

Erik Meyer

ZWISCHEN PARTIZIPATION UND PLATTFORMISIERUNG

*Politische Kommunikation
in der digitalen Gesellschaft*

campus

Zwischen Partizipation und Plattformisierung

Interaktiva

Schriftenreihe des Zentrums für Medien und Interaktivität (ZMI), Gießen
Band 14

Herausgegeben von Christoph Bieber, Claus Leggewie, Katrin Lehnen
und Dorothee de Nève

Erik Meyer, Dr. rer. soc., ist Politikwissenschaftler und arbeitet als Autor und Dozent zur Digitalisierung von Kommunikation in Politik, Pop und Erinnerungskultur.

Erik Meyer

Zwischen Partizipation und Plattformisierung

Politische Kommunikation in der digitalen Gesellschaft

Mit einem Nachwort von Claus Leggewie

Campus Verlag
Frankfurt/New York

ISBN 978-3-593-51067-5 Print
ISBN 978-3-593-44158-0 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2019 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Gesetzt aus der Garamond

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

Politische Kommunikation in der digitalen Gesellschaft	9
Zwischen Partizipation...	10
... und Plattformisierung.....	13
I. Digitale Partizipation: Placebo oder Perspektive?	18
Einleitung.....	18
Strukturwandel der Öffentlichkeit	18
Politische Partizipation und Online-Kommunikation	19
Forschungsgegenstand und -feld	22
Beteiligungsangebote des Bundestags	23
E-Petitionen: Meinungsbildung statt Mitbestimmung.....	23
Offenes Parlament? Partizipation als Politikum	30
Beteiligungsangebote von Parteien für Bürger und Mitglieder	35
»Etablierte« Parteien.....	35
Partei-reformen statt Reformpartei: Das Erbe der Piraten.....	41
Beteiligungsangebote von Bundesregierung, -ländern und Kommunen.....	44
Bürgerdialog der Bundesregierung.....	46
Bürgerhaushalte	47
Permanente Beteiligungsinfrastrukturen auf kommunaler und Landesebene	48
Jugendbeteiligung: Digitale Partizipation als politische Bildung.....	51
aula: Schule der liquiden Demokratie?	54
Spielerisch partizipieren.....	57

Digitale Partizipation: Vom E-Government zum Open Government .	58
Zwischen E-Government und Liquid Democracy.....	58
Zur Evaluation digitaler Partizipation.....	60
Öffnung von Schnittstellen: Der gut informierte Bürger als Hacker.....	63
II. Algorithmische Öffentlichkeit: Von der US-Wahl 2016 zur Bundestagswahl 2017.....	67
Einleitung.....	67
Informationsintermediäre: Algorithmen und Meinungsbildung.....	70
Echokammern und Filterblasen	72
Fake News.....	74
Social Bots.....	75
Microtargeting.....	76
Die Bedeutung von Facebook für die US-Wahl 2016	78
Politische Polarisierung und Fake News als Geschäftsmodell	78
Facebooks Reaktion: Anpassung des News Feed durch Feedback und Factchecking.....	82
Mehr als Microtargeting: Facebook und die Trump-Kampagne	86
Externe Einflussnahme durch manipulatives Microtargeting	91
Mehr Transparenz durch Selbstregulierung und Regulierung der Plattformen	94
Algorithmische Öffentlichkeit und Bundestagswahl 2017	102
Facebook, Fake News und Factchecking.....	102
Social Bots: Symbolische Selbstverpflichtung	106
Datengestützter (Haustür-)Wahlkampf und (Monitoring des) Microtargeting.....	108
Informationsangebote der Plattformen.....	114
Zur Plattformisierung politischer Kommunikation:	
Fazit und Ausblick	123
News Feed: Die permanente Transformation algorithmischer Öffentlichkeit.....	123

Die politische Ökonomie digitaler Desinformation.....	126
Zwischen Regulierung und Selbstregulierung der Plattformen	129
Nachwort von Claus Leggewie	132
Literatur.....	141

Politische Kommunikation in der digitalen Gesellschaft

Die Entwicklung von Online-Angeboten und die Diskussion über die Transformation politischer Kommunikation durch deren Nutzung ist inzwischen selbst im deutschen Sprachraum kein neues Phänomen mehr. Spätestens seit der Jahrtausendwende ist das Thema aus den spezialisierten Diskursen der Netzkritik in eine breitere Öffentlichkeit gerückt. Dort streiten seitdem »Apokalyptiker und Integrierte« (Umberto Eco) über die gesellschaftlichen Auswirkungen der jeweils aktuellen Erscheinungen. Das politische System selbst blieb davon abseits alarmistischer Debatten lange Zeit einigermaßen unbeeindruckt. Erst seit wenigen Jahren hat sich die Gestaltung der Digitalisierung in Deutschland als ein Aspekt etabliert, der nicht nur der Profilierung von Nachwuchspolitikern dient. Dabei setzt die Dynamik der kommunikations-technologischen Innovationen sowohl Beobachter als auch politische Entscheider unter Druck: Atemlos geraten jeweils neue Anwendungen und deren Auswirkungen in den Blick, werden als Chance oder Risiko begriffen und häufig zu den Akten gelegt. Politischen Akteuren, die Digitalisierung als ein Vehikel für Demokratisierung verstehen, scheint es genauso zu gehen. Paradigmatisch dafür ist der Aufstieg und (vorläufige) Fall der Piratenpartei, aber auch die Desavouierung netzaktivistischer Projekte wie Wikileaks. In beiden Fällen hat dies zur Diskreditierung der damit verbundenen Konzepte in der öffentlichen Wahrnehmung geführt: »Liquid Democracy« und Transparenz stehen jedenfalls nicht mehr ganz oben auf der Wunschliste der Internet-Utopien. Stattdessen haben spätestens seit der Wahl von Donald Trump dystopische Perspektiven auf das populistische Potenzial sozialer Medien Konjunktur. Durch diese Entwicklung kann sich auch die Politikwissenschaft bestätigt sehen, die eine empirische Auseinandersetzung mit »dem Netz« eher anderen Disziplinen, dem akademischen Nachwuchs oder den Praktikern über-

lassen hat.¹ In diese Leerstelle stoßen zunehmend datenjournalistische Ansätze, die das fehlende Verständnis für netzpolitische Faktoren seitens des Publikums durch die Evidenz der schiereren Menge analysierter Daten sowie eine buchstäbliche Kartierung des Feldes kompensieren können. Was zwischen Mikro und Makro, Faktensammlung und (Vor-)Urteil dabei gerne auf der Strecke bleibt, ist der Versuch, technologische Entwicklungen und ihre politische Artikuliertheit zu vermitteln. Sofern sich ein solcher Versuch nicht an der Verifikation oder Falsifikation abstrakter Annahmen abarbeitet, sondern von normativen Vorstellungen bezüglich Bürgerschaft, Demokratie und Öffentlichkeit leiten lässt, weist er fast automatisch eine Nähe zur politischen Bildung auf: Hier müssen Inhalte weniger meinungsstark als in den Massenmedien sein, aber verständlicher formuliert werden als in den Fachwissenschaften. Die Analyse darf desillusionierend sein, sollte aber sensibel für Praktiken bleiben, die zur demokratischen Gestaltung des Gemeinwesens beitragen, auch wenn sie randständig sind. Die folgenden Fallstudien orientieren sich an dieser Agenda und behandeln zwei Bereiche:

1. Formate digitaler Partizipation im deutschen Mehrebenen- und Parteiensystem sowie
2. die Plattformisierung politischer Kommunikation durch algorithmische Öffentlichkeiten am Beispiel von nationalen Wahlen in den Vereinigten Staaten 2016 und Deutschland 2017.

Zwischen Partizipation...

Im ersten Fall erschließt die Exploration exemplarisch sowie historisch-rekonstruktiv einen Aspekt, der die Auseinandersetzung von Beginn an begleitet und die Problematisierung bis heute prägt. So formulierte schon eine frühe Bestandsaufnahme die Frage: »Internet und Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie?« (Leggewie/Maar 1998). Die Analyse zeigt hier, dass trotz einer Vielzahl verschiedener Verfahren und An-

1 »Ein einführender Überblick« unter dem Titel *Netzpolitik* ist bei der Abfassung dieses Abschnitts ebenso angekündigt (Busch/Breindl/Jakobi 2019) wie eine Monografie zur *Genese eines Politikfeldes* Netzpolitik (Reiberg 2018). Somit erscheinen diese Publikationen zu einem Zeitpunkt, ab dem sich in der Politik selbst eher der (anders konnotierte) Terminus der »Digitalpolitik« durchzusetzen scheint.

wender in der politischen Praxis bislang kein Königsweg gefunden wurde, um (Bürger-) Beteiligung durch Elemente der Online-Kommunikation in einer Art und Weise zu gestalten, die den damit verbundenen euphorischen Erwartungen entsprechen würde. Dies belegt sowohl die Integration betreffender Prozesse in den administrativen Alltag als digitales Anliegenmanagement, als auch das uneingelöste Versprechen einer Verflüssigung der (Parteien-) Demokratie durch digitale Dauer-Deliberation (»LiquidFeedback«/Piratenpartei). Gleichzeitig lassen sich punktuell Konstellationen und Konfigurationen eruieren, die aus pragmatischer Perspektive dazu geeignet sind, dass relevante Akteure (Betroffene, Bürger, Stakeholder) Input und Feedback im Sinne einer Gesellschaftsberatung (Leggewie 2007) nicht nur online artikulieren, sondern auch dezidiert in (bürokratische, politische) Entscheidungsprozesse einspeisen.

Was dabei als »gute Praxis« angesehen werden kann, bleibt allerdings bislang neben der Evaluation durch die anwendungsbezogene Forschung vor allem den Anbietern von Dienstleistungen und digitalen Beteiligungsarchitekturen überlassen. Diesbezüglich stellt die Untersuchung von zunehmend verabschiedeten, vor allem kommunalen Leitlinien zur Bürgerbeteiligung insbesondere im Hinblick auf die dort formulierten Kriterien für den Einsatz von Online-Angeboten ein Desiderat dar. Dies gilt ebenso für eine problematisierende Bestandsaufnahme, die das um digitale Partizipation konstituierte Feld/Netzwerk von Akteuren aus Politik, *pressure groups*, Think-Tanks, Verwaltungen und Unternehmen charakterisiert und kartiert.

Während betreffende Prozesse digitaler Partizipation bislang primär unter dem Aspekt der Modernisierung (von Verwaltung, Parteien, Beteiligungsverfahren) implementiert wurden, deutet die Praxis von »pioneer communities« (Hepp 2016) kompetenter (zum Beispiel *data literacy*) zivilgesellschaftlicher Akteure aus dem Bereich des *civic tech* (Hacker, Maker, Programmierer) auf ein weitergehendes Potenzial. Vor diesem Hintergrund bleibt das mit der Digitalisierung verbundene Beteiligungsversprechen virulent. Ein auch seitens des politisch-administrativen Systems in Aussicht gestellter Kulturwandel der Datenoffenheit und des Open Government wäre aber eine Voraussetzung für seine Realisierung. Insofern die Fallstudie im April 2017 abgeschlossen wurde, sind inzwischen weitergehende empirische Entwicklungen zu beobachten, und gleichzeitig wurden seitdem auch relevante Studien publiziert. Exemplarisch sei hier für die deutschsprachige Forschung die Untersuchung von Große (2018) genannt, die das

Thema »Benutzerzentrierte E-Partizipation« umfassend erschließt sowie problemorientierte Gestaltungsempfehlungen formuliert. Über die Umsetzung solcher Erkenntnisse seitens staatlicher Stellen lässt sich weniger sagen, aber im April 2018 wurde als ein wichtiger Schritt in diese Richtung vom IT-Planungsrat, der zur informationstechnischen Koordinierung von Bund und Ländern geschaffen wurde, eine Handreichung zu Anforderungen für E-Partizipationssoftware vorgelegt. Schließlich könnte das im August 2017 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG), dessen Umsetzung Bestandteil des schwarz-roten Koalitionsvertrags auf Bundesebene von 2018 ist, etwa durch die Einführung von Nutzerkonten für Bürger auch einen Beitrag für die Optimierung von Online-Beteiligungsverfahren im Mehrebenensystem leisten. Angekündigt wurde im Koalitionsvertrag auch »eine Beteiligungsplattform für alle veröffentlichten Gesetzentwürfe der Bundesregierung [...], die der transparenten Beteiligung von Bürgern und Verbänden dient und zu denen die Bundesregierung dann Stellung nimmt.« (CDU/CSU/SPD 2018: 46)

Ebenso hat sich bei der Konzeption und Implementierung von Partizipations-Projekten einiges getan. Mein Überblick über Formate zur Beteiligung ihrer Mitglieder für die im Bundestag vertretenen Parteien fokussiert vor allem das Innovationspotenzial im Vergleich zu den im europäischen Ausland erfolgreichen Bewegungsparteien (Meyer 2018). Für deren Mobilisierungserfolge sind in der Regel digitale Infrastrukturen mitverantwortlich. Auch für die sogenannte »Sammlungsbewegung Aufstehen« spielt zumindest im Selbstverständnis das Online-Instrument »pol.is« eine herausgehobene Rolle. Hier wurde im Herbst 2018 eine erste »digitale Debatte« (www.aufstehen.de/pol-is) geführt. Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei, durch die algorithmische Auswertung der Angaben ein politisches Profil der Basis zu eruieren. Dadurch wird für die Führung erkennbar, welche Positionierungen mehrheitsfähig sein könnten. Schließlich bleibt die Idee von Beteiligungsinfrastrukturen relevant, die als Open-Source-Angebote flexibel für verschiedene Akteure verfügbar sind, wie ein seit 2018 in der Beta-Phase befindliches Civic-Tech-Projekt dokumentiert: »Beteiligung.in ist eine Plattform, mit der Kommunen ihre Bürger*innen online beteiligen können. Dazu bietet die Plattform verschiedene Möglichkeiten wie gemeinsam Ideen zu sammeln, auf Karten zu arbeiten oder Texte kollaborativ zu bearbeiten. Betrieben wird die Plattform vom unab-

hängigen und gemeinnützigen Verein Liquid Democracy aus Berlin.«
(www.beteiligung.in)

... und Plattformisierung

Der Begriff der Plattform ist in der öffentlichen Diskussion unterdessen fast zum Synonym für die Problematik politischer Kommunikation in der digitalen Gesellschaft geworden. Spätestens seit dem US-Präsidentschaftswahlkampf 2016 und den Enthüllungen zu Desinformationskampagnen und zum Abfluss von Nutzerdaten zum zwielichtigen Polit-Dienstleister Cambridge Analytica stehen vor allem Facebook und Instagram, aber auch Twitter sowie YouTube und Google gewaltig unter Druck. In den USA untersucht sogar das Parlament die Rolle, die diese Gatekeeper der Online-Öffentlichkeit bei der Wahl von Donald Trump gespielt haben. Auch russische Protagonisten haben die Plattformen offensichtlich dazu genutzt, um durch Falschmeldungen die öffentliche Meinung während des Wahlkampfes zu manipulieren. Im Fokus steht dabei sowohl die virale und gegebenenfalls durch automatisierte Profile (sogenannte »bots«) beförderte Verbreitung, als auch die direkte Adressierung von Nutzern durch Anzeigen mit politisch relevanten Inhalten.

Die öffentlichkeitswirksame Auseinandersetzung mit dieser Problematik hat eine Reihe von Reaktionen seitens der Unternehmen ausgelöst, die im Hinblick auf die empirische Entwicklung vorerst unabschließbar erscheinen. Unabhängig von einzelnen Maßnahmen zur Behebung von Problemen deuten sich dabei aber auch grundlegendere Veränderungen an, die das (Selbst-)Verständnis der Unternehmen und ihre gesellschaftliche Rolle betreffen. Selbst Gründer und Facebook-Vorstandsvorsitzender Mark Zuckerberg musste schon zentrale Positionen revidieren, etwa als er Schritte ankündigte, »um die Integrität des demokratischen Prozesses zu schützen«. So die Diktion des mächtigen Medienunternehmers, der eine verlegerische Verantwortung für die bei Facebook zirkulierenden Inhalte zumindest in Frage stellt.

Freilich geht es dabei nicht nur um das öffentliche Ansehen des *social network*. Vielmehr versuchen die Strategen aus dem Silicon Valley eine weitergehende staatliche Regulierung ihrer Geschäftsmodelle zu verhindern. Diese droht nicht nur in Europa, sondern selbst in den USA.

Dort haben etwa Senatoren eine Gesetzesinitiative ergriffen und den »Honest Ads Act« für mehr Transparenz bei der politischen Online-Werbung auf den Weg gebracht: Es soll für Nutzer nachvollziehbar sein, wer inhaltlich und finanziell für die Veröffentlichung einer Polit-Anzeige verantwortlich ist. Dieser Forderung sind die Informationsintermediäre inzwischen zuvorgekommen und sorgen in unterschiedlichem Ausmaß selbst für mehr Transparenz. Die Maßnahmen beinhalten die Kennzeichnung und Offenlegung der Anzeigen, die von einem – verifizierten – Akteur geschaltet werden. Die betreffenden Inhalte werden dann in einem öffentlich zugänglichen Archiv online vorgehalten. Darüber hinaus werden verausgabte Summen und erreichte Zielgruppen genannt. Facebook stellt sogar in Aussicht, diejenigen politischen Inserenten, die sich nicht als solche zu erkennen geben, durch Maßnahmen des maschinellen Lernens automatisch zu identifizieren.

Die Implementierung dieser Instrumente im Vorfeld der Midterm Elections 2018 in den USA zeigt, dass die Vorhaben vielleicht gut gemeint, aber eben nicht gut gemacht sind. Auch wenn während des Wahlkampfes etwa zahlreiche inauthentische Profile bei Facebook und Twitter gelöscht werden, versagen die automatisierten und algorithmisierten Verfahren im Detail immer wieder, so dass böswillige Akteure (*bad actors*, so die Terminologie von Facebook) in der Lage sind, Schlupflöcher auszunutzen. Diese Entwicklungen konnten im Zuge der Fallstudie, die im Februar 2018 vorgelegt wurde, nicht mehr berücksichtigt werden. Aber es gelingt, einen Kippunkt im Hinblick auf die Plattformisierung politischer Kommunikation zu fokussieren. Darüber hinaus kann gezeigt werden, dass die permanente Transformation geradezu charakteristisch für die hier skizzierte algorithmische Öffentlichkeit ist. Die Veränderungen, die aktuell in dichter Folge vorgenommen werden, zu verfolgen und ihre Auswirkungen auch nur ansatzweise zu reflektieren, ist ein Fulltime-Job, dem sich in den USA zahlreiche Medien-outlets, Think-Tanks, Watchdogs aber auch Akademiker widmen.²

In Deutschland steht eine ähnlich akribische Auseinandersetzung noch am Anfang.³ In der Forschung hat die kommunikationswissenschaftliche

² Zu deren einschlägigen Publikationen zu spezifischen Aspekten nach der Fertigstellung der Fallstudie zählen u.a. Acker 2018, Gillespie 2018, Nadler/Crain/Donovan 2018 und Lewis 2018.

³ Dazu zählen mit Bezug zur Bundestagswahl 2017 das Projekt »Datenspende«, bei dem die Personalisierung und Regionalisierung relevanter Google-Suchergebnisse untersucht

Konzeptualisierung von »Algorithmed Public Spheres« (Hans-Bredow-Institut) schon Eingang in den Diskurs gefunden⁴, während die politische Kommunikationsforschung das Thema einer eher quantifizierenden »Political Data Science«⁵ überlässt. Die öffentliche Aufmerksamkeit ist dabei stark auf die Verbreitung extremistischer Inhalte respektive »Hate Speech« fokussiert, ohne dass andere Aspekte gleichermaßen problematisiert werden. So haben sich die Plattformen im Bundestagswahlkampf 2017 allen Parteien als relevanter Partner angedient. Instrument dieser Annäherung waren vor allem Informationsangebote über die politischen Positionen von Kandidierenden und Parteien. Diese Formate wurden den Nutzern von Facebook und Google bei passender Gelegenheit prominent angezeigt. Die Angaben zu Personen und Positionen konnten die betreffenden Akteure dabei selbst verfassen. Vielleicht lässt sich diese Praxis am ehesten als freiwilliges Äquivalent zur kostenfrei ausgestrahlten Wahlwerbung im Rundfunk verstehen. Eine Parallele zum TV-Duell drängt sich darüber hinaus bei einem weiteren Angebot auf: Die zu Google gehörende Video-Plattform YouTube veranstaltete zunächst mit Angela Merkel und später mit Martin Schulz ein für Internet-Verhältnisse episches Einzelinterview. Bei diesem kamen diverse YouTube-Stars zum Einsatz, die im Marketing aufgrund ihrer Meinungsmacht beim Publikum ihrer Video-Kanäle als Influencer bezeichnet werden. Sie befragten die Kandidaten im firmeneigenen Berliner YouTube-Space. Dazu gab es im Gegensatz zu dem von der Kanzlerin in ein passgenaues Format verhandelten TV-Duell redaktionelle Einspieler und sogar Wortmeldungen von Zuschauern der beiden Livestreams, die von Google und YouTube auf der jeweiligen Startseite beworben wurden. Auch wenn auf diesem Weg noch keine enorme Reichweite erzielt wurde, dürfte den Kommunikationsstrategen in den Parteizentralen doch klar geworden sein, welcher Kanal in Zukunft den Draht zu Erstwählern herzustellen vermag.

wurde (siehe dazu den Abschlussbericht von Krafft/Gamer/Zweig 2018), und das Projekt »Measuring Fake News« (siehe dazu den Abschlussbericht von Sängler/Meier/Rühl 2018). In Berlin ist darüber hinaus organisatorisch das »Tactical Tech Collective« angesiedelt, das im internationalen Zusammenhang eine Reihe einschlägiger Untersuchungen für den Gegenstandsbereich vorgelegt hat (<https://ourdataourselves.tacticaltech.org/projects/data-and-politics/>).

4 Zur Rolle von Algorithmen bei der Ordnung und Regulierung digitaler Kommunikation siehe inzwischen auch Katzenbach 2018 und in ähnlicher Perspektive Caplan/boyd 2018.

5 Vgl. für den hier behandelten Gegenstandsbereich zum Beispiel Hegelich 2018a.