

E-Demokratie

Stand, Chancen und Risiken

»Das eigentliche Internet interessiert mich überhaupt nicht«, mosert Esther Dyson.¹ Viel wichtiger sei, was die Menschen mit diesem technischen Mittel machen, meint die prominente Web-Pionierin und frühere Chefin der Internet-Verwaltungsorganisation Icann.² Dies gelte für die Wirtschaft und für die zwischenmenschliche Kommunikation, für die Angebote des Staates im Internet – und eben auch für die Demokratie selbst sowie deren Zukunft. Wie diese Zukunft der Demokratie aussieht, ist freilich mehr oder weniger offen. Doch die Diskussion darüber wird derzeit zu großen Teilen bestimmt von der Frage, ob die neuen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK), für die das Internet als »Netz der Netze« steht, für eine demokratische Gesellschaft überwiegend Chancen bieten oder Risiken bergen.

Auf den ersten Blick muss es überraschen, dass technologische Entwicklungen in den Mittelpunkt einer im Grunde abstrakten politischen Diskussion gestellt werden. Auch ist nicht unmittelbar ersichtlich, wie und wodurch das Internet beispielsweise eine Gefahr für Demokratie und Grundrechte werden kann. Doch der gemeinsame Nenner dieser Fragen lässt bereits auf die Antwort schließen: Im Mittelpunkt der Demokratie steht Information und Kommunikation.

Bürger müssen erfahren, welche Probleme anstehen und welche Alternativen die Politik anbietet, um sie zu lösen oder zumindest zu bearbeiten. Hierbei spielen die Parteien, die Regierung und das Parlament eine wichtige Rolle, aber eben auch die Medien. Vor allem sie bieten eine Plattform für die gesellschaftliche Diskussion. Sie ermöglichen, dass alle bei einem Thema annähernd denselben Sach- und Wissensstand haben. Die Bürger können in einem zweiten Schritt auf diesen Informationen ihre Meinungsbildung aufbauen und ihre Überzeugung wieder in die Politik einbringen, etwa in Form von Meinungsumfragen oder Protestaktionen und vor allem durch Wahlen.

Die neuen IuK-Technologien verändern den Stil der Kommunikation und erweitern erheblich die Möglichkeiten, sich zu informieren und zu kommunizieren. Insofern wirken sie direkt auf den Kern unserer Demokratie. Die neuen Medien stellen aber auch große Anforderungen – etwa an die technische Ausstattung, die finanziellen Möglichkeiten und die individuelle Fähigkeit, mit den neuen Medien technisch umzugehen und Informationen dann

finden und bewerten zu können. Über diese Fähigkeit verfügt schon aus strukturellen Gründen nicht jeder im gleichen Maße. Individuell kommt ein Punkt hinzu, den der Sozialhistoriker Hans-Ulrich Wehler mit Blick auf seine Studenten salopp auf den Punkt bringt: »Wer das Internet benutzt, ist deshalb keinen Deut präziser oder weiter in der intellektuellen Durchdringung der Probleme.«³

Die neuen Medien beeinflussen die Demokratie in zumindest doppelter Weise. Erstens, weil die wichtige gesellschaftliche Kommunikation zunehmend auch in elektronischen Netzen stattfindet. Zweitens, weil die neuen Medien und deren Nutzung neue soziale Ungleichheiten mit sich bringen. Viele betrachten sie für eine demokratische Gesellschaft als nicht akzeptabel. Gegenstand dieses Beitrages ist daher der Versuch, die Chancen und Risiken der neuen IuK-Technologien für die Demokratie zu analysieren und zu bewerten. Dabei lässt sich die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der E-Demokratie in diesem Rahmen nicht allgemeingültig beantworten. Zu sehr hinge eine Antwort auch von dem jeweils zugrunde liegenden Verständnis von Demokratie und Partizipation, aber auch von Medien und Technologie ab. Dieser Beitrag möchte daher vor allem auf Grundfragen klärend eingehen und den Zusammenhang zwischen Demokratie, Medien und Technologie darstellen. Erst im Anschluss sollen die Chancen und Risiken der neuen Medien für die Demokratie genauer hinterfragt werden.

1. Demokratie, Medien und Technologie

Die Entwicklung der Medien-, Informations- oder Kommunikationstechnologie ist schon deshalb ein elementarer Aspekt der demokratietheoretischen Debatte, weil Demokratie sich aus einem dauernden Prozess der politischen Kommunikation ergibt. Demokratie ist an die gesellschaftlichen Möglichkeiten und Grenzen der Information und Kommunikation gebunden. Insofern ist auch die Frage nach dem Zusammenhang zwischen demokratischer und medientechnologischer Entwicklung fast so alt wie die Medien selbst. Das Beispiel des Buchdrucks als Grundlage gesellschaftlicher wie auch politischer Umwälzungen belegt dies ebenso wie die Bildungsgesellschaften des 18. Jahrhunderts. Diese waren ein Faktor, der das Streben nach politischer Partizipation im deutschen Bürgertum gleichermaßen verstärkte wie ermöglichte. Die sich in dieser Zeit etablierenden Clubs können sicher als Vorläufer moderner Plattformen für die politische Kommunikation angesehen werden.⁴

Die Frage der Wechselwirkung von so genannten Neuen Medien und der Demokratie steht daher nicht erst mit der Durchsetzung des Internets auf der Tagesordnung. Es ist noch gar nicht so lange her, da waren auch Radio und Fernsehen oder privater Rundfunk neue Medien. Bereits 1932 forderte beispielsweise der Dichter Bertolt Brecht, dass der Rundfunk aus einem »Distributionsapparat in einen Kommunikationsapparat zu verwandeln« sei. Der

Rundfunk könne – so ist in Brechts Radiotheorie zu lesen – als denkbar »größartigster Kommunikationsapparat« angesehen werden, wenn er es verstünde, »nicht nur auszusenden, sondern auch zu empfangen, also den Zuhörer nicht nur hören, sondern auch sprechen zu machen und ihn nicht zu isolieren, sondern ihn in Beziehung zu setzen.«⁵

Liest man diese vor nunmehr 70 Jahren geschriebenen Gedanken neu, scheint man sich direkt in der heutigen Auseinandersetzung im Spannungsfeld von Demokratie, Medien und Technik zu befinden. E-Demokratie steht in dieser Tradition von Auseinandersetzungen, die die jeweils neuen technischen Möglichkeiten in den Demokratisierungsprozess einordnen.

1.1 Demokratie als mediale politische Kommunikation

Demokratie ist Kommunikation. Natürlich ist sie auch mehr als das,⁶ aber will man den Grundgedanken einer politischen Meinungsbildung und demokratischen Entscheidungsfindung auf den Punkt bringen, kann Demokratie nur als permanenter Kommunikationsprozess zwischen Regierenden und Regierten verstanden werden. Das Ziel dieses Prozesses ist es, alle von einer Entscheidung Betroffenen an der Entscheidungsfindung zu beteiligen und sich dafür gegenseitig die nötigen Informationen zur Verfügung zu stellen. Darin liegt das eigentlich legitimierende Merkmal einer demokratischen politischen Kommunikation.

Die Herrschaft des Volkes meinte bereits in klassischer Interpretation, dass die Bürgerinnen und Bürger selbst über ihre Belange entscheiden und Regeln des Gemeinwesens so erst legitimieren: »government of the people, by the people, for the people«, wie Abraham Lincoln es 1863 formulierte.⁷ Demokratie ist in dieser Perspektive das Schaffen der bestmöglichen Kongruenz von Entscheidern und Betroffenen. Erst die Kommunikation schafft die Bedingung für eine gleiche und faire Teilhabe aller Beteiligten daran. Soweit die Theorie. Ein erstes einfaches, wenn auch in seinen Auswirkungen noch beherrschbares Dilemma erwächst der Demokratie, da eine völlige Deckungsgleichheit der Meinungen in der Realität schwerlich herzustellen ist. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe muss die moderne Demokratie daher ein Problem lösen. Denn einerseits konstituiert sie sich in einem permanenten kommunikativen Prozess, indem die Regierenden und Regierten ihre Informationen gewinnen, ihre Interessen und Intentionen darstellen sowie öffentlich wahrnehmbar machen. Andererseits überschreiten die neuzeitlichen Demokratien den Rahmen athenischer Foren, in denen noch alle Beteiligten persönlich anwesend sein und einen direkten Dialog führen konnten. Dies ist heute schon wegen der Millionen Beteiligten und komplexeren Zusammenhänge nicht zu bewerkstelligen. Zwischen Regierten und Regierenden treten Vermittlungsinstanzen auf. Dies geschieht in Form einer mehrebigigen Repräsentation (Bund, Länder, Kommunen) – und eben in Form einer wiederum medial organisierten Öffentlichkeit.⁸

Die Möglichkeiten direkter Partizipation rückten im Laufe der Zeit in den Hintergrund, sie waren nunmehr allein über den Umweg der öffentlichen Meinungs- wie periodischen Willensbildung durch Wahlen zu erreichen. Der Ort demokratischer Vernunft war nicht länger das Forum, sondern eine Medienöffentlichkeit. Spätestens die Verbreitung elektronischer Medien wie Radio und insbesondere Fernsehen hat das zweiseitige Verhältnis von Regierten und Regierenden um den Faktor der massenmedialen und distributiven Öffentlichkeit erweitert. Hier sah Jürgen Habermas bereits 1962 einen grundlegenden Strukturwandel der Öffentlichkeit.⁹ An die Stelle der direkten Demokratie der griechischen Polis, in der die kommunikative Interaktion von Entscheidern und Betroffenen durch Anwesenheit hergestellt werden konnte, tritt heute die Unsicherheit, ob eine demokratische Repräsentation der Gesellschaft noch gesichert werden kann. Mit anderen Worten: Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit eine mediale Öffentlichkeit auch ihre demokratische Funktion erfüllen kann? Die notwendig gewordenen Mechanismen der Vermittlung lassen das zunächst einfache Dilemma zum Problem werden. Das elektronische (oder auch analoge) Demokratiedilemma zieht sich durch die gesamte moderne Demokratiedebatte. Diese ist von der kontroversen Auseinandersetzung um die Folgen des Prozesses geradezu geprägt. Stets aufs Neue entzündet sie sich beispielsweise an der Frage der besten Möglichkeit, den Mangel an direkter Teilhabe zu kompensieren. Auch die Frage nach der hinreichenden Legitimation von repräsentativen Systemen und den Fragen des privilegierten Zugangs und der (vermeintlich verzerrenden) Wirkungen der medialen Vermittlung wie auch Fragen nach der demokratischen Effektivität der massenmedialen Öffentlichkeit beleben die Debatte mit erstaunlicher Regelmäßigkeit.

Demokratie hat, anders ausgedrückt, ein strukturelles Kommunikationsproblem. Denn sie basiert zwar grundsätzlich auf einer kommunikativen Transparenz – aber diese kann in der Moderne nicht direkt, sondern nur über den Umweg der zumeist privatwirtschaftlich organisierten Medien realisiert werden. Direkte Kommunikation im Brecht'schen Sinne blieb lediglich als erstrebenswertes, aber unter den Bedingungen moderner Massendemokratie utopisches Ideal direkter demokratischer Kommunikation lebendig.

1.2 Politik und IuK-Technologie

Fasst man Demokratie in diesem Sinne nicht nur als Kommunikationsprozess auf, sondern sieht dabei ein grundlegendes Kommunikationsproblem, kommt den jeweiligen verfügbaren technologischen Möglichkeiten ein besonderer demokratietheoretischer Aspekt zu. Medien-, Informations- und Kommunikationstechnologien haben eine ebenso sensible wie nötige Funktion in der demokratischen Kommunikation. Sie haben damit einen großen Einfluss auf die Chancen, das Demokratiedilemma mindestens zu verstehen und bestenfalls zu verringern. Kein Wunder also, dass Innovationen in diesen Bereichen stets

weitaus aufgeregtere und heftigere politische Reaktionen und Kontroversen auslösen als in anderen Feldern der Technologie. Dies gilt nicht nur für die Einführung grundlegend neuer Medien wie des Buchdrucks, der Printmedien oder des Rundfunks. Schon graduelle Neuerungen wie Kabelfernsehen oder privater Rundfunk lösten in der jüngsten Vergangenheit kleine politische Erdbeben aus. Selbst bei einem Thema wie dem Uniradio fühlten sich Parteien, Medienwächter und -regulierer anfangs mahndend auf den Plan gerufen. Insofern ist es erstaunlich, dass die neuen IuK-Technologien nicht schon viel früher auch aus politik- oder demokratietheoretischer Perspektive betrachtet und bewertet wurden.

Das Netz ist unpolitisch – diese Überzeugung war in den vergangenen Jahren häufig die Prämisse wissenschaftlicher Analysen zu den Auswirkungen der IuK-Technologien, für die das Internet synonym steht. Die nicht-governmentale Verwaltungsorganisation des Internets, die Ican, hat diesen Leitsatz sogar zu ihrem Credo erklärt. Dabei stellt diese Überzeugung nicht nur die entscheidende Frage nach dem Zusammenhang von Technik und Politik, der auch für die Chancen und Risiken der oft bemühten E-Demokratie von zentraler Bedeutung ist. Vielmehr liegt ihr offenbar das sicherlich legitime Motiv zugrunde, nicht einer allein technikzentrierten und daher einseitigen Betrachtung verfallen und nicht vorschnell bestehende technologische Merkmale und Potenziale gegenwärtiger Innovationen zu tatsächlichen Auswirkungen verklären zu wollen.

Allzu häufig sind in der Tat bestimmte Merkmale neuer IuK- und Medientechnologien theoretisch kurzschlüssig mit bestimmten wirtschaftlichen, sozialen oder politischen Folgen gleichgesetzt worden. Ihre Chancen wie Risiken wurden vorschnell zu bereits realen empirischen Phänomenen umgedeutet. Dies gilt im besonderen Maße für die technischen Eigenschaften einer möglichen Interaktivität und eines einfachen Zugangs zu dem neuen Medium, die eine (direkte) demokratische Kommunikation auf den ersten Blick fördern.

Aber nicht nur die Verfechter, auch die Kritiker einer E-Demokratie verfallen zuweilen einem technikzentrierten Fehlschluss. Dies kann dann unterstellt werden, wenn in einem frühen Stadium der technischen Entwicklung lautstark nach Regulierung gerufen wird, obwohl ein Interventionsbedarf noch gar nicht absehbar ist beziehungsweise die Durchsetzbarkeit mehr als fraglich bleibt. Bezüglich der (elektronischen) Demokratie sorgen sich die Kritiker zumeist, wenn sie aufgrund des technischen Aufbrechens der rein distributiven Einseitigkeit der Medien übereilt auf eine Fragmentierung der demokratisch zentralen Kategorie der Öffentlichkeit schließen.¹⁰

Sicherlich entsprach das Nutzungsverhalten der klassischen elektronischen Medien (auch aufgrund des geringen Angebots und der erzwungenen Passivität) eher den theoretischen Vorstellungen einer gesamtgesellschaftlich geteilten Öffentlichkeit. Ebenso ist es nachvollziehbar, dass neue individuelle Freiheitsgrade in der Mediennutzung einen gesellschaftlich weniger vergleichba-

ren Wissens- wie auch Themenhorizont erwarten lassen. Dennoch wird auch hier allein von einem technologischen Merkmal – der Dominanz der Nutzerperspektive in den neuen Medien – auf dessen politische Wirkung geschlossen. Zu bedenken ist, dass nur selten in der Geschichte die tatsächlichen gesellschaftlichen Auswirkungen bereits vor Einführung einer neuen Technologie vorhersehbar waren. Dies gilt für die Medien genauso. Mehr noch: Fast sämtliche zeitgenössischen Prognosen erwiesen sich als unhaltbar. Gesellschaftlicher Fortschritt und Wandel liegen nicht in einer Technologie begründet, sondern sie ergeben sich erst im Zusammenspiel mit sozialen, wirtschaftlichen und politischen Prozessen. Niemand dürfte in der Lage sein, hier zu einem frühen Zeitpunkt die weiteren Auswirkungen exakt einschätzen zu können. Klar ist nur, dass sie vorhanden sind.

Insofern mangelt es auch der Gegenposition, die von einer völligen Bedeutungslosigkeit der IuK-Entwicklung für den Wandel des politischen Systems und der Demokratie ausgeht, an Plausibilität. Es sind gerade die besonderen technischen Merkmale, etwa die folgenreiche Digitalisierung und die paketvermittelte Information und Kommunikation in globalen Netzen, die bestehende Rechtsrahmen sprengen und politische Gewissheiten wanken lassen. Gerade beim Thema Internet kommt der Faktor des Tempos hinzu. Einerseits bei der Fortentwicklung der Technik, andererseits aber auch bei der raschen Verbreitung. Kein anderes Massenmedium wurde jemals so bald so stark genutzt wie das Web. Bekannt ist der Vergleich mit der 50-Millionen-Marke in den USA. Das Radio brauchte 38 Jahre, um so viele Bürger zu erreichen, das Fernsehen 14 und das Internet lediglich vier.¹¹ Auch wenn die Politik immer noch Maßstäbe für die Beurteilung bestimmter Eigenschaften neuer Technologien liefert, so ist es doch diese Dynamik, die die politischen Mühen zugleich unterläuft oder auf einmal gänzlich neue Bewertungen erzwingt. Das Netz, so möchte man der eingangs zitierten Überzeugung entgegenhalten, ist also sehr wohl politisch.

Das zentrale Verhältnis von Politik und Technik muss sich in einem Feld zwischen Technikdeterminismus und Technikindifferenz einpendeln. Während dem Determinismus die Annahme zugrunde liegt, dass alle entscheidenden Faktoren, die die gesellschaftliche Entwicklung der neuen Technologie bestimmen, bereits vollständig in ihren technischen Merkmalen enthalten sind, geht die Indifferenzthese davon aus, dass diese allein im gesellschaftlichen Kontext ihrer Anwendung und (Nicht-)Durchsetzung zu suchen sind.¹² Dabei lässt sich das Wechselverhältnis von politischer und technologischer Entwicklung im Bereich der IuK-Möglichkeiten wohl am besten als einen Prozess der Ko-Evolution auffassen. Beide Stränge stehen in einer unmittelbaren Wechselwirkung. Sie ermöglichen sich dauernd gegenseitig, sie be- und verhindern, verstärken und bremsen sich. Das Endergebnis des Prozesses ergibt sich jedenfalls kaum allein aus technischen oder politischen Faktoren. Die technologischen Auswirkungen sind und bleiben ambivalent – sicher ist aber, dass sie Einfluss auf unsere Gesellschaft haben und damit auch auf unsere Demokratie.

Im politischen Alltag Deutschlands spiegeln sich die offenen Fragen und rivalisierenden Blickwinkel wider. Innen- und Rechtspolitiker, Wirtschaftsexperten oder Medienkenner – durchgängig durch alle Parteien haben sie ihren spezifischen Blickwinkel auf das Internet, auf dessen Auswirkungen und insofern auch auf den politischen Rahmen.

Dabei haben die Medien- und vor allem die Internetexperten aller Parteien ein gemeinsames Problem: Sie sind sich häufig zu einig, können sich somit nach außen kaum differenzieren. Auch intern haben sie eine gemeinsame Sorge: Die Web-Politiker haben in ihren Parteien kaum Einfluss. Da besuchen sie ein Startup oder nehmen an einem Chat teil, aber meistens beschäftigen sie sich als Modellprojektler und interne Berater. Die exekutive und legislative Arbeit erledigen andere: Bei den Fragen der Besteuerung von E-Händlern ziehen Finanzpolitiker die Fäden, bei Cybersicherheit und Informationsfreiheit sind die Innenpolitiker am Ruder. Die Verschlüsselung ist das Thema der Forscher und Juristen, die Telekommunikationsüberwachung steht auf der Tagesordnung des Wirtschaftsministers. Der Politologe Claus Leggewie ergänzt: »Es verschafft Ihnen in Deutschland tendenziell mehr Reputation, wenn Sie etwas vor bösen Bedrohungen schützen wollen, als wenn Sie sagen, ich bin für offene Standards und alles ist gut«¹³ – und gegen Reputation, die im Übrigen ja wiederum von den Medien transportiert wird, dürfte kein Politiker etwas haben.

Verschärft wird das Problem durch die Länder, die in Sachen Medienregulierung zum Handeln oder zumindest zum Beurteilen aufgefordert sind. So beharrt aktuell der Düsseldorfer Regierungspräsident als Landesmedienwächter von Nordrhein-Westfalen gegen den Willen der bundespolitischen Experten auch aus der eigenen Partei auf Sperrverfügungen gegen Naziseiten aus den USA – mit mehr als zweifelhaften Resultaten. Auch die Wirtschaft empfindet daher das Problem der Regulierung und deren Legitimität als gravierend: »Dem Web werden blasierte Ordnungskonzepte übergestülpt, die auf alten Annahmen beruhen«, schimpft beispielsweise Rainer Wiedmann, Präsident des Deutschen Multimediaverbandes (DMMV). Dabei habe bisher nicht einmal jemand im Grundsatz entschieden, ob das Netz nun ein Medium oder ein Kommunikationsmittel sei. »So mischen sich immer wieder die Länder ein, meistens aber der Bund, und in jedem Fall sind es wenigstens fünf Ministerien, die zuständig sind.«¹⁴

Angesichts dieses Wirrwarrs verwundert es kaum, dass die Fachpolitiker aller Parteien selbst Experten kaum bekannt sind, wie eine Umfrage des Online-Marktforschers Dialego im Sommer 2001 ergab. Die 253 beteiligten deutschen E-Business-Entscheider strafte die Politik ab – mit gut einem Drittel traut es die Mehrheit keiner Partei zu, einen soliden politischen Rahmen für die Web- und Wissensgesellschaft zu zimmern. Das größte Vertrauen genoss mit etwa 23 Prozent noch die SPD. Die Union lag mit 13,4 Prozent Zusppruch noch hinter der FDP, die bei der Frage nach der Kompetenz auf 14,2 Prozent kam.¹⁵

2. Chancen und Risiken der E-Demokratie

Mit den Neuen Medien scheint sich die Hoffnung auf eine direkte Kommunikation von Regierten und Regierenden nun doch wider Erwarten erfüllen zu können: Das Internet bietet zumindest potenziell die Möglichkeit, die Gesellschaftsmitglieder in einem interaktiven Kommunikationsnetz zu vereinigen. Die sozial und politisch selektiven intermediären Vermittlungsinstanzen würden überflüssig. Die Erweiterung – und partielle Umstellung – der relevanten gesellschaftlichen Kommunikation um oder auf elektronische Kommunikationsnetzwerke potenziert die wechselseitige Verschränkung.¹⁶ Das Internet markiert daher den vorläufigen Höhepunkt einer stets mit einer demokratietheoretischen Debatte gepaarten medientechnischen Entwicklung.

Die Diskussion um das Entstehen einer im weitesten Sinne »elektronischen Demokratie« ist demnach nicht neu. Im Zusammenhang mit den umstrittenen Konzepten einer Informationsgesellschaft wird sie seit etwa 30 Jahren geführt.¹⁷ Folgerichtig stammen die ersten Vorstellungen einer »Teledemokratie« oder auch »elektronischen Demokratie« bereits aus den 70er-Jahren. Mit den heutigen E-Demokratie-Hoffnungen haben sie mindestens eines gemeinsam: Sie alle versuchen, neue elektronische Medien als Möglichkeit zu begreifen, politische Information, Transparenz und vor allem Teilhabe zu steigern. Die neuen, auf Digitalisierung, Vernetzung und Interaktivität basierenden IuK-Möglichkeiten eröffnen eine neue Runde in dieser Debatte. Sie erzeugen sowohl neue demokratische Probleme als auch neue Möglichkeiten der Bearbeitung und Lösung des – nunmehr digitalen – Demokratiedilemmas.

Unabhängig davon, ob die politischen Auswirkungen der neuen Runde als elektronische Demokratie, Telekratie oder Mediendemokratie beschrieben werden – stets bleiben die Möglichkeiten und deren Folgen für das politische System ebenso vielfältig wie unübersichtlich. Unterschiedlicher könnten daher auch die Einschätzungen der Folgen kaum sein: Für die einen gelten die neuen Möglichkeiten der Information und Kommunikation als »technology of freedom« – sie stehen für eine »totale Demokratisierung« der Gesellschaft, die erstmals seit der Antike zu realisieren sei. Am Horizont der sozialen Entwicklung grüße der allzeit wohlinformierte Bürger, die direkte Kommunikation zwischen Wähler und Gewähltem stehe bevor. Dagegen sehen die anderen im Potenzial der Neuen Medien eine Gefahr für die repräsentative oder parlamentarische Demokratie. Die Bürger und Bürgerinnen würden überfordert, eine Entsozialisierung der politischen Kommunikation beginne.¹⁸

Auch hier stehen sich – wie Sarcinelli es ausdrückt – pessimistische »spekulative Tieftaucher« und nicht minder überzeugte optimistische »fulminante Höhenflieger« gegenüber.¹⁹ Im Folgenden sollen einige dieser sehr kontroversen Bewertungen der politischen Chancen und Risiken der neuen IuK-Möglichkeiten kurz entlang ausgewählter zentraler Begriffe der Demokratietheorie sowie einiger zusätzlicher Aspekte skizziert werden.

2.1 E-Demokratie und Partizipation

Die Hoffnungen und Chancen, die mit einer elektronischen Demokratie einher gehen, werden meist mit der nunmehr möglichen unmittelbaren Kommunikation, dem direkten Dialog von Politik und Bürger begründet. Partizipation im Sinne der kommunikativen Teilhabe an der Herstellung einer Kongruenz von Entscheidern und Betroffenen²⁰ sei potenziell direkt und ohne die vermittelnden Instanzen der Repräsentation und Öffentlichkeit denkbar.²¹ Die Distanz zwischen den Regierten und Regierenden sollte sich deutlich verringern lassen. Folge: Die motivierenden und legitimierenden Merkmale dialogischer Kommunikation und direkter Interaktivität könnten sich entfalten, die demokratische Beteiligung mit der kommunikativen Beteiligung zusammenfallen – das Dilemma der Demokratie wäre entschärft.²² Möglich machten dies auch die geringen Zutrittsschwellen und Transaktionskosten elektronischer Kommunikation. Insgesamt vereinfache sich also der Zugang zu Informationen ebenso wie die Möglichkeit, diese bereitzustellen. Die informationelle Autonomie steige, was sich auch in der dynamischen Verbreitung und schnellen soziokulturellen Bewältigung neuer IuK-Möglichkeiten wie E-Mail oder Chat zeige.

Zweitens zeichneten sich die neuen Medien aber vor allem durch einen Rückkanal aus, das heißt sie entsprechen eben nicht länger einem Brecht'schen Distributionsapparat für alle möglichen Inhalte, ohne dass die Nutzer direkt Einfluss nehmen könnten. An die Stelle des passiven Empfangens und Konsumierens vorgegebener Angebote, wie es sowohl für den klassischen Rundfunk als auch für Printmedien überwiegend charakteristisch ist, träten mit den neuen Medien nun die aktive individuelle Mediennutzung und die interaktive, auch dialogische Kommunikationsmöglichkeit aller Beteiligten. Hinreichend für die politische Kommunikation genutzt, hätten diese Möglichkeiten kostengünstiger, direkter, interaktiver und relativ selbstbestimmter Kommunikation das Potenzial, das dauerhafte Legitimationsdefizit repräsentativer Demokratien zu mildern sowie die vielzitierte Demokratie- und Politikverdrossenheit zu verringern²³ – so lautet jedenfalls die optimistische These der E-Demokratie-Befürworter.

Dies gilt insbesondere, wenn die oft beklagten Phänomene sich vor allem aus dem Zweifel an einer wirklich gerechten und angemessenen Berücksichtigung und Vertretung der eigenen individuellen Interessen in den politischen Gremien (Repräsentation) oder an der Möglichkeit und Effektivität einer unverzerrten und ausgeglichenen politischen Information und Kommunikation²⁴ ergeben. Die Bürger könnten ihren Anliegen also ohne den Umweg über Parteien oder Ausschüsse Gehör verschaffen, und sie könnten einfacher an Informationen gelangen, die für ihre aktive politische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung relevant sind. Immerhin ein Viertel der Deutschen wünscht sich laut repräsentativer Umfragen die Möglichkeit, per Internet mit Politikern zu kommunizieren und zu diskutieren.²⁵ Die Folge wäre ein ech-

ter, nämlich direkt geführter Dialog – das Demokratiedilemma wäre quasi digital aufgehoben.²⁶

Die mögliche kommunikative Distanzverringerung zwischen Entscheidern und Betroffenen wird indes nicht einhellig begrüßt. Gerade vor dem Kontext der jahrelangen Debatte um den vorsichtigen Aufbau direktdemokratischer oder plebiszitärer Elemente wie Volksbegehren oder Volksabstimmungen wird immer wieder vor chaotischen Auswirkungen einer direkten Beteiligung aller an allem gewarnt. Dies müsse sich allein aufgrund der sehr verschiedenen und auch schwierigen Sachfragen negativ auswirken. Weder diene es dem Interesse an einer sachgerechten Lösung noch dem an einer berechenbaren politischen Kontinuität der Themenbearbeitung und Entscheidungsfindung. Eine auf Technologien basierende demokratische Partizipation und Teilhabe sei nicht automatisch legitimer als repräsentative Modelle. Ebenso wenig sei die nutzerorientierte Informationsgewinnung automatisch unverzerrter als die Öffentlichkeit der klassischen Medien.

Gespeist wird diese Skepsis zum einen aus der klassischen Kritik an einer identitären Demokratie, wie sie Jean-Jacques Rousseau vertrat.²⁷ Die Vorstellung einer Deckungsgleichheit von Regierenden und Regierten gehe von der falschen Annahme aus, dass es einen einheitlichen Willen des Volkes gebe und der sich in eine Entscheidung bündeln lasse. Viel häufiger gebe es legitime Interessengegensätze, und genau deren fairer Ausgleich sei die zentrale Aufgabe der Politik. Partizipation sollte weniger im Namen eines übergeordneten Volkswillens erfolgen, der sich durch eine unmittelbare Kommunikation auszeichne, sondern allein als bewusst an den individuellen Eigeninteressen orientierte Meinungs- und Willensäußerung.²⁸ Voreilig würden Vorteile einer Repräsentation infrage gestellt.

Ein weiterer Punkt der Kritik: Der Einsatz von Technik wirke keineswegs nur gleichmacherisch. Vielmehr setzt er auch einiges voraus. Einsatz und Nutzung ließen sich überdies nicht erzwingen. Gerade bei den Neuen Medien seien bestimmte Gruppen überproportional beteiligt sowie ein großer Teil der Bevölkerung außen vor. Konkret sagt beispielsweise Erwin Staudt, IBM-Deutschlandchef und Vorsitzender der »Initiative D21«: »Wir haben drei Risikogruppen für Deutschland ausgemacht, die von einer digitalen Spaltung bedroht sind. Es sind zum einen ältere Menschen, dann die Bewohner ländlicher Regionen sowie Bevölkerungsgruppen mit einer niedrigeren Schulbildung.«²⁹

Diese digitale Spaltung der Gesellschaft in Nutzer und Nichtnutzer dürfte sich allerdings erst dann demokratisch negativ auswirken, wenn die Nutzung neuer IuK-Technologien erhebliche partizipative Vorteile mit sich brächte – das digitale Dilemma entstünde aus dieser Perspektive erst dann, wenn zunehmend Verfahren der E-Demokratie zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung eingesetzt würden. Nichtnutzern, ohnehin in Ausbildung, auf dem Arbeitsmarkt oder in der Freizeit benachteiligt, kämen darüber hinaus in diesem Falle sogar grundlegende demokratische Beteiligungsrechte abhanden. Allein deshalb müsse man weitergehende Initiativen hinsichtlich einer E-Demokratie

im Sinne einer gesteigerten Partizipation durch Neue Medien kritisch gegenüberstehen. Die repräsentative Demokratie sei es wert, gegen eine solche Auslöschung verteidigt zu werden. Gegensätzlicher könnten die Einschätzungen der Auswirkungen und Potenziale kaum ausfallen – die Ambivalenz des digitalen Demokratiedilemmas tritt deutlich hervor.

2.2 E-Demokratie und politische Öffentlichkeit

Nicht nur für die repräsentative Demokratie ergeben sich allein aus der Möglichkeit einer direkten Kommunikation sowie der zunehmenden informationellen Autonomie erhebliche Folgen. Auch die zweite zentrale Kategorie der politischen Öffentlichkeit verändert sich.³⁰ Öffentlichkeit – im Sinne des konsensstiftenden öffentlichen Gebrauchs der Vernunft³¹ – ist demokratietheoretisch vor allem deshalb von zentraler Bedeutung, weil sie die legitimative Lücke überbrückt, die durch Repräsentation und Mehrheitsprinzip entsteht.

Selbst bei gesicherter Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, individueller Freiheit und Gleichheit sowie gewährleisteteten freien und geheimen Wahlen ist der Legitimationstransfer von der Bevölkerung auf die Regierung – von den Betroffenen auf die Entscheider – an weitergehende Bedingungen geknüpft. Diese bestehen etwa darin, dass ein politisches Gemeinwesen nach einem gesellschaftlich geteilten – auch normativen – Erwartungshorizont verlangt, der den Raum politischer Kommunikation markiert. Ebenso kann die kollektive Identität aller Beteiligten nicht national, ethnisch oder kulturell, sondern als eine Erinnerung-, Erfahrungs- und Kommunikationsgemeinschaft verstanden werden. Auch eine hinreichende und bürgerorientierte Bereitstellung politisch relevanter Informationen zu Sachlagen, Motiven und Intentionen der politischen Akteure ist ein wichtiger Aspekt der Kommunikation. Und nicht zuletzt: Forderungen und Handlungen werden über die Medien den handelnden Personen und Parteien zugeordnet.

Diese Bedingungen können wiederum aus traditioneller Sicht allein aus einem dauernden politischen Diskurs im Medium einer umfassenden, gesamtgesellschaftlich geteilten Öffentlichkeit hervorgehen.³² Und genau dies, sagen Kritiker einer E-Öffentlichkeit, kann jenseits der distributiven Öffentlichkeit der klassischen Medien nicht mehr unterstellt werden. Vielmehr ist hier durch die stetig steigenden Voraussetzungen für eine aktive Teilhabe an der neuen Medienwelt und der Diversifizierung der Mediennutzung von einer Zersplitterung der politischen Öffentlichkeit die Rede.³³

Dies gelte in einem Maße, dass die Öffentlichkeit ihre demokratische Funktion der vernunftbasierten Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im politischen Diskurs nicht länger zu erfüllen vermag. Allgemein unterstellbare Wissenshorizonte und geteilte Interpretationen würden zur Ausnahme. An ihre Stelle träten gegensätzliche, an individuellen Lebensstilen und partikularen Überzeugungen orientierte Weltbilder. Der Bezug zum geteilten Gemein-

wesen werde sich abschwächen und damit zugleich die Motivation zu einer aktiven Beteiligung an der politischen Kommunikation.

Anstatt wie behauptet zur Behebung des Demokratiedilemmas beizutragen, wirke E-Demokratie damit genau entgegengesetzt – ein neuerliches Beispiel für die Ambivalenz der digitalen Demokratie. Öffentlichkeit, der Kitt und Spiegel moderner Gesellschaften, verliere demnach an Orientierungskraft. Die vorschnell gefeierte Bildung neuer transnationaler soziopolitischer Räume (Cyberspace) und entsprechender (fach-)öffentlicher Netzkommunikation stelle das weiterhin institutionell organisierte Medium Öffentlichkeit in Frage, und mit diesem die Legitimation der unter diesen Bedingungen geführten politischen Diskurse.³⁴

Andere, weniger pessimistische Vertreter sehen erst durch die unmittelbare Dialogmöglichkeit und die erhebliche Senkung der Transaktionskosten das Ende des massenmedialen Zugangsmonopols zur – daher zu Recht als rein distributiv kritisierten – politischen Öffentlichkeit. An die Stelle der demokratietheoretisch stets verdächtigen öffentlichen Meinung, die zuweilen mit der veröffentlichten Meinung gleichgesetzt wird, könne erst jetzt die interaktive E-Öffentlichkeit treten, die auf gleichem Zugang für prinzipiell alle Beteiligten basiere und dialogisch angelegt sei.³⁵ Zur informationellen Autonomie komme die Gelegenheit, seine Sicht der Dinge selbst online zu publizieren und sich aktiv an der diskursiven Herstellung einer Öffentlichkeit zu beteiligen.

Zwar kann einem solchen Publizieren eine geringere Repräsentation wie auch Reichweite unterstellt werden. Doch die deliberative Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger werde durch diese digitale Demokratie gestärkt, die strukturellen Zugangsprivilegien von Organisationen, Ämtern und des sozialen Status' würden verringert. Aus dieser Perspektive haben die Neuen Medien das Potenzial, die distributive Öffentlichkeit der monologischen Massenmedien zumindest in Teilen in eine diskursive Öffentlichkeit des Argumentierens im Dialog zu verwandeln.³⁶ Allerdings: Erkauft wird diese Chance mit dem Bedeutungsverlust erfolgreich routinierter Maßstäbe und Indizien medialer Resonanz. Wirkung und Reichweite, wie sie in politische Wahrnehmungs- und Entscheidungsstrategien erfolgreich eingebunden wurden, verlieren an Gewicht. Namensnennungen etwa oder Einschaltquoten und Auflagen sagen immer weniger über die (auch) politisch relevanten öffentlichen Diskurse aus.

Kritiker fürchten zudem, dass als weitere Folge das Vertrauen in etwa die online-journalistische Arbeit und die Glaubwürdigkeit der medialen Darstellungen sinkt. Anders als beim elektronischen Rundfunk oder renommierten Print-Redaktionen können zumindest derzeit weder professionelle Standards noch institutionelle Sicherungen als Indizien für eine ausgewogene und realitätsnahe Vermittlung dienen. Zwar wäre die elektronische Öffentlichkeit dann nicht mehr nur distributiv. Doch ihr voluntaristischer Charakter würde zusätzliche Maßnahmen erzwingen, jedenfalls dann, wenn diese Öffentlichkeit im Netz Leistungen der klassischen massenmedialen Öffentlichkeit übernehme.³⁷

Schwerwiegender ist noch: Auch die These einer durch die neuen IuK-Technologien gesteigerten deliberativen Gleichheit der Bürger wird bestritten. Ganz im Gegenteil führe die sozial selektive Wirkung Neuer Medien sogar zu einer kritischen Spaltung der Gesellschaft in Bürger mit Internetzugang und ohne. Ebenso zeigen Studien, dass die neuen Nutzungs- und Rezeptionsformen digitaler Angebote und die Voraussetzungen ihrer kulturtechnischen Bewältigung offenbar auch die Teilung in »information-rich« und »information-poor« nicht nur nicht verringern, sondern mittelfristig sogar vertiefen – und zwar nicht trotz, sondern durch IuK-Technologie und E-Demokratie.³⁸ Auch hier tritt die ambivalente Wirkung der Neuen Medien hervor. Diese unter dem Begriff der digitalen Spaltung zusammengefassten neuen Quellen sozialer Ungleichheit und kommunikativer Privilegierung lassen jedenfalls derzeit noch unreflektierte Erwartungen einer sozial gerechteren und egalitären Verteilung von Artikulationsmöglichkeiten als unbegründet erscheinen.³⁹

Insgesamt muss daher die These eines neuerlichen strukturellen Wandels der politischen Öffentlichkeit vorsichtig beurteilt werden. Sicher ist aber, dass kleine Schritte in Richtung eines deliberativen, durch reziproke Kommunikation geprägten Mediums nicht zwangsläufig das Ende der repräsentativen Demokratie sein werden. Auch setzen diese Schritte nicht notwendig die neuen IuK-Technologien voraus. Im Zuge der zunehmenden gesamtgesellschaftlichen Bedeutung elektronischer Information und Kommunikation bieten diese allerdings durchaus Vorteile bei der Realisierung transnationaler, interaktiver und offener Kommunikationsplattformen – die Frage ihrer Realisierung steht freilich auf einem anderen Blatt.

2.3 E-Demokratie und (Online-)Wahlen

Oft werden die Möglichkeiten der demokratischen Partizipation aufs Wählen als solches reduziert. Wenn sich bei der Bewertung der neuen Formen der Teilhabe und bei der Einschätzung des erneuten Strukturwandels der Öffentlichkeit zwei nahezu unvereinbare Positionen gegenüberstehen, so gilt dies besonders für die Diskussion über die elektronische Stimmabgabe. Dabei stehen die Hefigkeit der Diskussion und die tatsächliche Bedeutung, die Online-Wahlen letztlich einnehmen, in keinem angemessenen Verhältnis. In Anbetracht der Tatsache, dass zugegebenermaßen noch zahlreiche politische⁴⁰, soziale⁴¹ und technische⁴² Hindernisse einer allgemeinen Anwendung im Wege stehen, erscheint die polarisierte Debatte völlig überzogen. So sehen Optimisten in der raschen Ermöglichung der elektronischen Stimmabgabe beinahe die Lösung sämtlicher Legitimations- und Funktionsdefizite demokratisch verfasster Staaten. Skeptiker dagegen meinen, es gehe alles viel zu rasch: Mögliche Online-Wahlen seien ein erster Schritt in Richtung des Ausbaus direktdemokratischer oder plebiszitärer Elemente. Sie scheuen trotz aller bisheriger Erkenntnisse nicht davor zurück, den Untergang des Abendlandes an die Wand zu malen. Emsig warnen sie, die E-Demokratie könne sogar das parlamentarische System infrage stellen.

Die Skeptiker argumentieren auch, neben der dargestellten Kritik an direkt-demokratischen Verfahren, brauche Demokratie vor allem Zeit, und sei es die Zeit zum Nachdenken in der Wahlkabine.⁴³ Nun soll hier nicht der Versuch unternommen werden, letzteres zu bestreiten. Es soll jedoch versucht werden, die Modernisierungspotenziale der elektronischen Stimmabgabe auszuloten und Bedingungen für ihre Ermöglichung zu formulieren. Der vermutlich unumstrittene Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die Tatsache, dass sich bestehende politische Verfahren und Prozesse besonders dann mit einem immensen Anpassungsdruck konfrontiert sehen, wenn sie in ihrer jetzigen Form erhebliche Defizite aufweisen. Nicht zuletzt werden die stetig sinkende Wahlbeteiligung bei Bundes- und vor allem Landtags- und Kommunalwahlen⁴⁴ und die hieraus resultierenden Legitimationsdefizite von Befürwortern der elektronischen Stimmabgabe immer wieder angeführt, um die Notwendigkeit von Online-Wahlen zu begründen.

Ob die Ermöglichung von Online-Wahlen tatsächlich einen signifikanten Anstieg der Wahlbeteiligung zur Folge hat und somit einen messbaren Abbau dieser Legitimationsdefizite zu leisten vermag, darf getrost bezweifelt werden. Euphemistischen Hoffnungen, dass Wahlen per Klick das Interesse an Partizipation steigern könnten, erteilt etwa Werner Abelshäuser eine lapidare Absage: »Die Leute gehen doch nicht deshalb nicht zur Wahl, weil sie zwei Blöcke weit laufen müssen. Sondern weil es sie nicht interessiert oder weil sie nicht wissen, wie sie sich entscheiden sollen.«⁴⁵ Rückendeckung kommt von wissenschaftlicher Seite. So sagt Herbert Kubicek kurz und knapp zu den Hoffnungen, dass es mit Online-Wahlen möglich sei, gegen Politikverdrossenheit und sinkende Wahlbeteiligung anzugehen: »Die bisherigen Testwahlen haben das nicht bestätigt.«⁴⁶

Außerdem müsste vor der Schaffung direktdemokratischer, elektronischer Entscheidungsverfahren – neben der Klärung der rechtlichen, sicherheitstechnischen und organisatorischen Rahmenbedingungen – grundlegend überlegt werden, wer in welcher Form über welche Art von Inhalten online überhaupt abstimmen können soll. So müsste zunächst gefragt werden, bei welchen Wahlen oder Abstimmungen die elektronische Stimmabgabe nicht nur technisch möglich und verantwortbar, sondern auch sinnvoll ist. Nicht zuletzt stellt sich die Frage der Angemessenheit, berücksichtigt man die nicht unerheblichen Kosten einer solchen Initiative.

Bei einem Großteil der zur Rede stehenden Wahlen, beispielsweise bei Kommunal-, Landtags- und Bundestagswahlen, wird – so die hier vertretene These – der Ermöglichung von Online-Wahlen eine ergänzende Bedeutung neben den bestehenden Wahlmöglichkeiten (Urne, Briefwahl) zukommen und somit den gesellschaftlichen Erfordernissen wie Flexibilität und Mobilität stärker Rechnung tragen. Die Relevanz auf Bundesebene dürfte demnach begrenzt sein. Allerdings: Schon bei Wahlen zum Europaparlament ist der Fokus angesichts der Freizügigkeit der EU-Bürger größer. Und: Vor allem die Herausbildung globaler Kommunikationsnetzwerke und die Verlagerung

gesellschaftlicher relevanter Kommunikation in diese Netze erzwingen neue Arten der Abstimmung. Bereits die Feststellung, wer bei der zwingend notwendigen Verwaltung und Administration des Internets als Betroffener anzusehen ist, wozu – zumindest potenziell – alle Nutzerinnen und Nutzer des Netzes zählen, macht langfristig die Notwendigkeit weltweiter und annähernd zeitgleicher Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse klar – zumindest dann, wenn man die Frage der Demokratisierung des Internets ernsthaft stellt.

Diskutiert werden müssten im Zusammenhang mit Online-Wahlen auch (sozio-)kulturelle Fragen, also beispielsweise die Aspekte der Unmittelbarkeit und der Nachprüfbarkeit der Wahl, die in der bisherigen Debatte kaum eine Rolle spielten. So kann es ja beinahe als egalitäres Moment angesehen werden, dass es sich beim Gang zur Wahlkabine eben nicht um einen Klick auf einen »Dafür«- oder »Dagegen«-Button, sondern um einen hoheitlichen Akt handelt, der keine sozialen Unterschiede – egal ob Overall oder Pelzmantel – zulässt. Auch die Nachvollziehbarkeit der Wahl durch öffentliche Beobachter und das öffentliche Auszählen sind wichtige kulturelle Aspekte, die man nicht vorschnell als nicht mehr zeitgemäß abtun sollte. Hier sind auch bei der Durchführung von Online-Wahlen vergleichbare Prozeduren notwendig – allein dies stellt schon enorme Ansprüche an die technischen Verfahren und die technische Kompetenz derer, die an der Durchführung beteiligt sind.

Man kann es jedoch nicht bei der Frage, ob und inwieweit Online-Wahlen einen Beitrag zur Modernisierung der Demokratie zu leisten vermögen, belassen. Es müssen vielmehr – zumal es sich um Grundfragen unseres politischen und gesellschaftlichen Selbstverständnisses handelt – Kriterien für die Durchführung von Online-Wahlen entwickelt werden. Die Enquêtekommision »Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft« (EKM) hat in ihrem vierten Zwischenbericht zudem festgestellt, dass die »Ermöglichung einer informationstechnisch sicheren Wahl neben der heutigen Urnen- und Briefwahl« einen wichtigen Beitrag zur besseren Akzeptanz der neuen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten leisten könne. In ihrem Schlussbericht konkretisierte sie ihren Vorschlag dahingehend, dass »bei Bundestagswahlen das Angebot gemacht werden« sollte, »künftig in Ergänzung zur Urnen- und Briefwahl unter Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit auch per Internet zu wählen. Allerdings muss sichergestellt sein, dass freie und geheime Wahlen auch bei der elektronischen Stimmabgabe gewährleistet sind.«⁴⁷

Vergleichbar mit Online-Wahlen ist die in den Wahlgesetzen bereits vorgesehene Möglichkeit der Briefwahl. Die Kombination Wahllokal und Briefwahl soll die Teilnahme aller an der politischen Willensbildung durch Wahlen sicherstellen. Dabei erlaubt die Briefwahl – wiederum zumindest potenziell – auch denjenigen Wahlberechtigten die Teilnahme an der Wahl, die am Wahltag aus wichtigen Gründen verhindert sind und trägt so dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in besonderem Maße Rechnung.⁴⁸ Für die ergänzende Ermöglichung der elektronischen Stimmabgabe müssen daher vergleichbar hohe Voraussetzungen wie bei der Briefwahl geschaffen werden. Nach Artikel

38 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes sind die Grundsätze der allgemeinen, un-mittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl einzuhalten.⁴⁹ Dabei ist den Möglichkeiten der Manipulation von digitalen Daten besonders Rechnung zu tragen. Hieraus ergeben sich besonders hohe Anforderungen an die Zuverlässigkeit und Effizienz von technischen Systemen und organisatorischen Abläufen.⁵⁰ Eine elektronische Stimmabgabe setzt daher eine Sicherheitsinfrastruktur voraus, die diese verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze garantiert.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die Bedeutung einer elektronischen Stimmabgabe als Ergänzung zu den klassischen Wahlverfahren in der politischen und auch in der wissenschaftlichen Debatte weit überschätzt wird. Sie kann zwar vermutlich einen Beitrag dazu leisten, das Beteiligungsdefizit zu verringern – wenn auch einen kleinen und sehr voraussetzungsreichen. Aber letztlich ist auch die elektronische Stimmabgabe nur ein nachgelagerter Aspekt, dem der schwierige Prozess der Meinungs- und Willensbildung in einer völlig neuen Medienwelt, oder genauer in einer zersplitterten politischen Öffentlichkeit vorausgeht. Angesichts der Unübersichtlichkeit und Undurchschaubarkeit politischer Entscheidungen haben Überlegungen zur E-Demokratie daher früher anzusetzen als beim Zeitpunkt der Stimmabgabe bei Wahlen – in welcher Form dies dann auch immer geschieht.

Eine grundlegend neue Bedeutung kann das Thema Online-Wahlen jedoch erfahren, wenn es um die Demokratisierung und Administration des Netzes selbst geht. Wie die Erfahrungen der Icanv-Wahlen, auf die noch näher einzugehen sein wird,⁵¹ trotz aller berechtigten Kritik verdeutlicht haben, bestehen hier Möglichkeiten der direkten Partizipation, wie sie anders besonders unter dem Aspekt der Multinationalität nicht herzustellen sind. Gezeigt hat die Icanv-Wahl aber auch, dass sich die Anforderungen, wie sie beispielsweise in nationalen Wahlordnungen normiert sind, nicht einfach auf globale Online-Wahlen übertragen lassen.⁵² Wie wir noch zeigen werden, rückt inzwischen sogar die Icanv selbst vom Modell der direkten Partizipation ab – das Prozedere war ebenso aufwendig wie anfällig, die Wählerbasis nicht eben repräsentativ und die Legitimation daher denkbar gering.

2.4 E-Government statt E-Demokratie?

Die Verkürzung der Partizipations- und Teilhabepotenziale auf den eigentlichen Wahlakt, ohne die vorausgehenden Prozesse der Informationssuche sowie der Meinungs- und Willensbildung auch nur annähernd zu berücksichtigen, ist nur ein Kennzeichen der Diskussion um das Entstehen einer elektronischen Demokratie. In dieser Diskussion wird meist auch auf eine begriffliche Unterscheidung zwischen E-Demokratie und E-Government verzichtet, obwohl es sich hier um eine folgenreiche Vorentscheidung handelt.⁵³

Dieser Vorwurf der unzulässigen Verkürzung auf allein verwaltungsrelevante Fragestellungen richtet sich auch an die Enquêtekommision »Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Infor-

mationsgesellschaft«. Gemäß ihres Einsetzungsbeschlusses sollte sie die »Entwicklungen und Folgen der elektronischen Medien und Informationstechnologien sowie der neuen Möglichkeiten einer Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnik« darstellen. Sie sollte Handlungsbedarf und -möglichkeiten der staatlichen Politik aufzeigen. Einen Schwerpunkt ihrer Analyse bildeten denn auch die neuen Formen der Beteiligung der Bürger an der Willensbildung.⁵⁴ Die Kommission hat jedoch den Fokus in erster Linie auf Fragen wie »Bereitstellung, Verteilung und Aufnahme politischer Informationen« oder »Effizienzsteigerung von Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen« gerichtet.⁵⁵ Natürlich sind auch dies wichtige Themenstellungen. Jedoch wird mit dieser Fokussierung das Spezifische und das eigentlich Neue der so genannten Neuen Medien – die Möglichkeit der massenhaften Interaktivität – ausgeblendet und damit auch die gegebenenfalls entstehenden neuen Möglichkeiten und Formen der politischen Teilhabe.⁵⁶

Im Kern muss demnach stärker differenziert werden: Die Darstellung von Regierungs- und Verwaltungshandeln folgt eher dem Begriff E-Government oder E-Verwaltung. Dies kann zwar auch für Transparenz der politischen Prozesse sorgen, umfasst aber neben den Informationsangeboten der Ministerien und Behörden vor allem die Verwirklichung von dienstleistungsorientierten, bürgernahen Angeboten der Verwaltung oder elektronisch verfügbaren Verwaltungsprozeduren. Die bisherigen Initiativen des Bundes wie »Bund Online 2005« oder Staat-Modern betonen – im Sinne des E-Governments nur folgerichtig – diese Aspekte der neuen IuK-Möglichkeiten.⁵⁷

Einen Schritt weiter geht die Initiative Media@komm des Bundeswirtschaftsministeriums. In ihrem Mittelpunkt stehen Projekte zur Organisation von kommunalen Plattformen. Neben Service- und Informationsangeboten sollen Foren und Marktplätze bereitgestellt werden, in denen Bürger, öffentliche Verwaltung und Unternehmen zur gemeinsamen und multimedialen Gestaltung ihres kommunalen Alltagslebens angehalten werden.⁵⁸

Hingegen bezieht sich die E-Demokratie auf grundlegendere demokratietheoretische Kategorien wie Legitimation, Partizipation und Öffentlichkeit.⁵⁹ Während bei E-Government beziehungsweise E-Verwaltung primär dienstleistungsorientierte Maßstäbe der Umsetzung bestehender oder zumindest bekannter Prozeduren im Vordergrund stehen, berühren E-Demokratie-Projekte – und insbesondere E-Vote-Angebote – die Grundlagen unseres gesellschaftlichen und politischen Selbstverständnisses.⁶⁰

Ein E-Demokratie-Projekt wird sich daher stets an hohen normativen Ansprüchen messen lassen müssen. Daneben sind auch die praktischen Anforderungen an ein E-Demokratie-Projekt hoch: Die Konzeption muss zugleich den Aspekt der Information, der Transparenzsteigerung und der interaktiven Partizipation und Teilhabe realisieren. Ein einfacher Medienwechsel gleich bleibender Inhalte, etwa die Digitalisierung bestehender Hochglanzprospekte für die Darstellung in einem Internetbrowser, reicht nicht aus. Die spezielle Aufbereitung der Inhalte für das neue Medium, redaktionell nicht

nur überarbeitete, sondern neu erstellte Angebote und insbesondere die Steigerung der Meinungs- und Prozesstransparenz durch erläuternde Verweise, Verlinkungen und intuitiv nachvollziehbare visuelle Darstellungen müssen hier im Mittelpunkt stehen.

Am aufwändigsten innerhalb eines E-Demokratie-Projektes ist sicherlich die Realisierung der interaktiven Elemente. Hier können direkte Dialogangebote wie Diskussionsforen und Mailinglisten bei sensiblen und öffentlichkeitswirksamen Themen unvorhersehbare Entwicklungen auslösen und bestehende Verfahren unter einen erheblichen Anpassungsdruck setzen.

2.5 IT-Sicherheit und Akzeptanz

Die schönsten Pläne zu E-Demokratie und E-Government nutzen nichts, wenn sie denn von den Bürgerinnen und Bürgern gar nicht erst angenommen werden. Als einer der Hauptgründe, dass die Nutzung des Webs in diesen Bereichen nicht schneller vorankommt, gilt die mangelnde Sicherheit – das Vertrauen fehlt. Mit der Diskussion zu den Anforderungen an E-Demokratie- und E-Government-Konzepte rückt also auch der schwierige Zusammenhang zur IT-Sicherheit in den Kern der Überlegungen. Dieselben Techniken, die grundsätzlich große Chancen für E-Demokratie und E-Government und für die Gewährleistung von Vertraulichkeit und Integrität jeder elektronischen Kommunikation bieten, bergen zugleich neue Risiken und Gefahren – beispielsweise Manipulation oder Ausspähen von Daten.

Auch die Reformchancen für die moderne Demokratie, wie sie sich aus den Möglichkeiten der neuen IuK-Technologien ergeben, bleiben an diese Grundlagen gebunden. Die unbedingte Integrität der Inhalte, bei Bedarf die Vertraulichkeit der Kommunikation oder die Authentifizierbarkeit der E-Wähler bei gleichzeitiger Wahrung des Wahlgeheimnisses, die Sicherheit und der Schutz der Daten und die Verfügbarkeit von Informationen und Diensten sind Voraussetzungen für eine erfolgreiche Modernisierung und Erweiterung der demokratischen Prozesse mit und um elektronische Elemente. IT-Sicherheit ist keine bloß wünschenswerte Option – sie ist eine Grundvoraussetzung für relevante oder gesellschaftlich folgenreiche Kommunikation und damit für die nötige Akzeptanz der neuen IuK-Möglichkeiten bei den Bürgern.⁶¹

Es gilt, die nachhaltige Zweckbindung und weitere Regeln für den Umgang mit personenbezogenen Daten sowie die Vertraulichkeit individueller Kommunikation sicherzustellen. Auch die sichere und vertrauliche Kommunikation von Unternehmen, Organisationen und Verwaltungsbehörden sowie die Sicherheit ihrer sensiblen gespeicherten Daten sind in einem ganzheitlichen Datenschutz- und IT-Sicherheitskonzept zu berücksichtigen. Die erfolgreiche Erfüllung hängt dabei zunehmend von der Realisierung der vier wichtigsten informationstechnischen Schutzziele ab: Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit und Zurechenbarkeit. Das bedeutet, die unbefugte Kenntnisnahme sowie eine unbefugte Veränderung der Daten müssen ausgeschlossen sein, wohin-

gegen die bedarfsnahe Zugänglichkeit relevanter Informationen und die im – autorisierten – Bedarfsfall mögliche Identifikation der kommunizierenden Nutzer gewährleistet sein muss.⁶² Gerade die erfolgreiche Bearbeitung dieser komplexen Aufgabenstellung wird durch die dezentrale und globale Vernetzung der Daten strukturell erschwert.

Das Vertrauen in E-Angebote und die hinreichende Akzeptanz hängen unmittelbar mit der Sicherheit zusammen, wie zahlreiche Studien und Befragungen belegen. Dies gilt nach den Untersuchungen im besonderen Maße in den Bereichen E-Demokratie und E-Government, ist aber auch ein bekannter Hemmschuh für den E-Commerce.⁶³ Auch die gesellschaftspolitisch prekäre digitale Spaltung der Gesellschaft in Nutzer und Nichtnutzer und die spürbare Zurückhaltung der Surfer, auch komplexe und hochsensible Transaktionen im Netz durchzuführen, ist in Teilen eine Folge des Misstrauens in die Sicherheit und Vertraulichkeit der neuen IuK-Möglichkeiten. Erst wenn Bürger, Behörden und auch die Unternehmen überzeugt sind, dass ihre sensiblen Daten und ihre vertrauliche Kommunikation zuverlässig, unverändert und innerhalb ihrer Kontrollparameter übermittelt oder verarbeitet werden, erst dann werden sich die fraglos bestehenden Informations-, Transparenz-, Interaktions- und auch die Partizipationspotentiale der neuen IuK-Möglichkeiten realisieren lassen. Das digitale Demokratiedilemma ist also unter anderem auch gerade deshalb ein politisches Dilemma, weil mit der komplexen und dynamischen IT-Sicherheit und Akzeptanz zentrale Voraussetzungen über politische oder rechtliche Anpassung von Rahmen und Verfahren zu erfüllen sind. Häufig ist hierbei noch ein größerer Zusammenhang zu bedenken als bei anderen politischen Prozessen – das Netz ist ein weltweites, die Lösungen sollten es zumindest im Idealfall auch sein. E-Demokratie erleichtert in diesem Sinne nicht nur die ohnehin notwendige politische Koordination – sie schafft darüber hinaus in einem erheblichen Umfang neuen Koordinationsbedarf.

2.6 (E-)Demokratisierung des Cyberspace?

E-Demokratie ist weniger an nationalstaatliche Grenzen gebunden als die klassische Offline-Demokratie. Sie muss demnach nicht so voraussetzungsvoll sein und nicht das gesamte, in einer Entwicklung über viele Jahrhunderte entstandene komplexe Konzept nationaler repräsentativer Demokratien übernehmen und verwirklichen. Ihr fällt es daher auch leichter, die nationalstaatliche Vorprägung der traditionellen Demokratiebegriffe wie exklusive Staatsbürgerschaft, national begrenzte Öffentlichkeit oder nationale Wahlsysteme zu lockern und sich pragmatisch an unterschiedliche Rahmenbedingungen anzupassen.⁶⁴ E-Demokratie vermag in diesem Sinne eine Demokratisierungsperspektive auch in transnationalen und durch dezentrale technische Entwicklungen geprägten sozialen Räumen zu entfalten. Weil sie den kommunikativen Aspekt gegenüber einer nationalstaatlichen Fundierung bevorzugt, kann sie quasi den sozialen Erfahrungszusammenhängen in den Cyberspace folgen,

ohne sich zuvor ausführlich und quasi staatlich über Kompetenz- und Autoritätsfragen verständigt zu haben.⁶⁵

Dies ist bereits deshalb notwendig, weil einerseits die internationale Vernetzung und die zunehmende transnationale Bedeutung insbesondere des Internets nationale Regelungen ineffektiv erscheinen lassen. Andererseits aber überfordert die dynamische technologische Entwicklung die Flexibilität bestehender internationaler Organisationen.⁶⁶ Die Antwort auf beide Probleme könnte eine prinzipiell transnational ausgerichtete Selbstorganisation sein. Allein von daher ist der Ansatz der Internetorganisation Icanm folgerichtig. Sie bietet zur Zeit trotz aller kritischen Diskussion⁶⁷ eine Chance, zu einer effektiven Koordination und Kooperation der beteiligten Organisationen, Regierungen und Firmen beizutragen und eine Verwaltung der Netze zu sichern, auf denen zunehmend große Teile der Weltwirtschaft und nationale wie internationale Infrastrukturen basieren.

Wiederum wird hierbei das digitale Demokratiedilemma deutlich: Die Bedeutung transnationaler IuK-Netze nimmt in allen Bereichen des gesellschaftlichen Alltags derart zu, dass nationale Alleingänge bereits nicht mehr möglich sind oder sich nicht entscheidend durchsetzen lassen. Zugleich endet aber die Möglichkeit politischer Einflussnahme und Legitimation überwiegend weiterhin an den nationalen Grenzen. Die digitale Technologie erzeugt daher zunehmend (auch politisch) Betroffene, ohne dass Entscheider deutlich werden oder eine politische Kommunikation beteiligt ist. Ein fast schon skurriles Beispiel nationaler Machtlosigkeit ist das bereits erwähnte Vorgehen des Düsseldorfer Regierungspräsidenten gegen Nazisiten aus den Vereinigten Staaten, das sich daher auch notwendig in symbolischer Politik erschöpft. Der US-Nazi Gary Lauck sicherte sich jedenfalls nach der Sperrverfügung durch die Medienaufsicht NRW unter anderem die Internetadressen www.nordrhein-westfalen.biz sowie www.bundesinnenministerium.biz und präsentiert sein Angebot nun unter anderem dort.

Die effektive Verwaltung globaler IuK-Netzwerke braucht neue Formen der Organisation der Entscheidungsfindung, weil die Wechselwirkung technischer, wirtschaftlicher, politischer und auch gesellschaftlicher Fragen sich nicht durch die bestehenden Formen nationaler oder auch internationaler Regelungen lösen lässt. Insofern ist die Icanm sicherlich ein richtiger Ansatz, wenn sie auch daher fast zwangsläufig zum zentralen Reibungspunkt wird.⁶⁸ Die Icanm kann bereits aus diesem Grunde nicht allein auf die bisherigen Erfahrungen mit inter- oder transnationalen Regelungskonzepten aufbauen. Sie ist vielmehr ein Experiment in einem sozial wie technologisch hochdynamischen Umfeld. Der enorme Fortschritt bei IuK-Techniken, die wirtschaftliche Globalisierung, die wachsende Dichte transnationaler Beziehungen und die steigende Notwendigkeit internationaler Lösungsansätze für die Probleme der modernen Gesellschaft stellen eine inter- und transnationale politische Gestaltung eines legislativen Rahmens und der exekutiven Arbeit in den Mittelpunkt. Die erfolgreiche Aufgabenerfüllung der Icanm wird in einem solchen dynamischen

Umfeld wiederum zur zentralen Voraussetzung für die positive Entwicklung zur globalen Informationsgesellschaft.

Allerdings weist die Icann und die Internet-Administration – das heißt inklusive Regierungen, nationalen Registrierern und der Nutzergemeinde – an allen Stellen noch erhebliche Reibungen auf. Diese umfassen ebenso etwa das lange ungeklärte Verhältnis der Icann zu den Länderregisrierern, den Streit um die Auswahl und Delegation der neuen so genannten »Generic Top Level Domains«, den dominierenden Einfluss der US-Regierung, die schwache Legitimierung ihrer Arbeit oder auch den Streit mit der EU-Kommission um eine eigene EU-Domain.⁶⁹ Auch ist die Rolle der Icann nicht so unpolitisch, wie sie gerne den Anschein erweckt.⁷⁰ Ihre Entscheidungen und ihr Vorgehen können durchaus enorme politische Auswirkungen haben, die allein aufgrund ihrer potenziellen Tragweite grundsätzlich einer stärkeren demokratischen Legitimierung bedürfen. Die Frage ist demnach: Wer regiert (wie) das Internet?⁷¹

Es erscheint offensichtlich, dass allein E-Demokratie im Sinne einer kommunikativen Herstellung der Kongruenz von Entscheidern und Betroffenen in der Lage scheint, demokratische Bedingungen für Partizipation und Teilhabe auch im Cyberspace zu sichern und so erfolversprechend zu seiner Zivilisierung beizutragen. In diesem Zusammenhang stellen sich daher zwei Fragen für die Icann: welchem Selbstverständnis will sie folgen und wie ist ihr vielzitiertes Demokratiedefizit zu bewerten? Natürlich erfordert die Aufgabenstellung der Organisation enorme technische Kompetenzen, natürlich sind organisatorische und administrative Fähigkeiten unabdingbar. Interoperabilität der Netze und ein einheitliches Domainnamen-System sind Grundvoraussetzung, um sowohl die – wenn man überhaupt davon sprechen kann – Einheit des Internets zu wahren und ein Auseinanderfallen in konkurrierende Systeme und Domänen zu verhindern.

Aber die enorm wachsende gesellschaftliche Bedeutung des Internets, sei es für die Wirtschaft, für die Politik, für die Kultur und auch für den Einzelnen, bringt Eigenschaften wie Verfügbarkeit, Zugang und Interoperabilität zumindest in die Nähe dessen, was allgemein als kollektive Güter bezeichnet wird. Hier hat die Politik eine Gewährleistungspflicht, der sie gemeinsam mit den Organisationen der Icann nachkommen muss. Ein rein technisches Selbstverständnis deckt daher nur eine Hälfte der Anforderungen an die Icann ab. Eine zusätzliche gesellschaftliche, politische und auch soziale Kompetenz wird notwendig sein, wenn die zunehmend folgenreichen Auswirkungen der Entscheidungen der Internetverwaltung nachvollziehbar und akzeptabel sein sollen.

Auch deshalb hat die Icann mit der globalen Direktwahl eines Teils des Direktoriums durch die Nutzergemeinde ein gewagtes Experiment – quasi sogar ein Experiment im Experiment – unternommen, in dem sich schnell alle denkbaren Probleme einer demokratisch-repräsentativen Wahl in transnationalen Netzwerken auch in der Praxis bestätigten.

Trotz der Kritik an dem Verfahren und an der Repräsentativität der Wahlen ist die Icann aber auch heute noch für den Mut zu loben, den Schritt gewagt zu

haben. »Sie können vieles nicht ändern, selbst wenn sie wollen. Das ist eine Frage der Ressourcen, nicht der Entscheidung«,⁷² rechtfertigte sich Esther Dyson für die mangelnde Transparenz des Ablaufes und andere Fragwürdigkeiten. Nicht zu vergessen: Demokratische Elemente in transnationalen Organisationen und Versuche, grenzübergreifend demokratische Legitimation zu organisieren und herzustellen, bilden eine enorme Herausforderung schon für die Nationalstaaten und internationalen Organisationen – selbst diese werden für ihr inneres Demokratiedefizit zuweilen kritisiert.⁷³ Falsch wäre es daher, die Icann gerade für den Versuch zu kritisieren, neue repräsentativ-demokratische Elemente auszuprobieren – auch wenn dies im Rückblick auf die Icann-Wahlen eher der steinigen Erfahrungssammlung diene als der Verbesserung der demokratischen Kontrolle der Icann. So kündigte der aktuelle Präsident, Stuart Lynn im Februar 2002 an, dass das vergangenes Mal von der Nutzergemeinde gewählte Drittel der Direktoren – die so genannten At-Large-Direktoren – künftig von internationalen Regierungen ernannt werden sollte. »Ich gebe zu, dass eine größere Rolle der Regierungen innerhalb der Icann ein Abschied von der ursprünglichen Icann-Idee, nämlich der einer rein privaten Organisation, ist. Aber ich bin überzeugt, dass diese größere Regierungsbeteiligung wesentlich für den Erfolg von Icann ist«, begründete Lynn sein Reformkonzept. »Wenn der Icann-Prozess gelingen soll, muss diese Reform Icanns wackelige institutionelle Basis ersetzen durch eine effektive Partnerschaft von öffentlicher Hand und privatem Sektor.« Lynn konnte sich auch eine Spitze gegenüber den von engagierten »Netizens« gewählten At-Large-Direktoren nicht verkneifen: Regierungen seien letztlich bessere Repräsentanten der Öffentlichkeit als »ein paar tausend selbst ernannte Wähler.«⁷⁴ Damit wendet sich die Spitze der Organisation selbst gegen Demokratie-Optimisten, die permanent eine Stärkung des Wahlgedankens gefordert hatten. Dabei geriet ihnen aber offenbar die mangelnde Machbarkeit sowie die kaum erreichbare Repräsentativität aus dem Blick. Folglich beschloss das Icann-Direktorium im März 2002 die Abschaffung der direkt gewählten At-Large-Direktoren.

Aber auch praktische Probleme ließen die Icann-Spitze ihre Meinung ändern: Die nationalen Unternehmen zur Vergabe von Internet-Adressen, in Deutschland etwa die Denic, weigern sich mehr und mehr, die Aufsichtsfunktion der Icann anzuerkennen. Der Druck auf die nationalen Unternehmen durch die Einbindung ihrer Regierungen könnte da helfen – und die Adressverwalter außerdem hoffen lassen, dass sich die Nationalstaaten an der Finanzierung der Icann-Arbeit beteiligen. Die Klärung beider Punkte ist für die künftige erfolgreiche Arbeit der Icann absolut notwendig, so dass der Ansatz von Stuart Lynn durchaus nachvollziehbar ist.

Überhaupt ist festzuhalten, dass die tatsächliche Bedeutung der Icann-Wahlen weitgehend überschätzt wurde. Legt man die Maßstäbe der E-Demokratie-Verfechter selbst an, müsste man schlussfolgern, dass das Projekt »weltweite Online-Wahl« gescheitert sei und damit auch die Rolle der E-Demokratie selbst in ihre Schranken verwiesen worden wäre. Sieht man die Icann-Wahl

allerdings nur als einen Versuch, als Testballon, und eben nicht als universalen Maßstab einer romantischen Web-Demokratie, kann man die erheblichen Probleme der Wahlen und die Einstellung des Experimentes erheblich gelassener betrachten. Sicherlich steht das Netz entgegen den Kritikern der Entscheidung gegen weitere Internet-Wahlen nicht am Rand der Tyrannei oder vor einem Putsch der Regierungsfractionen.⁷⁵ Und selbst wenn die gegenwärtigen Bemühungen zahlreicher Nationalstaaten, ihre Kontroll- und Beobachtungsmöglichkeiten im Internet gerade nach den Anschlägen des 11. September 2001 substanziell auszubauen, als Gefahr für die weitere Entwicklung der Netze und Meinungsfreiheit gesehen wird, selbst dann wäre die Icanw weder der richtige Adressat noch in der Lage, für eine effektive Abhilfe zu sorgen. Die Kontrolle über die Icanw aber ist eine davon unabhängige Frage. Auch Wehler äußert sich skeptisch zu den Chancen, die USA und damit im Falle der Icanw konkret das Handelsministerium dazu zu bewegen, Einfluss auf das Internet abzugeben: »Sie werden keine amerikanische Regierung dazu kriegen, von Europa gewünschten internationalen Spielregeln zuzustimmen, solange das freie Spiel der Kräfte die Amerikaner begünstigt.«⁷⁶

Etwas anders gestaltet sich das Bild allerdings, betrachtet man Organisationen, die auf Regierungen allenfalls indirekt oder explizit gar nicht angewiesen sind: die Nichtregierungsorganisationen mit ihrem Fokus auf Umweltschutz, Entwicklungshilfe, Menschenrechte oder auch die Globalisierungskritiker. Lange, bevor die klassischen Medien die Organisationen und ihre Anliegen als Thema erkannt hatten und ausführlich beispielsweise über Attac berichteten, hatten diese Gruppen ihr Forum im Internet gefunden. Abseits der klassischen Distributionskanäle entstand eine neue, auf die Demokratie massiv einwirkende Öffentlichkeit – und zwar im Internet. Dies sollte zwar nicht mit E-Demokratie verwechselt werden, doch ist dies sicher eine neue Form politischer Meinungsäußerung und Mobilisierung.⁷⁷

3. Das E-Demokratie-Pilotprojekt des Deutschen Bundestages

Das E-Demokratie-Projekt des Unterausschusses Neue Medien zur »Modernisierung des Informationsrechtes«, das im Sommer 2001 an den Start ging, versteht sich als ein experimentelles Pilotprojekt. Es versucht, die Potenziale der E-Demokratie in Deutschland auszuloten.⁷⁸ Ziel ist nicht die realistische Abbildung der parlamentarischen Prozesse oder der perfekte Gesetzentwurf, sondern das systematische Sammeln von Erfahrung bei der Umsetzung komplexer E-Demokratie-Projekte und deren konstruktive Nutzung bei der Konzeption weiterer Folgeprojekte des Deutschen Bundestages. Es gilt, die bestehenden demokratischen Reformchancen der neuen IuK-Technologien hinsichtlich der Information, Transparenz, Partizipation und Teilhabe aufzugreifen und zu erproben. Daraus ergibt sich ein zweigliedriges Projektkon-

zept: ein Informations- und Serviceteil und ein auf Dialog und Interaktivität ausgerichteter Teil. Vorangestellt werden muss aber, dass das Projekt natürlich nicht den Anspruch hat, alle beschriebenen Probleme elektronischer Demokratie zu thematisieren oder sogar Lösungen anzubieten. Es kann vorerst nur darum gehen, das digitale Demokratiedilemmas anhand von Erfahrungen genauer verstehen und praxisnäher beschreiben zu können.

Im Informations- und Serviceteil steht die thematisch differenzierte Zugänglichmachung von Dokumenten, Texten und Stellungnahmen im Vordergrund. Ziel ist es, ein umfassendes Angebot aller relevanten und interessanten Inhalte und themenverwandter Links auf der Seite zu realisieren. Lästiges Suchen kann so begrenzt werden, Links führen zu weitergehenden Angeboten oder bieten Hintergrundinformationen an. Bei einem guten Informationsangebot und bei hinreichender externer Vernetzung kann dieser Projektteil, der ständig ausgebaut wird, durchaus im Sinne eines Portals zum Informationsrecht funktionieren. Geplant sind noch elektronische »Call for Paper«-Verfahren oder auch Online-Anhörungen hinsichtlich aktueller Themen, die jedoch in der gegenwärtigen Phase noch nicht realisierbar sind. Sämtliche Inhalte werden zudem archiviert. Um die Transparenz zu steigern, werden die politischen und parlamentarischen Spielregeln erläutert, Verfahren und Prozeduren nachvollziehbar beschrieben sowie die Aktivitäten und Positionen der verschiedenen Akteure aus Politik, Parlament, Wissenschaft oder Verwaltung dargestellt. Es besteht auch die Möglichkeit, in zugriffsbeschränkten Bereichen mit zugelassenen Mitgliedern zu diskutieren und Texte gemeinsam – etwa zunächst unter Ausschluss der (Nutzer-)Öffentlichkeit – zu bearbeiten und erst dann zu publizieren.

Insbesondere mangelt es bei E-Demokratie auch an Erfahrungen mit interaktiven Elementen, die demokratischen Anforderungen genügen und dabei aber eine thematische und inhaltliche Diffusion der Beiträge und Beitragenden verhindern. Da Internet-Wahlen oder Abstimmungen auf bisher ungelöste organisatorische und sicherheitstechnische Probleme stoßen, stellt das Pilotprojekt des Bundestages in seinem zweiten Teil primär den Aspekt der öffentlichen Diskussionsteilhabe in Foren und der themenorientierten Chats in den Vordergrund. Asynchrone Kommunikation in den verschiedenen Diskussionsräumen wird durch die synchrone Online-Kommunikation in Chats mit prominenten Akteuren ergänzt. Dieses Forum, das aus einer Vielzahl von Diskussionsarenen und Debattensträngen besteht, wird durch eine rechtswissenschaftliche Projektbegleitung moderiert. Erfahrungen bestehender Diskussionsforen im Internet zeigen immer wieder, dass eine dynamische Strukturierung und aktive Systematisierung der Debatte in zentrierte Teildebatten sowie die fachkundige pointierte Zusammenfassung von Positionen sowohl die Motivation der Teilnehmer erhöht als auch die Qualität der Diskussion und der Beiträge beträchtlich steigert. Zudem kann so mindestens ansatzweise einem »issue capture« vorgebeugt werden, das heißt einem infolge der überproportionalen Beteiligung interessierter oder gar beteiligter Akteure ober-

flächlich einseitig verzerrten Meinungsbild oder einem thematisch zu engen Fokus in den einzelnen Foren.

4. Fazit

Klar ist: Nach Schwächen der E-Demokratie braucht keiner lange zu suchen, sie sind offensichtlich. Auch ist die Medienpolitik und hier insbesondere die Internet-Politik den klassischen Politikfeldern klar unterlegen und wird von diesen dominiert. Aber: Schlüsse auf eine mangelnde Relevanz allein deshalb zu ziehen, weil das Stadium ein frühes ist und Mängel offenkundig sind, wäre verfehlt. Denn die Gleichung ist einfach: Das Internet verändert unsere Gesellschaft nachhaltig und damit auch die Demokratie. Die Bedürfnisse werden individueller, was einerseits eine Fragmentierung bedeutet, aber andererseits die Chance auf eine direktere Kommunikation ermöglicht. Das Internet ist dabei Alltag. Insofern stellt sich für die Politik nicht die Frage nach einer Relevanz, sondern allenfalls nach dem richtigen Zeitpunkt, um zu handeln, und nach den optimalen Gegebenheiten dafür. Es ist insofern angebracht, Forschungs- und Pilotprojekte zur E-Demokratie zu starten und zu unterstützen. Wer dabei aber Extreme an die Wand malt, ob nun im positiven oder im negativen Sinne, dem sollte kein Glauben geschenkt werden. Aber ebenso klar, wie es ist, dass viele der derzeitigen Erwartungen maßlos übertrieben sind, so sicher ist es, dass allgemeine Auswirkungen auf unser Demokratieverständnis kommen werden – wenn sie nicht schon da sind. Kein anderes Massenmedium hat sich derart schnell verbreitet wie das Internet. Insofern gilt es, die Auswirkungen des Webs auf die Demokratie zu betrachten und nicht leichtfertig abzutun, weder in Anbetracht des Hypes rund um Internet-Geschäftsmodelle, noch weil man meinen könnte, die Frage nach der Demokratie sei eine rein akademische.

Eine interessante und nur auf den ersten Blick merkwürdige Parallele skizziert Leggewie, indem er an den Umweltschutz und die Umweltpolitik denkt. Nach Ansicht Leggewies wird die Medienpolitik wie früher das Thema Umwelt unterbewertet und in seiner gesellschaftlichen Relevanz unterschätzt.⁷⁹ Damals war die reale und auch soziale Relevanz des Themas Umwelt in Fachkreisen schon weit früher offenkundig – Gleiches mag heute für das Potenzial der Medien und insbesondere des Internets gelten. Aus aktuell mangelnder Relevanz der Entscheidungen oder Ratlosigkeit über Mittel und Wege sollte also nicht der Schluss gezogen werden, Themen wie Internet und Demokratie oder eben auch E-Demokratie seien generell unwichtig. Denn derzeit geht es um Grundlagen – und eben nicht nur um die einer Politik für das Internet, sondern, berücksichtigt man den geschilderten Zusammenhang von Kommunikation und Politik, auch um die Grundlagen unserer Demokratie.

Konkret sollten in diesem Beitrag ausgehend von der Beschreibung des gesellschaftlichen Umbruchs der modernen Gesellschaft, der vor allem den

Bereich der politische Kommunikation nicht ausspart, die Chancen und Potenziale der E-Demokratie ausgelotet und mögliche Risiken benannt werden. Doch bereits bei der Beschreibung der Tragweite des gegenwärtigen Wandels und folgerichtig natürlich auch bei der Analyse der diesen auslösenden Variablen sieht man sich einer Vielzahl von wenig kompatiblen Auffassungen konfrontiert. Sicher scheint man sich allein in der Feststellung, dass die zunehmende gesellschaftliche Bedeutung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und damit der elektronischen Kommunikation allgemein das Potenzial hat, nicht nur politische Agenden zu ergänzen, sondern darüber hinaus auch die Grundlagen, Institutionen und Verfahren und damit das politische System insgesamt zu verändern. Hieran werden allerdings, wie es sich für eine gesellschaftliche Revolution auch gehört, zugleich ebenso enorme Risiken als auch große Chancen geknüpft.

Aufgezeigt werden sollte, dass sowohl überzogene Befürchtungen wie unerfüllbare Erwartungen sich als unhaltbar erweisen. Denn gleich ob es sich beispielsweise um die These vom Ende der repräsentativen Demokratie oder aber um die (nicht wirklich neue) Unterstellung der drohenden Informationsüberflutung bereits allein technisch überforderter E-Bürger und E-Bürgerinnen handelt, – diese Überlegungen basieren auf verengten Polarisierungen. Sie halten einer Überprüfung unter Einbeziehung von demokratietheoretischen und techniksoziologischen Aspekten nicht stand. Erst die Berücksichtigung des Zusammenspiels von technologischer, sozialer und politischer Entwicklung erlaubt es, Rückschlüsse auf die Tragweite und mögliche Folgen des derzeitigen Umbruchs der politischen Kommunikation zu ziehen.

Diese sind überschrieben mit dem Begriff des – nunmehr auch – digitalen Demokratiedilemmas. Dabei illustriert der Begriff vor allem die Tatsache, dass Demokratie nicht nur als Kommunikationsprozess anzusehen ist, der – seitdem es Medientechnologien gibt – einem Wandel unterworfen ist, sondern dass in dessen Kern ein ebenso grundlegendes Kommunikationsproblem lokalisiert werden muss: die nicht mehr einholbare kommunikative Transparenz, die in der komplexen modernen Gesellschaft medial vermittelt wird. Eine grundlegende Veränderung der verfügbaren Möglichkeiten sozial relevanter Kommunikationen und erst recht deren Verlagerung in globale Kommunikationsnetzwerke setzt – wie dieser Beitrag aufzuzeigen versuchte – bestehende politische Verfahren und Prozesse unter einen Anpassungsdruck. Die Ausweitung der Demokratie zu einer E-Demokratie ist daher – früher oder später – nicht nur folgerichtig, sondern zugleich der Versuch, einen Ausweg aus dem Dilemma zu finden.

Die Probleme elektronischer Demokratie sind dabei vielschichtig und können nicht allein auf konzeptionellem Wege gelöst werden. Letztlich wird es auf zahlreiche Realisierungsversuche und insbesondere auf die Nutzung der gemachten Erfahrungen ankommen. Die Zeit der großen Würfe ist vorbei. So ist auch das Ziel, den gesamten politisch-administrativen Bereich der Bundesrepublik auf Kommune-Landes-Bundes-Ebene vollständig in einem Angebot

im Netz abbilden zu wollen, nicht nur ambitioniert, sondern bereits verfehlt. Vielmehr ist es an der Zeit, in Pilotprojekten einzelne Aspekte umzusetzen und Probleme pragmatisch zu lösen.

Die Erfahrungen der internationalen Organisation für die Internet-Administration Icanm mit der weltweiten Internet-Direktwahl von fünf At-Large-Direktoren bestätigen das sehr uneinheitliche Bild. Demnach löst die E-Demokratie nicht nur Probleme – sie schafft zugleich neue. Diese ersten transnationalen Internet-Wahlen sind wegen der fehlenden Repräsentativität und der erheblichen technischen und organisatorischen Probleme als Misserfolg zu werten. Was aber bedeutet es, deshalb ähnliche Projekte in Bausch und Bogen zu verdammen? Es hieße, die in zwei Jahrhunderten gebildeten und verfestigten, teilweise mit leidvollen Erfahrungen verbundenen demokratischen Maßstäbe ad-hoc auf den Kontext globaler IuK-Netzwerke anwenden zu wollen. E-Demokratie kann aber nicht mit den Maßstäben unserer bestehenden Demokratie gemessen werden, sondern sie muss als Erfahrungs- und Lernprozess beurteilt werden, in dem es auch zu Fehlern kommt. Ob und wie sie einen Beitrag zu mehr politischer Teilhabe und einer Demokratisierung des Cyberspace leisten kann, wird sich auch daran entscheiden, ob aus diesem wechselhaften Lernprozess die richtigen Konsequenzen gezogen werden. Bisher jedenfalls hat sich die Demokratie als flexibelste und lernfähigste Staatsform bewährt – und es gibt keinen Grund anzunehmen, dass dies in der Informations- und Wissensgesellschaft anders sein wird.

Anmerkungen

- 1 Zit. nach Roland Julius, Endert/Burkhard Ewert/Thomas Knüwer, Dämliche Regeln. Esther Dyson relativiert die Rolle der Internet-Organisation Icanm. In: Handelsblatt 30. 10. 2000.
- 2 Icanm ist die »Internet Cooperation for Assigned Names and Numbers«, die vorrangig für die Vergabe von Adressendungen wie »com« und »org« zuständig ist. Ihr Sitz ist in Marina del Rey in Kalifornien (www.icann.org).
- 3 Zit. nach Burkhard Ewert/Anja Müller, Keine echte Revolution. Interview mit Werner Abelshäuser und Hans-Ulrich Wehler, in: Handelsblatt 27. 08. 2001.
- 4 Es handelte sich häufig um bürgerliche Lesezirkel und Diskussionsclubs, aber auch um Zusammenschlüsse von Wissenschaftlern. Ein Überblick in: Richard van Dülmen, Die Gesellschaft der Aufklärer. Zur bürgerlichen Emanzipation und aufklärerischen Kultur in Deutschland, Frankfurt am Main.
- 5 Vgl. hierzu Bertolt Brecht, Radiotheorie, in: Bertolt Brecht, Gesammelte Werke, Band VIII, 1932 und Ders., Der Rundfunk als Kommunikationsapparat, in: Schriften zur Literatur und Kunst, Berlin und Weimar 1966. Vgl. auch Hans Magnus Enzensberger, Baukasten zu einer Theorie der Medien, in: Hans Magnus Enzensberger, Palaver. Politische Überlegungen (1967 – 1973), Frankfurt am Main 1975.
- 6 Nur eine kleine Auswahl begrifflicher Kandidaten zur Beschreibung von Demokratie findet sich bei Bernd Guggenberger, Demokratie/Demokratietheorie, in: Dieter Nohlen, (Hrsg.), Lexikon der Politik, Band 1: Politische Theorien. München 1995, S. 36-49. Demokratie werde demnach je nach Vorliebe mit Volkssouveränität,

- Gleichheit, Partizipation, Mehrheitsherrschaft, Toleranz, Herrschaftslimitierung und -kontrolle, Grundrechten, Gewaltenteilung, Rechts- und Sozialstaatlichkeit, Mehrparteiensysteme, allgemeinen und geheimen Wahlen, Öffentlichkeit, Pluralismus, Meinungswettbewerb u.v.m. auf den Begriff gebracht (ebd. S. 36). Demokratie als Begriff setzt sich aus den griechischen Wortbestandteilen *demos* für *Volk* und *kratein* für *herrschen* zusammen und entspricht in etwa der Bedeutung von Volksherrschaft (ebd. S. 37).
- 7 Zit. n. Guggenberger (Anm. 6), S. 37.
 - 8 Theoriengeschichtlich hatte bereits früh Edmund Burke die These Jean-Jacques Rousseaus bestritten, die einzig legitime Form der Volksherrschaft sei eine identitäre Demokratie, in der Regierte und Regierende völlig deckungsgleich seien und das Volk persönlich jedem Gesetz zustimme. Dies setze, so Burkes Kritik, die idealisierte Vorstellung eines homogenen Volkswillens voraus, die mehr als fraglich sei. Vielmehr müsse in pluralistischen Gesellschaften von einer Vielzahl teilweise widerstreitender Interessen ausgegangen werden, so dass deren angemessene Widerspiegelung (Repräsentation) zum Hauptproblem wird. »Responsible Government« meinte dann, dass aus Volksvertretungen hervorgegangene Regierungen allein mehrheitliche Entscheidungen treffen, für diese aber zugleich öffentlich zurechenbar auch die Verantwortung übernehmen, (vgl. Guggenberger [Anm. 6], S. 40 f. und Rainer Olaf Schultze, Partizipation, in: Dieter Nohlen [Hrsg.], Lexikon der Politik, Band 1. Politische Theorien, München 1995, S. 404 ff.) – auch dies ist ein konstitutiver kommunikativer Akt demokratischer Verfahren.
 - 9 Entscheidend war das Zusammenspiel des rein distributiven Charakters des elektronischen Rundfunks mit der hohen Ungleichheit hinsichtlich des gesellschaftlichen Zugangs zu Medien, deren Medieninhalten und damit zur medialen Öffentlichkeit. Vgl. Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt am Main 1962.
 - 10 Vgl. Kap. 2.2.
 - 11 Vgl. Thilo Lenz, E-Government und E-Nonprofit, Stuttgart 2001, S. 8.
 - 12 Techniksoziologie ist angetreten, um dieses komplexe Wechselverhältnis genauer zu analysieren und Kriterien zu formulieren, die eine Einschätzung hinsichtlich der erwartbaren Auswirkungen technologischer Entwicklungen erlauben. Vgl. die Beiträge in Georg Simonis/Renate Martinsen/Thomas Saretzki (Hrsg.), Politik und Technik, PVS Sonderheft 31/2000, Opladen 2001.
 - 13 Zit. nach Burkhard Ewert, Blasierte Konzepte. Die Web-Wirtschaft traut der Politik wenig zu, in: Handelsblatt, 13. 8. 2001.
 - 14 Ebd.
 - 15 »Der FDP gelingt es, ihre geringe Präsenz in den klassischen Medien teilweise zu kompensieren«, interpretiert Leggewie die Zahlen mit Blick auf die Rolle des Internets in der politischen Kommunikation. Ebd.
 - 16 Vgl. Hans J. Kleinsteuber, Politik und Medienevolution. Politikrelevante Aspekte der Kommunikationstechnik, in: Klaus Kamps, Elektronische Demokratie? Opladen 1999; Ders., Das Internet in der Demokratie – Euphorie und Ernüchterung, in: Bernd Holznagel/Andreas Grünwald/Anika Hanssmann (Hrsg.), Elektronische Demokratie. Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis. München 2001, S. 7-27 und Jörg Tauss/Johannes Kollbeck/Jan Mönikes (Hrsg.), Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Herausforderungen und Perspektiven für Wirtschaft, Wissenschaft, Recht und Politik, Baden-Baden 1996, S. 14 ff.
 - 17 Vgl. die Beiträge in Tauss/Kollbeck/Mönikes (Anm. 16) sowie Jörg Tauss/Johannes Kollbeck/Nermin Fazlic, E-Recht und E-Demokratie. Die Modernisierung des Informationsrechtes als Pilotprojekt zur elektronischen Demokratie, in: ZG, Zeit-

- schrift für Gesetzgebung, Nr. 3/2001, S. 231-245. Zur technologischen Relevanz des Internets weist Wehler darauf hin, dass der qualitativ viel entscheidendere Sprung der zur elektronischen Datenübermittlung gewesen sei. Er habe die Entscheidungswege von Tagen oder sogar Wochen auf Sekunden verkürzt, beispielsweise durch die Unterseekabel – die Erweiterung auf digitale Techniken und die abermalige Verkürzung ließen sich mit diesem viel entscheidenderen Wandel nicht vergleichen. Freilich bleiben dabei die Aspekte der Interaktion und Demokratie ausgeblendet. Vgl. Ewert/Müller (Anm. 3).
- 18 Vgl. Claus Leggewie, Demokratie auf der Datenautobahn, in: Claus Leggewie/Christa Maar (Hrsg.), *Internet & Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie* Köln 1998, S. 15-53, S. 47 f.; Christa Daryl Slaton, in: *Mündige Bürger durch Televoten. Ein fortlaufendes Experiment zur Transformation der Demokratie*, in: Leggewie/Maar, a.a.O. S. 321-341, S. 321 f.; ferner Jörg Tauss/Johannes Kollbeck, *Der vernetzte Politiker*, in: Leggewie/Maar, a.a.O., S. 277 ff. sowie Rainer Schmalz-Bruns, *Internet-Politik. Zum demokratischen Potenzial der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien*, in: Simonis/Martinsen/Saretzki (Anm. 12), S. 110 ff. Nach Auffassung von Hans Mathias Kepplinger, *Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft*, Freiburg/München 1998, sind dies weniger denkbare Zukunftsszenarien, sondern vielmehr bereits beobachtbare Phänomene, wenn er feststellt, dass sich die Politik schon längst den »Bedingungen der Informationsgesellschaft« unterworfen und die »Medien ... der Politik ihre Regeln aufgezwungen« haben.
 - 19 Vgl. Ulrich Sarcinelli, *Demokratiewandel im Zeichen medialen Wandels? Politische Beteiligung und politische Kommunikation*. In: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*, Baden-Baden, S. 314-345, S. 314.
 - 20 Ethymologisch leitet sich der Begriff aus dem spätlateinischen Wort *participatio* ab, das soviel wie *Beteiligung* sowohl im Sinne von *Teilnahme* als auch *Teilhabe* bedeutet, so bei Schultze (Anm. 8), S. 396. Die genauere Bestimmung von *Partizipation* hängt sehr von dem jeweiligen Demokratieverständnis ab, daher ist die hier vorgeschlagene enge Definition lediglich als eine Möglichkeit unter vielen aufzufassen (a.a.O., S. 397). Siehe auch Udo Bullmann, *Politische Partizipation – soziale Teilhabe: Die Entfaltung der demokratischen Idee*, in: Franz Neumann (Hrsg.): *Handbuch Politische Theorien und Ideologien*, Band 1, Opladen, S. 71-106. Als Partizipation lässt sich vorläufig jede Tätigkeit fassen, die Bürger freiwillig und mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen (Schultze, Anm. 8, S. 397, 399).
 - 21 Vgl. einführend zum Begriff *Legitimität* Ulrich Sarcinelli, *Legitimität*, in: Otfried Jarren/Ulrich Sarcinelli/Ulrich Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch*. Opladen, S. 253-267; zum Begriff *Pluralismus* Joachim Detjen, *Pluralismus*, in: Jarren/Sarcinelli/Saxer, a.a.O., S. 275-284; zur politischen Partizipation Oscar W. Gabriel/Frank Brettschneider, *Politische Partizipation*, in: Jarren/Sarcinelli/Saxer, a.a.O., S. 285-291; zu *Repräsentation* Paul Kevenhörster, *Repräsentation*, in: Jarren/Sarcinelli/Saxer, a.a.O., S. 292-297.
 - 22 Vgl. Stefan Marschall, *Alte und Neue Öffentlichkeiten. Strukturmerkmale politischer Öffentlichkeiten im Internet*, in: Klaus Kamps (Hrsg.), *Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation*, Opladen 1999, S. 109-127; auch Winfried Schulz, *Neue Medien – Chance und Risiken*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B 42/1997, S. 3-12 sowie Hermann Hill, *Bürgermitwirkung unter neuen Perspektiven im multimedialen Zeitalter*. In: Kubicek, Herbert u.a. (Hrsg.), *Multimedia @ Verwaltung. Marktnähe und Bürgerorientierung mit elektronischen*

- Dienstleistungen. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2001, Heidelberg 1999, S. 234-247, S. 234 f.
- 23 Vgl. Kap. 2.3.
- 24 Vgl. Kap. 2.2.
- 25 Vgl. Lenz (Anm. 11), S. 35.
- 26 Vgl. Schmalz-Bruns (Anm. 18), S. 110 ff.; Schultze (Anm. 8), S. 404 und Hill (Anm. 22), S. 234 f. Ferner Enquêtekommission »Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft« (Hrsg.), Schlussbericht, BT-Drs. 13/11004, Bonn 1998, S. 179 ff. Vgl. auch die Beiträge in Kamps (Anm. 16) und Bernd Holznagel/Andreas Grünwald/Anika Hanssmann, Elektronische Demokratie. Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis. München 2001.
- 27 Vgl. Anm. 8.
- 28 Verdeutlichen lässt sich der Unterschied an der Beurteilung der in Abstimmungen unterlegenen Minderheiten: In der identitären Demokratie verletzen sie die Gleichheit von Regierung und Regierten und bedrohen die Einheit des Volkswillens, der sich in der Mehrheit konstituiert. Dagegen sind Minderheiten in der repräsentativen Demokratie nur auf Zeit unterlegen und den Mehrheiten moralisch gleichrangig. Von ihnen wird sogar erwartet, für andere Mehrheiten in der Bevölkerung zu kämpfen, die wiederum entsprechend auf Zeit repräsentiert werden müssen. Nur so ließe sich eine Tyrannei der Mehrheit verhindern und die Ungleichheit der individuellen Interessen in pluralistischen Gesellschaften kanalisieren, vgl. Guggenberger (Anm. 6), S. 40 f.; Schultze (Anm. 8), S. 400 f.
- 29 Auch Frauen bezieht Staudt im weiteren Sinne ein: »Nehmen Sie die Frage, wieso in Deutschland so wenige Frauen Informatik studieren. Im Jahr 2000 waren in Deutschland 12 Prozent der Informatikstudenten weiblich, in der Türkei waren es 40 und in Griechenland sogar 60 Prozent. Das liegt nicht an der Wirtschaft, an Gerhard Schröder oder einer verfehlten Gleichstellungspolitik. Die Weichen hierfür stellt jeder einzelne bei sich. So lange wir unseren Töchtern zu Hause noch sagen: »Lass' das mal sein mit der Technik, so lange werden wir dieses Ungleichgewicht haben. Wir müssen mit den Veränderungen bei uns selbst beginnen, bei unserer persönlichen Einstellung.« Zit. nach Burkhard Ewert, Wir machen weiter. Interview mit Erwin Staudt, in: Handelsblatt, 8. 10. 2001. Der Anteil der Frauen unter den Internetnutzern ist jedoch 2001 auf knapp die Hälfte gestiegen, besagt der GfK-Online-Monitor (www.gfk.de). 1998 hatte er noch bei 30 Prozent gelegen.
- 30 Vgl. Schmalz-Bruns (Anm. 18), S. 111 ff. und allgemein Jürgen Gerhards, Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. KZfSS, Sonderheft 34, Opladen 1994, S. 77-105. Einführend zum Begriff und Interpretation der Öffentlichkeit siehe Ders., Öffentlichkeit, in: Jarren/Sarcinelli/Saxer (Anm. 21), S. 269-274.
- 31 So bei Schmalz-Bruns (Anm. 18), S. 111 f., vgl. auch die Beiträge in Lutz Wingert/Klaus Günther (Hrsg.), Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Festschrift für Jürgen Habermas, Frankfurt am Main, 2001 sowie Rudolf Maresch, Öffentlichkeit im Netz. Ein Phantasma schreibt sich fort, in: Stefan Münker/Alexander Roesler (Hrsg.), Mythos Internet, Frankfurt am Main 1997, S. 193-212 und Florian Rötzer, Öffentlichkeit außer Kontrolle, in: Herbert Kubicek/Dieter Klumpp/Gerhard Fuchs/Alexander Roßnagel (Hrsg.), Internet @ Future. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2001, Heidelberg 2001, S. 28-32.
- 32 Vgl. allgemein Gerhards (Anm. 30), S. 268 f., auch Jürgen Habermas, Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat. Kommentar zu Charles Taylors Essay

- Multikulturalismus, in: Amy Gutmann (Hrsg.), Charles Taylor: Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung. Frankfurt am Main 1993, S. 147-196.
- 33 Vgl. Christina Holtz-Bacha, Das fragmentierte Medien-Publikum. Folgen für das politische System, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 42/1997, S. 13-21; grundlegend auch Peter Donges/Otfried Jarren, Politische Öffentlichkeit durch Netzkommunikation? in: Klaus Kamps, (Anm. 16), S. 85-108, S. 85 ff.
- 34 Vgl. Schmalz-Bruns (Anm. 18), S. 117 f., auch Leggewie (Anm. 18), S. 30 ff.
- 35 Vgl. Schmalz-Bruns (Anm. 18), S. 111 f., ferner Donges/Jarren (Anm. 33), S. 85 ff.
- 36 Vgl. Schmalz-Bruns (Anm. 18), S. 112 f., und zum deliberativen Aspekt von Öffentlichkeit grundlegend Bernhard Peters, Deliberative Öffentlichkeit, in: Wingert/Günther (Anm. 31), S. 655-677. Deliberation im Sinne der Beratung oder (auch) reflexiven Überlegung meint nicht nur einen interaktiven und diskursiven Prozess. Zum Begriffspaar mit Gleichheit verbunden, verweist sie grundlegend auf allgemein vergleichbare Artikulationschancen und -bedingungen aller Beteiligten. Sie nimmt somit auch einen Aspekt sozialer Gerechtigkeit und Freiheit auf, der sich auch auf den Begriff deliberative Öffentlichkeit überträgt und als Gegenentwurf zur distributiven Öffentlichkeit so genannter Massenmedien fungiert (ebd.).
- 37 Schmalz-Bruns (Anm. 18), S. 112. Eine bewährte Strategie ist beispielsweise der Transfer bekannter Marken in den Onlinebereich wie bei Spiegel.de, Reuters.com oder auch SZ-Online. Noch jedoch ist der Einfluss von Onlinemedien auf die politische Kommunikation gering, auch wenn dies in den verschiedenen Fachgebieten stark schwankt.
- 38 Vgl. Herbert Kubicek, Das Internet 1995-2005, in: Claus Leggewie/Christa Maar (Hrsg.), Internet & Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie, Köln 1998, S. 55-69, auch Schmalz-Bruns (Anm. 18), S. 115 sowie Hill (Anm. 22).
- 39 Schmalz-Bruns (Anm. 18), S. 115 ff. und Marschall (Anm. 22), S. 110 ff., auch Winand Gellner, Das Ende der Öffentlichkeit?, in: Winand Gellner/Fritz von Korff (Hrsg.), Demokratie und Internet, Baden-Baden 1998.
- 40 Vgl. Kap. 2.1.
- 41 Vgl. Kap. 2.2.
- 42 Vgl. Kap. 2.5.
- 43 Vgl. Jörg Tauss/Johannes Kollbeck, E-Vote: Die elektronische Briefwahl als ein Beitrag zur Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten, in: Herbert Kubicek u.a. (Hrsg.): Multimedia @ Verwaltung. Marktnähe und Bürgerorientierung mit elektronischen Dienstleistungen. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2001, Heidelberg 1999, S. 285-292; Hans-Peter Bull, Demokratie braucht Zeit. Zur Frage demokratischer Abstimmungen mittels telekommunikativer Verfahren, in: Kubicek, a.a.O., S. 293-300 sowie Bernd Holznagel/Anika Hansmann, Möglichkeiten von Wahlen und Bürgerbeteiligung per Internet, in: Holznagel/Grünwald/Hansmann (Anm. 26), S. 55-72. Auch die Beeinflussbarkeit der Wahlentscheidung ist laut Kritikern in der Wahlkabine geringer als am heimischen Schreibtisch, wo in einigen Fällen Druck von der Familie oder anderen Kreise vermutet werden könnte.
- 44 Vgl. ausführlich Kepplinger (Anm. 18).
- 45 Zit. nach Ewert/Müller (Anm. 3).
- 46 Zit. nach dpa, Bundestagswahl per Mausclick noch Utopie, 27. 2. 2002. Bekannt ist auch das Beispiel der Esslinger Jugendgemeindevahl vom Sommer 2001. »Die Stadt Esslingen hat weltweit ein Stück Demokratiegeschichte geschrieben«, freut sich Oberbürgermeister Jürgen Zieger, vgl. Bernd Müller, Alles auf eine Karte, in: Wirtschaftswoche, 28. 2. 2002. Mit dieser Einschätzung steht Optimist Zieger aber ziemlich alleine da, denn die Resultate sprechen eher für einen Flop: Von 300 angeschrie-

- benen Jugendlichen beantragten 130 eine Signaturkarte zur Wahl, 34 gaben am Ende ihre Stimme auch ab. Freilich war die Aktion als Test deklariert, um Erfahrungen zu sammeln. Das Fazit lautete, dass die Technik noch zu kompliziert sei – selbst für die eigentlich computerinteressierten Jugendlichen.
- 47 Enquêtékommision (Anm. 26) und Enquêtékommision »Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft« (Hrsg.): Vierter Zwischenbericht: Sicherheit und Schutz im Netz (BT-Drs. 13/11002). Bonn 1998.
- 48 Vgl. hierzu Tauss/Kollbeck (Anm. 43).
- 49 Vgl. Wolfgang Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag. Kommentar zum Bundeswahlgesetz. 6. neubearbeitete Auflage, Köln/Bonn/München 1997. Die Briefwahl wurde in der juristischen Diskussion verschiedentlich als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen. Vor allem der stetige Anstieg wurde als nicht mehr vereinbar mit dem als Ausnahmemöglichkeit konzipierten Briefwahlrecht angesehen. Das Bundesverfassungsgericht – und ihm folgend die übrige Rechtsprechung – hat sie jedoch als verfassungskonform und insbesondere nicht gegen die Grundsätze der freien und geheimen Wahl verstoßend beurteilt. Vgl. Schreiber ebd., BVerfGE Bd. 21 und Bd. 59. Zur Problematik der ansteigenden Zahl der Briefwähler vgl. vor allem BVerfGE Bd. 59.
- 50 Vgl. hierzu Rüdiger Grimm, Technische Sicherheit bei Internetwahlen – Anmerkungen aus Sicht der Informationstechnik, in: Holznagel/Grünwald/Hanssmann (Anm. 26), S. 86-104.
- 51 Vgl. Kap. 2.6.
- 52 Vgl. Christian Ahlert, Icann als Paradigma demokratischer, internationaler Politik? – Internetregulierung zwischen Technik und Demokratie, in: Holznagel/Grünwald/Hanssmann (Anm. 26), S. 44-54 und Ders., Icann als Paradigma neuer Formen internationaler Politik, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 1/2001, S. 66 ff.
- 53 Vgl. hierzu Jörg Tauss/Johannes Kollbeck/Nermin Fazlic, Datenschutz und IT-Sicherheit – zwei Seiten derselben Medaille, in: Günter Müller/Martin Reichenbach (Hrsg.): Sicherheitskonzepte für das Internet. Berlin u.a. 2001, S. 191-206.
- 54 EKM (Anm. 26).
- 55 Vgl. ebd., S. 179 ff., 185 ff. Jedoch geht es – gerade vor dem Hintergrund der Legitimationskrise – nicht allein um die schnelle und umfassende Verfügbarkeit von politisch relevanten Informationen für die Bürger. Bereits seit Jahren ist auch vom »Informationsvorsprung der Exekutive« und der gleichzeitigen »Informationskrise des Parlamentes« die Rede. Da diese Problematik hier nicht ausführlich diskutiert werden kann, nur folgende kurze Anmerkung: Auch hier sollte mittels neuer Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten Abhilfe geschaffen werden. Um dieses Ungleichgewicht zwischen Regierung und Parlament – immerhin deren Kontrollorgan – abzubauen, sollten mit dem System Parlakom (Parlamentarisches Informations- und Kommunikationssystem), das in den 80er-Jahren eingeführt wurde, folgende Ziele verwirklicht werden: Zugriff auf Daten in Ministerien, Zugriff auf Datenbanken in Ausschüssen, Zugriff auf Datenbanken der Fraktionen, Anbindung an Pressedienste und an den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags, elektronische Kommunikation zwischen Bundestags- und Wahlkreisbüros. Vgl. Erich Vorwerk/Knut Bahr/Siegfried Dieckhoven u.a., Parlakom. Endbericht, St. Augustin 1986. Schaut man sich Jahre später an, was davon in der Zwischenzeit realisiert wurde, so fällt auf, dass bis heute kaum eines der Projekte, die auf die Kontrolle der Regierungsarbeit abzielten (z.B. Zugriff auf Datenbanken der Ministerien), verwirklicht wurde.
- 56 Vgl. Schmalz-Bruns (Anm. 18), S. 109.

- 57 Siehe für weitere Informationen www.bundonline2005.de und www.staat-modern.de. Zum Wandel des Verhältnisses von Verwaltung und Bürger vgl. Klaus Grimmer/Martin Wind, Wandel des Verhältnisses von Bürger und Staat durch die Informatisierung der Verwaltung, in: Simonis/Martinsen/Saretzki (Anm. 12), S. 232-247. Konkret klaffen allerdings auch beim E-Government Anspruch beziehungsweise Ankündigung und Wirklichkeit auseinander. Nach dem Urteil der Unternehmensberatung Mummert + Partner haben selbst Estland und Lettland modernere Online-Verwaltungen als Deutschland, vgl. Mummert + Partner, Der Online-Amtschimmel wiehert nicht vor 2006, 21. 2. 2002, www.mummert.de. Das Projekt »Bund Online 2005«, erst im Dezember 2001 von Bundesinnenminister Otto Schily mit einem konkreten Kostenplan und rund 1,6 Mrd. Euro Investitionen vorgestellt, werde bei dem bisherigen Tempo allenfalls zu 70 Prozent erfüllt sein, urteilen die Berater. Hauptgrund der Verzögerung sei Geldmangel.
- 58 Wettbewerbssieger bei Media@komm waren Bremen, Nürnberg und Esslingen. Für weitere Informationen siehe Aktionsprogramm der Bundesregierung 1999.
- 59 Vgl. die Beiträge in Jarren/Sarcinelli/Saxer (Anm. 21), S. 253 ff. und Heinz Kleger, Direkte und transnationale Demokratie, in: Claus Leggewie/Christa Maar (Hrsg.) (Anm. 38), S. 97-110.
- 60 Das soll keineswegs heißen, dass E-Government-Angebote sekundär oder einfacher zu bewerkstelligen sind, sondern nur, dass deren Qualität nach anderen Maßstäben bewertet werden muss als Projekte mit dem Ziel der Verwirklichung elektronischer Demokratie. Oder: Die normativen Ansprüche an E-Demokratie sind weitaus höher als in der Darstellung von Regierungs- und Verwaltungshandeln in Datennetzen. Vgl. Beiträge in Herbert Kubicek u.a. (Hrsg), Multimedia @ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2001, Heidelberg 1999 und die Beiträge in Claus Leggewie/Christa Maar (Anm. 38); Kamps (Anm. 16) sowie Holznagel/Grünwald/Hanssmann (Anm. 38).
- 61 Vgl. Tauss/Kollbeck/Fazlic (Anm. 53), S. 198 ff.; ferner Kai Rannenberg/Andreas Pfitzmann/Günter Müller, Sicherheit, insbesondere mehrseitige Sicherheit, in: Günter Müller/Andreas Pfitzmann (Hrsg.), Mehrseitige Sicherheit in der Kommunikationstechnik, Bonn u.a. 1997, S. 21-30 und auch EKM (Anm. 47).
- 62 Vgl. Rannenberg/Pfitzmann/Müller (Anm. 62), S. 22 f. Das vierte Schutzziel der Zuverlässigkeit von Netzaktivitäten steht selbstverständlich in einem Spannungsverhältnis zu dem datenschutzrechtlichen Grundsatz, insbesondere auch eine anonyme Nutzung der IuK-Netzwerke zu ermöglichen, vgl. Alexander Roßnagel/Philip Scholzm, Datenschutz durch Anonymität und Pseudonymität, in: MMR, Multimedia und Recht, Nr. 12/2000, S. 721-731, S. 721 f. Hier bietet die Pseudonymisierung der Nutzung für bestimmte Transaktionsklassen einen möglichen Kompromiss, vermag allerdings nicht die Spannung aufzuheben.
- 63 Vgl. Booz-Allen & Hamilton 2000 und insbesondere Kubicek 2001.
- 64 Vgl. Ahlert (Anm. 52), Ders., Ohne Access kein Success: Icann zwischen Technik und Demokratie, in: Herbert Kubicek/Dieter Klumpp/Gerhard Fuchs/Alexander Rosnagel (Hrsg.), (Anm. 60), S. 127-132; vgl. auch Volker Leib, Das Doppelgesicht Icanns, in: ebd. S.124 f.; Kleger (Anm. 59), S. 97 f. und Schmalz-Bruns (Anm. 18), S. 114. Diese transnationale Demokratie muss nicht notwendig eine im negativen Sinne reduktionistische Demokratie, sozusagen democracy light sein, wie sie oft als entkernte oder substanzlose Variante kritisiert wird, vgl. zuletzt Dieter Grimm, Bedingungen demokratischer Rechtsetzung, in: Wingert/Günther (Anm. 31), S. 506. Auch diese orientiert sich vorschnell letztlich an traditionellen Kontexten.
- 65 Zu Fragen der transnationalen Demokratie siehe auch Ahlert (Anm. 52), S. 44 ff., Kleger (Anm. 59), S. 99 ff. und Monika Ermert, Wer ist das Selbst in Self-Govern-

- ment?, in: Telepolis, 20. 6. 2001, www.telepolis.de. Grundlegend auch Beiträge in Christoph Engel/Kenneth H. Keller (Hrsg.), *Understanding the Impact of Global Networks on Local Social, Political and Cultural Values*, Baden-Baden 2000.
- 66 Zu den Auswirkungen transnationaler Netzwerke auf den Staat vgl. Saskia Sassen, *The Impact of the Internet on Sovereignty. Unfounded and Real Worries*, in: Engel/Keller (Anm. 65), S. 187-200, S. 188 ff., grundlegend Claus Leggewie/Richard Münch (Hrsg.), *Politik im 21. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2001 und Dies., *Politik in Entgrenzten Räumen*, in Dies., *Politik im 21. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2001.
- 67 Vgl. Ahlert (Anm. 52), Icann, S. 66 ff. und Ders., (Anm. 64), S. 127 ff. Vgl. auch die kritischen Kommentare in »Süddeutsche Zeitung« vom 1. August 2000: *Demokratie im Internet? Und auch »Die Welt«* vom 27. September 2000: *Icann-Wahlkarneval abblasen!*
- 68 Leib (Anm. 64), S. 124 ff., auch Claus Leggewie, *Gibt es eine transnationale Bürgerschaft?*, in: Leggewie/Münch (Anm. 66, 21. Jahrhundert), S. 187-200.
- 69 Vgl. zum Einfluss der US-Regierung z.B. Peter Littger, www.staats-streich.org. Interview mit Andy Müller-Maguhn, in: *Die Zeit* 7. 03. 2002. So müssen sehr viele Beschlüsse des Direktoriums von der US-Regierung genehmigt werden.
- 70 Vgl. Endert/Ewert/Knüwer (Anm. 1): Esther Dyson zu einer Titulierung der Icann als Internet-Regierung: »Das ist absolut überbewertet. Wir regieren nicht, wollten es niemals und werden es nicht.« Besonderen Gefallen am Gedanken einer Internet-Regierung hätten laut Dyson außerdem nur die Deutschen gefunden – »mag sein, dass das mit der deutschen Geschichte zusammenhängt«. Dann aber hätten sie die Geschichte nicht verstanden: Im Internet solle niemand regieren. Private Verträge und nationales Recht reichten nach Dysons Meinung aus. Überhaupt ist Dyson ein kritischer Geist gegenüber ihrer eigenen Organisation gewesen. So freute sie sich kurz vor ihrem Ausscheiden als Präsidentin, »nicht mehr für Positionen kritisiert zu werden, die ich nicht teile«. Gegenüber dem Direktorium, gestand sie Andy Müller-Maguhn, habe sie sich häufig nicht durchsetzen können.
- 71 Leib spricht sogar vom »Doppelgesicht der Icann« (Anm. 64, S. 124), siehe auch Stefan Krempel, *Die Stärke des Internet liegt nicht in der Förderung der elektronischen Demokratie*. Interview mit Claus Leggewie, in: Telepolis, 18. 04. 2001, www.telepolis.de und Ders., *Wer regiert das Internet?* in: Telepolis, 08. 04. 2001, www.telepolis.de.
- 72 Zit. nach Endert/Ewert/Knüwer (Anm. 1).
- 73 Vgl. Leggewie/Münch (Anm. 66) und Beiträge in Leggewie/Maar (Anm. 38).
- 74 Vgl. Monika Ermert, *Mögliche Regierungsbeteiligung an der Icann* in: Heise Online, 25. 02. 2002, www.heise.de. Die Diskussion wird wohl noch andauern.
- 75 Immer gerne zu Wort meldet sich mit plakativen Befürchtungen beispielsweise Andy Müller-Maguhn, Sprecher des Chaos Computer Club und gewähltes Direktoriumsmitglied der Icann. Er zählt zu den massiven Befürwortern weiterer Wahlen. Die Reformpläne trügen »Züge eines Staatsstreiches«, und das Bemühen der US-Regierung sei offensichtlich, das Internet »einerseits in eine Shopping-Mall, andererseits in einen Polizeistaat zu verwandeln«. Zit. n. Littger (Anm. 69). Müller-Maguhn wäre von einer Änderung allerdings auch direkt betroffen: Seine Amtszeit endet im November 2002.
- 76 Ebd.
- 77 Ebd.
- 78 Das E-Demokratie-Projekt des Bundestages ist unter der Adresse www.elektronische-demokratie.de erreichbar.
- 79 Vgl. Ewert (Anm. 13).