

Online Partizipation: Evaluation und Entwicklung – Status quo und Zukunft

Norbert Kersting

1. Einleitung

Die gesellschaftlichen und politischen Risiken nehmen zu. Neben den Umwelttrisiken zeigen sich auf der gesellschaftlichen Ebene starke Individualisierungs- und Segregationstendenzen, die zum Teil durch demographischen Wandel (»Greyification«), multikulturelle Parallelgesellschaften und ökonomische Ungleichheiten verstärkt werden (vgl. u.a. Reckwitz 2017; Schäfer 2015; Beck 2016). Digitalisierung scheint hierbei diese Prozesse nicht zu heilen, sondern zum Teil sogar zu verschärfen. So gibt es zwar eine Zunahme sozialer Netzwerke, aber wohl auch eine Zunahme der Vereinzelung. Mit dem gesellschaftlichen Wandel zeigen sich drastische Veränderungen des politischen Parteiensystems, der politischen Partizipationsmuster und ein Erstarken rechtspopulistischer Parteien. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde in den 1990ern noch der Siegeszug der Demokratie (Huntington 1992) und das Ende autoritärer Strukturen konstatiert. Es zeigten sich aber schon mit dem Beginn des neuen Millenniums international demokratische Rückschritte und eine Revitalisierung autoritärer Regime in Form eines modernen Autoritarismus. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern Digitalisierung und Online-Beteiligung dazu beitragen können, die Probleme zu lösen?

Politische Beteiligung, die auf Entscheidungsfindung ausgerichtet ist, wird von bürgerschaftlichem Engagement, das auch soziale und gemeinwohlorientierte Beteiligung umfasst, unterschieden. Politische Partizipation zielt auf die individuelle und organisierte Beeinflussung der politischen Entscheidungsfindung ab. Dabei lässt sie sich grundsätzlich in einem in die Zukunft gerichteten Planungsprozess realisieren wie auch als Kontrollinstrument nach der Implementation von Politiken charakterisieren. Online Partizipation scheint die Formen und Themen des Engagements zu verändern und dabei die Grenzen zwischen aktiv und passiv, zwischen öffentlich und privat, zwischen Produktion und Konsum, in hybriden Formen aufzulösen.

Im folgenden Beitrag wird versucht, einen Teil des Forschungsfeldes der Online-Partizipation zu umreißen und programmatisch zukünftige Fragestellun-

gen zu identifizieren. Dabei soll zunächst die Geschichte der politischen Beteiligung als zentraler Kontext für Online-Partizipation dargestellt werden. Hierauf aufbauend wird ein Partizipationsmodell (»Partizipativer Rhombus«) sowie ein Set an Evaluationsindikatoren entworfen, die sowohl für analoge wie auch für digitale Partizipationsinstrumente strukturiert sind und diese bewerten sollen. Hierüber werden derzeitige Tendenzen der Online-Partizipation deutlich gemacht. Des Weiteren werden mögliche zukünftige Fragestellungen und Probleme der Forschung identifiziert. Dabei wird ersichtlich, dass sich eine politikwissenschaftliche Sicht auf Online-Beteiligung von kommunikationswissenschaftlichen Perspektiven unterscheidet. Der besondere Fokus der Online-Partizipation im Bereich der digitalen Transformation liegt dabei auf der digitalen Souveränität, digitalen Kompetenzen und möglichen Formen digitaler (Selbst-)Organisation. Dabei zeigen sich besondere Analyseinstrumente, basierend auf künstlicher Intelligenz und digitaler Mustererkennung.

2. Partizipativer Turn: Die Geschichte der Beteiligung

Deutschland wurde zwar nach dem II. Weltkrieg häufig als »Schönwetterdemokratie« bezeichnet (Allmond/Verba 1980), hatte sich seit den fünfziger Jahren aber als eine solide, stabile, liberale und elektorale Demokratie entwickelt, die sich insbesondere durch eine hohe Wahlbeteiligung auszeichnete (siehe zum »Musterwähler« Kersting/Woyke 2017). Diese elektorale Demokratie wurde seit den 1970ern (»Demokratie wagen«) und insbesondere in den 1990er Jahren durch demokratische Innovationen angereichert. Dennoch zeigte sich seit dem neuen Millennium eine Exklusion breiter Bevölkerungsgruppen. Vor allem auf nationaler Ebene wurden demokratische Defizite festgestellt, da trotz des Leitbildes der Vollinklusion breite Bevölkerungsgruppen immer seltener an Wahlen teilnahmen.

Insbesondere mit den Protestbewegungen im neuen Millennium und dem Protest gegen große Infrastrukturprojekte (Stuttgart 21) kam es zur Mobilisierung breiter Bevölkerungsgruppen. Weniger die jüngere Bevölkerung, sondern vielmehr das Bildungsbürgertum mittleren und höheren Alters (»Baby Boomer«), das sich lange Zeit vielfach durch politischen Zynismus auszeichnete, organisierte offenen Protest (»Die Sitzblockade ist in der Mitte der Gesellschaft angekommen« [Rucht]). Diese als Wutbürger bezeichneten Protestierer fanden nur zum Teil in den politischen Parteien Anschluss (Kersting/Woyke 2015).

Bereits in den sechziger Jahren wurden der deutschen »Schönwetterdemokratie« undemokratische Tendenzen attestiert. Umfragen zeigten eine hohe Ausländerfeindlichkeit, die allerdings in den 1970er und 1980er Jahren deutlich zurückging (Kersting 2009). Nach der Wiedervereinigung und infolge des Zuzugs von Geflüchteten aufgrund des Balkankrieges kam es jedoch in den 1990er Jahren zu

ausländerfeindlichen Ausschreitungen. Aber danach sank die Ausländerfeindlichkeit weiter.

In den folgenden Jahren verloren nicht nur die sozialen Milieus weiter an Bindungskraft, sondern auch die politischen Parteien wie andere soziale Organisationen (Kirchen, Gewerkschaften etc.) büßten eine Vielzahl ihrer Mitglieder ein. Insbesondere ärmere, prekär beschäftigte Bevölkerungsgruppen engagierten sich immer weniger politisch, und in den sozial-schwachen Stadtteilen sank die Wahlbeteiligung dramatisch (Schäfer et al. 2014; Schäfer 2015). Insbesondere dort wurde ein mangelndes politisches Desinteresse konstatiert.

Soziale Abstiegsängste sowie Befürchtungen der Überfremdung führen auch in unteren Mittelschichtsmilieus zur Kritik am politischen System und seit den 2010ern zum Erstarken populistischer Strömungen und Parteien, die sich durch eine drastische Kritik des bestehenden Parteiensystems hervortaten (vgl. u.a. Müller 2016). Hierdurch entstand eine Wiederbelebung rechtspopulistischer Einstellungsmuster und Organisationen, die oft anti-elitär, aggressiv nationalistisch und latent ausländerfeindlich sind. Ihre gesellschaftlichen Modelle spiegeln in Zeiten zunehmender Unsicherheit in Bezug auf ökonomische Absicherung, kulturellen Wandel und soziale Individualisierung, einfache, pauschalierende, dichotome Freund-Feindbilder wider. Die sich hieraus entwickelnden politischen Parteien sind zudem häufig durch eklatante realitätsferne Propaganda (»Fake News«, »Alternative Truth«) und eine Kritik am bestehenden Medien- und Wissenschaftssystem gekennzeichnet (»Lügenpresse«).

Dabei zeigen sich zwei unterschiedliche Strömungen: Zum einen wird die Kritik an demokratischen Systemen lauter und stärker. Der breiten Bevölkerung wird ein politisches Desinteresse attestiert. Elisasoh (1998) konstatiert auf der individuellen Ebene ein systematisches Desinteresse an Politik und eine Vermeidung von politischen Arenen (»Avoiding Politics«), die lediglich destruktive Konflikte produzieren. Hibbing und Theis-Morse (2002) zeigen durch ihre qualitativen Interviews ein mangelndes Interesse an intensiver politischer Beteiligung und favorisieren ein epistokratisches Regierungssystem mit punktuellen breiteren Beteiligungsinstrumenten (»Stealth Democracy«). Brennan (2017) unterteilt die Bevölkerung in die desinteressierte, apathische Gruppe, die weitgehend zufrieden mit dem politischen System ist (Hobbits), und diejenigen, denen die politischen Kenntnisse fehlen, um sich sinnvoll zu integrieren zu partizipieren. Zum anderen sieht er eine Vielzahl von aggressiven, systemkritischen Gruppen (Hooligans), die insbesondere radikalpopulistische Parteien wählen. Als Resultat werden auch nach Brennan (2017) elitäre, epistokratische Verfahren und stark hierarchische, politische Strukturen gefordert. Brennan stellt die breite Beteiligung infrage und schottet bestehende repräsentative, demokratische Institutionen eher ab (Brennan 2017).

Die zweite bislang in Deutschland erfolgreiche Strömung kritisiert mangelnde Beteiligungsinstrumente und fordert mehr demokratische Innovationen. Die Vielzahl der neuen Beteiligungsinstrumente wird in der Regel als Anreicherung der repräsentativen Demokratie angesehen. Lediglich vereinzelt werden radikal-demokratische Forderungen postuliert, die – basierend auf einem populistischen Politiker-Bashing – eher reißerische Gegenmodelle zur repräsentativen Demokratie entwickeln (Reybrook 2016).

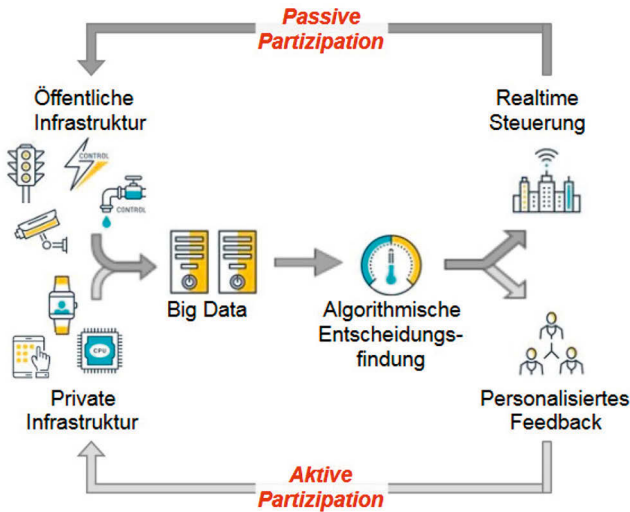
Die Anreicherung der repräsentativen Demokratie vollzieht sich in unterschiedlichen Formen und wird zunächst charakterisiert durch direktdemokratische Instrumente, die insbesondere in den 1990er Jahren in vielen Bundesländern in Deutschland, insbesondere auf der lokalen Ebene, implementiert wurden (Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, Direktwahl von Bürgermeistern). Dabei orientierte man sich an den Süddeutschen Bürgermeisterverfassungen in Bayern und Baden-Württemberg. Die demokratischen Innovationen stellten eine komplementäre Reaktion auf die gleichzeitig stattfindenden Verwaltungsmodernisierungen (sog. »Neues Steuerungsmodell«) dar (Kersting 2015).

Neben diesen direktdemokratischen Instrumenten wurden, ebenfalls insbesondere auf der kommunalen Ebene, neue deliberative Verfahren implementiert. Hier wurde einem internationalen Trend folgend ein »Deliberativer Turn« (Dryzek 2002) vollzogen, der auf die staatlichen Verwaltungen und gewählten Repräsentanten zunehmend demonstrativen Druck ausübt und gleichzeitig entsprechende Beteiligungsinstrumente einfordert. Als Reaktion werden Beteiligungsinstrumente angeboten, die auch dazu dienen, den Protest zu kanalisieren (»Invited Space«).

Demokratie basiert auf Rückkopplung mit den Bürgern. Diese kann aktiv oder passiv organisiert sein (siehe Abbildung 1). Weitergehende Szenarien, die bislang kaum umgesetzt wurden und oft eher dystopischen Charakter haben, sehen neben dem aktiven analogen und digitalen Feedback über Bürgerpartizipation auch eine Rückkopplung über Sensoren und Big-Data-Analysen und eine hierauf basierende Steuerung über Algorithmen vor (Kersting 2017b; von Lucke 2018). Im semantischen Web werden über soziale Medien und Big Data vielfältige Informationen über individuelle Einstellungen und Verhaltensweisen der Bürger gesammelt. Über eine Vernetzung dieser Ergebnisse sowie eine Kopplung an weitere Informationsquellen lassen sich individuelle wie kollektive Einstellungsprofile herauskristallisieren. Diese weiteren Informationsquellen basieren auf Echtzeitdaten aus dem Internet der Dinge und einer Interaktion über smarte Objekte.

Ein derartiges »Realtime Smart Government«, so deren Befürworter, kann als passive Partizipation und als Ersatz für die aktive Rückkopplung mit dem Bürger gesehen werden. Insbesondere über eine Vernetzung verschiedener cyberphysischer Ökosysteme werden eine Vielzahl von Daten gesammelt und interpretiert und Entscheidungsgrundlagen vorbereitet. Die analoge Feedback-Loop zum Bürger wird somit überflüssig (»Google makes elections obsolete«). Hierbei stellt sich

Abbildung 1: Aktives und Passives Feedback; Guenduez 2017



die Frage, inwieweit diese »Algorithmokratie« die Möglichkeiten Künstlicher Intelligenz überschätzt. Bislang basiert Künstliche Intelligenz vor allem auf Mustererkennung und der Abarbeitung von Routinen. Vielfältigkeit und Kontingenz von individuellen Präferenzen und Handlungsweisen kann bei weitem kaum dargestellt werden. Insbesondere ein unreguliertes Smart Governance bei einer starken Vernetzung unterschiedlicher öffentlicher wie privater Datenquellen böte die Gefahr autoritären Missbrauchs.

3. Typologie digitaler Online-Beteiligung: Partizipativer Rhombus

Politische Online-Partizipation folgt nicht nur den technologischen Entwicklungen der Digitalisierung und den Besonderheiten digitaler Kommunikation, sondern auch den Strukturen, Tendenzen und Evaluationskriterien analoger politischer Partizipation. So lassen sich bei den Partizipationsformen zum Beispiel Instrumente unterscheiden, die stärker in Richtung Planung („Citizen Planing“) ausgerichtet sind und jenen, die stärker Monitoring Funktionen innehaben („Citizen Monitoring“) (siehe unten Evaluationskriterien).

Politische Partizipation im Online- wie im Offline-Beteiligungsraum lässt sich in vier Bereiche unterteilen. Im Mittelpunkt demokratischer Beteiligung liegt die repräsentative Demokratie. In Bezug auf ihre Reichweite besitzen Wahlen als zen-

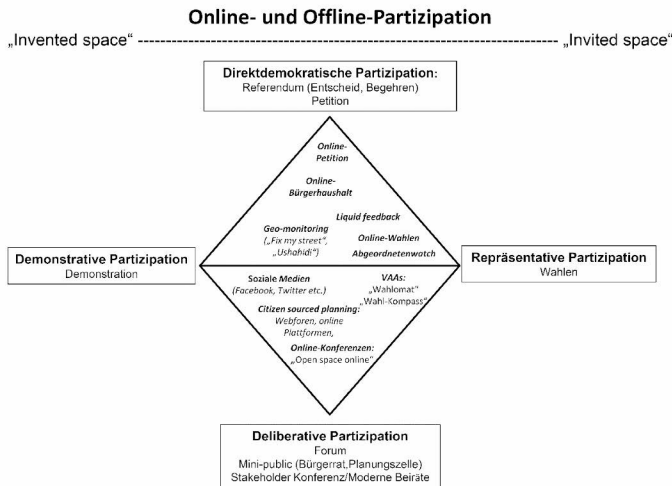
trale Partizipationsformen trotz sinkender Wahlbeteiligung weiterhin mit Abstand den größten Zuspruch. Partizipationsformen im repräsentativen Bereich sind dabei neben Wahlen die Mitgliedschaft in politischen Parteien, der direkte Kontakt zu Politikern sowie die Teilnahme am politischen Wahlkampf. Nicht nur die Abnahme der Wählerschaft, sondern auch der Rückgang der Mitgliedschaft in den politischen Volksparteien macht Krisensymptome der repräsentativen Demokratie deutlich. Diese basieren, da sie auch andere soziale Organisationen wie zum Beispiel Kirchen, Gewerkschaften etc. betreffen, auch auf starken Individualisierungstendenzen, dem Zerfall von Milieus und einer geringeren Bindungskraft der Volksparteien.

Im digitalen Bereich beinhaltet politische Partizipation auf Seiten der Nutzer sowohl Instrumente zur Auswahl der Repräsentanten in Form von Onlinewahlen (siehe zum Beispiel Estland bzw. in Regionen der Schweiz, Australien, Kanada) oder Online-Wahlhilfen [Voting Advice Applications (VAA) wie zum Beispiel der Wahl-O-Mat, Wahl-Kompass (Kersting/Baldersheim 2004)]. E-Mails erleichtern den direkten Kontakt zum Abgeordneten und zu den Parteien, Instrumente wie Abgeordnetenwatch ermöglichen eine stärkere Kontrolle der gewählten Repräsentanten. Dabei wird deutlich, dass die Planung wie auch die Monitoring-Funktion nicht nur die legislativen Strukturen, sondern auch die Administration miteinschließen.

Im zweiten zentralen Bereich der »numerischen Demokratie« (Schmitter) sind direkt-demokratische Partizipationsformen seit den 1990er Jahren in den Vordergrund gerückt. Hierbei werden nicht Personen ausgewählt, sondern es geht um konsultative wie bindende Referenden zu thematischen Fragestellungen (siehe Schiller 1999; Kersting 2016). Als lokale Bürgerbegehren mit abschließenden Bürgerentscheid bzw. als Volksbegehren der Volksentscheid können diese in Deutschland auf Länder- wie auf lokaler Ebene von unten initiiert werden. Hierbei spielen digitale Instrumente insbesondere bei der Mobilisierung und der Information eine besondere Rolle. Zur direktdemokratischen Partizipation sind zudem auch Petitionen zuzuordnen. Zudem sind in Deutschland seit etwa 2010 in nahezu allen Städten Bürgerhaushalte vor allem mit Online-Abstimmungsinstrumenten implementiert worden (Kersting et al. 2016; Schneider 2017).

Der dritte zentrale Bereich beinhaltet die deliberative Partizipation und orientiert sich damit am bereits angesprochenen »deliberative turn« (Dryzek 2002). Bürger wollen zunehmend mitdiskutieren und werden über unterschiedliche Beteiligungsinstrumente insbesondere auf der lokalen Ebene einbezogen (Gabriel/Kersting 2014). Neben offenen Foren, an denen sich organisierte wie unorganisierte Gruppen beteiligen können, wurden sogenannten Stakeholder-Konferenzen mit organisierten Interessenvertretern (Runde Tische, neue, moderne Beiräte) für Partikularinteressen initiiert. Als dritte zentrale Kategorie spielen Planungszellen (Mini-publics, Citizen Juries, Bürgerräte, Deliberative Polls) eine zunehmend bedeu-

Abbildung 2: Partizipativer Rhombus nach Kersting 2013



tende Rolle, bei denen über Zufallsstichproben repräsentative Bürgergruppen an den deliberativen Prozessen teilnehmen (Fishkin 2008, siehe auch die Verfassungsreformprozesse in Irland). Die Beteiligungsinstrumente werden insbesondere als Konfliktlösung, aber auch bei der Planung von großen Infrastrukturprojekten, eingesetzt. Hier zeigen sich online in verstärktem Maße themenspezifische, deliberative, dialogische Online-Verfahren in der Entwicklung von Open Government (Web 2.0), wie zum Beispiel thematische Webforen, Open Space Online-Konferenzen sowie Diskussionsplattformen (Liquid Feedback), und mit der Entwicklung der sozialen Medien neue Möglichkeiten.

Soziale Medien werden im partizipativen Rhombus dem Grenzbereich zwischen deliberativer und dem vierten Bereich, der demonstrativen Partizipation, zugeordnet. Demonstrative Partizipation umfasst neben der Teilnahme an Demonstrationen auf der Straße, die mit den Protesten um Stuttgart 21 oder Fridays-for-Future etc. stark zugenommen haben, auch das Tragen von Buttons, Pkw-Aufkleber oder auch den Leserbrief in der Tageszeitung (siehe Kersting 2013). Hierbei handelt es sich insbesondere um bottom-up-initiierte Instrumente aus dem invented Space. Diese sind als demonstrative Partizipationsformen auf die Darstellung der eigenen Meinung ausgerichtet. Sie dienen zumeist erst zweitrangig der Deliberation, sondern stärker der Expression und insbesondere bei Jugendlichen auch der Identitätsfindung. Das gilt auch oft für die sozialen Medien, die

häufig lediglich eine geringe deliberative Qualität aufweisen (siehe hierzu später die Evaluation und den Deliberativ Quality Index; Kersting 2005, 2017).

Von besonderer Bedeutung ist, dass die Mehrzahl der beteiligten Instrumente mittlerweile nicht nur vom Bürger positiv bewertet und eingefordert werden. Es zeigt sich zudem, dass bei Politikern wie auch innerhalb der Verwaltung die Akzeptanz dieser Instrumente zunehmend gewachsen ist. Insbesondere bei großen Infrastrukturvorhaben sehen viele die Gefahr langfristiger Blockaden, zum Beispiel über langwierige juristische Verfahren (siehe Kersting 2014).

4. Evaluation und Empirie der Online-Beteiligung

Die Digitalisierung und die Möglichkeit eines offenen Zugangs zu den Medien ohne beschränkende Kontrollinstrumente und Zensur weckten hohe Erwartungen an einen möglichen Strukturwandel der Öffentlichkeit und eine freie, alte Hierarchien überwindende Artikulation von Bürgerinteressen (Norris 2002). Das World Wide Web als Gedächtnis für Organisationen ermöglichte zunächst neue Formen einer one-to-many-Kommunikation (Stichwort Web 1.0). Die Informationsverarbeitung und die Entwicklung von Datenbanken erleichtern den Zugriff in einem System, das nichts zu vergessen schien. Die Entwicklung der Mobiltelefone ermöglichte zudem ubiquitär den Abruf aktueller Informationen. In Kombination mit den Informationsfreiheitsgesetzen sollten nicht nur Unternehmen, sondern auch Privatpersonen Zugang zu zentralen öffentlichen Informationen erhalten.

Die Evaluation der einzelnen Instrumente zeigt deutlich die Vorteile, aber auch die Nachteile der unterschiedlichen Beteiligungsinstrumente in Abhängigkeit von den Zielen politischen Engagements. Demokratische Innovationen greifen in den letzten Jahren zunehmend auf eine Kombination unterschiedlicher Instrumente aus den vier analogen wie digitalen Partizipationssphären zurück (»Blended Participation«). Dabei werden unterschiedliche Möglichkeiten der Kombination wie auch der Sequenzierung relevant (siehe z.B. die Arbeitsgruppen des Internationalen Politologenverbandes IPSA zu Electronic Democracy und die Arbeitsgruppe Direct and Deliberative Democracy [DDD]).

4.1 Evaluation

Die Evaluation politischer Partizipation ist lange Zeit vernachlässigt worden. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass analoge und digitale Partizipationsformen im Wesentlichen ähnlichen Evaluationskriterien genügen müssen. Zentrale Hinweise zur Evaluation finden sich zum Beispiel bei Rowe/Frewer 2004; Abelson et al. 2006; Geissel/Newton 2012; Kersting 2004; 2007; 2008. Die folgenden

Kriterien operationalisieren Prinzipien und Qualitätskriterien, die Schiller (1992) zusammengeführt hat (s. Tabelle 1).

Tabelle 1: Evaluationskriterien politischer Online- und Offline-Partizipation (nach Kersting 2004, 2007, 2008)

Evaluationsbereiche	Indikatoren z.B.
Ziele: Machtkontrolle und Responsivität	Networking
	Information
	Brainstorming
	Konfliktlösung
	Abstimmung
	Planung
	Kontrolle
Offenheit und Gleichheit	Jugendliche/Senioren
	Frauen
	»Migranten«
	Prekariat
Transparenz und Rationalität	Informationsqualität
	Diskursqualität
Effizienz und Effektivität	Organisationskosten
	Ressourcenaufwand
	Agenda Setting
	Policy Implementation

Der zentrale Aspekt der Machtkontrolle und der *Responsivität politischer Partizipation* fokussiert auf die Beeinflussung von Entscheidungen. Politische Beteiligung zielt direkt oder indirekt, bindend oder konsultativ auf Planungsprozesse oder kontrolliert Implementationsprozesse. Politische Beteiligung kann aber weitere primäre und sekundäre Ziele verfolgen. Im sozialen Bereich zeigt sich zum Beispiel, dass politische Beteiligung auch in Richtung Netzwerkbildung und Aufbau von sozialen Gruppen ausgerichtet sein kann. Einen weiteren wichtigen Aspekt aus dem politischen System stellt die Informationsvermittlung dar. Bei den verschiedenen Methoden politischer Partizipation zeigen sich zum Beispiel Ziele, die auf Konfliktlösung ausgerichtet sind und Instrumente, die letztendliche Abstimmungen regeln. Vielfach ignorieren Evaluationsinstrumente die Aufgaben und Ziele politischer Partizipationsinstrumente.

Der zweite zentrale Bereich beinhaltet die Offenheit der Partizipationsinstrumente und die Gleichheit der Beteiligten. Im Folgenden wird dies durch die Ana-

lyse der Beteiligung unterschiedlicher sozialer Gruppen operationalisiert. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf der Untersuchung, ob die Gruppen, die als beteiligungsfern gelten, involviert sind. Hierzu zählt zum Beispiel die Gruppe der Jugendlichen, aber auch Senioren, Frauen, prekäre, marginalisierte Bevölkerungsgruppen und Personen mit Migrationshintergrund. Die Ausgrenzung von sozialen Gruppen wurde als digitale Spaltung lange Zeit lediglich aus der Perspektive des Technikzuganges untersucht. So stand die Frage im Mittelpunkt, ob bestimmte Gruppen Zugang zu digitalen Technologien haben. Mit der zunehmenden Verbreitung der digitalen Infrastruktur, die zwar immer noch ganze Regionen von Breitband-Netzwerken ausschließt, gerät dieses erste Level der digitalen Spaltung dennoch zunehmend als Problem in den Hintergrund. Es zeigt sich aber eine digitale Spaltung auf einem zweiten Level. Bevölkerungsgruppen besitzen nicht die digitalen Kompetenzen und Kenntnisse, um ihre digitale Souveränität auf der einen Seite zu schützen und auf der anderen Seite auszuleben. Hier sind insbesondere stärkere politische Bildungsinitiativen und Aufklärung gefragt.

Der dritte Evaluationsbereich konzentriert sich auf die Qualität der Verfahren in Bezug auf *Transparenz und Rationalität*. Dabei können zum Beispiel die Informationsqualität und Diskursqualität analysiert werden. Im Folgenden soll dies beispielhaft eher kursorisch für die Diskursqualität aufgegriffen werden.

Als letzten Punkt, der häufig in älteren Evaluationsinstrumenten wenig Berücksichtigung fand, spielt die Effizienz und Effektivität von politischer Beteiligung eine wichtige Rolle. Politische Beteiligung muss den Ressourcenaufwand der individuellen wie auch die Organisationskosten der Beteiligung berücksichtigen. In Bezug auf die Effektivität, die ebenfalls abhängig von der Zielerreichung ist, stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit politische Beteiligung ein Agenda Setting erbrachte oder inwieweit die Policy-Implementation durch Beteiligung realisiert wurde. Auch hier ist die Zahl der Indikatoren erweiterbar, wie zum Beispiel in Richtung weiterer Ziele wie politische Sozialisationsindikatoren, politische Bildung, Vernetzung von zivilgesellschaftlichen Gruppen usw.

4.2 Ausgewählte empirische Ergebnisse aus der Online-Beteiligung

Im Folgenden sollen anhand von empirischen Ergebnissen aus dem Bereich Offenheit und aus dem Bereich Transparenz und Rationalität zwei zentrale Bereiche exemplarisch dargestellt werden.

Die Partizipation Jugendlicher: Zunächst soll der Indikator Offenheit und hier insbesondere die Beteiligung von Jugendlichen näher untersucht werden. Die Ausgrenzung von Jugendlichen zeigt sich in der Analyse politischer Partizipation unter dem Begriff der partizipativen Spaltung. Jugendliche galten lange Zeit (fälschlicherweise) als weniger aktiv im repräsentativen politischen System. Im Bereich der Online-Beteiligung tritt neben diesem häufig attestierten, mangelnden poli-

tischen Engagement Jugendlicher ein zusätzliches Kriterium der digitalen Spaltung auf (Kersting 2015). In Bezug auf die Digitalisierung sind insbesondere die jüngere Generation und hierbei vor allem die Digital Natives (Geburtsjahrgang 2000 und später) besonders internetaffin. Vor diesem Hintergrund wurden vielfach Strategien entwickelt, die die Digitalisierung als Gateway und Zugangsmöglichkeit zur Mobilisierung Jugendlicher im politischen System nutzen sollten. Bei den älteren Gruppen konnte diese Strategie häufig nicht bestätigt werden. Online-Partizipation nutzten bei den älteren Bevölkerungsgruppen zumeist diejenigen, die ohnehin politisch aktiv waren. Insbesondere bei der Generation Y und noch stärker bei den sogenannten Digital Natives zeigte sich, dass bei diesen die Unterscheidung zwischen Online- und Offline-Partizipation als Einstieg für politisches Engagement nicht scharf getrennt werden kann (siehe Kersting 2015b). Zudem zeigten unterschiedliche Jugend-Studien, dass sowohl analog wie digital Jugendliche durchaus stark politisch aktiv sind. Sie lösen sich aber stark von der repräsentativen Demokratie und von langfristigen Bindungen in politischen Parteien und deren Hierarchien. Sie nutzen verstärkt analoge wie digitale Kanäle, wobei auch analoge demonstrative Partizipationsformen, wie zum Beispiel der Protest auf der Straße eine zentrale Rolle spielen (seit 2018 sind hier exemplarisch die Fridays-for-Future-Proteste zu nennen). Gleichzeitig werden soziales und ökonomisches Engagement wichtiger (Boikotte, Crowdfunding etc.).

Letztendlich zeigt sich, dass bei den verschiedenen Beteiligungsinstrumenten weniger der Kanal der Partizipation prägend ist, sondern vielmehr die politischen Inhalte und die soziale Organisationsform. So wird deutlich, dass zum Beispiel die Beteiligung von Jugendlichen bei Kinder- und Jugendparlamenten kaum zunimmt, wenn diese losgelöst von dem schulischen Kontext nicht analog, sondern als Online-Wahl implementiert wird. Auch wenn die Einfachheit und der geringe Ressourcenaufwand ein zentrales Kriterium für politische Beteiligung sind, so sind andere inhaltliche Aspekte in der Regel stärker zu bewerten.

Digitale Beteiligung hat eine hohe Reichweite, aber oft eine geringere Qualität. Wissenschaft kann dazu beitragen, bestehende Best Practices zu identifizieren und zu verbreiten oder zur Entwicklung beitragen. Durch die Entwicklung von neuen politischen Bildungsinstrumenten (von Massive Open Online Courses, MOOCs, bis CodeforEurope), neuen Formen digitaler Beratung (von Wikipedia bis zum Verstehbahnhof) und neuen »Gamification«-Methoden (von Stadtplanungs-Minecraft bis PLACEm), kann der Zugang erleichtert und auch vereinfacht werden. Deutschlandweit sind zum Teil erfolgreiche Modellprojekte in einzelnen Kommunen implementiert. Dennoch zeigen sich in dem Bereich (Online-)Partizipation wie im gesamten Politikfeld Digitalisierung oft Insellösungen, da die »Best Practices« nicht in der Breite implementiert werden. Es mangelt an föderalem, kommunalem und gegenseitigem Lernen sowie an Transparenz und Rationalität digitaler Partizipation.

Die Weiterentwicklung der Digitalisierung von der reinen Informationsbereitstellung hin zu stärkeren Kommunikation erhielt insbesondere durch die sozialen Medien (Facebook, Twitter, Instagram) einen zusätzlichen Schub. Dabei dienten diese Medien vorrangig der Mobilisierung (siehe Norris 2013). Bereits ältere Studien zu Web-Foren hatten gezeigt, dass die Qualität der Diskurse sehr niedrig lag (Kersting 2005).

Auf der Grundlage des normativen Habermas'schen Konzepts der deliberativen Demokratie zur gesprächszentrierten Partizipation (Habermas 1981) und aufbauend auf dem Discourse Quality Index (Steenbergen u.a. 2003) untersucht der Deliberative Quality Index Onlinedialoge (vgl. u.a. Kersting 2017). Dabei werden auch Variablen wie die Nutzung von Argumenten, Gemeinwohlorientierung und Respekt gegenüber den Argumenten der Dialogpartner sowie Reflexivität analysiert (siehe auch Kies 2010). Untersuchungen von Online-Webforen von nationalen Printmedien sowie nationalen Fernsehsendern zeigten, dass zwar eine Gemeinwohlorientierung sichtbar ist, die reflexive Deliberation, d.h. das Eingehen auf die Argumente der Anderen, in der Mehrzahl der Fälle jedoch unterblieb. In der Mehrheit dominierten einzelne Statements und Monologe. Zum Teil handelte es sich um aggressive Statements und Hate Speech, die zudem durch die Anonymität im Netz verstärkt schien. Eine Wiederholung der Untersuchung zeigte 2012 keine deutliche Verbesserung (Kersting 2017).

Diese Ergebnisse überraschen, obwohl in der Zwischenzeit vielfältige Diskussionen über die Etikette im Internet stattfanden sowie die Instrumente zunehmend auch Klarnamen einforderten. Es zeigte sich somit, dass es sich hier eher um Monologe ohne eine ausgeprägte reflexive Diskursivität mit stark expressivem Charakter handelte. Die Mehrzahl der Online-Foren scheint als Ort der Deliberation eher ungeeignet. Vereinzelte Fallbeispiele zeigen, dass in besonderen, oft nachbarschaftlichen Kontexten, die bereits analoge, dialogische Partizipationsverfahren intensiv nutzen, auch die Qualität der Diskurse im Internet zunimmt.

Die Studien zum Slacktivism (Morozov 2011) oder Clicktivism (Halupka 2014) weisen in eine ähnliche Richtung. Sie machen deutlich, dass eine Vielzahl des Engagements im Netz weniger auf Deliberation ausgerichtet ist als vielmehr auf kurzfristige Interventionen, Protest und Demonstrationen eigener Meinung.¹

Weitere Faktoren scheinen die Qualität im Internet zu mindern. Destruktive Troll-Armeen kritisieren insbesondere politische Eliten sowie politische Gegner. Gleichzeitig schaffen die negativen Auswirkungen der Teil-Öffentlichkeit in Form von Echokammern (Sunstein 2001) und Filterblasen (Pariser 2011) eine Abschottung vom politischen Gegner. Zudem werden über künstliche Benutzerprofile Diskurse manipuliert und nachweisliche Fehlinformationen (Fake News, Deep Fakes) propagiert. Insbesondere über Twitter zeigen sich weitere Manipulationsversuche. Arti-

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag von Ritzi in diesem Band (Ritzi 2019).

fizielle Akteure wie zum Beispiel Social Bots prägen einige Diskurse und verringern die Diskursqualität. Da in Deutschland im Gegensatz zu den USA und Frankreich soziale Medien wie zum Beispiel Twitter vor allem durch wichtige Multiplikatoren wie zum Beispiel Journalisten, Wissenschaftler und Politiker genutzt und weitergetragen werden, wirkt sich diese Propaganda indirekt auch auf die Bevölkerungsgruppen aus, die nicht in den sozialen Netzwerken aktiv sind (siehe Norris 2013). Zudem werden eine Vielzahl der Instrumente im Rahmen von neuen Wahlkampfstrategien, die noch stärker auf Mikro-Targeting und Negativ Campaigning setzen, relevant (siehe Naj/Walter 2015).

Bei den Analysen der sozialen Medien, z.B. zur Identifizierung von Hate Speech, bietet die Computational Social Science neue quantitative Textanalysemethoden, die auf Künstlicher Intelligenz beruhen.² Künstliche Intelligenz basiert hier weiterhin oft auf banaler Mustererkennung und der Nutzung von Wörterbüchern und bleibt oft suboptimal. Bessere Analyseinstrumente müssen bei jedem Kontext neu entwickelt und kalibriert werden, da ansonsten Ergebnisse kaum brauchbar sind. Die wissenschaftlichen Methoden zur Erkennung von Missbrauch scheinen der komplexen Realität oft nicht angemessen. Das Erklärungspotential und die Prognosefähigkeit in Bezug auf individuelles oder Gruppenverhalten bleiben trotz hoher Fallzahlen hinter den anderen Daten (Umfragen, Statistiken) zurück. Zumeist werden die Daten ausgewertet, die zur Verfügung stehen und Indikatoren gewählt, die leichten Datenzugriff erlauben. Weitergehende Analysen sind aufgrund der Verknüpfung wichtiger anderer Variablen oft nicht zu treffen. Häufig entwickelt sich auf der mangelhaften Datenbasis ein automatisiertes „Garbage In-Garbage Out-Szenario“.

Ein weiterer Aspekt erschwert Textanalysen im Internet: Soziale Medien werden – auch im politischen Kontext – immer weniger durch einen Textkorpus als durch Bilder geprägt (z.B. bei »Memes«). Hier werden die Interpretationen noch komplexer und ungenauer. Die Nutzung von Mustererkennung und Künstlicher Intelligenz zur Analyse der oben skizzierten Fragestellung ist fraglich. Diese bleibt oft in der Analyse von automatisierten Mustern stecken.

5. Resümee: Zukunft der Online-Partizipation

Demokratien stecken in einer Krise. Rechtspopulistische Gruppen sind lautstark im Internet präsent, schüren Ängste, hinterfragen demokratische Institutionen. Aus dem anderen Lager werden vehement demokratische Innovationen und Reformen der Demokratie eingefordert, die mehr Beteiligung beinhalten. Bereits seit

2 Vergleiche hierzu auch die Beiträge von Jungherr/Stier (2019) und Ulbricht (2019) in diesem Band.

den 1990ern reagiert die Politik und versucht den Protest zu kanalisieren und über eine Anreicherung mit insbesondere deliberativen Verfahren den Delegitimationsprozess der repräsentativen Demokratie zu stoppen. Einige Autoren attestieren vielen Bürgern mangelndes Interesse und geringe Fähigkeiten zur Partizipation und fordern eine Schließung und Abschottung des politischen Systems mit einem Verweis auf epistokratische, elitäre Führungsstrukturen. Diese sollen angereichert werden mit passivem Feedback. Diese »algorithmokratischen« Systeme könnten autoritäre Entwicklungen zusätzlich forcieren.

Urbanisierung, Individualisierung, gesellschaftliche Alterung wie auch interkulturelle Entwicklungen spiegeln soziale Trends und auch Problembereiche wieder, für die die Politik Lösungen finden muss. Ziel sollte es weiterhin sein, eine offene Gesellschaft zu propagieren, in der die verschiedenen Bevölkerungsgruppen einen starken Zusammenhalt und soziales Kapital produzieren (»Bonding«) und auf der anderen Seite gesellschaftliche Spaltungen überwinden müssen (»Bridging«), um die gesellschaftlichen Herausforderungen zu bestehen. Dieses gelingt insbesondere auf der kommunalen, sub-lokalen Ebene. Hier werden die zukünftigen zentralen Probleme des demographischen Wandels (Versorgung im Alter), der interkulturellen Gesellschaft (Integration) wie auch der Nachhaltigkeit (Umweltschutz) am leichtesten lösbar sein

Politische Online-Beteiligung zielt als aktives Engagement oder als passives Feedback auf die Beeinflussung politischer Entscheidungsfindungsprozesse im Bereich Planung und Kontrolle ab. Im Bereich der aktiven Online-Partizipation zeigen sich die Vor- und Nachteile verschiedener Partizipationskanäle. Die Vorteile digitaler politischer Partizipation scheinen bislang im Bereich Information (Gedächtnis von Institutionen) wie im Bereich Mobilisierung zu liegen (siehe Norris 2013). Demgegenüber haben die auf face-to-face-Kontakten basierenden analogen Beteiligungsinstrumente Vorteile in Bezug auf die Deliberation und die langfristige Vernetzung. Eine »Blended Participation«, d.h. die hybride Kombination von digitalen und analogen Dokumenten bietet hier vielversprechende Möglichkeiten. Dies gilt insbesondere dann, wenn politische Beteiligungsangebote in Kombination mit sozialer Innovation eine höhere Nachhaltigkeit erfahren.

Die Wissenschaft muss insofern auf der einen Seite die Befürchtungen und Ängste der Bevölkerung aufgreifen und reale Gefahren identifizieren, um damit der Politik Hinweise zu geben, in welchen Bereichen Regulierung notwendig wird. Dafür müssen u.a. die neuen Instrumente der Computational Social Science weiterentwickelt werden. Bislang hat man den Eindruck, dass nur die Fragestellungen den vorhandenen leicht zugänglichen offenen Daten angepasst werden. Dies wird aber nur begrenzte oder suboptimale Ergebnisse erbringen. Zukünftig werden die öffentlichen Daten zielgerichteter erfasst und entsprechend aufgewertet werden. Erst dann wird die aktive Partizipation (personalisiertes Feedback) durch passi-

ve Partizipation (sensorisches Feedback) auf breiter Front sinnvoll ergänzt (siehe oben).

Gleichzeitig wird deutlich, dass die Digitalisierung zunehmend Monopolisierung und Ausgrenzungstendenzen in sich trägt. Insofern wird eine Demokratisierung der Digitalisierung wichtiger. Die Wissenschaft muss Hinweise liefern, welche Online-Instrumente die bestehenden Partizipationsformen sinnvoll anreichern können.

Literaturverzeichnis

- Abelson Julia/Gauvin, François-Pierre (2006): *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications* Public Involvement Network. Ottawa.
- Almond, Gabriel/Verba, Sidney (1980): *The Civic Culture Revisited*. Boston und Toronto.
- Beck, Ulrich (2016): *Die Metamorphose der Welt*. Berlin.
- Brennan, Jason (2017): *Gegen Demokratie: Warum wir die Politik nicht den Unvernünftigen überlassen dürfen* [Originaltitel: *Against Democracy*]. 2. Auflage. Berlin.
- Dryzek, John S. (2002): *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford.
- Eliasoph, Nina (1998): *Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy in Everyday Life*. New York.
- Fishkin, James (2008): *Deliberative polls*. In: Kersting (Hg.): *Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*. Wiesbaden, S. 80–91.
- Fukuyama, Francis (1992): *The End of History*. New York.
- Gabriel, Oscar W./Kersting, Norbert (2014). *Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung*. In: Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.): *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh.
- Geissel, Brigitte/Newton, Kenneth (2012): *Evaluation democratic Innovations. Curing the democratic malaise*. London.
- Guenduez, Ali A./Mettler, Tobias/Schedler, Kuno (2017): *Smart Government – Partizipation and Empowerment der Bürger im Zeitalter von Big Data und personalisierter Igorithmen*. In: *HMD – Praxis der Wirtschaftsinformatik*.
- Halupka, Max (2014): *Clicktivism. A systematic heuristic*. In: *Policy and Internet* 6 (2), S. 11–132.
- Hibbing, John R./Theiss-Morse, Elizabeth (2002): *Stealth democracy*. Cambridge.

- Jungherr, Andreas/Stier, Sebastian (2019): Digitale Verhaltensdaten und Methoden der Computational Science in der politischen Kommunikationsforschung. In: Hofmann et al. (Hg.): Politik in der digitalen Gesellschaft. Bielefeld, S. 309-325.
- Kersting, Norbert (2005): The Quality of Political Discourse: Can E-Discussion be Deliberative? Paper für Annual Conference of the British Political Studies Association, Leeds, England, 5.–7. April.
- Kersting, Norbert (2007): Assessing Participatory Democracy. Trends and criteria for an evaluation. In: Reynart et al. (Hg.): Assessing Participatory and Direct Democracy at the Local Level. Brugge.
- Kersting, Norbert (2013): Online participation: From ›invited‹ to ›invented‹ spaces. In: International Journal for Electronic Governance 6 (4). S. 260-270.
- Kersting, Norbert (2014): Online Beteiligung – Elektronische Partizipation – Qualitätskriterien aus Sicht der Politik. In: Voss (Hg.): Internet und Partizipation: Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden, S. 53-87.
- Kersting, Norbert (2015a): Direkte Demokratie: Theorie und Praxis. In: Lembcke/Ritzi/Schaal (Hg.): Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 2: Empirische Demokratietheorien. Wiesbaden, S. 307-335.
- Kersting, Norbert (2015b): Jugend und politische Partizipation. Online- oder Offline Beteiligung? In: Tremmel/Rutsche (Hg.): Politische Beteiligung junger Menschen. Wiesbaden, S. 253-270.
- Kersting, Norbert (2017): Senioren und politische Onlinepartizipation. Engagement und Disengagement der Silversurfer. In: Zeitschrift für Politikberatung 7 (4), S. 160-171.
- Kersting, Norbert (2017b): Open Data, Open Government und Online Partizipation in der Smart City. Vom Informationsobjekt über den deliberativen turn zur Algorithmokratie? In: Buhr/Hammer/Schlözel (Hg.): Der Staat, Internet und digitale Gouvernementalität. Wiesbaden, S. 87-104.
- Kersting, Norbert (2017c): Online Partizipation und Medienkompetenz – Kann man Netiquette lernen. In: Gapski et al. (Hg.): Medienkompetenz. Herausforderung für Politik, politische Bildung und Medienbildung. Berlin, S. 63-72.
- Kersting, Norbert (Hg.) (2012): Electronic democracy. Opladen.
- Kersting, Norbert et al. (2016): Local democracy renewal by deliberative participatory Instruments: Participatory budgeting in comparative study. In: Kuhlmann/Bouckaert (Hg.): Local public sector reforms. London, S. 317-331.
- Kersting, Norbert/Baldersheim, Harald (Hg.) (2004): Electronic voting and democracy. London.
- Kies, Raphaël (2010): Promises and limits of Web-deliberation. New York.
- Morozov, Evgeny (2011): The net delusion: the dark side of Internet freedom. New York.
- Müller, Jan-Werner (2016): Was ist Populismus? Berlin.

- Nai, Alessandro/Walter, Annemarie (2015): The war of words. The art of negative campaigning. In: Nai/Walter (Hg.): New perspectives on negative campaigning. Colchester, S. 1-34.
- Norris, Pippa (2002): Democratic phoenix: Reinventing political activism. Cambridge.
- Norris, Pippa (2013): Political mobilization and social networks. The example of the Arab spring: In: Kersting (Hg.): Electronic democracy. Opladen: S. 55-76.
- Pariser, Eli (2011): The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You. New York.
- Reckwitz, Andreas (2017): Die Gesellschaft der Singularitäten – Zum Strukturwandel der Moderne. Berlin: Suhrkamp.
- Reybrouck, David van (2016). Gegen Wahlen. Göttingen.
- Ritzi, Claudia (2019): Politische Öffentlichkeit zwischen Vielfalt und Fragmentierung. In: Hofmann et al. (Hg.): Politik in der digitalen Gesellschaft. Bielefeld, S. 61–82.
- Rowe, Gene/Frewer Lynn J. (2004): Evaluating public participation exercises: A research agenda. In: Science, Technology and Human Values 29 (4). S. 512–556.
- Schäfer, Armin (2015): Der Verlust politischer Gleichheit. Frankfurt a.M.
- Schäfer, Armin et al. (2014): Prekäre Wahlen. Gütersloh.
- Schiller, Theo (1999b): Prinzipien und Qualitätskriterien von Demokratie. In: Berg-Schlosser/Giegel (Hg.): Perspektiven der Demokratie. New York, S. 28–56.
- Schiller, Theo (Hg.) (1999a): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis. Frankfurt a.M.
- Schlozman, Kay Lehman/Verba, Sidney/Brady, Henry E. (2012): The unheavenly chorus: Unequal political voice and the broken promise of American democracy. Princeton.
- Schneider, Sebastian (2018): Bürgerhaushalte in Deutschland. Wiesbaden.
- Smith, Graham (2009): Democratic innovations. Cambridge.
- Steinbrecher, Markus (2009): Politische Partizipation in Deutschland. Baden-Baden.
- Sunstein, Cass (2001): Echo chambers. Princeton.
- Ulbricht, Lena (2019): Big Data und Governance im digitalen Zeitalter. In: Hofmann et al. (Hg.): Politik in der digitalen Gesellschaft. Bielefeld, S. 289–307.
- Van Deth, Jan W. (2013): Das schwierige Verhältnis zwischen Partizipation und Demokratie. In: Politische Bildung 46 (3), S. 9–21.
- Von Lucke, Jörn (2018): Vom Smart zum Realtime Government. In: Innovative Verwaltung 9, S. 10–13.

