

in:

## **PERSPEKTIVEN UND GRENZEN "DIREKTER DEMOKRATIE"**

hrsg. von Ralf Thomas Baus  
und Tobias Montag

St. Augustin/Berlin 2012

## **INTERNET UND „DIREKTE DEMOKRATIE“**

*Stephan Eisel*

Zu den Mythen, die das Internet umgeben, gehört seit seinen Anfängen die Behauptung, mit dem neuen Medium breche ein neues Zeitalter der Demokratie an. Es werde nun leichter gelingen, das parlamentarische Prinzip der Repräsentation zu überwinden und durch plebiszitäre Entscheidungsfindung zu ersetzen oder zumindest zu ergänzen. Weil es zeitliche und räumliche Grenzen aufhebe, schaffe das Netz die Voraussetzung für die einfache Entscheidungsbeteiligung vieler Bürger.

In diesem Sinne wurde und wird das Internet immer wieder zum Demokratiemedium stilisiert. Dabei wird meist übersehen, dass das Internet durch seine besonderen Charakteristika die Schwächen plebiszitärer Entscheidungsfindung nicht vermindert, sondern verstärkt. Das Internet ist keine neue Begründung für mehr „direkte Demokratie“, sondern bietet eher Gründe für mehr Skepsis gegenüber diesem Weg der Entscheidungsfindung.

### **INTERNET OHNE GLEICHE BETEILIGUNGSCHANCE**

Grundlage freiheitlicher Demokratie ist neben der Achtung der Menschenrechte und der Überwindung des Faustrechts durch das staatliche Gewaltmonopol die Anerkennung der

Geltung der Mehrheitsregel, die ihrerseits (wie es in Artikel 38 des Grundgesetzes heißt) „allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime“ Wahlen bzw. Abstimmungen voraussetzt.

Hier liegt eine entscheidende Schwäche des Internets. Es ist als Kommunikationsraum im Alltag der Menschen nicht mit der Bedeutung von Radio und Fernsehen zu vergleichen. Als reine Konsummedien erreichen sie in den industrialisierten Ländern fast 100 Prozent der Bevölkerung. Das Internet ist ein Aktivitätsmedium und kommt wohl auch deshalb trotz aller Wachstumsraten weder in Europa noch in den USA über eine Abdeckung von höchstens 70 bis 80 Prozent der Bevölkerung hinaus. Wer das Internet zur zentralen Demokratieplattform stilisiert, übersieht, dass es den Menschen keinen „allgemeinen und gleichen“ Zugang bietet.

Selbst in einem reichen Industrieland wie Deutschland ist eine dreifache digitale Spaltung der Gesellschaft zu beobachten:

- Erstens ist über ein Viertel der deutschsprachigen Bevölkerung über vierzehn Jahre mangels Zugang generell vom Internet ausgeschlossen.
- Zweitens nutzt ein Drittel derer, die einen Internetzugang haben, die bestehende Zugangsmöglichkeit nur selten. Insgesamt kann nur etwa die Hälfte der deutschsprachigen Bevölkerung über vierzehn Jahre als regelmäßige Internetnutzer gelten.
- Drittens beschränken sich zwei Drittel der regelmäßigen Nutzer auf wenige, vor allem passiv-konsumierende Nutzungsarten und nehmen die vielfältigen interaktiven Möglichkeiten des Mediums praktisch nicht in Anspruch.

Allenfalls ein Fünftel der in Deutschland lebenden deutschsprachigen Menschen über vierzehn Jahre ist also internetaffin in dem Sinne, dass sie das Internet nicht nur als Abrufmedium, sondern als Kommunikationsplattform nutzen. Bei aller offenkundigen Bedeutung des Internets ist es weder Volkssport, noch dominiert es für die Mehrheit der Bürger den Alltag.

Neue Studien zeigen, dass mehr als die Hälfte der deutschsprachigen Bevölkerung über vierzehn Jahre das Internet nicht oder nur gelegentlich nutzt, im Umgang mit der Online-Welt wenig oder gar nicht selbständig ist oder gar als *digital outsider* gelten muss. Ob und wann sich dies durch den Generationenwechsel substantiell verändert, ist nicht erkennbar.

Auffällig ist allerdings, dass der Bevölkerungsanteil, der das Internet intensiv und regelmäßig nutzt, seit Jahren stagniert – übrigens auch in den USA.

Nach einer im Februar 2012 vom Deutschen Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI) vorgelegten, repräsentativen Milieustudie stellt das Internet für 39 Prozent der Gesamtbevölkerung „eine digitale Barriere vor einer Welt dar, von der sie sich ausgeschlossen fühlen“. Dies gilt für immerhin 27 von 72 Millionen Menschen, die die deutschsprachige Wohnbevölkerung über vierzehn Jahre ausmachen. Diese Menschen fühlten sich – wie es in der Studie heißt – im Internet wie in einer fremden Welt: „Sie sprechen weder die im virtuellen Raum übliche Sprache, noch verstehen sie die verwendeten Symbole und Applikationen intuitiv; sie sind der digitalen Kulturtechnik nicht oder nur eingeschränkt mächtig. Vor diesem Hintergrund fühlen sie sich kaum in der Lage, im Internet eigenverantwortlich zu handeln, da sie die entsprechenden Konsequenzen nur sehr bedingt abschätzen können.“

Ganz ähnlich heißt es in einer Untersuchung der „Initiative D 21“ vom Dezember 2011, dass der Anteil der „digitalen Außenseiter“ bei 26 Prozent liege und sich gegenüber 2010 nur um zwei Prozentpunkte verringert habe. Zusammen mit den „Gelegenheitsnutzern“ und den (oft weniger freiwilligen) „Berufsnutzern“ am Arbeitsplatz bilden sie „nach wie vor den Großteil der Bevölkerung ab, der im Umgang mit den digitalen Medien wenig oder nicht souverän ist.“ Auch die ARD/ZDF-Onlinestudie 2011 konstatiert 56 Prozent der deutschen Bevölkerung, die das Internet nicht oder nur gelegentlich nutzen.

Angesichts dieses Befundes darf demokratisches politisches und staatliches Handeln für sich keine Dominanz oder gar Ausschließlichkeit der digitalen Welt zulassen. Freiheitliche Demokratie muss allen Bürgern den allgemeinen, unmittelbaren und gleichen Zugang zur politischen Arena garantieren. Es wäre fatal, wenn „demokratiefähig“ nur ist, wer im Internet surfen kann und will. Demokratie würde sich selbst ad absurdum führen, wenn sie sich auf das Internet fokussiert und Netzbürgern mehr Bedeutung zumisst als denen, die das Medium nicht nutzen können oder wollen. Deshalb bleibt die nüchterne Analyse der Verankerung der digitalen Welt im Lebensalltag der Bürger ein zwingendes Grunderfordernis unseres demokratischen Alltags, das nicht unreflektiertem Wunschenken von Netzenthusiasten zum Opfer fallen darf.

## POLITIK IN DER NISCHE

Das gilt umso mehr, als der Cyberspace selbst für seine Bewohner mehr Markt- und Spielplatz als Politikforum ist. Der Anteil politischer Webseiten liegt im deutschsprachigen Netz unter einem Prozent und in den USA nur unwesentlich höher. Die Zugriffsraten auf das politische Angebot sind zudem deutlich unterdurchschnittlich. Das Internet wurde nicht zu politischen Zwecken erfunden, erprobt und entwickelt und wird auch nur von einer kleinen Minderheit dazu genutzt.

Die freiheitliche Demokratie einerseits zählt zwar auf das Engagement der Bürger für ihre Gesellschaft, räumt ihnen andererseits aber ausdrücklich auch das Recht ein, unpolitisch zu sein. Dass die Menschen davon gerne Gebrauch machen, spiegelt sich auch im Internet: Bei YouTube haben über sechzig Comedians oder Musiker mehr Aufrufe als der amerikanische Präsident als weltweit mächtigster Politiker. Nur drei gänzlich unpolitische Popstars haben bei der Abfrage ihrer Videos die Milliardengrenze übersprungen: Es sind die Popstars Lady Gaga, Justin Bieber und Shakira. Politiker sind Lichtjahre davon entfernt.

Bei den nicht personenbezogenen Angeboten sticht der Ratgeberkanal „Expertvillage“ als einsamer Spitzenreiter heraus. Seine Videos wurden seit der Gründung des Kanals 2006 bis Ende April 2012 bei YouTube über 2,4 Milliarden Mal angesehen wurden. Die meisten Abonnenten, nämlich über 5,4 Millionen, hatte im April 2012 der amerikanische Komiker Ray William Johnson. Das Weiße Haus kommt nur auf 203.000 Abonnenten. Das mit 448 Millionen Mal am häufigsten abgerufene Einzelvideo „Charlie bit my finger – again“ zeigt zwei sich kabalnde Babys. Die vielfach angebotenen Videobotschaften unterschiedlichster Politiker sind demgegenüber in der Nachfrage kaum messbar.

Die Nutzerzahlen für verschiedene Webseiten bestätigen die Politikferne des Internets. Selbst bei den Internet-Blogs, wo man am ehesten eine politische Oase im Cyberspace vermuten würde, findet sich Politik nur als exotische Nischenexistenz. Ein Verzeichnis von über 11.000 deutschsprachigen Blogs listet im April 2012 insgesamt 1.474 Blogs zu Internetthemen, 1.462 Privat-Blogs, 1.289 Computerblogs und nur 386 Politik-Blogs gegenüber 677 Reise-Blogs auf. Am meisten besucht werden ein Schnäppchen-, ein Spiele- und ein Hobby-Blog. Erst auf Rang 20 folgt der populärste Politik-Blog.

## GESCHWINDIGKEITSRAUSCH, DIGITALE VEREINFACHUNG UND HYSTERIEFALLE

Als unpolitischer Markt- und Spielplatz orientiert sich das Internet zwar nicht am politisch Wichtigen oder Sinnvollen, aber die typischen Charakteristika der Netzkultur setzen Politik zusätzlich unter Druck.

So ist Schnelligkeit im Cyberspace das höchste Gut. Baut sich eine Seite zu langsam auf, klicken wir weiter. Gibt eine Suchmaschine die Antwort auf unsere Fragen zu langsam, wechseln wir den Anbieter. Im Internet ist der schnelle Klick die gültige Währung, Politik erscheint demgegenüber träge und langsam. Schnelligkeit ist aber kein Ausweis von Demokratiesteigerung, ihr wohnt die große Gefahr der Oberflächlichkeit und Flüchtigkeit inne. Im Gegenteil dazu zeichnen sich stabile Demokratien dadurch aus, dass sie Entscheidungen ihre Reifezeit geben.

Den Geschwindigkeitsdruck im Internet begünstigt auch eine Atmosphäre sich schnell wandelnder Stimmungen und Emotionen. Zwar gibt es im Internet auch reflektierende Kommunikationsformen. So hat die ursprüngliche Textorientierung des Internets eine durchaus heilsam rationalisierende Wirkung. Zugleich hebt der Trend von der textgebundenen zur bildorientierten Nachricht diese Rationalitätsebene der Netzwelt zunehmend auf. Hier ähnelt die politische Wirkung des Internets der Ambivalenz des Fernsehens.

Die Verstärkung des emotionalen Spontaneindrucks durch die Bildorientierung des Internets steht nicht nur im Widerspruch zum Rationalitätsanspruch von Politik in der freiheitlichen Demokratie. Diese Entwicklung ist in gewisser Weise auch komplementär zur Tendenz zur Vereinfachung, die dem Internet schon durch die digitale Struktur innewohnt und einen weiteren Gegensatz zwischen der virtuellen Netzwelt und der demokratischen Politikwelt konstituiert: Digitales Denken privilegiert die einfache Wahl zwischen A und B. Politisches Denken dagegen ist komplex.

Insgesamt ist das Internet auch ein nervöses Skandalisierungsmedium. Nirgends entstehen so viele Gerüchte und nirgends werden sie so schnell verbreitet wie im Internet. Dies ist auch einem oberflächlichen Spieltrieb geschuldet, der in der Weitergabe einer im Netz gefundenen Nachricht einen von deren Inhalt oder Seriosität unabhängigen Selbstzweck sieht. Wer zur Verbreitung beiträgt, sieht sich im Internet selten verantwortlich

für den Inhalt des Weitergegebenen. Was aber viele verbreiten, wird schnell von allen geglaubt.

### **DIE „WEISHEIT DER MASSES“ UND POLITISIERUNG ALS GRUPPENZWANG**

Diejenigen, die im Internet den neuen Ort demokratischer Willensbildung sehen, sind nicht nur von der Schnelligkeit des Netzes fasziniert, die die schnelle Meinungsverdichtung zu einem Meinungsbild ermöglicht. Sie führen auch ins Feld, dass im Internet wegen seiner großen Reichweite viele Menschen einbezogen werden könnten und die Klugheit einer Entscheidung mit der Zahl der an ihr Beteiligten steige.

Während der Fokus der freiheitlichen Demokratie auf dem Einzelnen, seinen Rechten, Pflichten und Beteiligungschancen ruht, ist im Internet ganz in der Tradition des *volonté générale* von Jean-Jacques Rousseau die große Zahl entscheidender Bezugspunkt. Die *Wisdom of Crowds* beschrieb James Surowiecki 2004 in seinem gleichnamigen einflussreichen Buch mit dem Untertitel *Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*. Dieses Konzept proklamiert die in der Netz-Community sehr populäre Theorie, dass auch einer zufällig zusammengekommenen Gruppe von Menschen hohe Entscheidungsbefugnis für alle zukommt.

Kleine Zufallsgruppen sind sogar charakteristisches Merkmal der Entscheidungsbildung im Internet. Dies gilt umso mehr, als das Internet als Aktivitätsmedium nicht nur die Menschen ohne Netzzugang oder Netzzugangswillen komplett ausblendet, sondern auch unter der Minderheit der politisch Interessierten noch die Kleingruppe der politischen Aktivisten privilegiert. Die Herrschaft der Stärkeren und Lautesten dominiert die ungeregelten digitalen Netzwelten.

Dem plebiszitären Reiz des Internets, möglichst häufig möglichst viele möglichst schnell entscheiden zu lassen, liegt auch die Fehlannahme vom politisierten Bürger als Regelfall zu Grunde. Aber das Grundverständnis einer freiheitlichen Gesellschaft ist nicht vereinbar mit einem indirekten Zwang zum politischen Aktivismus. Es schützt damit auch die Schwächeren: weniger politisch Interessierte, weniger Lautstarke und weniger gut Organisierte.

Vertreter zu wählen, die sich in eine Materie einarbeiten und dadurch besser als andere Bescheid wissen, ist das gute Recht jedes Bürgers, ebenso wie er das Recht hat, durch eigenes Engagement die Entscheidungsfindung unmittelbar zu beeinflussen. Das Recht auf Delegation gilt nicht nur bei der Autoreparatur oder beim Arztbesuch, sondern auch in der Politik. Es ist gegenüber dem Recht auf Einmischung und Beteiligung auch im Verständnis des Grundgesetzes nicht minderwertig.

### **MINDERHEITENSPIELPLATZ IM CYBERSPACE**

Wer das Recht auf Repräsentation durch Fokussierung auf die plebiszitären Versuchungen des Internets in Frage stellt, lässt eine neue doppelte digitale Spaltung zu: Er schließt aus dem Entscheidungsprozess nicht nur die aus, die gar nicht im Netz sind, sondern diskriminiert zugleich jene, die dort ihr Recht auf Freiheit von Politik in Anspruch nehmen. Die oft propagierte plebiszitäre Cyberdemokratie nimmt ihnen – wie plebiszitäre Offline-Entscheidungen – die Chance der Delegation an die von ihnen Gewählten.

Interessanterweise hat im Juni 2011 eine repräsentative Umfrage der Bertelsmann-Stiftung bestätigt, dass 94 Prozent (!) der Bundesbürger in Wahlen die beste Form der politischen Beteiligung sehen. 39 Prozent der Bundesbürger gaben sogar ausdrücklich an, sie wollten sich über Wahlen hinaus nicht am politischen Prozess beteiligen.

Abstimmungen im Internet wurden von 54 Prozent der Befragten ausdrücklich abgelehnt. Während 64 Prozent schon einmal an einer Bürgerversammlung teilgenommen haben oder sich das vorstellen können und immerhin 54 Prozent auch Leserbriefe für sich für möglich halten, stehen nur 39 Prozent elektronischen Petitionen und nur 32 Prozent Internet-Blogs prinzipiell positiv gegenüber.

Die Bertelsmann-Stiftung fasst zutreffend zusammen: „Möglicherweise in der öffentlichen Diskussion bislang überschätzt werden dagegen die neuen Formen der Meinungsbildung und Bürgerbeteiligung über das Internet. Offensichtlich sind diese Formen der Beteiligungsmöglichkeit nur für eine qualifizierte Minderheit begehrt.“

Zu ganz ähnlichen Ergebnissen kommt eine im Februar 2012 vorgelegte repräsentative Untersuchung von Infratest dimap: Danach meinen zwar 80 Prozent, dass im Internet Menschen zu Wort kommen, die sich ansonsten an der Politik nicht beteiligen würden und noch 56 Prozent finden, das Internet schaffe mehr Offenheit. Aber umgekehrt sagen auch 42 Prozent der Befragten, die Vielfalt der Meinungen im Internet mache die eigene Meinungsbildung schwerer. Während beispielsweise nur drei Prozent der Befragten die Teilnahme an einer Bürgerversammlung prinzipiell ablehnen, schließen es 24 Prozent grundsätzlich aus, sich an Internetforen zu beteiligen.

Dennoch werden im Internet inzwischen von einer Vielzahl von Anbietern Fragen zu allen möglichen Themen zur Abstimmung gestellt. Nicht selten wird explizit oder implizit der Anspruch verbunden, aus den Ergebnissen könne man die Meinung des Volkes ablesen oder zumindest seine Stimmungen erkennen. Wiewohl in keiner Weise repräsentativ und höchst manipulationsanfällig wirkt diese Suggestion – besonders in der Verstärkung durch konventionelle Medien – durch die Magie der (auch noch so kleinen) Zahl.

#### **ABSTIMMUNGSRESISTENTE INTERNET-COMMUNITY**

Die Netz-Community selbst ist nämlich keineswegs besonders abstimmungsbegierig, sondern demonstriert eine auffällige Distanz zur Entscheidungsfindung im Internet. Eines der prominentesten Beispiele dafür ist wohl die Abstimmung, zu der Facebook-Gründer Mark Zuckerberg alle Facebook-Mitglieder vom 16. bis 23. April 2009 aufgerufen hatte. Es ging um die Neufassung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die zuvor im Internet heftige Debatten ausgelöst und zu massiver Kritik vieler Nutzer an Zuckerberg geführt hatte. Als Reaktion darauf bot Zuckerberg die Abstimmung an und erklärte, dass bei einer Beteiligung von 30 Prozent der „aktiven registrierten Facebook-Mitglieder“ die Ergebnisse bindend sein sollten.

Aber die Bilanz dieses ersten Nutzervotums fiel äußerst ernüchternd aus. Trotz erheblicher Werbemaßnahmen hatten nur 0,3 Prozent (665.654 von damals 200 Millionen) der Facebook-Mitglieder teilgenommen. Es hatte sich gezeigt, dass die engagierte Internetdebatte einer kleinen Nutzergruppe keineswegs eine nennenswerte Breitenresonanz auslösen konnte.

Auch in der als Internetpartei gegründeten Piratenpartei führen Online-Abstimmungen nicht zu einer Mobilisierung. Bei der Abstimmungsplattform „Liquid Feedback“ hatten sich von 27.159 Parteimitgliedern im April 2012 erst 6.659 registriert. An den Einzelabstimmungen beteiligen sich meistens nur einige dutzend, manchmal einige hundert und höchstens tausend Mitglieder, also nur harter Kern von rund fünf Prozent der Gesamtmitgliedschaft.

Schon in der parteiinternen Entscheidungsfindung privilegiert das von den Piraten propagierte Konzept einer „flüssigen Demokratie“ („Liquid Democracy“) als tägliches politisches Plebiszit nicht nur politische Aktivisten, sondern auch darunter diejenigen, die in ihrem beruflichen und privaten Leben dafür die notwendige Zeit aufbringen können. Im Internet geben diese „Zeitreichen“ den Ton an. Sie sind aber zugleich nur eine verschwindend kleine Gruppe.

#### **ONLINE-BÜRGERHAUSHALT OHNE BÜRGERRESONANZ**

Dies belegen auch die Erfahrungen der bisher etwa einhundert Städte und Gemeinden in Deutschland, die das Verfahren des internetbasierten „Bürgerhaushaltes“ durchgeführt haben. Dabei werden den Bürgern von der Verwaltung bzw. dem Rat ausgesuchte und von ihnen selbst eingebrachte Kürzungsvorschläge für den städtischen Haushalt zur Bewertung und Abstimmung vorgelegt. Auch die Teilnahme an solchen Verfahren ist vernichtend gering, obwohl zur Registrierung eine E-Mail-Adresse genügt.

Weder wird überprüft, ob es sich dabei um einen Bürger der betroffenen Kommune handelt, noch wird sichergestellt, dass sich nicht die gleiche Person mit mehreren verschiedenen E-Mail-Adressen beteiligt. Über 90 Prozent der Teilnehmer benutzen bei diesen Verfahren nämlich nicht ihre tatsächlichen Namen, sondern nehmen unter Pseudonymen teil. Aus den bisherigen Erfahrungen kann man schließen, dass bis zu einem Drittel der eingetragenen Registrierungen aus Mehrfachabstimmungen bzw. von Ortsfremden kommen.

Aber selbst wenn man dieses Problem ignoriert und hinter jeder registrierten E-Mail-Adresse einen ortsansässigen Bürger vermutet, liegt die Beteiligung bei höchstens drei bis fünf Prozent der Wahlberechtigten: 2009 in Köln 1,2 Prozent, 2010 in Solingen 2,8 Prozent, in Essen 0,8 Prozent, in Gütersloh 2,1 Prozent und 2011 in Bonn rund 4,7 Prozent.

Als das Verfahren in Bonn im April/Mai 2012 wiederholt wurde, sank die Beteiligung auf gerade mal ein Prozent.

Außerdem stimmen keineswegs alle registrierten Nutzer bei allen Fragen ab. So erreichen die Unterstützungs- oder Ablehnungsvoten für einzelne Sparvorschläge ein im Verhältnis zur Zahl der Wahlberechtigten nicht mehr messbares Niveau. In Bonn erreichte 2012 der am meisten unterstützte Vorschlag unter Einschluss von Mehrfachabstimmungen und Ortsfremden gerade einmal 300 Stimmen – in einer Stadt mit 330.000 Einwohnern. Deutlicher kann kaum werden, dass solche Internetabstimmungen keineswegs seriöses Instrument demokratischer Entscheidungsfindung sind, sondern vor allem Forum für eine kleine hochaktive Minderheit.

Berücksichtigt man, dass das Internet-Abstimmungsverfahren vier Wochen lang rund um die Uhr, ortsunabhängig und ohne Alterskontrolle angeboten wurde, während die Stimmabgabe bei einer Wahl wesentlich stärkeren örtlichen und zeitlichen Einschränkungen unterliegt, fällt der deutliche Beteiligungsunterschied noch dramatischer auf.

### ÜBERSCHÄTZTE WAHLBETEILIGUNGSPOTENTIALE

Von auf Einzelfragen bezogenen plebiszitär motivierten Internet-Abstimmungen zu unterscheiden ist die Idee der Durchführung von Wahlen im Internet. Dieser Vorstellung liegt in der Regel nicht die Absicht zugrunde, die repräsentative Demokratie durch eine plebiszitäre zu ersetzen. Es geht vielmehr darum, mit dem Internet mehr Bürger zur Teilnahme an Wahlen anzusprechen, als dies auf klassischem Wege möglich ist, oder zumindest die Teilnahme an Wahlen zu erleichtern. In diesem Sinn ist das Thema Internetwahlen seit langem ein Dauerthema in der Debatte.

An dieser Stelle soll nicht auf die Frage eingegangen werden, ob es möglich ist – ähnlich wie beim Online-Banking –, die notwendigen technischen Anforderungen zur Gewährleistung von allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen im Internet zu schaffen und die Gefahr der Wahlmanipulation auszuschließen. Selbst bei der Lösung dieses Problems bleibt die Frage, ob sich hier die Möglichkeit zur Erhöhung der Wahlbeteiligung eröffnet.

Dabei wird übrigens fälschlicherweise unterstellt, es gebe einen anhaltenden Trend zurückgehender Wahlbeteiligungen. Tatsächlich sind aber Schwankungen in der Wahlbeteiligung zu beobachten. Das zeigen beispielsweise die deutschen Landtagswahlen seit der Bundestagswahl 2009: Zuwächsen bei der Wahlbeteiligung in Baden-Württemberg (+12,8), Sachsen-Anhalt (+6,8), Rheinland-Pfalz (+3,6) und Berlin (+2,2) stehen Rückgänge in Bremen (-3), Nordrhein-Westfalen (-3,7), Hamburg (-5,2), Saarland (-6) und Mecklenburg-Vorpommern (-7,4) gegenüber.

Auf ein gewisses Potential für Internetwahlen deutet aber der gleichzeitige Anstieg der Zahl von Briefwählern hin. In Deutschland hat sich der Anteil der Briefwahl an Bundestagswahlen seit ihrer Einführung 1957 von 4,9 Prozent auf 21,4 Prozent im Jahr 2009 erhöht. Der Deutsche Bundestag hat dieser Entwicklung Rechnung 2008 getragen und die bis dahin zumindest formal notwendige Begründung der Inanspruchnahme der Briefwahl im Bundeswahlgesetz abgeschafft. Dadurch wurde der mit den Schwierigkeiten bei der Überwachung des Wahlheimnisses begründete Ausnahmecharakter der Briefwahl weiter relativiert.

Dabei ist die Bezeichnung „Briefwähler“ inzwischen irreführend. Die Hälfte dieser Wähler nutzt die Möglichkeit der vorgezogenen Urnenwahl, das heißt, der persönlichen Stimmabgabe nach Versendung der Wahlbenachrichtigung. Tatsächlich geht also die Beteiligung an der ortsgebundenen Urnenwahl vor allem zurück, weil die zeitliche Fixierung auf einen bestimmten Wahltag durch eine vorgezogene Urnenwahl aufgehoben wird. Auf die damit verbundenen Probleme der Folgen unterschiedlicher Zeitpunkte der Stimmabgabe in einer schnelllebigen Medienwelt soll hier nicht eingegangen werden.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument von Online-Wahlen zeigen demgegenüber eine sehr ernüchternde Bilanz mit Blick auf das Potential zur Erhöhung von Wahlbeteiligungen. Als größerer Versuch zur Durchführung von Internetwahlen kann die Entscheidung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) im Jahr 2007 gelten, bei immerhin rund 100.000 Wahlberechtigten die Wahl der Fachkollegien ausschließlich (!) im Internet vorzunehmen. 2007 wurden bei diesen Wahlen 36.313 Stimmen abgegeben, 2011 waren es 42.896. Die Beteiligung an diesen Internetwahlen unterschied sich damit nur unwesentlich von der letzten konventionellen Wahl im Jahr 2003, bei der etwa 39.000 Stimmen abge-

geben worden waren. Selbst unter den besonders internetaffinen Wissenschaftlern hat also die Umstellung auf eine Internetwahl nicht zu einer nennenswerten Veränderung der Wahlbeteiligung geführt.

## **ERNÜCHTERNDE ERFAHRUNGEN IN DER SCHWEIZ UND ESTLAND**

Umfangreichere Erfahrungen mit dem dort als *Vote électronique* bezeichneten E-Voting liegen in der Schweiz vor. Darunter wird bei den Eidgenossen die Stimmabgabe über das Internet, SMS und weitere elektronische Datenkommunikationswege verstanden.

Insgesamt ist in der Schweiz die „elektronische Stimmabgabe“ bei allgemeinen Wahlen und Abstimmungen seit 2003 im „Bundesgesetz über die Politischen Rechte“ verankert. Am 19. Januar 2003 erfolgte der erste Probelauf in der Genfer Gemeinde Anières: Von den 1.161 Stimmberechtigten mit elektronischer Abstimmungsmöglichkeit nutzten 323 die Möglichkeit der Stimmabgabe. Bis zum Juni 2007 fanden dann insgesamt 48 Abstimmungen mit der Möglichkeit elektronischer Stimmabgabe insbesondere für Auslandsschweizer statt. Dabei nutzten nur 12 Prozent der dazu Berechtigten – das ist weniger als ein Prozent der Wahlberechtigten – diese Möglichkeit der Stimmabgabe per Internet. Dies blieb deutlich hinter der allgemeinen Wahlbeteiligung bei den Abstimmungen, die bei rund 30 Prozent lagen, zurück.

Da aber bei keiner Abstimmung Pannen oder Probleme auftraten, beschloss das Schweizer Parlament zum 1. Januar 2008 weitere Gesetzes- und Verordnungsänderungen für die elektronische Abstimmung. Im „Bundesgesetz über die Politischen Rechte“ heißt es jetzt: „Der Bundesrat kann im Einvernehmen mit interessierten Kantonen und Gemeinden örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte Versuche zur elektronischen Stimmabgabe zulassen. Er kann Kantone, die Versuche zur elektronischen Stimmabgabe über längere Zeit erfolgreich und pannenfrei durchgeführt haben, auf Gesuch hin ermächtigen, diese Versuche für eine von ihm festgelegte Dauer weiterzuführen. Er kann die Ermächtigung mit Auflagen oder Bedingungen versehen oder die elektronische Stimmabgabe in Abwägung der gesamten Umstände jederzeit örtlich, sachlich oder zeitlich ausschließen. Die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die Erfassung aller Stimmen müssen gewährleistet und Missbräuche ausgeschlossen bleiben.“

Im Einzelnen wurde für die „erweiterte Versuchsphase“ festgelegt, die Versuche für die elektronische Stimmabgabe auszuweiten, vor allem um Auslandsschweizer einzubeziehen. Dabei durften 2007 bis 2011 maximal 10 Prozent der Abstimmenden elektronisch abstimmen, wobei die Harmonisierung der Stimmregister in den Kantonen eingefordert wurde. Die Schweizer Bundeskanzlei begründete diese bisher nirgends auch nur annähernd erreichte Grenze damit, dass dann im Fall einer Panne beim E-Voting der Urnengang nicht wiederholt werden müsse

Bei den kantonalen Wahlen am 28. November 2010 hatten in zwölf Kantonen 28.900 Wähler ihre Stimme auf elektronischem Weg abgegeben, etwa ein halbes Prozent der Wahlberechtigten. Zuletzt hat der Schweizer Bundesrat als ersten Versuch für Wahlen auf Bundesebene die Gesuche der Kantone Basel-Stadt, St. Gallen, Graubünden und Aargau zur Durchführung eines *Vote électronique*-Versuchs bei den Nationalratswahlen vom 23. Oktober 2011 bewilligt. Dies erlaubte es den rund 22.000 Stimmberechtigten der vier Kantone, ihre Stimme im Herbst elektronisch abzugeben. 3.500 machten davon Gebrauch. Im Kanton Genf wurde bei den Kantonswahlen am 27. November 2011 zum zweiten Mal allen Wahlberechtigten die Möglichkeit der Stimmabgabe über das Internet gegeben. Das nutzten 18,9 Prozent, ohne dass dadurch die Wahlbeteiligung insgesamt gestiegen wäre.

Zugleich hat sich der Kanton Zürich – seit 2004 ein E-Voting-Testgebiet der ersten Stunde – entscheiden, das Verfahren bis 2015 auszusetzen. Die *Neue Züricher Zeitung* berichtete am 5. Dezember 2010, der Chef des kantonalen statistischen Amtes des Kantons Zürich habe als Wahlleiter erklärt: „E-Voting hat die Erwartungen nicht erfüllt.“ Weder sei die Wahlbeteiligung insgesamt gestiegen, noch hätten mehr junge Wähler an den Abstimmungen teilgenommen. Außerdem lägen die Kosten mit 50 Franken für eine im Inland abgegebene elektronische Stimme und 150 Franken für das E-Voting eines Auslandsschweizers unverhältnismäßig hoch. Es sei eine Überprüfungspause notwendig.

Besonders häufig wird in der Debatte um Internetwahlen auf Estland verwiesen. Dort wurde die Möglichkeit der Abstimmung im Internet („I-Vote“) erstmals am 16. Oktober 2005 bei den Kommunalwahlen zugelassen und von 0,9 Prozent der Wahlberechtigten genutzt. Bei den nationalen Parlamentswahlen im März 2007 machten 3,4 Prozent, bei den Europawahlen im Juni 2009 schon 6,5 Prozent und bei den Parlaments-



wahlen 2011 schließlich 15,4 Prozent der Wahlberechtigten von dieser Möglichkeit Gebrauch. Dieser Zuwachs der Stimmabgabe über das Internet führte allerdings nicht zu einer Erhöhung der Wahlbeteiligung, sondern ersetzte häufig nur die bisherige Briefwahl.

Im Mutterland des Internets, den USA, unterscheiden sich die Erfahrungen bei Internetwahlen übrigens davon nicht wesentlich: Dort wurde das Internet 1999 erstmals eingesetzt, als Florida und das US-amerikanische Verteidigungsministerium elektronische Wahlen durchführten, bei denen Angehörige der Streitkräfte über verschlüsselte Verbindungen mit Hilfe digitaler Signaturen ihre Stimmzettel abgeben konnten. Später wurde bei Präsidentschaftswahlen Übersee-Amerikanern und Angehörigen der Streitkräfte mit ihren Familien die Abstimmung über das Internet ermöglicht. Dieses Projekt wurde allerdings wegen Sicherheitsbedenken wieder eingestellt.

Ansonsten hat es in den USA keine nennenswerten weiteren Versuche mit Internetwahlen gegeben. Allerdings lassen inzwischen alle fünfzig US-Bundesstaaten die Wählerregistrierung im Internet zu. Diese Erleichterung des Erlangens der Wahlberechtigung führt nach neuen empirischen Studien zu einer um etwa 10 Prozent erhöhten Wahlregistrierung, allerdings ohne sichtbare Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung.

### **VERSTÄRKUNG STATT MOBILISIERUNG**

Alle bisherigen Erfahrungen zeigen also, dass Internet-Wahlen nicht zu höheren Wahlbeteiligungen führen: Es gibt jedenfalls keinen Hinweis darauf, dass Wähler, die ansonsten den Gang ins Wahllokal scheuen, damit mobilisiert werden könnten. Insgesamt basiert die Hoffnung auf eine stärkere Mobilisierung durch Internetwahlen auf einer Fehleinschätzung der Motive von Nichtwählern. Diese reichen vom politischen Desinteresse bis hin zur bewussten Protesthaltung und liegen alle außerhalb des Internets.

Im März 2011 kam auch ein Workshop beim Europäischen Parlament zu einem ähnlichen Ergebnis: „Although there seems to be a necessity to offer more possibilities to Europeans to exchange their views and participate in political processes via the Internet, e-voting as such will most probably not result in an increase of voter participation. In fact, the reasons for voting abstinence are manifold and there seems to be no technological quick-fix to the problem.“

Die sogenannte „Mobilisierungsthese“, nach der es durch das Internet in nennenswertem Umfang gelingen könnte, bisher uninteressierte Menschen für Politik zu interessieren, ist inzwischen vielfach widerlegt. Politisches Interesse lässt sich auch im Cyberspace nicht einfacher generieren als in der Offline-Welt. Aber das Netz bietet – entsprechend der sogenannten „Verstärkungsthese“ – den politisch Interessierten und Aktiven ein zusätzliches Forum. Sie nutzen die Vorteile des Internets zur Informationsbeschaffung und Interaktion untereinander. Hier liegt der politische Mehrwert des Internets.

Das Internet ist also keine neue „Politikwelt“ für bisher Uninteressierte, sondern vielmehr eine zusätzliche Bühne für die Akteure in der vorhandenen politischen Offline-Arena. Es wäre für die freiheitliche Demokratie gefährlich, mit dem Internet als politischem Minderheiten-Spielplatz Heilserwartungen zu verbinden. Weder gibt es für die Behauptung einen Beleg, das Internet werde als plebiszitäres Entscheidungsforum von den Bürgern angenommen, noch für die Annahme, das Netz könne die Schwächen plebiszitärer Entscheidungsfindung überwinden. Im Gegenteil verstärkt das Internet die Gefahren angeblich „direkter Demokratie“, weil es kleine aktive Internet-Eliten privilegiert, dem digitalen Geschwindigkeitsrausch die notwendige Reifezeit vor Entscheidungen opfert und als Abstimmungsinstrument in Frage stellt, was freiheitliche Demokratie wesentlich ausmacht: Die „allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime“ Beteiligungschance für alle Bürger an Wahlen und Abstimmungen.