
- ¹⁴ Diese Strategie gewinnt an Plausibilität, da die bisher vergleichsweise niedrige Zahl der Anzeigen eine möglichst große Gruppe erreichen soll. Daher bleibt es bei einer eher „groben“ Differenzierung der User (Deutsche User, Geschlecht, ggf. Bildungsniveau).
- ¹⁵ Thieltges, Andree / Papakyriakopoulos, Orestis / Serrano, Juan Carlos Medina / Hegelich, Simon: Effects of Social Bots in the Iran-Debate on Twitter, 2018, <http://arxiv.org/pdf/1805.10105v1>
- ¹⁶ Ebd.

/// Politische Parteien – offen, interaktiv und partizipativ?

Jede Stimme zählt

Das Vertrauen in die politischen Parteien ist in den vergangenen Jahren tendenziell rückläufig. Viele Menschen wenden sich gerade von den Volksparteien ab und sprechen ihnen in Wahlen ihr Misstrauen aus. Diese Unzufriedenheit speist sich jedoch nicht nur aus inhaltlichen Erwägungen. Es ist auch die Art, wie in deutschen Parteien immer noch Politik gemacht wird. Die Menschen sind in der heutigen digitalen Gesellschaft besser informiert als je zuvor und können Politik praktisch in Echtzeit verfolgen. Immer mehr Bürger wollen die Politik jedoch nicht nur passiv verfolgen, sondern einen aktiven Beitrag leisten.

Möglichkeiten der Mitarbeit

Dieser Beitrag kann eine Bürgeranfrage per Mail sein, ein Gespräch am Bürgerstand in der Fußgängerzone oder ein Telefongespräch mit dem politischen Mandatsträger vor Ort. Bürger haben die Möglichkeit, relativ schnell auf Missstände aufmerksam zu machen – und sind in der Regel gut informiert. Die politischen Parteien scheinen mit dem Grad und der Geschwindigkeit dieser Partizipation manchmal überfordert zu sein – in der digitalen und der analogen Welt.

Dieser Artikel möchte praktische Wege vorschlagen, um dieses Dilemma zu beenden. Er möchte den politischen Parteien Mut machen, neue Wege zu gehen und Experimente zu wagen. Denn nur durch diese Veränderungen können Parteien sicherstellen, dass sie auch noch in der Zukunft eine wichtige Rolle in der deutschen Politik spielen werden.

Parteien sind mit der schnellen Partizipation der Bürger überfordert.

Status quo: Ebenen der Mitbestimmungs- und Beteiligungsmöglichkeiten der Parteien

Die dargestellten drei Ebenen beschreiben die bestehenden Mitbestimmungs- und Beteiligungsmöglichkeiten innerhalb der meisten Parteien in Deutschland.

Ebene	Art der Beteiligung	Zielgruppe
1	Diskussionsstärkung und Meinungsaustausch	Bürger, Parteimitglieder
2	Mitwirkung an konkreten Sachfragen	Parteimitglieder, punktuell Bürger bzw. externe Experten
3	Direktdemokratische Entscheidung von Grundsatzfragen sowie konkreten Sachfragen	Parteimitglieder

Die bisherigen Anstrengungen politischer Parteien konzentrieren sich auf die erste Beteiligungsebene. Hierbei ist festzustellen, dass Diskussionsstärkung und Meinungsaustausch für politische Parteien schon immer zum Kerngeschäft gehörten. Im digitalen Zeitalter verschiebt sich diese Art der Beteiligung jedoch zunehmend ins Netz. Die Parteien müssen sich noch mehr auf die dortigen Rahmenbedingungen einstellen und ihre Kommunikation sowie die dazu gehörenden Formate anpassen.

Auch Parteimitglieder sollen durch Online-Tools besser in die inhaltliche Arbeit eingebunden werden.

Das größte Potenzial für eine bessere Bürgereinbindung innerhalb deutscher Parteien befindet sich ohne Zweifel auf der zweiten Beteiligungsebene. In diesem Bereich wurden in den vergangenen Jahren Anstrengungen unternommen, um Mitglieder besser in die inhaltliche, bzw. programmatische Arbeit der Parteien einzubinden. Als Beispiel ist an dieser Stelle das Online-Tool „Beteiligungsgrün“ von Bündnis 90/Die Grünen zu nennen. Mit Hilfe dieses Tools soll bis Ende des Jahres 2019 ein neues Grundsatzprogramm erarbeitet werden. Damit wird den Mitgliedern von Bündnis 90/Die Grünen die Möglichkeit gegeben, an konkreten Sachfragen mitzuarbeiten und ihre Ideen einzubringen. Diese Form der Beteiligung trägt dem größeren Wunsch nach Partizipation innerhalb der Mitgliedschaft Rechnung. Der größere politische Partizipationswille ist jedoch kein rein parteispezifisches Phänomen, sondern ein wachsender Trend in unserer Gesellschaft. Umso bedenklicher

ist es, dass die meisten Parteien nicht von dieser Entwicklung profitieren. Sie sind nicht dazu imstande, die Einsatzbereitschaft und das Interesse der Bürger zu nutzen. Um dies zu erreichen, bedarf es kultureller und organisatorischer Veränderungen innerhalb der Parteien.

Die dritte Beteiligungsebene ist innerhalb der Parteien ausschließlich für Mitglieder bestimmt. Sie steht sinnbildlich für die Exklusivität einer Parteimitgliedschaft. In den vergangenen Jahren hat diese Form der Mitgliederbeteiligung merklich zugenommen. Beispiele dafür sind unter anderem der Mitgliederentscheid der FDP in Nordrhein-Westfalen über den damaligen Koalitionsvertrag (2017), die Befragung der CSU-Mitglieder zu Volksentscheiden (2016) oder das SPD-Mitgliedervotum zum Koalitionsvertrag auf Bundesebene (2018). Es war übrigens die SPD, die als erste Partei in Deutschland im Jahr 1993 per Mitgliederbefragung ihren Parteivorsitzenden wählte (Rudolf Scharping).

Bürgereinbindung durch Diskussionsstärkung und Meinungsaustausch

Am 18. Februar 2019 war es wieder einmal so weit: digitale Bürgersprechstunde mit der CDU-Politikerin Julia Klöckner. Nach einer kurzen Funkstille meldete sich die amtierende Bundeslandwirtschaftsministerin mit einem Facebook-Live-Video zurück. Diese Art der politischen Mitbestimmung und Beteiligung ist in der heutigen Bürgerkommunikation weit verbreitet. Zahlreiche Kommunal-, Landes- und Bundespolitiker stehen auf diesem Wege Interessierten regelmäßig Rede und Antwort. Im Fokus stehen dabei die Diskussionsstärkung sowie der Meinungsaustausch.

Facebook-Live-Videos sind eine gute Möglichkeit der Kommunikation zwischen Bürgern und Politikern.

Fakt ist, dass im Internet oft Menschen erreicht werden, die Politiker bei ihren Bürgerständen oder Sprechstunden nicht ansprechen können. Genau das Gleiche gilt auch für Parteiveranstaltungen. Die Realität ist nun einmal, dass solche Veranstaltungen zu einem überwiegenden Teil von der eigenen Klientel besucht werden.

Online-Formate können an dieser Stelle eine doppelte Funktion einnehmen. Zum einen fördern sie den Austausch zwischen Politik und Bürgern im Netz. Zum anderen können sie eine Möglichkeit sein, um reale Begegnungen einzufädeln. Beide Potenziale werden zurzeit von den Parteien in Deutschland noch nicht ausreichend genutzt. Dies liegt auch daran, dass die Online-Bürgerkommunikation lange unter die Kategorie „nice to have“ gefallen ist. Im Hinblick auf die Wichtigkeit sozialer Netzwerke und dem Internet als primäre Informationsquelle war dies eine grobe Fehleinschätzung.

Was kann also getan werden?

- Parteien müssen proaktiver auf die Menschen zugehen und sie politisch „abholen“ (Formate: Haustürbesuche, Einladung zum Grillen, Hospitationen und Besuche in sozialen Einrichtungen, Bürgerdialoge etc.).
- Starre Grenze zwischen Online und Offline muss aufgehoben werden. Alle Online-Aktivitäten müssen eine Relevanz in der analogen Welt haben und umgekehrt.
- Parteien müssen Diskussionsstärkung und Meinungsaustausch strategischer planen und regelmäßiger durchführen.
- Parteien und deren Mitglieder müssen interaktiver und präsenter im Netz sein (Formate: Facebook-Live, Instagram, Dialogplattform auf der Internetseite etc.).
- Parteien und deren Mitglieder müssen emphatisch und authentisch für eine Dialogkultur stehen. Sie müssen nahbar sein.
- Parteien müssen zielgruppenspezifischer (Berufsgruppen, Geographie etc.) kommunizieren und handeln. Unsere Gesellschaft hat sich individualisiert, die politische Kommunikation hingegen noch nicht in ausreichendem Maße.

Die Mitmachmöglichkeit in Parteien muss für Externe erleichtert werden.

Bürgereinbindung durch Mitwirkung an konkreten Sachfragen

Die bisherige Mitwirkung an Sachfragen beschränkt sich zurzeit fast ausschließlich auf die eigenen Mitglieder. In Fachgremien oder bei Expertengesprächen werden punktuell Bürger bzw. Experten in die inhaltliche Arbeit eingebunden. Das Kernproblem ist dabei, dass die Mitmachmöglichkeiten für Externe äußerst eingeschränkt sind und es an niedrigschwelligen Angeboten fehlt. Genau diese Angebote müssen in Parteien des 21. Jahrhunderts geschaffen werden – in der analogen und in der digitalen Welt. Damit würden Parteien der veränderten Beteiligungskultur in unserer Gesellschaft Rechnung tragen.

Menschen wollen sich heutzutage öfters punktuell und zeitlich begrenzt einbringen. Hierfür wünschen sie sich zunehmend seltener einen formalisierten Rahmen. Es geht vielmehr darum, sich effektiv und niedrigschwellig zu engagieren. Die unten aufgeführten Mitmachmöglichkeiten sollen eine Antwort auf die sich veränderten Rahmenbedingungen darstellen. Die drei Mitmachmöglichkeiten sollen individuellere Angebote schaffen und dazu führen, dass es nicht nur den formalen Mitgliedsstatus innerhalb von Parteien gibt. Dadurch können Parteien wieder ihre Basis vergrößern und an Legitimation hinzugewinnen.

Drei Mitmachoptionen in einer Partei



Unterstützer – punktuelle und unregelmäßige Mitarbeit an Sachfragen

Als Unterstützer steht man einer Partei nahe und identifiziert sich auch größtenteils mit deren Inhalten und Werten. Trotzdem möchte sich ein Unterstützer nicht zwingend regelmäßig einbringen. Bei dieser Mitmachoption geht es unter anderem um flexibles, punktuell und unregelmäßiges Engagement.

Ein Unterstützer möchte sich flexibel, punktuell und unregelmäßig engagieren.

Beispiel: Hannah (21) ist Studentin und beschäftigt sich nicht regelmäßig mit der aktuellen Tagespolitik. Die Debatte über den Klimawandel interessiert sie jedoch gerade sehr und deshalb möchte sie ihre Gedanken dazu in die ihr nahestehende Partei einbringen. Dies könnte in der Praxis auf verschiedenen Wegen funktionieren:

- über digitale Unterstützerplattformen der Parteien,
- über eine Veranstaltungsserie zum Thema Klimaschutz oder lokalen Aktionen.

Schnuppermitglied – zeitlich begrenzte und projektorientierte Mitarbeit an Sachfragen

Als Schnuppermitglied möchte man sich aktiv und projektbezogen für einen bestimmten Zeitraum einbringen. Bei dieser Mitmachoption geht es darum, an konkreten Projekten zu arbeiten.

Beispiel: Jörg (35) hat ein Unternehmen erfolgreich gegründet und möchte die daraus gewonnenen Erfahrungen in die Politik einbringen. Konkret möchte er die politischen Rahmenbedingungen für Startups verbessern (u. a. Bürokratieabbau, finanzielle Förderung). Dies könnte in der Praxis wie folgt funktionieren:

- über Projektgruppen, Arbeitskreise oder Ausschüsse über einen bestimmten Zeitraum.

Mitglied – längerfristige Mitarbeit an Sachfragen

Als Mitglied möchte man sich längerfristig in eine Partei einbringen, bzw. an eine Partei binden. Die Parteien in Deutschland nutzen das Potenzial ihrer Mitglieder nicht ausreichend. Dies könnte in der Praxis unter anderem mit folgenden Elementen realisiert werden:

- über exklusive Informationen zu politischen Neuigkeiten (Mehrwert Mitgliedschaft),
- über regelmäßige thematische Mitgliederabfragen (u. a. zu aktuellen Themen),
- über gut gepflegte Mitgliederdatenbanken,
- über eine interaktive Mitgliederplattform.

Bürgerkommunikation ist keine Einbahnstraße.

Die aufgezeigten Vorschläge machen deutlich, wie sich Parteien breiter aufstellen können. Die Parteien müssen in Zukunft diesen Weg gehen, um gesellschaftlich so relevant zu bleiben wie in der Vergangenheit. Fakt ist nämlich, dass Bürgerkommunikation keine Einbahnstraße ist. Bürger wollen nicht nur Informationen erhalten und zuhören. Viele Menschen wollen sich aktiv mit ihren Ideen einbringen. Dies ist aufgrund der technologischen Möglichkeiten nie so einfach gewesen wie in unserer heutigen Zeit. Zu diesem Zweck müssen Parteien organisatorisch neue Wege gehen. Dazu gehört nicht nur, agiler und schneller zu sein. Es ist von zentraler Bedeutung, dass Parteien als offene und partizipative Organisationen fungieren.

ADRIAN SONDER

Blogger und
persönlicher Referent des Bundestagsabgeordneten
Kai Whittaker (CDU)

Teil 3:

DIENSTLEISTUNGEN UND BÜRGERSERVICES

/// Servicekonto, Bürgerservice-App und Chat Bots

Rund um die Uhr mit der Kommune kommunizieren

Auch in der digitalen Welt bleiben die Kommunen bei Verwaltungsangelegenheiten erster Ansprechpartner für die Bürger. Durch ein interoperables Servicekonto (die so genannte BayernID), eine Bürgerservice-App und erste Chat Bot-Pilotanwendungen gewährleisten in Bayern die Kommunen eine moderne und zugleich bürgernahe Verwaltung, die rund um die Uhr einen direkten, zeitgemäßen sowie unkomplizierten Zugang und Kommunikationskanal bietet. Unterstützt werden die Kommunen dabei von der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB).

Einleitung

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Sie kann nur in einem erfolgreichen Zusammenspiel aller föderalen Stufen – angefangen von der Kommune, über Land und Bund bis hin zur Koordinierung auf europäischer Ebene – gelingen. Unser föderales System und das darin verankerte Subsidiaritätsprinzip verfügen über Vorzüge, die entscheidend für die Akzeptanz digitaler Verwaltungslösungen sind. Umso wichtiger ist es, dass bei der Gestaltung von Online-Behördendiensten die Bürgernähe nicht verloren geht, sondern dass die Kommunen weiterhin als zuständiger und erster Ansprechpartner für Bürgeranliegen wahrgenommen werden. Die Identifizierbarkeit der eigenen Kommunalverwaltung spielt für die Vertrauensbasis in der Kommunikation zwischen Bürger und Behörde eine elementare Rolle, zumal nur so dem Rechtsstaatsprinzip Genüge getan wird.

Darüber hinaus zeigen Erfahrungen mit zahlreichen bereits implementierten Lösungen, dass E-Government-Dienste und Verwaltungsservices von Bürgern und Unternehmen in der Breite nur dann angenommen werden, wenn sich aus ihrer Anwendung spürbare Vorteile ergeben. Effizienzgewinne im Zuge digitalisierter und damit optimierter Prozesse dürfen nicht nur den

Die Kommunen sollen weiterhin als zuständiger und erster Ansprechpartner für Bürgeranliegen wahrgenommen werden.

Behörden vorbehalten sein, sondern müssen auch auf Nutzerseite zu einer erkennbaren Vereinfachung und Zeitersparnis führen. Um diese Ansprüche – Bürgernähe und Praktikabilität – zu bedienen, stehen mit dem mobilen Bürgerservice-Portal, der Bürgerservice-App und Chat Bots sowohl eine moderne Infrastruktur als auch zeitgemäße Medien bereit. Entsprechende Anwendungen sind im privatwirtschaftlichen Kundenkontakt bereits erfolgreich erprobt und weit verbreitet. Die öffentliche Verwaltung darf sich dieser Entwicklung nicht verschließen. Sie sind, wenn sie verantwortungsbewusst eingesetzt werden, Hilfsmittel, um die vielseitigen Herausforderungen der Verwaltungen zu meistern.

Immer informiert und aktiv eingebunden

Internetfähige mobile Endgeräte wie Tablets und Smartphones haben unsere Gewohnheiten revolutioniert. Die Servicewelt ist zunehmend online und mobil. Diese Erwartungshaltung macht auch vor Rathäusern und Landratsämtern nicht Halt. Mit der Bürgerservice-App bietet die AKDB Verwaltungen die Möglichkeit, Dienste, Funktionalitäten und Informationen mobil bereitzustellen und so in direkten Kontakt mit dem Bürger zu treten.

Beispielsweise werden über einen integrierten Liveticker aktuelle und zeitkritische Informationen wie etwa lokale Sportergebnisse, Veranstaltungen oder Verkehrsbehinderungen durch Baustellen in Echtzeit über die App publiziert. Die Push-Funktion sorgt dafür, dass die Nutzer aktuelle Nachrichten wie Wahlergebnisse direkt auf ihr Endgerät erhalten, ohne von sich aus aktiv suchen zu müssen. Auch die Erinnerung an Müllabfuhr-Termine oder die flächendeckende Kommunikation des Katastrophenalarms wie im Fall des Vohburger Raffineriebrands im September 2018 sind Beispiele für einen nützlichen Einsatz von Push-Nachrichten in der Bürgerinformation.

Eine wichtige Rolle in Bezug auf eine aktive und unbürokratische Bürgerpartizipation an kommunalen Belangen nimmt der integrierte Mängelmelder ein. Er ermöglicht den Bürgern, Mängel, Schäden und Ärgernisse im öffentlichen Raum wie defekte Beleuchtung, Schlaglöcher, beschädigte Oberleitungen, abgeknickte Bäume oder illegale Müllablagen direkt vor Ort zu dokumentieren und zu melden. Neben der Eingabe von Schadensinformationen lassen sich Bilder und Standortkoordinaten über die Kamera- und GPS-Funktion des mobilen Geräts einbinden. Innerhalb der Mängelbereiche kann die Kommunalverwaltung Kategorien definieren. So können die Meldungen schnell zugeordnet, automatisch an das zuständige Amt weitergeleitet und schließlich rasch behoben werden. Auch ein Management für ein Vorschlagswesen, über welches z. B. der Wunsch nach dem Aufstellen von Parkbänken



Mit der Bürgerservice-App erhält man immer die neuesten lokalen Informationen direkt auf sein Smartphone. Vergessene Müllabfuhrtermine sind somit Vergangenheit.

© AKDB, München

geäußert werden kann, ist integrierbar. Damit steht den Bürgern ein direkter Weg zur Verwaltung offen, um das kommunale Leben – auch außerhalb von Stadt- und Gemeinderat – mitzugestalten. Die Verwaltung wiederum hat die Möglichkeit, bedarfsgerecht zu (re-)agieren.

Kartendienste sind ebenfalls Bestandteil der App-Lösung für Bürgerservices. Sie ermöglichen die Navigation zu lokalen Sehenswürdigkeiten und kommunalen Einrichtungen. Für Fußgänger lassen sich beliebige Routen, z. B. Stadtrundgänge oder Wanderwege auf mobilen Geräten graphisch darstellen und mit zusätzlichen Informationen ergänzen. Insbesondere der mobile Zugriff auf Öffnungszeiten kommunaler Einrichtungen wie Bauhof oder Stadtbücherei ist für Bürger wie Kommunalverwaltung von gegenseitigem Nutzen. Aber auch lokale Stellenausschreibungen können per App automatisiert veröffentlicht werden. Ein großer Vorteil bei den Informationsdiensten der Bürgerservice-App ist, dass Inhalte von den Kommunen eigenständig über das browserbasierte Content-Management-System eingepflegt werden können. Die Aktualisierung von Inhalten ist somit jederzeit und ohne Einbindung von Spezialisten oder externen Partnern möglich.

Die Bürgerservice-App ermöglicht die Navigation zu lokalen Sehenswürdigkeiten und kommunalen Einrichtungen.

Von der Bürgerauskunft zum Verwaltungsakt

Der Funktionsumfang der Bürgerservice-App beschränkt sich nicht allein auf die mobile Bürgerkommunikation und -information. Auch Verwaltungsleistungen können von den Bürgern unterwegs angestoßen werden. Eine beliebte Anwendung ist beispielsweise die Suche nach verfügbaren Kfz-Kennzeichen. Die Reservierung des Wunschkennzeichens erfolgt dabei App-basiert nach Eingabe der erforderlichen Daten.

Eine weit darüberhinausgehende, vollumfängliche sowie mobile Bereitstellung von Fachdiensten in responsivem Design ist mittlerweile mit dem Bürgerservice-Portal in neuer Technologie möglich. Das Bürgerservice-Portal der AKDB war mit seiner bisherigen Technologie seit 2011 im produktiven Einsatz. In Bayern gilt es als etablierter E-Government-Standard. Bundesweit haben sich mehr als 1.300 Kommunen dafür entschieden. So beantragten vor der letzten Bundestagswahl 2017 weit mehr als 200.000 bayerische Bürger ihre Briefwahlunterlagen über das Bürgerservice-Portal, rund ein Drittel davon ganz einfach per QR-Code. Bei der Landtags- und Bezirkswahl in Bayern 2018 nutzten dann schon über 340.000 Bürger diesen Dienst, knapp die Hälfte davon mit QR-Code. Der Erfolg und die weite Verbreitung stellen aber neue Anforderungen an die Technologie. Ob Bürger oder Unternehmer, der Nutzer fordert auch bei mobilen Online-Verwaltungsleistungen eine einfache Handhabung, darüber hinaus kurze Ladezeiten, eine sehr hohe

Verfügbarkeit, Barrierefreiheit in der IT sowie unkomplizierte Individualisierungsmöglichkeiten. Über den modularen Aufbau und moderne Portalrahmen sind diese Anforderungen berücksichtigt, was sowohl der Verwaltung als auch Nutzern einen Mehrwert bietet.

Alexa, frag meine Kommune!

Chat Bots ermöglichen dem Bürger rund um die Uhr Auskünfte bei seiner Behörde.

Noch einen Schritt weiter gehen Chat Bots. Sie sind gewissermaßen eine erste Ausprägung von Künstlicher Intelligenz in der Interaktion zwischen Bürger und Behörde. Ohne Zutun von Verwaltungsbeschäftigten kann der Bürger von einem Dialogassistenten per Chat rund um die Uhr Auskünfte zu einfachen sich wiederholenden Verwaltungsprozessen und Zuständigkeiten erhalten, z. B. zur Beantragung eines neuen Personalausweises.

Künstliche Intelligenz kristallisiert sich zunehmend als die branchenübergreifende Schlüssel- und Querschnittstechnologie heraus. Ihre erfolgreiche Nutzung ist sowohl im globalen Wettbewerb als auch vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung von immenser volkswirtschaftlicher Bedeutung. Ihr wird ein hohes Potenzial für Effizienzgewinne zugeschrieben, denen sich die öffentliche Verwaltung gerade im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort nicht verwehren darf.

Sorgsam eingesetzt, können Technologien wie Künstliche Intelligenz und Distributed Ledger (als Distributed Ledger oder „Verteiltes Kontenbuch“ wird eine dezentrale Datenbank bezeichnet, die Teilnehmern eines Netzwerks eine gemeinsame Schreib- und Leseberechtigung erlaubt [die Red.]), bzw. daraus abgeleitete Blockchain-Anwendungen gerade in der Verwaltung ein Hilfsmittel sein, Herausforderungen wie den Personal- und Fachkräftemangel zu bewältigen. Sie tragen dazu bei, die Attraktivität der öffentlichen Verwaltung als moderner und technologieaffiner Arbeitgeber zu steigern und den Anschluss an die allgemeine technische Entwicklung sicherzustellen.

Die AKDB arbeitet an verschiedenen Pilotanwendungen, wie diese Technologien für die öffentliche Verwaltung und die Bürger nutzbar gemacht und darauf basierende Dienstleistungen angeboten werden können. So wird gerade der Machbarkeitsnachweis einer Chat Bot-Anwendung für Amazons virtuelle Assistentin Alexa durchgeführt. Denkbar ist, dass die Nutzer künftig mit dem Sprachbefehl „Alexa, frag meine Kommune...“ Informationen zu Behördendiensten und kommunalen Belangen z. B. die Tagesordnungspunkte der nächsten Stadt- oder Gemeinderatssitzung einholen können. Damit entstünde ein weiterer innovativer Zugangsweg zur öffentlichen Verwaltung, der die Informationsbeschaffung beschleunigt und erleichtert.

Auch zahlreiche auf der Blockchain basierende Anwendungen für die öffentliche Verwaltung befinden sich bereits in der Erprobung. So wird im Rahmen des Blockchain-Labs der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister Vitako untersucht, wie der Prozess der Autovermietung dank Blockchain-basierter Führerscheinverifizierung sowohl durchgehend online als auch rechtskonform gestaltet werden kann. Sogar der Zugriff aus Fachverfahren heraus auf die Blockchain lässt sich mit unserer Produktgeneration SYNERGO® bereits umsetzen.

Umso erfreulicher ist, dass das von der AKDB unterstützte Studententeam bei einem Wettbewerb der TU München und des Landesforschungsinstituts des Freistaats Bayern, der Fortiss, den ersten Preis für eine Blockchain-Anwendungsstudie gewonnen hat. Hierbei wurde am Beispiel der Immobilienvermietung aufgezeigt, wie sich die Integrität von Gehaltsinformationen auf Grundlage der Blockchain-Technologie sicherstellen ließe. Und das mit einem Ansatz, der ein Höchstmaß an Datenschutz und Datensparsamkeit darstellt.

Viele der Anwendungen, die auf diesen neuen Technologien basieren, befinden sich noch in der Entwicklungsphase, stellen aber bereits jetzt ein wichtiges Erprobungsfeld für die nächste Stufe der Verwaltungsmodernisierung dar: Ausgehend von der Teil-Automatisierung von Verwaltungsprozessen kann bei ausreichend standardisierten Vorgängen mit Fortschreiten der Digitalisierung perspektivisch eine vollautomatisierte Verarbeitung erfolgen. Man spricht dann von Dunkelverarbeitung, weil der Ablauf vom Anwender weder beeinflusst noch die Durchführung verfolgt werden kann und damit im Dunkeln bleibt.

Angesichts des Fachkräftemangels, der sich in Zukunft noch weiter verschärfen wird, und der begrenzten finanziellen Ressourcen bei gleichzeitig zunehmender Aufgabenvielfalt kann nur so die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung auch in Zukunft sichergestellt werden. Dies trifft bayerische Kommunen auch deshalb, weil die Verwaltungseinheiten im Bundesvergleich überwiegend klein bis sehr klein sind und damit diese Aspekte eine besondere Herausforderung darstellen. Damit stellt die zentrale Bereitstellung von technischer Infrastruktur und Automatisierung einen unverzichtbaren Beitrag zum Erhalt der Kommunalen Selbstverwaltung in der in Bayern bewährten Form dar. Auch der Bürger profitiert von effizienteren Verwaltungsabläufen, sei es in Form reduzierter Wartezeiten oder ersparter Wege.

Diese Form automatisierten Verwaltungshandelns findet auch schon in den Verwaltungsverfahrensgesetzen ihren Niederschlag und wird, wie im Folgenden noch näher beschrieben, im Rahmen der internetbasierten Kfz-Zulassung ab 1. Oktober 2019 Realität.

Der Bürger profitiert von effizienteren Verwaltungsabläufen durch geringere Wartezeiten oder ersparte Wege.

Interoperables Servicekonto als Voraussetzung

Bürgerservice-App und Chat Bots sind für Nutzer und Verwaltung in der gegenseitigen Kommunikation sichtbare und hilfreiche Assistenten. Wenn aber Verwaltungsakte online durchgeführt werden sollen, bedarf es sicherer und bürgerfreundlicher Authentifizierungswege über ein persönliches Nutzerkonto, mit dessen Hilfe sich die Nutzer auf einer E-Government-Plattform gegenüber der Verwaltung ausweisen können. Allerdings besteht nun die Herausforderung, über die Grenzen einzelner Bundesländer hinaus ein nahtloses Zusammenspiel von verschiedenen Servicekonten und Portalen zu gewährleisten. Erst wenn diese Interoperabilität hergestellt ist, entsteht ein echtes Gesamtkonzept für die digitale Verwaltung in Deutschland im Sinne des Onlinezugangsgesetzes.

Das interoperable Servicekonto der AKDB stellt genau dies sicher und kommt mittlerweile 37 Millionen Bürgern in Deutschland als Online-Zugang zur Verwaltung zugute. So ist im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen die Anbindung des Servicekonto.NRW an das Bürgerservice-Portal der AKDB realisiert. Dadurch ist es beispielsweise einem bei der Stadt Bochum registrierten Benutzer möglich, mit den gleichen Zugangsdaten auch ein Wunschkennzeichen beim Kreis Lippe zu reservieren oder ein Fahrzeug dort online abzumelden. Auch in Hessen profitieren die Bürger vom persönlichen Nutzerkonto als Authentifizierungskomponente sowie vom elektronischen Postfach.

Entwickelt von der AKDB und im Rahmen der Länderkooperation zwischen Bayern und Hessen technisch bereitgestellt, wird das Servicekonto vom hessischen IT-Dienstleister ekom21 betrieben und steht für erfolgreiches länderübergreifendes E-Government in Deutschland. Auch der Bund setzt das AKDB-Servicekonto künftig als zentrales Nutzerkonto für seine Verwaltungsleistungen ein.

Bayerische Kommunen bieten den Service internetbasierter Kfz-Verwaltungsakte.

In Bayern hat die AKDB mit der BayernID für den Freistaat bereits seit 2014 ein einheitliches Nutzerkonto im Einsatz. Der Freistaat Bayern stellt diese Infrastruktur-Komponente allen bayerischen Kommunen betriebskostenfrei zur Verfügung. Eine nutzerorientierte Anwendung ist beispielsweise die internetbasierte Fahrzeugzulassung (i-Kfz), mit der Bürger und Zulassungsstellen Zeit und Kosten sparen. Dank einer Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung können seit 2015 Fahrzeuge online über das Internet außer Betrieb gesetzt werden. Alle Zulassungsstellen in Deutschland sind gesetzlich verpflichtet, diese Möglichkeit als Ergänzung zum bestehenden Verfahren anzubieten. In Bayern kann diese sogenannte erste Stufe von i-Kfz nahezu flächendeckend im Bürgerservice-Portal der AKDB durchgeführt werden. Bundesweit setzen über 100 Zulassungsstellen diese Lösung ein.

Unabhängig von den Öffnungszeiten der Zulassungsstellen, ohne Wartezeiten oder Anfahrtswege können Bürger diesen Online-Service bequem und sicher nutzen, von zuhause aus, wann immer sie wollen.



Mit dem Tablet rund um die Uhr einen Zugang zur Verwaltung haben – dies ermöglichen das Bürgerservice-Portal und die Bürgerservice-App der AKDB.

© AKDB, München

Seit 2017 ermöglicht zudem die medienbruchfreie Wiederinbetriebnahme, die zweite Stufe von i-Kfz, ein abgemeldetes Fahrzeug über das Internet bei der gleichen Zulassungsstelle wieder zuzulassen. Dabei kommt erneut die Authentifizierung über das AKDB-Servicekonto zum Einsatz. Bei positiver Prüfung bekommt der Bürger mit dem Bescheid auch eine neue Zulassungsbescheinigung sowie neue Siegel, die er selbst an seine Nummernschilder anbringt. In Kombination mit der bereits 2011 umgesetzten erweiterten Zuständigkeit, mit deren Hilfe Fahrzeughalter Zulassungsvorgänge nicht unbedingt beim jeweils für sie gemäß Wohnortprinzip zuständigen Amt erledigen müssen, führen diese Online-Bürgerservices schon jetzt zu erlebbaren Erleichterungen im Behördenkontakt.

Mit der für Herbst 2019 anstehenden, bereits erwähnten dritten Stufe von i-Kfz wird die Fahrzeugzulassung künftig für Verwaltung und Bürger um ein weiteres Stück einfacher und effizienter. Dann werden die bisherigen Prozesse um die Komponenten Neuzulassungen, Umschreibungen und Wiederzulassungsvorgänge auch bei Wechsel des Halters und / oder Zulassungsbezirks erweitert. Damit einher geht im Fall der Außerbetriebsetzung, Adressänderung und Umschreibung – unter der Bedingung der Mitnahme des bisherigen, gültig gestempelten Kennzeichens – eine vollständig automatisierte Antragsbearbeitung. Eine teilautomatisierte Antragsbearbeitung

ist bei der Neuzulassung, Wiedenzulassung und Umschreibung ohne Kennzeichenmitnahme vorgesehen. Voraussetzung auch hier: Die Bürger müssen über ein entsprechendes Servicekonto Zugang zu den Online-Services haben.

Fazit

Die Interaktion zwischen Bürger und Behörde muss zeitgemäß sein und die Lebenswirklichkeit der Menschen aufgreifen. Viele Bürger sind es mittlerweile aus anderen Lebensbereichen gewohnt, unabhängig von Zeit und Ort Bestell-, Bank- oder Versicherungsgeschäfte zu erledigen. Ein persönliches Erscheinen in einer Filiale ist in vielen Fällen weder vermittelbar noch praktikabel. Kommunikationskanäle wie die Bürgerservice-App haben auch im behördlichen Kontakt die eigenständige Informationsbeschaffung und Beteiligungsmöglichkeiten erheblich vereinfacht. Moderne Chat Bot-Anwendungen und die Nutzbarmachung von Künstlicher Intelligenz werden die Kommunikationskanäle zwischen Nutzer und öffentlicher Verwaltung weiter professionalisieren und an die Entwicklungen in anderen Sektoren angleichen.

Der Nutzer braucht bedienerfreundliche Zugangs- und Authentifizierungsmöglichkeiten, die dem Datenschutz genügen.

Sollen neben dem digitalen, niedrighschwellig und zeitgemäßen Austausch von Informationen und dem reinen Anstoßen von Verwaltungsleistungen ganze Verwaltungsakte vollständig online abgewickelt werden, bedarf es geeigneter Zugangs- und Authentifizierungsmöglichkeiten für die Nutzer. Diese müssen nicht nur bedienerfreundlich sein, sondern vor allem auch Datenschutz- und IT-Sicherheitsstandards genügen, die je nach Verwaltungsvorgang den gesetzlich vorgegebenen Authentifizierungsniveaus für behördliche und hoheitliche Aufgaben gerecht werden. Mit ihrem Servicekonto stellt die AKDB nicht nur in Bayern, sondern über praktikable Interoperabilitätslösungen auch darüber hinaus, für Millionen Bürger erfolgreich eine solche Identifizierungsmöglichkeit bereit.

Verwaltungsleistungen sind je nach föderaler Zuständigkeit entweder bei Bund, Ländern oder Kommunen angesiedelt. Um einen nutzerfreundlichen Zugriff auf Verwaltungsdienste unabhängig von Wohnort und auf Basis einer nur einmaligen Nutzerkonto-Registrierung zu gewähren, muss die Interoperabilität der Servicekonten, die in Deutschland auf den verschiedenen föderalen Ebenen existieren, sowie die Integration der unterschiedlichen Plattformlösungen zu einem Portalverbund weiter ausgebaut werden.

Die AKDB hat hier als Vorreiter zusammen mit Partnern aus weiteren Bundesländern und dem Bund bereits entsprechende Lösungen realisiert und setzt sich im Rahmen der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-

Dienstleister Vitako intensiv für die technologische Vernetzung bewährter kommunaler E-Government-Lösungen ein. Nur so kann die gemeinschaftliche Aufgabe der Verwaltungsmodernisierung unter dem Investitionsschutz bestehender und erfolgreich implementierter Lösungen gelingen und in der Bevölkerung sowie in der Verwaltung gleichermaßen auf Akzeptanz stoßen.

RUDOLF SCHLEYER

Vorstandsvorsitzender der
Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern
(AKDB), München

/// Gegenwart oder Zukunftsmusik

E-Government und das Once-Only-Prinzip

Schnell einen neuen Pass beantragen, umziehen und die neue Adresse nur einmal zentral ändern, Anträge unterwegs erledigen – Wünsche vieler Bürger, die mit der Idee des Once-Only-Prinzips bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) Wirklichkeit werden könnten. Auch Verwaltungen würden deutlich profitieren. Der nachfolgende Beitrag setzt sich mit dem Status quo in Deutschland, den Voraussetzungen, Best Practices und Perspektiven auseinander.

Die Behördengänge der Zukunft

Behördengänge sollen in Deutschland flächendeckend und bei möglichst vielen Verwaltungsdiensten durch digitale Interaktion mit den Behörden ersetzt werden. Die rechtliche Grundlage wurde hierfür im Jahr 2017 mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG)¹ geschaffen. Dieses legt fest, dass bis Ende des Jahres 2022 mindestens 575 Verwaltungsleistungen des Bundes, der Länder und der Kommunen über Portale bereitzustellen sind und diese über einen Portalverbund den Bürgern und Unternehmen zugänglich gemacht werden.

Im Rahmen dieses Portalverbundes ist die Idee des Once-Only-Prinzips verankert. Ziel dieses Prinzips ist es, dass von Bürgern und Unternehmen über das Portal an die Verwaltung übermittelte Daten nur einmalig angegeben werden müssen. Wenn eine Behörde bereits hinterlegte Daten für einen Antrag benötigt, können diese durch eine eindeutige Identifikation sicher unter den Verwaltungen ausgetauscht werden. So könnten sogar einige Verwaltungsleistungen antragslos und proaktiv durch die Behörden angestoßen und bearbeitet werden, da alle hierfür benötigten Informationen bereits vorliegen. Die Antragsteller müssten lediglich die Nutzung der Daten der

Die Bürger sollen in Zukunft möglichst viele Amtswege digital erledigen können.

entsprechenden Behörde freigeben und alles Weitere würde durch die Verwaltung erledigt. Ein solches Konzept wäre nicht nur für die Bürger und Unternehmen komfortabel, sondern würde auch die Verwaltungen in den administrativen Aufgaben entlasten. Anträge ließen sich künftig von Zuhause oder unterwegs erledigen, Bürger könnten nachvollziehen, welche Daten von welcher Behörde abgefragt wurden, und die Verwaltungen könnten schneller und effizienter Anträge bearbeiten. Es wäre eine Welt, in der man kurzfristig einen neuen Pass beantragen könnte oder die neue Adresse nach einmaliger Ummeldung bereits allen relevanten Stellen bekannt wäre.

Momentan müssen die meisten Anträge noch vor Ort gestellt werden.

Aktuelle Situation in Deutschland

Aktuell sieht die Interaktion zwischen Bürgern, Unternehmen und Verwaltung in Deutschland noch deutlich analoger aus. Anträge müssen in den meisten Fällen in den Behörden vor Ort gestellt und häufig mit immer wiederkehrenden Informationen und Daten befüllt werden. Wer in Deutschland beispielsweise ein Kind bekommt, muss nicht nur diverse Anträge bei verschiedenen Behörden stellen, sondern hierfür dieselben Daten immer wieder neu angeben. Allein bei den Anträgen für Elternzeit, Kindergeld, Kinderzuschlag und Unterhaltsvorschuss muss etwa die Bankverbindung den Behörden bereits vier Mal mitgeteilt werden.² Mit dem Stellen dieser Anträge sind oft Zeitaufwand und persönliche Termine bei den Behörden erforderlich.

Grund für diese Mehrfachangaben derselben Informationen ist die aktuelle Datenhaltung in Deutschland. Nach dem Stand heute werden die Daten der Bürger in diversen Registern bei den jeweiligen Behörden lokal abgelegt. Auch wenn sie bereits in digitaler Form vorliegen, ist bisher keine deutschlandweite Infrastruktur vorhanden, die einen Austausch der Daten zwischen den Behörden ermöglicht. So kann es passieren, dass bei verschiedenen Behörden unterschiedliche Informationen gespeichert sind oder Daten redundant vorliegen.

Zu schaffende Voraussetzungen

Politik und Verwaltung in Deutschland arbeiten mit Hochdruck daran, eine E-Government-Infrastruktur für Bürger und Unternehmen zu schaffen. Das zeigen unter anderem die legislativen Schritte der letzten Jahre. Mit dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG)³ von 2013 wurden erste Rahmenbedingungen geschaffen, um durch elektronische Kommunikation ein effizienteres Verwaltungsarbeiten zu ermöglichen. Aufbauend

auf diesem Gesetz formulierten die Länder eigene E-Government-Gesetze. In Kooperation zwischen Bund und Ländern folgte 2017 schließlich das eingangs erwähnte Onlinezugangsgesetz (OZG).

Durch die Leitlinien, die im Rahmen des OZG von den Vertretern der Länder und des Bundes vereinbart wurden, hat man sich einerseits auf die Erarbeitung bestimmter Standards geeinigt, die den übergreifenden Austausch von Daten erleichtern. Andererseits wird durch die Formulierung eigener E-Government-Gesetze der Länder die föderale Selbstbestimmung gewährleistet, die eine Ausgestaltung anhand der regionalen Gegebenheiten ermöglicht. So bleibt die Handlungsfreiheit in den lokalen Einrichtungen erhalten, die weiterhin durch den persönlichen Kontakt zu den Bürgern und Unternehmen als wichtiger Ansprechpartner vor Ort dienen.

Auch auf europäischer Basis wird ein übergreifender Austausch angestrebt. Mit der Verordnung über ein zentrales digitales Zugangstor (Single Digital Gateway), die im Herbst 2018 vom europäischen Rat angenommen wurde, sind hierfür Grundlagen geschaffen worden. Die Nutzerschnittstelle wird über das Portal „Ihr Europa“, welches in allen Amtssprachen der EU verfügbar sein wird, zur Verfügung gestellt. Das Portal wird ein Netzwerk aus übergreifenden Services bilden, um grenzüberschreitende Tätigkeiten zu unterstützen.

Doch sowohl auf nationaler Ebene als auch grenzüberschreitend müssen über die Legislative hinaus weitere Herausforderungen bewältigt werden, um die Implementierung von Once-Only zu ermöglichen.

Das Thema Datensicherheit und IT-Security gewinnt zunehmend an Relevanz und erfordert neuartige Konzepte, um alle Akteure ausreichend vor einem möglichen Datenmissbrauch und gezielten Cyberattacken zu schützen. Einerseits erfordert dies eine entsprechende technische und infrastrukturelle Ausstattung der Behörden, andererseits verlangt die schnelle Weiterentwicklung auch eine mindestens genauso kurzfristige Anpassung der Fort- und Weiterbildungsprogramme innerhalb der Behörden, um die Mitarbeiter für diese Themen zu sensibilisieren.

Beim Thema Datensicherheit sind neuartige Konzepte gefordert.

Wenn es um Datensicherheit geht, haben insbesondere Bürger Bedenken. Generell trifft das Thema E-Government zwar auf eine positive Resonanz, wie beispielsweise eine Umfrage der Unternehmensberatungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PWC) im Jahr 2017 ergab. Laut dieser Studie gaben 91 % der Befragten an, dass sie bereit wären, Verwaltungsvorgänge zukünftig online zu erledigen.⁴ Wenn es jedoch konkret um den Austausch von personenbezogenen Daten zwischen den Behörden geht, sind nach einer Studie des Bitkom 59 % der Bürger kritisch eingestellt.⁵ Diese Erkenntnis geht auch aus dem E-Government Monitor 2018 der Initiative D21 hervor,

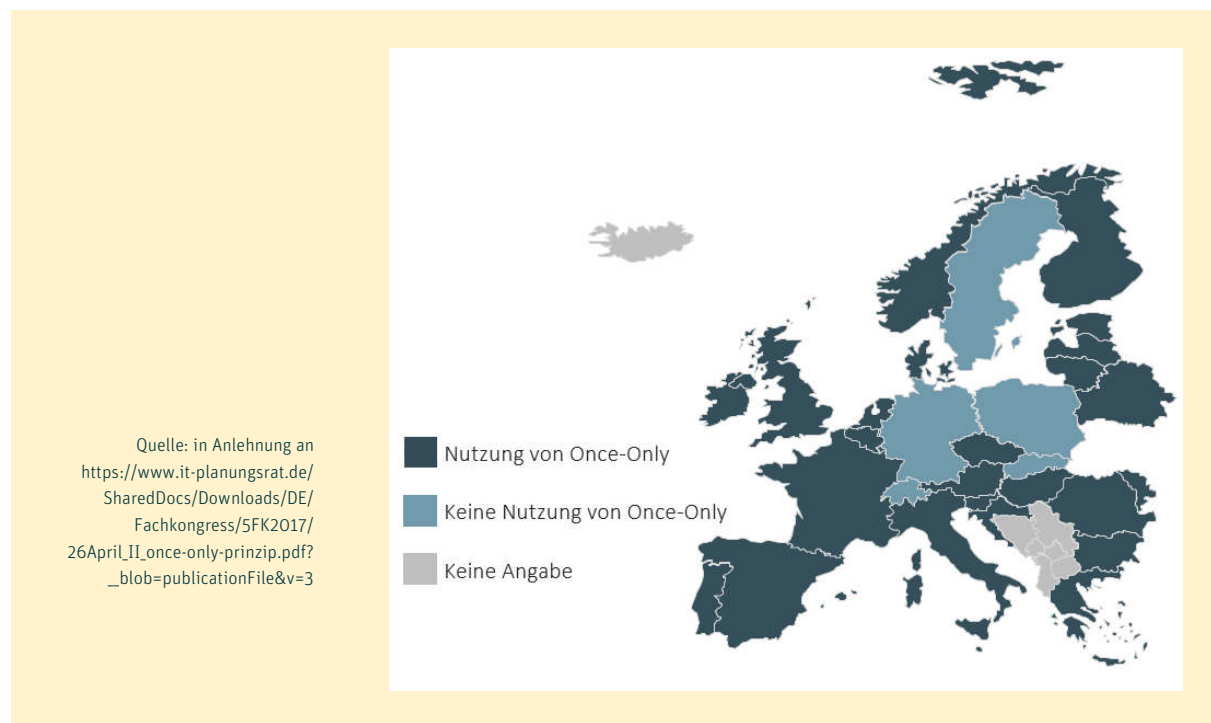
laut welchem mehr als jeder dritte „Onliner“ Bedenken zum Datenschutz oder zur Datensicherheit bei Online-Verwaltungsdiensten hat.⁶ Die Akzeptanz der Bürger ist für eine erfolgreiche Umsetzung digitaler Verwaltungsdienstleistungen von höchster Bedeutung. Hier ist es zwingend notwendig, eine Vertrauensbasis zu schaffen, die den Bürgern Transparenz und Kontrolle über ihre personenbezogenen Daten bietet.

Auch wenn es viele Herausforderungen im Hinblick auf die Umsetzung von Once-Only gibt, zeigt ein Blick auf andere EU-Staaten, dass bereits praktikable Lösungen existieren.

Best-Practises aus anderen Ländern

Im europäischen Vergleich liegt Deutschland beim Thema E-Government hinter vielen anderen Staaten zurück. Laut E-Government Benchmark 2018 schöpft Deutschland vergleichsweise wenig die Möglichkeiten von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) aus und ist von einer flächendeckenden Nutzung digitaler Verwaltungsleistungen noch weit entfernt.⁷ Auch bei der Nutzung von Once-Only hinkt Deutschland im europäischen Vergleich hinterher.⁸

Abbildung 1: Once-Only-Nutzung in den EU Ländern



Insbesondere die skandinavischen Länder wie Estland und Finnland stellen bereits viele ihrer Behördendienstleistungen über Plattformen bereit. Umgesetzt wird das in Estland beispielsweise mit der sogenannten x-Road, welche es den Behörden ermöglicht, die bei ihnen gespeicherten Daten untereinander verschlüsselt auszutauschen. Die Besonderheit dieses Verfahrens liegt darin, dass die Bürgerdaten nicht zentral gespeichert werden, sondern die bei einer Behörde hinterlegten Informationen lediglich für einen bestimmten Zweck von einer anderen Behörde abgefragt werden können, ohne diese erneut zu speichern. Um das Missbrauchsrisiko dieses Systems zu minimieren, hat jeder Bürger ein eigenes Nutzerkonto, über welches eingesehen werden kann, wer Zugriff auf welche Daten eingefordert hat. Zusammen mit einer eindeutigen Identifikation über eine mobile ID oder das Online-Banking, die zur Anmeldung auf dem Bürgerportal (eesti.ee) benötigt wird, können in Estland Daten valide und sicher ausgetauscht werden.⁹ Ursprünglich wurde x-Road in Estland genutzt, um auf dem Weg zur elektronischen Verwaltung eine effiziente zwischenamtliche Kommunikation sicherzustellen. Seit der Einführung im Jahr 2001 wurde das System kontinuierlich weiterentwickelt und hat schließlich die Umsetzung von Once-Only ermöglicht, indem es einen verschlüsselten Datenaustausch bereitstellt.¹⁰

In Skandinavien kann schon viel über bereitgestellte Bürgerplattformen erledigt werden.

Finnland nutzt für den sicheren und schnellen digitalen Austausch von Daten ebenfalls die x-Road. Die Daten der Bürger und Unternehmen liegen verteilt in verschiedenen Basisregistern wie „Personaldaten“ oder „Eigentumsinformationen“, welche mit Hilfe von x-Road von den auf der finnischen Plattform (suomi.fi) befindlichen Anwendungen und Services abgerufen werden können. Die Daten werden zu keiner Zeit in den Anwendungen selbst gespeichert, sodass immer ein eindeutiger und valider Datensatz vorliegt. Sollten sich Daten wie beispielsweise die Anschrift ändern, kann der Bürger das über sein Konto auf dieser Plattform selbst erledigen.¹¹ Da Finnland und Estland beide die x-Road nutzen und sie gemeinsam weiterentwickeln, können Daten nicht nur innerhalb der jeweiligen Länder sicher verwendet werden, sondern auch grenzüberschreitend zwischen den beiden Ländern ausgetauscht werden.¹²

„Once-Only“ in der deutschen öffentlichen Verwaltung

Eine Umsetzung des Once-Only-Prinzips in Deutschland hätte, richtig umgesetzt, viele Vorteile für die Bürger und Verwaltungen. Die administrativen Belastungen für die Bürger können erheblich reduziert werden, wenn Daten nur noch einmal online eingereicht werden müssen und Leistungen so teilweise proaktiv durch die Verwaltungen angestoßen werden können. Für die

Deutschland braucht für sein zentrales Bürgerportal einheitliche Standards.

Verwaltungen bedeutet Once-Only einen enormen Effizienzgewinn durch valide Daten und einen permanenten Wissens- und Datenaustausch der Systeme.

Wie die Umsetzung des Once-Only-Prinzips konkret in Deutschland aussehen wird, ist bisher jedoch noch unklar. Wenn man sich die Best Practices aus Estland und Finnland anschaut, wird deutlich, dass es eines Standards wie der x-Road bedarf. Ein solches System bietet allen Behörden Deutschlands die Möglichkeit, sich mit Ihren Portalen und Services an das Portal des Bundes anzubinden und Daten sicher und valide zu übermitteln. Der Umgang mit den Daten spielt dabei eine zentrale Rolle. Auch hier braucht es einen einheitlichen Standard zur Datenhaltung. Ob die Daten wie in Estland dezentral über die einzelnen Behörden oder wie in Finnland in zentralen Registern nach Lebenslagen geordnet gespeichert werden, ist für die technische Realisierung, aber weniger für den Bürgernutzen, von Bedeutung. Wichtig ist ein Standard, der innerhalb der föderalen Struktur Deutschlands von allen angewendet wird. Hierfür braucht es zunächst eine gesetzliche Grundlage, die einen solchen Standard zur Neuorganisation der Datenhaltung schafft.

Auch muss den Bürgern und Unternehmen ein Zugang zur Plattform bereitgestellt werden, über den transparent einsehbar ist, welche persönlichen Daten gespeichert werden und wer Zugriff auf diese angefordert hat. Dies lässt sich über Logdateien realisieren, welche die Aufrufe der Daten protokollieren. Wenn diese Protokolle den Bürgern nutzerfreundlich im jeweiligen Konto bereitgestellt werden, behalten sie die Hoheit über ihre persönlichen Daten.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Im europäischen Vergleich könnte Deutschland beim E-Government noch aufholen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Deutschland im Bereich des E-Governments im europäischen Vergleich noch deutliche Potenziale realisieren kann. Das Thema Datenmanagement wird eine entscheidende Bedeutung für die Realisierung von Mehrwerten für die Bürger und Unternehmen und die Entlastung der öffentlichen Einrichtung von Bearbeitungsaufwänden einnehmen. Es müssen jetzt rechtliche Voraussetzungen und ein technisches Rahmenkonzept geschaffen werden. Erste Schritte dazu sind getan.

Die MACH AG arbeitet zurzeit an einer internationalen Studie zur technischen Umsetzung von Once-Only in den europäischen Staaten, um hier konkretere Schlüsse für die Implementierung in den deutschen Portalverbund ziehen zu können. Als Software- und Beratungsunternehmen für die öffent-

liche Verwaltung möchten wir einen maßgeblichen Beitrag zur Umsetzung des OZG leisten und helfen, übergreifende Online-Verwaltungsleistungen möglich zu machen. Das Once-Only-Prinzip bietet aus unserer Sicht dabei große Chancen, um Verwaltungsprozesse schlanker zu gestalten und die Akzeptanz bei den Bürgern weiter zu erhöhen.

ARNE BALTISSEN

Vorstand Märkte der MACH AG, Lübeck

Anmerkungen

- ¹ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen, <https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/OZG.pdf>, Stand: 8.4.2019.
- ² SCOOP4C: Chancen von Once-Only am Beispiel der Lebenslage Kind, https://www.scoop4c.eu/sites/default/files/2017-05/20170223%20Michaela%20Fuehrer%20Once%20Only%20Germany_O_1.pdf, Stand: 5.4.2019.
- ³ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung, https://www.gesetze-im-internet.de/egovg/_5.html, Stand: 5.4.2019.
- ⁴ PWC: Die vernetzte Verwaltung, <https://www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/die-vernetzte-verwaltung-2017.pdf>, Stand: 8.4.2019.
- ⁵ Handelsblatt: Deutsche wünschen sich eine digitale Verwaltung, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bitkom-umfrage-deutsche-wuenschen-sich-eine-digitale-verwaltung/23084712.html?ticket=ST-2066068-5KPiUN4qLETbgwH4ij7V-ap6>, Stand: 8.4.2019.
- ⁶ Initiative D21: eGovernment Monitor 2018, https://initiated21.de/app/uploads/2018/11/191029_egovmon2018_final_web.pdf, Stand: 5.4.2019.
- ⁷ European Commission: eGovernment Benchmark 2018, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2018-digital-efforts-european-countries-are-visibly-paying>, Stand: 5.4.2019.
- ⁸ IT-Planungsrat: Das Once-Only Prinzip: Potenziale für Bürger, Unternehmen und Verwaltung, https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachkongress/5FK2017/26April_II_once-only-prinzip.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Stand: 8.4.2019.
- ⁹ Republic of Estonia: Data Exchange Layer X-tee, <https://www.ria.ee/en/state-information-system/x-tee.html>, Stand: 9.4.2019.

- ¹⁰ Bertelsmann Stiftung: Digitale Transformation der Verwaltung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Smart_Country/DigiTransVerw_2017_final.pdf, Stand: 9.4.2019.
- ¹¹ Peter Parycek (u. a.): Electronic Government, <https://books.google.de/books?id=hj5qDwAAQBAJ&pg=PA9&dq=Single+sign+on+public+administration&hl=de&sa=X&ved=0ahUKEwjv7p7rjKTgAhVRN0wKHdeLCUIQ6AEILzAB#v=onepage&q=Single%20sign%20on&f=false>, Stand: 9.4.2019.
- ¹² X-Road: Case Study: the business registers of Estonia and finland, <https://x-road.global/case-study-the-business-registers-of-estonia-and-finland>, Stand: 9.4.2019.

/// Informations- und Cyber-Sicherheit für den Bürger

Gefahren kennen, Privatsphäre schützen

Eine erfolgreiche Digitalisierung wird es ohne Cyber-Sicherheit nicht geben. Denn Informationssicherheit ist die Voraussetzung für Vertrauen in die digitalen Services. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) setzt sich dafür ein, dass Bürger dieses Vertrauen entwickeln und diese zu ihrem Vorteil sicher nutzen.

Informationssicherheit als Voraussetzung

Die Digitalisierung durchdringt unseren Alltag in nahezu allen Lebensbereichen: Smarte Navigations-Apps manövrieren uns am Stau vorbei, der Sprachassistent steuert die Heizung und dank vernetzter, mobiler Geräte können wir jederzeit und überall arbeiten. Im Bereich Bürgerkommunikation sorgen zunehmend partizipative Angebote für Transparenz und schaffen Raum für den Dialog. Mithilfe erster Bürgerservice-Apps können direkt Ideen eingebracht werden, in Chats gibt die Verwaltung Auskunft zu aktuellen Themen und in den Sozialen Medien kann jeder Einzelne mit Abgeordneten und Regionalpolitikern in Kontakt treten.

Doch während uns die digitalen Dienste immer mehr politische Teilhabe ermöglichen, nimmt die Anzahl und Qualität der Cyber-Angriffe auf staatliche und zivile Ziele eklatant zu. Verstärkt sind auch die kritischen Infrastrukturen im Fokus der Angreifer. Im Jahr 2018 waren allein 800 Millionen Schadprogramme im Umlauf, täglich kamen etwa 390.000 Varianten hinzu.¹ Eindrucksvoll verdeutlichen diese Zahlen eine hohe Dynamik bei der Weiterentwicklung von Angriffswegen. Mit jedem neuen Smartphone, Laptop

Jeder Einzelne kann über die Sozialen Medien in Kontakt mit Politikern kommen.

oder smarten Haushaltsgerät wird die verfügbare Angriffsfläche größer. Kriminelle entwickeln regelmäßig Methoden, um das smarte Zuhause anzugreifen. Ihr Ziel ist es, ins Heimnetz einzudringen, Daten zu stehlen oder Web-Transaktionen zu manipulieren. Anfang des Jahres 2019 konnten wir beobachten, wie vor allem politische Funktionsträger und öffentliche Persönlichkeiten Ziel einer Doxing-Attacke waren. Von ihnen wurden Daten zusammengetragen und gegen ihren Willen veröffentlicht. Dieses Beispiel zeigt: Identitätsdiebstahl ist längst ein Alltagsphänomen geworden, vor dem Anwender besser geschützt werden müssen.

**Einen umfassenden
Datenschutz kann es nur
mit Datensicherheit
geben.**

Wenn Manipulation und Datendiebstahl jedoch keine Seltenheit mehr sind, stellt sich unmittelbar die Frage: Ist es unabwendbar, dass die grundgesetzlich geschützte Privatsphäre im digitalen Alltag verletzt wird? Die Antwort lautet natürlich: Nein, so ist es nicht. Doch unsere Privatsphäre ist stark angreifbar und nur, wenn wir die Informationssicherheit weiter ausbauen, wird uns die Digitalisierung gelingen. Denn einen umfassenden Datenschutz kann es nur mit Datensicherheit geben. Dafür werden wir allerdings an einigen Stellen unser Verhalten ändern müssen. Es geht darum, zu lernen, wie wir uns besser schützen – aber auch Dienstanbieter und Verwaltung sind in der Pflicht, Informationssicherheit so zu gestalten, dass wir Vertrauen in neue Technologien und Dienstleistungen entwickeln können.

Als nationale Cyber-Sicherheitsbehörde gestaltet das BSI Informationssicherheit in der Digitalisierung für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft durch Prävention, Detektion und Reaktion. Durch seine integrierte Wertschöpfungskette der Cyber-Sicherheit identifiziert das BSI aus unterschiedlichen Quellen Bedrohungen, findet Lücken in bestehenden Systemen, warnt die Zielgruppen vor diesen Lücken und lässt diese Erkenntnisse bei der Neuentwicklung von Systemen einfließen. Es schafft Mindeststandards und verfolgt unter anderem das Ziel, das selbstbestimmte, sichere Handeln von Bürgern zu unterstützen. Das ist die Grundlage einer digitalen Bürgerkommunikation, denn nur im gesicherten Cyber-Raum können digitale Partizipationsansätze gelingen.

Datenschutz durch Datensicherheit

Um unsere Daten zu schützen, brauchen wir technische Standards, denen wir vertrauen können und die so nutzerfreundlich sind, dass wir sie auch anwenden. Zudem benötigen Privatanwender eine Orientierung, um selbst beurteilen zu können, welches Risiko sie bereit sind einzugehen und auf welche Weise sie ihre Daten sichern wollen. Diese Ansätze werden im Rahmen des digitalen Verbraucherschutzes vom BSI mit Nachdruck verfolgt.

Sicherheitsstandards für Dienstanbieter

Die großen Datendiebstahl-Vorfälle Ende des Jahres 2018 machten deutlich, wie interessant persönliche Online-Accounts für Cyber-Kriminelle sind. Schnell wird klar: Ein sicherer Zugangsschutz zu Online-Diensten ist ein absolutes Muss, doch ein starkes Passwort allein reicht in vielen Fällen nicht aus. Dienstanbieter sind ebenso in der Pflicht, die Daten ihrer Kunden zu schützen. Dazu müssen sie sichere Zugangsverfahren wie etwa eine Zwei-Faktor-Authentifizierung anbieten und ihre eigenen Anwendungen und Systeme noch besser gegen Cyber-Kriminalität schützen.

Ein weiteres Beispiel ist das Internet der Dinge. Mit zunehmender Digitalisierung gelangen immer mehr vernetzte Geräte in die Privathaushalte. Herzstück des heimischen Netzwerks ist der Router. Über dieses Gerät laufen alle Informationen und Daten, die ausgetauscht werden. Wer Zugriff darauf hat, der hat in den meisten Fällen auch Zugriff auf die privaten Daten. Darum erstellte das BSI die Technische Richtlinie „Secure Broadband Router“², die ein Mindestmaß an IT-Sicherheitsmaßnahmen festlegt. Dienstanbieter und Provider müssen zum Schutze der Nutzer ein einheitliches, hohes Sicherheitsniveau für ihre Leistungen umsetzen.

Zudem verfolgt das BSI generell das Ziel, dass Angebote standardmäßig sicher eingestellt beim Nutzer ankommen und sicher entwickelt wurden („Security by design“ und „Security by default“). Würden alle Produkte so entwickelt und ausgeliefert, liefen viele der heute erfolgreichen Cyber-Angriffe ins Leere. Und nicht zuletzt muss auch die Frage geklärt werden, wer in welchem Umfang für verwirklichte Risiken haftet.

Orientierung für Bürger

Grundvoraussetzung für eine sichere Partizipation ist die Entwicklung eines Risikobewusstseins, einer Beurteilungsfähigkeit von Problemen und der Kompetenz, dazu auch entsprechende Lösungen zu finden. Wer sich der Gefahrenpotenziale des digitalen Raums nicht bewusst ist, entwickelt kein Interesse an Schutzmaßnahmen. Aus diesem Grund müssen Bürger zielgruppenspezifisch in die Lage versetzt werden, Sensibilität für Informationssicherheit zu entwickeln und diese in ihrer Rolle als Verbraucher auch aktiv nachzufragen. Dazu gehören entsprechende Rahmenbedingungen, die Orientierung schaffen, damit Sicherheitsrisiken besser eingeschätzt und daraufhin Entscheidungen getroffen werden können. Deswegen plant das BSI in enger Zusammenarbeit mit den Verbraucherzentralen die Einführung eines IT-Sicherheitskennzeichens. Dieses soll zukünftig sichtbar machen, wie lange beispielsweise das Betriebssystem eines Routers noch durch Sicherheitsupdates aktuell gehalten wird.

Jeder muss sich der Gefahrenpotenziale des digitalen Raums bewusst sein.

So hat der Verbraucher die Chance, wirklich selbst zu bestimmen, welches Risiko er bereit ist einzugehen. Gleichzeitig wird IT-Sicherheit zum Bestandteil von Kaufentscheidungen. Darüber hinaus können sich alle Privatanwender beim Informations- und Beratungsangebot „BSI für Bürger“ über notwendige Schutzmaßnahmen ihrer Privatsphäre informieren. Dazu gehören neben Handlungsempfehlungen für den digitalen Alltag auch die Vermittlung von Hintergrundinformationen, um ein Verständnis zu Funktionsweisen und Gefahren im Cyber-Raum zu schaffen. Die komplexen Themen der Informations- und Cyber-Sicherheit werden für „BSI für Bürger“ einfach aufgearbeitet und stehen als Checklisten, in Experten-Interviews, animierten Videos und interaktiven Quiz zur Nutzung bereit. Dort sind auch technische Warnungen zu finden, die anlassbezogen zu aktuellen Sicherheitslücken in gängiger Software und zu verfügbaren Updates informieren. Zudem kann auch der Newsletter „Sicher • Informiert“ abonniert werden, der alle 14 Tage über Neuigkeiten aus der Cyber-Sicherheit berichtet. Insgesamt wurden über 16 Millionen Warn-E-Mails im letzten Jahr verschickt, um auf Gefahrensituationen aufmerksam zu machen.³

Sichere Strukturen für die Verwaltung

Hauptaufgaben des BSI ist die Abwehr von Cyber- Angriffen gegen die IT-Systeme des Bundes.

Einer der Hauptaufgaben des BSI ist der Schutz der IT-Systeme des Bundes. Hierbei geht es um die Abwehr von Cyber-Angriffen und anderen technischen Bedrohungen gegen die IT-Systeme und Netze des Bundes. Damit stellt das BSI sicher, dass die verfassungsrechtlichen Aufgaben ausgeübt werden können. So kann ein zuverlässiges, fälschungssicher dokumentiertes Verwaltungshandeln garantiert werden und der Staat mit seinen Bürgern lückenlos und gegen Manipulationen jeglicher Art geschützt kommunizieren. Denn in der digitalen Gesellschaft sind die Informationssysteme der Staatsgewalten zu kritischen Größen für das Funktionieren des Gemeinwesens geworden.

Deswegen setzte sich das BSI zuletzt auch für die Absicherung der Europawahl ein. Durch Beratungsleistungen wurde die Resilienz der Systeme gegen technische Manipulationsversuche im Umfeld der Wahlen erhöht, insbesondere auch durch einen intensiven Dialog mit den beteiligten Akteuren.

Cyber-Sicherheit ist eine gemeinsame Herausforderung

Die Gewährleistung von Cyber-Sicherheit als Voraussetzung für eine gelungene Digitalisierung erfordert eine ständige Überprüfung von Prozessen, Befugnissen und Zuständigkeiten. Daher soll das BSI als unabhängige und neutrale Beratungsstelle in Fragen der IT-Sicherheit für Bund, Länder, Unternehmen und Bürgerschaft mit einem neuen IT-Sicherheitsgesetz gestärkt

werden. Unternehmen und Hersteller von IT-Produkten, die von besonderem nationalen Interesse sind, sollen hierbei stärker in die Pflicht genommen werden.

In der Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland wurde die Stärkung der Bund-Länder-Zusammenarbeit im Themenfeld der Informationssicherheit festgelegt. In den vergangenen zwei Jahren konnten bereits mit neun Bundesländern Absichtserklärungen für engere Kooperationen geschlossen werden. In diesem Rahmen wird die BSI-Präsenz in der Fläche ausgebaut, um die Länder und die Wirtschaft vor Ort noch besser unterstützen zu können. Mehrere Verbindungsbüros im Norden, Süden, Westen und Osten Deutschlands bringen die Dienstleistungen des BSI, die sich im Bund bewährt haben, noch näher an die Bundesländer heran. Die Beratungs- und Unterstützungsleistungen sind essenziell, um einer Fragmentierung im Bereich Cyber-Sicherheit entgegenzuwirken. Auf diese Weise können sich Bund und Länder gemeinsam der Verantwortung stellen, durchgehend ein qualitativ hohes und einheitliches Cyber-Sicherheitsniveau zu gewährleisten. Auch der globalen Herausforderung stellt sich das BSI durch aktive Mitarbeit in Gremien, darunter bei der EU und NATO, sowie in Zusammenarbeit mit anderen Staaten.

Cyber-Sicherheit ist nur durch eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zu erreichen.

Bereits seit dem Jahr 2016 intensiviert das BSI den gesellschaftlichen Dialog zum Thema Cyber-Sicherheit in dem Projekt „Digitale Gesellschaft: smart & sicher (SuSi)“. Im Nachfolgeprojekt „Institutionalisierung des gesellschaftlichen Dialogs“ werden durch einen Multi-Stakeholder-Dialog neuartige Lösungsansätze entwickelt, wie Cyber-Sicherheit in Deutschland gestaltet werden kann. Der Dialogprozess umfasst eine jährlich stattfindende Denkwerkstatt und themenspezifische Workshops, Veranstaltungen und ergebnisorientierte Arbeitsgruppen.

Aktuell werden darüber hinaus bereits zahlreiche Aufklärungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen umgesetzt. Viele davon in Zusammenarbeit mit Organisationen und Initiativen, die sich ebenfalls mit der Cyber-Sicherheit befassen. Darunter zum Beispiel die Verbraucherzentralen, die Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes sowie der Verein „Deutschland sicher im Netz“. Regelmäßig bringt das BSI auch die Cyber-Sicherheits-Initiativen Deutschlands an einen Tisch. Durch diesen regen Austausch und ein gemeinschaftliches Auftreten können Synergien genutzt und gemeinsame Botschaften breit kommuniziert werden. Denn Cyber-Sicherheit ist eine gemeinsame Herausforderung und kann nur im Zusammenspiel gelingen.

ARNE SCHÖNBOHM

Präsident des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), Bonn

Weitere Informationen zu BSI für Bürger:

- <https://www.bsi-fuer-buerger.de/>
- <https://de-de.facebook.com/bsi.fuer.buerger/>

Anmerkungen

- ¹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI): Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2018, https://www.bsi.bund.de/DE/Publikationen/Lageberichte/lageberichte_node.html, Stand: September 2018.
- ² Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: Secure Broadband Router (BSI TR-03148), https://www.bsi.bund.de/DE/Publikationen/TechnischeRichtlinien/tr03148/tr03148_node.html, Stand: 16.11.2018.
- ³ BSI: Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2018.

/// Der Wert und Nutzen von Daten

Die Blockchain-Technologie in der Verwaltung

Personenbezogene Daten sind seit einiger Zeit fester Bestandteil des gesellschaftlichen Diskurses. Mit der zunehmenden Verlagerung privater wie beruflicher Lebenswelten ins Digitale gewinnen die Daten des Einzelnen immer mehr an Wert und provozieren die Frage nach der Verantwortlichkeit für ihren Schutz.

Einführung

Neue Technologien bieten die Möglichkeit, der steigenden Gefahr digitalen Datenmissbrauchs entgegenzuwirken, und bergen gleichzeitig das Potenzial, komplexe Prozesse für den Bürger einfacher zu gestalten. Die Technologien befähigen den Staat, als schützende Instanz einzuschreiten und eine Umgebung zu erzeugen, die es dem Bürger erlaubt, sich frei von Sorgen im Internet zu bewegen. Das World Wide Web unterzieht sich aktuell dabei einem essenziellen Wandel: vom Speicher reiner Information zum Ort monetärer und materieller Geltung – zum Internet der Werte.

Vom Internet der Informationen hin zum Internet der Werte.

Das Internet der Werte und die damit verbundenen Chancen des sicheren digitalen Austauschs werden durch die Blockchain-Technologie ermöglicht.¹ Ihre Verwendung birgt das Potenzial, jedem Bürger die volle Kontrolle über die Verwendung seiner Daten zu geben, und gewährleistet darüber hinaus die Integrität, Authentizität, Anonymität und Verfügbarkeit der Daten zu jedem Zeitpunkt.

Wie auch das Phänomen der sogenannten Künstlichen Intelligenz und der Robotik, so ist auch die Blockchain-Technologie bisher nur in vereinzelten Pilotprojekten, kleineren Teststrecken oder abgeschlossenen Bereichen realisiert. Auch wenn diese wie die erwähnten technologischen Entwicklungen häufig mit dem Label „disruptiv“ bezeichnet werden, so gilt jedoch für die Blockchain-Technologie besonders, dass es sich dabei um einen langsam sich fortentwickelnden, evolutorischen Prozess handelt.

Der vorliegende Beitrag versucht daher die Vorteile, Chancen und Risiken der Blockchain-Technologie anzuführen und den Mehrwert für den Bürger und für die öffentliche Verwaltung in Deutschland herauszuarbeiten.

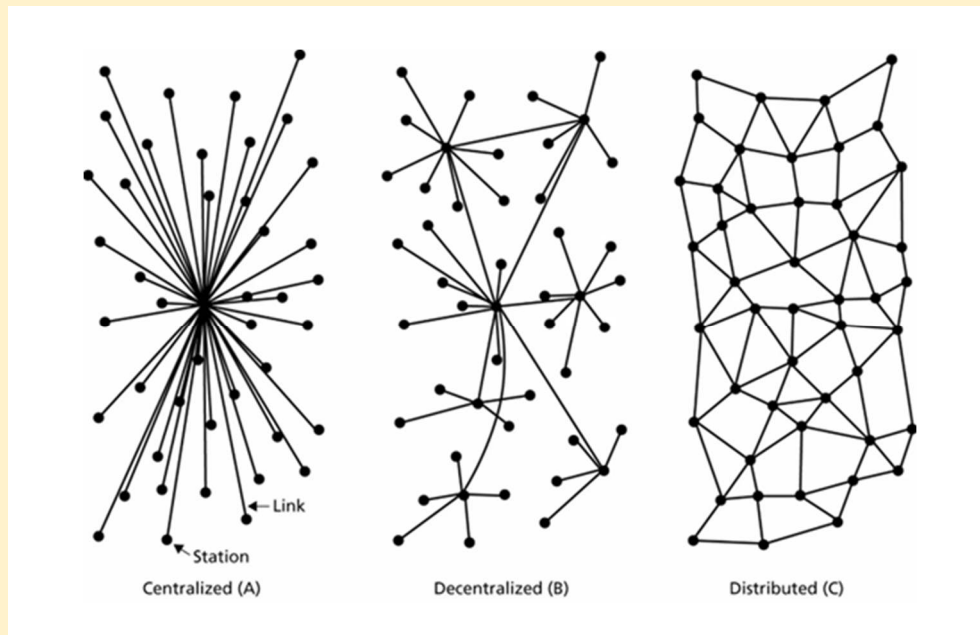
Die Blockchain-Technologie

Im World Wide Web existiert keine Instanz, die es global kontrollieren kann.

Grundlage des World Wide Web bzw. des Internets ist eine dezentrale Maschentopologie, in der aktive Netzwerkkomponenten das Routing, also den Transport der jeweiligen Datenpakete, übernehmen. Dieses sogenannte Mesh-Net ist in sich selbst dezentral ausgelegt. D. h. beim Ausfall einer Verbindung stehen im Regelfall alternative Routen zur Verfügung, um den Datenverkehr unterbrechungsfrei fortführen zu können. Global betrachtet gibt es keine zentrale Instanz, die das Internet kontrollieren oder es außer Betrieb setzen kann.²

Wie in Abbildung 1 zu sehen, sind dezentralisierte Netze allerdings genauso denkbar wie zentralisierte und verteilte Netze. Die Abbildung verdeutlicht, dass dezentralisierte und zentralisierte Systeme eine hohe Abhängigkeit von einem oder mehreren Akteuren beinhalten. Dennoch sind dezentralisierte und zentralisierte Netze aktuell die wichtigsten und verbreitetsten Softwarearchitekturen. Die hohe Abhängigkeit der beiden Systeme birgt jedoch zwei Probleme:

- Die (Haupt-)Akteure tragen enorme Verantwortung und müssen einen hohen Aufwand für die Koordination und die Kommunikation innerhalb des Netzes betreiben.
- Wenn sich eine Gruppe von dezentral verantwortlichen Akteuren entscheidet, nicht mehr im Sinne aller zu handeln, und stattdessen ausschließlich eigene Interessen verfolgt, gibt es so gut wie keine Möglichkeit für die restlichen Akteure, etwas dagegen zu unternehmen. Der Missbrauch von Daten durch unseriöse Akteure kann somit nur bedingt verhindert werden.³

Abbildung 1: Zentralisierte, dezentralisierte und verteilte Netze⁴

Im Vergleich dazu hebt sich eine verteilte, dezentrale Softwarearchitektur (engl. distributed ledger) dadurch hervor, dass diese aus einer großen Anzahl unabhängiger Knoten bzw. Akteure besteht, die „miteinander über ein Kommunikationsmedium kooperieren, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen, ohne dass dabei ein zentralisiertes Element zur Kontrolle oder zur Koordination zum Einsatz kommt“.⁵

Es ist somit im Gegensatz zu dezentralisierten und zentralisierten Netzen nahezu unmöglich, dass in verteilten Softwarearchitekturen die Integrität der Daten(-bank) zerstört wird bzw. verloren geht.

Eine bereits etablierte, verteilte Softwarearchitektur ist aktuell die sogenannte Blockchain-Peer-to-Peer-Technologie. Im Vergleich zu allen bisherigen Softwarearchitekturen hat die Blockchain es geschafft, grundlegende Probleme für den Datenaustausch in einem verteilten Netz ohne zentrale Instanz(en) zu lösen.⁶

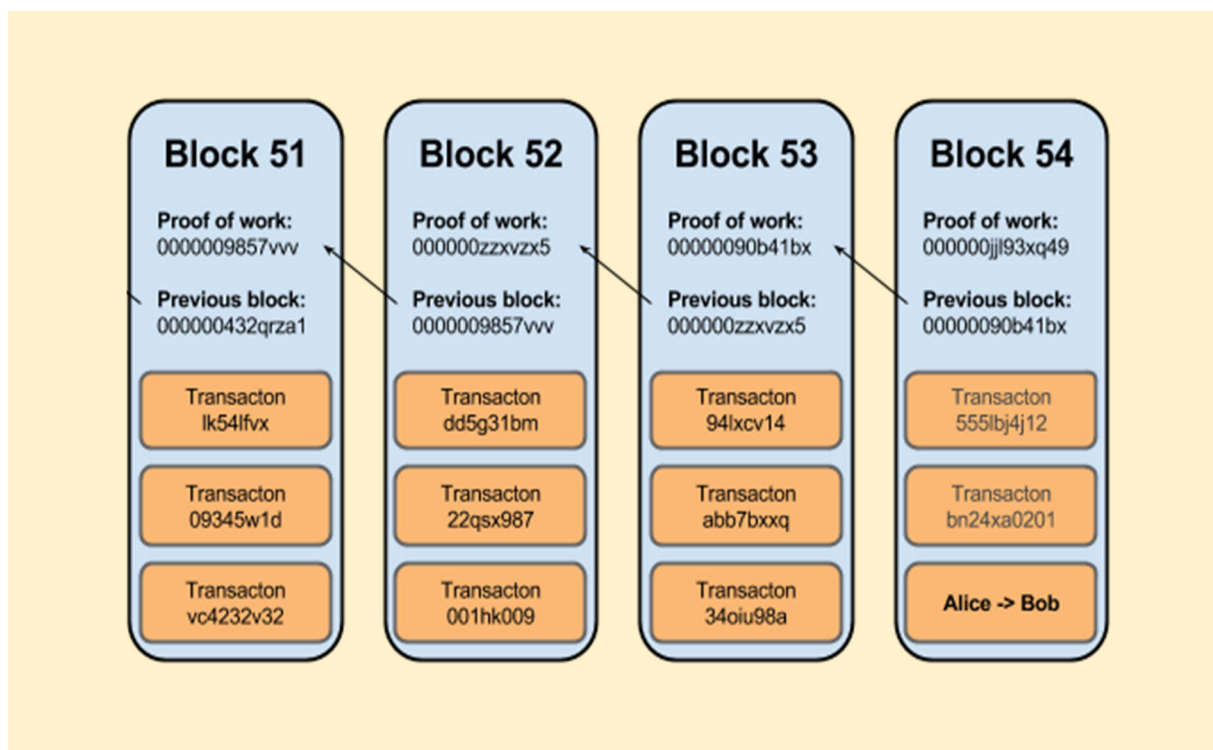
Grundlagen der Blockchain-Technologie

Maximal abstrahiert ist eine Blockchain eine komplexe Verknüpfung von verschiedenen Hash-Werten. Ein Hash-Wert wird häufig auch als „Finger-print“ bezeichnet, da er eine nahezu eindeutige Kennzeichnung einer Datenmenge darstellen kann. Jeder Hash-Wert repräsentiert entweder einen Block oder eine Transaktion. In jedem Block befindet sich eine gewisse Anzahl an Transaktionen, welche ebenfalls miteinander verhasht worden sind (siehe Abb. 2).

Die Art und Weise, wie besagte Blöcke erzeugt werden, welche Transaktionen für den jeweiligen Block ausgewählt werden und wie festgelegt wird, welcher Block als nächster (valider) Block an die Kette der bereits vorhandenen Blöcke „angeheftet“ wird, ist abhängig von der jeweils vorab definierten Adaption der Blockchain-Technologie und der Wahl des entsprechenden Konsensus-Algorithmus.

Dieser Algorithmus ist das Besondere, das technologisch Revolutionäre, denn dieser verhindert das sog. Double Spending. Es wird somit gewährleistet, dass eine einzigartige Transaktion nicht mehrfach in die einzelnen Blöcke geschrieben werden kann.⁷

Abbildung 2: Illustration der Grundlagen der Blockchain-Technologie⁸



Die Relevanz von Double Spending lässt sich am Beispiel des Bitcoins verdeutlichen. Jeder im System vorhandene Bitcoin ist eindeutig einer (verschlüsselten) digitalen Brieftasche, Wallet genannt, zugeordnet. Wenn beispielsweise eine Transaktion zum Transfer eines Bitcoins von Wallet A zu Wallet B durchgeführt wird, dann muss das System sicherstellen, dass Wallet A den Bitcoin nach der Transaktion nicht mehr besitzt und dieser eindeutig und nur in der digitalen Brieftasche von B liegt. Ließe sich dies nicht verhindern, dann könnte Wallet A mit dem gleichen Bitcoin mehrfache Transaktionen durchführen und den Wert zweimal gegen z. B. Waren tauschen. Allgemein formuliert wäre es dementsprechend möglich, mit dem gleichen Euro zweimal etwas zu kaufen, obwohl man bei dem ersten Kauf den Euro schon gegen die Ware getauscht hat.⁹

Sichergestellt wird die Verhinderung von Double Spending u. a. durch asymmetrische Kryptografie in Form einer speziellen Schlüsselcharakteristik: Das Public-Key-Verschlüsselungsverfahren mit digitaler Signatur macht es unmöglich, zwei Datensätze bzw. Transaktionen zu erzeugen, die die gleiche Signatur (bzw. Hash-Wert-Kombination) enthalten, aber nicht von der gleichen Person (d. h. also nicht mit dem gleichen privaten Schlüssel) erzeugt worden sind. So sichert das System unter anderem Integrität, Authentizität, Anonymität und Verfügbarkeit.¹⁰ Besagte Begriffe werden im Folgenden tiefergehend erläutert.

Nur der Besitzer eines privaten Schlüssels kann den dazu passenden öffentlichen Schlüssel erzeugen.

Die grundlegenden Vorteile der Blockchain-Technologie

Integrität: Die Integrität der Daten wird durch die Verwendung von Hash-Funktionen gewährleistet, welche kryptografisch einen einmaligen Wert der Datensätze / Transaktionen erzeugen. Bei einer potenziellen Veränderung der Datensätze verändert sich auch automatisch deren Hash-Wert, was eindeutig auf eine Manipulation der Daten hinweist.¹¹

Authentizität: Die Basis jeder Blockchain-Transaktion bilden auf Basis von asymmetrischer Kryptografie erzeugte digitale Signaturen. Es ist für jede im Netzwerk befindliche Entität eindeutig, wer welche Transaktion signiert hat, da einzig der Besitzer eines bestimmten privaten Schlüssels einen spezifischen / korrespondierenden öffentlichen Schlüssel erzeugen kann.¹²

Anonymität: Grundsätzlich kann, bei oberflächlicher Betrachtung, die „Basis“-Blockchain-Technologie zunächst als pseudoanonym eingestuft werden, da ein öffentlicher Schlüssel immer Rückschlüsse auf einen privaten Schlüssel enthalten muss und somit theoretische Querverbindungen zu genau einer privaten-Schlüssel-Adresse erstellt werden können.¹³

Verfügbarkeit: Die verteilte Softwarearchitektur sorgt dafür, dass auf jedem Knoten (siehe Abb. 1) des Netzwerks zu jeder Zeit alle Transaktionen der gesamten Blockchain-Historie liegen. Es ist somit bis zu einem hohen Grad an Netzausfällen die Verfügbarkeit der Datensätze gewährleistet. Dies wird unter anderem dadurch sichergestellt, dass alle Knoten zu jeder Zeit im Austausch miteinander stehen und gemeinschaftlich entschieden wird, welche Datensätze / Transaktionen in die Blockchain aufgenommen werden.

Die Frage nach dem Nutzen der Blockchain-Technologie muss für jeden Einzelfall neu bewertet werden.

Nutzen und Wert der Blockchain-Technologie

Der Nutzen sowie der Wert der Technologie liegen im einzelnen Anwendungsfall. Faktoren wie Integrität, Authentizität, Anonymität und Verfügbarkeit können zwar als allgemeine Vorteile betrachtet werden, dies ist aber nur zutreffend, sofern der konkrete Anwendungsfall diese Vorteile auch braucht. Grundsätzlich muss somit die Frage nach dem Wert bzw. dem Nutzen der Blockchain-Technologie immer einzeln pro Szenario, Prozess und Anwendungsfall betrachtet sowie bewertet werden.

Die Blockchain-Technologie im Kontext der DSGVO

Die am 25. Mai 2018 eingeführte europäische Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) basiert auf einer zentralisierten Betrachtung der digitalen Welt. Jegliche dezentrale bzw. verteilte Softwarearchitekturen sind im Kern nicht betrachtet worden und müssen aktuell im Einzelnen bewertet werden.¹⁴

Die grundsätzlichen Fragen im Kontext der DSGVO sind u. a.:

- Können persönliche Daten auf einer Blockchain überhaupt anonym sein?
- Wer kontrolliert die Daten?
- Wer verarbeitet und validiert die Daten?

Eine grundsätzliche Antwort auf diese Fragen gibt es aktuell für die Blockchain-Technologie nicht. Allerdings existiert innerhalb der einzelnen Paragraphen bewusst ein gewisser Interpretationsspielraum für den jeweiligen Einzelfall. So ist z. B. innerhalb des Paragraphen 17 (Recht auf Vergessen) definiert, dass der Verantwortliche „unter Berücksichtigung der verfügbaren Technologie und der Implementierungskosten angemessene Maßnahmen“¹⁵ treffen muss, um die Daten zu löschen. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Blockchain häufig als reines Transaktionsmodell verwendet wird, in dem die Originaldokumente gar nicht gespeichert werden, sondern lediglich ihre Hash-Werte.

Gerade bei dem mit der Verwendung der Blockchain-Technologie verbundenen hohen Aufwand, um (zumindest theoretisch) ältere, mit persönlichen Daten in Verbindung zu bringende Transaktionen zu löschen, könnte im Einzelfall von dem Recht auf Löschung abgerückt werden, da der Aufwand bzw. die Kosten nicht in Relation zum Recht auf Löschung stehen. Der Punkt der Datenlöschung im Paragraphen 17 ist demnach nicht als ein absolutes Recht zu definieren und obliegt einer Einzelfallbetrachtung.¹⁶

Vergleichbare Argumente lassen sich auch für die anderen DSGVO-Paragraphen anführen. Demnach lässt sich durchaus eine Kompatibilität der Blockchain-Technologie mit der DSGVO annehmen.¹⁷

Dies wird zusätzlich durch die Tatsache unterstützt, dass es derzeit viele technologische Entwicklungen im Bereich Blockchain gibt, um der DSGVO, gerade im Hinblick auf die Verwendung von persönlichen Daten (anonym versus pseudoanonym), gerecht zu werden.¹⁸ Kern dieser Lösungsansätze ist u. a. die kryptografische Zero-Knowledge-Proof-Methode, welche es mathematisch ermöglicht, dass der Einzelne sich im Netz authentifiziert, ohne persönliche Daten freigeben zu müssen.¹⁹

Bei der Zero-Knowledge-Proof-Methode kann man sich authentifizieren, ohne persönliche Daten freizugeben.

Vorteile, die sich aus diesen Methoden ergeben, sind letztendlich der Schutz von sensiblen personenbezogenen Daten – vor allem unter der Betrachtung aus IT-Sicherheitsperspektive –, denn staatliche Einrichtungen, Behörden und Verwaltungen sind stets interessante Ziele für Hackerangriffe.²⁰

Hierzu gibt es bereits mehrere technologisch fortgeschrittene Projekte, welche die Blockchain-Technologie mit den Regularien der DSGVO verbinden. Dies gilt sowohl für den Bereich der Transaktionsübermittlung²¹ als auch für den Bereich Computation (Datenverarbeitung).²²

Blockchain in der öffentlichen Verwaltung

Der Alltag der Bürger in der öffentlichen Verwaltung ist zusehends geprägt von immer komplexer werdenden und vielschichtigen Prozessen.

Die Vorteile dieser Prozesse sind für beide Seiten meist schwer zu erkennen und die folgerichtige Frustration führt zu Bestrebungen, einen Großteil der Prozesse zu digitalisieren und zu automatisieren, um so z. B. dem Bürger die Möglichkeit zu geben, viele Vorgänge künftig online erledigen zu können. Die Kehrseite der Digitalisierung: der gefühlte Verlust der Hoheit über die eigenen Daten. Kein Bürger kann sicherstellen, was mit seinen personenbezogenen Daten online geschieht und wofür diese letztendlich verwendet werden.²³

Lösungsansatz Blockchain

Die Blockchain-Technologie bietet dem Bürger eine bessere Steuerung seiner personenbezogenen Daten.

Aufbauend auf der bereits vorhandenen dezentralen Struktur des Internets bietet die Blockchain-Technologie die Möglichkeit sicherzustellen, was mit den Daten des einzelnen Bürgers zu welcher Zeit geschieht. Der Bürger kann selbst entscheiden, welcher Instanz (oder Person) er für welchen Zweck bzw. Zeitraum persönliche Informationen zur Verfügung stellt. Dies betrifft sowohl den Bereich der reinen Informations- / Transaktionsübermittlung (z. B. Identifikation zum Zugriff auf eine Bürgerplattform der Kommune) als auch die Verarbeitung der persönlichen Daten wie Steuer- oder Rentendaten. Als erfolgreiches Beispiel für die gerade geschilderten Punkte lässt sich die Digitalisierung Estlands anführen.²⁴

Blockchain-Technologien haben in den vergangenen Jahren, in der Phase ihres technologischen Reifeprozesses, gezeigt, dass unterschiedlich sinnvolle Anwendungsfälle zur Verbesserung verschiedener Prozessstrukturen identifiziert werden können. Die bekanntesten Beispiele dabei kommen aus der Finanzbranche, Supply Chain Management, Health Care etc.²⁵

Komplexe Prozesse werden sich auch in Zukunft grundsätzlich nicht immer vermeiden lassen. Betrachtet man allerdings die Anwendung von Blockchain-Technologien innerhalb der im Abschnitt zuvor genannten Bereiche und in bereits laufenden Pilotprojekten (z. B. das Projekt des Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur Unterstützung der Zusammenarbeit im Asylprozess²⁶), ist schnell erkennbar, dass vorhandene Prozesse teilweise auf ein Minimum reduziert werden können.²⁷

Um die Herausforderungen vorhandener Prozessstrukturen innerhalb von Bürgerprozessen mittels Blockchain-Technologie zu minimieren, ist es zunächst notwendig, die Eigenschaften der spezifischen Prozessaussprägungen zu betrachten. Dabei spielt vor allem die Thematik der Identität und das generelle Identitätsmanagement eine essenzielle Rolle, besonders auch im Kontext der DSGVO. In Verwaltungsprozessen dienen Identitäten als Grundlage für jegliche Registrations- und Anmeldeprozesse (z. B. Gewerbeanmeldung, Kfz-Anmeldung etc.). Bürgerbezogene Prozesse basieren somit auf individuellen Personendaten und müssen mit den Regularien der DSGVO stets vereinbar gestaltet werden. Betrachtet man die Geschichte und die Ziele der Blockchain²⁸ sowie die Ziele der Datenschutzgrundverordnung²⁹, lässt sich erkennen, dass beide Instanzen im Kern das gleiche Ziel verfolgen (nämlich die Rechte von Personen zu schützen), sich jedoch oberflächlich betrachtet zunächst widersprechen.

Vorteile Blockchain-basierter Kommunikation

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass Blockchain-basierte Verwaltungsprozesse / -applikationen die Authentifizierung von Identitäten sowie Identitätsdokumenten transparent, sicher und effektiver als traditionelle Prozesse gestalten können. Dabei ist die Möglichkeit der Veränderung vor allem von der Unterstützung und der treibenden Kraft der entsprechenden staatlichen Behörden abhängig.³⁰ Der Fokus liegt dabei nicht nur auf dem Sicherstellen von Vertrauen zwischen den einzelnen Behörden, sondern auch auf dem Etablieren einer Vertrauensbasis zwischen Behörde und Bürger. Die Behörde muss dem Bürger das Vertrauen in den Mehrwert der Blockchain-basierten Lösung und die damit einhergehende Steigerung des Schutzes der persönlichen Daten des Einzelnen vermitteln.

Der Kernnutzen muss in der Verschlankung der Prozesse und in der Minimierung des Aufwands liegen.

Neben dem essenziellen Faktor des Vertrauens des Bürgers (und der öffentlichen Verwaltung) in die Technologie muss der Kernnutzen einer solchen Blockchain-Applikation in der Verschlankung bisheriger Prozesse und dem Minimieren des Aufwands liegen (Prozessvereinfachung und Prozessbeschleunigung). Dies gilt sowohl auf Bürger- als auch auf Behördenseite.

Anwendungsfälle in der öffentlichen Verwaltung

Allgemein mögliche Anwendungsmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung könnten z. B. der Einsatz in Bezug auf Grundbücher oder Patente, der Austausch von Dokumenten, Rechnungen oder die Identitätsprüfung bis hin zur Prüfung von Bürgerkonten sein.

Darüber hinaus wäre auch eine auf Blockchain basierende „Vernetzung“ staatlicher (Kommunen, Land, Bund, EU, Justiz, Polizei), nicht-staatlicher Einrichtungen (Parteien, Presse, NGOs) und Bürgern möglich. Dies würde für alle Beteiligten größtmögliche Transparenz über den Ursprung und die Nutzung von Daten bedeuten. Jegliche Zugriffe und ggf. durchgeführte Änderungen wären für jeden Berechtigten nachvollziehbar und bedürfen der Zustimmung der jeweils berechtigten Parteien. Die Originaldokumente müssten ihre heutige Umgebung nicht verlassen, wenn zwischen den einzelnen Parteien vorab die Authentizität bestätigt worden ist. Die Unabhängigkeit der einzelnen staatlichen Instanzen bliebe somit gewahrt.

Ausblick

Die Technologie soll dem Bürger Sicherheit über seine Daten und Transparenz über deren Verwendung geben.

Die Verwendung der Blockchain-Technologie kann das Vertrauen in Staat und Politik des einzelnen Bürgers festigen. Vertrauen ist ein entscheidender Faktor der allgemeinen Bürgerzufriedenheit, welche die Basis für ein friedliches gesellschaftliches Miteinander ist. Eine Technologie, welche dem Bürger und dem Staat die Sicherheit über ihre Daten und zugleich Transparenz über deren Verwendung gibt, schafft notwendiges Vertrauen auf beiden Seiten. Dies ist die Basis für die Optimierung bestehender Prozesse, offener Kommunikation und Voraussetzung für die Entwicklung und Akzeptanz neuer Anwendungen, z. B. im Kontext von Smart City bzw. Smart Country-Projekten.

MARC LENZE

Business Development
und Key-Account-Management,
Fujitsu, Düsseldorf

JONAS MÜLLER

IT-Architekt für Distributed
Ledger Technology und Blockchain,
Fujitsu, München

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Twesige, Richard: Bitcoin – A simple explanation of Bitcoin and Block Chain technology, o .O. 2015, S. 4.
- ² Vgl. Olbrich, Alfred: Netze – Protokolle – Spezifikationen. Die Grundlagen für die erfolgreiche Praxis, Wiesbaden 2003, S. 23 ff.
- ³ Vgl. Drescher, Daniel: Blockchain Grundlagen. Eine Einführung in die elementaren Konzepte in 25 Schritten, Frechen 2017, S. 32 ff.
- ⁴ Baran, Paul: On distributed Communications Networks, Santa Monica 1962, S. 2.
- ⁵ Vgl. ebd., S. 37 ff.
- ⁶ Vgl. Roßbach, Peter: Blockchain-Technologien und ihre Implikationen, Frankfurt 2016, S. 4 ff.
- ⁷ Vgl. Antonopoulos, Anton M.: Bitcoin & Blockchain. Grundlagen und Programmierung, Sebastopol, 2. Aufl., 2018, S. 197 ff.
- ⁸ Vgl. <https://bitcoinist.com/thoughts-bitcoin-block-size-economics/>
- ⁹ Vgl. Roßbach: Blockchain-Technologien und ihre Implikationen, S. 4 ff.
- ¹⁰ Vgl. Antonopoulos: Bitcoin und Blockchain, S. 197 ff.
- ¹¹ Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI): Blockchain sicher gestalten. Konzepte, Anforderungen, Bewertungen, Bonn 2019, S. 15 ff.
- ¹² Vgl. ebd.
- ¹³ Vgl. Fink, Michele: Blockchain Regulation and Governance in Europe, Cambridge 2019, S. 88 ff.
- ¹⁴ Vgl. ebd.
- ¹⁵ Vgl. <https://dsgvo-gesetz.de/art-17-dsgvo/>
- ¹⁶ Vgl. Fink: Blockchain Regulation and Governance in Europe, S. 88 ff.
- ¹⁷ Vgl. ebd.
- ¹⁸ Vgl. <https://www.fujitsu.com/global/about/resources/news/press-releases/2018/0514-02.html>
- ¹⁹ Vgl. <https://www.binance.vision/glossary/zero-knowledge-proofs>
- ²⁰ Vgl. <https://www.zdnet.com/article/can-blockchain-help-fix-government-bureaucracy/>
- ²¹ Vgl. <https://z.cash/blog/zcash-shielded-addresses-are-gdpr-compliant-by-default/>
- ²² Vgl. <https://blog.enigma.co/>

- ²³ Vgl. <https://netzpolitik.org/2018/cambridge-analytica-was-wir-ueber-das-groesste-datenleck-in-der-geschichte-von-facebook-wissen/>
- ²⁴ Vgl. Sullivan, Clare / Burger, Eric: E-residency and blockchain, in: Computer Law & Security Report 4/2017, S. 470-481.
- ²⁵ Vgl. <https://openledger.info/insights/hyperledger-enterprise-solutions-top-5-real-use-cases/>
- ²⁶ Vgl. Guggenmos, Florian / Lockl, Jannik / Rieger, Alexander / Fridgen, Gilbert: Blockchain in der öffentlichen Verwaltung – Unterstützung der Zusammenarbeit im Asylprozess, in: Informatik Spektrum 3/2019, S. 174-181.
- ²⁷ Vgl. ebd.
- ²⁸ Vgl. Nakamoto, Satoshi: Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System, 2008, S. 1 ff., <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>
- ²⁹ Vgl. <https://dsgvo-gesetz.de/art-1-dsgvo/>
- ³⁰ Vgl. Sullivan / Burger: E-residency and blockchain, S. 470 ff.

/// Schlussbemerkungen

Politik und Bürger brauchen eine klare, verständliche Sprache

Schweigen ist Silber, reden ist Gold – Demokratie braucht Kommunikation! Denn eine demokratische Gesellschaft lebt von Meinungs- und Interessenvielfalt, politischer Partizipation und gesellschaftlicher Kontroverse. Dabei ist es gerade die Kommunikation zwischen politischen Entscheidungsträgern und Bürgern, die essenziell ist für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Politische Entscheidungen müssen nachvollziehbar und glaubwürdig sein, Expertenwissen und Verwaltungshandeln verständlich transportiert werden.

Gegenwärtig erleben wir allerdings einen Strukturwandel der Öffentlichkeit, der in hohem Maße getrieben ist durch das Internet und den digitalen Fortschritt. Wir müssen uns dabei entscheiden: Entweder wir nehmen den digitalen Wandel hin oder wir gestalten ihn aktiv. Dies bedeutet nicht, blind alles zu digitalisieren, was sich digitalisieren lässt. Die Überführung von analogen Informationen und Prozessen in digitale Formen macht nur dann Sinn, wenn der Mehrwert für den Anwender, also den Menschen, im Mittelpunkt der Digitalisierungsbestrebungen steht. Die Bayerische Staatsregierung hat hier bereits einen weitsichtigen wie bürgernahen Weg eingeschlagen. So wird der zügige Ausbau nutzerfreundlicher Online-Verwaltungsdienstleistungen derzeit im „Digitallabor Bayern“ in engem Austausch mit den Bürgern vorangetrieben.

Der Mensch muss im Mittelpunkt der Digitalisierungsbestrebungen stehen.

Neben der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist eine zentrale Frage unserer Zeit, wie heute und künftig Kommunikation und Beteiligung im öffentlichen Raum ausgestaltet und gelebt werden sollen – online wie offline. Neue und digitale Kommunikationsformen schaffen zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten und erhöhen die Zugänglichkeit von Informationen, verstärken aber zugleich Spaltungstendenzen in der Gesellschaft. Gerade in Zeiten von „Zerstörer-Videos“ und „Digger, der labert halt Scheiße“-Analysen ist die Politik daher aufgefordert, die Balance zu finden zwischen eindimensionalem Populismus und komplexer Behördensprache, um Bevölkerung und Politik wieder näher zusammenzuführen und das Vertrauen der Menschen in die Politik nachhaltig zu stärken.

Um Bürgerkommunikation #neuleben! zu können, rege ich daher an, auf der vorliegenden wissenschaftlich fundierten Grundlage folgende exemplarische Fragestellungen weiter zu vertiefen:

- Inwiefern ist eine bürgerfreundliche und bürgernahe Kommunikation bereits umgesetzt innerhalb der jeweiligen Behördenstruktur? Gibt es Verbesserungsbedarf? Welche Erfolgsfaktoren sind hierbei entscheidend?
- Welche Kommunikationskanäle und -formen brauchen wir?
- Wie können die Bürger vermehrt frühzeitig, umfassend und gewinnbringend in Projekte und politische Entscheidungsprozesse – kommunikativ wie partizipativ – einbezogen werden?
- Wie kann eine sinnvolle Abstimmung zwischen Bayerns Behörden erfolgen, um in bereits bestehenden Projekten mehr Bürgerkommunikation und Bürgerbeteiligung zu erreichen?
- Wie gelingt ein nachhaltiger Transfer der Erkenntnisse und Erfahrungen zwischen den einzelnen Akteuren?

Kommunikation ist keine Einbahnstraße.

Hierfür erachte ich es für unerlässlich, dass Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Forschung sowie interessierte Bürger ihren Informationsaustausch verstetigen. Kommunikation ist keine Einbahnstraße. Bürger und Staat sind gleichermaßen Sender und Empfänger von Informationen. Die Hol- und Bringschuld von Informationen liegt folglich bei beiden Seiten gleichermaßen. Nur gemeinsam können wir eine Kommunikationskultur des Zuhörens und Dialogs etablieren, die getragen ist von Meinungsvielfalt, kritischer Selbstreflexion und dem Ziel gemeinsamen Handelns. Diese Aufforderung zum Austausch ist zweifelsohne anspruchsvoll und zeitintensiv, aber unerlässlich, wollen Politik und Verwaltung das Vertrauen der Bürger in ihr Handeln stärken und zu einem ehrlichen Dialog auf Augenhöhe finden. In der Bürger-Staat-Beziehung gilt wie in jeder Beziehung: Ist das Vertrauen einmal verspielt, ist es schwer, es wieder aufzubauen.

Das Internet bietet heute vielfältige Kanäle und Instrumente, um Botschaften zu kommunizieren. Für Politik und Verwaltung ist es dabei besonders wichtig, den digitalen „Draht“ zu den jungen Leuten nicht zu verlieren. Die Zeit der Politikverdrossenheit ist erfreulicherweise passé. Insbesondere junge Generationen setzen sich gegenwärtig mit Leidenschaft für die Zukunft unserer Gesellschaft und eine bessere Demokratie ein. Dabei geht es ihnen nicht darum, die repräsentative, parlamentarische Demokratie in Frage zu stellen. Vielmehr verlangen sie von der Politik mehr Transparenz, Beteiligung und zukunftssträchtige Entscheidungen.

Mehr denn je sind Politiker daher aufgefordert, frühzeitig im politischen Entscheidungsprozess ehrlich und offen über Sachverhalte aufzuklären sowie über Handlungsschritte zu informieren, auch wenn die Lösung für eine gesellschaftliche Herausforderung noch nicht absehbar sein mag. Allerdings stellt dies das Repertoire und die Praxis der politischen Entscheidungsfindung vor neue Herausforderungen. Unser parlamentarisches Regierungssystem ist davon geprägt, dass Gesetze und Entscheidungen zunächst lange sach- und fachgerecht geprüft und bewertet werden. Der digitale Fortschritt erhöht nun aber die Anforderungen an die Kommunikationsfähigkeit und -leistung von Politik und Verwaltung.

Politische Entscheidungsträger müssen heute einerseits den Spagat schaffen, die Aufmerksamkeit der User im Netz zu erlangen, ohne dabei der Versuchung zu erliegen, politische Aussagen auf 140 Zeichen einer Twitter-Nachricht zu verkürzen, nur weil auf diese Weise Klicks und Likes generiert werden können. Politische Inhalte brauchen die mediale Öffentlichkeit, um Aufmerksamkeit zu erlangen. Jedoch darf weder der Mensch der Maschine die Macht der Entscheidung überlassen, noch darf der Politiker zu einem Getriebenen der schnelllebigen Social-Media-Welt werden.

Andererseits muss der Staat stets die Teilhabe aller im Blick haben. Ebenso wie die Politik die Sprache der Jugend sprechen muss, ist es eine fundamentale Aufgabe unseres Gemeinwesens, einer digitalen Spaltung der Gesellschaft entgegenzuwirken. Der technologische Wandel durchdringt nahezu all unsere Lebensbereiche. Gerade ältere Menschen fühlen sich teilweise überfordert und sind verunsichert. Bereits heute leben die Generationen in unterschiedlichen Kommunikationswelten: Während die ältere Bevölkerung Informationen nach wie vor überwiegend aus öffentlich-rechtlichen Fernsehsendungen und Tageszeitungen bezieht, spielt sich die Realität der Jüngeren zu einem großen Teil im Internet ab, in dem insbesondere Social-Media-Plattformen und Websites als Informationsquelle dienen. Die Online-Kommunikation verändert die Art und Weise, wie Informationen verbreitet, komplexe Inhalte reduziert und bewertet werden, grundlegend. Die gegebene Themenvielfalt und Informationskomplexität unserer Zeit erfordern

Die Bürger müssen möglichst frühzeitig in politische Entscheidungsprozesse mit einbezogen werden.

„Gatekeeper“, die Sachverhalte komprimieren und verständlich darstellen. Dabei muss aber sichergestellt sein, dass dieser Inhalt auf fundierter Recherche beruht und die größtmögliche Wahrscheinlichkeit gewahrt ist, dass der ursprüngliche Sinn einer Information bei einem Adressaten auch tatsächlich ankommt. Dies gilt auch innerhalb der digitalen Öffentlichkeit, in der Influencer als fünfte Gewalt die öffentliche Diskussion und Meinungsbildung entscheidend mitprägen.

Zugleich werden die Sachverhalte immer komplexer. Jüngste Beispiele wie das Volksbegehren für Artenschutz in Bayern und die Klimaschutzbewegung der Jugend legen Zielerreichungskonflikte in den Bereichen Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Wirtschaftswachstum offen. Gleichzeitig steigt die Vehemenz, mit der die Bevölkerung schnelle, politische Maßnahmen einfordert. Unmittelbare und gründliche politische Entscheidungsfindung – geht das? Für Politik und Verwaltung muss analog wie digital das Ziel sein, rasch und verständlich zu kommunizieren. Im besten Fall ist die politische Botschaft dabei ansprechend und einprägsam. Dieses Bestreben darf aber auch im Zeitalter der digitalen Kommunikation nicht zu Lasten von Wahrheit und Fakten gehen, wenn wir nicht in einer postfaktischen Demokratie leben wollen, in der Tatsachen gedreht und gewendet werden, wie es die „alternative Faktenlage“ nur so hergibt. Mögen manche politischen Debatten noch so langwierig und kräftezehrend sein, muss doch die sorgfältige Abwägung faktenbasierter Argumente der Kern eines jeden demokratischen Kompromisses sein.

Politische Aussagen müssen klar, verständlich und faktenbasiert sein.

Sprache ist ein wirkungsmächtiges Instrument. Falsch verstandene Political Correctness aber kann konstruktive Kommunikation auch hemmen, wenn wir beispielsweise aus Sorge vor einem Shit Storm nicht mehr klar unsere Meinung sagen. Selbst auferlegte Sprachreglementierungen können so dann dazu führen, dass Aussagen unklar oder gar widersprüchlich sind. Die Politik muss sich auch hier selbst hinterfragen und besser werden.

Dabei gilt es, die digitalen Chancen für mehr Bürgerkommunikation und Transparenz zu nutzen, um unsere Demokratie zu stärken. Digital bedeutet aber nicht zwangsläufig demokratisch. Welche Formen der Kommunikation und Beteiligung von Foren und Facebook über YouTube, Blogs und Beteiligungsplattformen gesellschaftlich gewinnbringend und demokratiefördernd sind, sollte gemeinsam mit den Bürgern diskutiert und getestet werden. Gleichzeitig ist es aber auch notwendig, die Bevölkerung für die Gefahren der Online-Kommunikation rund um Falschmeldungen und Datenschutz zu sensibilisieren. Darüber hinaus ist es wichtig, vor Augen zu führen, dass Politik, Verwaltung und Bürger gleichermaßen aufgefordert sind, Bürgerkommunikation neu zu leben. Hierzu zählt auch, selbst aktiv zu werden, die eigene Medienkompetenz zu schulen, Anliegen, Sorgen und Wünsche den

parlamentarischen Vertretern mitzuteilen sowie Kommunikations- und Partizipationsangebote anzunehmen. Denn im Bierzelt wie im Blog gilt eine der ältesten Regeln der Kommunikation: So wie man in den Wald hineinruft, so schallt es heraus. Dazu müssen die Bürger auch ein besseres Verständnis für die Anforderungen, Aufgaben und Arbeitsweisen von Verwaltungsangestellten erlangen. Hierbei ist es insbesondere erforderlich – in verständlicher Weise – zu verdeutlichen, wie wichtig stets das Kriterium der Rechtssicherheit ist, so dass Behördenschreiben nicht immer umhinkommen, nah am Gesetzestext gebaut zu sein.

Bei allen technischen Feinheiten des digitalen Fortschritts darf dabei eines nicht vergessen werden: Auch die unmittelbare, ehrliche und authentische Kommunikation zwischen Politik und Bürgern ist eine Form der Bürgerbeteiligung und sogar eine der ursprünglichsten und wichtigsten Formen der politischen Teilhabe überhaupt. Die Kommunikation ist der Wesensgehalt der Demokratie. Ohne Kommunikation kann keine Demokratie bestehen. Daher braucht es ein klares Bekenntnis zu unserer repräsentativen Demokratie, ergänzt durch moderne, plebiszitäre Elemente, durch die das Volk an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt ist. Ratsuchende Bürger brauchen dabei aber keine Maschine, sondern einen Menschen als Ansprechpartner. Technologien können unterstützen, aber nur wenn sie verantwortungsvoll eingesetzt werden. Die Digitalisierung kann helfen, aber sie wird nie – und darf nie – ein Ersatz für den Menschen sein. Wenn letztlich mehr Zeit für das persönliche Gespräch geschaffen wird, dann haben wir die Chancen und Risiken der Digitalisierung richtig verstanden und richtig umgesetzt. Eine Politik der Humanität und Bürgernähe muss den Menschen in den Mittelpunkt stellen, analog wie digital. Dafür braucht es den Dialog, die Interaktion und Vernetzung sowie Transparenz und Vertrauen.

Demokratie lebt von direkter Kommunikation zwischen Politik und Bürgern.

Der gegenwärtige Zeitgeist ist voller Aufbruchstimmung. Damit dieses Potenzial konstruktiv genutzt werden kann, ohne in radikale Richtungen auszuweichen, sind Vordenker erforderlich für eine gute Bürger-Staat-Kommunikation in Wissenschaft, Politik und Verwaltung. Der vorliegende Sammelband soll hierzu Ideen und Anregungen liefern mit dem Ziel, eine nachhaltige Kommunikationskultur zwischen Behörden und Bürgern zu verankern, die nah am Bürger ausgerichtet, verständlich in der Sprache und klar in der Sache ist.

Die Impulse beruhen auf der Expertise und dem Engagement der Autorinnen und Autoren, denen ich mein herzlichstes Dankeschön ausspreche. Ich danke auch der Redaktion der Hanns-Seidel-Stiftung sowie meiner Geschäftsstelle, die mit viel Eifer die Veröffentlichung ermöglicht haben. Darüber hinaus ist es mir ein persönliches Anliegen, den Bürgern in Bayern zu danken, die sich mit ihren Fragen, Wünschen und Sorgen an mich wen-

den und mir auf diese Weise wichtige Anregungen für die Weichenstellung einer gelingenden Bürger-Staat-Kommunikation geben. Ich freue mich auf den weiteren konstruktiven Diskurs, um gemeinsam Bürgerkommunikation #neuleben! zu können.

KLAUS HOLETSCHEK, MdL

Bürgerbeauftragter der Bayerischen Staatsregierung

Aktuelle Analysen

Die „Aktuellen Analysen“ werden ab Nr. 9 parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: <https://www.hss.de/publikationen/>. Ausgaben, die noch nicht vergriffen sind, können dort kostenfrei bestellt werden.

- Nr. 1 Problemstrukturen schwarz-grüner Zusammenarbeit
- Nr. 2 Wertewandel in Bayern und Deutschland –
Klassische Ansätze – Aktuelle Diskussion – Perspektiven
- Nr. 3 Die Osterweiterung der NATO – Die Positionen der USA und Russlands
- Nr. 4 Umweltzertifikate – ein geeigneter Weg in der Umweltpolitik?
- Nr. 5 Das Verhältnis von SPD, PDS und Bündnis 90/Die Grünen nach den
Landtagswahlen vom 24. März 1996
- Nr. 6 Informationszeitalter – Informationsgesellschaft – Wissensgesellschaft
- Nr. 7 Ausländerpolitik in Deutschland
- Nr. 8 Kooperationsformen der Oppositionsparteien
- Nr. 9 Transnationale Organisierte Kriminalität (TOK) –
Aspekte ihrer Entwicklung und Voraussetzungen erfolgreicher Bekämpfung
- Nr. 10 Beschäftigung und Sozialstaat
- Nr. 11 Neue Formen des Terrorismus
- Nr. 12 Die DVU – Gefahr von Rechtsaußen
- Nr. 13 Die PDS vor den Europawahlen
- Nr. 14 Der Kosovo-Konflikt: Aspekte und Hintergründe
- Nr. 15 Die PDS im Wahljahr 1999: „Politik von links, von unten und von Osten“
- Nr. 16 Staatsbürgerschaftsrecht und Einbürgerung in Kanada und Australien
- Nr. 17 Die heutige Spionage Russlands
- Nr. 18 Krieg in Tschetschenien
- Nr. 19 Populisten auf dem Vormarsch?
Analyse der Wahlsieger in Österreich und der Schweiz
- Nr. 20 Neo-nazistische Propaganda aus dem Ausland nach Deutschland
- Nr. 21 Die Relevanz amerikanischer Macht:
anglo-amerikanische Vergangenheit und euro-atlantische Zukunft
- Nr. 22 Global Warming, nationale Sicherheit und internationale politische Ökonomie – Überlegungen zu den Konsequenzen der weltweiten Klimaveränderung
für Deutschland und Europa

- Nr. 23 Die Tories und der „Dritte Weg“ – Oppositionsstrategien der britischen Konservativen gegen Tony Blair und New Labour
- Nr. 24 Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtssetzung der Europäischen Union – Zur Sicherung und zum Ausbau der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages
- Nr. 25 Jenseits der „Neuen Mitte“: Die Annäherung der PDS an die SPD seit der Bundestagswahl 1998
- Nr. 26 Die islamische Herausforderung – eine kritische Bestandsaufnahme von Konfliktpotenzialen
- Nr. 27 Nach der Berliner Wahl: Zustand und Perspektiven der PDS
- Nr. 28 Zwischen Konflikt und Koexistenz: Christentum und Islam im Libanon
- Nr. 29 Die Dynamik der Desintegration –
Zum Zustand der Ausländerintegration in deutschen Großstädten
- Nr. 30 Terrorismus – Bedrohungsszenarien und Abwehrstrategien
- Nr. 31 Mehr Sicherheit oder Einschränkung von Bürgerrechten –
Die Innenpolitik westlicher Regierungen nach dem 11. September 2001
- Nr. 32 Nationale Identität und Außenpolitik in Mittel- und Osteuropa
- Nr. 33 Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU –
eine „Privilegierte Partnerschaft“
- Nr. 34 Die Transformation der NATO. Zukunftsrelevanz, Entwicklungsperspektiven
und Reformstrategien
- Nr. 35 Die wissenschaftliche Untersuchung Internationaler Politik –
Struktureller Neorealismus, die „Münchener Schule“ und das Verfahren der
„Internationalen Konstellationsanalyse“
- Nr. 36 Zum Zustand des deutschen Parteiensystems – eine Bilanz des Jahres 2004
- Nr. 37 Reformzwänge bei den geheimen Nachrichtendiensten?
Überlegungen angesichts neuer Bedrohungen
- Nr. 38 „Eine andere Welt ist möglich“:
Identitäten und Strategien der globalisierungskritischen Bewegung
- Nr. 39 Krise und Ende des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes
- Nr. 40 Bedeutungswandel der Arbeit – Versuch einer historischen Rekonstruktion
- Nr. 41 Die Bundestagswahl 2005 –
Neue Machtkonstellation trotz Stabilität der politischen Lager
- Nr. 42 Europa Ziele geben – Eine Standortbestimmung in der Verfassungskrise
- Nr. 43 Der Umbau des Sozialstaates –
Das australische Modell als Vorbild für Europa?

- Nr. 44 Die Herausforderungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 –
Perspektiven für den europäischen Verfassungsvertrag
- Nr. 45 Das politische Lateinamerika: Profil und Entwicklungstendenzen
- Nr. 46 Der europäische Verfassungsprozess –
Grundlagen, Werte und Perspektiven nach dem Scheitern des
Verfassungsvertrags und nach dem Vertrag von Lissabon
- Nr. 47 Geisteswissenschaften – Geist schafft Wissen
- Nr. 48 Die Linke in Bayern – Entstehung, Erscheinungsbild, Perspektiven
- Nr. 49 Deutschland im Spannungsfeld des internationalen Politikgeflechts
- Nr. 50 Politische Kommunikation in Bayern – Untersuchungsbericht
- Nr. 51 Private Sicherheits- und Militärfirmen als Instrumente staatlichen Handelns
- Nr. 52 Von der Freiheit des konservativen Denkens –
Grundlagen eines modernen Konservatismus
- Nr. 53 Wie funktioniert Integration? Mechanismen und Prozesse
- Nr. 54 Verwirrspiel Rente – Wege und Irrwege zu einem gesicherten Lebensabend
- Nr. 55 Die Piratenpartei –
Hype oder Herausforderung für die deutsche Parteienlandschaft?
- Nr. 56 Die politische Kultur Südafrikas – 16 Jahre nach Ende der Apartheid
- Nr. 57 CSU- und CDU-Wählerschaften im sozialstrukturellen Vergleich
- Nr. 58 Politik mit „Kind und Kegel“ –
Zur Vereinbarkeit von Familie und Politik bei Bundestagsabgeordneten
- Nr. 59 Die Wahlergebnisse der CSU – Analysen und Interpretationen
- Nr. 60 Der Islamische Staat – Grundzüge einer Staatsidee
- Nr. 61 Arbeits- und Lebensgestaltung der Zukunft – Ergebnisse einer Umfrage in
Bayern
- Nr. 62 Impulse aus dem anderen Iran –
Die systemkritische iranische Reformtheologie und der
christlich-islamische Dialog in Europa
- Nr. 63 Bayern, Tschechen und Sudetendeutsche:
Vom Gegeneinander zum Miteinander
- Nr. 64 Großbritannien nach der Unterhauswahl 2015
- Nr. 65 Die ignorierte Revolution?
Die Entwicklung von den syrischen Aufständen zum Glaubenskrieg
- Nr. 66 Die Diskussion um eine Leitkultur –
Hintergrund, Positionen und aktueller Stand
- Nr. 67 Europäische Energiesicherheit im Wandel –
Globale Energiemegatrends und ihre Auswirkungen

- Nr. 68 Chinas Seidenstraßeninitiative und die EU: Aussichten für die Zukunft –
China's Silk Road Initiative and the European Union:
Prospects for the Future
- Nr. 69 Christliche Kirchen und Parteien – Übereinstimmungen und Gegensätze
- Nr. 70 Krisenherd Iran – Innere Entwicklung und außenpolitischer Kurs
- Nr. 71 Mittelpunkt Bürger: Dialog, Digital und Analog

IMPRESSUM

ISBN	978-3-88795-563-2
Herausgeber	Copyright 2019, Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. +49 (0)89 / 1258-0 E-Mail: info@hss.de , Online: www.hss.de
Vorsitzende	Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.
Generalsekretär	Oliver Jörg
Herausgeber	Klaus Holetschek / Prof. Ursula Männle unter Mitarbeit von Maximilian Th. L. Rückert und Dr. Elisabeth Wesser
Redaktion	Barbara Fürbeth M.A.(Redaktionsleiterin) Susanne Berke, Dipl.-Bibl. (Redakteurin) Claudia Magg-Frank, Dipl. sc. pol. (Redakteurin) Marion Steib (Gestaltung, Satz, Layout)
V.i.S.d.P.	Thomas Reiner (Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit)
Umschlaggestaltung	Gundula Kalmer, München
Druck	Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Hausdruckerei, München
Hinweise	Zur besseren Lesbarkeit der Texte wird auf die gleichzeitige Verwendung femininer und maskuliner Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten geschlechtsneutral bzw. für alle Geschlechter.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V.