

Wer treibt den Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation voran – und wo bleiben die Anderen?

Zehn Thesen für die Anhörung der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestages am 19.3.2012

Gerhard Vowe, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

1. Der Schlüssel zum Strukturwandel der politischen Kommunikation ist das Verhalten der Bürger. Durch das Internet verändert sich nachweislich und nachhaltig ihr politisches Kommunikationsverhalten – in allen seinen Facetten: wie sich die Bürger informieren, wie sie sich untereinander über politische Themen austauschen und wie sie partizipieren, also ihre politische Meinung öffentlich zum Ausdruck bringen, um Entscheidungen zu beeinflussen.

Ein kurzer Rückblick hilft zu verstehen, wie sehr sich die politische Kommunikation innerhalb kurzer Frist verändert hat. Drei Schlaglichter:

- Ganze 2,6 % der Deutschen haben am 11. September 2001 zuerst aus dem Internet vom Anschlag in New York erfahren. Wie wäre dies heute, zehn Jahre später?
- 12jährige verbringen heute täglich etwa 40 Minuten in sozialen Netzwerken, die 15jährigen 70 und die 18jährigen über 80 Minuten. Was sie politisch wissen und meinen, wird in dieser Netzkommunikation geformt. Vor zehn Jahren haben Jugendliche noch den größten Teil ihrer Medienzeit mit Fernsehen verbracht.
- Die Online-Petition zur „Rettung der Hebammenhilfe“ haben im Juni 2010 innerhalb von drei Tagen über 50.000 Personen online unterschrieben. Wie lange hätte man vor zehn Jahren gebraucht, um auch nur annähernd so viele Unterstützer zu gewinnen?

Dreh- und Angelpunkt für den Wandel der politischen Kommunikation ist, wie sich das Verhalten der Bürger verändert hat. Wie empirische Langzeitstudien zeigen, haben die Bürger die verschiedenen Medien auf Basis des Internets in vielfältiger Weise in ihr Leben eingepasst und damit auch in ihr politisches Leben und Handeln:

- Sie nutzen mehr und andere Quellen politischer Information – und das flüchtiger.
- Die Kreise, in denen sie sich politisch austauschen, werden verzweigter – und separierter.
- Sie lassen sich leichter und kurzfristiger für ein Anliegen mobilisieren – und weniger binden.

*(Bezug auf Frage 1 der SPD-Fraktion)*

2. Grundprinzip des veränderten Kommunikationsverhaltens ist Konvergenz - die Verknüpfung bislang getrennter Kommunikationsformen.

Kennzeichnend für das veränderte Kommunikationsverhalten ist eine Verknüpfung der Kommunikationsformen, die vorher medial, technisch, rechtlich, ökonomisch und politisch strikt getrennt waren. Die Medien konvergieren vor allem im Verhalten. Zum Standard der individuellen politischen Kom-

munikation wird eine Verbindung von Individual-, Gruppen-, Massen- und Computerkommunikation, wie sie sich im Gebrauch eines Smartphones ausdrückt.

(Bezug auf Frage 1 der CDU/CSU-Fraktion)

3. Die Veränderung des politischen Kommunikationsverhaltens ist sozial unterschiedlich ausgeprägt – entscheidend sind Alter und Bildung.

Repräsentative Studien zeigen, dass die Veränderungen im Verhalten der Bevölkerung insgesamt eher milde ausfallen. So sinkt die Nutzung der gedruckten Tageszeitung nicht abrupt, sondern allmählich, und nur ein winziger Teil der Onliner artikuliert sich politisch im Netz. Als Faustregel gilt die doppelte „90 – 9 – 1 - Pyramide“ (Nielsen, 2001): 90 % der Nutzer z.B. eines Weblogs sind *Lurker*, also „Lütkern“ nur, 9% posten gelegentlich, und 1% der Nutzer sorgt für 90 % der Beiträge. So wichtig Fallstudien und Untersuchungen zu stark engagierten Gruppen sind – man darf daraus nicht auf die gesamte Bevölkerung schließen.

Aber wenn man aus der Vogelperspektive die gesamte Bevölkerung in den Blick nimmt, verschwimmen wichtige Unterschiede, z.B. zwischen Altersgruppen. Zwar verändern auch die *älteren Jahrgänge* ihre politische Kommunikation, aber dies eher verhalten und komplementär zu ihren eingeschliffenen Verhaltensweisen. Wer gewohnte Routinen aufgeben muss, der hat erhebliche Umstellungsprobleme, die einen Umstieg unwahrscheinlich machen. Die *jüngeren Jahrgänge* hingegen bilden ihre Verhaltensweisen erst aus. Sie wachsen mit dem Netz auf und entwickeln im und mit dem Netz ihre speziellen Kommunikationsformen. Ohne Umstiegskosten können sie voll davon profitieren, dass das Internet einen Raum kommunikativer Möglichkeiten schafft, in dem die monetären, zeitlichen und kognitiven Kosten für Kommunikation gegen Null streben.

Das Internet senkt rapide auch die Kosten für Partizipation, aber dadurch wird nicht das generelle Bedingungsgefüge für Partizipation ausgehebelt. Ob jemand das Internet nutzt, hängt entscheidend vom Alter ab. Ob jemand das Internet auch politisch nutzt, das hängt vor allem vom Bildungsgrad ab und von politischen Grundeinstellungen: vom politischen Interesse, das statistisch stark mit der Bildung zusammenhängt, und davon, wie sehr jemand meint, dass politisches Engagement etwas bewirkt. Hingegen haben Geschlecht und Wohnort keinen Einfluss. Aber: „Alle, nicht jeder!“ (Noelle-Neumann & Petersen, 1996). Selbstverständlich gibt es Ältere mit Volksschulabschluss, die das Internet überdurchschnittlich für politische Zwecke nutzen, und Jüngere mit Studium, die um jede politische Botschaft einen großen Bogen machen. Aber die Ausnahmen bestätigen die Regel.

(Bezug auf Frage 2 der CDU/CSU-Fraktion und Frage 2 der Fraktion Die Linke)

4. Die Treiber der Veränderung sind die *Digital Citizens* – 16 % der deutschen Bevölkerung.

In den empirischen Befunden zeigen sich klar unterscheidbare Muster des politischen Kommunikationsverhaltens, aus denen sich empirische basierte Typen von Bürgern bilden lassen: Für 47% der Bevölkerung hat politische Kommunikation so gut wie keine Bedeutung. Diese „Passiven Mainstreamer“ beschränken ihre Information auf Fernsehnachrichten und Zeitungsschlagzeilen, ihre

Partizipation beschränken sie darauf, an nationalen Wahlen teilzunehmen. An deren Kosten-Nutzen-Kalkülen wird auch das Netz nicht viel ändern, außer vielleicht, dass Nachrichtenseiten im Netz mehr genutzt werden statt der gedruckten Zeitung. Andere Gruppen zeichnen sich durch andere Aktivitätsprofile aus: So mit langer Tradition die „Eigennützigen Interessenvertreter“ (19%), die „Traditionell Engagierten“ (10%) und die „Organisierten Extrovertierten“ (8%). Auch auf deren Verhalten hat das Netz wenig Einfluss.

Aber es hat sich eine spezifische Gruppe herausgebildet, die es vorher nicht gegeben hat: die „Bequemen Modernen“ oder – freundlicher formuliert – die *Digital Citizens*. Diese Gruppe umfasst 16% der Bevölkerung. Ihre politische Kommunikation zeichnet sich dadurch aus, dass sie die Möglichkeit der Online-Kommunikation auch politisch nutzen, aber herkömmliche Arten von politischer Kommunikation meiden. Sie sind wesentlich jünger als der Durchschnitt der Bevölkerung und wesentlich besser gebildet.

Abbildung: Typen politischer Kommunikation

Name	Haupteigenschaften	Größe
<b>Passive Mainstreamer</b>	Generelle Meidung politischer Aktivitäten	<b>47%</b>
<b>Eigennützige Interessenvertreter</b>	Eingeschränkte politische Kommunikation; Gewerkschaftsmitglied; sehr hohe Wahlbeteiligung	<b>19%</b>
<b>Bequeme Moderne</b>	Spezielle politische Kommunikation; hohe Affinität zur Internetkommunikation; Vermeidung von politischen „Außer-Haus-Aktivitäten“	<b>16%</b>
<b>Traditionell Engagierte</b>	Vielfältige politische Offline-Kommunikation; Mitgliedschaft in Bürgerinitiativen, Tier- und Umweltschutzorganisationen; geringe Internetnutzung	<b>10%</b>
<b>Organisierte Extrovertierte</b>	Vielfältig und intensive politische Kommunikation; politische Mediennutzung; Mitgliedschaft in politischen Parteien; begrenzte Internetnutzung	<b>8%</b>

(Emmer, Vowe & Wolling, 2011; Fütting, 2012)

(Bezug auf Frage 2 der SPD-Fraktion)

5. Die *Digital Citizens* prägen die politische Kommunikation der Zukunft – via Kommunikationsplattformen und Wissensmanagementsystemen.

Die *Digital Citizens* sind derjenige Teil der *Digital Natives* (Prensky, 2001), also der Jahrgänge 1980 ff., der das Netz auch für politische Kommunikationsaktivitäten nutzt. Sie werden mit der Zeit in gesellschaftliche Schlüsselpositionen hineinwachsen und mehr und mehr die politische Kommunikation prägen. Sie werden sich nicht mehr in traditionelle Formen der Kommunikation eingewöhnen, also nicht anfangen, gedruckte Zeitungen zu lesen oder Parteiversammlungen zu besuchen. Sicherlich

werden sie ihre Kommunikationsweisen verändern – aber das auf Basis des Netzes und in Weiterentwicklung des Netzes. Denn wir stehen erst am Anfang der Entwicklung. In den letzten 15 Jahren haben sich immer wieder überraschende Sprünge ergeben – entstanden in der Innovationskultur der *Digital Natives*.

Mit einiger Wahrscheinlichkeit dürfte der nächste Sprung, den manche als *Web 3.0* etikettieren, der Übergang zu einem *Semantic Web* sein, zu einem Netz der Bedeutung. Dies wird auch die politische Kommunikation vor enorme Herausforderungen stellen. Eine Ahnung von zukünftigen, auch politischen Kommunikationsweisen vermitteln etwa Online-Simulationsspiele mit Politik- und Wirtschaftsbezug, die Suchmaschine *Bing* oder auch der *Wahl-O-Mat*. Im Hinblick auf politische Information wird der Zugriff auf Wissensmanagementsysteme selbstverständlicher Teil politischer Kommunikation sein, nicht nur die Nutzung von Online-Kommunikationsplattformen wie *Liquid Democracy*. Die „Weisheit der Vielen“ ist die eine Richtung der Entwicklung, komplementär dazu gewinnt der Zugriff auf „maschinelle Intelligenz“ an Bedeutung. Fragen wie „Was soll ich wählen?“ oder „Was bedeutet die Schuldenbremse für mich und meine Kinder?“ werden zukünftig nicht nur Journalisten, Politiker, Experten und die Facebook-Freunde beantworten, sondern auch Wissensmanagementsysteme. Wie deutlich und wie nachdrücklich diese Stimme zu vernehmen ist, hängt davon ab, welches Vertrauen man denen entgegenbringt, die als Betreiber fungieren.

*(Bezug zu Frage 2 der SPD-Fraktion und Frage 1 der FDP-Fraktion).*

6. Die gesellschaftliche Akzeptanz der Online-Medien ist breit und ungebrochen – das gibt den Veränderungen des politischen Kommunikationsverhaltens weiteren Schub.

Medieninhaltsanalysen und Befragungen zeigen, dass Online-Medien generell ein überaus positives Image in der Öffentlichkeit haben – auch im risikobewussten Deutschland. Sie werden mit Modernität, (Inter-)Aktivität, Dynamik und Flexibilität assoziiert. Sicherlich gibt es dabei Unterschiede und auch „tendenzielle Eintrübungen des Bildes“ (Zeller, Wolling & Porten-Cheé, 2010): Datenschutz, Kommunikationsstress, Cyber War und Internetkriminalität sind Stichworte für die Fragezeichen hinter dem insgesamt positiven Urteil. Dennoch: Anzeichen für eine Verweigerung oder gar Opposition sind nicht erkennbar. Das überrascht angesichts der Vehemenz der Veränderungen. Die hohe Akzeptanz beschleunigt die Durchsetzung.

*(Bezug auf Frage 2 der FDP-Fraktion)*

7. Veränderungen des politischen Kommunikationsverhaltens haben einen grundlegenden Wandel der Strukturen politischer Kommunikation zur Folge: Volatilität, Viralität, Pluralität.

In dem Maße, wie sich das Verhalten ändert und das veränderte Verhalten normal und erwartet wird, ändern sich auch die Strukturen politischer Kommunikation. Die Logik von Online-Medien beginnt den öffentlichen Raum zu dominieren und Einfluss darauf zu nehmen, wie kollektiv bindende Entscheidungen erörtert, getroffen und durchgesetzt werden.

Das drückt sich z.B. darin aus, dass die politischen Kommunikationsprozesse flüchtiger werden. So ist die Volatilität der Wählergunst, das hektische Auf und Ab in der Zustimmung zu Parteien und Kandidaten, zu einem gut Teil auf die Durchsetzung von Online-Medien zurückzuführen.

Ebenso verändern sich die Inhalte politischer Kommunikation: So wie das Fernsehen Themen nur dann setzen kann, wenn sie visualisierbar sind, so ist die Themensetzung heute stärker davon abhängig, in welchem Maße Themen „viralisiert“ sind, also in den Netzen geliked, geshart und kommentiert werden. Durch das Nadelöhr der sozialen Netzwerke gehen politische Botschaften umso eher, je überraschender und unterhaltsamer sie sind. Dadurch verändern sich die Relevanzkriterien für politische Information.

Und auch die Akteurskonstellation politischer Kommunikation wandelt sich, sie wird pluraler. Es ist leichter und kurzfristiger möglich, auch räumlich disperse Interessengruppen zu organisieren und ihnen Gehör zu verschaffen – selbst auf internationaler Ebene. Neue und flexible Organisationen gewinnen (und verlieren) an Boden. Auch wenn die *Piratenpartei* oder *#Occupy WallStreet* wieder in den Hintergrund treten sollten – es werden ähnliche Organisationen entstehen und vergehen, die dem veränderten Kommunikationsverhalten eine angemessene organisatorische Form geben. Das macht die Akteursarena unübersichtlicher und Entscheidungsprozesse weniger vorhersehbar.

*(Bezug auf Frage 1 der SPD-Fraktion und Frage 1 der Fraktion Die Linke)*

8. Der Strukturwandel bedeutet Machtverlust für etablierte Organisationen und Professionen: Sie müssen lernen.

Wenn man Macht versteht als das Privileg, „nicht lernen zu müssen“ (Deutsch, 1963), dann bedeutet der Strukturwandel einen erheblichen Machtverlust für etablierte mediale und politische Organisationen und auch für Professionen wie Journalisten, PR-Verantwortliche und Politiker. In Reaktion auf die tatsächlichen oder vermuteten Änderungen der Verhaltensweisen haben etwa die Parteien begonnen, zu lernen, wie sie durch Online-Affinität Vorteile im Wettbewerb um Aufmerksamkeit und Unterstützung realisieren können. Aber das ist mit hohen Kosten verbunden, denn Responsivität erfordert Ressourcen: Zeit, Geld, Personal, Kompetenz, Reputation. Die Veränderung von etablierten Organisationen wiederum ermöglicht und erleichtert die Veränderung von Verhaltensweisen.

Die klassischen Akteure politischer Kommunikation werden sich wandeln und schrumpfen, aber sie werden nicht an die Peripherie politischer Kommunikation gedrängt werden. Ihre Funktionen für politische Kommunikation können nicht auf die Einzelnen und ihre Netze verlagert werden. In der politischen Kommunikation werden die Organisationen und Professionen gebraucht – wenn auch in eingeschränkter und veränderter Weise.

*(Bezug auf Frage 1 der CDU/CSU-Fraktion und Frage 1 der Fraktion Die Linke)*

9. Der Strukturwandel lässt sich weder voraussehen noch steuern, aber Politik kann Freiräume für Lernen schaffen und Verständigungsprozesse moderieren.

Was soll, was kann die Politik tun? Der Strukturwandel ist schon deshalb eine Herausforderung, weil er zwar rekonstruiert und nachträglich erklärt, aber nicht vorausgesehen werden kann. Denn Treiber des Strukturwandels sind die Veränderungen des Kommunikationsverhaltens, und das ist von so vielen Faktoren abhängig, dass beim jetzigen Stand des Wissens eine solide Prognose nicht möglich ist. Schon von daher kann Politik den Strukturwandel nicht steuern.

Sie kann aber (1) Freiräume für Lernen offenhalten und Möglichkeiten schaffen, um Erfahrungen mit prototypischen Beteiligungsformen zu sammeln – auf allen politischen Ebenen, insbesondere in Kommunen, von einzelnen Gruppen, mit unterschiedlichen Konfigurationen und technischen Grundlagen. Dabei rücken die Forschung und darauf basierende Anwendungen in eine Schlüsselposition. Denn die Erfahrungen gilt es sorgfältig auszuwerten und die Ergebnisse in die politische Kommunikationspraxis rückzukoppeln. Der Wissenschaft müssen Meta-Studien abgerungen werden, in denen die Befunde aus zahlreichen Fallstudien gewichtet und bewertet werden, auch um zukünftig Standards setzen zu können (Ansätze bei Kubicek, Lippa & Koop, 2010). Noch liegen keine Best-Practice-Modelle vor. Von keinem Land und von keiner Organisation kann bislang gesagt werden, es habe den Strukturwandel vorbildlich bewältigt (Ansätze dazu bieten Rankings wie der *United Nations E-Government Survey*).

Sie kann (2) den Prozess moderieren, in dem sich über Chancen und Risiken des Strukturwandels verständigt wird. Kern dieser Verständigung über die Erwartungen an politische Kommunikation sollte es sein, auszuloten, was Öffentlichkeit heute bedeuten soll. Dies kann dadurch geschehen, dass man sich darüber auseinandersetzt, welche Grenzen dem Öffentlichen heute zu ziehen sind und wo zwischen öffentlich und nicht-öffentlich unterschieden werden sollte. Dies betrifft vier verschiedene Facetten von „öffentlich“:

- Agenda: Was ist für die Bildung öffentlicher Meinung in öffentlichen Angelegenheiten von Belang, also *publizistisch relevant*, was *irrelevant*?
- Transparenz: Was hat *geheim* zu bleiben, was muss *transparent* gemacht werden?
- Datenschutz: Was soll *privat* bleiben, was kann unter welchen Bedingungen *allseits offen* sein?
- Open Access: Was sollte *proprietär*, also urheberrechtlich geschützt, und was „*kommunal*“ im Sinne von allgemein verfügbar sein?

Alle diese Klärungen von öffentlich sind umstritten. Politik muss die Auseinandersetzung so organisieren, dass die Ergebnisse weithin akzeptiert wird. Voraussetzung für Akzeptanz ist Inklusion, also eine Einbeziehung aller relevanten Akteure. Allerdings haben die Erfahrungen aus der Kernenergie-debatte gezeigt, dass es keinen linearen Zusammenhang zwischen Wissen und Akzeptanz gibt.

Und die Verständigung muss flexibel gehalten werden und ihr Ergebnis muss vorläufig bleiben, überprüft werden können – *trial and error* statt Masterplan

(Bezug auf Frage 3 der SPD-Fraktion und auf Fragen ½ der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)

10. Politik muss auch für Stabilität im Wandel sorgen – *Liquid Democracy* ist riskant.

Eine vordringliche politische Aufgabe ist es, für Stabilität im Strukturwandel zu sorgen. Es ist ein Gegengewicht zur „Fließenden Demokratie“ erforderlich. Inbegriff dessen ist der institutionelle Rahmen, den unsere Verfassung auch der politischen Kommunikation gibt, vor allem in Form der Grundrechte und der Kompetenzverteilung und der prozeduralen Regeln für den Entscheidungsprozess. Nur ein repräsentatives System kann die 47% der „Passiven Mainstreamer“, also die schweigende (relative) Mehrheit integrieren und sie so berücksichtigen, dass ein Sockel an Grundvertrauen in das politische System gewährleistet bleibt.

Die Enquete-Kommission ist ein Beitrag zu allen drei politischen Zielen: Sie ist ein Raum, in dem das Lernen strukturiert wird. Sie ist ein Meilenstein im Prozess der Verständigung. Und sie ist als Gremium des Bundestages ein Bestandteil des institutionellen Rahmens und damit ein Stabilitätsanker.

*(Bezug auf Frage 2 und 3 der Fraktion Die Linke)*

#### Literatur

- Deutsch, Karl W. (1963). *The nerves of government. Models of political communication and control*. New York: Free Press.
- Emmer, M., Fütting, A. & Vowe, G. (2006). Wer kommuniziert wie über politische Themen? Eine empirisch basierte Typologie individueller politischer Kommunikation. *Medien- & Kommunikationswissenschaft*, 54(2), 216-236.
- Emmer, M., Vowe, G. & Wolling, J. (2011). *Bürger Online. Die Entwicklung der politischen Online-Kommunikation in Deutschland*. Konstanz: UVK.
- Fütting, A. (2012). *Politische Kommunikation in Deutschland. Eine typologische Längsschnittanalyse individueller politischer Kommunikation*. Dissertation. Technische Universität Ilmenau.
- Kubicek, H., Lipka, B. & Koop, A. (2010). *Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen*. Bertelsmann Stiftung.
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hrsg.) (2011). *JIM 2011. Jugend, Information, (Multi-) Media. Basisstudie zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger in Deutschland*. Stuttgart.
- Nielsen, J. (09.10.2006). *Participation inequality: Encouraging more users to contribute*. Verfügbar unter [http://www.useit.com/alertbox/participation\\_inequality.html](http://www.useit.com/alertbox/participation_inequality.html) [aufgerufen am 13.03.12].
- Noelle-Neumann, E. & Petersen, T. (1996). *Alle, nicht jeder. Einführung in die Methoden der Demoskopie*. München: dtv.
- Prensky, M. (2001). Digital natives, digital immigrants. *On the horizon*, 9(5), 1-6.
- Zeller, F., Wolling, J. & Porten-Cheé, P. (2010). Framing 0/1. Wie die Medien über die „Digitalisierung der Gesellschaft“ berichten. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 58(4), 503-524.