



REPUBLIK ÖSTERREICH  
Bundesrat

# Digitalisierung und Demokratie

Im Auftrag des Präsidenten des Bundesrates Edgar Mayer





Grünbuch

## **Digitalisierung und Demokratie**

Im Auftrag des Präsidenten des Bundesrates Edgar Mayer

### **Inhalt**

Vorwort des Bundesratspräsidenten	3
Einleitung: Erweiterung der Demokratie oder Einschränkung	6
Staat, Bürger und das Internet - Eine Geschichte mit Missverständnissen	13
Liquid Democracy: Konzepte und Herausforderungen in Theorie und Praxis	19
Social computing Technologien für die Demokratie – Schlussfolgerungen aus dem online-Beteiligungsverfahren „Digitaler Wandel und Demokratie“ des österreichischen Bundesrates	29
„App statt Amt?“ Wie modernes e-Government heute nicht nur weit mehr demokratische Teilhabe ermöglichen, sondern auch den Standort Österreich im internationalen Wettbewerb attraktiver machen kann	41
Der große Schwindel. Über die mediale Derealisierung der Politik	49
Die Wahrheit stirbt zuerst: Moderne Informationskriegsführung und was wir tun können	57
Was wir von Barack Obama gelernt haben: Die Rolle Sozialer Medien in politischer Kommunikation und bei Wahlkampagnen	63
Medienkompetenz und digitale Bildung aus medienpädagogischer Perspektive. Bericht für das Grünbuch „Digitalisierung und Politik“ des Zukunfts- und Verfassungsausschusses des österreichischen Bundesrates	75
Staatliche Medienförderung. Leistungsanforderungen aus Sicht der Medienökonomie	85
Perspektiven des e-Voting: Verfassungsrechtliche und –politische Überlegungen	95

***Impressum:***

*Herausgeberin, Medieninhaberin, Herstellerin: Parlamentsdirektion*

*Adresse Dr. Karl Renner-Ring 3, 1017 Wien, Österreich*

*Redaktion: Bettina Fernsebner-Kokert, Andreas Kovar / Kovar & Partners, 1010 Wien*

*Bildnachweis Cover: © Parlamentsdirektion / Thomas Jantzen*

*Gestaltung des Einbands: Dieter Weisser*

*Wien, im Juli 2017*

## Vorwort des Bundesratspräsidenten

---

Liebe Leserinnen, liebe Leser!

Die neuen Technologien, die uns durch die Digitalisierung zur Verfügung stehen, sind dabei, viele Bereiche unseres gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Lebens grundlegend zu verändern. Während die Entwicklung der Rechen- und Speicherkapazitäten und der Übertragungsgeschwindigkeiten seit mehreren Jahrzehnten schrittweise zunehmen, verändert sich die Art, wie wir mit Informationen, also Texten, Nachrichten, Bildern, Musik, Videos und Geld umgehen, viel schneller. Wir nutzen Informationen und kommunizieren miteinander und das nicht



©Parlamentsdirektion/Simonis

nur mit jenen, die wir auch persönlich kennen, sondern auch mit Menschen, denen wir in der analogen Welt nie begegnet wären. Unabhängig davon, ob wir das interessant und bereichernd finden oder damit wenig anfangen können – fest steht: Wir können die technischen Entwicklungen nicht bremsen, wir können die Veränderungen aber gestalten und zu unserem Nutzen einsetzen.

Auch die Politik und die Institutionen unserer Demokratie sind nicht von diesen Entwicklungen und den damit verbundenen Risiken und Chancen abgekoppelt. Soziale Plattformen bieten für PolitikerInnen die Möglichkeit, mit den Menschen persönlich und auf direktem Weg in Kontakt zu treten – und umgekehrt. Neue Beteiligungstools gestatten völlig neue, interessante Wege der Partizipation und damit der parlamentarischen Arbeit. Doch genauso müssen wir lernen, mit den Schattenseiten umzugehen: Fake News und bewusst lancierte Verschwörungstheorien erschweren evidenzbasierte Entscheidungen. Klassische Medien und deren Funktion als Vierte

Gewalt in einer funktionierenden Demokratie sind unter Druck geraten und bislang noch nicht durch neue Formen des Journalismus, der Bürgerinnen, Bürgern und Abgeordneten Orientierung bietet, ersetzt worden. Hackerangriffe auf Parteizentralen, auf einzelne Mandatarinnen und Mandatare oder die versuchte Einflussnahme auf Wahlen durch Social Bots gehören weltweit bereits zum politischen Alltag.

Müssen wir uns also von der optimistischen Annahme, dass die Digitalisierung auch politisch ein Gewinn ist, bereits wieder verabschieden? Nein, definitiv nicht. Aber wir müssen Strategien entwickeln, damit die Grundpfeiler unserer liberalen Demokratien nicht gefährdet werden. Ich bin zutiefst davon überzeugt, dass uns das gemeinsam gelingen wird.

Der österreichische Bundesrat hat zum Thema Digitalisierung bereits während der Präsidentschaften von Gottfried Kneifel und Mario Lindner zweifach Schwerpunkte gesetzt und damit der politischen Diskussion in Österreich Impulse geliefert. Aus diesem Engagement ist nicht zuletzt der Zukunftsausschuss des Bundesrates hervorgegangen. So ist es mir ein Anliegen, dass der Bundesrat die vielfältigen Auswirkungen der Digitalisierung und der damit verbundenen neuen Technologien auf unser demokratisches System beleuchtet. Das vorliegende Grünbuch soll dafür einen ersten Input liefern, der durch ein Hearing und die Ausschussarbeit ergänzt wird. An dieser Stelle möchte ich mich bei den Expertinnen und Experten bedanken, die mit ihren Beiträgen im Grünbuch eine Grundlage liefern, auf der wir die Diskussion über diese komplexe Thematik aufbauen können.

Mit besten Grüßen

Edgar Mayer

Präsident des Bundesrates der Republik Österreich



## **Einleitung:**

### **Erweiterung der Demokratie oder Einschränkung**

---

*Bettina Fernsebner-Kokert, Andreas Kovar*

*Kovar & Partners GmbH*

Unsere politischen Systeme haben sich in den vergangenen 100 Jahren mehrfach verändert. Menschen, die in den Jahren nach 1900 im ehemaligen Österreich geboren wurden haben, wenn Sie bis in die 1990er-Jahre gelebt haben, vier bis fünf Systemwechsel erlebt. Das wesentliche Merkmal des Menschen ist, dass er abstrakt denkend Gesellschaftsmodelle entwickeln kann sowie in sehr großen Gruppen zusammenarbeiten und zusammenleben kann. Diese Fähigkeit setzen wir zunehmend ein und entwickeln laufend neue Formen und Institutionen. Dabei haben wir immer auch auf technische Veränderungen, wie die Industrielle Revolution, mit neuen sozialen und philosophischen Vorstellungen, gesellschaftlichen und politischen Realitäten reagiert. Gleichzeitig nehmen wir politisch und gesellschaftlich aber auch Einfluss auf die technischen Entwicklungen.

Die neuen Technologien, die mit der Digitalisierung einhergehen, bewirken tiefgreifende und - aufgrund der Dynamik der technischen Entwicklungen - zunehmend schnellere Veränderungen. Das birgt zuerst einmal enorme Chancen und Möglichkeiten, wird aber natürlich von Auswirkungen auf die Gesellschaft und Politik begleitet und muss daher von Gesellschaft und Politik gestaltet werden. Österreich muss bei der Gestaltung der Zukunft aktiv sein, also im Fahrersitz Platz nehmen und seine Wertvorstellungen und Interessen einbringen. Natürlich können wir die Zukunft nicht vorhersagen. Aber wir können diverse Szenarien erörtern und den Handlungsbedarf einschätzen, aufkommende Entwicklungen erkennen. Damit wir die Zukunft in einer Phase gestalten, in der Handlungsspielraum vorhanden ist. Die Politik muss sich einbringen und ihren Beitrag leisten, weil viele Aufgaben nur auf politischer Ebene erfüllt werden können und weil von der Politik verlangt wird, Verantwortung zu übernehmen und für möglichst sichere Rahmenbedingungen zu sorgen.

Die Vielfalt der Aspekte, mit der die neuen Technologien alleine das demokratische Zusammenleben betreffen, ist enorm. Welche Chancen, etwa neue Partizipationsmöglichkeiten



eröffnen, aber auch welche Gefahren der technologische Wandel für unsere Demokratie mit sich bringt, soll im Grünbuch „Digitalisierung und Demokratie“ thematisiert werden. Die Beiträge, die an dieser Stelle zusammenfassend erläutert werden, beleuchten die Aspekte der Digitalisierung, die für politische Akteur\_innen zunehmend an Bedeutung gewinnen werden.

Zunächst zu den Gefahren: Der Wahlkampf um das Amt des französischen Staatspräsidenten endete zwei Tage vor der Stichwahl mit einem Knalleffekt. Zehntausende Dokumente, die in einer digitalen Attacke auf „En Marche“, die Wahlkampagne von Emmanuel Macron, bereits Wochen zuvor erbeutet worden waren, wurden ins Netz gestellt und – so der Verdacht – gemeinsam mit gefälschten Dokumenten veröffentlicht. Die Daten wurden zunächst anonym auf der Internetseite Pastebin veröffentlicht, wenig später verbreitete WikiLeaks die Nachricht von der Existenz dieser Dokumente über Twitter. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, an dem sich die Kandidaten laut französischem Wahlrecht nicht mehr öffentlich zur Wahl äußern durften. Nun, Emmanuel Macron hat die Cyber-Attacke nicht geschadet, er gewann am 7. Mai 2017 mit deutlichem Vorsprung vor seiner Gegnerin Marine Le Pen vom Front National.

Hackerangriffe, um die öffentliche Meinung und damit den Ausgang von Wahlen zu manipulieren, werden künftig zum politischen Alltag gehören und Kandidat\_innen wie Regierungen werden sich davor bestmöglich schützen müssen. Auch während der Präsidentschaftswahl in den USA im vergangenen Jahr hat es bereits Cyberangriffe gegeben, im Zuge derer die E-Mail-Affäre Hillary Clintons wieder lanciert wurde. Letztendlich gibt es nur Indizien, wer hinter den Hacks steckt, technische Beweise sind nahezu unmöglich. Offen bleibt auch die Frage, wie sehr die Leaks den Wahlausgang tatsächlich beeinflusst haben. Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass es in vielen Fällen wohl um eine schlichte Machtdemonstration geht. Also darum, Angst zu verbreiten.

Fest steht jedenfalls: Die Gefahr, die diese Destabilisierungs- und Manipulationsversuche durch das Hacken von Daten oder das Verbreiten von Falschmeldungen für liberale Demokratien bedeuten, stellt ein neuartiges Bedrohungsszenario dar. Zum Ziel kann jede Mandatarin, jeder Abgeordnete werden. Was, wenn das nächste Mal explizite EU-Befürworter diskreditiert werden sollen oder Russland-Kritiker? Wie kann sich die Demokratie gegen Erpressungsversuche gegen gewählte Abgeordnete verteidigen?

Politisch motiviertes Hacking wird es weiterhin geben und es ist davon auszugehen, dass die Angriffe auf demokratische Prozesse wohl noch zunehmen werden. Die Verantwortlichen des deutschen Bundestags haben ihre Lehren aus einem massiven Hackerangriff im Sommer 2015 gezogen, bei dem 16 Gigabyte an Daten aus dem Netzwerk gestohlen wurden und die Server tagelang lahmgelegt waren. Ein neuerlicher Datendiebstahl konnte im Februar 2017 vereitelt werden. So benutzt der Bundestag unter anderem Listen, die vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) erstellt wurden, über die ein Zugriff auf schadhafte Websites blockiert wird.

Neben Sicherheitssystemen mit hohen technischen Standards sind auch Schulungen der Parlamentarier\_innen und deren Mitarbeiter\_innen notwendig. Es herrscht der Glaube, dass Hacker stets besonders raffiniert vorgehen würden - doch in vielen Fällen bedienen sie sich einfacher Phishing-Mails, die die Schadsoftware auf den Rechnern installieren. Im Fall des Hackerangriffs auf den deutschen Bundestag kamen die E-Mails vermeintlich von der Nato.

Müssen wir also die Hoffnung, die wir in die Digitalisierung als Chance für die Demokratie und ihre Institutionen wieder aufgeben? Nein. Aber wir müssen den Gefahren, die der digitale Wandel mit sich bringt, entschieden entgegentreten. Gegen Versuche, die freie Meinungsbildung – einer der Grundpfeiler funktionierender Demokratien – gezielt zu manipulieren, müssen die politischen Entscheidungsträger\_innen Gegenstrategien entwickeln.

Längst nachhaltig verändert hat die Digitalisierung bereits die gewohnten Abläufe politischer Kommunikation und ihre klassischen Kanäle. Early Adopters unter den Politiker\_innen erkannten bereits früh die Möglichkeiten, die ihnen Facebook, Twitter oder Youtube für die direkte Interaktion mit den Menschen und deren Mobilisierung eröffnen – mit allen Vor-, aber auch den massiven Nachteilen wie enthemmten Hasspostings, Shitstorms und Stimmungsmache durch Social Bots, die häufig den digitalen Raum bestimmen. Wie eine Wahlkampagne zum damaligen Zeitpunkt völlig neu und innovativ gestaltet werden kann, hat Barack Obama 2007/2008 im US-Präsidentenwahlkampf vorgezeigt. Er konnte mit seinem Internetauftritt und über Soziale Medien nicht nur Wähler\_innen erfolgreich ansprechen, sondern auch Kleinspenden in der Höhe von 750 Millionen Dollar für seinen Wahlkampf lukrieren.

Politiker\_innen und Parteien können sich also zunehmend direkt, persönlich und ungefiltert an die potentiellen Wähler\_innen wenden, doch auch wenn sie noch nicht völlig auf konventio-

nelle Medien verzichten können, zeigen sich bereits massive Auswirkungen auf die klassischen Printmedien, aber auch auf Fernsehen und Hörfunk, deren Rolle als medialer Gatekeeper zunehmend schwindet. Die Aufgabe, die einer freien Presse als so genannter Vierter Gewalt in einer funktionierenden Demokratie zukommt, nämlich Fakten zu prüfen, einzuordnen und zu analysieren, wird zunehmend ausgehöhlt von einer schweren Legitimationskrise, die von Fake News, Verschwörungstheorien und dem Rückzug der Menschen in ihre digitalen Filterblasen mit ausgelöst und laufend verschärft wird. Das grundsätzliche Misstrauen findet seinen Niederschlag darin, dass wir uns längst an Kampfbegriffe wie „Mainstream Medien“ gewöhnt haben, die unverfänglicher als „Lügenpresse“ daherkommen, aber dennoch das gleiche suggerieren: die herkömmlichen Nachrichtenmedien verbreiten systematisch Unwahrheiten.

Mit der Entwicklung, dass es im Netz immer mehr darum geht, wem man Glauben schenkt und längst nicht um überprüfbare Fakten, schwindet auch der bisher gültige Konsens, dass sich der politische Diskurs an Fakten orientiert. Mit Ansätzen, öffentliche Diskurse im Internet zu kontrollieren, stößt der Rechtsstaat allerdings rasch an seine Grenzen. Umso mehr muss es im Interesse der politischen Entscheidungsträger\_innen liegen, einerseits Mittel zu Förderung von Medienkompetenz und der digitalen Bildung für alle Altersgruppen zur Verfügung zu stellen und andererseits die qualitätsvolle Medien- und Meinungsvielfalt zu stärken. Diese Medienförderung darf sich aber nicht mehr alleine auf traditionellen Medien beschränken, sondern sie muss ebenso Online-Medien umfassen. Der Fokus bei den Förderkriterien sollte dabei auf Medien liegen, die demokratiepolitisch relevant sind, ihrer Kontrollfunktion nachkommen und die Zugangschancen an Öffentlichkeit für benachteiligte gesellschaftliche Gruppen eröffnen. Kurz: Medienförderung sollte der Demokratieförderung dienen.

Die digitalen Möglichkeiten und Kanäle für die Kommunikation eröffnen auch neue Modelle zur politischen Teilhabe der Bürger\_innen und damit neue Wege der Entscheidungsfindung. Es stellt sich die Frage, wie die neuen Tools angesichts sinkender Wahlbeteiligungen zu einer Demokratisierung der Gesellschaft beitragen können. Im Verfassungsausschuss des Nationalrats wurde Anfang Mai 2017 ein Crowd-Sourcing-Modell beschlossen, das eine frühzeitige Beteiligung der Bürger\_innen am Gesetzgebungsprozess ermöglichen soll.

„Liquid Democracy“ als Verbindung zwischen direkter und repräsentativer Demokratie ist spätestens seit der Gründung der Piraten-Partei zu einem Begriff für Partizipationsmöglich-

keiten geworden. Es gibt auf kommunaler Ebene bereits zahlreiche Ansätze, die Menschen mittels digitaler Tools einzubinden: Bürgerhaushalte oder Beteiligungsmöglichkeiten bei Stadtplanungsprojekten. Bedeutend für den demokratiepolitischen Erfolg dieser Partizipationsmodelle ist die Verbindlichkeit der gemeinsam erarbeiteten Ergebnisse sowie die Beteiligungsmöglichkeit für alle. Dies erweist sich in der Praxis als komplex, da sich die unterschiedlichen Teilnehmergruppen häufig in einem Konflikt miteinander befinden und darüber hinaus strukturelle Ressourcen in der Verwaltung knapp sind. Studien zeigen zudem, dass Faktoren wie Alter, Bildungsgrad und Einkommen die Möglichkeiten zur Nutzung digitaler Technologien stark determinieren und eine Teilnahme Vorwissen über die politischen Prozesse voraussetzt.

Ein weiterer Bereich, der mit der fortschreitenden Digitalisierung an neuer Bedeutung gewinnen wird, ist das Thema eVoting. Nun haben in Österreich Ansätze einer digitalen Stimmabgabe, mit dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes nach den ÖH-Wahlen 2009 einen Rückschlag erfahren, dennoch hatte der VfGH nicht grundsätzlich die Zulässigkeit eines elektronischen Wahlverfahrens ausgeschlossen, sondern gesetzliche Vorkehrungen gefordert, die die Reinheit der Wahl schützen. Natürlich werfen die beschriebenen Cyberangriffe neue Fragen und Gefahrenpotentiale für das eVoting auf und die Stimmabgabe im Internet wird wohl noch längere Zeit nicht möglich sein. Dennoch, eine Gesellschaft, in der das alltägliche Leben mehr und mehr über Smartphones organisiert wird, in der Behördenwege elektronisch erledigt werden können, wird es wohl nur eine Frage der Zeit sein, bis es auch verfassungskonforme Anwendungen für das elektronische Wählen gibt.

In ihrem Alltag als Technologie-Nutzer\_innen haben die Menschen bereits heute hohe Ansprüche an die Verwaltung. Die Steuererklärung auf Finanz-Online oder Amtswege per Handy-signatur sind für viele Österreicher\_innen längst selbstverständlich. Um „Civic Technology“, also die Online-Services der Verwaltungsbehörden zeitgemäß gestalten zu können, ist neben der IT-Infrastruktur eine der wichtigsten Voraussetzungen, dass die elektronischen Systeme der unterschiedlichen Verwaltungsebenen Bund, Länder und Gemeinden untereinander kompatibel sind. In Österreich fehlt bisher die zentrale Zuständigkeit, in den vergangenen Jahrzehnten wurden daher zahlreiche Einzelentscheidungen getroffen – mit dem Ergebnis, dass es schwer, aber nicht unmöglich ist, den Bürger\_innen einheitliche Online-Services auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen anzubieten. Hier ist die Politik gefordert, die gesetzlichen

Rahmenbedingungen und die notwendige Infrastruktur zu schaffen sowie innovative Lösungen zu ermöglichen.

Vielleicht befinden wir uns ja aber auch bereits in einer digitalen Konsolidierungsphase nach dem anfänglichen Hype, in dem es noch geheißen hatte, dass Internet werde alles demokratischer machen. Gestiegen ist jedenfalls die Transparenz in vielen Bereichen der Politik und Verwaltung. Die Beziehung zwischen den Bürger\_innen und dem Staat hat sich gewandelt und wird es weiterhin tun. Digitale Technologien können dabei stets nur eine Erweiterung der Demokratie sein, wie es in einem Beitrag zu diesem Grünbuch heißt, aber kein Ersatz.



## Staat, Bürger und das Internet - Eine Geschichte mit Missverständnissen

---

*Daniel Roleff, MA*

*Referent für digitale Kommunikation der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin*

Wenn man sich die Entwicklung der Bürger-Staat Beziehung im Zeichen des digitalen Wandels der vergangenen 25 Jahre anschaut, ist sie ein klassisches Beispiel für den Verlauf des Gartner Hype-Zyklus. Gestartet mit hohen Erwartungen und Hoffnungen, hat sich die Hysterie um „alles muss digital“ verflacht und befindet sich jetzt - mit Blick auf Prozesse und Technologien - auf einem Konsolidierungspfad. An einigen Stellen auf diesem Entwicklungsweg sorgte vor allem ein Missverstehen von Ursache und Wirkung für den Abschwung von Enthusiasmus und Aufmerksamkeit, nicht technologische Kinderkrankheiten.

Um diese Einordnung zu verstehen, muss zuerst ein Blick zurück geworfen werden. Der Rückblick startet Mitte der 1980er-Jahre. In vielen westeuropäischen Staaten zeigen sich gesellschaftspolitische Tendenzen, die in ihrer Fortschreibung von vielen Autoren als „demokratisches Defizit“ oder Legitimationskrise beschrieben werden: sinkende Wahlbeteiligung, sinkende Mitgliederzahlen in Vereinen und Parteien, die entpolitisierte Generation Y. Das allgemeine Ansehen von Politikern und das Vertrauen in ihre Arbeit sank zunehmend und befindet sich nun seit Jahren auf einem Rekordtief.

Zur gleichen Zeit setzte das Internet zu seinem Siegeszug an. Im sogenannten New Economy Boom wurde erst eine wirtschaftliche, mit der Web 2.0 Technologie und der Sozialisierung von digitalen Netzwerken auch die gesellschaftliche Umwälzung losgetreten. Daher war es nur eine logische Konsequenz, dass auch politische Akteure und Institutionen begannen, sich breitflächig mit Digitalisierung von Prozessen und Kommunikation auseinander zu setzen. Bei vielen Autoren und politischen Beratern war allerdings in der Auseinandersetzung mit der digitalen Revolution eine Überhöhung der Erwartung erkennbar. Digitale Vernetzung würde die Einbindung der Bürger in Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse deutlich verbessern und damit die Demokratie stärken, so eine weit verbreitete Ansicht. Transparenz und Beteiligung würden durch das Mitmach-Netz verbessert, Politikverdrossenheit und sinkender Wahlbeteiligung damit entgegenwirkt. Die digitale Revolution sollte nach Wirtschaft, Wissenschaft und Technik

auch die Bürger-Staat-Beziehung transformieren. Die Idee der elektronischen Demokratie bahnte sich ihren Weg und produzierte einen diskursiven Hype.

### ***Digitale Transformation von Staat und Gesellschaft***

Einige Autoren haben immer wieder darauf hingewiesen, dass zwischen Demokratie und dem Internet eine gewisse genetische Übereinstimmung vorhanden ist. Und da ist, wenn man das Wesen und das Selbstverständnis des digitalen Raums betrachtet, viel Wahres dran. Einige demokratische Grundprinzipien fanden seit Anfang der Nullerjahre daher auch ihre Übersetzung in „0“ und „1“. In der Demokratieforschung werden gewöhnlich drei essenzielle Grundpfeiler für eine nachhaltige und stabile demokratische Staatsform unterschieden: Transparenz, Legitimation und Partizipation. Angewandt auf die digitale Demokratie sind die Herstellung von Offenheit bei Regierungshandeln (Transparenz) und die Beteiligung von Bürgern (Partizipation) in der Praxis die beiden relevantesten Handlungsfelder. E-Voting, das heißt die elektronische Umsetzung von freien und geheimen Wahlen (Legitimation), spielt dagegen mehr im netzpolitischen Diskurs, weniger aber in der Anwendung eine bedeutende Rolle. Die technischen Unsicherheiten und die Manipulationsanfälligkeit von Wahlcomputern wurden nicht zuletzt 2009 vom deutschen Bundesverfassungsgericht bemängelt, in Österreich kam der Verfassungsgerichtshof nach ersten gesammelten Erfahrungen beim E-Voting zu einem ähnlichen Ergebnis.

Mit Bezug auf Transparenz bietet die Digitalisierung von Informationen und Kommunikation eine große Palette an Möglichkeiten, die Staat-Bürger-Beziehungen offener und gläserner zu gestalten. Die Bemühungen um einen transparenten Regierungsstil kamen und kommen dabei sowohl aus dem Volk („bottom-up“) als auch von Verwaltung und Politik („top-down“). Digitale Transparenzportale zum Beispiel sind klassische bottom-up Initiativen und untersuchen häufig Abstimmungsverhalten, Spendenpraktiken oder Anwesenheitszeiten von Abgeordneten im Parlament. Das Selbstverständnis ist dabei „mehr Transparenz fördert mehr Demokratie“, initiiert werden sie meist von Nichtregierungsorganisationen oder einzelnen Bürgern. Die Quellen, aus denen sich viele Transparenzportale speisen, sind öffentlich zugängliche Daten, ihre Werkzeuge sind meist visuelle Applikationen, welche die Fülle von Informationen verdichten und über eine grafische Ausgabe einen niedrighwelligen Zugang zu komplexen Prozessstrukturen bieten.



Umgekehrt haben sich Verwaltung und Politik auch mit den Jahren immer weiter geöffnet und sich den technischen Entwicklungen mit etwas Verzug angepasst. Kommunikation mit dem Bürger umfasst mittlerweile mehr als Bescheide und Pressemitteilungen, die Offenlegung von Daten verstehen die meisten Behörden nicht mehr als Geheimnisverrat, und die Vorteile von moderner Verwaltung und digitalen Geschäftsprozessen sind für die politischen Entscheider nicht mehr nur aus ideellen, sondern viel mehr aus materiellen Gründen überzeugend. Mit Blick auf die zweite demokratische Säule - der Partizipation - haben sich im Bereich des E-Governments einige konsultative und kollaborative Formate zu einer Art Standard entwickelt. Dazu gehören insbesondere die Beteiligungshaushalte, bei denen Bürger über Teile der Haushaltsmittel mitentscheiden können. Weitere Beispiele sind interaktive Bauleitplanungen, Mängel-Melder oder themenbezogene Internetdiskurse, durch die sich Bürgerinnen und Bürger direkt in einen Willensbildungsprozess einbringen können.

### ***Katerstimmung nach dem Hype***

Allerdings machte sich bei vielen Akteuren in der Politik und Verwaltung mit der Zeit eine spürbare digitale Ernüchterung bemerkbar. Budgets für E-Partizipationsexperimente wurden und werden immer noch gekürzt, Beteiligungsformate eingestellt. Die Begründung lautet oft: Die Verfahren sind zu teuer und bringen qualitativ zu schlechte Ergebnisse. Allerdings sind diese Probleme nicht selten hausgemacht. Ein strukturelles Beispiel: Staatlichen Akteuren fehlt es in großen Teilen oft an eigener Expertise, um Projekte wie z.B. Beteiligungs- oder Konsultationsprozesse aufsetzen. Daher waren in der Vergangenheit oft Agenturen und externe Dienstleister die Gewinner solcher Formate. Als Ergebnis wurden Visionen nicht selten von Werkzeugdebatten überlagert. Kein Bauherr würde seine Bauplanung mit Diskussionen über den richtigen Hammer oder Schraubendreher beginnen. Bei digitalen Bürgerbeteiligungsprojekten allerdings stand und steht oftmals die Frage nach dem richtigen Chat-Tool oder Diskussionsforum vor der Frage, warum Bebauungspläne überhaupt digital diskutiert werden müssen und welchen Effekt man sich als Initiator davon erwartet. Für die Fortentwicklung digitaler demokratischer Prozesse und Aktivitäten muss daher die Bedeutung von staatlichen Innovations-Ressourcen mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Auch beim Thema digitale Kommunikation hat sich auf öffentlicher Seite seit ca. 2015 in zunehmendem Maße Skepsis und Unbehagen eingestellt. Die Überwindung von medialen

„Gatekeeper“, seien es staatliche oder private Stellen, und deren schrumpfenden Zugangs- und Verbreitungskontrolle über Inhalte oder Angebote wurde mit der Verbreitung von Web 2.0 Technologien von einer großen Community als Erfolg gefeiert. Mittlerweile werden im öffentlichen Diskurs immer öfters Stimmen laut, die diese unkontrollierten Artikulations- und Informationsfreiheit, die durch digitale Reichweite bedeutend sichtbarer ist als in der Vergangenheit, selbst als Gefährdung der gesellschaftlich-sozialen Ordnung und damit als Gefahr für die Demokratie sehen. Gerade für populistische und extreme Meinungen hat der Moderations- und Interpretationsverlust im öffentlich-digitalen Raum ein effektives Sprachrohr aufgetan.

Diese Entwicklung deckt sich auch mit gesammelten Erkenntnisse aus den vergangenen zehn Jahren über die Natur und die Nutzung des World Wide Webs, die das politische Miteinander im Digitalraum beeinflussen. Zum einen hat digitale Kommunikation eine große Affinität zum Boulevard. Das Internet ist schnell, viral, emotional und eignet sich für bunte und knappe Inhalte. Nur wie boulevardesk kann eine Haushaltsaufstellung oder ein Gesetzgebungsprozess sein? Opposition und Systemgegner können es sich leisten, alternative Fakten in 140 Zeichen zu schaffen. Mandatsträger und Verwaltung haben diese Freiheit nicht. Damit verbunden ist eine zweite Eigenschaft: Das Internet und die sozialen Medien haben sich bisher viel wirksamer in der Mobilisierung von Protest gegen etwas als in der gemeinsamen Konstruktion von etwas erwiesen. Beteiligungsquoten bei Bürgerhaushalten von 10 Prozent sind für Kenner fantastische Quoten, erwartet werden meist 1-3 Prozent. Digitale Protest- und Gegenbewegungen haben keine Quote, aber die gefühlte Sichtbarkeit von zahlreichen Mobilisierungs- und Hashtag-Kampagnen lässt die sachorientierte Beteiligung an haushalterischen Verteilungsfragen in einen sehr großen Schatten treten.

### ***Der Konsolidierungs-Plateau***

Die Erwartung, die digitale Transformation der Bürger-Staat-Beziehung könnte und würde in vielerlei Hinsicht die Demokratie stärken und demokratisches Selbstverständnis fördern, kann bisher nicht mit aussagekräftigen Belegen untermauert werden. Politik, Politiker und Verwaltung haben in der Außendarstellung einen Transparenzlevel erreicht, den es so vorher noch nicht gab. Dennoch suggerieren regelmäßige Umfragen, dass das Vertrauen in Legislative, Exekutive und vielleicht sogar Judikative in der Bevölkerung nicht in gleichem Maße gewachsen ist, vielleicht sogar gesunken. Anders formuliert: Der Einblick, wie ein demokratischer Staat

funktioniert, könnte viel mehr Bürger verschreckt als mobilisiert haben. Die Hoffnung vieler öffentlicher Stellen, durch Partizipations- und Konsultationsangebote bei politischen Willensbildungsprozessen die Bürger digital mit einzubinden und damit wieder politisch zu aktivieren, hat sich nicht messbar erfüllt.

Daher ist es Zeit sich von der Vorstellung zu lösen, „digital“ sei ein Allheilmittel gegen eine demokratische Legitimationskrise, wie von vielen Befürwortern suggeriert wird. Ebenso wenig ist der digitale Raum ein Ort, wo man irgendjemanden „abholen“ müsste, wenn noch nicht geklärt ist, wohin die Reise geht.

Was richtig ist: Im kleinsten gemeinsamen Nenner folgt die Bürger-Staat-Beziehung im 21. Jahrhundert einer logische Weiterentwicklung, gefördert durch neue technischen Möglichkeiten und einem damit einhergehenden demokratischen Selbstverständnis in westlichen Demokratien. Etablierte Standards in Sachen digitaler Transparenz, Kommunikation und elektronischer Partizipation wieder zu verringern, wäre mit bedeutenden sozialen und institutionellen Kosten verbunden. Denn Regieren und Verwalten bedeutet im allgemeinen Verständnis nicht mehr nur noch Gesetzgebung und Amtsstube, sondern eben auch Bürgerhaushalt und Formular-Download. Gleichfalls bedeutet demokratische Staatsbürgerschaft nicht mehr nur Wählen und Demonstrieren, sondern auch voten und posten. Allerdings, um Missverständnisse zu vermeiden, dürfen die Ansprüche und Erwartungen in digitale Hoffnungsträger nicht überhöht werden. In der Bürger-Staat-Beziehung ist das Internet, sind die sozialen Netzwerke nur Katalysatoren der Gesellschaft. Demokratie kann lediglich erweitert werden durch E-Demokratie, Regieren durch E-Government, Bürgerbeteiligung durch E-Partizipation. Erweitert, nicht ersetzt.



## Liquid Democracy: Konzepte und Herausforderungen in Theorie und Praxis

---

*Judith Schossböck*

*Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Donau-Universität Krems. Sie forscht u.a. zu den Themen Online-Partizipation und –Aktivismus, sowie den sozialen und politischen Implikationen neuer Medien und Sozialer Medien.*

*Moritz Ritter*

*Geschäftsführer und Vorstandsmitglied von Liquid Democracy e.V.*

*Der Verein mit Sitz in Berlin versteht sich als „Think & Do Tank“ und setzt sich mit seinen 20 Mitarbeiter\_innen seit 2009 für die Erforschung und praktische Umsetzung von Online-Beteiligung mittels seiner Open-Source-Software „Adhocracy“ ein.*

### **Liquid Democracy: Diskussion und Anwendung**

Mit der Verlagerung unserer Kommunikation in den vernetzten Bereich digitaler Medien haben sich Medien- und Politikwissenschaftler\*innen die Frage gestellt, ob bestimmte neue Tools zu einer (Re-)Demokratisierung der Gesellschaft beitragen könnten. In der theoretischen Auseinandersetzung ist meist zuerst Skepsis vorherrschend, und wie in den meisten Phasen technischer Umbrüche findet sich dabei ein typisches Muster. Der Etablierung eines Mediums geht oft eine Phase des Techno-Pessimismus voraus; und Skepsis ist vorherrschend. Gleichzeitig finden sich auch Überhöhungen des Potentials des Digitalen, bevor es schließlich in eine Phase der Etablierung übergeht, in der neue Technologien konkreter angewendet werden. Es ist aber nicht nur der Technik-Hype, der die Diskussion um neue Modelle der Entscheidungsfindung in der Politik angestoßen hat: auch Kritik an den bestehenden demokratischen Modellen, sei es an der Volksabstimmung, den Referenden oder der Wahlbeteiligung an sich, spielen eine Rolle. Es ließe sich außerdem argumentieren, dass mit der Veränderung unserer Medienkultur auch demokratische Innovationen notwendig werden, da die passive Konsumation fertiger Güter und die institutionelle Logik der repräsentativen Demokratie nur mehr bedingt mit der Logik der Vernetzung und der damit leichter möglich gewordenen aktiven Produktion von Inhalten durch viele zusammenpasst. Aber können pluralistische Prinzipien, wie aus der Programmierer-Community schon bekannt, sowie der Einsatz

kollaborativer Software der Post-Demokratie (wie der britische Politologe Colin Crouch diesen Zeitabschnitt nennt) entgegen wirken?

Der Begriff Liquid Democracy wird in den einzelnen Projekten nicht immer einheitlich verwendet. So wird darunter eine grundlegende Philosophie der Demokratie, als Mittelweg zwischen direkter und repräsentativer Demokratie, verstanden, aber auch, konkreter, der Einsatz von *delegated voting* zur Entscheidungsfindung in einem meist klar abgegrenzten Bereich. In der Praxis werden alternative Modelle zur Entscheidungsfindung in Politik und Unternehmen bereits seit längerem erprobt. Argumentiert wird auch, dass die Art der momentanen Entscheidungsfindung in der Politik unzureichend wäre; kürzlich beispielsweise wieder im Kontext des Brexit-Referendums, bei dem spekuliert wurde, ob die Briten denn zu einem anderen Ergebnis gekommen wären, wenn der Entscheidungsprozess mehrere Phasen durchlaufen wäre. Online-Beteiligung mit Prinzipien von Liquid Democracy kann in Unternehmen und Politik eingesetzt werden. Je nach Kontext stellen sich einige Herausforderungen für Online-Beteiligung, die sich mit zunehmender Erprobung verschiedener Werkzeuge in den letzten Jahren als besonders relevant herauskristallisiert haben. Der folgende Abschnitt bietet einen kurzen Überblick über einige der wichtigsten Praxispunkte ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

### ***Kritik und Herausforderungen***

#### a. Delegated Voting hat bisher keine breite Anwendung gefunden

Eines der zentralen Konzepte von Liquid Democracy, das situative Delegieren von Stimmen an andere stimmberechtigte Personen, hat in der Praxis wenige Nutzer\*innen. Eingehende nachhaltige wissenschaftliche Analysen dazu existieren bisher nicht. Eine naheliegende Erklärung dafür ist jedoch, dass die Möglichkeit, die eigene Stimme zu delegieren, Vertrauen in die Kompetenz und Sorgfalt des\*der die Stimme empfangenden Nutzers\*Nutzerin bedingt. Die meisten Plattformen arbeiten jedoch aus Gründen der Datensparsamkeit mit möglichst wenig Nutzerdaten, so dass NutzerInnen oft nur per Pseudonym oder gar komplett anonym agieren. Auch wenn die praktische Nutzung des *delegated voting* also bisher sehr spärlich ausfällt, muss das jedoch nicht heißen, dass es für die Zukunft so bleiben wird. Je nach Kontext von Online-Plattformen ist es denkbar, dass Nutzer\*innen über Profile und freiwillige Angaben ihre Kompetenzen besser darstellen können. Außerdem ist es möglich, dass sich mit der

Etablierung von zentralen kommunalen, regionalen oder nationalen Plattformen Stimmdelegationen durchsetzen, wenn die Angebote eine kritische Masse von experimentierfreudigen Nutzer\*innen erreichen.

b. Online-Beteiligung: Von der Pioniersphase in die Umsetzungsphase

Das Thema Digitalisierung ist seit den Anfängen der 2000er-Jahre durch Stichworte wie „New Economy“, „Dot-Com-Blase“, „Vorratsdatenspeicherung“, aber auch der Aufstieg der Piratenpartei in Europa und der Debatten um Zensur und Reglementierung von Internet-Angeboten zentral im politischen Diskurs Europas verankert. Mittlerweile hat sich die Diskussion um die Möglichkeiten und Grenzen der Digitalisierung etwas verlagert: jetzt geht es mehr um den Alltagsdiskurs von Menschen, Institutionen und Unternehmen. Konkret heißt das, dass sich viele Institutionen bei dem Thema Digitalisierung auf ihre Präsenz in Sozialen Netzwerken beschränken, während Transformation und Öffnung der eigenen Prozesse eher zum Nischenthema geworden sind. Das hat auch den Druck auf politische Institutionen und öffentliche Einrichtungen gesenkt, sich des Themas in übergreifender und intensiver Form anzunehmen. Projekte wie die Enquetebeteiligung ([www.enquetebeteiligung.de](http://www.enquetebeteiligung.de)) aus dem Jahr 2011, bei dem durch Online-Beteiligung eine Kommission des deutschen Bundestags partizipativer gestaltet wurde, oder ein nationaler Dialog der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands zum Positionspapier zur Digitalisierung, stehen immer noch relativ alleine da. Dennoch gibt es viel Aktivität auf kommunaler und regionaler Ebene. So arbeitet beispielsweise das Land Nordrhein-Westfalen seit einiger Zeit am Aufbau einer zentralen Strategie für Online-Beteiligung. Das Land Berlin baut mit [mein.berlin.de](http://mein.berlin.de) seit 2015 eine zentrale Beteiligungsplattform für Bürger\*innen auf. In Spanien ist die Partei „Podemos“ seit mehreren Jahren eine Partei, die sich intern durch E-Voting und den Einsatz verschiedenster Online-Tools organisiert. Das Thema Online-Beteiligung ist also aktuell und lebendig, die Pioniersphase und große Euphorie ist jedoch einer neuen pragmatischeren Umsetzungsphase gewichen, die insbesondere auf kommunaler und regionaler Ebene stattfindet.

c. Verbindlichkeit

Eine der Grundvoraussetzung für das Funktionieren einer Demokratie und auch von Organisationen ist die Verbindlichkeit der gemeinsam erarbeiteten Ergebnisse und Entscheidungen. Verbindlichkeit ist in der Praxis herausfordernd, weil die Interessen der Stakeholder-Gruppen

der Bürger\*nnen, Verwaltung und Politik in Beteiligungsprozessen sich hier oft in einem unlösbaren Konflikt befinden. Bürger\*nnen verlangen möglichst viel verbindliche Einflussnahme und Ergebnisoffenheit von Institutionen. Damit haben Verwaltungen zwar grundsätzlich oft kein Problem, aber die zusätzliche Komplexität, die durch das Feedback von Bürger\*nnen entsteht, und die Unsicherheit, die durch die Forderung nach Ergebnisoffenheit ausgelöst wird, stellt Verwaltungen vor personelle und strukturelle Herausforderungen. Politiker\*nnen teilen diese praktischen Probleme nicht, empfinden dafür aber oft die Abgabe von Entscheidungsmacht und den damit einhergehenden Kontrollverlust als problematisch. In der Praxis ist hier immer die Findung eines Kompromisses vonnöten. Dabei treffen Theorie der Liquid Democracy und Praxis aufeinander. Bürger\*nnen sollte dabei transparent erläutert werden, welche Art von Verbindlichkeit angestrebt wird, und wie der Prozess der Entscheidungsfindung aussehen wird. Außerdem muss sichergestellt werden, dass die Verwaltung und die Politik ausreichend Kapazität haben, den Input der Bürger\*nnen zu moderieren und zu verarbeiten.

#### d. Nachhaltigkeit

Da es sich bei der Veränderung von Entscheidungsprozessen hin zu mehr Mitbestimmung um eine tiefgreifende Transformation handelt, wird oft infrage gestellt, ob digitale Werkzeuge die dafür notwendige Nachhaltigkeit besitzen. Tatsächlich besteht eine große Herausforderungen darin, zentrale Angebote zu schaffen und sie für Nutzer\*innen kontinuierlich weiterzuentwickeln anstatt schnelllebige Insellösungen zu schaffen. Mit dem zunehmenden Interesse an Online-Beteiligung und Liquid Democracy von Seiten der Kommunen und regionalen Akteur\*innen hat sich ein großes Angebot an kommerziellen Werkzeugen entwickelt, die im Auftrag Plattformen für Beteiligungsprozesse entwickeln. Ein entscheidender Nachteil ist dabei oft, dass diese Plattformen keinen offenen Quellcode besitzen und teilweise sogar die von Bürger\*nnen eingestellten Inhalte der Plattformen nur gegen Lizenzgebühr für zum Beispiel eine wissenschaftliche Evaluation genutzt werden können. Diese Art von Abschottung erschwert die anbieterunabhängige Weiterentwicklung der Lösungen und verhindert die unabhängige Überprüfung des Programmiercodes – besonders wichtig bei Entscheidungsprozessen mit hoher Verbindlichkeit. Hinzu kommt, dass viele Anbieter nur einige Teile des breiten Spektrums von Bürgerbeteiligung abdecken, so dass Organisationen und Institutionen gezwungen sind, mehrere Tools einzusetzen. All diese Aspekte sind teilweise dem noch



vergleichsweise jungen Alter des Marktes geschuldet. Prinzipien, wie das der Gemeinfreiheit der Inhalte und des Programmiercodes, sind jedoch wichtige Grundpfeiler, die gerade öffentliche Einrichtungen unbedingt berücksichtigen sollten.

#### e. Digitale Spaltung

Um wirklich alle Menschen online zu erreichen, fehlt es selbst in wirtschaftlich starken Ländern oft noch an technischer Infrastruktur. Unabhängig von der grundsätzlichen Anbindung an das Internet ist eine effektive Nutzung auf einen schnellen Breitbandanschluss angewiesen (2014 war dies in Deutschland für etwa 60 Prozent der Bevölkerung gegeben, für Österreich für 61 Prozent)<sup>1</sup>. Das Problem der möglichst breiten Massenbeteiligung ist jedoch eines, das sich auch in der Offline-Partizipation stellt: auch hier muss man zugangsbeschränkende Faktoren wie Preise im öffentlichen Nahverkehr, hohe Benzinkosten, Mobilitätseinschränkungen bei Interessierten und inkompatible Arbeitszeiten berücksichtigen. Entscheidender aber sind Unterschiede in den demografischen Faktoren der Mediennutzung und –kompetenz: So sind der Zugang zum Internet und die Fähigkeit souverän mit seinen Möglichkeiten umzugehen sehr ungleich verteilt. Beispielsweise zeigen sich je nach Haushaltseinkommen und Bildungsabschluss enorme Unterschiede. Laut (N)ONLINER Atlas 2014 schwankt beispielsweise die Internetnutzung von ca. 50 Prozent für Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen oder Menschen mit Hauptschulabschluss zu bis zu mehr als 90 Prozent bei Haushalten mit hohem Einkommen und Akademiker\*innen. Die Studie zeigt: Alter, Bildungsgrad und Einkommen beeinflussen sehr stark ob und wie gut man die Möglichkeiten der digitalen Technologien nutzt. Für Beteiligungsangebote kommt erschwerend hinzu, dass eine erfolgreiche Teilnahme oft ein Verständnis von politischen Prozessen und Vorwissen voraussetzt.

#### **Neueste Entwicklungen und Beispiele**

Liquid Democracy und Online-Beteiligung finden mittlerweile auf vielen Ebenen praktischen Einsatz und sind vielerorts in einer pragmatischen Umsetzungsphase. Einen Gesamtüberblick über europäische oder gar weltweite Projekte der digitalen Mitbestimmung zu behalten, wäre

---

<sup>1</sup> Daten laut Erhebung (N)ONLINER Atlas 2014 (DE) und Evaluierungsbericht Breitband in Österreich der Stabstelle IKT-Infrastruktur des Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 3. Quartal 2014 (AT).

deshalb ein eigenes Projekt in sich. Viele Verfahren werden kombiniert und sind, eher selten, sogar gesetzlich formalisiert. Die folgenden Beispiele beschreiben einige in der Praxis erfolgreich umgesetzte Modelle der Online-Beteiligung:

- **Mängelmelder/Anliegenmanagement:** NutzerInnen können Anliegen an eine (öffentliche) Einrichtung melden. Die Anliegen werden meist kategorisiert und auf einer Karte verortet.
- **Konsultationen:** NutzerInnen können Vorschläge zu einer Fragestellung einreichen. Je nach Kontext können diese von NutzerInnen kommentiert und/oder bewertet werden. Auch offene Konsultationen, bei der NutzerInnen Ideen und Anträge unabhängig von einer vorgegebenen Fragestellung einreichen, sind möglich.
- **Bürger\*nnen-Haushalte:** NutzerInnen können Vorschläge und ein geschätztes Budget für die Realisierung ihrer Ideen in den Prozess einer Budgetplanung einbringen.
- **Umfragen:** Hierbei werden NutzerInnen zu Ihrer Meinung im Format Fragebogen befragt.
- **Agenda-Setting:** NutzerInnen bestimmen die Tagesordnung bzw. Themensetzung von Treffen oder Aktivitäten einer Organisation mit; entweder für vorgegebene Themen oder mittels eines offenen Verfahrens.
- **Ideenwettbewerbe/open innovation:** Hierbei werden NutzerInnen aufgerufen, Lösungen für Probleme vorzuschlagen. Meistens werden Ideen, die auf einer Online-Plattform gewonnen haben, durch eine Abstimmung gekürt.
- **E-Voting:** Beim E-Voting handelt es sich um einen Spezialfall der Online-Beteiligung, der konkret darauf abzielt, verbindliche Wahlen mittels Online-Abstimmung zu organisieren, die möglichst den demokratischen Wahlgrundsätzen Rechnung tragen. NutzerInnen können normalerweise erst nach eindeutiger Identifizierung abstimmen.
- **Kollaborative Textarbeit:** Das gemeinsame Erstellen von Dokumenten ermöglicht es, Beschlussvorlagen und wichtige Entscheidungsdokumente gemeinsam und transparent zu erstellen oder zu bearbeiten (von der Kommentierung einzelner Absätze eines Dokuments bis zum gemeinsamen Schreiben eines Dokuments).
- **Bebauungsplan-Verfahren/Stadtenwicklungsplanung:** Stadtenwicklungsplanung und Bauleitplanung hat auf kommunaler Ebene oft meist schon partizipative Elemente, die per

Gesetz formalisiert sind. Einige Plattformen bilden diese im Internet ab und erlauben NutzerInnen das Einreichen von Bedenken und Ideen per Internet.

- **Petitionen:** Ebenfalls als Spezialfall erlauben viele Portale NutzerInnen das Einreichen von Petitionen, die, je nach Verbindlichkeit, nach dem Erreichen eines Stimmen-Quorums beratende Funktion haben oder gar als Basis eines Beschlusses dienen können.

a. Online-Beteiligung auf kommunaler und regionaler Ebene

Auf kommunaler Ebene finden sich viele Beispiele von Experimenten und Plattformen, die Liquid Democracy-Elemente oder Online-Beteiligung einsetzen. Kommunen setzen derzeit vor allem für die Bauleitplanung und Bürgerhaushalte Online-Verfahren ein. Eine Studie der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf (<http://www.monitor-online-partizipation.de>) widmet sich diesem Thema. Eines der wenigen Beispiele für eine Umsetzung der Prinzipien des *delegated voting* war bis Ende 2016 das Projekt „Liquid Friesland“ (<http://www.liquidfriesland.de>). 2012 mit nationalem Medienecho gestartet, wurde damit ein aufwendiger Konsultationsprozess umgesetzt, der es BürgerInnen des Landkreises auf Basis der Open Source-Software „Liquid Feedback“ erlaubte, Vorschläge in den Kreistag einzubringen. Seit 2017 wird eine von einer Agentur programmierte Eigenlösung und ein deutlich abgespecktes Verfahren verwendet, welches sich darauf beschränkt, von BürgerInnen eingereichte Vorschläge öffentlich einzusehen. Ein Beispiel für eine zentrale Plattform für Bürgerbeteiligung, das aktuell im Aufbau befindet, ist das Portal, <https://mein.berlin.de/>, welches es NutzerInnen erlaubt, sich in einer Vielzahl von Verfahren einzubringen, vom Bebauungsplanverfahren bis hin zum Bürgerhaushalt. meinBerlin wird mittels der Open-Source-Software „Adhocracy“ von Liquid Democracy e.V. entwickelt und betrieben. Ein weiteres Beispiel aus dem deutschen Raum ist der Bürgerhaushalt der Stadt Köln (<https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2016/>), der von der Agentur Zebralog auf Basis der Software „Dialogzentrale“ entwickelt wurde. Ein Angebot, das besonders für Petitionen/Konsultationen auf kommunaler Ebene entwickelt wurde und in Frankreich und den BENELUX-Staaten Verbreitung findet, ist die Plattform <https://www.civocracy.org/>.

#### b. Online-Beteiligung auf nationaler Ebene

Auch auf nationaler Ebene finden sich im deutschsprachigen Raum und international spannende Entwicklungen. Ein bekanntes Beispiel ist die Anliegenmanagement-Plattform „FixMyStreet“ (<http://fixmystreet.org>), die, in Großbritannien gestartet, mittlerweile in verschiedenen lateinamerikanischen und europäischen Ländern erfolgreich Einsatz findet. Eine sehr groß angelegte Studie zu Online-Beteiligung in Lateinamerika, die derzeit am Wissenschaftszentrum in Berlin läuft (<https://latinno.wzb.eu/en/>), zeigt, dass Anliegenmanagement aber auch andere Verfahren in Lateinamerika viel Verbreitung finden. In Spanien hat die bereits genannte aufstrebende linke Partei „Podemos“ E-Voting für interne Wahlen in großem Stil eingesetzt und die Software als kommerziellen Service unter dem Namen „Agora Voting“ (<https://agoravoting.com>) ausgegründet. In Deutschland hat die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) 2015 mittels „Adhocracy“ ihr Dialogpapier zur Digitalstrategie (<https://www.spd.de/standpunkte/unsere-zukunft-in-der-digitalen-gesellschaft/>) unter Mitwirkung des Parteivorstands online diskutiert.

#### c. Online-Beteiligung in Organisationen und Unternehmen

Unternehmen und größere Organisationen setzen zunehmend Online-Tools für Ideenwettbewerbe und Innovationsprozesse ein. Darauf hat sich das Beratungsunternehmen IDEO spezialisiert und mit seiner Software „OEngine“ (<http://oiengine.com/>), internationale Kunden wie Shell und die Knight Foundation gewonnen. In Deutschland führt die Stiftung Mercator mittels „Adhocracy“ seit 2015 den europäischen Ideenwettbewerb „Advocate Europe“ (<https://advocate-europe.eu/en>) durch.

### **Fazit**

Die genannten Beispiele zeigen, dass politischer Online-Diskurs heute nicht nur im Kommentarbereich von Online-Zeitungen oder in der Echo-Kammer der Sozialen Medien stattfinden muss, sondern auch in verbindlicheren Modellen auf verschiedenen Ebenen zur Anwendung kommt. Es gilt, diese Möglichkeiten weiter sichtbar zu machen sowie den Zugangsbeschränkungen und Unterschieden im Hinblick auf digitale Nutzungskompetenzen weiter entgegen zu wirken. Zukünftige Forschungsprojekte sollten sich außerdem der Frage annehmen, inwieweit die Erweiterung der technischen Möglichkeiten dabei helfen kann, die

oben genannten Herausforderungen zu überwinden. Beispielsweise wird die flächendeckende Verbreitung von besseren mobilen Kommunikationsstandards mit Sicherheit wieder zu Umbrüchen führen. Zumal perfekte Lösungen aufgrund der Schnelllebigkeit technischer Lösungen ohnehin nicht existieren, sollte man auch im politischen Bereich weiter mit ihnen experimentieren.



## **Social computing Technologien für die Demokratie – Schlussfolgerungen aus dem online-Beteiligungsverfahren „Digitaler Wandel und Demokratie“ des österreichischen Bundesrates**

---

*Andreas Kovar*

*Geschäftsführender Gesellschafter, Kovar & Partners GmbH*

*o. Univ.-Prof. Dipl.-Math. Dr. Peter Reichl*

*Professur für Informatik (Kooperative Systeme) an der Fakultät für Informatik, Universität Wien*

### **Einleitung**

Partizipative Modelle liefern in der Politik einen doppelten Nutzen. Sie können helfen, die Qualität von Entscheidungen und gleichzeitig deren Akzeptanz zu verbessern. Ob diese Ziele erreicht werden, hängt davon ab, wie Beteiligungsverfahren ablaufen, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Weise Bürger\_innen und Expert\_innen einbezogen werden. Von grundsätzlicher Bedeutung ist aber natürlich die Intention, ob ein Beteiligungsverfahren ernst gemeint ist, oder lediglich der Durchsetzung von Interessen oder - genauso schlimm - bloß der Eigen-PR von Entscheidungsträger\_innen dienen soll. Gute Beteiligungsverfahren können Politiker\_innen sehr authentische Informationen liefern. Neben wissenschaftlichen Studien, können sie eine weitere Informationsquelle sein, bei der Entscheidungsträger\_innen nicht auf die selektiven und verkürzten Nachrichten angewiesen sind, die Interessenvertretungen, Pressure Groups und Medien zur Verfügung stellen. Zudem kann die Konsultation von Bürger\_innen und Fachleuten zeitnah sehr aktuelles, vielfältiges und praxisbezogenes Wissen liefern, das über andere Recherchen oder Umfragen nicht zugänglich ist.

Obwohl der Aufstieg des World Wide Web und die Entwicklung des Internets zu einer globalen Informationsinfrastruktur erst vor wenigen Jahren begonnen hat, führte uns das innerhalb kurzer Zeit zu der heute weiter rasant zunehmenden Digitalisierung, zu einer neuen Wirtschaft der immateriellen Produkte und Services. Mit der Einführung des Internet of Things entsteht eine vollkommen neue Art der Industrie mit neuen Wertschöpfungsketten und neuen Formen der Logistik. Es besteht ein breiter Konsens, dass die Digitale Revolution fundamentale

Auswirkungen auf die zukünftige Gesellschaft, speziell auf die Formen der Zusammenarbeit, haben wird<sup>2</sup>. In diesen Entwicklungen stehen wir derzeit bereits mittendrin oder sie nehmen in manchen Branchen gerade ihren Anfang. Bereits hinter uns liegen ganz wesentlich Umbrüche in allen Informationsbranchen. Die Bearbeitung, die Verbreitung und der Handel von Musik, Bildern, Videos, Nachrichten und Buchungsdaten, also reiner Information, waren jene Bereiche, die als erste die Digitalisierung erlebten. Die Musikindustrie, Medienunternehmen, Verlagshäuser, Fotoindustrie und Finanzdienstleister mussten als erste lernen, die Digitalisierung zu nutzen oder unterzugehen. Interessant ist, dass die Digitalisierung die Art, wie wir politische Debatten austragen, zwar verändert hat, überzeugende Lösungen sich aber noch immer nicht durchgesetzt haben. Noch immer besteht ein Bedarf an technischen Tools, Erfahrung und Bereitschaft für online-Ideenfindungsprozesse, Konsultationen und ePartizipation<sup>3</sup>. Wissenschaftler vom MIT beschreiben diesen Bedarf an „social computing technologies“ und Ansätze, um online, kollaborativ, mit einer großen Anzahl an Teilnehmer\_innen, konstruktive Diskussionen durchzuführen. Bei diesen lernen die Beteiligten voneinander, sie entwickeln also Ideen deliberativ. Eingangs beschreiben die MIT-Forscher den Bedarf, in Gruppen Lösungen zu entwickeln, zu vergleichen und Entscheidungen zu treffen. Mit ePartizipation verfügen Entscheidungsträger\_innen über eine viel größere und vielfältigere Anzahl an Ideenbringern. Wobei auch Teilnehmer\_innen, die nur eine einzige Idee einbringen, wesentlich zum Erfolg beitragen können. In die Entscheidungen kann eine viel größere Gruppe an Wissensträgern eingebunden werden, als in herkömmliche Entscheidungsprozesse – die Weisheit der Vielen. Synergien können genutzt werden und viele Augen, die Einblick haben, können Fehler entdecken, die von einer kleineren Gruppe leicht übersehen werden.

Diskussionen auf den bisher üblichen Plattformen und erst recht in den Sozialen Medien weisen aber erhebliche Limits und Defizite auf. Zu sehr am Schlagabtausch interessiert, zu unübersichtlich, zu wenig konstruktiv, lautet die Kritik an bisherigen online-Diskussionsformaten. Daher wird zurzeit von verschiedenen Seiten an neuen online-Lösungen gearbeitet. Die digitale Revolution hat einen fundamentalen Einfluss auf die Gesellschaft und

---

<sup>2</sup> *Jeremy Rifkin: The End of Work, Putnam Publishing Group, 1995*

<sup>3</sup> *Mark Klein: Towards Crowd-Scale Deliberation. Veröffentlicht: 15.6.2017, Zugänglich bei SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2987624> (abgerufen am 11.7.2017)*



daher einen maßgeblichen Stellenwert in der politischen Diskussion. Auch wenn die Angebote noch nicht entwickelt worden sind oder noch nicht verbreitet sind, wird die Digitalisierung in kurzer Zeit neue Werkzeuge, Mechanismen und Plattformen für eben diese Diskussionen liefern.

***Die Fallbeschreibung: Die online-Konsultation „Digitaler Wandel und Politik“ für den Bundesrat***

Im Auftrag des Präsidenten des österreichischen Bundesrates wurde im Sommer 2015 das Grünbuch „Digitaler Wandel und Politik“<sup>4</sup> erarbeitet, in einer parlamentarischen Enquete diskutiert<sup>5</sup> und im Zukunftsausschuss, unter dem Vorsitz von Bundesrat Stefan Schennach, als Grundlage für eine einstimmig beschlossene, an die Bundesregierung gerichtete, Entschließung<sup>6</sup> verwendet. Dabei wurde auf einer umfassenden, öffentlichen online-Konsultation aufgebaut. Die zentrale Aufgabe war es, die Herausforderungen für die Gesetzgebung zu identifizieren, die der digitale Wandel mit sich bringt. In der online-Konsultation wurden von den Teilnehmer\_innen insbesondere die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitswelt, Lebensqualität, Gesellschaft, Politik und auf die Zukunft der Demokratie thematisiert. Insgesamt zeigte sich, dass die überwiegende Mehrheit der politischen Bereiche und parlamentarischen Ausschüsse durch die Digitalisierung vor neuen Herausforderungen gestellt wird, Lösungen für neue Rahmenbedingungen und Regulierungen für die sich wandelnden Märkte und kommende Innovationen bereit zu stellen. Alleine die im Grünbuch genannten Bereiche betreffen die Zuständigkeit von 60% der Ausschüsse in beiden Kammern des Parlaments. Obwohl die Teilnehmer\_innen der online-Konsultation sich überwiegend mit der Situation in Österreich befasst haben, hat dieser politische Handlungsbedarf europaweite Gültigkeit.

---

<sup>4</sup> Parlamentskorrespondenz Nr. 847 vom 22.07.2015: Kick-off der Bundesratsinitiative "Digitaler Wandel und Politik" [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2015/PK0847/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2015/PK0847/index.shtml) (abgerufen am 11.7.2017)

<sup>5</sup> Parlamentskorrespondenz Nr. 1276 vom 18.11.2015: BR-Enquete zum Digitalen Wandel: ExpertInnen sehen Politik gefordert [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2015/PK0847/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2015/PK0847/index.shtml) (abgerufen am 11.7.2017)

<sup>6</sup> Digitaler Wandel und Politik (9522/BR d.B.) [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/I-BR/I-BR\\_09522/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/I-BR/I-BR_09522/index.shtml) (abgerufen am 11.7.2017)

Welche Möglichkeiten und Grenzen haben sich aber in der Online-Konsultation selbst gezeigt? Die Fallbeschreibung liefert die authentische Beschreibung eines Schritts zu einer digitalen Unterstützung der parlamentarischen Arbeit in Österreich, die den einzelnen Mandatar\_innen und den Ausschüssen tatsächlich disruptive neue Möglichkeiten für die Informationsbeschaffung und die Einbindung von Bürger\_Innen und Expert\_innen in die politische Arbeit an die Hand gibt. Diese Option, die im Rahmen der geltenden Geschäftsordnungen des Bundesrates und des Nationalrats realisiert werden kann, muss diskutiert und weiter erprobt werden. Auch dazu sollten der Schwerpunkt „Digitaler Wandel und Politik“ und der aktuelle Schwerpunkt „Digitalisierung und Demokratie“ dienen.

Im Juli 2015 griff der österreichische Bundesrat die Dringlichkeit und Komplexität der Frage nach dem Handlungsbedarf des Gesetzgebers betreffend die Digitalisierung auf und startete einen parlamentarischen Prozess, bei dem der Stand des Wissens in einer online-Crowd-Sourcing-Befragung zusammengetragen und in einem Grünbuch zusammengefasst wurde. Innerhalb von acht Wochen wurden 200 Stellungnahmen, 100 Kommentare und mehr als 1000 Bewertungen abgegeben. Insgesamt haben sich rund 350 Personen und Institutionen an der online-Konsultation und an drei Workshops an der Erarbeitung des Grünbuchs beteiligt, das in einer zweiten online-Konsultation öffentlich zur Diskussion gestellt wurde. Das Dokument<sup>7</sup> bietet einen umfassenden Überblick über die erforderlichen gesetzlichen Änderungen und politischen Entscheidungen, die Österreich benötigt, um in der Lage zu sein, die Chancen der digitalen Revolution zu nutzen.

Ein wesentliches Merkmal dieser Beteiligung war, dass der Crowd-Sourcing-Prozess von der zweiten Kammer des nationalen Parlaments ausgegangen ist, formal mit dem parlamentarischen Verfahren direkt verbunden war und zu einem konkreten Beschluss des Bundesrates geführt hat. Die österreichische Regierung wurde beauftragt die gesammelten, entwickelten und diskutierten Ideen aus dem Beteiligungsprozess in die kommende österreichische digitale Agenda einzubeziehen. Die Vorstellung, Crowd-Sourcing in der

---

<sup>7</sup> *Andreas Kovar, Hannes Leo und Bettina Fernsebner-Kokert: Grünbuch Digitaler Wandel und Politik, Im Auftrag des Präsidenten des Bundesrates Gottfried Kneifel, 11.11.2015*

[https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Gruenbuch\\_Digitaler\\_Wandel\\_und\\_Politik\\_20151111.pdf](https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Gruenbuch_Digitaler_Wandel_und_Politik_20151111.pdf) (abgerufen am 11.7.2017)

Frühphase der Gesetzgebung einzusetzen ist, steht in Übereinstimmung mit den Ergebnissen einer parlamentarischen Enquete-Kommission aus dem Jahr 2015, bei der der Fokus allgemein auf Maßnahmen zur Stärkung der Demokratie und des Parlamentarismus gerichtet wurde<sup>8</sup>.

Besonders in Zeiten von schwindender Wählerbeteiligung und steigender Desillusionierung in Bezug auf Politik, sind immer mehr Menschen daran interessiert, an politischen Debatten abseits von Wahlen und traditionellen Parteien, teilzunehmen und diese aktiv mitzugestalten. Viele Bürger\_innen wollen heute zur politischen Debatte beitragen und sind an transparenten und offenen Prozessen der politischen Entscheidungsfindung interessiert. Nachdem unser demokratisches System bereits repräsentative Elemente mit direktdemokratischen und mit öffentlicher Deliberation verbindet, könnte der digitale Wandel alle drei Elemente stärken. Er kann Repräsentant\_innen einen breiteren und schnelleren Zugang zu relevanten Informationen liefern, neue Modelle der nicht auf kommunale Ebene beschränkten ePartizipation für die Landes- und Bundesebene und deliberative Foren für Bürger\_innen schaffen. Insgesamt kann dieser Weg zu einer viel stärker partizipativ und dialogorientierten Form der Demokratie führen. Diese Gelegenheit, erstmals größere Teile der Gesellschaft direkt in eine demokratische Deliberation und in die Prozesse der politischen Meinungsbildung einzubinden, stellt eine große und einzigartige Möglichkeit für das demokratische System dar. Dieses Vorhaben diene als richtungsgebende Motivation für die Unterstützer\_innen der Initiative „Digitaler Wandel und Politik“, allen voran für den Präsidenten des Bundesrates.

### ***Demokratiepolitische Erkenntnisse***

Bei der laufenden Adaptierung der rechtlichen Rahmenbedingungen werden die Gesetzgeber zunehmend vor einem Problem stehen: die Dynamik und die hohe Geschwindigkeit der technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen machen es für viele Menschen, Organisationen und auch politische Institutionen schwierig, Schritt zu halten.

Will die Gesetzgebung ihre Reformen schnell und evidenzbasierend umsetzen, werden Anpassungen, eventuell innerhalb weniger Monate, auf jeden Fall innerhalb weniger Jahre

---

<sup>8</sup> Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich (791 d.B.)

[https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I\\_00791/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00791/index.shtml) (abgerufen am 11.7.2017)

vorgenommen werden müssen. Obwohl das noch nicht nach hoher Geschwindigkeit klingt, ist zu bedenken, dass die derzeitige Gesetzgebung meist viele Jahre von den Vorbereitungen über die Verhandlungen bis zur Umsetzung benötigt. Mehr noch, das derzeitige Verfahren sieht vor, dass die Gesetzgebung laufende Änderungen richtigerweise erst beobachtet und evaluiert, bevor die ersten Schritte eingeleitet werden. In einer Phase, der dynamischen und lange anhaltenden Transformation, ist diese Art zu reagieren zu langsam, um von den sich eröffnenden Gelegenheiten zu profitieren. Daraus folgt, dass sich die Gesetzgebung zum Teil aus der detaillierten Regelung von Sachverhalten zurückziehen und auf eine Vorgabe von Zielen verlagern muss. Dafür werden zum Teil neue Verfahren entwickelt werden müssen, um evidenzbasiert und mit hoher Geschwindigkeit Entscheidungen zu treffen. Die Gesetzgebung wird innerhalb kurzer Zeit Informationen sammeln, verhandeln, entscheiden, die getroffenen Regelungen evaluieren und im Bedarfsfall adaptieren müssen.

Der deliberative Prozess war für den Bundesrat und das österreichische Parlament ein Novum und eine gute Gelegenheit, daraus vielfältige Schlussfolgerungen zu ziehen. Einerseits wurde die wertvolle Möglichkeit aufgezeigt, dass dem Parlament breit verfügbares Wissen innerhalb von nur wenigen Wochen, in hoher Qualität aufbereitet, zugänglich gemacht werden kann. Die Parlamentarier\_innen können damit bereits in einer frühen Phase einer politischen Diskussion in eine Thematik einsteigen. Andererseits wurde ermutigend gezeigt, dass der Bundesrat als zweite Kammer des österreichischen Parlaments aus seiner Position, flexibel und als Brücke zwischen der nationalen, föderalen und europäischen Ebene spezifischen politischen Themen eigenständig wirkungsvolle Impulse geben kann. Damit könnte der Bundesrat seine Rolle als „Senat“ zum Nutzen der österreichischen Demokratie maßgeblich weiterentwickeln. Das Projekt zeigte darüber hinaus einige derzeit noch bestehende Einschränkungen auf, einschließlich des Bedarfs an Erfahrung mit online-Konsultationen für mögliche Teilnehmer\_innen und die Organisator\_innen und den Bedarf bei der Entwicklung effektiver und intuitiver technischer Tools, Applikationen und Plattformen um öffentliche Konsultationen regelmäßig zu realisieren.

Für eine Weiterentwicklung der ePartizipation von Bürger\_innen in politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess gelten daher folgende Anforderungen<sup>9</sup>:

- Einfacher und intuitiver Zugang für Bürger\_innen: das Einbringen eigener Ideen und die Teilnahme an der Diskussion, darf nicht durch technische Mechanismen oder schwierig zu nutzende Interfaces erschwert werden.
- Interesse und Motivation an der Teilnahme an politischen Diskussionen erzeugen: In diesem Zusammenhang könnte ein Feedback-Mechanismus eine Rolle spielen, bei dem den Teilnehmer\_innen erlaubt wird, transparent ihre Ideen und Beiträge zu verfolgen und zu sehen, wie diese in der Folge die Diskussion bis hin zum endgültigen Ergebnis beeinflusst haben.
- Effiziente Einbindung in den politischen Entscheidungsprozess: Der obligatorische Ausgang einer seriösen politischen Diskussion muss das politische Ergebnis sein. Daher müssen besonders die Anforderungen an die Entscheidungsträger berücksichtigt werden, um eine breite Berücksichtigung der Diskussionsergebnisse, etwa innerhalb des parlamentarischen Prozesses zu ermöglichen.
- Erweiterte Moderationsmöglichkeiten: Oftmals profitiert die politische Diskussion von klaren Strukturen und der Führung eines Moderators. Dieser benötigt besondere Unterstützung für eine effiziente Umsetzung, besonders wenn man bedenkt, dass es bei einer öffentliche Deliberation nicht um die Schaffung neuer Einsichten geht, sondern vorrangig um die Aussortierung und Entwicklung neuere Lösungsoptionen.
- Transparente Dokumentation: Online-Diskussionen brauchen ein Konzept für eine transparente Dokumentation, das erlaubt, Inhalte und Ergebnisse handhabbar zu organisieren – und das für eine mögliche enorme Menge an Input von den Teilnehmer\_innen. Integrierte Konzepte für Schwarm-Intelligenz wären hier wichtig.

---

<sup>9</sup> Peter Reichl und Andreas Kovar: *Digital Revolution, High-Speed Democracy and the Brave New Working Word: Learnings from an Austrian Public Online Consultation Process*, in: *Digital Marketplaces Unleashed*, Hg.: Claudia Linnhoff-Popien, Ralf Schneider, and Michael Zaddach; Springer Verlag GmbH Germany, 2017

- Einbindung von Social-Media-Kanälen: Soziale Netzwerke haben sich zu etablierten Orten für die politische Kommunikation entwickelt. Es ist wird daher erforderlich sein, diese Kanäle in zukünftige Deliberationsplattformen zu integrieren.
- Handhabbarkeit auf mobilen Plattformen: Online Konsultation und Deliberation muss auch den verstärkten Gebrauch von mobilen Geräten berücksichtigen, durch Applikationen oder mobile Versionen der Websites.
- Schnittstelle zwischen digitalen und analogen Diskussionen: Auch in absehbarer Zukunft werden persönliche Diskussionen zwischen Personen, die sich tatsächlich treffen, weiterhin essenziell für den politischen Diskurs bleiben. Auf zukünftigen Beteiligungsplattformen muss daher ein Übergang zwischen der digitalen und der analogen Welt berücksichtigt werden. Die Ergebnisse realer Diskussionen müssen in online-Plattformen integriert werden und umgekehrt.
- Aspekte der Sicherheit und des Datenschutzes: Die grundlegenden Benutzeranforderungen in Bezug auf Sicherheit und Datenschutz werden für die Akzeptanz von online-Plattformen eine Schlüsselrolle spielen.

### ***Ausblick***

Die digitale Revolution führt zu einer Änderung, deren wirtschaftliche und soziale Bedeutung gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Die Auswirkungen dieses kommenden Umbruchs können ohne Zweifel mit der Industrialisierung oder der Aufklärung verglichen werden. Vor allem die Parallelen zwischen der Industrialisierung und der digitalen Transformation sind offensichtlich. Damals wie heute waren fundamentale technische Neuerungen und die daraus resultierenden technischen Änderungen treibende Kräfte. Dabei ist anzunehmen, dass auch bei der Digitalisierung die Umbrüche weit über die rein technischen Veränderungen hinausgehen werden. Neue Philosophien, neue politische Konzepte, Errungenschaften, wie Sozialversicherungen, das universelle und gleiche Wahlrecht und die Emanzipation, waren die Antworten der Gesellschaft auf die Industrialisierung. Schließlich war die Industrialisierung verantwortlich für eine gänzliche Umgestaltung der politischen Rahmenbedingungen, inklusive des Verschwindens von fünf dominante Kaiserreichen und der Entwicklung des Sozialstaates.

Erste Erkenntnisse für eine verstärkte Partizipation könnten aus unserer Sicht daher folgendermaßen zusammengefasst werden<sup>10</sup>:

- ePartizipation als Gelegenheit für evidenzbasierende Entscheidungen: Wenn Politik mit den Anforderungen dynamischer Änderungen konfrontiert ist, kann die Entscheidungsfindung durch technische Lösungen unterstützt werden. Die Möglichkeiten der direkten Kommunikation zwischen Expert\_innen, Bürger\_innen und Entscheidungsträger\_innen können eine neue Qualität der deliberativen Demokratie ermöglichen. Somit können vielfältige Erkenntnisse sehr viel früher und mit einer breiteren Beteiligung in die Meinungsbildung eingebracht werden. Wie das Projekt gezeigt hat, können Konsultationsprozesse, die innerhalb der bestehenden parlamentarischen Regeln und Verfahren durchgeführt werden, in wenigen Wochen eine fundierte Basis für Entscheidungen anbieten. Voraussetzung für diese Arbeitsweise sind ein verändertes Rollenverständnis bei den Repräsentat\_innen, den Bürger\_innen und neue Verhaltensmuster. Dazu müssen neue vorlegislative Prozesse entwickelt werden. Projektberichte, Grünbücher, stärkere wissenschaftliche Unterstützung und Konsultationsverfahren, erlauben interessierten Bürger\_innen und Abgeordneten eine wesentliche Teilnahme an der Entwicklung von Politiken und bieten die Chance zu besseren und besser akzeptierten politischen Entscheidungen zu führen.
- Politische Kultur und Praxis: Bis jetzt wurde die Kultur einer ePartizipation in Österreich nicht breit entwickelt. So sehr das Internet die Beteiligung erleichtert, ist es noch kein Verstärker für das politische Interesse und die politische Partizipation an sich. In Anbetracht der neuen Möglichkeiten muss die bestehende digitale Kluft berücksichtigt und beseitigt werden. Technologische Faktoren sind für die individuellen, wirtschaftlichen und sozialen Chancen relevant. Daher müssen niederschwellige Angebote zur Verfügung stehen. Die Diskussion zum Thema eVoting wird in der digitalisierten Gesellschaft, trotz der immer noch ungelösten Sicherheitsfragen, an Gewicht gewinnen.

---

<sup>10</sup> Peter Reichl und Andreas Kovar: *Digital Revolution, High-Speed Democracy and the Brave New Working Word: Learnings from an Austrian Public Online Consultation Process*, in: *Digital Marketplaces Unleashed*, Hg.: Claudia Linnhoff-Popien, Ralf Schneider, and Michael Zaddach; Springer Verlag GmbH Germany, 2017

- Anpassungsfähigkeit als Standortvorteil: In der online-Konsultation hat sich deutlich gezeigt, dass die politische Herausforderung jetzt darin liegt, geeignete rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Digitalisierung als Chance genutzt werden kann. Der Gesetzgeber muss bestehende Regelungen überprüfen und neue Regulierungsaufgaben auf die Agenda setzen. Die Politik wird neue Formen der strategischen Früherkennung entwickeln müssen. Der Transfer von Wissen in die Politik wird ein wesentlicher Faktor sein. Regionen, denen es gelingt, Expertenwissen einzubeziehen, werden da einen merklichen Konkurrenzvorteil haben.
- Änderungen auf den Märkten der Politik und Medien: Um Veränderungen zu erzielen, gilt es, sich von überholten Vorstellungen zu trennen. Veränderungen am „Markt der Politik“ werden auch neue Nachfragen am Arbeitsmarkt<sup>11</sup> und so neue Aufgaben für Medien, Journalist\_innen, Think Tanks inkl. Universitäten und Consultants schaffen. Mit einer Zunahme des Bedarfs an Orientierung, Information und Community Management wird eine Evolution im politischen Leben neue Jobs schaffen, die neue Bildungsangebote erfordert. Diese Evolution wird neue politische Akteur\_innen und neue Formen der Organisation hervorbringen. Dabei werden sie mit bisherigen Organisationen, Interessenvertretungen und politischen Parteien in Konkurrenz treten.
- Das Parlament als dialogorientierter (deliberativer) Mittelpunkt für die österreichische Politik: Die Erfahrungen mit einigen Schwerpunktsetzungen des Bundesrates haben interessante Möglichkeiten zur Stärkung der deliberativen Demokratie in Österreich aufgezeigt. Der eingeschlagene Weg könnte zu einer neuen Ausrichtung der zweiten Kammer des Parlaments führen und somit ein neuartiges, klares, selbstbewusstes Auftreten dieser politischen Institution schaffen. Der Bundesrat könnte zur einer treibenden Kraft bei der Einbindung der Bürger\_innen und der ePartizipation werden. Damit würden der Parlamentarismus und die repräsentative Demokratie dieses Landes wesentlich gestärkt.

---

<sup>11</sup> Carl Benedikt Frey und Michael A. Osborne: *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* Oxford University Programme on the Impacts of Future Technology, Sept. 2013



Im Ergebnis, ermöglicht die Digitalisierung eine dynamische, evidenzbasierte Demokratie. Wie wir aus früheren Umbrüchen, wie der industriellen Revolution gelernt haben, benötigen Durchbrüche etwas Zeit, führen aber dann zu Innovationen und ziehen gesellschaftliche und politische Veränderungen nach sich. So gesehen liegen Phasen großer politischer und demokratiepolitischer Veränderungen, die von der Digitalisierung verursacht werden, noch vor uns.



## **„App statt Amt?“ Wie modernes e-Government heute nicht nur weit mehr demokratische Teilhabe ermöglichen, sondern auch den Standort Österreich im internationalen Wettbewerb attraktiver machen kann**

---

*Dr. Maximilian Schnödl, MBA (Harvard)*

*Chief Operating Officer, Accela / Aufsichtsrat, Bundesrechenzentrum*

### **Einleitung**

Verwaltungsreform, Deregulierung, Entbürokratisierung - das sind Stichworte, wie wir sie in der heutigen Diskussion über Sparpakete oder Gegenfinanzierungen von diversen Zukunftsprojekten nur allzu oft hören. Oft fallen die Begriffe e-Government und Digitalisierung der öffentlichen Hand in einem Atemzug mit diesen jahrzehntelangen Anliegen der österreichischen Politik. Sie sind damit nicht nur von Anfang an negativ behaftet, sondern auch eine passive Reaktion auf die Finanzierungs- und Automatisierungs-Herausforderungen, mit denen sich Bund, Länder und Gemeinden in Österreich heute konfrontiert sehen.

Dabei gibt es noch eine weit wichtigere Perspektive, die in der heutigen Diskussion beinahe vollkommen untergeht – nämlich jene des Einzelnen, des Bürgers. Aus ihrem Alltag als Medien- und Technologie-Konsumenten erwarten sich Österreicherinnen und Österreicher heute individuelles, rasches, 24h-Service von der öffentlichen Verwaltung. Wir hoffen auf innovative Lösungen, die wir bequem vom Sofa zu Hause am Sonntagnachmittag spielerisch nutzen können, um unseren Kindern bei Hausübungen zu helfen, einen Arztbesuch zu planen, unsere Steuererklärung abzugeben oder gar online zu wählen.

Dieser Beitrag versucht, die unterschiedlichen Aspekte der Diskussion zusammenzuführen und an Hand von internationalen Best Practices Empfehlungen für Entscheidungsträger in Österreich aufzuzeigen. Weitere Informationen und tiefer gehende Analysen sind bei Interesse auf der Online- Plattform [Govum](#) verfügbar.

## ***Technologie als Brückenbauer***

Beginnen wir mit den ersten Gehversuchen der „Verwaltungsreform“ zu Zeiten Maria Theresias – Verwaltungsprozesse müssen gesetzeskonform, leicht wiederholbar, interessenabwägend und oft nicht öffentlich (Stichwort: Amtsgeheimnis) ausgestaltet sein. In den letzten 200 Jahren, seit der französischen Revolution und dem Wiener Kongress, hat sich Österreich demokratiepolitisch und damit verwaltungstechnisch stark weiterentwickelt. Die 1848 gewählte Volksvertretung, das Frauenwahlrecht, das vor rund 100 Jahren eingeführt wurde. Aber ein demokratisches Grundprinzip blieb weitgehend unverändert – das Prinzip der repräsentativen Demokratie, oder aus Sicht der politischen Eliten – „Du wählst, ich regiere“. Das daraus entstehende demokratiepolitische Defizit zeigt sich in sinkenden Wahlbeteiligungen, Verdrossenheit mit „Mainstream Politics“ in Österreich, Europa und sonstwo, sowie in einem generellen Vertrauensverlust in das System.

Seit jeher wurde versucht, diesem Trend mit unterschiedlichen Mitteln und mit gemischtem Erfolg entgegenzutreten. Ja, selbst die Idee, die öffentliche Hand und Bürgerinnen und Bürger mit Hilfe technologischer Innovationen einander näher zu bringen, ist nicht neu. Man denke beispielsweise an den US-amerikanischen Unabhängigkeitsprozess, in welchem die damals zur Verfügung stehende Technik eine wichtige Rolle spielte. Der Buchdruck etwa ermöglichte es, mittels Flugschriften darüber aufzuklären, was „Good Government“ bedeutete – und auch die Aussage „all men [sic] are created equal“ war 1776 durchaus bahnbrechend.

Trotz Erfindung von Radio, Fernsehen und Internet sind die meisten Verwaltungsprozesse jedoch heute immer noch papierbasiert und folgen ähnlichen administrativen Grundsätzen wie im 18. Jahrhundert. Dabei haben wir nun vor allem durch die flächendeckende Nutzung von Smartphones und Social Media enorme Möglichkeiten, Brücken zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der öffentlichen Hand zu bauen, was uns zum Thema Digitalisierung in der Verwaltung bringt.

## ***E-Government***

Obwohl der Begriff e-Government noch heute häufig gebraucht wird, ist das Konzept der „elektronischen“ Verwaltung in Wahrheit ein Relikt aus den 1990er-Jahren; einer Zeit also, als zum ersten Mal mehr Emails als Briefe versandt wurden. Die simple, aber bahnbrechende Idee

war damals, manuelle Bürokratieprozesse Schritt für Schritt vom Computer erledigen zu lassen.

In den vergangenen 15 Jahren erkannten dann Regierungen (manche früher, andere später), dass das Internet gekommen war, um zu bleiben. Da verlagerte sich der Fokus vom reinen digitalen Katalogisieren, nun wollte man öffentliche Service-Leistungen von „offline“ in „online“ verwandeln, vorrangig mit dem Ziel, sie im Internet verfügbar zu machen, und dann mehr und mehr, um sie miteinander zu vernetzen.

Wenn wir heute von modernem e-Government sprechen, beziehen wir uns auch auf das Phänomen „Civic Technology“ oder kurz [Civic Tech](#). Doch wo liegt der Unterschied? Die „elektronische“ Verwaltung konzentrierte sich oft auf sich selbst. Es ging hauptsächlich um interne Prozessvereinfachungen, wie man die täglich anfallende Arbeitslast rascher, einfacher und fehlerfreier erledigen könnte.

Heute haben wir einen ganz anderen Lösungsansatz, wir schauen durch die Brille jedes einzelnen Bürgers und jeder Bürgerin. Wir denken darüber nach, wie jede(r) Einzelne die Dienstleistungen online bestmöglich nutzen kann; wie wir so viele Services so einfach und rasch wie möglich online zur Verfügung stellen können. Wir denken nach über intuitives Design, das es älteren Menschen genauso wie der jüngeren Generation erlaubt, einfach mit dem Handy demokratische Entscheidungen mitzubestimmen. Und wir denken darüber nach, wie wir Daten sichern und optimal nutzen können, um die Interaktion mit dem Staat so leicht und angenehm wie möglich zu gestalten.

### **Voraussetzungen**

All das setzt voraus, dass wir in Österreich das notwendige digitale Rückgrat (z.B. in der IT-Infrastruktur) haben; dass die unterschiedlichen Systeme – innerhalb des Bundes, aber auch von Ländern und Gemeinden – einwandfrei miteinander sprechen können. Und dass die richtigen Köpfe an den kritischen Schalthebeln sitzen, welche die Weichen für jene wichtigen Entscheidungen von morgen stellen, die jede Österreicherin und jeden Österreicher betreffen:

### ***Digitales Rückgrat***

Österreich gibt jedes Jahr für ADV allein auf Bundesebene 300-400 Millionen Euro aus; hinzu kommen Aufwendungen für Länder, Städte und Gemeinden, Universitäten, usw. Worüber diese Zahlen keinen Aufschluss geben, ist, für wie viele verschiedene Plattformen, Applikationen, Systeme etc. unser Steuergeld ausgegeben wird. Oder mit wie vielen unterschiedlichen Anbietern die tausenden Gebietskörperschaften der öffentlichen Hand tagtäglich zusammenarbeiten.

Wie anhand dieser Fragestellungen schnell klar wird, wurden in Österreich in den letzten Jahrzehnten mangels zentraler Zuständigkeit in Sachen IT unzählige Einzelentscheidungen getroffen. Und wie man sich ebenso leicht vorstellen kann, ist es heute daher unglaublich schwierig, einheitliche (und daher signifikant einfacher zu bedienende) und gleichzeitig kosteneffiziente Services für alle Österreicher/innen anzubieten.

Um dies zu ermöglichen, braucht es – ähnlich wie beim globalen e-Government Spitzenreiter Großbritannien – in der österreichischen Bundesregierung eine Stelle auf Kabinettsebene mit entsprechender Expertise, umfassender Zuständigkeit für Entscheidungen sowie einem ausdrücklichen Vetorecht für künftige IT-Investitionen. Denn, auch wenn es farblos klingen mag: Je einheitlicher unsere IT-Infrastruktur ausgestaltet ist, und zwar vom 50 Seelen-Dorf Gramais in Tirol zum Bezirk Bruck/Leitha in Niederösterreich bis in die Bundeshauptstadt Wien, desto erfolgreicher werden wir sein, Bürgerinnen und Bürger mit neuen, innovativen Civic Tech Lösungen für demokratische Prozesse begeistern zu können.

### ***User Experience***

Doch das technologische Rückgrat ist erst der Anfang. Denn selbst wenn im Hintergrund alle Kanäle voll und ganz aufeinander abgestimmt sind, braucht es einen nutzerzentrierten Zugang, den wir durch durchgängige Standards und strenge Kontrollen für die zu gestaltenden Services absichern. Doch wofür steht eigentlich der aus Silicon Valley stammende Fachbegriff UX („User Experience“)?

Ein Beispiel aus dem Alltag, das viele Menschen kennen, ist das Design eines iPhone. Ja, man muss anfänglich für sich selbst herausfinden, wie der Touchscreen funktioniert, welche Funktion die Tasten haben, usw. Doch wenn man etwas Zeit und Neugier mitbringt, lernt man

relativ rasch, wie man Seiten umblättert, Nachrichten schreibt, etc. – und kann dieses Know-How dann spielerisch auf andere Funktionen, Apps, oder aber auch auf andere Apple-Umgebungen wie iPad oder Apple Watch übertragen. Und, egal wie man persönlich zu Apple und seinen Produkten steht, genau diesen nutzerzentrierten Zugang gilt es für die österreichische digitale Verwaltung durchgängig zu nutzen.

Um zu wissen, was sich die Österreicher/innen von ihrer Interaktion mit der öffentlichen Hand erwarten, müssen wir zunächst Interviews mit repräsentativen Gruppen führen, mit alten und jungen Menschen, mit starken Smartphone-Nutzern und Internet-Neulingen, mit Landwirten und Krankenschwestern, usw. usw. In einem nächsten Schritt vergleichen wir die Präferenzen, finden Gemeinsamkeiten und Gegensätze, und entwerfen auf dieser Basis ähnlich wie etwa Australien ein Handbuch wie wir unsere „Government Services“ gestalten wollen. Damit einhergehend definieren wir (Mindest-)Anforderungen, allgemein anwendbare Design-Philosophien sowie einen Prozess, mit Hilfe dessen ein zentraler Expertenrat, quasi ein „Rechnungshof für e-Government“ überprüfen kann, ob das, was die Österreicher/innen wollen, auch tatsächlich umgesetzt wurde.

Zu guter Letzt definieren wir eine Liste der wichtigsten Verwaltungsfunktionen in Österreich sowie eine Roadmap, wie wir diese nacheinander mit Hilfe unseres neuen Prozesses transformieren und damit weit bürgernäher gestalten wollen.

### ***Die richtigen Köpfe***

Um diese ambitionierten Ziele innerhalb eines straffen Zeithorizonts erreichen zu können, braucht es nicht nur den nötigen politischen Willen, sondern vor allem auch das richtige Team.

Eine klar definierte digitale Transformationsstrategie sollte daher ein zentrales Element des nächsten Regierungsprogramms sein – das heißt für jede Leistung, welche die öffentliche Hand erbringt, von „A“ wie „Adressänderung“ bis „Z“ wie „Zivildiensterklärung“, sollten wir den Bürgerinnen und Bürgern Lösungen anbieten können, die ihren Erfahrungen aus dem täglichen Leben mit Amazon, Google Go (Erste) und Scotty (ÖBB) um nichts nachstehen.

Um dieses Mammut-Projekt umsetzen zu können, brauchen wir Führungskräfte mit langjähriger Erfahrung aus der öffentlichen Verwaltung, die besten Köpfe aus der Wirtschaft (v.a. aus dem High-Tech Sektor und e-Government), Thought Leader aus der Wissenschaft

sowie internationale Experten, die einen Transformationsprozess wie unseren bereits erfolgreich begleitet haben. Wir brauchen eine „digitale Akademie“, in der wir Menschen von unserer Idee begeistern, das vorhandene Wissen weiter disseminieren und Interessierte zu Experten ausbilden. Diese inspirierten und hoffentlich inspirierenden Köpfe können dann entweder direkt im Transformations-Team auf Bundesebene eingesetzt werden, oder dezentral mit Sektionen und Abteilungen von Vorarlberg bis Burgenland an der Idee einer digitalen, bürgerzentrierten Verwaltung zusammenarbeiten.

In Großbritannien, das in diesem Beitrag schon als Vorbild erwähnt wurde, wuchs das so genannte „Government Digital Service“ innerhalb von fünf Jahren von 14 auf über 700 begeisterte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; jedes Monat kommen 45 neue helle Köpfe dazu, die ausschließlich daran arbeiten, die öffentliche Hand mit Hilfe von Technologie bürger näher, offener und besser zu machen. Eine Vision, von der wir in Österreich träumen können / sollten!

### **Fazit**

In der digitalen Verwaltung ist der Unterschied zwischen „Leader“ und „Follower“ hoch. Die „Leader“ gewinnen Bürgernähe, schaffen Beschäftigung und realisieren Kostenersparnisse, die „Follower“ können leicht den Anschluss und damit Wohlstandspotenzial verlieren. Modernes e-Government muss zum Ziel haben, jene Erfahrungen, die Österreicher/innen tagtäglich mit Apps wie Amazon oder Google Go machen, nachzubilden und auf diesen hohen Erwartungen aufzubauen.

Obwohl die allermeisten Verwaltungsprozesse noch papierbasiert/postalisch oder persönlich bei der zuständigen Behörde erledigt werden, haben wir durch die stark gestiegene „Vernetzung“ in Österreich heute enorme Möglichkeiten. Immerhin nutzen 60% der Österreicherinnen und Österreicher e-Government-Angebote, allerdings meist nur „passiv“ – zum Beispiel für Recherchen im Internet sowie dem Ausdruck und „offline“ Versand von Formularen.

Um Bürger/innen langfristig mit innovativen Lösungen für demokratische Prozesse zu begeistern und Unternehmen – und damit Arbeitsplätze – nachhaltig an den Standort zu binden, braucht es in Österreich heute eine digitale Transformation. Dem Staat kommt bei den



rechtlichen Rahmenbedingungen, der technologischen Infrastruktur und dem eigenen Dienstleistungsangebot im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) eine kritische Rolle zu, die es zu nutzen und proaktiv zu gestalten gilt.



## Der große Schwindel.

### Über die mediale Derealisation der Politik

---

*Mag. Veit Dengler*

Individuen, die *fake news* in die Welt setzen, sind nicht besonders originell.

1533 erscheinen diverse anonyme Flugblätter, die die „warhaftige History“ von einem verheerenden Feuer in der Kleinstadt Schilta am Gründonnerstag dieses Jahres verbreiten. Brandstifter sei der Teufel höchstpersönlich, eine Magd, die sich zum fraglichen Zeitpunkt bezeugtermaßen in zwanzig Kilometern Entfernung aufhielt, wird als Helfershelferin überführt und verbrannt. – Anfang 2017 kursiert im Internet die Meldung, ein tausendköpfiger islamischer Mob habe am Silvesterabend in Dortmund die Polizei mit Leuchtraketen beschossen und unter „Allahu Akbar“-Rufen „die älteste Kirche Deutschlands“ in Brand gesteckt.

Im Jahr 1563 verbreitet eine ebenfalls „warhaftige“ Flugschrift die Nachricht von Hexen, die in der Stadt Wiesensteig unter anderem Kinder der „Hayligen Tauff beraubt“, „auß dem Mutterleib geschnitten“ und „zu eynem Müeß versotten“ hätten. – Anfang Dezember 2016 erreicht die Meldung, die damalige US-amerikanische Präsidentschaftskandidatin sei in einen Pädophilen-Ring involviert, über das Internet Millionen Menschen. Trotz offizieller Dementi stürmt ein Mann in die Gaststätte, die als Zentrale fungieren soll, bedroht einen Kellner und schießt um sich.

1631 berichten die Kölner „Reichs-Zeitungen“ von einem der blutigsten Massaker des Dreißigjährigen Kriegs, der Einnahme und Plünderung der protestantischen Hochburg Magdeburg durch die kaiserlichen Truppen, und melden, die Belagerten hätten die Stadt „selbst an unterschiedlichen Orthen angezündt“. – Und seit der Einäscherung des New Yorker World Trade Centers im Jahr 2001 durch Selbstmordattentäter hält sich im Internet in unterschiedlichen Varianten die Nachricht, das Verbrechen sei von offizieller US-amerikanischer Seite veranlasst worden.

Das Problem ist also nicht neu, sondern es entsteht wieder: Die in Europa und anderen Ländern westlicher Prägung über Jahrhunderte mühsam errungene Orientierung des politi-

schen Diskurses an überprüfbaren Fakten ist in Auflösung begriffen. Wir haben, wie es scheint, unseren kollektiven Realitätssinn verloren, der erlaubte, weitgehend außer Streit zu stellen, was jeweils Sache war.

Manche Kommentatoren meinen, diese Entwicklung zum Anbrechen eines „postfaktischen Zeitalters“ adeln zu müssen, aber das vernebelt die Vorgänge mehr, als es sie klärt. Die heutige Situation erinnert eher an individuelle Phänomene der Unzurechenbarkeit: Die Menschen scheinen nicht mehr zu wissen, wovon sie reden, ungefähr so wie kleine Kinder, Betrunkene oder Kranke im Fieberwahn. Es ist nicht sinnvoll, einem Delirierenden zu bescheinigen, er sei in seine postfaktische Phase eingetreten.

Fakten sind nichts Naturgegebenes, sondern Ergebnis eines Konsenses. Das gilt für die Wissenschaft, wo auch experimentell gewonnene Daten erst durch ihre Nachvollziehbarkeit für andere Mitglieder der *scientific community* zu Fakten werden. Es gilt auch für die Demokratie. In diesen entwickelte sich ein komplexes Netz von Nachrichtenmedien, deren Aufgabe im Wesentlichen darin bestand, den Bürgern verlässliche, das heißt überprüfte und überprüfbare Informationen zur Verfügung zu stellen, die sie in die Lage versetzten, wohlbegründet Stellung zu beziehen und politische Entscheidungen zu treffen. Eine Funktion, die unterschiedlich gut erfüllt wurde, die jedoch noch vor wenigen Jahren weitgehend außer Streit stand.

Aber der Konsens zersetzt sich. Charakteristisch sind Schlagworte wie „*Mainstream-Medien*“ oder „Lügenpresse“, die auf der Annahme basieren, die herkömmlichen Nachrichtenmedien dienten der gelenkten Desinformation.

Ursache für diese Entwicklung sind weder geänderte politische Verhältnisse noch korrumpierte Nachrichtenmedien. Die Funktionsweise der westlichen Demokratien hat sich im vergangenen halben Jahrhundert kaum verändert, die Transparenz und die Mitwirkung der Bürger an politischen Entscheidungen nahm sogar deutlich zu. *Daraus* lässt sich das Kippen von grundsätzlichem Vertrauen in grundsätzliches Misstrauen nicht erklären.

Der Grund ist ein anderer, nämlich das neue dominante technische Medium, mittels dessen wir uns über Fakten verständigen. Das Internet hat die eingespielten Prozesse der Faktenfeststellung obsolet gemacht.

Zum einen haben wir es nicht mehr mit einem Kampf informierter Bürger um die Deutung von Fakten, sondern mit einem Kampf um die Geltung von Informationen als Fakten zu tun. Im

Internet und auf sozialen Medien verbreitete Meldungen sind nur noch zu einem sehr kleinen Teil auf herkömmliche Weise selektiert und überprüft. Jeder Einzelne kann Meldungen produzieren, auch ohne die Ausbildung und den Zeitaufwand, den Journalisten dafür aufwenden. Meldungen können frei erfunden sein, sind aber nicht leicht als solche zu erkennen.

Dieser Sachverhalt wird noch verschärft durch die globale Verbreitung des Internets, die bisher räumlich relativ begrenzte und daher relativ konsistente politische Diskurse ineinander übergehen und aufeinandertreffen lässt.

Zum anderen unterläuft das Internet das Autorprinzip: Ein wichtiger Bestandteil des traditionellen Systems bestand darin, dass die Verursacher von Meldungen auf die eine oder andere Weise zur Rechenschaft gezogen werden konnten. Im Internet hingegen ist zunächst jeder Teilnehmer anonym (auch wenn er sich mit seinem echten Namen anmeldet), da diesem Medium kein Rechtsraum entspricht, innerhalb dessen solche Zuordnungen allgemein überprüfbar und judizierbar wären.

Und schließlich ist nicht nur die Menge der öffentlich Sprechenden, sondern auch die Menge der verfügbaren Informationen explodiert: Nach einschlägigen Schätzungen hat die Menschheit zwischen dem Jahr 0 und dem Jahr 1500 ihr Wissen verdoppelt, dann innerhalb von 250 Jahren, 150 Jahren usw.; mittlerweile verdoppelt sich die verfügbare Informationsmenge alle paar Stunden. Das ist nicht nur beeindruckend, sondern lässt sich auch durch Nachrichtenspezialisten nicht mehr auf herkömmlichem Wege bewältigen – geschweige denn durch die Nachfahren des traditionellen Zeitungslesers.

Bei der derzeitigen Art der Internetnutzung wird die Informationsgewinnung des Einzelnen weitgehend zu einem Hasardspiel und die Auswahl der rezipierten Meldungen fast beliebig. Deren Beurteilung ist überwiegend allein noch vom je eigenen Wissenshorizont, den eigenen Erfahrungen, Vorlieben, Hoffnungen und Ängsten bestimmt.

### ***Aufgrund neuer Medien Kommunikation neu lernen***

Wir kennen eine ähnliche Situation in der europäischen Geschichte, nämlich die durch den Buchdruck ausgelöste Kommunikationskrise im Europa des 16. und 17. Jahrhunderts. Der

Bruchdruck machte das Beherrschen der Schrift von einer Angelegenheit für Spezialisten zu einer allgemeinen gesellschaftlichen Kulturtechnik.

Das ist einerseits als immenser Emanzipationsschub zu werten: Die Christen waren nicht mehr darauf angewiesen, dass ein Priester ihnen aus der Bibel vorlas (was die diversen Reformationsbestrebungen zu mächtigen Bewegungen werden ließ). Bis dahin unzugängliches, da in seltenen Handschriften festgehaltenes und in Bibliotheken gelagertes Wissen wurde öffentlich, und das Drucken und Vertreiben von Meldungen mittels Flugschriften schnell zu einem verbreiteten Geschäftsmodell.

Andererseits jedoch schuf die Verbreitung des Buchdrucks eine Situation kommunikativer Unsicherheit, die an die heutige erinnert: Plötzlich erreichten Informationen „das Volk“, die ihm vormem verschlossen waren und für die es in der überwiegenden Mehrzahl keine Möglichkeit der Überprüfung gab.

Vor der Verbreitung des Buchdrucks waren aktuelle Informationen im Wesentlichen auf persönliche Kommunikation angewiesen, was ihre räumliche Verbreitung und Menge eng begrenzte und ihre Beurteilung an die Einschätzung des Überbringers band. Jetzt verschafften ihr die überwiegend anonymen Flugschriften im gesamten Sprachraum (d. h. auch weit über die einzelnen Herrschaftsgebiete hinaus) Gehör, sodass sie nicht nur unsicherer waren, sondern auch über ein unvergleichlich größeres Potenzial verfügten.

Das führte zu einer Art kollektiver Halluzination, die bis weit ins 17. Jahrhundert hinein anhielt, zu einer Blütezeit des Gerüchts und daraus sich ergebender kollektiver Gewalttätigkeit. Es kam zu massiven sozialen Unruhen, die Hexenverfolgung erreichte zwischen 1550 und 1650 ihren Höhepunkt. Sowohl während der Reformation als auch während des Dreißigjährigen Kriegs waren Flugschriften das wichtigste Propagandamedium.

Bewältigt wurde diese durch das neue Medium ausgelöste Kommunikationskrise im Zusammenspiel dreier Faktoren:

- des neuzeitlichen Prinzip des Autors als Rechtssubjekt, das die Zuschreibung von Texten an ihre Verfasser sowie deren Rechte und Verantwortlichkeit regelte;
- der Entstehung der Nationalstaaten, die einen dem neuen Medium ebenbürtigen Rechtsraum schufen; und

- der Professionalisierung und Regulierung des Nachrichtenwesens, der geregelten Informationsversorgung der Bürger durch die sogenannte „vierte Gewalt“ der neuen Staatsgebilde.

Auch wenn der Blick in die Geschichte zur Klärung der heutigen Situation beitragen kann, die historische Lösung lässt sich nicht einfach wiederholen:

- Zwar gibt es mittlerweile intensive Bemühungen, das Internet als „Raum der Unzurechnungsfähigkeit“ zu bändigen, aber diese stoßen in Demokratien sehr schnell an die Grenzen der Rechtsstaatlichkeit (Stichwort „Wahrheitsministerium“);
- zwar steigt die globale Verflechtung enorm an, aber ein globaler Rechtsraum mit einer dem Nationalstaat entsprechenden Judizier- und Exekutierbarkeit ist derzeit weder in Sicht noch wünschenswert (jedenfalls nicht aus der Perspektive demokratischer Standards); und
- die traditionellen Nachrichtenmedien können nicht mehr als grundsätzlich gesicherte Informationsquellen fungieren, sondern sind lediglich noch professionelle Informationsverarbeitungsangebote im allgemeinen Kampf um Fakten.

Der Blick in die Geschichte zeigt jedoch noch etwas anderes. Bei der Derealisierung des politischen Diskurses handelt es sich um ein Epiphänomen plötzlich enorm erweiterter kommunikativer Möglichkeiten: nicht um unser Schicksal, und schon gar nicht um das Wesensmerkmal eines neuen Zeitalters, sondern eher um so etwas wie einen vorübergehenden kollektiven Schwindelanfall. *Jedes* neue Medium schafft eine Situation kommunikativer Unsicherheit, die sich erst mit dessen Gebrauch „einspielt“. Dauer und Dramatik des Übergangs sind von der Tragweite der Erneuerung abhängig, und in Generationen zu messen.

Das würde bedeuten, dass wir zwar in der gegenwärtigen Informationsunsicherheit darauf achten müssen, dass wir ohne Hexenverbrennungen und Glaubenskriege auskommen, es sich jedoch im Wesentlichen um einen sich selbst regulierenden Prozess handelt.

### ***Die potentielle Entmündigung der Menschheit***

Aber so einfach ist es leider nicht. Denn anders als der Buchdruck bieten die neuen Medien auch ein neues, mit allem Bisherigen unvergleichliches Überwachungspotenzial, das neue Begehrlichkeiten der Macht weckt. Dieses Problem ist angesichts des deutlichen Aufschwungs

des reaktionären Populismus in demokratischen Staaten und der aktuellen Aufregung um sogenannte *fake news* etwas in den Hintergrund getreten. Entwicklungen sind bereits eingeleitet, die alle demokratischen Prozesse zu einem hohlen Ritual verkommen lassen könnten. Diese Entwicklungen werden durch die gegenwärtige politische Verunsicherung und die darauf sich berufenden Forderungen nach stärkeren staatlichen Kontrollen und Sanktionierungen vorangetrieben.

Die digitalen Überwachungsmöglichkeiten haben bereits zur Formulierung sozialer Dystopien geführt, gegen die die Albträume von George Orwell und Ray Bradbury wie Apologien der Freiheit wirken. Die Zentrale Volksregierung Chinas entwickelt ein „*Social Credit System*“, bei dem über den sogenannten „*Citizen Score*“ das gesamte Online-Verhalten der einzelnen Bürger bewertet und durch die Gewährung sozialer Freiheiten (etwa Ausreisegenehmigungen) und durch soziale Bestrafungsmechanismen gelenkt wird. Am anderen Ende der politischen Welt realisiert die soziale App Wonkr des Google-Stipendiaten und Schriftstellers Douglas Coupland eine ähnliche Idee. Nach deren Konzept fallen bei jedem Vorgang der Datengenerierung sogenannte Freiheitspunkte an, die die demokratischen Freiheiten des Individuums zum Nebenprodukt der Konsum- und Datenindustrie pervertieren.

Aber man muss gar nicht so weit suchen: Der US-amerikanische Wahlkampf des vergangenen Jahres etwa wurde nicht mittels teilweise fingierter Nachrichten ausgetragen, der Diskurs dazu zu etwa einem Viertel von sogenannten „Bots“ bewerkstelligt (also Programmen, die automatisiert durch Bewertungen und Posts Stimmung für oder gegen einen Kandidaten machten) –, sondern auch unter Nutzung von schätzungsweise 180.000 Zeilen Daten *pro Wähler* durch die Wahlkampfteams, wobei bereits 300 Bewertungen in sozialen Medien (*Likes*) Analytiker in die Lage versetzen, das Verhalten einer Person verlässlicher vorherzusagen als deren engste Angehörige.

Diese Kombination aus enormen Mengen von Informationen *über* die Wähler und historisch beispiellos gesteigerten Möglichkeiten der Desinformation *der* Wähler bereitet den Boden für eine Form absoluter Machtausübung. Diese neue Tyrannei wird den Eindruck vermitteln können, „das Volk“ so gut zu vertreten wie keine aufgrund argumentativ ausgetragener Interessenkonflikte gewählte Regierung das je vermöchte.



Mit den Worten Aldous Huxleys:

„In einem wirklich effizienten totalitären Staat würde die allmächtige Exekutive der politischen Führer und deren Heer von Stellvertretern [*army of managers*] eine Bevölkerung von Sklaven kontrollieren, die nicht genötigt werden muss, da sie ihre Knechtschaft liebt.“

Anders gesagt: fake news und die sanfte Überwachung durch sozialen Medien erlauben den Mächtigen und Rattenfängern dieser Welt, die öffentliche Meinung vor sich her zu treiben. Sie können so ein Biotop schaffen zu einer irreversiblen Entmündigung der Menschheit.

Damit wird die Lösung des Problems der fake news tatsächlich zu einer dringlichen Überlebensfrage der Demokratie. Diese Entwicklung lässt sich, wenn überhaupt, nur über eine weitere und historisch beispiellose Stärkung der Mündigkeit der Bürger aufhalten. Dazu gehört nicht nur die derzeit gern beschworene „Medienkompetenz“, sondern eine deutliche Weiterentwicklung des gesamten Geflechts aus Machtverteilung und -kontrolle.

Dabei stehen unsere Chancen gar nicht so schlecht, wir müssen sie nur nutzen. Wir verfügen heute über enormes Wissen, das noch nie so gut zugänglich war wie heute. Unsere allgemeinen Bildungsstandards sind hoch wie noch nie in der Geschichte der Menschheit. Die politische Kompetenz auch jener sozialen Schichten, die nicht unmittelbar in die Ausübung politischer Macht eingebunden sind, ist in Jahrhunderten demokratischer Versuche der Mitbestimmung, von Rückschlägen und Korrekturen enorm gewachsen. Die neuen Medien verfügen auch über ein emanzipatorisches Potenzial, das jenem des Buchdrucks in nichts nachsteht.

Derzeit allerdings nutzen wir dieses Potenzial so gut wie ausschließlich für wirtschaftliche Zwecke und zur Steigerung der Annehmlichkeiten: zur Reduktion bestehender Abhängigkeiten, etwa bei der Informationsbeschaffung, im Handel oder im Umgang mit Behörden; und zum technischen Machtgewinn, etwa für ortsungebundene Kommunikation, Finanztransaktionen, das Internet der Dinge usw. Ein Smartphone-Benutzer hat geradezu automatisch in vielen Hinsichten ein Leben, das sich früher nur die Oberschichten leisten konnten. Noch nie in der Geschichte der Menschheit waren so viele Einzelne so weitgehend souverän in ihrem Tun wie heute mittels der neuen Medien. Uns muss es gelingen, genau das auch für den politischen Bereich zu schaffen.

Aus dieser Perspektive sind die Rede von den *Mainstream*-Medien, die Klagen über *fake news* und auch die *Hausse* der Verschwörungstheorien im Internet nicht nur Symptome für ein Problem, sondern lassen sich auch als Anzeichen dafür deuten, dass das emanzipatorische Potenzial der neuen Medien bereits dabei ist, sich auch politisch zu entfalten.

Der empörte Bürger ist, so er sich Gehör verschaffen kann, die Vorstufe jenes kritischen Bürgers, der allein den Weiterbestand unserer Demokratien gewährleisten kann.

Auch der Buchdruck setzte durch seine Verbreitung nicht nur die verkommene Kirche der Renaissance, sondern auch die weltlichen Herrscher unter historisch beispiellosen Legitimationsdruck, der letztendlich zur Formulierung allgemeiner Menschenrechte und zum Entstehen der modernen Demokratien führte. Diese Demokratien haben sich allerdings gewissermaßen im geschützten Raum der von Marshall McLuhan so genannten „Gutenberg-Galaxis“ entwickelt.

Im großen diskursiven Schwindel müssen wir darauf achten, dass wir der Demokratie nicht den Boden unter den Füßen wegziehen.

## Die Wahrheit stirbt zuerst: Moderne Informationskriegsführung und was wir tun können

---

*Dr. Myriam Dunn Cavelty*

*Stellvertretende Leiterin für Forschung und Lehre, Center for Security Studies, ETH Zürich*

Jahrelang wurde die Digitalisierung als riesige Chance für die Demokratie gefeiert. Diese Euphorie wurde genährt von der Annahme, dass der Zugang zu mehr und besseren Informationen einen weltweit demokratiefördernden Effekt haben würde. Netzoptimismus hat heute jedoch einen schweren Stand. Unterdessen wissen wir, dass die Informationstechnologie nicht nur einen befreienden Einfluss hat, sondern häufig ein Instrument der Unterdrückung in den Händen von autokratischen Regimen ist. Soziale Medien mögen die politische Mobilisierung vereinfachen, sie können aber politische Veränderungen höchstens temporär unterstützen, niemals maßgebend beeinflussen. Darüber hinaus beinhaltet das Netz zwar eine gewaltige Fülle an Informationen, aber mehr heißt nicht besser – im Gegenteil.

Eine funktionierende Demokratie setzt die Möglichkeit zur freien und individuellem Meinungs- und politische Willensbildung aller Bürgerinnen und Bürger voraus. Aber was, wenn die Digitalisierung es nicht zuletzt fremden Staaten vereinfacht, diese freie Meinungsbildung mehr oder weniger gezielt zu manipulieren? Mit diesem neuartigen Risiko beschäftigt sich dieser Beitrag.

### ***Informationskriegsführung à la Kreml***

Während der amerikanischen Wahlen 2016 ist offenkundig geworden, dass die Digitalisierung neue Arten der Einflussnahme in demokratische Prozesse ermöglicht. Zum ersten Mal im Oktober 2016 (und danach noch weitere Male) hat Washington Moskau offiziell bezichtigt, die amerikanischen Wahlen mit Hilfe von Hackerangriffen auf verschiedene politische Ziele beeinflussen zu wollen. In der Erklärung hieß es, die US-Nachrichtendienste seien aufgrund der Vorgehensweise und des Ausmaßes der Angriffe überzeugt, dass „nur Russlands höchstrangige Regierungsverantwortliche diese Aktivitäten genehmigt haben können“. Es handle sich bei den Cyberattacken seit dem Sommer um Methoden, die für Russland nicht neu seien.

In der Tat ist es kein neues Phänomen, dass politische Akteure jeden Couleurs versuchen, die öffentliche Meinung zu manipulieren. Was sich jedoch verändert hat, ist das mediale Umfeld und die technischen Möglichkeiten dafür. Qualitätsmedien haben aufgrund von veränderten Marktstrukturen einen schweren Stand. Sogenannte Wutbürger dominieren das öffentliche Bild mit bewussten Falschmeldungen, Hassbotschaften oder Lügenvorwürfen an bis dato als neutral und glaubwürdig geltende Informationsquellen. Vor allem webbasierte Dienste sowie die Art und Weise, wie soziale Medien und Suchmaschinen auf Algorithmen zur Filterung von Inhalten bauen, eröffnen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren neue Möglichkeiten des Missbrauch von digitalen Medien, um eine spezifische Botschaft oder auch politische Meinung so schnell und so weit wie möglich im Netz zu verbreiten. Diese gezielte Manipulation von internetbasierten Inhalten ist dann tatsächlich auch eine Taktik, die Moskau schon seit Jahren systematisch einsetzt. Spätestens seit dem Ukraine Konflikt 2008 ist bekannt, dass sich Russland einer „Troll-Armee“<sup>12</sup> - auch Kremlbots oder Web-Brigaden genannt - bedient, um durch koordiniertes und kollektives Auftreten die Meinung in nationalen und vermehrt auch internationalen Webräumen zu beeinflussen oder gezielt Falschmeldungen zu platzieren.

Eine etwas neuere Dimension, durch die Ereignisse in 2016 in den Vordergrund gerückt, ist das Eindringen in Computersysteme, um politische Gegner mit den so gewonnenen privaten und persönlichen Informationen zu diskreditieren. Die Kombination von Datenklau und Beeinflussung entspricht der russischen Vorstellung von „Informationskrieg“. Im Gegensatz zu der vorherrschenden euro-atlantischen Sichtweise, die vom „Cyberkrieg“ spricht und damit eigentlich vor allem zerstörerische Attacken auf Computersysteme und kritische Infrastrukturen versteht, geht Russland das Thema breiter an: Neben Informationssystemen sind der Mensch bzw. die Gesellschaft und ihre Meinung das wichtigste Ziel seiner Informationskriege.

### ***Reicht Cui Bono?***

Schauen wir aber noch ein wenig genauer hin. Wie können wir zum Beispiel mit Sicherheit wissen, dass Russland hinter den Hacks und „Leaks“<sup>13</sup> im amerikanischen Wahlkampf steckt?

---

<sup>12</sup> Im Internet wird als „Troll“ bezeichnet, wer Kommunikation unter anderen Benutzern durch provokante, beleidigende oder destruktive Art stört oder mit Absicht in falsche Richtungen lenkt.

<sup>13</sup> Vertrauliche E-Mails aus der Parteizentrale der Demokraten und von Clintons Wahlkampfmanager John Podesta kamen an die Öffentlichkeit.

Wir können es nicht. Die Schwierigkeit, Cyberangriffe mit ausreichender Sicherheit einem Ursprung beziehungsweise einem Täter zuzuordnen, wird als Attributionsproblematik bezeichnet. Hacker sind immer auffallend skeptisch gegenüber öffentlich-politischen Zuordnungen von Cyberangriffen. Da Datenpakete im Internet getrennt und über verschiedene Routen und Server in den unterschiedlichsten Ländern verschickt werden – und es zudem unter Hackern selbstverständlich ist, Spuren zu verwischen oder falsche Spuren zu legen – ist die Spurensicherung und somit die eindeutige Zuordnung eines Angriffs meist sehr aufwändig, langwierig und manchmal sogar unmöglich. Damit kämpft vor allem die Strafverfolgung, die auf gerichtsfeste Beweise angewiesen ist.

Auch für die internationale Politik ist die Attribution ein Problem, weil sie aufgrund der „glaubhaften Abstreitbarkeit“ Tür und Tor für den Missbrauch des Internets für politisch-strategische Zwecke öffnet, während die Wahrscheinlichkeit von Strafaktionen klein bleibt. Interessanterweise ist es in der Realität aber so, dass seit Jahren Schuldzuweisungen von Cybervorfällen gemacht werden, sei es inoffiziell oder seit kürzerem sogar offiziell. Diese Schuldzuweisungen beruhen nicht auf technisch unzweideutigen Beweisen, sondern bedienen sich der „Cui Bono“-Logik („Wem zum Vorteil?“), ein Prinzip, das den Schuldigen in demjenigen vermutet, der am meisten von einer Tat profitiert. Eine Attribution erfolgt über sogenannte Indizienbeweise. Dabei wird auch wegen einer gewissen Abschreckungskomponente in Kauf genommen, dass was zum Beispiel wie eine typische Aktion der russischen Hackergruppe „Fancy Bear“ aussieht, vielleicht einfach von jemand anderem genauso kopiert worden ist. Da Abschreckung unter anderem über die Angst vor Strafe beziehungsweise einem vernichtenden Gegenschlag operiert, kann sie im Cyberbereich nur funktionieren, wenn glaubhaft gemacht werden kann, dass Attribution möglich ist – und dass dazu der Wille und die Fähigkeit da ist, eine Bestrafung vorzunehmen.

Der Öffentlichkeit liegen im hier diskutierten Fall von Russland ebenfalls nur Indizienbeweise vor. Dadurch entsteht eine Situation, die im Zeitalter von post-faktischen Empfindlichkeiten nicht ganz ohne Brisanz ist. Das Wissen wie die Beweislast tatsächlich aussieht, haben nur gewisse Nachrichtendienste. Es liegt aber in der Natur solcher Institutionen, dass sie Details über ihre Nachrichtenbeschaffung, insbesondere ihr Vorgehen und ihre Kapazitäten, nicht preisgeben. Der Gegner könnte sonst sein Verhalten in Zukunft so anpassen, dass die Beschaffung erschwert oder sogar verunmöglicht wird. Im hier besprochenen Fall gilt also:

Entweder die Dienste haben stichhaltige Beweise und wollen sie nicht offenlegen, um keinen strategischen Nachteil in Kauf zu nehmen – oder sie haben sie nicht. Ob wir den Diensten Glauben schenken oder nicht, korreliert also fast ausschließlich mit unserem Vertrauen in staatliche Institutionen.

### ***Ziele und Konsequenzen des Informationskriegs***

Die Frage, ob Russland (und/oder andere Akteure) die Wahlen mit diesen Methoden wirklich beeinflusst haben, ist nicht einfach zu beantworten, da es eine kontrafaktische Frage ist, ob es ohne das Wiederaufflammen der Clinton'schen Email-Affäre zu einem anderen Wahlergebnis gekommen wäre. Es ist unter Experten sogar umstritten, ob das wirkliche Ziel dieser Aktionen die Wahl von Donald Trump gewesen ist. Viel eher handelt es sich, unabhängig vom Wahlergebnis, um eine Demonstration von Stärke, einhergehend mit einer Bloßstellung des Gegners. Es gibt Experten, die nicht zuletzt deswegen davon ausgehen, dass Russland als Drahtzieher identifiziert werden wollte, und so zumindest inoffiziell den Ruhm einheimen können, in der mächtigsten Demokratie der Welt Einfluss auf die Wahlen genommen zu haben.

Darüber hinaus dürfte das Ziel eine langfristige Destabilisierung von demokratischen Systemen und Prozessen sein, die über den Zweifel an der Legitimität von Wahlergebnissen bis hin zum vollständigen Vertrauensverlust in politische Institutionen führt. In diesem Zusammenhang lässt es auch aufhorchen, wenn in der offiziellen Erklärung Washingtons im Oktober 2016 davon die Rede ist, dass von russischen Servern aus auch versucht worden sei, Zugriff auf elektronische Wahlsysteme zu erlangen - bisher vergeblich, wie betont wird. Dies alles soll schlussendlich die Schwächung von politischen Eliten und die Stärkung von nationalistischen (und oft pro-russischen) Strömungen in Europa vorantreiben.

Die Gründe, warum ein Staat wie Russland gerade in den letzten Jahren vermehrt auf aggressive Informationskriegführung setzt, sind in einer Mischung aus strukturellen und kulturellen Faktoren zu suchen. Zum einen ist es die objektive militärische Schwäche, die Russland dazu treibt, Machtpolitik neben Aktionen wie der Krim-Annexion auch vor allem jenseits eines tatsächlichen Krieges auszuüben. Für diese Form der politischen Aggression wurde in den letzten Jahren der Begriff der „hybriden Kriegsführung“ geprägt, die verstanden wird als Kombination von konventionellen und irregulären Kampfweisen in Verbindung mit terroristischen Aktionen und kriminellen Verhalten. Zudem gilt es die Geschichte Russlands als revolu-

tionären Staat zu beachten, der nicht nur militärisch siegen, sondern auch Gesellschaften revolutionieren musste. Ideologische Kriegführung ist daher ein selbstverständlicher und aktiv genutzter Teil der militärischen Doktrin. Während also staatliche Propaganda in westlichen Staaten ein politisches Tabuthema ist, ist es in Russland eine Selbstverständlichkeit.

### ***Was gilt es zu tun?***

Es kann mit einiger Sicherheit gesagt werden, dass politisch motiviertes Hacking auch in Zukunft stattfinden wird. Wie aber soll dieser Gefahr für die Demokratie begegnet werden?

Die zu treffenden Maßnahmen sind vielfältig. Zum einen gilt es, die technische Sicherheit von Informationssystemen aufgrund von angepassten Risikoanalysen zu erhöhen und zwar vor allem auch mit Hinblick auf demokratiekritische Informationen und Personen. Auch wenn ein 100%-Schutz der Informationsinfrastruktur nie möglich sein wird, so erhöht man so doch die Kosten für den Gegner beträchtlich. Das ist ein wichtiger Aspekt von Abschreckung: Dem Gegner das Erreichen seiner militärischen und politischen Ziele verwehren.

Kritische (das sind heute teilweise auch persönliche) Daten müssen mit besonderer Sorgfalt behandelt werden. Die Schwierigkeit, genügend Sicherheit zu garantieren, spricht klar gegen den Einsatz von elektronischen Wahlsystemen in der Zukunft. Zudem gilt es, Politiker und Mitarbeitende von Bundesämtern besser zu schulen. Im Gegensatz zu der Meinung, dass die Hacker sehr clever vorgegangen seien, bedienen sie sich einfacher „Spear Fishing“-Taktiken. Dabei wird den potenziellen Opfern ein vertrauenerweckendes E-Mail zugesandt, das von einer bekannten Adresse zu kommen scheint oder sie zum Beispiel dazu verleitet, an einem Wettbewerb mitzumachen. Klickt diese Person dann auf Dokumente oder Links innerhalb der E-Mail, installiert sich im Hintergrund eine Schadsoftware auf dem Rechner oder im Netzwerk, mit der Daten ausspioniert bzw. gestohlen werden können.

Weitere Maßnahmen betreffen die Gesellschaft. Soziale und andere Medien haben das Problem ihrer Manipulierbarkeit über Algorithmen und der schnellen Ausbreitung von „Fake News“ unterdessen erkannt und es gibt erste Selbstregulierungsmaßnahmen. Darüber hinaus muss jeder liberale, demokratische Rechtsstaat sich die Frage stellen, wie er mit strategischer Desinformation fremder Staaten oder gewisser politischer Gruppen in seinem Mediensystem umgehen will. In einigen Ländern (z.B. Tschechien, den baltischen Staaten, Schweden und

Finnland) sind spezielle Arbeitsgruppen gegen Desinformation eingerichtet worden. Auch erste Vorschläge für ein internationales Abwehrzentrum gegen manipulative Informationskampagnen gibt es. Auf EU-Ebene widmet sich die East Stratcom Task Force seit 2015 dem Thema und publiziert Textsammlung mit Nachrichten aus Russland, die mutmaßlich gefälscht oder erfunden sind.

Genauso wichtig ist jedoch eine klare Strategie für die Kommunikation. Da davon auszugehen ist, dass während kommender Wahlen aufgrund von mangelnden oder gar nicht vorhandenen Informationen Entscheide gefällt werden müssen, und daher die Frage nach Glaubwürdigkeit zu einem wunden Punkt werden wird, sollte diesem Aspekt spezielle Aufmerksamkeit geschenkt werden. Und nicht zuletzt muss deutlich kommuniziert werden, dass die Einmischung von außen in demokratische Prozesse Konsequenzen nach sich zieht. Falls es dann wirklich zu Vorfällen kommen sollte, müssen Maßnahmen ergriffen werden; mögliche Bestrafungen reichen je nach Schwere des Vorfalls von diplomatischen Schritten über Sanktionen bis hin zu Vergeltungsaktionen im Cyberspace. Dieses Toolset soll in der staatlichen Cybersicherheitsstrategie verankert sein.



## Was wir von Barack Obama gelernt haben: Die Rolle Sozialer Medien in politischer Kommunikation und bei Wahlkampagnen

---

*Prof. Dr. Marianne Kneuer*

*Prof. Dr. Wolf J. Schünemann (Juniorprofessor)*

*beide Universität Hildesheim*

Es ist inzwischen unübersehbar, dass die Nutzungsmöglichkeiten sozialer Medien die politischen Kommunikationsstrukturen massiv verändert haben. Diese Veränderung wirkt sich einerseits in einer quantitativen Vervielfachung der Kanäle politischer Kommunikation aus, andererseits schlägt sie sich qualitativ nieder in der Art der Kommunikation sowie in den Interaktionsmöglichkeiten zwischen politischen Akteuren, gesellschaftlichen Gruppen und Bürgern. Dieser Text wird diese Veränderungen kurz skizzieren und dann ihre Implikationen für zwei zentrale Handlungsbereiche der politischen Kommunikation aufzeigen: Wahlkämpfe und politische Kampagnen sozialer Akteure.

### ***1. Soziale Medien und die Veränderung politischer Kommunikation***

Das technische Potenzial neuer Kommunikationslogiken, das soziale Medien bereithalten, führt zu mehreren Effekten für die politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse: Erstens haben sich die Kommunikationsströme erheblich beschleunigt, was permanente Reaktionen der Politiker nicht nur auf Nachrichten, sondern auf Posts, Blogs etc. erfordert. Zweitens ist auf der anderen Seite der Nutzer zum content provider geworden oder zum ‚producer‘ in einer Doppelrolle als user und producer. Dies hat dazu geführt, dass der Bürger den Politiker (und umgekehrt) direkt adressieren kann und somit ein direkter Bürger-Politiker-Dialog stattfinden kann. Politiker haben diese direkte Ansprache der Bürger längst als wirkungsvolle Kommunikationsform für sich entdeckt und sind daher in Netzwerken wie Facebook präsent oder bedienen sich Nachrichtendienste wie Twitter. Damit ist drittens ein Bedeutungsverlust institutionalisierter Kommunikationskanäle verbunden. Klassische Medien stellen nicht mehr für alle Bürger die zentrale Instanz zur Information über politische Vorgänge dar (dies trifft vor allem auf Jüngere zu) und üben nicht mehr in gleichem Maße ihre

Filter- und Bündelungsfunktion für Nachrichten aus. Infolgedessen ist der Großteil an Botschaften inzwischen dadurch gekennzeichnet, dass sie sich ungefiltert im Kommunikationsraum bewegen. Eine wichtige Rolle für die Art der Kommunikation spielt, viertens, die Anonymität im Netz; einerseits senkt sie die Hürden zur Teilnahme an der Kommunikation, andererseits wird in ihr einer der Gründe für die zu beobachtende Senkung der Hemmschwelle (Stichwort: hate speech) gesehen (Ho/McLeod 2008; Spears et al. 2002).

Auf zwei weitere zentrale Charakteristika des Internets hatte bereits früh der Netzwerktheoretiker Castells hingewiesen. Das Netz entwickle und fördere demnach eher schwache denn starke Verbindungen zwischen den Nutzern. Außerdem führe es zu einer »Privatisierung der Soziabilität« (Castells 2000: 389). Entwicklungen, die Wellman als »vernetzten Individualismus« (Wellman 2000) und Bennett als Personalisierung von politischer Kommunikation (Bennett 2003a; siehe auch Bennett/Seegerberg 2011) beschreiben.

Castells sieht Netzwerke als segmentierte und polyzentrische Organisationsformen mit einer flachen und hierarchiefreien Struktur. Charakteristisch für das digitale Netz ist, dass sich sowohl der Einstieg als auch der Ausstieg leicht darstellen. Die Kommunikation in diesen Netzwerken ist »dünn«, dafür reich an Identitäts- und lifestyle-Narrativen (Bennett 2003a: 145–151).

Zusammengefasst: Die Funktionslogik des Netzes hat eine stärker individualisierte und personalisierte Kommunikationsmacht bewirkt, die einhergeht mit einem Kontrollverlust über die Kommunikationsströme durch Politik, Wirtschaft und klassische Medien. Dadurch ergibt sich eine deutlich größere Unberechenbarkeit bei der Themensetzung und den Themenkarrieren. All diese Aspekte sind relevant für Wahlkampf- und Kampagnenkommunikation.

## ***2. Die Nutzung sozialer Medien für Wahlkämpfe***

Demokratische Wahlkämpfe bilden Hochphasen der politischen Auseinandersetzung. Die besondere Intensität und Bedeutung betrifft zum Ersten die Dimension der Organisation, nämlich die Mobilisierung eines politischen Lagers, einer Partei und ihrer Mitglieder, die Produktion von Kampagnenmaterial schließlich: die Verfahren und Techniken zur Herstellung von Öffentlichkeit. Zum Zweiten betrifft sie die Dimension politischer Inhalte (Konzepte, Argumente, Informationen und Deutungen), also den Wettstreit der Ideen und die manifesten

Deutungskämpfe (Schünemann 2016b), die in Wahlkämpfen im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit ausgetragen werden.

Die oben beschriebenen strukturellen Veränderungen für politische Prozesse, die mit der Internetentwicklung verbunden sind, haben erhebliche Auswirkungen in beiden Dimensionen. Hinsichtlich der Organisationsdimension haben gerade die so genannten sozialen Medien innovative Formen der Parteiarbeit und politischen Kommunikation hervorgebracht (Römmele 2003). Der Präsidentschaftswahlkampf von Barack Obama von 2007 und 2008 fungierte dabei geradezu als Erweckungserlebnis (Jürgens/Jungherr 2011; Plehwe 2008; Unger 2012). Das Wahlkampfteam Obamas setzte Facebook, Twitter, Youtube und andere Plattformen gezielt ein, um Anhänger/-innen für niedrigschwellige Wahlkampfarbeit (z.B. das Teilen von Inhalten) und zur Teilnahme an Veranstaltungen zu mobilisieren.

Für die Kampagnenarbeit klassischer Politakteure und Parteien bietet der Bedeutungsverlust institutionalisierter Kommunikationskanäle und die damit verbundene partielle Entmachtung medialer Gatekeeper (Benkler 2006; Shirky 2008) neue Chancen der eigenständigen und ungefilterten Inszenierung und Produktion von Inhalten. Für Parteien im Wahlkampf leitet sich daraus potentiell eine größere Unabhängigkeit von medialen Intermediären ab. Wenngleich auf die Bedienung klassischer Medienformate angesichts ihrer Breitenwirkung in die Wählerschaft hinein auch heute nicht verzichtet werden kann, können neben dem direkten Kanal der Selbstverbreitung über Internet und soziale Medien auch die Verbreitungsdynamiken in der netzwerkbasierten Informationsökonomie genutzt werden, um Kampagnenereignisse oder Wahlkampfbotschaften viral werden zu lassen, so dass sie sich auf diesem Weg den Redaktionen als Nachrichten aufdrängen. Schließlich bieten die sozialen Medien neue Ansätze der Kampagnenfinanzierung durch das internetgetriebene Crowdfunding.

Ein Paradebeispiel hierfür ist ebenfalls die Präsidentschaftswahlkampagne Barack Obamas, in der das Wahlkampfteam einer zunächst im Vergleich mit den Konkurrenten schwächer ausgestatteten Kampagne geschätzte 750 Mio. US-Dollar an Kleinspenden eintreiben konnte, die über die Internetseite und soziale Medien angezogen wurden. Das breite Spektrum innovativer Wahlkampfarbeit wurde seither in den USA sowie international für Wahlkämpfe imitiert und erweitert (Jürgens/Jungherr 2011; Lilleker et al. 2015). In den entwickelten Demokratien der OECD-Welt können die hashtag politics (Jeffares 2014) heute als Muss einer professionellen

Kampagnenkooperation gelten. Ein Einsatz sozialer Medien als weiteren Kanal der Kampagnenarbeit ist zwingend erforderlich, gerade um jüngere Wählerschichten zu erreichen, die politische Informationen zu größeren Teilen jenseits der klassischen massenmedialen Formate beziehen (vgl. Reuters Institute 2016). Wer dieser Tage die Bedeutung sozialer Medien für Wahlkämpfe in der jüngeren Vergangenheit kritisch bespricht oder gar beklagt, sollte sich der Ursprünge und der dynamischen Entwicklung bewusst sein.

Der Blick auf die Dimension der Inhalte knüpft an die unabhängigeren Produktions- und Verbreitungsbedingungen für Wahlkampfbotschaften an. Gerade für neue, im politischen System noch schwach etablierte und unerfahrene Parteien und Bewegungen bietet das Internet, insbesondere soziale Medien hervorragende Bedingungen für die niedrighschwellige Produktion und Verbreitung von Inhalten. Über diesen Weg ist zumindest die eigene Anhängerschaft, über die beschriebenen Logiken der Netzwerkkommunikation aber auch breitere Wählerschichten zu erreichen, ohne der Filterung von medialen Gatekeepern zu unterliegen. Diese Unmittelbarkeit ist gut vereinbar mit dem Anstrich der Authentizität, den insbesondere sog. populistische oder Anti-Establishment-Parteien und Bewegungen sich gern geben (vgl. für Referendumswahlkämpfe Schönemann/Zilles 2015 und Schönemann 2016a).

Freilich gehören zu einem „digitalen Strukturwandel der Öffentlichkeit“ (Bieber 2002), wie er jüngst in immer kritischerem Tonfall diskutiert wird, auch die Erscheinungsformen einer fragmentierten Öffentlichkeit. Die direkte Erreichbarkeit und Mobilisierung von Wählergruppen über soziale Netzwerke und der damit verbundene Bedeutungsverlust institutionalisierter Kommunikationskanäle bietet nicht allein Chancen, sondern birgt auch Risiken für die Wahlkampfkommunikation mit potentiellen Rückwirkungen auf die Wahlergebnisse und politischen Systeme. Die Filterblasen (Pariser 2011) und Echokammern (Sunstein 2009) der vernetzten Informationsökonomie erschweren potentiell die lagerübergreifende Erreichbarkeit von Wählern/Wählerinnen. Der schwächer gefilterte Informationsfluss und der Bedeutungsverlust klassischer Medienformate als Orte politischen Konfliktaustrags können zur Verbreitung von Fehlinformationen, negative campaigning und einer Abnahme der demokratischen Diskursqualität führen (s. Fazit).

### **3. Soziale Medien in politischen Kampagnen**

Der Blick auf die andere Seite der Kommunikationskette, die Bürger, macht gleichermaßen die Wirkungsmacht sozialer Medien im Zuge von Protestbewegungen und auch gezielten politischen – meist themenbezogenen – Kampagnen deutlich. Insbesondere die Bürgerrevolten im Zuge des Arabischen Frühlings offenbarten dies, bei denen die Wirkung sozialer Medien auf drei Aspekten beruhte: Zum einen ermöglichten insbesondere die sozialen Netzwerke Facebook und Twitter eine rasche und effektive Koordination der Proteste, des Weiteren die ebenso direkte Mobilisierung von Bürgern und schließlich bildeten die sozialen Medien neben den realen Protesträumen, etwa auf dem Tahir-Platz, einen virtuellen Raum der Kommunikation ohne Zugriff durch die Herrschaftsstrukturen. Gleichwohl stellte die Etikettierung als „Facebook-Revolution“ eine Überhöhung der Rolle sozialer Medien dar (siehe dazu Morozov 2011; Kneuer und Demmelhuber 2012). Ein weiteres Protestphänomen waren die Empörungsbewegungen im Kontext der Finanz- und Verschuldungskrise. Die spanischen Indignados oder die weltweit präsente Occupy-Bewegung lehnten sich nicht nur in der Besetzung öffentlicher Räume, sondern auch in der Nutzung sozialer Medien an diese arabischen Umstürzbewegungen an (Kneuer und Richter 2015; Castells 2012; Gerbaudo 2012). Bennett konstatiert als Merkmale jüngerer Protestbewegungen folgende Tendenzen: weg von ideologischer Integration und hin zu eher persönlichen und fluiden Formen des Zusammenschlusses; weg von klarer Rahmung kollektiver Identitäten, hin zu persönlichen Identitätsnarrativen und weg von stärker organisatorischer Führung, hin zu polyzentrischen, nicht-hierarchischen und flexiblen Netzwerken (Bennett 2003a, S. 146–49; siehe auch 2003b). Bennett und Segerberg sehen die digitale Technologie darüber hinaus als Wegbereiter für eine neue Form von Aktivismus, den „digital network activism (2012, S. 7). Sie sprechen auch von „connective action“, bei der man öffentlich tätig wird als Akt persönlichen Ausdrucks und Selbstverwirklichung, indem man Ideen und Handlungen in vertrauten Beziehungsgeflechten teilt (Bennett und Segerberg 2012, S. 752 f.).

Neben der Organisation von Bürgerprotest gegen Autokratien (Arabischer Frühling) oder Regierungspolitik (Occupy) entwickelte sich – nicht zuletzt angesichts des beobachtbaren Mobilisierungspotenzials in diesen Fällen – eine professionelle Form des Online-Campaging. Es handelt sich hierbei um ein längst hoch professionelles „Gewerbe“. Ein Blick in das Netz belegt ein großes Angebot an Werkzeugkästen für solche Online-Kampagnen. Das Ziel besteht

darin, größtmögliche Viralität zu erreichen. Die Ingredienzien dazu sind Zuspitzung und Polarisierung, aber auch die Wahl eines günstigen Zeitpunkts, die Herstellung von Betroffenheit und schließlich kreative Aufbereitung. Online-Kampagnen greifen somit erkennbar auch auf klassische Marketing-Aspekte zurück.

Ein Beispiel ist das recht erfolgreiche, da durch große Viralität bekannte Modell von campact (siehe [campact.org](http://campact.org)). Campact organisierte Kampagnen etwa gegen TTIP, gegen die Zulassung von Genmais oder Fracking (siehe [www.campact.de](http://www.campact.de)). Ein zentrales Element dieses Kampagnenmodells besteht in dem online basierten Fundraising (crowdfunding). Der Service von Campact besteht darin, Appell-Briefe vorzuformulieren, die potentiellen Unterstützer durch eine recht einfache Online-Eingabe ihres Namens und ihrer Mailadresse unterzeichnen können, um auf diese Weise gebündelte Petitionen an politische Akteure zu richten. Niederschwellige Begeisterung der Bürger für Politik und effektive Einflussnahme auf Politik sind, so Christoph Bautz, einer der Vorstände von Campact die Ziele (zit. in Seils 2015). Online-Kampagnen machen sich zunutze, dass sich Bürger zunehmend kurzfristig und situationsbedingt engagieren, wobei sie meist von Betroffenheit oder (moralischer) Empörung geleitet sind. Eine erfolgreiche Kampagne muss somit Themen aufgreifen, die zunächst hohe Aufmerksamkeit erreichen, aber auch ein entsprechendes „Erregungspotenzial“ innehaben, damit sich Nutzer online an Kampagnen beteiligen.

Sowohl für die politischen Protestbewegungen als auch für Online-Kampagnen gilt, dass die weiterhin angewiesen sind auf Offline-Aktivitäten (Demonstrationen, Petitionen, Klagen). Die Online-Kommunikation und Interaktion allein sichert noch (!) nicht die Durchdringung aller Bürgersegmente und ebenso wenig den angezielten notwendigen Druck auf die Politiker. Um breite öffentliche Aufmerksamkeit zu erlangen, bedürfen Protest und Kampagnen weiterhin der klassischen Medien. Gleichzeitig lässt sich beobachten, wie intensiv die Journalisten inzwischen Netz-Kommunikation wahr- und aufnehmen, indem sie Politiker-Tweets folgen oder hashtags aufgreifen. Hier besteht eine gegenseitige Angewiesenheit aufeinander, auch wenn Online-Aktivisten den klassischen Medien und klassischen Medien der Kommunikation in den sozialen Netzwerken skeptisch gegenüberstehen.

#### **4. Fazit**

Die vorangegangenen Abschnitte zeigen, dass die Auswirkungen von Internet und Digitalisierung sowohl Chancen als auch Risiken für klassische Politikakteure und gewohnte Routinen politischer Kommunikation bergen. Diese Ambivalenz gilt für die Netzinteraktion bei Wahlkämpfen und Kampagnen ebenso wie für andere wesentliche Prozesse demokratischer Politik (Kneuer 2013). Sowohl die höhere Autonomie für soziale Akteure in politischen Kommunikationsprozessen als auch die Hierarchiefreiheit der Kommunikation – nur um zwei Annahmen zu nennen, die zugehörige Theorien aufgestellt hatten – stehen daher zur Neubewertung an. So bilden sich durchaus diskursive Hegemonien in der Netzkommunikation ab; diese können twitternde Politiker ebenso erzeugen wie ein einzelner Bürger, eine anonyme Bürgerbewegung oder professionelle Aktivisten.

Mit Blick auf die aktuelle Debatte ist festzuhalten, dass internet-basierte Informations- und Kommunikationsressourcen, wie etwa Suchmaschinen und soziale Netzwerke, neuerdings im Verdacht stehen, die politische Debattenkultur national wie international eher zu beeinträchtigen denn zu befördern. Im klaren Kontrast zu utopischen Szenarien einer Demokratisierung politischer Teilhabe und einer Verbesserung demokratischer Deliberation aus früheren Phasen der Internetentwicklung herrscht zunehmend die Auffassung, dass die Qualität der politischen Beteiligung und Auseinandersetzung via Internet deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibt. Insbesondere steht infrage, ob es in virtueller Umgebung zu echter Deliberation im Sinne eines wechselseitigen Meinungs-austausches kommen kann oder nicht eine punktuelle Meinungsexpression, inkl. beleidigender und verletzender Äußerungen und Kommentare (sog. hate speech und flaming) überwiegt. Personalisierung von Nachrichten- und Informationsversorgung sind zudem geeignet zu einer Fragmentierung des öffentlichen Raums beizutragen und damit Grundvoraussetzungen demokratischer Auseinandersetzung zu gefährden.

In der jüngsten Zeit, insbesondere im Nachgang der US-amerikanischen Präsidentschaftswahl 2016, hat die Sorge vor Falschinformationen (sog. fake news) sowie vor ausländischer Propaganda und Manipulation der Öffentlichkeit stark zugenommen. Wenngleich einige der neuen Befürchtungen ebenso übertrieben wirken wie die früheren Utopien, stellt der aufkommende Zweifel an einem positiven Beitrag der Internettechnologie zu einer

demokratischen Debattenkultur, verbunden mit zunehmend artikulierten und weitreichenden Regulierungsanforderungen, eine ungefilterte Online-Kommunikation tendenziell infrage.

## Literatur

Benkler, Yochai (2006): *The wealth of networks. How social production transforms markets and freedom.* New Haven, Conn. [u.a.]: Yale Univ. Press.

Bennet, W. Lance (2003a): *Lifestyle politics and citizen-consumers: Identity communication, and political action in late modern society.* In: Corner, John und Dick Pels (Hg.): *Media and the restyling of politics: Consumerism, celebrity and cynicism.* London: Sage, S. 137-150.

Bennet, W. Lance (2003b): *New media power. The internet and global activism.* In: Couldry, Nick und James Curran (Hg.): *Contesting media power. Alternative media in a networked world.* Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, S. 17-37.

Bennett, W. Lance; Segerberg, Alexandra (2011): *Digital media and the personalization.* In: *Information, Communication & Society* 14 (6), S. 770-799. DOI: 10.1080/1369118X.2011.579141.

Bennett, W. Lance; Segerberg, Alexandra (2012): *The logic of connective action. Digital media and the personalization of contentious politics.* In: *Information, Communication & Society* 15 (5), S. 739-768. DOI: 10.1080/1369118X.2012.670661.

Bieber, Christoph (2002): *Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit?* In: Heribert Schatz, Patrick Rössler und Jens-Uwe Nieland (Hg.): *Politische Akteure in der Mediendemokratie. Politiker in den Fesseln der Medien?* Wiesbaden: Westdt. Verl., S. 113–127.

Campact: *Campact – bewegt Politik!* Online verfügbar unter <https://www.campact.de/>, zuletzt geprüft am 14.02.2017.

Castells, Manuel (2000): *The information age: Economy, society, and culture. Volume 1, The rise of the network society.* Malden, MA: John Wiley & Sons.

Castells, Manuel (2012): *Networks of outrage and hope. Social movements in the internet age.* Cambridge: Polity Press.



Gerbaudo, Paolo (2012): *Tweets and the streets: Social media and contemporary activism*. London: Pluto Press.

Ho, S. S.; McLeod, D. M. (2008): *Social-Psychological Influences on Opinion Expression in Face-to-Face and Computer-Mediated Communication*. In: *Communication Research*. DOI: 10.1177/0093650207313159.

Jeffares, Stephen (2014): *Interpreting hashtag politics. Policy ideas in an era of social media*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.

Jürgens, Pascal; Jungherr, Andreas (2011): *Wahlkampf vom Sofa aus. Twitter im Bundestagswahlkampf 2009*. In: Eva Johanna Schweitzer und Steffen Albrecht (Hg.): *Das Internet im Wahlkampf. Analysen zur Bundestagswahl 2009*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden, S. 201–225.

Kneuer, Marianne (2013): *Bereicherung oder Stressfaktor? Überlegungen zur Wirkung des Internets auf die Demokratie*. In: dies (Hg.): *Das Internet: Bereicherung oder Stressfaktor für die Demokratie?* Baden-Baden: Nomos, S. 7-33.

Kneuer, Marianne; Demmelhuber, Thomas (2012): *Die Bedeutung neuer Medien für die Demokratieentwicklung. Überlegungen am Beispiel des Arabischen Frühlings*. In: *Informationen zur politischen Bildung*, Nr.35, S.30-38.

Kneuer, Marianne; Richter, Saskia (2015): *Soziale Medien in Protestbewegungen. Neue Wege für Diskurs, Organisation und Empörung?* Frankfurt/New York: Campus.

Lilleker, Darren G.; Tenscher, Jens; Štětka, Václav (2015): *Towards hypermedia campaigning? Perceptions of new media's importance for campaigning by party strategists in comparative perspective*. In: *Information, Communication & Society* 18 (7), S. 747–765. DOI: 10.1080/1369118X.2014.993679.

Morozov, Evgeny (2011): *The net delusion: How not to liberate the world*. London [u.a.]: Penguin.

Pariser, Eli (2011): *The filter bubble. What the Internet is hiding from you*. New York, NY: Penguin Press. Online verfügbar unter <http://www.gbv.de/dms/faz-rez/SD1201202193405348.pdf>, zuletzt geprüft am 14.02.2017.

Plehwé, Kerstin; Bohne, Maik (2008): Von der Botschaft zur Bewegung. Die 10 Erfolgsstrategien des Barack Obama. Hamburg: Hanseatic Lighthouse.

Reuters Institute (2016): Digital News Report 2016. Online verfügbar unter <http://www.digitalnewsreport.org/>, zuletzt geprüft am 14.02.2017.

Römmele, Andrea (2003): Political Parties, Party Communication and New Information and Communication Technologies. In: Party Politics 9 (1), S. 7–20. DOI: 10.1177/135406880391002.

Schünemann, Wolf J.; Zilles, Julia (2015): Wie wird man Gegner? Eine Analyse der diskursiven Konstitution von Protestakteuren am Beispiel von ‚Stuttgart 21‘. In: Marianne Kneuer (Hg.): Standortbestimmung Deutschlands. Baden-Baden: Nomos, S. 279–302.

Schünemann, Wolf J. (2016a): Politische Rede. Diskurs und Konstitution am Beispiel von Referendumswahlkämpfen. In: Arne Scheuermann und Francesca Vidal (Hg.): Handbuch Medienrhetorik. Berlin: de Gruyter Mouton (Handbücher Rhetorik), S. 169–191.

Schünemann, Wolf J. (2016b): Manifeste Deutungskämpfe. Die wissenssoziologisch-diskursanalytische Untersuchung politischer Debatten. In: Sasa Bosancic und Reiner Keller (Hg.): Perspektiven Wissenssoziologischer Diskursforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 29-51.

Seils, Christoph (2015): Die Empörungsmaschine. In: Cicero- Magazin für politische Kultur. Online verfügbar unter <http://cicero.de/kapital/protest-organisation-campact-die-empoeerungsmaschine/59918>, zuletzt geprüft am 14.02.2017.

Shirky, Clay (2008): Here comes everybody. the power of organizing without organizations. New York, NY [u.a.]: Penguin Books.

Spears, R.; Lea, M.; Corneliussen, R. A.; Postmes, T.; Haar, W. T. (2002): Computer-Mediated Communication as a Channel for Social Resistance. The Strategic Side of SIDE. In: Small Group Research 33 (5), S. 555–574. DOI: 10.1177/104649602237170.

Sunstein, Cass R. (2009): Republic.com 2.0. Princeton: Princeton University Press. Online verfügbar unter <http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=581662>, zuletzt geprüft am 14.02.2017.

Unger, Simone (2012): Online-Kampagnen im Bundestagswahlkampf 2009. Obama reloaded oder Experimente im Web 2.0? In: Wolf J. Schünemann und Stefan Weiler (Hg.): E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich. Baden-Baden: Nomos, S. 375–388.

Wellman, Barry. (2000). Changing connectivity: A future history of Y2. 03K. In: Sociological Research Online 4(4). Online verfügbar unter <http://socresonline.org.uk/4/4/wellman.html>, zuletzt geprüft am 14.02.2017.



## **Medienkompetenz und digitale Bildung aus medienpädagogischer Perspektive. Bericht für das Grünbuch „Digitalisierung und Politik“ des Zukunfts- und Verfassungsausschusses des österreichischen Bundesrates**

---

*Univ. Prof. Dr. Christian Swertz*

*Institut für Bildungswissenschaft, Universität Wien*

*„Democracy is more than a form of government; it is primarily a mode of associated living, of conjoint communicated experience.“*

*(John Dewey, 1985a, S. 93)*

### **1. Einleitung**

Öffentliche Diskurse in Medien sind eine notwendige Bedingung für Demokratien. Wie Öffentlichkeit und Privatheit in digitalen Medien zu unterscheiden sind, wie die diskutierenden Menschen sich mit digitalen Medien verständigen können, welches Gesellschafts- und Wirtschaftsverständnis erforderlich und welche staatlichen, wirtschaftlichen oder politischen Institutionen angemessen sind, wird seit vielen Jahren diskutiert. Dabei werden in der Wissenschaft unterschiedliche Positionen vertreten. Konsens besteht in der Notwendigkeit öffentlicher Diskurse über öffentliche Diskurse. Damit wird die Fähigkeit zur Teilnahme an öffentlichen Diskursen mit digitalen Medien, die damit verbundene Machtausübung und der Umgang mit heterogenen Wahrheitsansprüchen zu einem zentralen Problem, das Wissenschaft, Wirtschaft und Demokratie gleichermaßen betrifft. Globale Dynamiken erzeugen einen steigenden Bedarf an Orientierungswissen und Orientierungskönnen. Das schließt die Kultivierung demokratischer Orientierungen ein.

Die Notwendigkeit der Arbeit an diesem Problem ist schon daran erkennbar, dass auch in Österreich immer wieder Anstrengungen unternommen werden, öffentliche Diskurse zu kontrollieren oder zu unterbinden. Die Spannung zwischen der Offenheit und Begrenzung von Diskursen und die Funktion von Medien in den Diskursen beinhalten ein ethisches und ein pädagogisches Problem. Das ethische Problem kann hier wegen der gebotenen Kürze nur durch eine pädagogisch motivierte Positionierung bearbeitet werden.

Aus pädagogischer Sicht steht das Individuum im Mittelpunkt. Es geht in der Pädagogik stets um die Menschwerdung des Individuums. Diese Aufgabe muss mit der Teilhabe von Menschen an Gesellschaften vermittelt werden. Da nun die Fähigkeit zur Teilnahme an öffentlichen Diskursen erlernt werden muss und diese Fähigkeit nicht regelmäßig in Familien vermittelt wird, ist die Vermittlung der Fähigkeit zur Teilnahme an öffentlichen Diskursen ebenso eine Aufgabe für pädagogische Institutionen wie die Vermittlung der Fähigkeit zur Teilnahme am Wirtschaftsleben.

Diese Aufgabe ist aus der hier vertretenen Sicht mit einem Begriff des Menschen zu verbinden. Wir verstehen den Menschen als souveränes, zu selbstbestimmten Entscheidungen fähiges Wesen. Damit wird die Freiheit des Menschen, die im Verhältnis der Generationen immer wieder neu zu erarbeiten ist, zu einem wesentlichen Orientierungsbegriff. Dieses Verständnis entspricht dem Begriff der Menschheit, der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den europäischen Werten der Freiheit, Gleichheit und Solidarität manifestiert wird.

Aus dieser Sicht ist es jedem Menschen zu ermöglichen, sich selbst im Verhältnis zu anderen und zur Lebenswelt zu gestalten. Das pädagogische Problem besteht nun im Blick auf den demokratisch verfassten Staat in der Frage, wie die Selbstbestimmung des Menschen im Blick auf die Teilnahme an öffentlichen Diskursen, im Blick auf die damit verbundene Machtausübung und im Blick auf den Umgang mit heterogenen Wahrheitsansprüchen angeregt werden kann. Dabei ist zunächst klar, dass die Frage nicht durch staatliche Bestimmungen beantwortet werden kann, weil dann der Diskurs über den öffentlichen Diskurs unterbunden wird, und auch in dem Fall, dass Menschen sich gegen Selbstbestimmung entscheiden, diesem Akt immer auch ein Moment der Selbstbestimmung anhaftet. Selbstbestimmung kann letztlich weder unterlaufen noch staatlich verordnet werden. Es kann nicht vorgeschrieben werden, wie Selbstbestimmung zu erfolgen hat.

Das gilt, wie auch immer der einzelne Mensch sich bestimmt, für jeden Menschen. Zu diesem Aspekt tritt unmittelbar der Aspekt der Zukunftsoffenheit: Schon weil nicht vorhergesagt werden kann, wie der einzelne Mensch sich selbst bestimmen wird, sind jedem Menschen alle Möglichkeiten der Selbstbestimmung und zur Entwicklung realistischer Utopien zu eröffnen. Die Pädagogik hat daher gerecht zu verfahren. Dabei ist das pädagogische Handeln stets in die Weitergabe der Kultur zwischen den Generationen eingebunden. Insofern jeder Mensch nur

durch die die Entwicklung seines Verhältnisses zur Weitergabe der Kultur zum Menschen werden kann, ist pädagogische Solidarität zwischen den Generationen sowie im Blick auf den Begriff der Menschheit erforderlich.

Aus medienpädagogischer Sicht rückt in diesem Rahmen das Verhältnis des Menschen zu seinen Medien in den Mittelpunkt, weil jede Verständigung zwischen Menschen die Verwendung von Medien erforderlich macht und durch die damit verbundenen semiotischen Prozesse kulturstiftend ist. Eine so verstandene Selbstbestimmung unter Berücksichtigung von Medien wird als Medienbildung bezeichnet.

Medienbildung ist dabei wie der Bildungsbegriff als räumlicher und zeitlicher Begriff zu fassen. Als räumlicher Begriff ist der Begriff der Medienbildung auf Geltungsbestände, d.h. auf Ziele bezogen, während er als zeitlicher Begriff auf Prozesse, d.h. auf Mediendidaktik bezogen ist. Die räumliche Dimension wird in der Regel als Medienkompetenz bezeichnet. Wenn Medienkompetenz in einem eingeschränkten Sinn im Blick auf Computertechnologie diskutiert wird, ist häufig von digitaler Bildung die Rede, von der wiederum die Medienkunde, die auch als digitale Kompetenz oder synonym als informatische Kompetenz oder computational thinking bezeichnet wird, ein Teilaspekt ist. Medienbildung erfordert stets einen umfassenden Medienbildungsbegriff, der politische und ökonomische Aspekte einbezieht.

Aus Sicht der Medienbildung steht die Selbstbestimmung des Menschen mit und gegenüber Medien, die nicht zuletzt in der Teilnahme an öffentlichen Diskursen zum Ausdruck kommt, als Ziel der Medienkompetenzvermittlung im Mittelpunkt. Dabei darf die Beteiligung an einer bestimmten Medienkultur nicht vorgeschrieben werden, weil das darauf hinausläuft, Menschen die Selbstbestimmung zu verbieten.

Daher ist in der Gesetzgebung im Blick auf die digitale Kultur darauf zu achten, die Entscheidung von Menschen für eine andere als die digitale Medienkultur offen zu halten. Es muss auch möglich sein, nicht zu partizipieren. Das ist strukturell eng verbunden mit ökonomischen Strukturen, für die das Gleiche geltend zu machen ist.

Unsere Präferenz gilt dem demokratischen Sozial- und Wohlfahrtsstaat. Es geht in der Medienkompetenzvermittlung dann darum, Bildungsprozesse zu ermöglichen, in denen Menschen ihre Souveränität als freie, gerechte und solidarische Machtausübung mit Medien in der Teilnahme an öffentlichen Diskursen entfalten können. Das erfordert Emanzipation durch kritische

Reflexion, d.h. den Erwerb von Reflexionssprachen, und Kreativität durch aktive Gestaltung, d.h. den Erwerb von Anwendungssprachen. Dem entsprechende Medienkompetenzbegriffe und Mediendidaktiken liegen vor.

## **2.Chancen und Risiken**

### **2.1 Risiken**

Das Internet bringt gleichzeitig dezentralisierende und zentralisierende Tendenzen mit sich. Die zentralisierenden Tendenzen, die auch als Globalisierung bezeichnet werden, können die Aufgabe und die Funktion von Institutionen, die aus Sicht des Nationalstaats zentral sind, verändern. Damit verbunden ist das Risiko, dass bestehende Möglichkeiten der Gestaltung zentralisierender Tendenzen durch eine Abwehrreaktion unterlaufen werden. Diese Abwehrreaktion birgt das Risiko eines Verfalls des öffentlichen Diskurses, der mit einer geringen Bereitschaft zur demokratischen Teilnahme am öffentlichen Diskurs, wie sie in Shitstorms, Hasspostings, Cybermobbing etc. zum Ausdruck kommt, einhergehen kann. Zugleich besteht das Risiko der Ausgrenzung oder Selbstausgrenzung, etwa durch sogenannte „Filter Bubbles“.

Mit den dezentralisierenden Tendenzen des Internets ist die Verfügbarkeit heterogener Wahrheitsansprüche verbunden. Die Existenz widersprüchlicher Wahrheiten ist in der Wissenschaft nicht neu, sondern selbstverständlich. In der die Schule dominierenden Buchdruckkultur werden in Anlehnung an Comenius aber eher breit akzeptierte Lehrmeinungen als das einzig richtige Wissen in den Mittelpunkt gerückt. Diese Kultur gerät derzeit durch die Nutzung des Internets unter Druck, weil viele und heterogene Wahrheitsansprüche verfügbar sind. Das führt zu Problemen mit dem Wandel der Medienkultur, weil viele Menschen in ihrem Leben wenig Gelegenheit hatten, den Umgang mit heterogenen Wahrheitsansprüchen zu erproben. Der Gegensatz zwischen als festem Wahrheitsbestand kommunizierten Lehrmeinungen, wie sie etwa in Bildungsstandards artikuliert werden, und dem Umgang mit heterogenen Wahrheitsansprüchen, wie sie im Internet verfügbar sind, kann Bildungsprozesse verhindern und so die Akzeptanz nicht diskursiver Wahrheiten fördern.

Ein weiteres Risiko besteht in dem Umstand, dass unter der Bedingung des Buchdrucks nur ein relativ kleiner Teil der Bevölkerung die Möglichkeit zur öffentlichen Äußerung hatte. Mit dem Internet können sich nun viel mehr Menschen öffentlich äußern, verfügen aber nicht über



entsprechende Kenntnisse oder Erfahrungen. Das betrifft auch die Differenz zwischen der eigenen Persönlichkeit und Online-Identitäten, oder, anders gesagt, zwischen dem Selbst und der öffentlich geäußerten privaten Meinung. Das kann irrationale Betroffenheit zur Folge haben.

Diese Risiken sind nun zugleich als Chancen zu verstehen. Es geht um die Gestaltung der verschiedenen Medienkulturen, es geht um Orientierungskönnen, das dazu ermächtigt, neue medienkulturelle Räume gestalten zu können.

## **2.2 Chancen**

Das Internet kann als weltweit verfügbares dezentrales Medium verwendet werden. Daher besteht die Chance für alle Bürgerinnen und Bürger, vielfältige Diskurse und heterogene Medienkulturen in Freiheit zu gestalten, so die eigene Entwicklung zu befördern, sich aktiv an der politischen Willensbildung und am Wirtschaftsleben zu beteiligen. Die Partizipation an öffentlichen Diskursen wird für deutlich mehr Bürgerinnen und Bürger möglich, die sich so zugleich mit regionalen, nationalen, internationalen und globalen politischen und ökonomischen Prozessen auseinander setzen können. Um diese Chance nutzen zu können, müssen die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, die kritische und kreative Verwendung verschiedener Medien insbesondere auch jenseits etablierter Standardlösungen zu erproben. Solche Proberäume anzubieten ist eine Aufgabe von Bildungsinstitutionen. Das bietet die Chance, staatlich garantierte Freiräume für Schulen einzurichten. Darüber hinaus besteht für den Staat die Chance, die Datenautonomie der Bürgerinnen und Bürger sicher zu stellen.

Das Internet bietet die Chance der Entwicklung eines Orientierungskönnens als Fähigkeit, sich mit den Mitteln der Vernunft zu reflektieren, die Beziehungen mit anderen zu gestalten und sich in der Welt zu orientieren. Damit verbunden ist die Herausforderung, mit der komplexen Beziehung von Emotion und Kognition gut leben zu können. Die Vielfalt im Internet ermöglicht es, das Kritikvermögen als Selbstkritik und Fremdkritik zu entfalten. Die Entwicklung von Identitäten im Internet kann zur kreativen Gestaltung der eigenen Persönlichkeit beitragen. Dadurch kann die selbständige Entwicklung und Selbstdisziplinierung des Menschen angeregt werden, der dann auch seinen Platz der der Gesellschaft gestalten kann. Durch eine solche

Entwicklung können Menschen Souveränität erlangen und so auch ihrer Aufgabe als Souverän eines demokratischen Staates entsprechen.

### **3. Empfehlungen für die Gesetzgebung**

Damit pädagogische Institutionen die Möglichkeit haben, ihren Aufgaben gerecht zu werden, sind Freiräume erforderlich. Es ist nicht sinnvoll, etwa durch einen Bildungskanon oder Bildungsstandards vorzuschreiben, welche Ziele mit welchen Methoden zu erreichen sind. Erforderlich ist es vielmehr, strukturelle Rahmenbedingungen zu schaffen, die pädagogisches Handeln möglich machen, zu dem auch die demokratische Aushandlung von Zielen und Methoden gehört. Dafür ist auch die Verwendung von freier Software empfehlenswert.

Im Folgenden werden Änderungen an bestehenden Gesetzen vorgeschlagen, mit denen Rahmenbedingungen so verbessert werden können, dass es pädagogischen Institutionen möglich wird, Anlässe für Medienbildung mit digitalen Medien zu schaffen.

#### **3.1 Kindergarten**

Ein wichtiger Schritt im Blick auf den Kindergarten ist die Einrichtung eines Unterrichtsfachs Medienbildung an den berufsbildenden Schulen für Kindergartenpädagogik (die notwendige gesetzliche Änderung dafür ist in 3.2 eingeschlossen). Damit können die ErzieherInnen so qualifiziert werden, dass sie die im bundesländerübergreifenden Bildungsrahmenplan für elementare Bildungseinrichtungen in Österreich im Punkt „Literacy“ und im Punkt „Informations- und Kommunikationstechnologien“ genannten Aspekte auch vermitteln können. Empfehlenswert wäre es, den Abschnitt „Informations- und Kommunikationstechnologien“ in „Medienbildung“ umzubenennen und in diesem Abschnitt einen weiteren Medienbegriff, der insbesondere auch das Fernsehen einschließt, zu verwenden.

#### **3.2 Schule**

##### **Individuelle Pflichtgegenstände**

Um die individuelle Aneignung von Wissen sowie die Erarbeitung einer eigenen Position nicht zuletzt mit digitalen Medien zu ermöglichen, sollten im Schulgesetz Unterrichtsstunden für Selbstlernphasen (selbstorganisierter Projektunterricht) ab der Volksschule vorgesehen

werden. Dazu sollten individuelle Pflichtgegenstände im Schulunterrichtsgesetz vorgesehen werden. Für diese individuellen Pflichtgegenstände sind zwischen SchülerInnen und LehrerInnen auszuhandelnde Lernverträge vorzuschreiben, deren Erfüllung durch Lehrpersonen begleitet und überprüft wird.

### **Schulfach Medienbildung**

Die Fähigkeit zur Willensbildung angesichts widersprüchlicher und heterogener Wahrheitsansprüche sollte durch die Vermittlung von Reflexions- und Anwendungssprachen im Blick auf Medien in der Schule durch ein Schulfach Medienbildung als Pflichtgegenstand gefördert werden. Dieses Schulfach sollte in §10.2, §10.3, §16.1, §21b, §29a, §39.1, §47.1, §55a und §68a.1 Schulorganisationsgesetz aufgenommen werden.

Im Rahmen dieses Schulfachs muss auch die Fähigkeit zum öffentlichen Gebrauch der eigenen Vernunft in verschiedenen Medien erworben werden. Das schließt den Umgang mit herausfordernden Formen öffentlicher Kommunikation (z.B. Fake News, Hasspostings) ein. Ein entsprechender Lehrplan sollte erlassen werden. Darüber hinaus ist es erforderlich, sichere Rahmenbedingungen für nichtkommerzielle Medienaktivitäten (Urheberrecht) zu schaffen.

Damit das Schulfach fachkundig unterrichtet werden kann, sollte der Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft mit allen Universitäten die Einrichtung einer Spezialisierung im Bereich Medienpädagogik gemäß der Anlage zu §39, Abs.1, Z4 HS-QSG, d.h. im Umfang eines Unterrichtsfachs im Bachelor- und Master des Lehramtsstudiums, sowie die Vermittlung von Mediendidaktik im allgemeinen pädagogischen Teil der Curricula für die Lehramtsausbildung vereinbaren. Das Angebot entsprechender weiterbildender Masterprogramme sollte Universitäten ermöglicht werden.

### **Unterrichtsmittel**

Der Gesetzgeber sollte die Schulbuchaktion zu einer Medienaktion erweitern und die Bereitstellung unterschiedlicher Medien als Unterrichtsmaterial fördern. Dabei sollten vorübergehend als Hypertexte von LehrerInnen und WissenschaftlerInnen gemeinsam erstellte Open Educational Resources (OER) bevorzugt gefördert werden. Die Koordination sollte beim BMB (Abteilungen IT/3 und II/8) angesiedelt werden. Damit kann auch das durch die häufige Nutzung von Nachhilfe in Österreich bestehende Gerechtigkeitsproblem bearbeitet werden,

weil Nachhilfe damit kostenlos zur Verfügung gestellt werden kann. Darüber hinaus sollte der Zugang zu Medienverleihstellen bundesländerübergreifend ermöglicht werden.

In §14 SchUG sollte die explizite Bevorzugung von gedruckten Medien (vor allem in Absatz 7) entfernt werden. Die Bundesministerin für Bildung sollte ein Verfahren verordnen, mit dem multimediale Inhalte nach §14.2 SchUG bzw. §15 SchUG zugelassen werden können. Die Bundesministerin sollte durch Verordnung (§14.3 SchUG) bestimmen, dass die Schulen mit gedruckten, auditiven, audiovisuellen und digitalen Medien auszustatten sind. Dabei sollte der von den Schulen artikulierte pädagogische Bedarf im Mittelpunkt stehen.

Darüber hinaus wäre es empfehlenswert, demokratisch verfasste Gremien mit angemessenen Befugnissen an Schulen einzurichten und so die Gestaltung von Schule auch als kreativen Medienbildungsprozess zu ermöglichen, weil sonst der Widerspruch zwischen den pädagogischen Zielen und der pädagogischen Institution jedes Bemühen um Medienbildung unterläuft.

### ***3.3 Jugendarbeit***

Um die Auseinandersetzung mit digitalen Medien in der außerschulischen Jugendarbeit zu fördern, sollte Medienbildung im §1 des Bundesjugendförderungsgesetzes verankert werden. Die Vermittlung von Medienkompetenz sollte auch im §3 Bundesjugendförderungsgesetz als Grundsatz der Jugendarbeit verankert werden. Sinnvoll ist auch die Ergänzung von medienbezogenen Projekten im §7.7 Bundesjugendförderungsgesetz. Damit kann die relativ selbstbestimmte Aneignung von Medienkompetenz im außerschulischen Bereich gefördert werden. Auch für den außerschulischen Bereich ist es erforderlich, sichere Rahmenbedingungen für nicht kommerzielle Medienaktivitäten (Urheberrecht) zu schaffen.

### ***3.4 Erwachsenen- und Elternbildung***

Im Bereich der Erwachsenenbildung sollte durch eine Aufnahme von Medienbildung im §2.1 des Gesetzes über die Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens aus Bundesmitteln das Angebot von Medienbildungsmaßnahmen im Bereich der Erwachsenenbildung ermöglicht werden. Damit wird zugleich die Vermittlung von Medienbildung durch bibliothekspädagogische Maßnahmen unterstützt.

Für den Bereich der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit der politischen Parteien sollte §1.2 des Bundesgesetzes über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik um das Ziel „mediale Zusammenhänge“ sowie das Mittel der „Onlineangebote“ ergänzt werden.

### **3.5 Forschung**

Die Gestaltung des digitalen Wandels in der Demokratie kann nicht durch einmalige Maßnahmen erfolgen, sondern ist, wie Bildung selbst, als Prozess aufzufassen. Um diesen Prozess auch im Blick auf vorhersehbare Entwicklungen für die Gestaltung durch die BürgerInnen als Souveräne im demokratischen Staat sowie die dafür eingerichteten Institutionen erfassbar und so gestaltbar zu machen, ist eine fortlaufende Beobachtung und Beschreibung der Prozesse erforderlich. Das gilt insbesondere für Prozesse in den Bereichen Medienbildung, Medienkompetenz, Digitale Kompetenz, Medienkultur, Mediensozialisation und Mediendidaktik in der gesamten Lebensspanne.

Dafür ist die Bereitstellung entsprechender Forschungsmittel einschließlich der Verpflichtung zur öffentlichen Verfügbarkeit der Forschungsergebnisse erforderlich. Das kann z.B. durch die Einrichtung einer entsprechenden offenen Förderschiene beim Parlament, die auch für nicht universitäre Einrichtungen zugänglich sein sollte, erfolgen.

This work is licenced under the Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 Austria License. To view a copy of this licence, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/at/> or send a letter to Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.



## Staatliche Medienförderung.<sup>14</sup>

### Leistungsanforderungen aus Sicht der Medienökonomie

---

*Paul Clemens Murschetz*

*PD Mag. Dr. habil. MSc.*

*Institut für Medien- und Kommunikationswissenschaft*

*Alpen-Adria-Universität Klagenfurt, Österreich*

Staatliche Medienförderung gilt als Instrument der Medienpolitik und bedeutet in der Regel die fortwährende finanzielle Unterstützung von Medieninhabern zur Produktion und dem Vertrieb von Medieninhalten und -projekten. Staatliche Medienförderung kann viele Formen annehmen, meint aber vorwiegend direkte Finanzbeihilfen und Steuervergünstigungen.

Bei einer Förderung, die über den klassischen Printmedienbereich (Tages- und Wochenzeitungen) hinausgeht, spricht man im Allgemeinen von Medienförderung (Film, Hörfunk und Fernsehen, aber auch Buch, Spiele, Internet, und Konvergenzmedien).

Im vorliegenden Beitrag wird argumentiert, dass die staatliche Förderung von Medien eine **demokratiepolitische Pflicht des Staates** ist, Medien- und Meinungsvielfalt zu stärken, die Produktion eines qualitativ anspruchsvollen Angebots anzuregen und dessen Konsum zu unterstützen.

Die Debatten zu Medienförderung sind allerdings **vielfältig, kontrovers und wertstrittig** geführt. Die angebotenen Systeme werden gerne als ineffizient, unfair und wenig innovativ wahrgenommen. Demgegenüber stehen Argumente, die positive Effekte von staatlicher Medienförderung wie Erhalt und Erweiterung des Marktangebots und Vielfaltsicherung im Interesse des Konsums und einer differenzierten Öffentlichkeit hervorheben.

---

<sup>14</sup> Der vorliegende Beitrag stellt eine überarbeitete und gekürzte Fassung eines aktuellen Beitrags des Autors dar; siehe: Murschetz, P. (2016). Medienförderung. Begriffsverständnis, theoretische Zugänge und Beispiele aus der DACH-Region. In J. Krone & T. Pellegrini (Eds.), *Handbuch Medienökonomie*. Berlin: Springer VS. DOI 10.1007/978-3-658-09632-8\_71-1

### ***Staatliche Medienförderung ist nötig, aber in welcher Form?***

Argumentationslinie dieses Beitrags ist, dass medienpolitische Intervention mittels Systemen der staatlichen Medienförderung im Sinne der Gewährleistung einer pluralistischen Medienlandschaft nötig und gerechtfertigt ist.

Es liegt in der Zuständigkeit des Staates, normensetzende Aktivitäten durch institutionelle Vorkehrungen zu treffen, um *aktive* Vielfalt- und Qualitätsförderung von publizistischen Massenmedien zu betreiben. Medienförderung soll sich durch den Einsatz geeigneter Maßnahmen und Förderinstrumente den Herausforderungen von Digitalisierung und Medienkonvergenz stellen. Eine so verstandene Medienförderung wird vor dem Hintergrund der Verortung des Problems, dass Digitalisierung und **Medienkonvergenz** die Erlössicherung von traditionellen publizistischen Massenmedien **substantiell gefährden**, umso relevanter.

So sind förderrelevante technologische Veränderungen durch Digitalisierung und Medienkonvergenz und deren Auswirkungen auf Medienförderung insgesamt zu erschließen. Medienförderung bezieht sich damit eben nicht mehr allein auf die traditionellen Massenmedien Print, Rundfunk, und Film, sondern betrifft auch Online-Medien und generell alle medienkonvergenten Angebote mit publizistischer Massenwirksamkeit.

Pressehilfen lassen sich nach direkten und indirekten Fördermaßnahmen unterscheiden. Direkte Hilfen gehen unmittelbar an Presseunternehmen. Diese **Medienförderung im engeren Sinne** meint Direkt-Subventionen und Finanzhilfen, also finanzielle Zuwendungen oder Transfers ohne unmittelbare Gegenleistung, die von staatlichen Institutionen an private Haushalte oder an private Unternehmen geleistet werden. Medienförderung im engeren Sinne ist nur ein Teil der staatlichen Regulierung von Medien; in Österreich fehlt insbesondere eine Medienfreiheitsordnung, ein freier Medienmarkt. Das Kriterium gelingender Medienpolitik in Österreich ist Konzentration in allen Bereichen. Es gibt viel zu wenig Meinungspluralität; zu wenig Innovation, zu wenig Wettbewerb, gattungs- und Regionen übergreifend.

**Medienförderung im weiteren Sinne** meint auch indirekte Hilfen, die der Presse nur mittelbar zugutekommen und zum Teil in ihrem Umfang nur schwer einzuschätzen sind. Indirekte Subventionen sind beispielsweise Reduzierung von Forderungen wie Steuererlass, Steuerbefreiung, Steuerermäßigung, Steuerbegünstigung, aber auch begünstigte Tarife bei Post- und Fernmeldediensten und öffentlichen Transportmitteln, Unterstützung von Nachrichtenagentu-



ren, Werbemarktregulierung, Unterstützung der Journalistenausbildung und Lese-förderung. Daneben gibt es auch noch finanzielle Unterstützung von Kooperationen z.B. beim Vertrieb oder Druck.

Darüber hinaus meint **Medienförderung heute** aber insbesondere die **Restrukturierung des existenten Fördermodells**: dieser ist in Österreich ein **zwangsläufiger Schritt** zur Ausfinanzierung eines **effektiven und fairen Medienökosystems**. Bekannt ist, dass das gegenwärtige Presseförderungs-System in Österreich den Anforderungen an ein effektives, faires und innovatives System nicht erfüllt. Veränderungsbedarf wird an exogenen wie endogenen Treibern festgemacht. Effizienzkriterien sind im Design eines reformierten Systems zu verankern (automatische Vergabe, klare Richtlinien, eindeutige Kriterien, genaue und regelmäßige Überprüfbarkeit, etc.). Gerechtigkeitskriterien sind zu erarbeiten, die schwächeren Marktteilnehmern Begünstigungen erbringen. dass ausgewählte Projekte gefördert werden sollen, Es ist zu fordern, dass Medien gefördert werden, die demokratiepolitische Relevanz haben und Integrationsfunktion für Demokratie, Kontrollfunktion über dominante Medienangebote ausüben, sowie Zugangschancen an Öffentlichkeit für bislang benachteiligte Gruppen in der Gesellschaft erhöhen.

### ***Medienförderung ist Demokratieförderung***

Subventionen sind somit wirtschaftspolitische Eingriffe des Staates in das (vermeintlich) „freie Spiel der Marktkräfte“ und werden zumeist dann initiiert, wenn „Marktversagen“ (z.B. durch Unterproduktion) diagnostiziert wird. Dabei wird der Funktionsfähigkeit eines auf Marktkräften und freien Wettbewerb beruhenden Außenpluralismus grundsätzlich misstraut. Ziel ist dann, Unternehmen und ganze Wirtschaftszweige, die sich in einer schlechten Marktsituation befinden, durch staatliche Intervention zu unterstützen. Abgesehen von stabilisierungspolitischen Aspekten können Subventionen unter bestimmten Bedingungen ein legitimes Instrument der allgemeinen Wirtschaftspolitik sein. Entscheidend sind dann die wachstums-, verteilungs- und wettbewerbspolitischen sowie zunehmend die umweltpolitischen Effekte einer Förderung.

Zudem müssen auch externe Effekte (positive wie negative) einschließlich ihrer Verteilung und mögliche Folgekosten bei der Ausgestaltung der Subventionspolitik berücksichtigt werden. Weitere Legitimationen einer staatlichen Förderpolitik sind besonders im Bereich der Medien-

förderung wirksam: So definieren z.B. Vielfalt-, Qualitäts-, und/oder Innovationsziele normative Regulierungsbereiche der Medienförderung, welche Unternehmen dazu veranlassen sollen, ein bestimmtes, vom Staat gewünschtes Marktverhalten zum Fokus ihrer unternehmerischen Aktivitäten zu machen. Solcherart präskriptiv-normative Zielsetzungen erfordern die **Einbindung des Politischen in medienökonomische Diskurse** über Medienförderung. Wird staatliche Medienförderung als Demokratieförderung erkannt, bilden unabhängige publizistische Massenmedien, also Produkte der öffentlichen Kommunikation wie Presse, Radio, Fernsehen und Internet das Demokratiefundament einer modernen Gegenwartsgesellschaft (Barnett 2009).

Die damit angesprochene gesellschaftspolitische Bedeutung von Medien wird aus dem Umstand erklärt, dass sie Bürger informieren, sozialisieren, bilden und eine Kontrollfunktion gegenüber der Politik ausüben sollen. Damit prägen sie maßgeblich die Informations- und Meinungspluralität in einer demokratisch verfassten Gesellschaft (vgl. Jarren 2014).

Wird diese These konsequent weiter gedacht, ist **Medienförderung ein „natürlicher“ Bestandteil von Demokratie(förderung)**. Medien hätten dann eine politische und gesellschaftliche Funktion, würden öffentliche Kommunikation ermöglichen und damit einen Beitrag zur gesellschaftlichen Willens- und Entscheidungsbildung leisten. Als demokratietheoretisch *fundamentale* Institution wäre Journalismus demzufolge aus öffentlichen Mitteln finanziell zu unterstützen (vgl. Kiefer 2011). Die Zusicherung von staatlichen Fördergeldern an private Medien sei in Zukunft auch an Qualitätsziele gebunden, wie dies heute im Rahmen von Public Value-Auflagen im Rundfunkbereich schon der Fall ist. Würden Medien als kulturelle Instrumente verstanden, dann ist ihr Stellenwert unabhängig von einer rein ökonomischen Verwertungslogik festzulegen. Der Staat würde hier die Verantwortung für die Schaffung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen tragen.

In der Regel wird Medienförderung damit begründet, ein bestimmtes Angebot oder ein qualitativ vielfältiges publizistisches Angebot zu ermöglichen oder wirtschaftlich schwachen Medien das finanzielle Überleben zu sichern, um damit die mediale Vielfalt und/oder die publizistische Qualität von publizistischen Medien zu erhalten und zu stärken. Medien erhalten eine ganze Reihe an staatlichen Förderungen, wobei Zuwendungstypen, -instrumente und designs sich seit jeher mediengattungsspezifisch unterscheiden. **Printmedien haben ja generell einen**

**anderen Förderbedarf als Rundfunk- und Onlinemedien.** Zudem ist Medienförderung durch kulturell geprägte Themenstellungen und marktstrukturell bzw. politisch bedingte Entwicklungspfade längerfristig determiniert.

Theoretisch setzt Medienförderung am von Medienökonominnen dogmenhaft vorgetragenen **Problem des Marktversagens** auf Medienmärkten an. Aus (medien)ökonomischer Sicht würde es viele Gründe geben, warum Austauschprozesse auf dem „freien Markt“ nicht zu einem optimalen Ergebnis führen: Öffentliche Güter, externe Effekte (Externalitäten), asymmetrische oder unvollständige Informationen, natürliche Monopole, Marktmacht und Meritorik sind die bekanntesten.

### ***Gestaltungsaufgaben***

Die pragmatische Dimension eines Planungserfolgs von Medienförderung als medienpolitischem Instrument besteht in der Tatsache, dass Begründung, Prinzipien, Formen und Instrumente, Verfahren und Ziele, also mithin ein gesamtes Medienförderungssystem, staatsfern und manipulationsfrei zu organisieren sind.

Staatliche Medienförderpolitik hat sich zunächst unweigerlich dem **Imperativ der Staatsferne** in der Organisation, Steuerung und Kontrolle der Förderung sowie der geförderten Gegenstände zu stellen. Staatliche Medienförderung hat deshalb zu sein, damit Medien trotz Förderung vom Staat unabhängig sein können. Dies bedeutet, dass „der Staat“ für Rahmenbedingungen frei von Einflüssen sorgen soll, damit eine Medienlandschaft existieren und gefördert werden kann, die den demokratie- wie kulturpolitischen Anforderungen entspricht. Aus diesem Grund braucht Medienförderung ein überwiegend öffentliches Interesse, eine gesetzliche Grundlage, eine sorgfältige, verhältnismäßige Gestaltung und eine möglichst politikfreie Verwaltung. Staatliche Einflussnahme auf Medieninhalte und -unternehmen ist in allen Belangen zwingend zu vermeiden, da diese die Unabhängigkeit der Medien unterminiert und Medienfreiheit gefährdet.

Staatliche Medienförderung, so der Anspruch, sollte immer auch **Förderung von Transparenz** und Rechenschaftspflicht der fördergebenden Stellen und deren Instrumentarien und Verwendungsweisen sein. Um eine effiziente, zweckentsprechende und richtliniengemäße Verwendung der Fördermittel sicherzustellen, ist daher eingangs eine umfassende Prüfung der geför-

derden Medien und Projekte erforderlich. Diese Zielsetzung bedingt zunächst die Erarbeitung klarer subventionspolitischer Leitlinien. Klarheit, Transparenz und Treffsicherheit sind kritische Erfolgsfaktoren eines jeden Fördersystems. Eine regelmäßige Kosten-Nutzen-Analyse von Subventionen, die auch externe Effekte berücksichtigt, sowie die zeitliche Befristung und Degression von Subventionen leisten zudem einen wichtigen Beitrag zur Subventionskontrolle. Eine hohe Bedeutung wird auch der Tatsache beigemessen, dass öffentliche Haushalte Subventionen – auch Steuervergünstigungen – durch Einsparungen unmittelbar, dauerhaft und vollständig gegenfinanzieren müssen.

Das Thema der Effekte von eingesetzten Medienförderungssystemen ist ein weites Feld. Man unterscheidet hier zwischen sozioökonomischen (z.B. Unternehmenserfolg, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, etc.) und publizistisch-kulturellen Effekten (z.B. Qualitäts- und Vielfaltverbesserungen der Inhalte und Angebote, Stärkung der kulturellen Identität).

Auch wenn Medienförderungen die Strukturprobleme des Wettbewerbs (z.B. Marktkonzentration durch Kostenvorteile, vertikale Integration, etc.) nicht zu lösen imstande sind, können **positive Wettbewerbseffekte** erzielt werden. Die direkte Presseförderung in Skandinavien zielte etwa auf eine Förderung von Konkurrenz und Vielfalt, indem Zweitzeitungen mit beschränkter Reichweite (Haushaltsabdeckung im Verbreitungsgebiet) und geringem Marktanteil ausschließlich oder stärker gefördert werden. Kritisiert wird dieses Instrument aber dennoch: die Förderung sei zu undifferenziert, wenn geförderte Zweitzeitungen Ableger von Marktführern sind. Außerdem entstünde ein zu hoher Abhängigkeitsgrad vom Staat, und geförderte Medien würden sich nicht marktkonform entwickeln.

Medienförderung kann gesamtwirtschaftlich gesehen aber **durchaus positive Effekte** erzielen. Bruttoproduktionswert, Wertschöpfung, Beschäftigung, Kaufkraft und Abgaben treten dann als Indikatoren zu Tage, wobei jeweils nach direkten, indirekten und induzierten (d.h. konsum- und investitionsfördernden) Wirkungen von staatlichen Subventionen differenziert werden kann.

Des Weiteren ist zu unterscheiden, ob **wirtschaftliche Effekte regional, national oder im Ausland wirken**. Monetäre Hilfen sollen ja Investitionskosten schmälern und zudem Beschäftigungsmöglichkeiten und Einkommensniveaus steigern. Mit dem erzielten Einkommen werden weitere Aufträge und Produktionen ausgelöst. Dieser so genannte „Multiplikator-Effekt“ setzt

sich über mehrere Stufen fort. Darüber hinaus können Medienförderungen an einzelne Marktteilnehmer selbstverständlich Einfluss auf den Wettbewerb insgesamt haben. Sie beeinflussen nicht nur Investitions- und Preisentscheidungen von Förderempfängern, sondern setzen möglicherweise auch so genannte „Mitnahme-Effekte“ in Bewegung, also Ineffizienzen, die dadurch entstehen, dass Förderempfänger von einer Fördermaßnahme profitieren, obwohl sie ihr Projekt auch ohne die Förderbeiträge realisiert hätten. Noch schwieriger abzuschätzen ist der Effekt von Fördermaßnahmen aus publizistischer Sicht, da es sich nur schwer sagen lässt, ob geförderte Angebotsvielfalt auch zu inhaltlicher Vielfalt führt. Ein generell höheres Medienangebot bedeutet eben nicht automatisch bessere Medienqualität.

### ***Kritiken an Medienförderung***

Kritiken an staatlicher Intervention durch Instrumente der Medienförderung sind vielfältig. Populär ist das Argument, dass sich der Staat aus dem freien Marktwettbewerb prinzipiell besser heraushalten sollte. Eine am neoklassischen Modellrahmen orientierte Medienökonomie vertraut allein der Funktionsfähigkeit des Marktes und lehnt staatliche Eingriffe in Marktstruktur und Marktverhalten – von wenigen Ausnahmebereichen (insbesondere Kollusion) abgesehen – ab. Auch in der auf sie aufbauenden „Public-Interest-Theorie der Regulierung“ wird davon ausgegangen, dass „der Markt“ das optimale Ordnungsprinzip darstellt und das **„freie Spiel der Marktkräfte“** von Angebot und Nachfrage zur wohlfahrtstheoretisch **optimalen Allokation der Ressourcen führt**. Auch im Medienbereich würde Medienförderung dieses marktmäßig hergestellte Gleichgewicht nur stören.

Kritisiert wird auch, dass durch öffentliche Förderung Steuergelder „verschwendet“ würden und Unternehmen am Leben gehalten würden, deren Produkte vom Markt nicht (mehr) gewünscht werden. Zudem würde Medienförderung unternehmerische Eigeninitiative schwächen und Abhängigkeiten erzeugen.

Außerdem sei Medienförderung nicht nur wenig effizient und **marktverzerrend**, sondern auch **innovationsfeindlich** und **intransparent**. Marktverzerrung des Fördersystems wird etwa dann moniert, wenn regierungsfreundliche Zeitungen in der Förderung begünstigt werden, bzw. regierungskritische Medien keine oder geringere Förderungen erhalten. Werden Fördermittel nach dem „Gießkannenprinzip“ gleichermaßen an alle Förderbegünstigten verteilt, würden

Marktungleichgewichte zementiert, ohne die möglicherweise unterschiedliche Dringlichkeit der Einzelfälle zu berücksichtigen.

Selektive Subventionen gelten demgegenüber als politisch inakzeptabel. Sie bedürfen der Zustimmung über Parteigrenzen hinweg, wofür sich selten Mehrheiten finden ließen.

Zu guter Letzt wird dem Staat und staatlicher Politik für den gesellschaftlichen Kommunikationssektor insgesamt längst eine **Steuerungskrise** attestiert, für die eine Kombination aus Globalisierung, Liberalisierung, Konvergenz und raschem technologischen Wandel verantwortlich sein sollen.

Auch die Frage, ob das Thema Medienförderung theoretisch gehaltvoll genug bzw. **überhaupt theoriefähig** ist, ist nicht geklärt. Auch wenn es nicht an Anschlussmöglichkeiten mangelt, konzeptionelle Grundlagen von Medienförderung mit ausgewiesenen Themen der Medienökonomie als Referenzmodell zu vermitteln – „Marktversagen“, „Meritorik“, Medien als „Wirtschafts- und Kulturgut“, „Qualität“ und „Vielfalt“ in den Medien sind solchermaßen diskutabile Konzepte – liefert die Medienökonomie zu Medienförderung selbst noch wenig Erkenntnisbeiträge.

Zudem verliert mit Hinblick auf die Herausforderungen an die Medienpolitik in der **digitalen Medienwelt** von heute die These vom „**Marktversagen**“ in den klassischen Medienmärkten zunehmend an Gewicht. In **digitalen Medienwandel** sind publizistische Leitmedien insbesondere durch neue wirtschaftliche Rahmenbedingungen herausgefordert (neue Marktspieler, geänderte Werteschöpfungs- und Kostenstrukturen, hohe Substitutionskonkurrenz unter den Inhaltenanbietern, etc.). Publizistische Vielfalt sowie die demokratiepolitisch wichtige Erzielung von Öffentlichkeit sind erneut herausgefordert.

### ***Fazit: Leistungsanforderungen***

Der vorliegende Beitrag stellte den Versuch dar, eine synoptische Analyse zum Thema der staatlichen Medienförderung im digitalen Medienwandel aus Sicht der Medienökonomie zu leisten.

Dieser Beitrag sollte aufzeigen, welche Bedeutung **Medienförderung als Garantie- und Anreizsystem für Demokratie, kulturelle Vielfalt und Innovation** hat.

Im Rahmen der ersten Frage, welche begrifflichen Besonderheiten dem Phänomen Medienförderung eingeschrieben werden können, wurde angedeutet, dass das erarbeitete Begriffsverständnis von Medienförderung als staatliche Intervention in den Medienmarkt zum gegenwärtigen Zeitpunkt bestenfalls deskriptiv-analytisch zu erfassen ist und in Kategorien einer ökonomisch-funktionalistischen Typologie zu beschreiben wäre. Dies bedeutet nicht weniger, als dass „dem Staat“ eine aktive ordnungsökonomische Aufgabe zugewiesen wird. Er soll das für die Erreichung bestimmter medien- und wirtschaftspolitischer Zielvorgaben jeweils gewählte optimale Instrumentarium durch gezielte Eingriffe herbeiführen und die dafür notwendigen Legitimationen, Qualifikationen und Ressourcen erbringen.

Ein weiterer Ausgangspunkt betraf die Feststellung, dass der Komplexität des Themas bislang kein angemessenes, korrespondierendes Niveau wissenschaftlicher Bearbeitung in der Medienökonomie gegenüber stand.

Allerdings muss kritisch festgehalten werden, dass für die Entwicklung eines eigenständigen, medienökonomisch fundierten Medienförderungsbegriffs auf die Besonderheiten der Medien selbst Rücksicht zu nehmen ist, die die Entwicklung eines spezifischen Verständnisses von Medienförderung aus Sicht der Medienökonomie begründen (können).

Diese Ergänzung ist besonders aus dem folgenden Grunde wichtig. Beim Austausch von Argumenten für und wider staatlichen Eingreifens auf Medienmärkten fällt auf, dass Fragen nach der ökonomischen, publizistischen sowie der demokratietheoretischen Legitimation dieses Markteingriffs gerne vermischt werden. Das heißt, dass staatliche Aktivität auf dem Medienmarkt erstens danach beurteilt werden muss, inwieweit die Maßnahmen geeignet sind, ökonomisch benachteiligte Medienunternehmen für den Wettbewerb zu stärken, um Konzentrationsprozesse, die den Wettbewerb einschränken, zu verhindern (**ökonomische Leistungsfähigkeit**).

Zweitens ist mit Blick auf die **publizistische Leistungsfähigkeit** der Medienförderung zu prüfen, ob staatliche Intervention dazu beiträgt, Vielfalt zu gewährleisten.

Schließlich muss drittens unter **demokratiepolitischen Gesichtspunkten** danach gefragt werden, inwieweit gesellschaftspolitisch relevante metaökonomische Grundwerte (z.B. Freiheit, Wohlstand, Gerechtigkeit) mit einer aktiven Rolle des Staates und seiner Funktion als Bewahrer und Förderer dieser Grundwerte mit medienpolitischen Zielen (Vielfaltförderung,

Qualitätsförderung) vereinbar sind, ohne dass die Grundwerte einer wirtschaftsliberalen Marktordnung (Wirtschaftliche Freiheit, Gründung und Wirtschaftswachstum, Innovation) verletzt werden.

Wollte man existierende Fördersysteme in diesem interdependenten Sinne verbessern, wäre es in jedem Fall zielführend, objektivierbare und klare Aufgriffs- und Zuteilungskriterien dieser Förderungsdimensionen zu identifizieren, die komplementär zu wirtschaftlichen eben auch auf demokratie- und medienpolitische Ziele auszurichten wären.

Abschließend sei nochmals betont, dass eine **moderne Medienförderung** – und das nicht nur in Österreich – (weit) über Presseförderung hinausgehen muss. Sollte staatliche Medienförderung die gegenwärtigen Impulse nach Veränderung aufnehmen, sind solcherart Lesitungsanforderungen an eine Reform bestehender traditioneller Medienförderungssysteme daran zu messen, wie diese eine **strukturell-nachhaltige, qualitätsfördernde und innovationsfreundliche Medienförderung** effizient zu organisieren wissen. Eine solcherart angeregte „**integrale Medienförderung**“ hätte die gezielte, selektiv eingesetzte, technologieneutrale und gattungsübergreifend wirkende Vielfalt-, Qualitäts-, Innovations- und Strukturförderung von publizistischen Massenmedien zum Ziel. Denn es ist die demokratie- und kulturpolitische Pflicht des Staates, Medien- und Meinungsvielfalt zu stärken, die Produktion eines qualitativ anspruchsvollen Angebots anzuregen und dessen Konsum zu unterstützen. Zudem wird an der Grundhypothese festgehalten, dass eine angemessene Analyse der gegenwärtigen Systeme der staatlichen Medienförderung kaum differenziertere Anstöße erfahren kann als durch die Medienökonomie.

Nicht zuletzt ist außerdem darauf hinzuweisen, dass die Qualität eines staatlichen Medienförderungssystems auch daran zu messen ist, ob freie, unabhängige, nicht-kommerzielle Medienangebot nachhaltig unterstützt werden. Sind es doch gerade diese Angebote, die eine demokratienahe Praxis der Medienarbeit bedeuten.



## Perspektiven des e-Voting:

### Verfassungsrechtliche und –politische Überlegungen

---

*A. o. Univ.-Prof. Dr. Gerhard Strejcek*

*Institut für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien.*

#### **a. Begriff und Technik des e-Voting**

Unter e-Voting versteht man eine elektronische Stimmabgabe, bei technischer Nutzung des Internet auch von i-Voting. Heute sind Verschlüsselungstechniken verfügbar und die Trennung einer geheimen, unbeobachtbaren Stimmabgabe von der Identifikation des Wählers und seiner Berechtigung stößt auch nicht mehr auf unüberwindbare Hürden. Die Technik des e-Voting lässt sich auch mit konventionellen Schutzmechanismen verbinden. So ist es etwa in Estland möglich, trotz elektronisch abgegebener Stimme sein eigens Wahlverhalten zu revidieren und dennoch vor einer Wahlbehörde zu erscheinen. Diese, bei der Briefwahl nach Absendung in Österreich nicht bestehende, Möglichkeit macht Sinn, wenn sich der Wähler womöglich nicht sicher sein kann, dass seine Stimme ankommt oder wenn er sie entgegen den einschlägigen Vorschriften und Vorgaben nicht frei und unbeeinflusst abgeben konnte.

#### **b. Verfassungsregeln und einfache Gesetze**

Die Einführung des e-Voting bei Wahlen allgemeiner Vertretungskörper, des Bundespräsidenten oder des Europäischen Parlaments bedürfte einer bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung. Hingegen ermöglichen die Wahlgesetze für Wahlen in der beruflichen Selbstverwaltung bereits jetzt die Umsetzung eines e-Voting-Systems in einer Wahlordnung auf Verordnungs- bzw. Satzungsebene; für den wichtigen Bereich der Wirtschaftskammern ist dies in den §§ 73 ff WKG 1998 verankert.

Einen ersten Einbruch in die dem e-Voting abholde Umgebung verfassungsunmittelbarer Instrumente der indirekten und der direkten Demokratie werden wir hinsichtlich des in Art 41 B-VG geregelten Volksbegehrens erleben. Schon in seiner Stammfassung 1920 sah das B-VG vor, dass eine gewisse Zahl von Wahlberechtigten eine Gesetzesvorlage in Form einer

Gesetzesinitiative (Volksbegehren) ins Parlament bringen konnte. Diese Möglichkeit war nur Staatsbürgern gewährt, die am 1. Jänner des Wahljahres das 20. Lebensjahr vollendet hatten, zudem waren die Schwellen mit 200.000 Unterstützern oder der Hälfte der Wahlberechtigten dreier Bundesländer sehr hoch geschraubt; heute ist das in mehrfacher Hinsicht einfacher, denn es gelten die sehr liberalen Altersgrenzen von 16 Jahren am Wahltag bzw. zum Zeitpunkt der Mitwirkung an plebiszitären Instrumenten. Es ist auch nicht mehr die Gesetzesform zwingend für das Anliegen, sondern nur mehr die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung. Und schließlich sind die Zahlen weitaus geringer (100.000) als einst. Den endgültigen Durchbruch für höhere Beteiligungen aber wird die derzeit noch nicht in Kraft stehende Möglichkeit bringen, eine Unterstützungserklärung elektronisch abzugeben

### ***c. Wahlverfassung und e-Voting***

Nach geltendem Bundesverfassungsrecht ist e-Voting kein Thema für die Wahlen der allgemeinen Vertretungskörper, des Europäischen Parlaments und des Bundespräsidenten. Die rechtspolitische Fortentwicklung ist hier auf eine Willensbildung des Parlaments angewiesen, die zu einer größeren Wahlreform auf Bundesverfassungsebene führen müsste. Die Änderung muss direkt in den Artikeln 25, 95, 117 Abs 2 B-VG und allenfalls auch in den Art 23a und 60 B-VG erfolgen, es sei denn ein eigener Artikel der Bundesverfassung erlaubt e-Voting künftig allgemein und für alle Wahlen der allgemeinen Vertretungskörper, des BPräs und des EP generell (z.B. Art 26b B-VG neu).

Aus meiner Sicht ist die Entwicklung nicht mehr aufzuhalten, weil sie sich aus den modernen Gewohnheiten, Lebensbedürfnissen und Umgangsformen ergibt. Wer sein Bankkonto vom Mobiltelefon aus handhabt, Tickets bucht oder sogar eine weitere Betriebsstätte seines Unternehmens via Internet gründet, wird nicht mehr auf eine politische Teilhabe per e-Voting oder i-Voting verzichten wollen. Angesichts des niedrigen Wahlalters ist eine größer werdende Gruppe mit der Technik hinreichend vertraut und kann sich auch die für eine Wahl erforderliche Abgeschlossenheit bei der Stimmabgabe verschaffen. Denn in vielerlei Hinsicht ist die Briefwahl, die ausdrücklich seit 2007 in den Wahlordnungen verankert werden darf, problematischer als das e-Voting. Wer umständlich eine Wahlkarte im Zug oder Flugzeug auspackt, wird die Aufmerksamkeit seiner Nachbarn auf sich ziehen. Wer aber zwischen zwei Mailchecks oder einem Surf-Vorgang eine Stimme abgibt, wird dabei in aller Regel unbeobach-

tet bleiben. Mit Hinblick auf Freiheit und Geheimheit der Stimmabgabe schlägt auf der faktischen Ebene das e-Voting die Briefwahl. Es fallen auch die Übertragungsprobleme und Gefahren weg, die durch das bewusste und missbräuchliche Öffnen von Stimmkarten oder durch eine Beschädigung entstehen können. Dass Daten beim Empfänger verstümmelt ankommen, ist zwar auch denkbar, aber hier ist eine rasche Kommunikation mit dem Wähler möglich, während es bei der Briefwahl unmöglich ist, einen Wähler zu einer neuerlichen Stimmabgabe einzuladen, wenn seine Stimme aus Formalgründen nichtig ist.

#### ***d. Verfassungspolitische Entwicklung***

Moderne Voting Channels brauchen Zeit bis zu ihrer Ausreifung und Implementation in Wahlordnungen. In diesem Punkt gilt Ähnliches wie bei der Briefwahl, wo es nach längerem Hin und Her seit dem Erkenntnis des VfGH zum Wahlrecht der Auslandsösterreicher aus 1989 eine legislative Entwicklung ab 1990 gab, die Briefwahl zu verankern. Die ersten, durchaus tauglichen Versuche wurden mit Verfassungsbestimmungen gemacht, die in die Wahlordnung direkt hinein gestellt wurden. In diesem Sinne sahen etwa § 60a NRWO, § 10a BPräsWG und eine Regelung des VolksabstimmungsG (VAG) die Briefwahl für Auslandsösterreicher also die Stimmabgabe im Ausland im Wege einer „Wahlkartenwahl“ vor. Zunächst hatte es der Verfassungsgesetzgeber also mit konkreten Regelungen im Verfassungsrang (Verfassungsbestimmungen) in der NRWO (§ 60a), im BPräsWG (§ 10a) und im VAG versucht, dann folgte 1992/93 mit B-VG-Novelle und einfachgesetzlichen Regeln die Ermächtigung auch außerhalb einer Wahlbehörde die Stimme abzugeben. Noch sprachen diese gegen eine Aufhebung abgesicherten Sonderregeln (*leges speciales*) nicht ausdrücklich von einer Briefwahl. Dasselbe galt auch nach der Verfassungsreform 1992/93, als im Zuge der Wahlreform eine generelle Ermächtigung in das B-VG aufgenommen wurde, wonach die „Stimmabgabe im Ausland nicht vor einer Wahlbehörde“ erfolgen müsse. Damit meinte man ausreichend Gewähr dafür zu haben, künftig einfachgesetzlich die Briefwahl vorzusehen, die wieder hinter einer „Wahlkartenwahl“ terminologisch versteckt wurde. Es würde hier zu weit führen, um darüber zu handeln, ob dies rechtsdogmatisch zutrif, also ob wirklich die Bedenken am Maßstab der Wahlgrundsätze weggefallen sind, denn einerseits war die Absicht des Gesetzgebers eindeutig, andererseits gab es bei der textlichen Umsetzung Pannen. Und dass die Briefwahl auch faktisch

niemals die strengen Sicherheitsstandards des freien, geheimen, persönlichen Wahlrechts erreichen würde, musste auch jedem Interpreten schon damals klar gewesen sein.

Es dauerte demnach 28 Jahre bis die ersten Schritte zu einer generellen Ermächtigung im B-VG reiften. Erst im Jahr 2007 wurde das B-VG in einer allgemein verständlichen Weise angepasst und erlaubte fortan die Briefwahl auch im Inland. Nach und nach entschloss sich aber der Verfassungsgesetzgeber deutlichere Worte zu finden, was auch zweckmäßig war und ist. Aber damit sind, wie die Probleme bei der Wiederholung der Stichwahl zum Bundespräsidenten im September und Oktober 2016 zeigten, die technischen Fragen nicht restlos geklärt. Und auch gewisse rechtliche Bedenken bestehen weiter, die vor allem bei nachlässiger Handhabung der Vorschriften über die Anwesenheit der Wahlbehörden als Kollegien ihre Berechtigung haben, obwohl der VfGH betonte, dass die Regeln über die Briefwahl bei richtiger Handhabung unbedenklich seien (VfGH 1.7.2016, W I-6/2016).

#### ***e. Strikte Gesetzesbindung***

Der VfGH hat somit stets und konsequent betont, dass Wahlordnungen strikte auszulegen sind, was auch eine relativ genaue Regelungsdichte in den Wahlordnungen bedingt. Und das führt zur nächsten rechtspolitischen Frage, die bei Implementierung des e-Voting zwingend gelöst werden muss. Auf Grund der strikten Bindung der Wahlbehörden an die jeweiligen Wahlordnungen (z.B. NRWO, EuWO, LT-Wahlordnungen, GR-Wahlordnungen, BPräsWG), die der VfGH nicht zuletzt im Erkenntnis zur ersten BPräs-Stichwahl vom Mai 2016 einmahnte (VfGH 1.7.2016, W I-6/2016) bedarf es klarer Ermächtigungen, nicht bloßer Andeutungen oder Umschreibungen eines Wahlmodus (oder "voting channel"), welcher im Spannungsverhältnis mit einigen Wahlgrundsätzen steht.

Will man eine elektronische Wahl einführen, dann wird man nicht umhin kommen, eine ausdrückliche Ermächtigung zum e-Voting in das B-VG aufzunehmen, wenn dies von einer qualifizierten Mehrheit gewünscht wird. Bereits in der durch die neuerliche Bundespräsidentenstichwahl am 4. Dezember 2016 in der Öffentlichkeit nicht besonders deutlich wahrgenommenen Wahlreform im Herbst des Vorjahrs (2016) gab es ja einen vielversprechenden Ansatz, was die künftige Ausgestaltung des Unterstützungsverfahrens bei Volksbegehren betrifft.

***f. Demokratische Grundsätze und Wahlen im Bereich der Selbstverwaltung***

Zu betonen ist auch, dass trotz des Rückschlags, den das e-Voting durch das Erkenntnis des VfGH VfSlg 19.592/2011 (ÖH-Wahlen) erlitt, das Höchstgericht nicht generell die Zulässigkeit dieses Wahlmodus ausgeschlossen hat, sondern lediglich verlangte, dass es entsprechende gesetzgeberische oder satzungsmäßige Vorkehrungen geben muss, welche die Reinheit der Wahl schützen. Einfachgesetzlich und auf Satzungsebene im Bereich der Selbstverwaltung sind bereits vor längerer Zeit Vorstöße unternommen worden, wie § 73 WKG 1988 zeigt. Zu nennen sind hier verschiedene Bereiche der Selbstverwaltung, die auf Grund des Art 120c B-VG demokratisch verfasst sein müssen, wo es aber weniger strenge Anforderungen an die Ausgestaltung der Wahlgrundsätze gibt als im Bereich staatlicher Wahlen. Wichtig erscheint aber, auch im Lichte der Judikatur des VfGH zu den Wahlen und Bestellungen im Bereich der Selbstverwaltung (VfSlg 17.023/2013), dass es sich beim e-Voting jedenfalls um eine Umsetzung eines Wahlrechts „nach demokratischen Grundsätzen“ im Sinne des Art 120c B-VG handelt.





[www.parlament.gv.at](http://www.parlament.gv.at)

