

Dritter Teil: Neue Formen der Demokratie

Der weltweite Protest und die Ziele der Internet-Demokraten

Überall in der Welt entstehen Protestbewegungen gegen soziale Ungerechtigkeit, gegen autoritäre Regierungen, gegen Raffgier und Verschwendungssucht von Unternehmen und Raubbau an der Natur. *Stephane Hessel*s Appelle „Empört euch!“ und „Engagiert euch!“ sind europaweit verbreitet. Für Hessel ist die soziale Gerechtigkeit das höchste Ziel; er hat es schon als Resistance-Kämpfer gegen die deutsche Besetzung Frankreichs verfochten. Sie muss immer wieder neu erkämpft werden. Die *Occupy*-Bewegung hat den massenhaften Widerspruch gegen die Macht der Banken zum Ausdruck gebracht, die ganze Volkswirtschaften in den Ruin zu treiben scheinen. Verglichen damit, sind die Klagen über das Internet und die Computerisierung der Welt nur schwach vernehmbar. Erstmals fanden Demonstrationen gegen den Ausbau der Sicherheitsbehörden statt, bei denen auch die Informationstechnik eine Rolle spielte: Unter dem Motto „*Freiheit statt Angst*“ versammelten sich viele Tausend Menschen, um gegen die Vorratsdatenspeicherung und ähnliche Instrumente der Sicherheitspolitik zu protestieren.

Motive und Ziele der Protestbewegungen sind aber noch verschwommen und dringend diskussionsbedürftig, und dementsprechend herrscht auch in der Internet- und Datenschutzdiskussion weitgehend Unklarheit über Ziele und Konsequenzen, und bei genauerer Betrachtung sind einige Ziele offensichtlich unerreichbar.

Transparenz der Politik, informierte Bürger

Transparenz, Partizipation und bessere Politik – das sind die zentralen Ziele der „Internet-Demokraten“. Man könnte seitenlang euphorische Äußerungen verschiedenster Autoren zitieren, die einen grundlegenden Wandel der politischen Strukturen und Prozesse prophezeien. Auch seriöse Medien wie „Zeit“ und „Spiegel“ verbreiten die These, das Netz könne die Gesellschaft „demokratisieren“ und die Welt „transparenter“ machen.¹⁹³ Glaubt man ihnen, dürfen wir hoffen, dass das allen Menschen offenstehende Internet in absehbarer Zeit eine bessere Welt schafft.

193 Eine kurze Darstellung der Wellen „überhöhter Transformationshypothesen“ und dazwischen liegender Phasen der Desillusionierung („Hype-Zyklen“) findet sich bei Schrape 2010, S. 13 ff.; dort auch die Zitate im Text.

Sind diese Hoffnungen realistisch? Oder zerfallen sie bei näherem Hinsehen zu Hirnspinnweben?

Die Menschen, die diese Hoffnungen hegen und die uns deshalb das Internet als Heilmittel der Demokratie empfehlen, schließen aus den bestehenden technischen Möglichkeiten auf die Realisierbarkeit politischer und sozialer Reformen. Sie sind optimistisch genug anzunehmen, dass

- die allermeisten Mitmenschen dieselben Wünsche und Prioritäten haben wie sie selbst, also „alles“ wissen und möglichst viel mitbestimmen wollen, und dass sie
- dafür bereit sind, sich der neuen Techniken intensiv zu bedienen,

und sie sind überzeugt, uns damit tatsächlich dem Ziel näher zu bringen, dass

- der größere Teil der Menschen seine politische, soziale, ökonomische und kulturelle Umwelt klarer durchschaut als vorher,
- dass die Bürgerinnen und Bürger (ständig und auch ohne besonderen Anlass wie die verfassungsmäßigen Wahlen und Abstimmungen) ihre eigenen Angelegenheiten intensiver, sorgfältiger und mit mehr Verbindlichkeit wahrnehmen als ohne die neuen Instrumente und
- dass dabei am Ende eine höhere Qualität von Entscheidungen entsteht, es also schließlich allen besser geht und die großen Risiken der Entwicklung gebannt werden können.

Nur wenn die Voraussetzungen – gleiche Präferenzen und gleiches Engagement – zutreffen, kann das Ziel erreicht werden, und damit sind noch keineswegs alle Bedingungen einer anspruchsvollen Form von Demokratie angegeben. Zu denken ist an das Vorhandensein allgemeiner und politischer Bildung bei möglichst vielen Menschen, an die Einstellungen und Verhaltensmuster der Menschen. Man kann mit guten Gründen bezweifeln, ob diese (durch den Staat kaum zu schaffenden, jedenfalls nicht allein durch Rechtsnormen zu erzeugenden) Voraussetzungen typischerweise gegeben sind. Aber auch wenn ich mich auf die beiden bezeichneten Punkte konzentriere: Ich bin mir nicht sicher, ob sie wirklich gegeben sind.

Auf den ersten Blick scheint es selbstverständlich und keines Beweises bedürftig, dass wir möglichst viel wissen und möglichst viel mitbestimmen wollen. Als kritische Bürger interessieren wir uns für alle möglichen Unterlagen, die in der staatlichen Verwaltung vorhanden sind und der Vorbereitung von Verwaltungshandeln, Planungen und Entscheidungen dienen: Gutachten und Entwürfe, Protokolle, Statistiken und ganze Akten zu einzelnen Verwaltungsvorgängen. So wollten Berliner Bürger den Privatisierungsvertrag des Senats mit den Wasserbetrieben lesen, um etwaige Versäumnisse oder Fehler der Verhandlungsführer zu erfahren oder einfach um ihr Misstrauen gegen Privatisierungen bestätigt zu erhalten. Das

dazu in Gang gesetzte Volksbegehren hatte Erfolg, Nach dem Volksentscheid vom 13.2.2011 hat das Berliner Abgeordnetenhaus am 4.3.2011 das Gesetz für die vollständige Offenlegung von Geheimverträgen zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe erlassen. Die Verträge wurden im Amtsblatt für Berlin veröffentlicht und sind über das Internet-Portal des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit öffentlich zugänglich. In einer anderen Stadt mag sich das Interesse auf die Korrektheit eines Liefervertrages oder der Einstellung eines Mitarbeiters richten. Oft wird Korruption vermutet und soll durch Informationsfreiheit verhindert oder aufgeklärt werden.

Zehn deutsche Länder und der Bund haben Informationsfreiheitsgesetze geschaffen, die das Wissen der Verwaltung weitgehend für jeden nutzbar machen, der sich dafür interessiert.¹⁹⁴ Das waren demokratische Großtaten: Es war um der Beteiligung der Bürger willen zwingend geboten, die Tradition des Obrigkeitsstaates zu beenden. Der demokratische Staat darf sich nicht in einem „Arkanraum“ verschanzen.¹⁹⁵ Das Recht, sich über das Wissen und die Absichten der Behörden zu informieren, wird tatsächlich von vielen Einwohnern wahrgenommen, freilich von unterschiedlichen Gruppen in unterschiedlicher Intensität und in Deutschland, verglichen mit anderen Staaten, „eher zurückhaltend“.¹⁹⁶ Politisch interessierte Mitbürger bedienen sich dieses Rechts häufiger als diejenigen, die nur in einem sie betreffenden Fall Näheres wissen wollen. In manchen Kommunen wird regelmäßig nachgefragt, in anderen selten oder nie. Häufig nutzen Journalisten und Zeithistoriker die Möglichkeit, Genauer über das Innenleben der Behörden zu erfahren. Bürgerinitiativen und Interessenverbände bilden eine weitere Nutzergruppe.¹⁹⁷

Der Anspruch auf Akteneinsicht wird auch durch die Landesbeauftragten für den Datenschutz unterstützt und kann notfalls vor den Verwaltungsgerichten durchgesetzt werden. Das Land Hamburg hat darüber hinaus ein „Transparenzgesetz“ erlassen, das die Behörden dazu verpflichtet, von sich aus – also auch wenn niemand dies beantragt hat – alle politisch bedeutsamen Informationen zu veröffentlichen.¹⁹⁸ Danach werden u. a. „Verträge der Daseinsvorsorge“, „Haushalts-, Stellen-, Bewirtschaftungs-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenplä-

194 Als erstes Land hat Brandenburg bereits 1998 ein „Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz“ beschlossen, ihm folgten Berlin 1999, Schleswig-Holstein 2000, Nordrhein-Westfalen 2001, der Bund 2005 und die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland 2006, Thüringen 2007, Sachsen-Anhalt sowie Rheinland-Pfalz 2008. Das Bundesgesetz ist kommentiert u.a. in: Schoch 2009; dort auch Abdruck der bis dahin zehn Landesgesetze. Nur die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen haben noch kein Gesetz über den Zugang zu den Informationen der Verwaltung zustande gebracht.

195 Grundlegend dazu Wegener 2006.

196 Schaar/Roth 2012, S. 5.

197 Einzelheiten dazu u.a. in den Berichten der Landes- und des Bundesbeauftragten für (Datenschutz und) die Informationsfreiheit und bei Lukaßen 2010.

198 Hamburgisches Transparenzgesetz v. 19.6.2012, HmbGVBl. S. 271.

ne“, Verwaltungsvorschriften, Statistiken, Tätigkeitsberichte, Gutachten und Studien, Geodaten, Subventions- und Zuwendungsvergaben sowie „die wesentlichen Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene“ in ein allgemein zugängliches elektronisches „Informationsregister“ eingegeben.

Es ist aber unmöglich, alle beim Staat vorhandenen Informationen für alle Einwohner offen zu legen. Schon die betroffenen Privaten würden dagegen heftig opponieren. Dass daher Ausnahmen von der obligatorischen Offenlegung aller Verwaltungsvorgänge geboten sind, ist zwingend. Die Ausnahmebestimmungen der Informationsfreiheitsgesetze sind unterschiedlich ausgestaltet, aber im Kern ähneln sie sich alle. Schon der historische Vorläufer, der amerikanische Freedom of Information Act, nimmt in neun Klauseln eine ganze Reihe von Fällen aus legitimen Gegeninteressen von der Offenlegungspflicht aus. Auch das Hamburgische Transparenzgesetz enthält selbstverständlich Ausnahmeklauseln zum Schutz personenbezogener Daten und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie für einige besonders sensible Bereiche (z.B. Steuerfestsetzung und -erhebung, allgemein für Rechtspflegeorgane, Disziplinarbehörden und Vergabekammern). Was für Ermittlungsverfahren von Justiz und Polizei gilt, dass man den möglichen Betroffenen nicht vorab aufdecken kann, was man über sie weiß, gilt auch für andere Verwaltungsvorgänge: Auch die Verstöße gegen Umweltschutzrecht und Lebensmittelhygiene müssen im Frühstadium nicht-öffentlich verfolgt werden, und solche Beispiele ließen sich vervielfältigen. Die Behörden brauchen ihre Strategie zur Durchsetzung der Rechtsnormen nicht auf dem offenen Informationsmarkt bekannt zu geben, solange die Wirksamkeit von der Geheimhaltung abhängt.

Konfliktfrei geht die Erfüllung von Informationsbegehren keineswegs vor sich. Viele Behörden hüten ihre Geheimnisse, so lange es möglich ist, bisweilen unter grober Verletzung der Gesetzesnormen. Die Informationsfreiheitsbeauftragten berichten von mancherlei Widerstand gegen begründete Informationsanträge, und die Verwaltungsgerichte sind schon des Öfteren mit solchen Klagen befasst worden; meistens haben sie den Petenten gegen die Verwaltung Recht gegeben.¹⁹⁹

Wird die begehrte Auskunft gegeben, so ist damit allein das politische Klima noch nicht bereinigt. Sofern jemand hoffen sollte, die Offenlegung bisher vertraulicher Unterlagen werde sogleich der politischen Vernunft zum Erfolg verhelfen, würde dieser schnell enttäuscht. Auch über „transparente“ Verhältnisse kann und wird regelmäßig gestritten. Am ehesten bewirkt die Offenlegung etwas, wenn kon-

199 So hat das BVerwG klargestellt, dass grundsätzlich auch ministerialinterne Vermerke für die Ministerin oder den Minister offenzulegen sind. Das Verlangen nach einer Ausnahme (über die im Gesetz enthaltenen hinaus) zeichne „das Bild einer Ministerialverwaltung mit einem eher geringen Selbstbewusstsein“ (BVerwG, U. v. 3.11.2011). Einen ähnlichen Fall einer parlamentarischen Auskunftspflicht hat das BVerfG ebenfalls zugunsten der Öffentlichkeit entschieden (BVerfGE 110, 199).

krete Vorwürfe gegen Amtsträger auftauchen. Sachfragen sind meist so komplex, dass sie infolge unterschiedlicher Interpretation der Sachverhalte nicht eindeutig entschieden sind, wenn „die ganze Wahrheit“ zutage tritt.

Genaue Folgenbetrachtung führt also zu Zweifeln an den praktischen Folgen der Transparenz.²⁰⁰ Dass möglichst viele Menschen möglichst „alles“ über das Handeln der Politiker wissen sollen, ist im Grunde nur eine vereinfachte Formel für die gut demokratische Forderung, die Politiker besser zu kontrollieren; Informationsansprüche sind dazu hilfreich. Aber die Kontrolle der öffentlichen Angelegenheiten hängt eben nicht einfach davon ab, wie viel die Öffentlichkeit weiß. Manche kritischen Punkte sind bestens bekannt und werden doch nicht kritisiert; erst bei epidemischer Ausbreitung und entsprechenden Schadensfolgen werden sie aufgegriffen. Andere verursachen Stürme im Medienwald, obwohl sie längst aufgeklärt sind, und oft werden aus Spekulationen und Vermutungen schwerwiegende Vorwürfe abgeleitet, die leicht widerlegt werden können. Wir sind als Gesellschaft offensichtlich nicht mehr in der Lage, die Fülle der verfügbaren Informationen zu verarbeiten und ihre Bedeutung angemessen zu gewichten. So erscheint es wie Willkür, wenn aus der Menge des täglich Berichteten auf unerklärliche Weise mediale Skandale entstehen, und wir laufen Gefahr, dass das Wichtigste und Gefährlichste unbeachtet bleibt. Mag sein, dass die Aufdeckung geheimer Unterlagen dieses Risiko ein wenig verringert, aber der Wert von Publizität und Transparenz bleibt begrenzt.

Das Mittel Transparenz darf jedenfalls nicht zum Selbstzweck werden, es darf nicht „hundertprozentig“ angewendet werden. Auch das Geheimnis hat seinen demokratischen Wert. Skeptiker gehen in ihrer Kritik noch weit über die praktischen Gegengründe hinaus. So ist die heutige „Transparenzgesellschaft“ für den Sozialphilosophen Byung-Chul Han auch eine „gleichgeschaltete Gesellschaft“ und eine „Kontrollgesellschaft“.²⁰¹ Bezweifelt wird sogar, dass sie Vertrauen schafft.²⁰² Wenn das zutrifft, bricht ein zentrales Element aus dem Wertesystem vieler Internetnutzer heraus.

Enthüllungsplattformen und Open Government

Dass selbst sensationelle Entdeckungen nicht ohne weiteres die Welt verändern, hat die Geschichte der Enthüllungsplattform *WikiLeaks*²⁰³ gezeigt. So hätte man glauben können, das ins Internet eingestellte furchtbare Video aus dem Irak-Krieg,

200 Grundlegend kritisch auch Han 2012. S. a. Wewer 2012.

201 Han 2012, S. 7 und 74 ff.

202 Krastev 2012.

203 Dazu: Rosenbach/Stark 2011 sowie Geiselberger 2011.

in dem gezeigt wird, wie eine Hubschrauberbesatzung unbeteiligte Zivilisten tötet und dabei zynische Sprüche von sich gibt, würde eine weltweite Empörung und harte Reaktionen der Verantwortlichen auslösen. Aber empört haben sich nur kleine Teile der globalen Öffentlichkeit und wohl nur außerhalb der USA. Die Debatte um Sinn und Unsinn des Irak-Krieges verlief fast unbeeinflusst von den schauerhaften Bildern; die Positionen standen vermutlich schon vorher fest, und wir wissen nichts darüber, wie viele Menschen etwa ihre ursprünglich positive Einschätzung des amerikanischen Unternehmens revidiert haben. Die Offenlegung geheimer Unterlagen aus dem Afghanistan-Krieg ist sogar auf Kritik gestoßen, weil dadurch Informanten oder Betroffene gefährdet worden seien. Die Veröffentlichung der vertraulichen diplomatischen Korrespondenz des State Department schließlich hat zwar Kritik an Stil und Methode der amerikanischen Außenpolitik provoziert, aber im Grunde hat man bald erkannt, dass jeder Staat von seinen Diplomaten ungeschminkte Urteile über die ihnen be gegnenden Personen erwartet – Einschätzungen, die nicht für die Öffentlichkeit geeignet sind. Die unzensurierte Transparenz erweist sich hier also gerade nicht als demokratisches Wunschbild, sondern als unnötiger Störfaktor in den internationalen Beziehungen.

Radikale Verfechter von „Open Government“ meinen, dass die Regierungen in aller Welt im Kern nichts anderes im Schilde führen als Verschwörungen gegen das Volk. Sie unterstellen sämtlichen Politikern, dass sie nur ihre eigenen Interessen verfolgen und dem Volk schaden wollen. Schon zur „Philosophie“ der ersten prominenten Hacker gehört das Motto, allen Autoritäten zu misstrauen.²⁰⁴ Der WikiLeaks-Gründer Julian Assange „kämpft gegen den Staat als Sammelbecken einer vermeintlich korrupten Elite“; er sieht in den Medien, der Wirtschaft und der politischen Elite eine „Verschwörung gegen die Bürger“.²⁰⁵ Wer so redet, kann als demokratischer Politiker nicht ernst genommen werden. Wer nur Feindbilder pflegt, wer glaubt, nur durch Machtpolitik die Welt verbessern zu können, macht sich politikunfähig. Es ist die Attitüde dessen, der sich im Besitz der Wahrheit und der einzig richtigen Idee von Gerechtigkeit glaubt. Solche Menschen haben in der Geschichte zwar immer wieder Diktaturen errichtet (oder es versucht), aber keine Demokratien. Denn Demokratie ist die Staatsform des Pluralismus und der Relativität der Meinungen und Kräfte.

Geradezu grotesk wird die Selbstüberschätzung eines vermeintlich Fortschrittlichen, wenn er das Spannungsverhältnis von Transparenz und Privatsphäre mit Hilfe der Trennung zwischen Reich und Arm auflösen will. *Pavel Mayer*, einer der ins Berliner Abgeordnetenhaus gewählten „Piraten“, schlägt dies ernsthaft vor: „In einer Gesellschaft, in der ich leben möchte, kann da, wo der materiell Starke und

204 Rosenbach/Stark 2011 S. 106 f. zitieren ein entsprechendes „Hacker-Manifest“ von Steven Levy aus dem Jahre 1984.

205 Zitate bei Rosenbach/Stark 2011, S. 109.

Mächtige dem Schwachen gegenübertritt, der Schwache den Schutz des Geheimnisses beanspruchen. Der Starke ist demgegenüber in der Pflicht, sich allein durch objektives und transparentes Handeln zu rechtfertigen“. Deshalb habe der Staat „als besonders starke Macht“ „besondere Zurückhaltung zu üben, wenn er sich durch Geheimnisse schützen will, während der Einzelne selbstverständlich das Recht hat, sein Tun zu verheimlichen“. ²⁰⁶

Mayer vergleicht also den Einzelnen, der angeblich (immer?) schwach ist, mit dem angeblich (immer?) starken Staat, einem Abstraktum, das zwar juristisch eine Einheit darstellt, faktisch aber in eine Vielzahl von Akteuren und Systemen zerfällt, die untereinander um Macht und Einfluss ringen und die vor allem große Mühe haben, sich gegen gesellschaftliche Widerstände durchzusetzen. Er hat noch nie gehört oder will es nicht wahr haben, dass der Staat gerade Freiräume sichert, dass er die schwächeren Individuen gegen die stärkeren schützt und eben deswegen selbst nicht weiter geschwächt werden darf. Die einfache Erkenntnis, dass der Einzelne immer mit anderen Individuen, Gruppen und Organisationen zusammenlebt, von denen er seinerseits teils gefördert, teils behindert, immer aber beeinflusst wird, fehlt in der simplen Weltanschauung dieses Abgeordneten, der als Softwareentwickler erfolgreich sein mag, aber offensichtlich von sozialen und politischen Zusammenhängen nichts weiß. Es ist wahrlich befremdend, dass ein Mensch des Jahrgangs 1965 die längst überholte altliberale Entgegensetzung von „Mensch“ und „Staat“ wieder aufleben lässt. Wie falsch diese Front ist, zeigt neuestens wieder der bittere Kampf um Steuern und Sozialleistungen in den USA, wo es den radikalen Staatsfeinden immer noch gelingt, Staat und Verwaltung zu diffamieren und die Kluft zwischen Arm und Reich immer weiter zu vergrößern.

Voraussetzungen funktionierender Demokratie

Direkte und indirekte Volksvertretung

Die repräsentative Demokratie leistet mehr als ihre Kritiker ihr zubilligen. Sie ist die Organisationsform der verbindlichen Willensbildung des Volkes und begründet überhaupt erst die Handlungsfähigkeit der gemeinsamen Ordnung. Ohne Repräsentation gibt es gar keine Gemeinsamkeit des Willens und Handelns. Auch die Qualität der repräsentativ getroffenen Entscheidungen ist meist viel besser als gemeinhin behauptet wird; die Enttäuschungen der Bürger beruhen zum größeren Teil auf den Interessengegensätzen und anderen nicht überwindbaren Schwierigkeiten der zu regelnden Materien. Unser parlamentarisches Regierungssystem ist

206 Pavel Mayer 2011.

eine höchst effektive Organisation zur Bündelung und Filterung von Interessen. Entgegen der Meinung vieler Kritiker ist das Parlament auch bei der Gesetzgebung durchaus aktiv und nickt keineswegs nur die Vorschläge der Regierung ab. Mit Recht wird gesagt: Kein Gesetz verlässt den Bundestag so, wie es (als Regierungsentwurf) hineingekommen ist.

Trotzdem ist es angebracht, dass zu den repräsentativen, also indirekten Formen der Demokratie solche der unmittelbaren Teilhabe des Volkes an den politischen Entscheidungen treten. In allen Ländern der Bundesrepublik sind seit 1990 die Verfassungen geändert worden, um diesem Interesse Rechnung zu tragen: Überall kann ein Verfahren in Gang gesetzt werden, an dessen Ende ein verbindlicher Volksentscheid steht. Auf Bundesebene fehlt diese Möglichkeit noch, obwohl gerade dort die meisten wichtigen Entscheidungen getroffen werden; denn der Bund hat umfassende Gesetzgebungsbefugnisse auf den meisten Gebieten des Soziallebens.

Über die Modalitäten der unmittelbaren Volkswillensbildung ist schon viel gestritten worden. Radikale Vertreter der direkten Demokratie verlangen, dass Volksentscheide auch ohne Erreichen eines bestimmten Quorums der Abstimmenden oder Abstimmungsberechtigten verbindlich seien. Das gilt in der Schweiz tatsächlich so. In unserer ganz anders gearteten politischen Ordnung wäre der Verzicht auf jegliches Quorum nicht vertretbar. Wenn nicht eine Mindestzahl von Bürgern – errechnet als Anteil an den Abstimmungsbefugten – sich an der jeweiligen Abstimmung beteiligt oder dem Volksbegehren zugestimmt hat, kann der Volksentscheid nicht verbindlich sein. Es ist nicht überzeugend, dass eine kleine Minderheit die Entscheidung des Parlaments ersetzen soll, und der zugrunde liegende Streit kann auf diese Weise nicht befriedet werden.

Ohnehin ist die Anrufung des Volkes immer mit der Möglichkeit verbunden, dass eine gut organisierte und finanzstarke *Minderheit* ihre Interessen gegen die weniger artikulationsfähige Mehrheit durchsetzt. Gut betuchte, klug vorgehende Mitbürger in den besseren Wohnvierteln haben in Hamburg durch Volksentscheid eine Schulreform verhindert, die den Schülern in schlechteren Verhältnissen zugutegekommen wäre, nämlich das gemeinsame Lernen bis zur sechsten Klasse. Man kann das Ziel für richtig halten und sich mit dem Volksentscheid abfinden – er hat übrigens das vorgeschriebene Quorum deutlich überschritten; die Befürworter hatten gut organisiert – aber niemand sollte sagen, die Entscheidung sei sozial ausgeglichen.

Es widerspricht aller Erfahrung, den Erzeugnissen der direkten Demokratie generell eine *höhere Qualität* als den Parlamentsgesetzen und Regierungsmaßnahmen zuzubilligen; dazu sind sie viel zu umstritten, manchmal sogar mit Grundrechten, Minderheitenschutz oder rechtsstaatlichen Prinzipien unvereinbar. Sofern man den unmittelbaren Äußerungen des Volkes einen höheren rechtlichen Rang

einräumen möchte – etwa indem man die nachträgliche Änderung oder Aufhebung von Volksgesetzen verfassungsrechtlich verbietet oder erschwert²⁰⁷ –, geschieht dies nicht etwa, weil man glaubte, sie seien immer höherwertig. Vielmehr hält man es für *angemessen*, dass der nicht durch Vertreter vermittelte Volkswille sich durchsetzt, die Menschen also in höherem Maße „sich selbst gehorchen“ als im Falle ihrer Repräsentation durch das Parlament. Hier wirkt Rousseaus „Identitätslehre“ nach: Die Meinung des Volkes soll nicht durch Zwischeninstanzen verfälscht werden. Heute bestreitet jedoch niemand mehr, dass diese Lehre allenfalls in Dörfern, Kleinstädten und kleinen Landgemeinden wie dem Kanton Appenzell Innerrhoden funktioniert – und auch das nur, weil es auch dort überall Repräsentanten, Organisatoren und Mediatoren gibt. Die Vorstellung der „volonté générale“, die sich auf geheimnisvolle Weise unmittelbar zwischen Individuum und Staat herausbildet, ist in einer Massendemokratie nicht nachvollziehbar. Sie ist überdies zumindest in Deutschland durch historische Exzesse der Akklamationsdemokratie – man denke an Reichsparteitage, einen „gesäuberten“ Reichstag und frenetisch bejubelte Sportpalast-Reden – längst diskreditiert.

Nun wird behauptet, man könne die unmittelbare Beteiligung der großen Menge der Bürger im Internet so einrichten, dass die einzelne Stimme mehr Gewicht erhält als wenn sie sich im Chaos der Offline-Öffentlichkeit behaupten müsste. Das Internet wäre dann so etwas wie die technische Umsetzung von Rousseaus Utopie einer unverfälschten Selbstbestimmung des Volkes. Man möchte dieses schöne Bild gern für realisierbar halten, und es ist ja richtig, dass mittels der Technik viel *mehr* Menschen sich in kürzester Zeit zu politischen Sachfragen äußern können als über andere Medien. Wenn Gruppen von Aktiven oder Interessenten im Netz zu Stellungnahmen auffordern, kommen schnell Hunderttausende, ja Millionen von Zustimmungen zustande. Eine kleine Schar von Hauptamtlichen kann unter günstigen Umständen große Teile der Weltbevölkerung zu den nötigen Klicks veranlassen, die sich zu eindrucksvollen Manifestationen bündeln lassen – gegen Unterdrückung und Rassismus, gegen den Raubbau an der Umwelt, gegen soziale Ungleichheit und politische Willkür usw. usw. So rühmen sich die Internet-Aktivist:innen der Organisation „Avaaz“ mit berechtigtem Stolz, dass sie „mehrere hundert Kampagnen durchgeführt und eine wichtige Rolle bei Dutzenden Erfolgen gespielt haben“, u.a. indem sie „die Pläne von Rupert Murdoch zur Dominierung der Weltmedien durchkreuzt“, „die Mediensperre in Syrien durchbrochen und die mutigen Demokratiebewegungen im Mittleren Osten unterstützt“, „Ugandas Entwurf zur Einführung der Todesstrafe für Homosexualität blockiert“ und „den Bau einer Schnellstraße durch geschützte indigene Gebiete in Bolivien aufgehalten“ ha-

207 So geschehen in der Hamburger Verfassung Art. 50 Absatz 4.

ben.²⁰⁸ Das sind wichtige Ziele und schöne Erfolge, an denen freilich jeweils auch viele andere – vor allem auch offline – beteiligt waren.

Die Resolutionen und Petitionen, die bei solchen Initiativen herauskommen – seien sie national, seien sie übernational organisiert –, verändern nicht automatisch die Welt. Sie überzeugen verantwortliche Politiker, die bisher andere Wege gehen wollten, sie bilden ein Ventil für Überdruck im politischen Zustand ganzer Völker und haben manchmal durchschlagenden Erfolg gegenüber Partikularinteressen, die bisher durch Lobbyarbeit abgesichert waren. Aber den Resultaten geregelter, regelmäßig stattfindender politischer Entscheidungsprozesse (und Wahlen!) können sie nicht gleichgestellt werden. Sie sind ebenso das Ergebnis funktionierender Organisation wie die Äußerungen der Gegenseite; ihnen fehlt jedoch die Repräsentativität selbst dann, wenn sie riesige Zustimmungsqoten erreichen, und harte Kontrahenten setzen sich darüber hinweg.

Freunde des Internet werben mit der Behauptung, im Netz könne jeder seine Interessen selbst vertreten. Das ist richtig, soweit „vertreten“ schlicht als „äußern“ verstanden wird. Aber wie wird die Botschaft *empfangen*? Zunächst als zu speichernde Nachricht auf einem Computer. Eigene Interessen im Netz zu „vertreten“, bedeutet also zunächst nur eine potentiell größere *Verbreitung* der eigenen Ansichten und Forderungen. Erfolgreiche Interessenvertretung setzt aber trotz aller Verbreitung voraus, dass andere sich des Anliegens annehmen. Eine Initiative aus dem unorganisierten Volk heraus wird überhaupt nur wahrgenommen, wenn jemand sie „vertritt“. Auch die direkte Demokratie bedarf auf allen Ebenen der Repräsentation! Manchmal sind es bekannte Persönlichkeiten, die als offizielle Vertrauenspersonen einer Volksinitiative auftreten, manchmal Hinterzimmer-Aktivisten einer kleinen Gruppe, die aus Eigeninteresse oder um des Gemeinwohls willen, so wie sie es verstehen, eine große Menge anderer zum Mitmachen bewegen, und bisweilen sogar parteipolitisch Aktive, die auf dem Weg über die Volksbeteiligung die Widerstände umgehen, die ihnen im parlamentarischen Prozess entgegentreten.

Für den Erfolg der Internet-Demokratie ist – nicht anders als in der Offline-Politik – entscheidend, wie die Empfänger mit der Botschaft umgehen.²⁰⁹ Wenn viele gleichgerichtete Petitionen oder Initiativen eingehen, kann das die Betreiber beeindrucken, muss aber nicht. Vielleicht reagieren die Empfänger wirklich in dem gewünschten Sinne, aber vielleicht auch gerade nicht. Wenn die geäußerten Interessen mit denen der Mächtigen kollidieren, setzen sie sich nicht ohne weiteres durch, sondern provozieren Abwehrreaktionen. Im schrecklichsten Fall setzen die Machthaber gegen die opponierenden Menschen Gewalt ein. Auf jeden Fall werden sie erforschen, ob die vielen Absender tatsächlich eine Mehrheit des Volkes dar-

208 Rundmail vom 6.1.2012.

209 Zur Kritik der Internet-Demokratie: Jun 2009.

stellen. „Im Internet weiß niemand genau, wer hinter den vielen steckt. Und wie viele diese vermeintlich vielen wirklich sind“²¹⁰.

Die schöne Vorstellung, dass sich aus den vielen individuellen Äußerungen im Netz eine einheitliche (oder zumindest eine deutlich von der Mehrheit getragene) Richtung herauskristallisiert, ist so realistisch wie das Vertrauen auf die „unsichtbare Hand“ des Marktes, der nach liberaler Ansicht das Gemeinwohl hervorbringt. Das Volk besteht aber nicht nur aus Idealisten, die das Beste für die Allgemeinheit wollen, sondern aus vielen (oft sehr liebenswürdigen) Egoisten, die sich selbst mehr als die Nächsten lieben. An der Bildung der öffentlichen Meinung und der politischen Entscheidungen nehmen einerseits keineswegs alle Bürger teil,²¹¹ andererseits wirken außer Individuen alle möglichen Vereinigungen und Verbände, Unternehmen, Parteien und Gruppen mit. Wenn es keine verbindlichen Verfahrensregeln gibt und die Abstimmungsbefugnis nicht kontrolliert wird, kann aus der Vielfalt der Meinungsbekundungen keine „demokratische“ Entscheidung hervorgehen, weil eben der Demos nicht angemessen repräsentiert ist.

„Das Volk“ ist keine Einheit, die man sich als eine unstrukturierte Menge natürlicher Personen vorstellen könnte. Es ist eine verfassungsrechtliche Idee, ein politisches Konstrukt, und es setzt sich ganz unterschiedlich zusammen, je nachdem in welchem Kontext man von ihm spricht. Es braucht nicht einmal die zahlenmäßige Mehrheit der Bevölkerung zu sein; nach den Regeln der Verfassung ist „Volk“ die Gesamtheit der Personen, die an einer Wahl oder Abstimmung teilnehmen dürfen; diese Gesamtheit ist der „Träger der Staatsgewalt“ im Sinne des Grundgesetzes. Welche Meinung und welche Entscheidung dem deutschen Volk (im Rechtssinne) zugeschrieben wird, das entscheidet die *Mehrheit* in dem jeweiligen rechtlich geregelten Verfahren.

„Wir sind das Volk“, der wirkmächtige Slogan der friedlichen Revolution in der DDR, war keine verfassungsrechtliche Aussage, sondern Ausdruck des Selbstgefühls der Montagsdemonstranten, die sich für die Gesamtheit verantwortlich fühlten. Damals hat die kleinere, mutigere Hälfte der DDR-Bürger sich durchgesetzt. Nur ist das kein Beispiel für das Volkshandeln in einer konsolidierten Verfassungsordnung, sondern für einen revolutionären Vorgang.

Auch die Stuttgarter Bahnhofsgegner empfanden sich bis zur Volksabstimmung am 27. Oktober 2011 als die engagierte Mehrheit des Landesvolks; sie hielten sich für die besseren Demokraten als die Befürworter des unterirdischen Bahnhofs und als diejenigen, denen das Thema egal war. In der förmlichen Abstimmung aber artikuliert sich – nach den in der Landesverfassung vorgeschriebenen Regeln –

210 Borchardt 2011.

211 Daten hierzu bei Emmer/Vowe/Wolling 2011, insbes. S. 225 ff. (typologische Längsschnittanalyse von Angelika Fütting). Danach ist etwa die Hälfte der Bevölkerung politisch desinteressiert („passive Mainstreamer“, die generell politische Aktivitäten meiden). S.a. Voss 2012.

der in dieser Frage verbindliche Wille des Landes-„Volkes“. Auch hier spielte übrigens das Problem eine Rolle, wie das zur Entscheidung berufene „Volk“ abzugrenzen sei: nur die Bürger in der Region Stuttgart, die von dem Bahnhofsumbau besonders betroffen sind, oder – wie es die Verfassung gebot – alle Bürger des Landes Baden-Württemberg oder gar alle Bundesbürger (weil die Bahn überregionale Bedeutung hat und vom Bund getragen wird)?

Die Bedenken gegen ungeregelte Partizipation gelten schon bei Offline-Abstimmungen; für die Online-Demokratie sind klare Regeln erst recht notwendig. Nicht nur die Manipulationsmöglichkeit, die im Netz groß ist, muss zur Vorsicht mahnen. Die Internet-Abstimmung ist leicht zu organisieren – zu leicht, um davon die politische Entwicklung des Gemeinwesens abhängig zu machen. Es fehlt die Notwendigkeit, sich zum Abstimmungslokal zu begeben oder wenigstens einen Abstimmungsbrief abzuschicken. Das empfinden zwar manche als einen Vorteil und halten die „physische“ Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen für zu beschwerlich oder gar unzumutbar. Sie übersehen, dass diese kleinen Hürden systemimmanent und sinnvoll sind.

Demokratie braucht Zeit

Benjamin R. Barber, einer der bekanntesten amerikanischen Politikwissenschaftler, hat sich intensiv mit der „elektronischen Demokratie“ befasst. Er betont, dass das Überleben und das Gedeihen der Demokratie „nicht von der Qualität und dem Charakter unserer Technik“ abhängt, sondern „von der Qualität unserer politischen Institutionen und dem Charakter unserer Bürger“.²¹² Deshalb sind „unsere ersten Fragen – wie es immer war – nicht technische, sondern politische“.²¹³ Und in einem früheren Artikel hat Barber sein Demokratieverständnis so erläutert:

„Demokratie baut auf Besonnenheit, Umsicht, Interaktionen im Schrittempo und zeitraubende (folglich ‚ineffiziente‘) Formen multilateraler Konversationen, die nach postmodernen Maßstäben schwerfällig sind, einem viel Zeit abverlangen, einige Anforderungen stellen, die nicht terminierbar sind und so gut wie nie unterhaltsam genannt werden können. [...] Demokratie ist so langsam wie das abwägende Urteilen, das sich in der Tat nicht gerade schnell vollzieht; sie verlangt ebenso nach Stillschweigen wie nach dem kommunikativen Austausch und macht es gelegentlich erforderlich, dass Tage oder Monate verge-

212 Barber 2009, S. 217. Um die Bewahrung der politischen Kultur, zu der gerade auch ein angemessener Stil der politischen Kommunikation gehört, sorgen sich auch kritische Stimmen in der Auseinandersetzung mit der Piratenpartei ab, z. B. Stephan 2012 und Zielcke 2012.

213 Barber 2009, S. 217, frei übersetzt.

hen müssen, ehe weitere Überlegungen angestellt oder weitere Schritte eingefordert werden können“.²¹⁴

Das ist so aktuell wie je: Demokratie braucht Zeit, aber das Internet ist schnell, zu schnell für die Demokratie. Diese funktioniert nicht, wenn die Entscheidungen – z.B. die Auswahl der Repräsentanten oder ein Gesetzesbeschluss – spontan, unüberlegt, ohne Anhörung von Argumenten zustande kommen. Es klingt verlockend, das Volk laufend an politischen Beratungen zu beteiligen, aber es wäre eine miserable Form von Volksbeteiligung, wenn alle ständig – online oder sonstwie – abstimmen müssten, nämlich Stimmungsdemokratie ohne inhaltliche Substanz. Unverzichtbare Voraussetzung qualifizierter demokratischer Politik ist der öffentliche Austausch von Argumenten und Beweisen. Demokratie braucht Zeit zum Überlegen, zum Austragen von Streitigkeiten, zur Erarbeitung akzeptanzfähiger Lösungen. Damit durchdacht entschieden wird, braucht es Entschleunigung, nicht weitere Beschleunigung. Demokratie braucht auch Raum im ganz einfachen Sinne: Parlamente, in denen wir die Abgeordneten bei der Arbeit sehen können, Kongresshallen, Vereinslokale, Parteihäuser, in denen Menschen sich versammeln, um unmittelbar miteinander zu kommunizieren. Wenn die Mitglieder der Piraten-Partei in ihren Versammlungen auf die Laptops blicken, statt sich gegenseitig zuzuhören, vergessen sie ihre eigentliche kommunikative Aufgabe. Sie tun dies, damit andere ihnen über die Schulter schauen und sie kontrollieren können – ein lobenswerter Vorsatz, aber im Ergebnis bieten sie ihren Zuschauern ein groteskes Zerrbild von demokratischer Beratung.

Auch der viel geschmähte Wahlkampf, die öffentliche mediale oder unmittelbare Auseinandersetzung über Ziele und Mittel der Politik ist eine unverzichtbare Voraussetzung demokratischer Willensbildung. Menschen, die sich für fortschrittlich halten, mögen Wahlversammlungen und Straßenstände der Parteien meiden und sich lieber am häuslichen PC oder Fernseher informieren, aber wenn alle das täten, bräuchten wir uns nicht über den Niedergang des politischen Systems zu wundern.

Blitzumfragen und andere demoskopische Schnellschüsse zu einzelnen Sachfragen oder zur Beliebtheit von Personen und Parteien beleben das politische Alltagsgeschäft, warnen die Repräsentanten vor Überheblichkeit und setzen bisweilen langfristige Änderungen der öffentlichen Meinung in Gang. Aber sie dürfen nicht verbindlich sein. Es ist schlimm genug, dass sich Regierungen und Parlamente an punktuellen Meinungsbildern orientieren, die aus Umfragen hochgerechnet worden sind; dieses Schielen nach der jeweiligen Mehrheitsstimmung ist mit der Grundpflicht der Abgeordneten unvereinbar, sich eine unabhängige Meinung zu

214 Barber 1998, S. 5. S. a. Bull 1999.

bilden. Auf keinen Fall darf die Express-Bürgerbeteiligung zum Ideal verklärt werden.

Der Austausch, den politisch Engagierte im Netz pflegen, hat einen ganz anderen Charakter als die Face-to-face-Kommunikation in öffentlichen Versammlungen, Kneipenrunden oder Kollegengesprächen. Nur selten wird wirklich diskutiert; oft fehlen Argumente und Beispiele, oft schon der Wille, andere zu überzeugen. Viele Internet-Foren sind Ansammlungen übler gegenseitiger Beschimpfungen. Vorurteile und Mäkeleien prägen den Stil, Fairness und Toleranz sind Ausnahmeerscheinungen. Die Anonymität, die das Netz bietet, nimmt offenbar manchen Bloggern jegliche Scheu. Sie lassen Wut und Hass heraus, und die Attackierten können sich nicht wehren; ebenso wenig sind Sanktionen von Arbeitgebern oder Behörden zu erwarten. Aber der Gefühlsmüll, der auf diese Weise abgeladen wird, vergiftet die Atmosphäre; für ernsthafte Diskussionen wird das Netz dadurch uninteressant und am Ende vermutlich irrelevant.

Dass Volksabstimmungen umsichtig vorbereitet und geregelt sein müssen, hat jüngst ein Vorgang in Hamburg eindrucksvoll belegt, der nach dem Wunsch seiner Urheber einen Durchbruch direkter Demokratie auf einem davon bisher unberührten Gebiet bringen sollte. Das Thalia Theater ließ seine Zuschauer und Freunde brieflich und elektronisch über den Spielplan für das Jahr 2012 abstimmen, ohne hinreichende Vorgaben zu machen und die Prozeduren gegen Missbrauch abzusichern. Das Ergebnis war – bei recht geringer Beteiligung – nach Ansicht von Kritikern „komplett sinnlos“²¹⁵. Offensichtlich hatten sich Gruppen interessierter Teilnehmer einen Spaß daraus gemacht, mit E-Mails, Facebook-Eintragungen usw. bestimmte Stücke massenhaft zu unterstützen. Man darf vermuten, dass auch Freunde und Sympathisanten bestimmter Autoren auf diesem Wege Einfluss ausüben wollten. Nun sind die Initiatoren blamiert, und die Zeitungen schreiben, dass Demokratie im Theater nichts zu suchen habe; Dramaturgen und Intendanten sollten ihre Aufgabe, den Spielplan zu gestalten, selbst erledigen, und die Abstimmung finde schließlich an der Kasse statt. „Netz-Voting in seiner wesenshaften Willkür verhält sich zu seriöser Demokratie wie Exorzismus zu Biologie“²¹⁶.

Elektronische Wahlen und alltägliche „Verflüssigung“ der Demokratie?

Ein vergleichsweise einfaches Thema ist es, ob und wie demokratische Wahlen mit Hilfe elektronischer Geräte oder sogar über das Internet durchgeführt werden können.²¹⁷ Man verspricht sich davon insbesondere, dass mehr Wahlberechtigte, denen

215 So Briegleb 2011.

216 Briegleb 2011.

217 Auch dazu Beiträge in dem Sammelband von Holznagel/Grünwald/Hanßmann 2001.

der Gang zum Wahllokal schwer fällt – z.B. alte und behinderte Menschen – ihr Beteiligungsrecht wahrnehmen werden. Für die Technikfans ist „E-democracy“ eine einfache Sache: Wahlen und Abstimmungen müssen so organisiert werden, dass die Stimmen der Bürger richtig gezählt und zugeordnet werden, das Verfahren also gegen Manipulationen gesichert ist und dass die Einhaltung der Wahlgrundsätze gewährleistet ist: Wahlen müssen allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim sein (wie es z.B. Art. 38 Grundgesetz vorschreibt). Diese Bedingungen sollen mit Hilfe elektronischer Signaturen oder auf andere Weise erfüllt werden, und so ist dann für einen Datenverarbeiter die „wichtigste Voraussetzung für die intensive Netznutzung“, „dass die Zahl der Inhaber von elektronischen Signaturen in der Bundesrepublik zunimmt“. ²¹⁸ Nachdem die elektronische Signatur sich nun aber in den letzten zehn Jahren keineswegs durchgesetzt hat, müssten wohl andere Überlegungen angestellt werden.

Mehrfach ist – als eine Vorstufe zu Internet-Wahlen – die Einführung von Wahlmaschinen versucht worden, aber die Geräte wurden meist als zu unzuverlässig oder intransparent eingeschätzt. „Alle wesentlichen Schritte der Wahl“ müssen „öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen“ – so hat das Bundesverfassungsgericht im März 2009 in einem Grundsatzurteil entschieden, und weil es daran haperte, hat es festgestellt, dass die Verwendung der elektronischen Wahlgeräte einer niederländischen Firma bei den Wahlen zum 16. Deutschen Bundestag (2005) verfassungswidrig war. Solche Geräte dürfen nur zugelassen werden, wenn „eine dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl entsprechende Kontrolle“ sichergestellt ist. ²¹⁹ Der Wähler muss „zuverlässig nachvollziehen“ können, „ob seine Stimme unverfälscht erfasst und in die Ermittlung des Wahlergebnisses einbezogen wird und wie die insgesamt abgegebenen Stimmen zugeordnet und gezählt werden“. ²²⁰ Die Bundeswahlgeräteverordnung habe das nicht garantiert, und bei den zu beurteilenden Geräten sei das nicht möglich gewesen. ²²¹

Mit einem ganz anderen Versuch, die Wahlen technisch zu vereinfachen, ist vor einigen Jahren die Hamburger Bürgerschaft gescheitert. Sie hatte im Frühjahr 2006 den Einsatz des „digitalen Wahlstifts“ bei der Bürgerschaftswahl im Februar 2008 beschlossen. Dabei handelt es sich um ein Gerät, mit dessen Hilfe die Wähler ihre Stimmen auf besonders präpariertem Papier ankreuzen und eine eingebaute Minikamera die Position (also die gewählte Partei oder den gewählten Kandidaten) dokumentiert. Die Auswertung wäre erheblich erleichtert worden, was bei dem neuen, sehr komplizierten Hamburger Wahlsystem eine große Erleichterung bedeutet hätte. 12.000 solcher elektronischer Wahlstifte wurden bestellt. Dann aber kam Kritik

218 Rüß 2001, S. 521. Der Autor ist Dezernent im Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik, Brandenburg.

219 Urteil des BVerfG v. 3. 3. 2009, BVerfGE 123, 39-88.

220 Ebd. S. 70.

221 Ebd. S. 82 ff. und 85 ff.

aus den Reihen der Grünen auf, und bei einer Expertenanhörung im November 2007 demonstrierte der Chaos Computer Club, dass das Papier der Stimmzettel manipulierbar sei. Die Technik der Auszählung und Zuordnung der Stimmen wurde nicht beanstandet, aber ein Unbehagen an der Undurchsichtigkeit der Technik dürfte ebenfalls eine Rolle gespielt haben. Jedenfalls wurde das Unternehmen aus Furcht vor Wahlanfechtungen abgebrochen, die Wahlstifte blieben unbenutzt, und die Wahlhelfer hatten tagelang zu tun, die Ergebnisse festzustellen.

Wahrscheinlich war die Angst vor Manipulationen vollkommen unbegründet; die Vorbereitungen fanden ja unter mehrfacher Kontrolle der streng verpflichteten Wahlleiter und Wahlhelfer statt. Aber es fehlte das nötige Vertrauen in die Technik und die sie benutzenden Personen.

Als eine „Mischform zwischen direkter und indirekter Demokratie“ empfehlen die Piratenpartei und ihre Trabanten die „Liquid Democracy“. Die „flüssige“ Demokratie mit dem „fließenden Übergang“ zwischen Repräsentation und direkter Beteiligung soll eine basisdemokratische Alternative zum System der Vertreterversammlungen darstellen, wie es sonst in allen Parteien besteht, deren Mitglieder sich nicht mehr an einem Ort versammeln können. Dahinter steht freilich eine grundsätzliche Absage an jede Form der Vertretung: Jedes Mitglied (und vielleicht sogar jeder, der es will) soll „zu jeder Zeit gezielt zu einzelnen Themen verbindlich Stellung beziehen“ können.²²² Zunächst wird dieses Verfahren zur Stärkung der innerparteilichen Demokratie eingesetzt – übrigens in einer eigenen Variante auch von der SPD –, aber das Ziel der Piratenpartei ist offenbar, es auch auf Sachentscheidungen durch das Volk anzuwenden – damit die Menschen nicht nur alle vier oder fünf Jahre wählen können. Ein „Tool“ zur Direkt-Äußerung vieler, das von verschiedenen Organisationen (einschließlich der Bundestags-Enquetekommission „Internet und digitale Gesellschaft“) benutzt wird, hat den sinnigen Namen „Adhocracy“: Herrschaft der ad-hoc-Abstimmenden.

Überwunden werden soll auf diese Weise auch die Bündelung der politischen Themen und Programmpunkte durch die politischen Parteien. Dazu soll ein System des „delegated voting“ dienen, genauer der Möglichkeit, dass der einzelne Wähler seine Stimme entweder selbst abgibt oder sie einer Partei oder einem Einzelnen überträgt:

„Jeder Teilnehmer kann zu jedem Zeitpunkt für sich selbst entscheiden, wo auf dem Kontinuum zwischen repräsentativer und direkter Demokratie er sich aufhalten möchte“, zum Beispiel: „Für Steuerrecht möchte ich gern durch die Partei SPD, für Umweltpolitik durch die Partei Die Grünen und für die Schulpolitik durch die Privatperson Herrn Müller vertreten werden. Für die Ent-

222 So die Internetseite der Piratenpartei zu „Liquid Democracy“. Dort auch die weiteren Zitate.

scheidung über das neue Hochschulzulassungsgesetz möchte ich aber selbst abstimmen.“

Das klingt verführerisch. Die erwarteten Einwände,²²³ dadurch würde die Politik unberechenbar und wetterwendisch, weisen die Piraten zurück; selbstverständlich seien die so gefassten Beschlüsse – je nach Themenkreis – in bestimmter Weise verbindlich (etwa: das Wahlprogramm sei eben für die bevorstehende Wahl verbindlich), und es sei auch nicht verkehrt, bei Änderung der Verhältnisse die früheren Beschlüsse wieder aufzuheben oder zu ändern. Dass ein solches Demokratieverständnis die politischen Parteien durcheinander wirbeln und letztlich wohl zerstören werde, dürfte den Fundamental-Oppositionellen ganz recht sein. Sie halten ohnehin nichts von den etablierten Parteien und fühlen sich als Avantgarde, die ein ganz neues Demokratieerlebnis herbeisehnen. Dass man auf diese Weise auch den Parlamentarismus abschaffen kann, ist ihnen vielleicht nicht bewusst. Jedenfalls glauben sie an die Realisierbarkeit dieses Verfahrens und damit an die Kreativität derer, die darin den Ton angeben.

Es läge den Piraten vermutlich sehr fern, sich in diesem Zusammenhang selbst als Repräsentanten des Volkes zu erkennen – aber nichts anderes wären sie und all die anderen, die mittels dieses Instruments staatliche Führungspositionen erlangen. Es fände ein Austausch der politischen Elite statt, der (zumindest auf längere Zeit, aber möglicherweise dauerhaft) mit einer weitgehenden Intransparenz und Instabilität der Machtverhältnisse verbunden wäre. Und diese neue Verfassung hätte einen schweren Geburtsfehler, den die Protagonisten der direkten Demokratie oft übersehen: Sie würde ohne Not auf die enorme Leistungsfähigkeit des Parlaments als Problemlöser verzichten. Auch dieser Traum von mehr Demokratie würde vermutlich mit vielen Enttäuschungen enden – Enttäuschungen über unerwartete Ergebnisse wie das Ende der Schulreform in Hamburg oder das Minarettverbot in der Schweiz.

Fazit: Die Fortentwicklung der Demokratie und des parlamentarischen Regierungssystems ist kein Spiel. Sie fordert gründlichere Bemühungen und realistischere Überlegungen als das Ausprobieren komplizierter Abstimmungsmethoden.

Bessere Politik durch mehr Technik – ein schöner Traum

Wer Selbstbestimmung und Partizipation nicht schon als Selbstzweck ansieht, sollte immerhin fragen, ob selbstbestimmte Entscheidungen höheren Wert haben, ob Teilhabe zu höherer Akzeptanz führt? Es gehört jedenfalls auch zur Werbung für das Internet, dass durch Teilhabe der Betroffenen eine „bessere“ Politik möglich

223 Vgl. dazu Seckelmann/Bauer 2012, S. 327 ff. (334 ff.).

werde. Andere denken daran, dass mehr Sachverstand in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden kann, wenn die Entscheidungsträger sich des Netzes bedienen.

Dass wir nicht naiv auf die bessere Qualität der direkt-demokratischen Willensbildung setzen können, habe ich schon dargelegt. *Quantitativ* hat die Beteiligung an der Bildung der öffentlichen Meinung zugenommen, und das Netz ist dabei ohne Frage das erfolgreichste Medium; die Steigerung der Beteiligungsquote ist beeindruckend. Setzt man diese Zunahme des Interesses aber in Beziehung zu der Zunahme der Internetnutzung insgesamt, wird die Aussage deutlich relativiert: Wenn so viel mehr Menschen täglich im Internet surfen, ist die vermehrte Teilnahme an politischen Meinungsbekundungen nicht mehr überwältigend. Die Adressaten werden dieses Verhältnis genau beobachten und ihre Schlüsse daraus ziehen.

Wenn alles gut geht, nutzen wir das Internet künftig so, dass mehr Menschen intensiver an der gemeinsamen Macht teilhaben. Herrschaftswissen wird in geringerem Maße bei Insidern liegen; Regierende müssen sich stärker der Nachfrage und der Kritik aus dem Volk stellen. Das Internet wird auch vielen dazu helfen, die Welt besser zu verstehen und sich umfassender als bisher zu bilden. Aber was können wir tun, um dorthin zu gelangen? Dass wir das Netz gezielt – durch staatliche Maßnahmen, also Gesetze oder Einzelanordnungen – zur Stärkung der Demokratie aktivieren können, erscheint mir unwahrscheinlich. Das Internet ist keine weltweite Zentrale für politische Bildung. Wir wollen und können dem Staat nicht die Entscheidungsbefugnis dafür einräumen, was über das Netz verbreitet werden darf; das wäre Zensur, wie wir sie gerade überwunden haben.

Die heikelste Aufgabe in Sachen „Demokratiepflge“ besteht darin, die Verfahrensweisen der Internet-Partizipation so zu gestalten, dass zwar ein Höchstmaß an Bürgerbeteiligung möglich wird, der Volkswille aber nicht zugunsten von Minderheiten verzerrt wird. Nicht nur das Parlament, sondern auch die einzelne Sachinitiative muss, wenn sie von der Gesamtheit akzeptiert werden soll, „repräsentativ“ sein oder genauer: auf Repräsentativität abzielen. Wer verbindliche Volksentscheide oder (auf kommunaler Ebene) Bürgerentscheide will, muss deshalb bedenken, dass es finanzstarken, gut organisierten oder gut vernetzten Gruppen relativ leicht fällt, eine große Zahl von Unterstützern für ihre Anliegen zu gewinnen, auch wenn vielleicht die Mehrheit der Betroffenen dagegen ist. Diese Fehlentwicklung kann dadurch abgeschwächt werden, dass ein Volks- oder Bürgerentscheid nur verbindlich ist, wenn ein bestimmter Teil der Abstimmungsberechtigten dafür votiert hat bzw. an der Abstimmung teilgenommen hat. So sind Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren in den meisten deutschen Landesverfassungen und Gemeindeordnungen vorgeschrieben. Diese „Quoren“ schwanken zwi-

schen fünfundzwanzig und (bei Verfassungsänderungen durch Volksentscheid) fünfzig Prozent.²²⁴

Die Protagonisten der direkten Demokratie halten dem – salopp gesagt – entgegen, dass die Mehrheit „selbst schuld“ sei, wenn sie von ihrem Beteiligungsrecht keinen Gebrauch macht; die Gegner könnten, darauf spekulierend, durch den Aufruf zur Nichtbeteiligung jedes noch so gute Anliegen kaputt machen. Aber es ist durchaus angebracht, für die Abstimmung des Volkes über einzelne Sachthemen, die sonst im Parlament beraten werden, gewisse – aber nicht zu hohe – Hürden vorzusehen; denn die Initiativen, die das Volk unmittelbar anrufen, sind vor der Korruption durch Eigeninteressen ebenso wenig gefeit wie die gewählten Abgeordneten.

Auf jeden Fall müssen die Partizipationsverfahren klar und transparent geregelt sein. Die Teilnehmer müssen gleich behandelt werden, und sie müssen wissen, was aus ihrer Abstimmung folgen kann. An bestimmten Stellen des Abstimmungsprozesses müssen die Stimmen gezählt und die Ergebnisse festgestellt werden, und diese müssen wenigstens für einige Zeit Bestand haben. Wenn über denselben Gegenstand in kurzem Abstand erneut abgestimmt wird, kommen kurzfristige Stimmungsschwankungen zutage, und die gründliche Erarbeitung nachhaltiger Lösungen wird unmöglich. (Schon die parlamentarischen Legislaturperioden von vier oder fünf Jahren sind zu kurz für langfristige Planungen, und genau das ist ein wesentlicher Grund für viele Fehlentwicklungen – vom Umweltschutz bis zur Finanzkrise). Die Methode der „Liquid Democracy“ führt zwingend dazu, dass noch kurzfristigere und damit noch weniger nachhaltige Entscheidungen produziert werden. Das mag für die innerparteiliche Willensbildung der „Piraten“ gerade noch angehen; für die Bildung des Volkswillens insgesamt wäre sie Gift.

Was die Teilnahme von Sachverständigen an dem politischen Diskurs angeht, so ist auch sie gestiegen – und ist ebenfalls zu relativieren. Es verwundert nicht, dass auch der Glaube an die Experten durch die Ausbreitung der weltweiten Kommunikationsmittel zugenommen hat, aber dieser Glaube ist seinerseits keine tragfähige Basis für eine vollkommene Demokratie der Zukunft. Technisch perfektionierte Wissensgenerierung und Sachverständigenbeteiligung führen eben nicht von selbst zu besseren Entscheidungen.

Zwar müssen wir unbedingt daran festhalten, dass der politische Wille der Gemeinschaft und des Staates nur auf der Grundlage sorgfältiger Beobachtung der Realität und rationaler Argumentation gebildet werden soll. Rationalität ist die Basis guter Politik. Dass der dabei verwendete Qualitätsbegriff vielfältigster Interpretation zugänglich ist, ändert nichts. Trotzdem sind größte Zweifel angebracht, ob Beteiligungsphilosophie und Qualitätsstreben zu denselben Ergebnissen führen.

224 Vgl. z.B. Art. 72 der Bremer Verfassung, Art. 50 der Hamburger Verfassung, Art. 60 der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern.

Können wir *jedes* Produkt eines „mitbestimmten“ Entscheidungsprozesses für „besser“ halten, verglichen mit Entscheidungen durch Repräsentanten? Die Geschichte der westlichen Demokratien spricht eindeutig gegen diese Auffassung. Nur in extremen Situationen, nämlich in Revolutionen schafft die unvermittelte Selbstbestimmung des Volkes eine neue Ordnung, die allgemein als Fortschritt angesehen wird. Solange eine im Kern demokratische Repräsentativverfassung gilt – also bei hinreichenden Möglichkeiten für das Volk, sich in Wahlen und Abstimmungen verbindlich zu äußern –, sind Volksentscheide nicht schon deshalb „besser“, weil sie eben Entscheidungen des Volkes und nicht der Parlamente oder Regierungen sind. Sie sind es nur deshalb, weil es angemessen ist, dass die Menschen sich möglichst weitgehend „selbst regieren“.

Dass über das Internet heute ein großer Teil der Weltbevölkerung – wenn auch noch lange nicht die gesamte – Zugang zum Wissen der Welt haben kann, dass die Völker also ihre Geschicke aufgeklärt gestalten können, ist eine wunderbare Errungenschaft unserer Zeit. Die Hoffnung, dass unser künftiges Zusammenleben auf diesem Planeten friedlicher und gerechter sein wird als es in der Vergangenheit war, beflügelt auch manche Netz-Pioniere und die „Piraten“ in den verschiedenen Parteien. Nur scheint es manchmal so, als würde die Faszination des technischen Mittels von der Erarbeitung der politischen Inhalte ablenken – und das wäre eine Fehlleitung kreativer Kräfte, die wir für anderes brauchen.

Ausdruck des Glaubens an die gesteigerte Wirkung des Expertentums sind u. a. die zahlreichen Rankings und Prioritätenlisten, mit denen manche Medienerzeugnisse allerhand Geld verdienen. Wir erfahren Tausende von Zahlen, deren Bedeutung wir nicht einschätzen können, weil wir die Vergleichswerte nicht kennen, und ein großer Teil der Alltagsstatistiken ist für die Meinungsbildung des Einzelnen schlicht irrelevant – oder aber die entscheidenden Zahlen fehlen, etwa weil statt der Werte aus der Vergangenheit Prognosen benötigt werden, diese aber nicht zuverlässig erarbeitet werden können.

Umgekehrt bilden wir unsere Meinung trotz verfügbaren Zahlenmaterials in der Regel nach anderen Kriterien, und das muss nicht einmal irrational sein. Wenn etwa darüber gestritten wird, ob alle Schüler länger als vier Jahre gemeinsam unterrichtet werden sollen – das war das zentrale Thema des Schulsystemstreits in Hamburg 2010 –, dann können wir zwar mit anderen Ländern vergleichen, die das längere gemeinsame Lernen praktizieren. Aber die Ausgangsbedingungen (z.B. die Zahl von Migrantenkindern, aber auch das soziale Klima insgesamt) sind dort andere als bei uns, und auch die Experten können nicht genau vorhersagen, welche Wirkungen die Umstellung bei uns hätte. Vergleichende Überlegungen sind zwar wichtig, aber man kann es niemandem verübeln, dass er sich angesichts der Ungewissheit der Entscheidungsgrundlagen „aus dem Bauch“ für die eine oder die andere Alternative entscheidet.

An Aufklärung fehlt es allenthalben. Was die Sicherheitsbehörden tun, ist immer noch mit einem Schleier des Geheimnisses umgeben – und eben deshalb sind die Bürger übertrieben misstrauisch. Die Polizei hat zwar gelernt, mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren; sie nutzt jetzt teilweise sogar die sozialen Netzwerke, um über ihre Tätigkeit zu informieren. Die Nachrichtendienste hingegen erhalten trotz aller Transparenzforderungen die Aura des Verborgenen aufrecht. Insgesamt herrscht nach wie vor ein beängstigend großes Maß an Unwissenheit darüber, wie der Staat organisiert ist und wie er handelt. Die „Beamten“ sind Objekt von Neid und Spott, aber was sie tatsächlich tun und unter welchen Bedingungen sie ihre Arbeit verrichten, ist weiten Kreisen des Volkes unbekannt. Und dass dies so ist, beruht nicht allein auf Dummheit oder Desinteresse und auch nicht allein darauf, dass die politisch Verantwortlichen nicht genug Informationsarbeit betreiben, sondern auch auf Fehlentwicklungen bei den Multiplikatoren und Meinungsbildnern, also Mängeln unserer sonst so hervorragenden Publizistik.

Die Uninformiertheit vieler Menschen hat aber noch eine andere Wurzel: Die Hersteller all der schönen Geräte, die unseren Alltag bereichern sollen, geben sich wenig Mühe, die richtigen Einstellungen und Klicks zu erklären, geschweige denn zu sagen, was wir tun sollen, wenn die Apparate nicht so funktionieren, wie sie sollen. Die Internet-Unternehmen tauschen Angebote ohne Erklärung aus, nehmen updates vor, die sich auf die Speicherung bei den Nutzern auswirken, und die Betreiber von Webseiten verstecken die Wahlmöglichkeiten, die einen strengeren Datenschutz bewirken, unter komplizierten Anordnungen der Buttons und Texte. Die Experten scheinen die Nutzer, die nur die Oberfläche der Geräte sehen und die Routinen für die schnelle Nutzung nicht kennen, für Idioten zu halten, die es nicht verdient haben, die Segnungen der Technik zu genießen. Extra große Zahlen und Buchstaben auf Handys für Senioren ändern an dieser Tendenz nichts.

Die staatlichen Stellen bemühen sich in mancherlei Hinsicht mehr. Während die Behörden früher den Versprechungen der IT-Industrie kritiklos gefolgt sind (und dadurch eine Fülle unpassender, schematischer Lösungen in die staatliche Datenverarbeitung eingeführt wurde), sind sie heute deutlich kritischer. Sie stellen Ansprüche an Industrie und Berater, gestalten ihre Geschäftsprozesse aufgabenspezifisch und beziehen rechtliche Vorgaben (einschließlich Datenschutz) von vornherein in die Systeme ein. Es gibt inzwischen eine bewusste Politik des richtigen IT-Einsatzes, etwas großspurig eine „nationale IT-Strategie“ genannt. Es gibt ein Bundesamt für die Sicherheit der Informationstechnik und viele andere Stellen, auch bei den Ländern, die sich um die Datensicherheit kümmern. Damit werden übrigens zugleich Rationalisierungseffekte erzielt – was die Bestrebungen zusätzlich interessant macht. Wer seine Daten ordentlich verwaltet, Veraltetes zügig löscht und Falsches berichtet, kann seine Aufgaben besser erfüllen als der Alles-

Sammler, der keinen Durchblick mehr hat. (Dieser Effekt ist auch den Datenschutzbeauftragten seit langem bekannt und wird von ihnen gefördert.)