

## 2 Demokratische Innovation durch das Internet

Das Vorhaben, öffentliche Deliberation im Internet besser verstehen und erklären zu können, wird durch die aktuelle Diskussion zu Herausforderungen der Demokratie und zu möglichen Lösungsansätzen gerahmt. In diesem Kapitel wird zunächst umrissen, vor welchen Problemen demokratische Gesellschaften stehen, um danach eine bestimmte Kategorie von Lösungsvorschlägen vorzustellen: *demokratische Innovation durch das Internet* und speziell durch *öffentliche Online-Deliberation*. Die Überlegungen werden in den Forschungskontexten der Demokratie- und Öffentlichkeits-theorie sowie der Forschung zur Digitalen Kommunikation und Online-Partizipation verortet (vgl. Kap. 2.1 bis 2.3.). Damit wird der Relevanzrahmen aufgespannt und Perspektiven zum Zustand der Öffentlichkeit und Demokratie in Zeiten der Digitalisierung präsentiert. Online-Deliberation wird als demokratische Innovation identifiziert und von anderen Formen der Online-Partizipation abgegrenzt.

Die Idee demokratischer Innovation speist sich traditionell zum einen aus theoretischen Überlegungen zur Krise der Demokratie (Blumler & Gurevitch, 1995; Fraser, 2015; Habermas, 1973; Offe, 1972) und zum anderen aus empirischen Befunden zum Zustand realer Demokratien (Dalton, 2004; Delli Carpini & Keeter, 1996; Geißel, 2008; Putnam, 2000; Somin, 2013). Ob sich die moderne Demokratie in einer Krise befindet oder nicht, ist Gegenstand einer bis heute lebhaften Debatte (vgl. Geißel, 2008; Habermas, 1976; Hennis, 1976; Merkel, 2015).<sup>3</sup> Geißel (2008) argumentiert, dass selbst, wer nicht von einer ausgereiften „Krise“ der Demokratie ausgeht, zumindest die „Malaisen“ oder „Krankheiten“ der Demokratie als besorgniserregend erkennen müsste (Dalton et al., 2003; Offe, 2003). In der Folge der Debatte wurden weitere ‚Diagnosen‘ wie etwa „Defekte Demokratie“ (Merkel et al., 2003) oder „Postdemokratie“ (Crouch, 2017) formuliert. Überzeugend erscheint der Hinweis, dass sowohl die Frage, ob von einer Krise auszugehen ist, als auch Lösungsvor-

---

3 Als zentrale Pole der Auseinandersetzung über das Für und Wider der Existenz einer Krise der Demokratie können bis heute folgende zentrale Beiträge betrachtet werden: die Rede von Jürgen Habermas und die Gegenrede von Wilhelm Hennis auf der 1975 durchgeführten Jahrestagung der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft in Duisburg.

schläge davon abhängen, mit welchem Demokratiebegriff und welchen normativen Ansprüchen an Demokratie gearbeitet wird (Ercan & Gagnon, 2014; Merkel, 2015). Das normative Verständnis bildet den wichtigsten Ausgangspunkt für alle weiteren Überlegungen zum Zustand der Demokratie und demokratischen Öffentlichkeit (vgl. Kap. 2.1). Eine Klärung der Begriffe Demokratie und Krise ist für die Beurteilung von Zuständen und Prozessen als neutral, wünschenswert oder bedrohlich unabdingbar. In der vorliegenden Arbeit wird ein mittleres prozedurales Demokratiekonzept verfolgt (Merkel, 2015, S. 11–12). Im Gegensatz zu einem minimalistischen Demokratiebegriff wird Partizipation nicht auf Wahlen reduziert und zivilgesellschaftliche Aktivität in der Öffentlichkeit als bedeutende Dimension demokratischer Meinungs- und Willensbildung anerkannt.

Ob gesellschaftliche Veränderungen als Krisen zu definieren sind, lässt sich aus objektiver Sicht nur schwer beantworten, da dies hochgradig von den betroffenen Subjekten abhängt: „only when members of a society experience structural alterations as critical for continued existence and feel their social identity threatened can we speak of crises“ (Habermas, 1975, S. 3). Trotzdem lassen sich einige Hinweise für eine Annäherung auf der intersubjektiven Ebene an Krisenerscheinungen festhalten. Dazu verweist Habermas auf die Anschlussfrage: Was treibt eine Gesellschaft auseinander und was hält sie zusammen? Krisen seien demnach vor allem bei mangelnder sozialer Integration der Gesellschaft intersubjektiv beobachtbar, insbesondere: „when the consensual foundations of normative structures are so much impaired that the society becomes anomic“ (Habermas, 1975, S. 3). Wenn demokratische Gesellschaft nicht mehr in der Lage ist, zentrale Normen und Werte für das Zusammenleben zu vermitteln, dann drohen Krisenerscheinungen (Habermas, 1975, S. 33–92). Dazu gehören nach Habermas „Rationalitätskrisen“, in denen das politische System nicht ausreichend rationale Interpretationsmuster im Output produziert, und „Legitimationskrisen“, bei denen nicht ausreichend Unterstützung für das politische System seitens der Bevölkerung vorhanden ist.

Vor diesem Hintergrund lassen sich empirische Daten heranziehen, die die These einer Krise oder wenigstens einer Malaise der Demokratie stützen. Eine besorgniserregende Entwicklung ist die seit Jahrzehnten fortschreitende Abnahme konventioneller politischer Partizipation seitens der Bevölkerung. Beispielsweise wurden in den USA seit den 1960er-Jahren große Einbrüche zahlreicher Formen politischer Partizipation und bürgerschaftlichen Engagements beobachtet (Putnam, 1995, 2000), darunter: bei Wahlbeteiligung, Wahlkampfunterstützung, Parteiarbeit, Vereinsmitgliedschaft sowie Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen. Ähnliche

Entwicklungen lassen sich für Deutschland nachzeichnen: Auch hier sinkt die Wahlbeteiligung seit vier Jahrzehnten (Bundeswahlleiter, 2018) und politische Parteien, Sozialverbände und Gewerkschaften verzeichnen Mitgliederverluste (Dathe et al., 2010). Außerdem zeigen ALLBUS Daten, dass seit den 1980er-Jahren immer weniger Befragte angeben, dass sie mit der Arbeit der Bundesregierung und der Demokratie in Deutschland zufrieden sind sowie dass sie Vertrauen in die Politik haben (GESIS, 2018). Für die sinkende Wahlbeteiligung stellt auch die Europaebene keine Ausnahme dar (Bundeswahlleiter, 2019). Für Aussagen zu anderen Formen der politischen Beteiligung in Europa sind die bestehenden Erhebungswellen des European Social Survey noch nicht ausreichend, zeigen aber bereits ein stabil niedriges Niveau (ESS, 2018).

Die sinkende Beteiligung und das sinkende Vertrauen in die Politik gehen einher mit zunehmender politischer Ignoranz und abnehmendem politischem Wissen in der Bevölkerung (Delli Carpini, 2002; Somin, 2013). Von dem Vertrauensverlust sind nicht nur die Politik, sondern in den letzten Jahren auch die Medien und die Wissenschaft als traditionelle Institutionen öffentlicher Meinungs- und Willensbildung betroffen (Blöbaum et al., 2020; Hanitzsch et al., 2018). Als mögliche Erklärung kann angeführt werden, dass die Entwicklung industrieller Wirtschaftssysteme weniger wohlhabende Menschen an den Rand gedrängt hat und sich dadurch verstärkt kritische und ablehnende Haltungen gegenüber Institutionen und Eliten herausgebildet haben (Dalton, 2004; Offe, 1972).

Neben dem Partizipationsdefizit lassen sich auch empirische Belege für das Repräsentationsdefizit anführen. Ein herausragendes Beispiel ist die weiterhin starke Unterrepräsentation von Frauen auf allen Ebenen des politischen Systems. Der Anteil der Frauen unter den Abgeordneten im Bundestag liegt seit Jahren bei knapp 30 Prozent. In der Legislaturperiode 2013–2017 war der Frauenanteil mit 37 Prozent vergleichsweise hoch und fiel in der Legislaturperiode ab 2017 erneut zurück auf 31 Prozent. Wenn man bedenkt, dass in Deutschland mehr Frauen als Männer leben, ist das kein zufriedenstellendes Ergebnis für die Repräsentation von Frauen in der Politik. Auf der lokalen Ebene, etwa in den Stadträten oder auf Bürgermeisterposten, sind Frauen kaum vertreten (Stewart, 1996). In Deutschland ist das Oberbürgermeisteramt zu acht Prozent weiblich besetzt (Holtkamp et al., 2017) und es gibt weiterhin Stadträte, denen keine einzige Frau angehört (Geißel & Sauer, 2001).

Als Antwort auf die beschriebenen Probleme werden in der Politikwissenschaft *demokratische Innovationen* diskutiert, die einer Verschlimmerung der aktuellen Situation von Demokratien vorbeugen sollen (u. a. Coleman

& Shane, 2011; Fung & Wright, 2001; Geissel & Newton, 2012; Saward, 2000; G. Smith, 2009; Stewart, 1996). In der Kommunikations- und Medienwissenschaft ist der Begriff der demokratischen Innovation weniger geläufig. Der Fokus liegt hier auf *Medieninnovationen* und aktuell auf mit dem Internet verbundenen Veränderungen *öffentlicher Kommunikation* (u. a. Emmer & Wolling, 2010; Freelon, 2010; Graham & Witschge, 2003; Klinger, 2018; Wright & Street, 2007). Allerdings beschäftigt sich die digitale Kommunikationsforschung mit Teilöffentlichkeiten im Internet aus demokratietheoretischer Perspektive und arbeitet mit dem Begriff der demokratischen Innovation (Esau, 2018; Esau et al., 2019; Klinger & Russmann, 2014; Stromer-Galley, 2007).

Eine Beobachtung unterstützt die Debatte um demokratische Innovationen: und zwar scheint in der Bevölkerung dennoch weiterhin eine starke emotionale Bindung an das demokratische Ideal vorhanden zu sein. Das zeigt sich beispielsweise durch die Zunahme unkonventioneller Partizipationsformen (z. B. Petition, Boykott, Demonstration) (GESIS, 2018; Hadjar & Becker, 2007). Auch das allgemeine politische Interesse scheint eher zu- als abzunehmen (ESS, 2018). Trotz der Tatsache, dass die Zahl der als „liberale Demokratien“ klassifizierten Staaten in den letzten zehn Jahren zum ersten Mal sinkt (V-Dem Institute, 2019),<sup>4</sup> ist die Demokratie weiterhin die weltweit meistverbreitete Regierungsform. Dabei kann Demokratie als Summe gesellschaftlicher Prozesse betrachtet werden, durch die aus flüchtigen individuellen Einzelwillen kollektiv verbindliche Entscheidungen entstehen. Normative Erwartungen an demokratische Meinungs- und Entscheidungsfindungsprozesse sind, wie Demokratien selbst auch, nicht starr, sondern verändern sich mit der Zeit. Von solchen Veränderungsprozessen, von denen alle sozialen Phänomene betroffen sind, können geplante Ereignisse unterschieden werden, die reale Demokratien in eine bestimmte Richtung zu bewegen versuchen. Ein Beispiel sind revolutionäre Bewegungen, die darauf abzielen, eine bestehende demokratische Ordnung zu verwerfen, nicht selten mit Gewalt.

Im Vergleich dazu sind demokratische Innovationen ein harmloserer Ansatz, um Veränderungen in Demokratien zu bewirken. Sie werden als geplante und kontrollierte Anwendungen neuer Ideen und Techniken

---

4 Das V-Dem Institut forscht an der Universität Göteborg, Schweden und stellte 2018 den neusten Datensatz „Varieties of Democracy (V-Dem)“ zu der demokratischen Verfasstheit von 202 Ländern zwischen 1789 bis 2018 online auf ihrer Webseite bereit. Laut dem Bericht des Instituts von 2018 können 99 Länder oder 55 Prozent aller untersuchten Länder als Demokratien gewertet werden.

mit dem Ziel, ein demokratisches System zu verändern, definiert (Geißel, 2008; G. Smith, 2009). Was die Veränderung genau beinhaltet, hängt nicht zuletzt mit zugrunde liegenden demokratietheoretischen Denktraditionen zusammen. Der allgemeine und zunächst normativ kaum bestimmte Zweck der Veränderung ist, „das Funktionieren und die Qualität von Demokratie in einem Land zu verbessern“ (Geißel, 2008, S. 229). Also eine Veränderung hin zu einer Verbesserung.

Dabei stellt sich zunächst die Frage, wie eine solche Veränderung passieren soll, ohne das gesamte System umzustürzen. Eine Antwort lautet: durch mehr Demokratie oder mehr Partizipation (Dalton et al., 2003; Offe, 2003; G. Smith, 2009). In den letzten Jahren dominiert die Idee, dass es sich bei demokratischen Innovationen in erster Linie um institutionelle Designs handelt, die Betroffene stärker in Entscheidungsfindungsprozesse einbeziehen als dies zuvor über traditionelle, hierarchische Institutionen der Fall war. Demokratische Innovationen werden demnach auch verstanden als: „institutions that are explicitly designed to increase and deepen citizen participation in the political decision making process“ (G. Smith, 2009, S. 5). Der Fokus auf Partizipation lässt sich auch im Selbstverständnis der Arbeitsgruppe ‘Democratic Innovations’ des European Consortium for Political Research (ECPR) wiederfinden:<sup>5</sup>

„... several democratic innovations aiming at involving citizens in democratic decision-making have been put forward and tried out – different forms of citizen deliberation, direct democracy and varieties of governance with citizens’ associations.“ (vgl. Website der Arbeitsgruppe).

Neben der ECPR-Arbeitsgruppe, die ihr selbstgesetztes Ziel darin sieht, demokratische Innovationen im Hinblick auf ihre Besonderheiten, Vor- und Nachteile zu erforschen, gibt es mittlerweile eine große Zahl staatlich geförderter Forschungsprojekte, die das Potenzial spezifischer demokratischer Innovationen analysieren und bewerten sollen. Wegweisend untersuchte beispielsweise Graham Smith (2005) in einem von der britischen Regierung in Auftrag gegebenen Forschungsprojekt 57 Beteiligungsverfahren. Das Ziel war eine Kategorisierung demokratischer Innovationen, für die er fünf Klassen vorschlug, abhängig davon, welche Art von Beteiligung genutzt wurde: (1) Wahlen, (2) Konsultation, (3) Deliberation, (4)

---

5 Siehe Website der Arbeitsgruppe „Democratic Innovations“ innerhalb des European Consortium for Political Research (ECPR), <http://standinggroups.ecpr.eu/democraticinnovations/> (Stand: 2020).

Co-Governance, (5) direkte Demokratie. Beteiligungsverfahren, die primär im Internet stattgefunden haben, teilte er einer eigenen Klasse zu: (6) E-Demokratie. Diese setzt sich aus allen vorher genannten fünf Kategorien zusammen, aber fungiert als eigenständige Kategorie, da sie einer gesonderten empirischen Untersuchung bedarf (G. Smith, 2005, S. 15). Geißel (2008) verweist außerdem auf eine Studie, welche durch das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) im Jahr 2006 durchgeführt wurde. Hier haben sich drei Kategorien demokratischer Innovationen herauskristallisiert: (1) direkte Demokratie, (2) Co-Governance, (3) deliberative Verfahren. Diese etwas größeren Kategorien lassen sich auch in den Kategorien von Smith wiederfinden. Die in den letzten Jahren wohl am prominentesten diskutierten Beispiele für demokratische Innovationen sind u. a. Bürgerhaushalte, Bürgerkonferenzen und Online-Konsultationen (Saward, 2000; G. Smith, 2009; Stewart, 1996). Diese und weitere Kategorien und Beispiele stellen die vielschichtigen Facetten demokratischer Innovation mit Hilfe der Bürgerbeteiligung durch das Internet dar, die in Kapitel 2.3 für den Kontext dieser Arbeit diskutiert und eingeordnet werden.

An dieser Stelle soll auch zumindest erwähnt werden, dass im Zusammenhang mit demokratischen Innovationen, nicht selten der (E-)Governance-Begriff gebraucht wird (z. B. Boyte, 2005), der in den 1980er-Jahren u. a. von der Weltbank verwendet wurde und bis heute aufgrund fehlender Präzision kritisiert wird (Offe, 2009),<sup>6</sup> sodass er hier von dem Begriffsverständnis demokratischer Innovationen ausgeklammert wurde. Stattdessen soll der Fokus dieser Arbeit auf der Beziehung zwischen der Zivilgesellschaft und staatlichen Institutionen liegen und konkret denjenigen demokratischen Innovationen, die als Online-/E-Deliberation bzw. deliberative Verfahren im Internet kategorisiert wurden und an denen sich Bürgerinnen und Bürger durch eigene Kommunikationsbeiträge in politischen Online-Diskussionen beteiligen können.

## 2.1 Normative Demokratie- und Öffentlichkeitstheorien

Über der Idee der demokratischen Innovation schwebt die Frage, wie öffentliche Kommunikation so gestaltet werden kann, dass Rationalitäts-,

---

6 Der Governance-Begriff hat sich insbesondere in der Politik- und Verwaltungswissenschaft und dort in dem Bereich der Governance-Forschung etabliert (Blumenthal, 2014).

Repräsentations- und Legitimitätsdefizite moderner Demokratien abnehmen. Wie bereits durchgeklungen ist, hängt diese Frage von dem jeweils zugrunde liegenden Demokratieverständnis ab. Die folgenden vier Demokratiemodelle werden in der Literatur in Zusammenhang mit demokratischen Innovationen am häufigsten in Verbindung gebracht.

Da in dieser Arbeit primär mit einem prozeduralistischen Demokratiekonzept (vgl. Merkel, 2015, S. 11) gearbeitet wird, sind insbesondere normative Grundprinzipien relevant, die den demokratischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess betreffen. Der hierfür zentrale Begriff der Öffentlichkeit – als abstrakter Raum verstanden, in dem die für demokratische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung notwendige Kommunikation stattfindet – birgt daher bereits selbst einen normativen Charakter (Gerhards, 1998, S. 25). Der öffentliche Raum kann jedoch über unterschiedliche normative Demokratiemodelle definiert werden. Hier sollen das liberale, das kommunitaristische, und das deliberative Modell besprochen werden, wobei die letztgenannten sich als Kritik am liberalen Modell und als alternative Vorschläge verstehen. Relevant sind vor allem die Gegensätze zwischen den normativen Grundannahmen sowie die Besonderheiten, die sich daraus für Vorstellungen öffentlicher Kommunikation im Internet ergeben. Nach einem kurzen Exkurs in die politische Theorie wird zum Ende des Kapitels erneut Kontakt mit der Empirie aufgenommen. Die Relevanz der theoretischen Konzepte für die Erklärung und Bewertung realer Fälle demokratischer Innovationen im Internet wird diskutiert.

Die normative Theorie der liberalen Demokratie stellt das Individuum in das Zentrum demokratischer Prozesse. Der Rechtsstaat soll in erster Linie die Rechte der Individuen schützen und in ihrem Interesse politische Entscheidungen treffen. Bei den individuellen Rechten handelt es sich um negative Rechte, mit denen in erster Linie die Freiheit von Zwang gemeint ist. Auf der Makro-Ebene wird die liberale Gesellschaft als Marktgemeinschaft konzipiert, in der Individuen private Interessen besitzen, die sich in Relation zueinander in der Regel ausbalancieren. In Fällen von Interessenkonflikten, die sich nicht von selbst lösen, soll der Staat durch Gesetze steuern. Dafür sollen Verantwortliche gewählt werden, die die Individuen repräsentieren, und zwar indem sie politische Entscheidungen treffen, und neue Gesetze verabschieden, die sich am geltenden Recht ausrichten, und an der Verfassung messen lassen.

Im Vergleich zu den anderen drei Demokratiemodellen misst die liberale Demokratietheorie der Öffentlichkeit und öffentlicher Kommunikation eine weniger zentrale Rolle zu (Gerhards, 1998, S. 30). Öffentlichkeit be-

schränkt sich weitgehend auf die Kommunikation individueller Meinungen und Interessen der Bürgerinnen und Bürger. Diese werden durch kollektive Akteure wie Verbände und Parteien gebündelt. Eine Überrepräsentanz der Bürgerinnen und Bürgern oder bürgernahen zivilgesellschaftlichen Akteure ist nicht nur unerreichbar, sondern laut Dahrendorf (1967) außerdem nicht wünschenswert. Eine Überrepräsentanz der gewählten Politikerinnen und Politiker aus dem Zentrum des politischen Systems hingegen ist ein Zeichen für eine gesunde Öffentlichkeit, die ihren Zweck der Repräsentation erfüllt.

Was die Frage der Diskursivität betrifft, also die Normierung der Art und Weise, *wie* in der Öffentlichkeit kommuniziert werden soll, ist die liberale Demokratietheorie zurückhaltend. Das zentrale theoretische Argument gegen gemeinsame Kommunikationsnormen ist, dass dafür eine externe Instanz erforderlich wäre, die jedoch die Autonomie der Individuen zu weit einschränken könnte. Viel wichtiger sei, dass die Meinungen und Interessen der Individuen in die Öffentlichkeit gelangen können – durch gleiche Kommunikationschancen. Wie kollektive Akteure kommunizieren, ob sie dabei manipulativ vorgehen, oder ob sie versuchen, durch Argumente zu überzeugen, ist zweitrangig. Es wird jedoch ein Mindestmaß an Respekt vorausgesetzt.

Mit diesem mageren Verständnis öffentlicher Kommunikation in der liberalen Demokratie geht einher, dass keine hohen Erwartungen an die Ergebnisse öffentlicher Kommunikation gestellt werden. Das Ergebnis des Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses ist die Aggregation individueller Meinungen und Interessen. Politische Entscheidungen sind im besten Fall auf Basis dieser Aggregation zu treffen. Eine diskursiv herausgebildete Mehrheitsmeinung ist normativ nicht mehr wert als jede Version der Mehrheitsmeinung. Dieses Verständnis des Outputs geht mit der Grundannahme einher, dass Meinungen und Interessen von Individuen eher stabil sind und sich selten durch Kommunikation ändern.

Ein diskursives Verständnis liberaler Öffentlichkeit und Demokratie ist zwar selten, aber vorhanden. Beispielsweise beschreibt John Stuart Mill, der zu den demokratischsten Liberalen des 19. Jahrhunderts gezählt werden kann (Dryzek, 2000, S.9), ein Konzept der Öffentlichkeit, welches durchaus diskursive Elemente beinhaltet (Mill, 1962 [1835]). Für Mill reicht die bloße öffentliche Äußerung von Meinungen für das Funktionieren von Demokratien nicht aus, stattdessen sollen Meinungen in Form einer Diskussion anderen kritischen Meinungen begegnen und sich durch Reflexion verbessern können, vor allem, um Fehler zu vermeiden. Ihm geht es allerdings bei der Fehlervermeidung in erster Linie um Fragen

der Wahrheit und nicht um moralische oder wertbasierte Konflikte. Da die Aussicht auf eine Harmonisierung unterschiedlicher Interessen und Beilegung von Konflikten durch Diskussion zu gering sei, sollen stattdessen Personen gewählt werden, die politische Entscheidungen im Interesse der Wählerschaft treffen. Außerdem soll das repräsentative Demokratiekonzept vor der unkontrollierten Tyrannei der Mehrheit schützen (Mill, 1962 [1835]).

Das Ideal der liberalen Demokratie hat sich im Westen<sup>7</sup> insofern durchgesetzt, als dass liberale Demokratie synonym für repräsentative Demokratie verwendet wird (V-Dem Institute, 2019). Mit Blick auf die beschriebenen Probleme (u. a. geringe Beteiligung und fehlendes Vertrauen in Institutionen) erscheint das dominierende Öffentlichkeitsverständnis liberaler Demokratien nicht als die beste Grundlage für demokratische Innovationen durch das Internet.<sup>8</sup> In der Literatur lassen sich zwei weitere Demokratieentwürfe identifizieren, die gemeinsam haben, dass sie das liberale Modell kritisch betrachten: das kommunitaristische und das deliberative Demokratiemodell, wobei letzteres für diese Arbeit zentral ist.

Der Kommunitarismus hat sich in den 1970er-Jahren entwickelt. In Zeiten eines sich ausbreitenden Individualismus wurde er als Antithese zur liberalen Demokratie verstanden. Für die Krise moderner Gesellschaft macht der Kommunitarismus in erster Linie den Individualismus verantwortlich. In der kommunitaristischen Demokratie wiegt die Perspektive der Gemeinschaft schwerer als die Perspektive des Individuums. Grundlegend ist die Annahme, dass der Mensch in erster Linie als soziales Wesen von der Gemeinschaft abhängig ist und erst durch die Gemeinschaft zum Individuum wird. Zu den wichtigen Denkern des Kommunitarismus zählen Amitai Etzioni (1993), Alasdair MacIntyre (1981) und Michael J. Sandel (1982). Auch die Öffentlichkeitstheorie des US-amerikanischen Pragmatismus, die von John Dewey (1927) entwickelt wurde, ist eine kritische Auseinandersetzung mit liberaler Öffentlichkeit und hat zu einem kommunitaristischen Demokratiemodell beigetragen. Dewey hat dabei eine eigene Vorstellung von Deliberation vorgeschlagen, in der insbesondere auch der Kunst Öffentlichkeitsfunktionen zugeschrieben werden.

---

7 Im Sinne einer Ost-West-Dichotomie, die auf die Rhetorik des Kalten Krieges zurückzuführen ist, zwischen ursprünglich den USA und der UDSSR, heute den USA und Russland sowie ihren jeweiligen Alliierten. Die Rhetorik wird hier nicht unterstützt, aber es wird davon ausgegangen, dass die gedankliche Trennung in Ost und West real ist.

8 Es ist möglich, dass dieses Urteil zu hart ist. Eine ausführliche Erörterung muss allerdings an anderer Stelle erfolgen.

Wenn der Kommunitarismus als Antithese zum Liberalismus verstanden wird, dann kann die deliberative Demokratie als der Versuch einer Synthese verstanden werden. Zentral ist in dieser Vorstellung der Demokratie, dass ihr Fokus weder auf dem Individuum noch auf der Gemeinschaft, sondern auf der Kommunikation zwischen Individuen liegt. Außerdem bewegt sich deliberative Demokratie explizit von einem Fokus auf Aggregation durch Wahlen und Abstimmungen weg hin zu einem öffentlichen Kommunikationsprozess, in dem Meinungs- und Willensbildung stattfinden:

„In particular, it claims to be a more just and indeed democratic way of dealing with pluralism than aggregative or realist models of democracy. Thus, it begins with a turning away from liberal individualist or economic understandings of democracy and toward a view anchored in conceptions of accountability and discussion. Talk-centric democratic theory replaces voting-centric democratic theory. Voting-centric views see democracy as the arena in which fixed preferences and interests compete via fair mechanisms of aggregation. In contrast, deliberative democracy focuses on the communicative processes of opinion and will-formation that precede voting.“ (Chambers, 2003, S. 308).

Das erste Mal gefallen ist die Wortreihe „deliberative Demokratie“ vermutlich in einem Artikel von Joseph Bessette (1980, S. 104). Mit deliberativer Demokratie, wie sie heute verstanden wird, hatte Bessettes Aufsatz jedoch wenig zu tun. Dort wird „deliberation“ in einem Alltagssprachlichen Sinn als Prozess der „Überlegung“ oder „Beratschlagung“ verwendet. Durch Autorinnen und Autoren wie Joshua Cohen (1989), Simone Chambers (1996), Jane Mansbridge (1999), John Dryzek (2000)<sup>9</sup> und allen voran die kritische Gesellschaftstheorie von Jürgen Habermas (1962, 1981a, 1981b, 1992, 1999) hat sich die deliberative Demokratie zu einem eigenständigen normativen Demokratiemodell entwickelt und zunehmend an Bekanntheit erlangt.

Heute gehört sie zu den dominantesten normativen Modellen innerhalb der Demokratietheorie (Dryzek, 2000). Ganz besonders für den Diskurs um demokratische Innovationen durch das Internet ist das Konzept öffent-

---

9 Die Liste der Personen, die grundlegenden an der Theorie der deliberativen Demokratie gearbeitet haben, ist keinesfalls vollständig, sondern kann nur die Nennung einiger weniger in der Demokratietheorie bekannter Namen sein. Die Personen haben zugleich die meisten zitierten Werke in dem Bereich veröffentlicht.

licher Deliberation wegweisend (Wright & Street, 2007). Chadwick stellt das Ideal der deliberativen Demokratie als „most influential concept in the scholarly writing on e-democracy“ heraus (Chadwick, 2009, S. 14). Ein Grund dafür, dass deliberative Demokratie in der Wissenschaft so beliebt ist, sind die Antworten, die sie auf die beschriebenen Probleme der Demokratie gibt. Die Hoffnung ist, dass die Probleme zumindest teilweise durch öffentliche Kommunikation gelöst werden können. In dem Zuge sind auch neue Hoffnungen im Hinblick auf eine deliberative Öffentlichkeit im Internet entstanden.

Wie bereits erwähnt handelt es sich hier um ein prozeduralistisches Demokratiemodell, bei dem sich normative Überlegungen auf den Prozess der öffentlichen Kommunikation richten. Es gibt zwar keine starre Definition für Gütekriterien, aber es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass Deliberation nicht gleich Kommunikation ist, sondern es sich dabei um einen voraussetzungsreichen Kommunikationsprozess handelt, der im besten Fall zu besseren politischen Entscheidungen führt (Habermas, 1992). Die tiefergehenden gesellschaftlichen Annahmen des Modells bauen auf mehreren zentralen Werken von Habermas auf, die zwischen 1960 und 2008 erschienen sind. In ‚Strukturwandel der Öffentlichkeit‘ analysierte er den Wandel der Öffentlichkeit von der bürgerlichen zur massenmedial-vermittelten Öffentlichkeit in modernen Gesellschaften (Habermas, 1962). Darin zeigen sich vor allem die Probleme moderner Demokratie und Öffentlichkeit deutlich. Später führte Habermas seine Überlegungen zur Legitimationskrise der Demokratie aus (Habermas, 1973).

Habermas hebt die Bedeutung der Zivilgesellschaft im demokratischen Prozess hervor. In diesem Sinne grenzt er die autochthone von der vermacheten Öffentlichkeit ab (Habermas, 1992): (1) *Wer soll kommunizieren?* In erster Linie Bürgerinnen und Bürger sowie bürgernahe zivilgesellschaftliche Organisationen. Dafür müssen normative Voraussetzungen der Gleichheit, Machtfreiheit, Offenheit erfüllt sein, nur dann kann die nicht oder nur wenig professionalisierte Kommunikation der Bürgerinnen und Bürger in der Öffentlichkeit Gehör erhalten; (2) *Wie soll kommuniziert werden?* Er benennt mit Rückbezug auf frühere Überlegungen in der ‚Theorie des kommunikativen Handelns‘ (Habermas, 1981a) und auf Konzepte deliberativer Demokratie (Cohen, 1989) folgende Qualitätsstandards: Rationalität, Reziprozität, Respekt, Konstruktivität, Empathie und Perspektivenwechsel. Diese zeichnen eine diskursive, autochthone Öffentlichkeit aus; die Gütekriterien im Detail sind jedoch bis heute Gegenstand wissenschaftlicher Kontroverse (Bächtiger, Niemeyer et al., 2010). Dryzek (2000) unterscheidet zwischen zwei Varianten deliberativer Demokratiemodelle:

liberal-konstitutionelle und diskursive. Dabei verortet erstere Deliberation in erster Linie in liberalen Institutionen, während letztere Deliberation in allen gesellschaftlichen Bereichen vorsieht (z. B. Protestbewegungen, Schulen) (Nishiyama, 2018). Mit Blick auf die hohen Erwartungen an öffentliche Kommunikation verwundert es nicht, dass die deliberative Demokratie in ihrer Reinform in der Praxis selten vorkommt. Wie auch bei anderen normativen Demokratiemodellen kann hier nur von einem mehr oder weniger deliberativen Diskurs oder System gesprochen werden.

Dahlberg (2001c) hat in seiner kritischen Analyse neu entstehender Internet-Öffentlichkeiten eine Typologie zur Einordnung von Online-Kommunikation und -Partizipation vorgeschlagen. Dabei unterscheidet er zwischen Internetplattformen, die sich an einem liberalen, kommunitaristischen oder deliberativen Demokratiemodell orientieren und dementsprechend Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse fördern, die einem der drei Modelle näher als den anderen beiden kommen. Als liberal werden Online-Plattformen bzw. -Diskussionen bezeichnet, die in erster Linie einen öffentlichen Raum für die Äußerung individueller Interessen bieten. Damit wird einzelnen Individuen Zugang zu institutionalisierten Entscheidungsprozessen ermöglicht (Dahlberg, 2001c, S. 619–620). Viele E-Government-Initiativen würden sich laut Dahlberg an einer eher liberalen Form der Demokratie orientieren, da sie am Top-down-Modell der Politik und der Bürgerschaft als Konsumenten festhalten würden. Freelon (2010) hat diese Idee weiterentwickelt und vorgeschlagen, Online-Diskussionen vor dem Hintergrund des liberal-individualistischen, kommunitaristischen und deliberativen Öffentlichkeitsverständnisses zu analysieren. Das Ziel ist ein besseres Verständnis der Bedingungen zu entwickeln, unter denen jeweils eine der drei Beschaffenheiten der Öffentlichkeit begünstigt wird. Dabei können auch Befragungen von dienstleistenden Unternehmen aufschlussreich sein, die zeigen, welches Demokratieverständnis bei denjenigen vorliegt, die demokratische Innovationen umsetzen. Beispielsweise nannten die Gründungsmitglieder des Liquid Democracy e. V. in Interview-Gesprächen drei theoretische Fixpunkte für ihre Arbeit: die Debatte um die Postdemokratie als Aushöhlung der Demokratie durch Scheinbeteiligung, Hannah Arendts Verständnis des Menschen als politisches Wesen und Habermas deliberative Demokratietheorie (Adler, 2017, S. 99).

## 2.2 Potenziale und Probleme digitaler Öffentlichkeit

Eine beliebte und in den letzten Jahren weitverbreitete Antwort auf die beschriebenen Probleme moderner Demokratien sind demokratische Innovationen durch das Internet. Eine Hoffnung dabei ist, dass die Architektur des Internets einen Beitrag zur Verbesserung demokratischer Öffentlichkeit leisten kann. Anfang der 1990er-Jahre galt es noch als utopisch, später um die Jahrtausendwende als optimistisch und heute hat sich der Gedanke weitgehend etabliert, dass das Internet den Alltag der Menschen und mit ihm die Demokratie grundlegend verändert. Ein großer Teil der Kommunikations- und Medienwissenschaft beschäftigt sich daher im Schwerpunkt mit politischer Kommunikation im Internet (Emmer & Wolling, 2010; Henn & Frieß, 2016; Vowe & Henn, 2016). Dabei ist vor allem die Frage aktuell, wie sich Öffentlichkeit im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung verändert (Eilders, 2013; Klinger, 2018; Neuberger, 2009; Pfetsch et al., 2018). Hierbei kristallisieren sich zwei Vorgehensweisen heraus: entweder werden etablierte Ansätze übernommen und weiterentwickelt, die ursprünglich für den Kontext traditioneller Medien entwickelt worden sind (Bennett & Pfetsch, 2018; Jandura et al., 2012) oder es werden neue Ansätze entwickelt bzw. aus anderen Kontexten transferiert und auf Kommunikation im Internet übertragen (Klinger, 2018; Neuberger, 2014, 2017).

Es lassen sich Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen digitaler und analoger Öffentlichkeit entlang der zeitlichen, räumlichen, sozialen und sachlichen Dimensionen festhalten. Bezogen auf die Zeitdimension hat das Internet sowohl die Bedeutung als auch die Erfahrung von Zeit verändert (Neuberger, 2017). Die digitale Öffentlichkeit hat zwar einen anderen Rhythmus als die analoge, sie ist zeitlich variabler, trotzdem dient die analoge Welt als Anker für einen gemeinsamen Zeitbezug der Nutzerinnen und Nutzer. In der Raumdimension überbrückt das Internet räumliche Distanz und macht damit räumliche Entfernungen weniger relevant bzw. kann die Bedeutung von Raum ganz auflösen. An die Stelle analoger Räume treten Plattformen als zentrale digitale Orte und vernetzte Strukturen, die unterschiedliche Formen der Interaktion und Kommunikation ermöglichen (van Dijck et al., 2018). Von der technischen Hürde abgesehen, bietet das Internet einen prinzipiell freien Zugang für alle und alle können sich beteiligen (Dahlberg, 1998; Graham & Wright, 2014). Auf der Sachdimension ist die vernetzte Struktur des Internets durch einen hohen Grad an Offenheit gekennzeichnet. Online-Diskussionen sind im Hinblick auf das Thema, das besprochen wird, prinzipiell offen, sodass in

empirischen Untersuchungen nach dem Grad ihrer Kohärenz gefragt wird (Stromer-Galley & Martinson, 2009).

Das Internet ist ein Konvergenz- oder Hybridmedium, das alle bisher dagewesenen Medien in sich vereint und zumindest potentiell miteinander vernetzt (Chadwick, 2013; Höfllich, 1997; Neuberger, 2009). Außerdem bietet es Feedbackkanäle für öffentliche Anschlusskommunikation (u. a. zu Massenmedien) und schließlich auf der Sozialdimension hat sich im Internet eine vorher nie dagewesene Vielfalt sozialer Interaktionsmöglichkeiten herausgebildet (Himmelboim, 2008; Neuberger, 2017; Wilhelm, 1998). Das Internet erlaubt „sequentielle Kommunikation“, die sich aus einer längeren „Verkettung wechselseitiger Kommunikationsakte“ zusammensetzt (Neuberger, 2014, S. 567), wie sie für gehaltvolle öffentliche Diskussionen mit vielen Teilnehmenden und dadurch potentiell für Deliberation erforderlich ist (Wright & Street, 2007).

In der Debatte um die Potenziale und Probleme digitaler Öffentlichkeit wird zwischen optimistischen, skeptischen und pessimistischen Positionen unterschieden (Norris, 2001, S. 96). Die Cyber-Pessimisten gehen davon aus, dass das Internet weit davon entfernt ist, Demokratie und Öffentlichkeit zu verbessern. Vielmehr bestehe die Gefahr einer Verschlechterung der Öffentlichkeit im Internet durch eine zunehmende Balkanisierung, Hyper-Polarisierung und Fragmentierung (Bellamy & Raab, 1999; Margolis & Resnik, 2000; Sunstein, 2002). Außerdem gehen skeptische Stimmen davon aus, dass das Internet lediglich die Partizipation derjenigen fördert, die bereits politisch aktiv, gebildet und informiert sind. Das Internet würde dementsprechend nicht zu mehr Partizipation aller Menschen führen, sondern die Kluft zwischen politisch Aktiven und Passiven vergrößern (Norris, 2001). Darüber hinaus wird befürchtet, dass politische Eliten das Internet verstärkt und vor allem zur einseitigen Top-down-Kommunikation und strategischen Kommunikation und Manipulation einsetzen (Coleman, 2005; Springall et al.).

Cyber-Optimisten gehen davon aus, dass das Internet neue Kanäle, Räume und Gelegenheiten zur Verfügung stellt, damit sich Menschen politisch engagieren können (Barber, 1998; Putnam, 1995; Rheingold, 2000 [1993]; S. M. Schneider, 1996). Eine mögliche Folge der neu entstandenen Möglichkeiten zur Beteiligung im Internet sei ein allgemein gesteigertes soziales und politisches Engagement in der Bevölkerung. Diese Ansicht beschreibt die Mobilisierungsthese, die annimmt, dass vor allem das Engagement derer gesteigert und vertieft wird, die an der Peripherie traditioneller politischer Systeme stehen, z. B. Jugendliche, politisch weniger Interessierte, Frauen, formal niedriger Gebildete (Vromen, 2008). Diese Hoffnung

einer Mobilisierung durch das Internet war besonders in der Anfangszeit, also in den 1990er-Jahren, populär. Damals entstanden neue Gemeinschaften (communities), die sich im Internet formierten, die ohne die Überbrückung von Raum und Zeit wahrscheinlich so nicht entstanden wären. Diese virtuellen Gemeinschaften (virtual communities) wurden als Beweis für das Mobilisierungspotenzial des Internets angeführt (Dahlberg, 2001a; Rheingold, 2000 [1993]). Dadurch konnten Teilöffentlichkeiten entstehen, in denen zunächst in der Gruppengemeinschaft Themen identifiziert und Einigkeit hergestellt wurde, um dann die Meinung der Gruppe in die größere Öffentlichkeit zu tragen. Besonders für strukturell benachteiligte Gruppen war das eine neue Chance, sich zu organisieren und in einer kollektiven Online-Öffentlichkeit Gehör zu finden.

Seit den 2000er-Jahren rückten „Social Media“ oder Soziale Netzwerkeiten (SNS) in den Fokus des wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Interesses. Die Popularität von SNS als zentraler Kanal für politische Partizipation wurde besonders enthusiastisch um die Zeit des arabischen Frühlings 2011 sowie der Obama-Kampagnen 2008 und 2012 diskutiert (Papacharissi, 2015; Shane, 2011). Seitdem wurden empirische Studien zum Mobilisierungspotenzial des Internets allgemein oder zu SNS im Speziellen immer etablierter. Einige empirische Befunde sprechen dafür, dass die Nutzung von SNS verschiedene Formen der politischen Partizipation fördern kann (Boulianne, 2015; Gil de Zúñiga et al., 2014; Halpern & Gibbs, 2013). Untersuchungen der dahinterliegenden Motive sind hingegen eher selten (Knoll et al., 2018; Rowe, 2015).

In den Anfängen des Internets wurde auch die Hoffnung geäußert, dass die Kommunikation im Internet unter Umständen sogar von höherer Qualität als Face-to-Face-Kommunikation sein kann. Da Nutzerinnen und Nutzer in der asynchronen Kommunikation mehr Zeit zur Verfügung haben, ihre Gedanken zu sortieren und nach weiteren Informationen zu suchen, würden sie qualitativ hochwertigere Kommunikationsbeiträge produzieren, ähnlich dem Briefeschreiben, nur eben mit geringerer Zeitverzögerung. Es wurde vor allem angenommen, dass die Beiträge besser begründet sein könnten. Diese Hoffnung hat sich zwar für wenige Teilöffentlichkeiten bestätigt, der größere Teil der politischen Online-Kommunikation scheint sich nicht von anderen Kommunikationssituationen zu unterscheiden, wobei es bis heute kaum Studien gibt, die Online- und Offline-Kommunikation im Hinblick auf ihre Qualität vergleichen. Die damit verbundene Hoffnung, dass die Infrastruktur des Internets bessere Bedingungen für normativ bessere Öffentlichkeit(en) bieten könnte, hat sich jedoch weiterhin gehalten: weniger Hierarchie, mehr Machtfreiheit, mehr

soziale Gleichheit durch Anonymität, Demokratisierung durch nutzergenerierte Inhalte, mehr Themenoffenheit durch niedrige Eintrittshürden, mehr Vernetzung und damit vielfältigere Kommunikationsbeziehungen und freie Zugänglichkeit zu Informationen.

Es wurden zahlreiche Probleme und Gefahren in Verbindung mit der Qualität digitaler Öffentlichkeit diskutiert (Albrecht, 2006; Berg, 2016; J. van Dijk, 2013). Seit Beginn der Verbreitung des Internets bis heute werden verschiedene Formen des Digital Divide untersucht. Damit sind Asymmetrien zwischen gesellschaftlichen Gruppen bei der Nutzung des Internets gemeint. Die Asymmetrien können sich auf unterschiedlichen Ebenen zeigen. Zum einen wird ähnlich zur analogen Öffentlichkeit eine *strukturelle Ungleichheit* beobachtet, bei der einzelne gesellschaftliche Gruppen entweder vollständig ausgeschlossen werden, da sie über keinen (ausreichenden) Zugang zum Internet verfügen (insb. ökonomisch schwächere Gruppen), oder punktuell, da sie zu bestimmten öffentlichen Online-Diskussionen nicht eingeladen werden bzw. über Teilnahmemöglichkeiten nicht informiert sind. Zum anderen wird, ähnlich zur analogen Öffentlichkeit, eine *diskursive Ungleichheit* beobachtet (Esau & Friess, 2022; Graham, 2010). Das bedeutet, dass Menschen abhängig von Geschlecht, sozialer Herkunft oder Ähnlichem ungleiche Chancen haben, in öffentlichen Online-Diskussionen zu sprechen und ihre Meinung und Argumente zu äußern. Noch weitreichender ist die diskursive Ungleichheit bezogen auf das „Zuhören“ oder „listening“, das Menschen im Internet erfahren (Esau & Friess, 2022). Da sich online nicht beobachten lässt, inwiefern den Beiträgen anderer tatsächlich zugehört wird, lässt sich der Grad an Aufmerksamkeit am besten über die Anzahl und Qualität von Antworten auf Kommunikationsbeiträge bestimmen.

### 2.3 Formen politischer (Online-)Partizipation im Wandel

Die Praxis der Online-Partizipation hat sich auf unterschiedlichen Ebenen politischer Systeme etabliert. Neue Möglichkeiten der Meinungs- und Willensäußerung sowie aktive Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess seitens der Bürgerinnen und Bürger sind zwei zentrale Ziele demokratischer Innovationen im Internet (vgl. Kap. 2). Dadurch erhält politische Partizipation eine neue Aufmerksamkeit seitens der Forschung. Seit den 2010er-Jahren lässt sich eine rasante Zunahme wissenschaftlicher Studien zum Thema Online-Partizipation beobachten. Die systematische Erforschung politischer Partizipation (z. B. des Wahlverhaltens) blickt auf eine

lange Tradition zurück. Im Vergleich dazu ist die Partizipationsforschung bezogen auf das Internet noch ein relativ junges Forschungsfeld, das nicht immer an die bisherige Partizipationsforschung angebunden ist. Dabei wird Online-Partizipation besonders stark in den Sozialwissenschaften und dort neben der Kommunikations- und Medienwissenschaft (Emmer et al., 2011; Engelmann et al., 2019; Esau et al., 2019; Frieß & Porten-Cheé, 2018) vor allem von der Politikwissenschaft (Gladitz et al., 2017; Kersting, 2014; Wilker, 2019) erforscht. Andere Disziplinen, etwa die Soziologie (Schöttle, 2019; Tranow, 2014), Verwaltungswissenschaft (Heilsberger et al., 2017) und Informatik (Liebeck et al., 2017; Meier, 2017), interessieren sich ebenfalls zunehmend für politische Partizipation im Internet.

Seit den 2000er-Jahren scheint Partizipation ein zentrales Schlagwort unserer Zeit geworden zu sein (Geissel & Newton, 2012; Kersting, 2008, 2014; Pogrebinschi, 2015; Voss, 2014a; Weiß & Bonk, 2019). Die starke Fokussierung der Forschung auf Partizipation hängt nicht zuletzt mit den oben beschriebenen Partizipationskrisen zusammen, die seit den 1960er-Jahren und verstärkt nochmal seit den 1990ern beobachtet worden sind (Kleinhenz, 1995; Putnam, 1995, 2000). Überspitzt scheint der Ruf nach umfassender und authentischer Beteiligung der Zivilgesellschaft am politischen Entscheidungsprozess im Zuge anhaltender Repräsentations- und Legitimationsdefizite die letzte Hoffnung der repräsentativen Demokratie zu sein. Nicht zuletzt wünschen sich in den letzten Jahren vor allem die Bürgerinnen und Bürger selbst mehr Möglichkeiten der Beteiligung am politischen Prozess (Bertelsmann Stiftung, 2011; Pew Research Center, 2017). Dieser Wunsch scheint insbesondere auf der regionalen und lokalen Ebene der Politik vorhanden zu sein (Forsa, 2015; Infratest dimap, 2012) und zwar überraschenderweise noch etwas mehr, wenn die Dinge gut laufen (Strebel et al., 2019). Als Antwort zeichnet sich auf allen Ebenen der Politik ein Umdenken in Richtung mehr Beteiligungsmöglichkeiten ab – teilweise auch, weil Vorstellungen einer partizipativen Gesellschaft im Trend liegen und von internationalen Institutionen wie den Vereinten Nationen<sup>10</sup> und der Europäischen Union gefördert werden. Einzelne Persönlichkeiten in Politik und Verwaltung scheinen jedoch nicht nur einem Trend hinterherzueilen, sondern in der Tat davon überzeugt zu sein, dass

---

10 Beispielsweise unterzeichneten alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen im September 2015 die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Ein zentrales Element der Vereinbarung ist eine stärkere Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern.

eine Verbesserung der Demokratie durch mehr politische Partizipation erreicht werden kann.

Es ist richtig, dass der Begriff der Demokratie ohne einen Begriff der Bürgerbeteiligung nicht auskommt (Kaase & Marsh, 1979). Für manche Autoren wie z. B. Robert Dahl stellt Partizipation *das* zentrale Definitionsmerkmal demokratischer Systeme dar (Dahl, 1972). Jedenfalls ist die Demokratie auf die Rolle des Bürgers bzw. der Bürgerin angewiesen. Diese Rolle manifestiert sich nicht zuletzt im Handeln und damit in der Partizipation selbst, wobei partizipatives Handeln nicht zwangsläufig nur auf die Bürgerrolle reduziert sein muss. Auch in ihren alltäglichen Rollen sind Menschen aktive Bestandteile der Gesellschaft: z. B. als Mutter, als Kind, als Wissenschaftlerin nehmen Menschen an unterschiedlichen gesellschaftlichen Prozessen teil. Die Frage, wie Kollektive durch mehr Beteiligung ihrer Mitglieder bessere Entscheidungen erzielen können, wird bereits seit Langem diskutiert (Black, 2008a, 2008a, 2008b; Jaramillo & Steiner, 2014; Polletta & Lee, 2006; Steiner et al., 2017). Nicht selten werden mit der Forderung nach mehr Partizipation vor allem institutionalisierte Formen der Beteiligung assoziiert; nicht überraschend bei repräsentativer Demokratie als Ausgangspunkt.

Politische Partizipation umfasst nicht die gesamte Bandbreite menschlicher Handlungen, aber abhängig von der Definition eine große Schnittmenge davon. Neben dem Fokus in den Sozialwissenschaften auf politische Partizipation kann noch soziale und mediale Partizipation ergänzt werden (Engesser, 2013). In einer solchen weiten Definition sollten Handlungen zumindest im entfernten Sinne auf politische oder gesellschaftliche Themen bezogen sein, um als Partizipation bezeichnet zu werden. Aus dem Lateinischen übersetzt bedeutet Partizipation – ‚pars‘ = Teil und ‚capere‘ = ergreifen, sich aneignen, nehmen und kann mit Beteiligung, Teilhabe, Mitwirkung, Mitbestimmung und Einbeziehung übersetzt werden (Voss, 2014a). Um den Partizipationsbegriff möglichst inklusiv, aber doch präzise zu halten, wird hier auf der Definition von Max Kaase aufgebaut (Barnes & Kaase, 1979; Kaase, 1992). Danach meint Partizipation Tätigkeiten, die Bürgerinnen und Bürger freiwillig unternehmen mit dem Ziel, Politik oder Gesellschaft im weitesten Sinne zu beeinflussen, und die von anderen in der öffentlichen Sphäre beobachtbar sind. Damit werden das bloße Nachdenken und Lesen über Politik explizit nicht als Partizipation verstanden. Eine Beschäftigung mit Politik, die ohne kommunikativen Input an die Öffentlichkeit endet, ist zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den hier genutzten Partizipationsbegriff der auch als *diskursive Partizipation* kursiert (Delli Carpini et al., 2004, S. 319).

Partizipation kann auf verschiedenen Ebenen des gesellschaftlichen Systems stattfinden, auf staatlicher Ebene ebenso wie auf der Ebene der Zivilgesellschaft, auf nationaler ebenso wie auf regionaler oder lokaler Ebene und dort unterschiedliche Formen annehmen. Insbesondere im Zuge der Verbreitung des Internets haben sich die Partizipationsformen vervielfältigt und die Grenzen zwischen Ebenen und Formen politischer Partizipation sind heute fließender geworden (Engesser, 2013; Theocharis & van Deth, 2017). Beispielsweise haben Formen der Partizipation, die in der analogen Welt vorkommen, wie etwa Abstimmungen, Wahlen, Umfragen, Unterschriftensammlungen und Petitionen ihre Entsprechungen im Internet gefunden: Abstimmfunktion, LiquidFeedback, Online-Befragungen und Online-Petitionen. Dazu sind hybride Formen aus Offline- und Online-Partizipation hinzugekommen. Hybride Partizipation wirft Fragen auf wie: Inwiefern ähneln Online-Petitionen noch einer klassischen analogen Petition im Gegensatz zu einer Umfrage? Handelt es sich bei einer Online-Konsultation tatsächlich lediglich um Konsultation oder auch um Teilhabe an einer Entscheidungsfindung? Außerdem sind ganz neue Möglichkeiten der Partizipation entstanden, die so ohne das Internet nur schwer denkbar gewesen wären: zum Beispiel die Verbreitung von politischen Informationen über soziale Netzwerkseiten oder die Beteiligung in Online-Communities (M. J. Jensen et al., 2012). Die Forschung kommt kaum hinterher und obwohl es bereits Überblicksversuche gibt (M. J. Jensen et al., 2012; Kubicek et al., 2009; Lutz et al., 2014), erstrecken sich diese bisher auf einen Teil der existierenden Beteiligungsverfahren.

Es bietet sich daher an, auf Analysen zurückzugreifen, die Online-Partizipationsverfahren in Kategorien einteilen. Beispielsweise lassen sich Formen der Online-Partizipation anhand folgender Dimensionen sinnvoll unterscheiden: ihrem Institutionalisierungsgrad, der ideologischen Ausrichtung von Initiatorinnen und Initiatoren, der Ebene der Politik sowie ihrem Einflussgrad. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit steht diskursive Online-Partizipation im Fokus des Forschungsinteresses und speziell Online-Deliberation als eine Unterkategorie davon. Das bedeutet, dass zu den genannten Dimensionen eine weitere Unterscheidungslinie zwischen *diskursiver* und *nicht-diskursiver* Partizipation gezogen werden kann (Delli Carpini et al., 2004). Neben der in dieser Arbeit im Vordergrund stehenden institutionalisierten Partizipation, gibt es auch zahlreiche Beispiele für nicht-institutionalisierte Partizipation, die besonders in den letzten Jahren zugenommen haben. Zur nicht-institutionalisierten politischen Partizipation gehören z. B. Unterschriftensammlungen, Demonstrationen, Hausbesetzungen bis hin zu extremeren Formen des zivilen Ungehorsams. Außer-

dem wird zwischen *Top-down*- vs. *Bottom-up*-Partizipation unterschieden (Voss, 2014b), je nachdem von wem die Initiative für die Partizipation ausgeht. Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt auf Top-down initiierten Beteiligungsverfahren. Daher werden andere Formen der politischen Partizipation zwar erwähnt und mitgedacht, aber nicht empirisch untersucht. Synonym wird auch zwischen *invited* und *invented* Öffentlichkeiten unterschieden, um Formen der Online-Partizipation entlang ihres Institutionalierungsgrads voneinander besser abzugrenzen (Engelmann et al., 2019).

In der Kommunikations- und Medienwissenschaft wird Online-Partizipation in der Politischen Kommunikationsforschung als Kommunikation in dem Dreieck zwischen Zivilgesellschaft, Politik und Journalismus erforscht. Dass es sich um ein aktuell viel diskutiertes Thema im Fach handelt, belegen unter anderem die jüngsten Titel der gemeinschaftlich von der Deutschen Gesellschaft für Publizistik und Kommunikationswissenschaft (DGPuK) und der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) organisierten Fachgruppentagungen, die seit 2015, mit Ausnahme der Tagung 2018 in Fribourg, alle der (Online-)Partizipation einen größeren Raum eingeräumt haben.<sup>11</sup> In dem Tagungsband von Ines Engelmann, Marie Legrand und Hanna Marzinkowski werden erstmalig verschiedene Formen politischer Online- und Offline-Partizipation aus der Perspektive der Kommunikations- und Medienwissenschaft behandelt (Engelmann et al., 2019). Der Fokus unterscheidet sich schon allein dadurch von der Perspektive der Politikwissenschaft, dass medienvermittelte öffentliche Kommunikation im Zentrum des Forschungsinteresses steht. Traditionelle Massenmedien spielen für das Fach zwar weiterhin eine wichtige Rolle und werden auch im Internet bevorzugt beforscht, aber es liegen erste empirische Studien speziell zu Bürgerbeteiligungsverfahren vor (Esau et al., 2019; Klinger et al., 2015; Klinger & Russmann, 2014).

Der bekannteste Versuch, Partizipationsverfahren entlang ihres Einflussgrades zu klassifizieren, ist Sherry Arnsteins „Partizipationsleiter“. Arnstein (1969) entwickelte ihre Typologie mit dem Ziel, die seit den 1960er-Jahren aufkommende neue Bandbreite von Top-down politischer Partizipation,

---

11 „Die digitalisierte Demokratie – Politik und Kommunikation zwischen Daten, Netzwerken und Algorithmen“ (Duisburg, 2019), „Disliken, diskutieren, demonstrieren – Politische Partizipation im (Medien-)Wandel“ (Jena, 2017), „Mehr als Wutbürger, Shitstorms und Lügenpresse? Emotionen in der politischen Kommunikation“ (München, 2016), „Politische Online-Kommunikation: Voraussetzungen, Facetten und Folgen des strukturellen Wandels politischer Kommunikation“ (Düsseldorf, 2015). Mit (Online-)Partizipation zusammenhängende Begriffe *kurziv*.

also seitens politischer Akteure initiiert Partizipation, analytisch zu greifen und einzuordnen (siehe Tabelle 1). Dabei unterscheidet sie zunächst zwischen Partizipation und Nicht-Partizipation. Nicht-Partizipation unterteilt sie wiederum in Manipulation und Therapie. Diese Unterscheidung erscheint heute aktueller denn je, da nicht alle Verfahren, die Partizipation versprechen, diese tatsächlich realisieren. Nur bei denjenigen Verfahren, die Arnstein als Partizipation kennzeichnet, trifft sie eine weitere Unterteilung nach dem Grad der Einflussnahme seitens der Bürgerinnen und Bürger. Die ersten drei Stufen der Partizipationsleiter bezeichnet Arnstein als Tokenismus. Damit meint sie, dass Teilnehmende als sogenannte ‚Tokens‘ benutzt werden (z. B. allein mit dem Zweck zu zeigen, dass bestimmte Teile der Bevölkerung teilgenommen haben). Den Sprung zur ‚echten‘ Partizipation sieht sie dann, wenn die Kommunikation zwischen den Beteiligten zumindest teilweise auf Augenhöhe stattfindet. In dem ersten Schritt erfolgt der Informationsfluss einseitig von der Politik zur Zivilgesellschaft und nicht andersrum und häufig geht die Online-Partizipation nicht über reine *Information* hinaus. Die nächste Stufe ist die *Konsultation*. Dazu zählen Befragungen und Konferenzen von bzw. für Bürgerinnen und Bürger. Mit dem nächsten Schritt der *Beruhigung* meint Arnstein, dass Bürgerinnen und Bürger zwar eine beratende Funktion erhalten, aber die Politik weiterhin entscheidet, welche Ratschläge angenommen werden. Bürgermacht, also echte Einflussnahme auf politische Entscheidungen, sieht Arnstein in den Partizipationsstufen der *Partnerschaft*, *delegierter Macht* und *Bürgerkontrolle*. Bei der Stufe der delegierten Macht erhalten Bürgerinnen und Bürger die Mehrheit in einem Entscheidungsgremium. Die höchste Stufe der Beteiligung ist die Bürgerkontrolle: der gesamte Planungs- und Entscheidungsprozess wird von Bürgerinnen und Bürgern entschieden und organisiert. Dabei betont Arnstein, dass insbesondere diejenigen Einfluss erhalten, die sonst keine oder kaum materielle oder immaterielle Ressourcen besitzen.

Tabelle 1: Typologie politischer Partizipation nach Arnstein (1969)

|                    | Nicht-partizipation      | Partizipation  |
|--------------------|--------------------------|--|
|                    | Manipulation<br>Therapie |  |
| <i>Tokenismus</i>  | -                        | Information<br>Konsultation<br>Beruhigung            |
| <i>Bürgermacht</i> | -                        | Partnerschaft<br>Delegierte Macht<br>Bürgerkontrolle |

Neben dem Konzept von Arnstein, das ursprünglich nicht für Online-Partizipation entwickelt wurde, bietet das Projekt Participedia weitere Anknüpfungspunkte. Hier werden mithilfe einer Zusammenarbeit internationaler Verbundpartnerinnen und -partner<sup>12</sup> aus der Wissenschaft Partizipationskonzepte und -verfahren auf der internationalen Ebene gesammelt und aktualisiert.<sup>13</sup>

Um nun die Vielzahl an Konzepten und Verfahren von politischer Partizipation im Internet nach dem Grad der Bürgermacht zu unterscheiden, wird hier, wie bereits an anderer Stelle (z. B. Wilcox, 1994), eine reduzierte Variante der Partizipationsleiter verwendet. Es wird grob zwischen Partizipationsverfahren unterschieden, deren Zielsetzung entweder die Information, die Konsultation oder die Teilhabe ist. Hinzu kommt ein weiteres Ziel: der Dialog zwischen den Beteiligten. Häufig ist das Ziel diskursiver oder dialogischer Online-Partizipation in erster Linie die Konsultation. Dabei werden dem diskursiven oder deliberativen Demokratiemodell folgend, Möglichkeiten der reziproken Kommunikation bereitgestellt (z. B. runde Tische, Antwort- bzw. Kommentarfunktion) und gefördert (z. B. durch Moderationstechniken oder eine übersichtliche Thread-Struktur).

12 u. a. Mark Warren (University of British Columbia), Giovanni Allegretti (Universidade de Coimbra), Simone Chambers (University of Toronto), John Dryzek (University of Canberra), Archon Fung (Harvard University), Rodolfo Lewanski (University of Bologna), Peter Loewen (University of Toronto-Mississauga), Tina Nabatchi (Maxwell School, Syracuse University), Graham Smith (University of Westminster).

13 <https://participedia.net/> (das Projekt geht u.a. zurück auf Archon Fung und Mark Warren).

Tabelle 2: Top-down-Partizipation nach Grad zivilgesellschaftlicher Teilhabe

| Ziel         | Partizipationskonzept                                   | Online-Variante                                    |
|--------------|---|--|
| Teilhabe     | Wahl / Abstimmung / Referendum                          | Online-Wahl / Online-Abstimmung                    |
|              | Petition  | Online-Petition                                    |
| Dialog       | Planungszelle / Citizens <sup>*</sup> Jury <sup>*</sup> | -  |
|              | Deliberative Poll <sup>*</sup>                          | Online-Deliberative Poll <sup>*</sup>              |
|              | Zukunfts- oder Bürgerdialog <sup>*</sup>                | Online-Zukunftsdialog / -Bürgerdialog <sup>*</sup> |
|              | Mini-Public <sup>*</sup>                                | Online-Mini-Public <sup>*</sup>                    |
| Konsultation | Konsens- oder Bürgerkonferenz                           | -  |
|              | Mängelmelder  | Online-Mängelmelder                                |
|              | Bürgerpanel   | Online-Bürgerpanel                                 |
|              | Bürgerbefragung   | Online-Bürgerbefragung                             |
| Information  | Bürgerbüro  | Bürgerchat   |
|              | Informationsveranstaltung                               | Informationsplattform                              |
|              | Auslegung von Plänen                                    | Veröffentlichung von Dokumenten                    |

Anmerkung: Typologie nach Arnstein 1971 und Wilcox 1994. Mit einem \* gekennzeichnete Partizipationskonzepte verkörpern zumindest einige der Kriterien für deliberative Demokratie (u. a. Gleichheit, Offenheit, Rationalität, Reziprozität, Respekt, Konstruktivität).

Die Partizipationsleiter nach Arnstein lässt sich auf Online-Partizipation übertragen: Etwa dient die große Mehrheit der Partizipationsplattformen, die von der Politik oder Verwaltung eingerichtet werden, in erster Linie der Information von Bürgerinnen und Bürgern. Online-Konsultation findet sich seltener und geht einen Schritt weiter, indem sie einen Feedbackkanal für Kommunikation seitens der Bürgerinnen und Bürgern in Richtung Politik und Verwaltung anbietet. Sobald die Beiträge auf einer Plattform eine Antwort- bzw. Kommentarfunktion besitzen, kann von Dialog und auch dann erst von Deliberation ausgegangen werden. Diese Verfahren, die als Online-Deliberation bezeichnet werden können, stehen im Zentrum des Forschungsinteresses dieser Arbeit. Die letzte Stufe der Teilhabe meint, dass Bürgerinnen und Bürger Macht über die am Ende getroffene Entscheidung besitzen. Im Sinne eines deliberativen Demokratie-modells soll die Teilhabe der Zivilgesellschaft möglich sein. Echte Teilhabe ist erst dann möglich, wenn Bürgerinnen und Bürger tatsächlich Einfluss auf die Entscheidung ausüben können und diese Möglichkeit auch wahrnehmen. Solche Verfahren sind erfahrungsgemäß äußerst selten.