



Beilage zur Wochenzeitung

DasParlament

30. September 2002

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Hans-Georg Welz

**Politische Öffentlichkeit und Kommunikation
im Internet**

12 Stefan Friedrichs / Thomas Hart / Oliver Schmidt

**„Balanced E-Government“:
Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe
und Verwaltungsmodernisierung**

24 Hermann Hill

**Electronic Government – Strategie zur
Modernisierung von Staat und Verwaltung**

37 Beate Hoecker

Mehr Demokratie via Internet?

Die Potenziale der digitalen Technik auf dem empirischen Prüfstand

B 39–40/2002



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Berliner Freiheit 7
53111 Bonn.

Redaktion:

Dr. Klaus W. Wippermann
(verantwortlich)
Dr. Katharina Belwe
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer

Internet:

www.das-parlament.de
E-Mail: apuz@bbp.de

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **DasParlament**
Maximineracht 11 c, 54295 Trier,
Tel. 06 51/4 60 81 41,
möglichst Fax 06 51/4 60 82 23,
nimmt entgegen:

● Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte

● Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung **DasParlament**
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 9,57 vierteljährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;

● Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ „Online-Gesellschaft“, „E-Democracy“ oder „Electronic Government“: So lauten einige Begriffe, welche die Auswirkungen der modernen Informationstechnologien auf Staat und Gesellschaft kennzeichnen. Das Internet – vor wenigen Jahren noch nahezu unbekannt – prägt mittlerweile schon fast selbstverständlich auch die private Kommunikation. Vor allem in der staatlichen wie kommunalen Verwaltung soll mit der verstärkten Nutzung des Internets mehr Effizienz und Bürgernähe ermöglicht werden. Ob damit zugleich aber auch mehr Partizipation erreicht werden kann, ist u. a. Thema dieser Ausgabe.

■ Nicht zuletzt der Wahlkampf in den vergangenen Monaten hat die Bedeutung des Internets für die Parteien und die Bundestagskandidaten wie für die Wähler gezeigt: Zum ersten Mal konnten sich viele Bürger direkt, umfassend und gemäß ihren eigenen Interessenschwerpunkten informieren und sich an „Chats“, an Internet-Diskussionen, beteiligen. Dieses Medium hat damit eine wichtige Rolle im politischen Willensbildungsprozess übernommen. Daraus folgt, so *Hans-Georg Welz*, dass hier auch eine entsprechende Medienkompetenz erforderlich ist und vermittelt werden muss. Es darf nicht zu einer „Zwei-Klassen-Informationsgesellschaft“ kommen, in der die einen Zugang zum Internet haben und seine Nutzung beherrschen und die anderen dieses Medium nicht nutzen können oder wollen.

■ Mehr Effizienz und eine größere Bürgernähe der staatlichen wie der kommunalen Verwaltungen mit Hilfe der neuen Informationssysteme sind Zielsetzungen, die nicht automatisch parallel laufen, sondern sich z. T. widersprechen können. Daher ist es eine staatliche wie gesellschaftliche Aufgabe, hier für eine ausgewogene, „balancierte“ Entwicklung zu sorgen,

welche die neuen technischen Möglichkeiten nutzt, auch vorantreibt, und dabei die Bürger „mitnimmt“. *Stefan Friedrichs*, *Thomas Hart* und *Oliver Schmidt* thematisieren diese Problematik aufgrund zahlreicher empirischer Studien und vermitteln einen Überblick über die internationalen Entwicklungen und Erfahrungen.

■ Die Modernisierung der Verwaltung – Stichwort: „Effizienter Staat“ – hat in den letzten Jahren aufgrund der neuen Informationstechnologien große Fortschritte gemacht, die oft noch wenig bekannt sind. Welche praktischen Möglichkeiten hier bestehen und welche Anwendungsformen mittlerweile internationaler Standard sind, darüber gibt *Hermann Hill* in seinem Beitrag Auskunft. Anhand von Beispielen aus Kommunen im In- und Ausland wird sichtbar, dass informationstechnisch modernes Verwaltungshandeln – „Electronic Government“ – auch auf gesellschaftspolitische Wirkungen, vor allem auf eine stärkere direkte Bürgerbeteiligung zielt.

■ Eine Zunahme direkter Information und Kommunikation – z. B. die Beschaffung von Informationen oder das Übersenden von Formularen und Dokumenten via Internet – ist allerdings nicht schon gleichbedeutend mit mehr Demokratie. Nach wie vor bedarf es der Fähigkeit, Informationen zu ordnen und zu werten, sie vielleicht sogar in Handeln umzusetzen. Die elektronische Daten- und Informationsflut könnte da eher manchmal hinderlich – weil nicht mehr beherrschbar – wirken. So kommt denn auch *Beate Hoecker* in ihrer Analyse der demokratischen Potenziale digitaler Informationstechnik zu einer pragmatischen Einschätzung: dass nämlich die bisherigen Verhaltensmuster – etwa die aktive oder passive Teilnahme an der Politik – nicht so sehr verändert, sondern vielmehr jeweils verstärkt werden.

Klaus W. Wippermann ■

Politische Öffentlichkeit und Kommunikation im Internet

Die Frage, welche Chancen das Internet für die Demokratie bietet und welche nicht, steht in Deutschland bereits seit einiger Zeit auf der politischen Tagesordnung. In diesem Beitrag sollen Möglichkeiten und Chancen elektronischer Demokratie diskutiert und anhand von normativen Anforderungen an die politische Öffentlichkeit und Kommunikation beurteilt werden. Folgende Vorgehensweise wurde gewählt: Aufgrund demokratietheoretischer Überlegungen wird ein normatives Modell politischer Öffentlichkeit dargestellt und diskutiert. Inwiefern die Internet-Öffentlichkeit diesen normativen Kriterien genügt, wird ebenso erörtert wie die Voraussetzungen analysiert werden, unter denen es durch das Internet zu einer Virtualisierung von Öffentlichkeit kommt. Ausgehend von den verschiedenen Phasen der politischen Entscheidungsfindung wird diskutiert, wie das Internet in diese einbezogen werden kann. Dabei zeigt sich, dass es vor allem in der Phase der Information und Analyse bzw. Diskussion zahlreiche Möglichkeiten gibt, die neuen Technologien zu nutzen. Im letzten Abschnitt werden Chancen und Risiken elektronischer Demokratie herausgearbeitet.

I. Politische Öffentlichkeit und Internet

Die Frage, ob sich durch das Internet eine neue Form der Öffentlichkeit konstituiert, drängt sich geradezu auf – zum einen, weil von einigen Verfechtern der elektronischen Demokratie das Internet als elektronische Agora gepriesen wird, zum anderen, weil Öffentlichkeit ein hochpolitischer Topos ist, den bereits der athenische Marktplatz – jene jetzt wieder entdeckte Agora – mit dem Ideal der Demokratie verbunden hat.

Moderne Öffentlichkeit lässt sich definieren als „relativ frei zugängliches Kommunikationsfeld, in dem ‚Sprecher‘ mit bestimmten Thematisierungs- und Überzeugungstechniken versuchen, über die Vermittlung von ‚Kommunikateuren‘ bei einem ‚Publikum‘ Aufmerksamkeit und Zustimmung für

bestimmte Themen und Meinungen zu finden“¹. Konstitutiv für Öffentlichkeit ist die „prinzipielle Unabgeschlossenheit des Publikums“², d. h., Öffentlichkeit entsteht dort, wo ein Sprecher mit einem Publikum kommuniziert, dessen Grenzen er nicht bestimmen kann. Aus der Strukturperspektive stellt sich speziell die politische Öffentlichkeit als ein intermediäres Feld dar, in dem zwischen dem politischen System und den Bürgern sowie zwischen dem politischen System und anderen gesellschaftlichen Teilsystemen vermittelt werden kann.

Im Folgenden sollen bestimmte normative Forderungen aus den drei grundlegenden Strukturmerkmalen des idealen Modells politischer Öffentlichkeit – nämlich Gleichheit, Offenheit und Diskursivität – hergeleitet sowie eventuell bestehende Beschränkungen benannt werden.³

1. Gleichheit

Gleichheit der kommunikativen Beziehungen impliziert die Forderung nach Reziprozität: Nicht nur die Möglichkeit, zuzuhören und sich selbst ein Urteil zu bilden, sondern auch die Möglichkeit, sich öffentlich zu äußern und Gehör zu finden, sollen gleich verteilt sein. Dabei ist einfache Gleichheit in Form gleicher Redezeit nur in sehr kleinen Gruppen möglich. In größeren Versammlungen ist es nicht nur typisch, sondern unvermeidlich, dass eine Minderheit von Diskutanten sich an eine Mehrheit von Zuhörern wendet. Durch moderne Kommunikationstechnologien sind sehr große

1 Friedhelm Neidhardt, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: ders. (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Opladen 1994, S. 7.

2 Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt/M. 1990 (1962), S. 98.

3 Die Überlegungen rekurrieren auf Bernhard Peters, Der Sinn von Öffentlichkeit, in: F. Neidhardt (Anm. 1), S. 51–70, sowie auf Clive Walker/Yaman Akdeniz, Virtual Democracy, in: Public Law, (1998), S. 489–506, Stefan Marschall, Netzöffentlichkeit – eine demokratische Alternative?, in: Winand Gellner/Fritz von Korff (Hrsg.), Demokratie und Internet, Baden-Baden 1998, S. 43–54, und Jürgen Gerhards, Öffentlichkeit, in: Otfried Jarren/Ulrich Sarcinelli/Ulrich Saxer (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil, Opladen 1998, S. 268–274.

Teilnehmerzahlen möglich geworden, diese erzwingen per se eine Asymmetrie von Sprecher- und Hörerrollen. Daran ändert prinzipiell auch das Internet nichts, da die Anzahl der *aktiven* Kommunikationsteilnehmer zwar bis zur vollständigen Gleichheit aller Teilnehmer ansteigen könnte, dann jedoch die Zeit, die der Empfängerkreis zum Verarbeiten jeder Botschaft aufwenden kann, bei gegebenem Zeitbudget entsprechend weniger würde, bzw. der durchschnittliche Empfängerkreis jeder Botschaft entsprechend kleiner. Diese Beschränkungen von Gleichheit und Reziprozität in der öffentlichen Kommunikation gehören zu den invarianten Grundmerkmalen moderner Gesellschaften: In großen Öffentlichkeiten ist der Anteil aktiver Sprecherrollen zwangsläufig klein – relativ zur Größe des Publikums.

2. Offenheit

Offenheit bedeutet, dass die Relevanz von Themen und Beiträgen im öffentlichen Diskurs selbst zu prüfen ist. Diese Forderung fußt auf einer Kompetenzunterstellung: Der Öffentlichkeit wird damit eine hinreichende Sensibilität zugeschrieben, um die wichtigsten Probleme zu identifizieren, sowie die Kapazität, die als relevant erachteten Themen auch zu behandeln. Auch hier unterliegt die Forderung bestimmten Beschränkungen: „Die moderne Welt ist zu kompliziert, der Probleme sind zu viele, die Debatten werden zu lang, das Leben ist zu kurz, und die Probleme können nicht warten.“⁴ Durch den Inhalt dieser pointierten Aussage, nämlich dass Kompetenz und Aufmerksamkeit knapp sind, werden effektive Einwände erhoben zum einen gegen das fiktive demokratische Ideal eines kompetenten Staatsbürgers, zum anderen gegen eine Öffentlichkeit, die *alle* kollektiven Probleme unter Beteiligung *aller* Mitglieder des Publikums kompetent verhandelt.

Was aber ist die Konsequenz für die Forderung nach Offenheit? Offenheit ist als Merkmal des Auswahlprozesses zu verstehen. Das Zirkulieren von Themen in vielen Teilöffentlichkeiten muss dazu führen, dass die „wichtigsten“ Themen größere Aufmerksamkeit erfahren, dass nicht bestimmte „wichtige“ Themen systematisch unterdrückt oder benachteiligt werden. Diese Erkenntnis Peters’ wird von Donges/Jarren expliziert:⁵ Aus ihrer Betrachtung verschiedener Ebenen politischer Öffentlichkeit ergibt sich die normative Forderung der „Durchlässigkeit“. Neben der *Encoun-*

ter-Ebene, welche als „spontane“ Kommunikation ein einfaches Interaktionssystem ohne Differenzierung zwischen Leistungsrollen wie Sprecher oder Vermittler und dem Publikum darstellt, wird als nächste Stufe die *Themenöffentlichkeit* genannt, hinter der sich thematisch zentrierte Interaktions- und Handlungssysteme wie etwa Veranstaltungen oder Demonstrationen verbergen. Die nächste Stufe und damit höchste Ebene ist die *Medienöffentlichkeit*, in der sich öffentliche Kommunikation am „folgenreichsten“ vollzieht, in der Leistungs- und Publikumsrollen am differenziertesten sind und in der die Bereitstellung und Herstellung von Themen durch Spezialisten wie etwa Journalisten erfolgt.

Da sich zwischen allen drei Ebenen Selektionsstufen befinden, lautet in demokratischen Gesellschaften die normative Forderung: In der politischen Öffentlichkeit soll Durchlässigkeit gewährleistet sein, sodass relevante Themen mittels „Anschlusskommunikation“ alle drei Ebenen durchdringen. Kein Akteur darf verhindern können, dass ein Thema bis in die Medienöffentlichkeit vordringt (wie dies etwa beim politisch kontrollierten Staatsfernsehen in nichtdemokratischen Regimen der Fall ist, wo bestimmte Themen „totgeschwiegen“ werden).

3. Diskursivität

An dieser Stelle muss zunächst auf den Unterschied zwischen diskursiver Kommunikation und reinen Verhandlungen (*bargaining*) hingewiesen werden. Bei Verhandlungen geht es darum, durch wechselseitige Angebote, Drohungen oder auch Manipulation zu einer Vereinbarung zu kommen. Einstellungen und Überzeugungen der Kontrahenten bleiben davon unberührt. Verhandlungen werden in vielen sozialen Kontexten als eine akzeptable Form des Interessenausgleichs betrachtet, meist verbunden mit Vorstellungen über faire Verhandlungsbedingungen.

Verständigungsorientierte, auf Argumentation aufbauende Interaktion ist dagegen für soziale und kulturelle Prozesse der Kommunikation kennzeichnend und an die Bedingung geknüpft, dass die Interaktionspartner ihre Interessen und Werte offen legen und durch Austausch von Argumenten eine gemeinsame Lösung anstreben. Auseinandersetzungen über Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge werden dabei mit Argumenten ausgetragen, die Anspruch auf kollektive Akzeptanz erheben; die Akzeptanz wiederum beruht auf geteilter, zwanglos erzielter Überzeugung. Dabei muss die Prüfung der Überzeugungskraft von Argumenten getrennt werden von Vermutungen und

4 B. Peters (Anm. 3), S. 61.

5 Vgl. dazu B. Peters (Anm. 3), S. 63, sowie Patrick Donges/Otfried Jarren, Politische Öffentlichkeit durch Netzkommunikation?, in: Klaus Kamps (Hrsg.), Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation, Opladen 1999, S. 91.

Urteilen über verborgene Motive des Diskussionspartners.

Diese Eigenschaft einer diskursiven Auseinandersetzung – zugleich eine Forderung – impliziert, dass jemand, mit dem man in einer zur Diskussion stehenden Frage überhaupt nicht übereinstimmt, ein Argument vorbringen kann und dass dieses Argument dann von einem selbst auch als solches anerkannt werden muss. In gleicher Weise soll abgesehen werden von der Beanspruchung privilegierter Erkenntnisquellen: Die Forderung lautet hier, von Persönlichkeits- oder Statusmerkmalen sowie von der Gruppenzugehörigkeit eines Diskutanten zu abstrahieren. Im Gegensatz zu den beiden anderen Strukturmerkmalen der „idealen“ Öffentlichkeit – Gleichheit und Offenheit – müssen also weder bei der Forderung nach Diskursivität öffentlicher Debatten noch bei den genannten normativen Implikationen Einschränkungen vorgenommen werden.

Auf den ersten Blick scheint das Internet alle erwähnten Kriterien zu erfüllen: Es ist prinzipiell teilnahmeoffen, wobei der Antagonismus zwischen faktischer und prinzipieller Offenheit aus demokratietheoretischer Perspektive nicht zufrieden stellen kann. Durch die verschiedenen Dienste (E-Mail, WWW, Newsgroups u. a.) wird theoretisch sowohl Reziprozität als auch Diskursivität möglich. Traditionelle Sender-Empfänger-Strukturen können aufgebrochen werden, jeder kann vergleichsweise günstig als Sender in Erscheinung treten. Statt bisher nur *one-to-many*-, wird nun auch *many-to-many*-, *many-to-one*- oder *one-to-one*-Kommunikation möglich. Dabei erlauben die dialogischen Möglichkeiten eine gleichwertige Kommunikation zwischen den Teilnehmern. Informationen, die zur Herstellung von Transparenz unabdingbar sind, können in großer Auswahl, leichter und schneller zugänglich gemacht werden. So ist es prinzipiell möglich, dass über das Internet eine demokratische „Gegenöffentlichkeit“ hergestellt wird, durch die sich Interessen artikulieren können, die ansonsten kein Gehör finden würden.⁶

Bei der Zusammenstellung der demokratischen Potenziale einer Internet-Öffentlichkeit fällt auf, wie häufig die Begriffe „möglich“ oder „potenziell“ verwendet werden. Die Potenziale für einen rationalitätsgeleiteten Diskurs sind beim Internet aufgrund der reziproken und anonymen Kommunikationsstruktur zwar höher als im Rahmen der

6 Vgl. dazu Hubertus Buchstein, Virtuelle Demokratie. Zum Verhältnis von Internet und Demokratie, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 43 (1996) 1, S. 165–166; Stefan Marschall, Politik „online“ – Demokratische Öffentlichkeit dank Internet?, in: Publizistik, 42 (1997) 3, S. 311–313; ders. (Anm. 3), S. 48.

von einseitiger Kommunikation dominierten Massenmedien, jedoch sind zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch weitreichende Einschränkungen vorzunehmen, die hier nur kurz genannt werden sollen:

- Technische Grenzen der Bandbreite.
- Internet-Nutzer bilden (noch) keinen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung.
- Die Art der Nutzung: Ob über Internet politische Kommunikation stattfindet, hängt davon ab, ob die „User“ von den entsprechenden Angeboten Gebrauch machen.
- Dominanz der Massenkommunikation im Netz: Trotz der interaktiven Möglichkeiten dominieren im Netz *one-to-many*-Anwendungen, wozu auch Websites zählen.
- Mehr Information führt nicht automatisch zu mehr Transparenz. Relevante Informationen auszuwählen und kognitiv zu verarbeiten wird zur entscheidenden Herausforderung.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass das Internet der massenmedialen Öffentlichkeit in einigen Punkten potenziell überlegen ist. Potenziale aktivieren sich aber nicht von selbst, erforderlich hierfür wären vor allem die Sicherstellung eines kostenlosen Zugangs für alle und die Vermittlung kritischer Medienkompetenz – fundamentale Voraussetzungen für die politische Partizipation über das Internet, die ebenso intuitiv einsichtig wie schwer zu erfüllen sind.⁷

II. Das Internet im politischen Willensbildungsprozess

1. Agenda-Setting und Initiative

Die Probleme des Online-Agenda-Settings entsprechen den generellen Einwänden gegen eine

7 Diese Forderungen werden u.a. erhoben von C. Walker/Y. Akdeniz (Anm. 3), S. 502; Volker Leib, Wissenschaftsnetze und Bürgernetze. Vom selbstgesteuerten Internet zur elektronischen Demokratie?, in: W. Gellner/F. von Korff (Anm. 3), S. 90; Herbert Kubicek, Das Internet 1995–2005. Zwingende Konsequenzen aus unsicheren Analysen, in: Claus Leggewie/Christa Maar (Hrsg.), Internet & Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie?, Köln 1998, S. 63, S. 67–68; Lawrence K. Grossmann, Der Traum des Nebukadnezar. Demokratie in der Ära des Internet, in: ebd., S. 90; Benjamin R. Barber, Wie demokratisch ist das Internet? Technologie als Spiegel kommerzieller Interessen, in: ebd., S. 122; Claus Leggewie, Das globale Rathaus. Bürgergesellschaft, in: Der Spiegel, Nr. 39 vom 25. September 2000, S. 161; Christoph H. Werth, Die Herausforderungen des Staates in der Informationsgesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/98, S. 27.

Internet-Öffentlichkeit, wie sie im vorangegangenen Abschnitt diskutiert wurden: Es mag sein, dass sich durch das neue Medium fast jeder kostengünstig eine Homepage einrichten kann und dass theoretisch auf diese Weise eine Gegenöffentlichkeit entsteht, in der sich auch bisher unterrepräsentierte Interessen artikulieren können. Es muss sie nur jemand wahrnehmen. Und solange das Internet mehr distributiver denn interaktiver Natur ist, solange dominieren die bereits aus der massenmedialen Zeit bekannten *one-to-many*-Angebote.

Ein weiteres Hemmnis bei der Artikulation von Problemen liegt in der Größe des Netzes: Die Unendlichkeit macht den Vorgang der Auswahl der relevanten Probleme schwierig. Doch hier unterscheidet sich das Internet allenfalls in der Dimension, nicht aber in der Kategorie vom System der Massenmedien: Was in einem kleinen Lokalblatt steht, bleibt für die massenmediale Öffentlichkeit genauso verborgen wie eine Homepage, die keiner beachtet – es sei denn, ein landesweit rezipiertes Medium, sei es nun ein Print- oder ein Online-Erzeugnis, greift das Thema auf und erzeugt so die notwendige Öffentlichkeit.

Die Einschätzung von Donges/Jarren, das Internet werde „in der Problemartikulation nur eine untergeordnete Rolle spielen können“⁸, ist also durchaus realistisch. Ob online oder nicht online: Wer von niemandem beachtet wird und somit keine Anschlusskommunikation generieren kann, wird niemals eine Agenda-Setting-Rolle innehaben.

Wie Agenda-Setting in Zukunft verstärkt aussehen könnte, zeigen die beiden Angebote „E-The People“ und „Speakout“⁹. Dort können amerikanische Surfer Petitionen an die Politik unterzeichnen oder selbst neue entwerfen. Laut einer Umfrage von „Opinion Research International“ haben bereits über acht Millionen US-Haushalte schon einmal an einer Online-Petition teilgenommen.¹⁰ Hier besteht ein beachtliches Potenzial des virtuellen Agenda-Settings – wenn es denn einige zentrale „Plätze“ im Internet gibt, die von einer ausreichend großen Anzahl Internet-Nutzer besucht werden, um etwa für Petitionen den notwendigen „Schneeballeffekt“ auszulösen.

Der Grund für die öffentliche Nichtbeachtung vieler Internetseiten ist indes keinesfalls immer Desinteresse, sondern die mangelnde Zuverlässigkeit

von Suchmaschinen: So konnte bei einem Test von Computerwissenschaftlern des NEC-Forschungslabors die beste Suchmaschine nur 16 Prozent des WWW identifizieren. Die elf populärsten Suchmaschinen zusammen brachten es gerade einmal auf 42 Prozent.¹¹ Eine theoretische Möglichkeit, dieses Problem zumindest auf kommunaler Ebene zu lösen, wäre die garantierte Präsenz aller Initiativen auf den kommunalen Webseiten nach dem Modell offener Bürgernetze. So wie jedem Verein im Bürgerzentrum Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden, könnte jeder Verein auf den Internetseiten einer Stadt „Raum“ zugeteilt bekommen. Gerade Kommunen könnten auf diese Weise dafür sorgen, dass sich bisher unterrepräsentierte Interessen im kommunalen Online-Angebot vorstellen und bei entsprechender Nutzung der Bürger eine lokale Thematisierungsfunktion übernehmen können.

2. Information und Deliberation

Mehr Möglichkeiten als beim Agenda-Setting gibt es beim nächsten Schritt im politischen Willensbildungsprozess: der Information und Deliberation, also der zwanglosen, ausführlichen und abwägenden Diskussion. Möglich und wünschenswert wäre es, wenn Organisationen und Parlamente jeder politischen Ebene die neuen Technologien nutzen und umfassende Informationen ins Netz stellen würden: über Mitglieder, Tagesordnungen, Gesetzentwürfe, Reden, Änderungsanträge und Beschlüsse. Auch kann in einem moderierten Chat-Raum über anstehende Fragen in Form eines *Electronic Town Meeting* diskutiert werden. Hier sind verschiedene Formen der diskursiven Beteiligung am politischen Prozess denkbar. Das Internet bietet dabei die Möglichkeit, bestimmte Verfahren der Beteiligung erheblich zu vereinfachen und auch Menschen anzusprechen, denen konventionelle Teilhabe – aus welchen Gründen auch immer – nicht möglich ist. Das Instrument der „Bürgerforen“ könnte online simuliert bzw. nachgebildet werden.

Dem Internet-Angebot deutscher Kommunen nach zu urteilen stecken solche Ansätze jedoch noch in den Kinderschuhen: Eine Untersuchung der Webseiten hessischer Kommunen mit einer Einwohnerzahl von über 20 000 ergab im August 2002, dass 20 Prozent der untersuchten Städte auf ihren Hompages ein Online-Forum eingerichtet haben, in dem über politische Themen diskutiert werden kann (reine Gästebücher ohne Antwortmöglichkeit wurden nicht gewertet). Lediglich

8 P. Donges/O. Jarren (Anm. 5), S. 103.

9 Vgl. URL: <http://www.e-thepeople.com> sowie <http://www.speakout.com>

10 So Olaf Gersemann/Peter Poppe, Ein Sieg der Aufklärung. Mehr Information, mehr Partizipation, mehr Wettbewerb: Das Internet stärkt die Demokratie – weltweit, in: Wirtschaftswoche, Nr. 23 vom 1. Juni 2000, S. 39.

11 Vgl. Patrick Illinger, Wer sucht, erblindet. Die Mehrzahl der Webseiten im Internet ist unauffindbar, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. Juli 1999, S. V 2/12.

oder immerhin 20 Prozent – das ist hier die Frage. Bei der Beantwortung hilft ein Vergleich zu den Ergebnissen der gleichen Untersuchung vom Dezember 2001 – damals waren es nur 16 Prozent.

Bürgernetzwerke als Mediatoren auf lokaler Ebene

Unter dem Stichwort „Bürgernetzwerke“ können zum einen Bürgerinformationssysteme der lokalen Administration, zum anderen lokal ausgerichtete Webseiten unabhängiger Anbieter mit Informationen und Diskussionen verstanden werden. Bürgerinformationssysteme im Sinne virtueller Rathäuser befinden sich in vielen Städten derzeit im Aufbau. Erwähnenswert sind diese Ansätze im Hinblick auf das partizipatorische Potenzial aus folgendem Grund: Je bürgerfreundlicher eine Stadt mit ihren „Kunden“ umgeht, je transparenter verwaltungsinterne Abläufe werden, je mehr Bürger einen einfachen, unkomplizierten und nicht an Öffnungszeiten gebundenen Kontakt zu ihrer Verwaltung herstellen und halten können, desto weniger droht die Entstehung von „Stadtverdrossenheit“ und desto häufiger werden sich Bürger in ihrer Kommune engagieren – zumindest lassen erste Erfahrungen wie etwa im amerikanischen Blackburg (Virginia) dies vermuten: „Mehr als die Hälfte der Angeschlossenen gibt an, sich jetzt viel eher als früher einmischen zu wollen.“¹²

Das Stadtnetz „Publikom“ in Münster hat bereits einen festen Platz in der kommunalen Öffentlichkeit.¹³ Das Projekt startete im Jahr 1996 als enge Kooperation zwischen der Stadt, einem Bürgernetzverein und einem Unternehmen. Eine Initiative „von unten“ wurde dabei „von oben“ angenommen und in die Tat umgesetzt. Ausdrückliche Ziele dieses Projektes sind die Stärkung der lokalen Gemeinschaft, die Einbindung der Bürger in kommunale Abläufe sowie die Bereicherung der kommunalen Demokratie durch die Erleichterung von Interessenorganisation und -artikulation ohne Zwischeninstanzen sowie die Förderung von Medienkompetenz. Die große Zahl der das Angebot des „Publikom“ wahrnehmenden lokalen Akteure und Bürger zeugt vom Erfolg des Konzepts der Organisatoren. So sind im Stadtnetz Münster auch Gruppen vertreten, deren Interessen sich sonst nur schwer organisieren lassen (etwa Obdachloseninitiativen).

Information und Kommunikation zwischen Abgeordneten und Verwaltung

Ende 1997 hat in Stuttgart der Regelbetrieb der Computergestützten Parlamentsarbeit (CUPARLA) begonnen: ein Informations- und Kom-

munikationssystem, das theoretisch für alle Bürger geöffnet werden könnte. Jedem Gemeinderat wird ein Notebook und ein ISDN-Anschluss zur Verfügung gestellt; auf einer Lotus-Notes-Oberfläche ist ein virtuelles Rathaus abgebildet. Dort gibt es für jede Fraktion einen nur für Mitglieder zugänglichen Raum, in dem etwa Mitteilungen hinterlassen oder Online-Konferenzen abgehalten werden können. Für Bürger dürfte der Bereich „Verwaltung“ am interessantesten sein, wo die Stadträte Zugriff auf verschiedene Dokumente wie Vorlagen, Protokolle oder Bauanträge haben.

Selbstverständlich müsste hier zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Informationen unterschieden werden; da die Daten jedoch ohnehin digital vorliegen, wäre die Öffnung für alle Bürger vermutlich relativ kostengünstig. Da die Ziele – zeitliche und örtliche Flexibilität bei der Arbeit als Stadtrat, besserer Zugang zu Informationen, verbesserte Kommunikation durch E-Mail – im Wesentlichen erreicht worden sind, möchten die meisten Anwender CUPARLA nicht mehr missen.

Unabhängige Informationsdienste

Bereits seit 1994 existiert in den USA der Dienst „Vote Smart“.¹⁴ Durch die Mitarbeit von hochrangigen Politikern beider großer Parteien sowie durch die Offenlegung der finanziellen Zuwendungen versucht „Vote Smart“, die eigene Unabhängigkeit sicherzustellen. Das Angebot gliedert sich in drei Hauptbereiche: Es werden Informationen erstens über einzelne Kandidaten, zweitens über das politische System der USA und drittens zum Stand der Gesetzgebung im Kongress bei wichtigen Initiativen angeboten. Herzstück der Wählerinformation ist der *National Political Awareness Test*. Dahinter verbirgt sich eine regelmäßig durchgeführte Umfrage, in der sich etliche Kandidaten für politische Ämter auf allen Ebenen über ihre Haltung zu den aktuell wichtigsten politischen Sachfragen äußern.

Die Liste der abgefragten Themen wird dabei erst nach einer repräsentativen Umfrage und nach einer quantitativen Themenkonjunkturanalyse der wichtigsten Reden im Kongress festgesetzt, wiederum mit dem Ziel, die eigene Unabhängigkeit zu demonstrieren und keiner Seite im Hinblick auf das Agenda-Setting Vorteile zu verschaffen.

In einer weiteren Datenbank finden sich *ratings* der Abgeordneten aus Sicht verschiedener Interessengruppen. So wird ersichtlich, welcher Kandidat welche Interessen bedient – seien es nun Umweltschutz- oder Bürgerrechtsgruppen oder aber die Waffenlobby. Auch das konkrete Abstimmungs-

12 Harald Schumann, Der virtuelle Ortsverein, in: Der Spiegel, Nr. 27 vom 3. Juli 2000, S. 122.

13 URL: <http://www.muenster.de>

14 URL: <http://www.vote-smart.org>

verhalten eines jeden Abgeordneten kann nach Themen gegliedert vollständig abgefragt werden, genauso wie ein ausführlicher Lebenslauf und die Quellen der Wahlkampffinanzierung.

Als Durchbruch hinsichtlich der Nutzung des Internets gilt der US-Präsidentenwahlkampf von 1996 vor allem auch deshalb, weil am 7. Oktober 1996 erstmals ein politisches Großereignis im *World Wide Web* direkt übertragen wurde: die Debatte zwischen Dole und Clinton. Zusätzlich zur Live-Übertragung wurde mit nur dreißigminütiger Verzögerung eine Mitschrift ins Netz gestellt, des Weiteren konnten bisherige Statements der Diskutanten zu gerade besprochenen Themenbereichen eingesehen oder anhand aktueller Statistiken der Wahrheitsgehalt ihrer Aussagen überprüft werden.

Auf den ersten Blick sieht dies nach einer enormen Verbesserung im Hinblick auf den Willensbildungsprozess aus: keine Streitereien um vermeintliche Fakten, kein opportunistischer Meinungswechsel, allein der Sieg des besseren Arguments. Bei näherer Betrachtung hängt auch hier vieles, wenn nicht alles, von der Glaubwürdigkeit der „richtenden Instanz“ ab: Wer wählt die aktuellen Statistiken aus? Wer entscheidet, welche bisherigen Statements das gerade Gesagte kontrastieren?

3. Abstimmung und Wahl

Glaubt man einer TNS-Emnid-Umfrage im Auftrag der „Wirtschaftswoche“, so stünde durch die Online-Wahl ein nahezu ideales Instrument zur Verfügung, die Bürger wieder zur intensiveren Ausübung ihres Wahlrechts zu animieren. Zwar antworteten auf die Frage: „Sind Sie dafür, dass man bei Wahlen künftig die Stimme ‚online‘ (d. h. mittels Computer und Internet) abgeben kann, sofern die technischen Voraussetzungen bestehen?“ nur 50 Prozent mit „Ja“, während 46 Prozent dies ablehnen. Interessanterweise bejahten aber 43 Prozent der befragten Nichtwähler die Frage: „Würden Sie regelmäßiger wählen, wenn dies online möglich wäre?“; 13 Prozent antworteten mit „vielleicht“ und 44 Prozent waren sich sicher, auch dann nicht häufiger zu wählen, wenn dies online möglich wäre.¹⁵ Unterstellt man Repräsentativität und ehrliche Antworten, so ließe sich eine „herkömmliche“ Wahlbeteiligung in Höhe von 75 Prozent allein durch die Ermöglichung der Online-Wahl um 10,75 Prozentpunkte auf knapp 86 Prozent steigern – theoretisch.

15 Zu der Umfrage vgl. Bert Losse, Abschied vom Kuschelsofa, in: *Wirtschaftswoche*, Nr. 25 vom 15. Juni 2000, S. 35.

Da bei der Diskussion über die digitale Stimmabgabe eine Vielzahl technischer und verfassungsrechtlicher Aspekte zu beachten ist, soll dieser Punkt hier nicht weiter vertieft werden.

III. Würdigung der demokratischen Potenziale des Internets

1. Gleichheit und Reziprozität im Diskurs

Bezüglich der beiden geforderten Eigenschaften Gleichheit und Reziprozität wird von optimistischer Seite angeführt, in einem virtuellen Plenum könnten die bislang nur unzureichend eingelösten normativen Attribute parlamentarischer Öffentlichkeit wie Gleichheit, Diskursivität und Reziprozität erfüllt werden. Vor dem Hintergrund des Entstehens neuer und teilweise auch verlagsunabhängiger Informationsdienste wird hier aber die Ansicht vertreten, dass die herkömmlichen Meinungsmonopole zwar nicht zerschlagen, in ihrer Filter- und *gatekeeper*-Funktion aber immerhin geschwächt wurden.

2. Rationalität und Sachlichkeit im Diskurs

Anders sieht es mit den beiden anderen diskursiven Merkmalen aus. Zwar betonen Internet-Optimisten, die verzögerte Schriftlichkeit in Diskussionsforen müsse zu sensiblerer, rationaler und reflektierender Kommunikation führen. Doch sind auch Berichte darüber zu finden, dass der Schleier der Unwissenheit aggressive Umgangsweisen fördere und zu einer Polarisierung der Teilnehmer und Teilnehmerinnen von Online-Diskussionen beitrage, sodass die politischen Gegensätze dort mit derselben Grobschlächtigkeit ausgetragen würden wie in der Offline-Welt. So hat Barber festgestellt, dass die „politischen Hänseleien in den Diskussionsforen des Internet ... genauso polarisiert und rüde sind, wie das, was man in den Talkshows zu hören bekommt“¹⁶.

Dieser Gefahr könnte entgegengewirkt werden, wenn politische Online-Foren analog zu Produktbörsen aufgebaut würden, bei denen jeder Teilnehmer mit nur einem Pseudonym registriert wird und sich durch sein Handeln in der *community* nach kurzer Zeit ein gewisses Ansehen erwirbt. Dazu liegen zwar noch keine empirischen Erkenntnisse vor, es kann jedoch vermutet werden, dass die Teilnehmer nach kurzer Zeit lernen, mit welchen Äußerungen sie ihre Reputation erhöhen und mit welchen sie ihr schaden.

16 B. R. Barber (Anm. 7), S. 124.

3. Deliberation total: Die Illusion vom aktiven Bürger

Deliberation als zentraler Begriff der partizipatorischen Demokratietheorien steht auch im Mittelpunkt vieler Konzepte zur elektronischen Demokratie. Leider scheint der aktive, diskussionsfähige, also zur deliberativen Partizipation bereite Bürger weitgehend eine Illusion zu sein. So weist Leggewie zu Recht darauf hin, dass die Zahl der Bürger, die sich in einer elektronischen Demokratie einbringen würden, begrenzt sein wird, was aber in pluralistischen, nach Gruppeninteressen organisierten Demokratien weder neu noch illegitim sei.¹⁷

Es steht außer Zweifel, dass die Zahl der aktiven Bürger stets gering war und seit den siebziger Jahren in fast allen westlichen Demokratien gesunken ist. Es gibt keinerlei empirisch untermauerte Hinweise darauf, dass sich diese Zahl durch den verstärkten Einsatz von computervermittelter Kommunikation erhöhen würde. Vielmehr deuten alle Erkenntnisse der empirischen Partizipationsforschung darauf hin, dass es einen Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Lage und der Bereitschaft zur politischen Partizipation gibt: je höher die individuelle Ressourcenausstattung (Einkommen, Bildungsstand), desto höher das Interesse an politischen Fragen und desto stärker auch die Überzeugung von der Wirksamkeit des eigenen Engagements.

Alle drei Faktoren zusammengenommen erzeugen der Tendenz nach ein höheres Maß politischer Partizipation¹⁸. Diese bereits seit längerem bekannten Erkenntnisse bedeuten nun aber nicht, dass die verschiedenen Elemente elektronischer Demokratie keinen Fortschritt darstellen würden, nur sollten die Erwartungen nicht zu hoch gesteckt sein. Sowohl Informationsdienste wie auch das Internet insgesamt können Partizipation zwar erleichtern, den Willen dazu bei den Wählern aber nur bedingt erzeugen.

4. Zwei-Klassen-Gesellschaft als Resultat von Elitenbildung und Stratifikation

Gemessen am Anspruch einer Demokratie, für alle Bürger offen zu sein, müssten eigentlich alle Elemente einer elektronischen Demokratie abgelehnt werden. Die Vorstellung von einem universellen, globalen Netzwerk in einer Welt, in der nur ein Fünftel über ein Telefon verfügt, ist „im besten

Fall lächerlich“¹⁹. Gleichwohl ist dieser Einwand keine sinnvolle Stellungnahme, weil sich daraus kein Grund ergibt, um der „Gleichheit im Unwissen“ willen auf das Internet zu verzichten.

Bemerkenswert ist jedoch folgende Beobachtung: Die Gefahr einer durch Online-Medien derartig verbreiteten Wissenskluft zwischen Gut- und Schlechtinformierten, „dass sie zur zentralen gesellschaftlichen Cleavage des einundzwanzigsten Jahrhunderts wird“²⁰, scheint zumindest für die Industriestaaten überschaubar zu sein, hält man sich den „typischen“ Neunutzer dort vor Augen: älter, weiblich, geringe formale Bildung.²¹ Daher ist die Hoffnung berechtigt, dass es langfristig nicht zu einer Zwei-Klassen-Informationsgesellschaft kommt,²² sondern dass die bisherige Konzentration auf Elitenkommunikation eine übliche Episode in der Geschichte der Implementierung neuer Medien ist, die den Blick auf ihre breiteren Anwendungspotenziale nicht versperren sollte.²³

5. Fehlendes Vertrauen als Folge des Aufbrechens „kommunikativer Knoten“

Als einen „kommunikativen Knoten“ bezeichnet Buchstein die Korrespondenz von Erfahrung und Vertrautheit, welche den Menschen mit traditionellen Medien verbindet und ihm hilft, bei der Verarbeitung der auf ihn einströmenden Datenmenge zwischen Unsinn und Information zu unterscheiden.²⁴ Das Internet ist dieser Auffassung strukturell entgegengesetzt. So war schon bei der

19 Hubertus Buchstein, Bittere Bytes: Cyberbürger und Demokratietheorie, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie, 44 (1996) 4, S. 591.

20 Lutz M. Hagen/Klaus Kamps, Netz-Nutzer und Netz-Nutzung. Zur Rezeption politischer Informationen in Online-Medien, in: K. Kamps (Anm. 5), S. 225.

21 So das überraschende Ergebnis in Olaf Gersemann, Gewaltige Chancen. Vergrößert das Internet die sozialen Gegensätze? Möglich ist das Gegenteil, in: Wirtschaftswoche, Nr. 24 vom 8. Juni 2000, S. 40.

22 Dies erwarten u.a. Achim Bühl, Die virtuelle Gesellschaft. Ökonomie, Politik und Kultur im Zeichen des Cyberspace, Opladen 1997, S. 309; Christiano German, Politische (Ir-)Wege in die globale Informationsgesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/96, S. 24; Max Kaase, Demokratisches System und die Mediatisierung von Politik, in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Bonn 1998, S. 37.

23 So argumentiert etwa Rainer Rilling, Marktvermittelt oder selbstorganisiert? Zu den Strukturen von Ungleichheit im Netz, in: C. Leggewie/C. Maar (Anm. 7), S. 372. Auch Thilo Harth weist darauf hin, dass sich das Internet „damit in keiner Weise von der Anfangsphase aller traditionellen Medien“ unterscheidet. Auch Zeitungen, Radio und Fernsehen hätten Jahre bis Jahrzehnte gebraucht, bis von einem Zugang für alle gesprochen werden konnte; vgl. Thilo Harth, Internet und Demokratie – neue Wege politischer Partizipation: Überblick, Potential, Perspektiven, in: Wichard Woyke (Hrsg.), Internet und Demokratie, Schwalbach/Ts. 1999, S. 21.

24 Vgl. H. Buchstein (Anm. 6), S. 168.

17 Vgl. C. Leggewie (Anm. 7), S. 29.

18 Vgl. dazu Manfred G. Schmidt, Demokratietheorien, Opladen 2000³, S. 266, sowie Martin Hagen, Amerikanische Konzepte elektronischer Demokratie. Medientechniken, politische Kultur, politische Beteiligung, in: K. Kamps (Anm. 5), S. 75.

amerikanischen Präsidentschaftswahl 1996 das größte Problem für die Beobachter die Verlässlichkeit im Netz: „Wer sich die sechs verschiedenen Home-Pages von Bob Dole angeschaut hat, musste die autorisierte Seite von den fünf Parodien und Fälschungen unterscheiden können.“²⁵

Die Antwort aus demokratietheoretischer Sicht liegt nahe: Auch im Netz müssen Knoten etabliert werden, die mit den gleichen Merkmalen ausgestattet sind wie die traditionellen. Diese Knoten scheinen auch zu entstehen: Bereits aus dem Jahr 1999 stammt die Beobachtung, dass sich Internet-Surfer auf immer weniger Seiten konzentrieren:²⁶ Während sie 1998 erst 27 Prozent ihrer Online-Zeit auf den so genannten „Top-50-Sites“ verbrachten, waren es 1999 bereits 35 Prozent.

Auch die erwähnten Produktbörsen sorgen durch das sich bildende „Web of Trust“ dafür, dass kommunikative Knoten sowie zumindest innerhalb der *community* eine gewisse Art von Vertrauen entstehen. Mit der Zeit führt dieser Prozess zur Entstehung von Knotenpunkten, die dazu in der Lage sind, Glaubwürdigkeit und Seriosität auszubilden. In Konkurrenz zur Reputation durch Knoten steht die Vergabe von Domain-Namen: Reputation wird hier meist durch von außerhalb des Netzes bekannte Instanzen geliefert, die auf diese Weise Bedeutungen und Verdichtungen in das Netz eintragen. Diese Erkenntnis gilt für die meisten traditionellen Medienangebote, die auch im Netz eine relevante Stellung einnehmen. Ihnen wird ein größeres Vertrauen entgegengebracht als neuen, noch unbekanntem und damit nicht mit einer Netzreputation ausgestatteten Anbietern.

6. Segmentierte Teilöffentlichkeiten, die untereinander nicht mehr kommunikationsfähig sind

Teilöffentlichkeiten entstehen, wenn sich in bestimmten Bereichen ausschließlich Mitglieder einer bestimmten Gruppe aufhalten und in einem nur ihnen verständlichen Code kommunizieren. Unter bestimmten Bedingungen – wenn die Mitglieder einzelner Teilöffentlichkeiten sehr stark in diesen verwurzelt sind und es zudem kaum Überschneidungen zwischen den Bereichen gibt – ist es möglich, dass die Mitglieder verschiedener Partikularöffentlichkeiten nicht oder kaum mehr kommunikationsfähig sind. „Je mehr aber das, was ein Sprecher mit seiner Äußerung meint, von einem implizit bleibenden Hintergrundwissen abhängig gemacht wird, umso weiter kann sich die kontextspezifische Bedeutung der Äußerung von der

wörtlichen Bedeutung des Gesagten unterscheiden.“²⁷

Bereich kann dabei viel bedeuten. Es können reale Grenzen gemeint sein wie etwa Stadtviertel, bestimmte Läden und Lokale, oder aber medial bestimmte: Bis zur Einführung des Privatfernsehens wurden viele Sendungen landesweit gesehen und waren anderntags identitäts- und öffentlichkeitsbildender Gesprächsstoff. Mittlerweile gilt das allenfalls noch für das Endspiel der Fußballweltmeisterschaft. Indem sich das Publikum in immer kleinere Zielgruppen differenziert, nimmt die Gefahr der Segmentierung zu. Einst gemeinsam für relevant gehaltene Themen und Wissensbestände nehmen ab, auch der Grundbestand an geteilten Werten und Orientierungen droht zu schrumpfen.

Die Entstehung von Teilöffentlichkeiten ist also kein Phänomen des Internets, allerdings wird sie durch das weltweite Computernetz begünstigt. Gerade die als Folge der Digitalisierung und Vernetzung abermals beschleunigte Medienentwicklung habe eine Vervielfachung und Ausdifferenzierung der Medienangebote und eine damit einhergehende Zielgruppenorientierung bewirkt, so eine These, wodurch es zur Fragmentierung des Publikums, zur Auflösung von Öffentlichkeit und zu gesellschaftlicher Desintegration komme.²⁸ Durch die Möglichkeit, sich im Internet eine ganz auf die eigenen Bedürfnisse zugeschnittene Tageszeitung zusammenstellen zu lassen, werde die Konzeption einer Person aufgegeben, die „auch mit Dingen konfrontiert werden will, mit denen sie auf den ersten Blick nicht konfrontiert werden will“²⁹.

In Zukunft laute die Frage der Rezipienten nicht mehr: Was steht in der Zeitung? Oder: Was kommt im Fernsehen? Sondern: Was will ich wissen? Was will ich sehen? Kleinsteuber/Thomass erwarten sogar einen doppelten Segmentierungsprozess: Neben der Verringerung des Zeitbudgets, welches der Rezipient für ein einzelnes Medium aufwendet und wodurch der „mosaikartige Charakter der Wahrnehmung von Politik“ noch zunehmen werde, gebe es berechtigten Anlass zu der Annahme, dass die tatsächliche Nutzung von Politik vermittelnden Angeboten nachlässt, weil „poli-

27 Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Bd. 1: Handlungsrationale und gesellschaftliche Rationalisierung, Frankfurt/M. 1982², S. 443.

28 So Uwe Hasebrink, *Politikvermittlung im Zeichen individualisierter Mediennutzung. Zur Informations- und Unterhaltungsorientierung des Publikums*, in: U. Sarcinelli (Anm. 22), S. 359–360; vgl. auch Stefan Marschall, *Alte und neue Öffentlichkeiten. Strukturmerkmale politischer Öffentlichkeit im Internet*, in: K. Kamps (Anm. 5), S. 114.

29 H. Buchstein (Anm. 19), S. 600.

25 H. Buchstein (Anm. 19), S. 597 f.

26 Vgl. FirstSurf, *Surfer wird zum Gewohnheitstier. Neue Sites haben es schwer*, http://www.firstsurf.de/10-04-07_t.htm 1999, S. 1.

tische Informationen im Meere globaler Unterhaltungsangebote nur noch einzelne Inseln darstellen, die zu umschiffen für den einzelnen Nutzer leicht möglich und wahrscheinlich ist“.³⁰

Diese pessimistische Einstellung wird hier aus mehreren Gründen nicht geteilt. Erstens ist es möglich, sich während der Woche etwa die knapp gehaltene „Meine *Allgemeine*“ und am Wochenende die ausführlichere „Meine *ZEIT*“ zusammenstellen zu lassen. Auch lässt sich aus mancher Klage über die Fragmentierung des Publikums die implizite Prämisse herauslesen, gesellschaftliche Integration bestehe in hundertprozentigen Reichweiten für die „tagesschau“. Zweitens ist nicht das Internet Ursache für die Entstehung von Teilöffentlichkeiten, sondern die verschiedenen Präferenzen der Bürger. Das Internet führt zudem zur Entstehung von neuen Öffentlichkeiten, die zwar auch Teilöffentlichkeiten sind und stark von den gemeinsamen Interessen der Teilnehmer abhängen, aber möglicherweise einen neuen weltumspannenden Öffentlichkeitsraum konstituieren.

Empirische Erkenntnisse, dass gerade das Internet zu einem abnehmenden kollektiven Identitätsgefühl führt und negative Auswirkungen auf die gesellschaftliche Konsensbildung hat, gibt es jedenfalls nicht. Weiterhin folgt allein aus der Tatsache, dass verschiedene Bevölkerungsgruppen bei ihrer Mediennutzung zunehmend unterschiedliche Akzente setzen, nicht zwangsläufig, dass sie als kommunikativ voneinander getrennte Teile der Bevölkerung angesehen werden können. Bei der Analyse auf der Empfängerseite wird deutlich, dass die Rezipienten „nicht Mitglieder des Publikums eines bestimmten Angebots und entsprechend, falls sie unterschiedliche Angebote nutzen, voneinander getrennt (sind), sondern die genutzten Angebote sind nur eine Facette der jeweiligen medialen Umgebung der Nutzer und deren alltags-

30 Beide Zitate Hans J. Kleinsteuber/Barbara Thomass, Politikvermittlung im Zeitalter von Globalisierung und medientechnischer Revolution. Perspektiven und Probleme, in: U. Sarcinelli (Anm. 22), S. 226.

kultureller Milieus“³¹. Hasebrink kommt daher zu der hier geteilten Schlussfolgerung, dass in den meisten Fällen, in denen von *Zielgruppen* gesprochen wird, besser von *Zielinteressen* die Rede wäre.

Als normative Forderung bleibt indes ergänzend anzumerken, dass bei aller Individualisierung und Differenzierung eine gemeinsam geteilte Basis nicht verloren gehen darf. Wenn die entscheidende Frage in Zukunft wirklich lautet: „Was *will* ich wissen?“, dann muss hinzugefügt werden: „Was *sollte* ich wissen?“ Eine gewisse Allgemeinbildung darf von jedem Bürger zumindest erwartet werden. Wenn es nun wirklich dazu kommen sollte, dass eine hinreichend große Anzahl an Bürgern sich in ihrem kommunikativen Handeln ausschließlich auf eine sehr eng abgegrenzte Teilöffentlichkeit bezieht, dann müsste in der Tat von segmentierten und untereinander nicht mehr kommunikationsfähigen Partikularöffentlichkeiten gesprochen werden. Dies könnte zum einen jedoch auch in einer internetfreien Welt geschehen, zum anderen gibt es aufgrund relativ seriöser Nachrichten auch im privaten Fernsehen sowie der unverändert hohen Zugriffszahlen auf die Internet-Angebote der klassischen Massenmedien auch empirisch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Gesellschaft in kommunikationsunfähige Fragmente zerbricht.

Das Fazit fällt nüchtern aus: Weder übertriebene Befürchtungen noch euphorische Begeisterung sind angebracht, wenn es darum geht, die Chancen des Internets für die Demokratie zu diskutieren – beides geht an der Realität vorbei. Nur weil jetzt auch online diskutiert werden kann, werden sich nicht plötzlich alle Bürger an der Debatte beteiligen. Ebenso wenig wird Vertrauen verloren gehen, ohne dass sich durch die Etablierung kommunikativer Knoten Neues bildet. Töricht wäre es, das noch junge Pflänzchen „elektronische Demokratie“ mit zu viel partizipatorischem Eifer und Ungeduld zu gießen. Die Erwartungen wären zu hoch, die Frustration entsprechend groß – es würde eingehen.

31 U. Hasebrink (Anm. 28), S. 362.

„Balanced E-Government“: Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung

I. Vom Marathon zur Datenautobahn

Wussten die Griechen von der Demokratie? Ideengeschichtlich wie etymologisch stammt die Herrschaft (kratein = herrschen) des Volkes (demos) von der Peloponnes. Ob allerdings jeder Bewohner des antiken Griechenlands über ihre Existenz im Bilde war, darf man bezweifeln. Damals kostete es bekanntlich mehrere Stunden, um im Laufschrift von Marathon aus die gut 42 Kilometer entfernt wartenden Athener über den Sieg der attischen Demokratie über die monarchisch regierten Perser zu informieren. Hätte der olympische Marathonläufer 2004 in Athen eine ähnlich bedeutende Nachricht zu überbringen, wäre diese bei seinem Zieleinlauf vermutlich bereits seit zwei Stunden weltweit in allen 199 Mitgliedsländern des IOC bekannt – nicht zuletzt dank des Internets. Heute ist die Demokratie in weiten Teilen der Welt eine Institution, garantiert durch den Staat: „Government of the people, by the people, for the people“ wie es Abraham Lincoln in seiner *Gettysburg Address* 1863 formulierte. Doch haben es die Demokratie und ihre Garanten auch inhaltlich geschafft, den antiken Läufer zu überholen und mit dem Internet Schritt zu halten?

Ob im Arbeitsleben, dem privaten Bereich, der Gesundheitsvorsorge oder der politischen Kommunikation: Das Internet und die damit verbundene digitale Kommunikation werden mehr und mehr zu selbstverständlich genutzten Instrumenten des täglichen Lebens. Und auch vor Politik und Verwaltung macht die Einführung neuer Medien nicht Halt. Die elektronischen Medien werden zu einem immer wichtigeren Mittel, um intern Daten zu kommunizieren und mit der Öffentlichkeit in Austausch zu treten. Der Anstieg der Netznutzung beschleunigt die Kommunikation, Ereignisse gelangen unmittelbar an die Öffentlichkeit und werden kurz darauf von anderen überlagert, die Halbwertszeit von Informationen sinkt, während der Datenfluss bislang unbekannte Ausmaße annimmt.

Das Internet setzt mit seiner Effizienz und Schnelligkeit neue Maßstäbe – nicht nur wenn es um den

Umschlag und Austausch von Informationen geht, sondern auch, um öffentliche Debatten und offene Deliberation – Analysen und Diskussionen – zu führen.¹ Die Chancen, die das Internet für eine qualitative Neugestaltung des klassischen Beziehungsdreiecks zwischen Politik, Medien und Öffentlichkeit mit sich bringt, sind somit erheblich. Richtig eingesetzt, könnte das Internet dazu beitragen, politische Prozesse bürgernäher und demokratischer auszugestalten und die Partizipation der Bürger am staatlichem Handeln deutlich zu erhöhen.² Voraussetzung dafür ist, dass sich die Akteure auch den Risiken und Herausforderungen stellen, die aus dem Einsatz des Internets als Medium des Politischen erwachsen: Informationsüberflutung, digitale Kluft und neue Unübersichtlichkeit müssen frühzeitig auf allen institutionellen Ebenen thematisiert und eingedämmt werden.

Die Realität sieht allerdings noch anders aus. Allzu häufig fehlt im öffentlichen Sektor ein strategischer ganzheitlicher Ansatz, ebenso die Fähigkeit, schnell und flexibel neue Wege in der Kommunikation zwischen Staat und Bürger zu testen. Technische Wandlungsprozesse wurden von der Gesellschaft selbstverständlich – aber äußerst selektiv und punktuell³ – mit vollzogen.

Konkrete Züge nahm die Debatte über Potenziale und Probleme erst in den vergangenen Jahren an, als unter dem Terminus „E-Government“ wesentliche Teilbereiche des Gesamtkomplexes subsumiert werden konnten. E-Government ist ein Sammelbegriff für Maßnahmen des öffentlichen Sektors in Bund, Ländern und Kommunen, die sich des Internet und anderer elektronischer Medien bedienen, um Verwaltungsprozesse für Bürger, Unternehmen und weitere Zielgruppen

1 Vgl. u. a. Claus Leggewie/Christoph Bieber, Interaktive Demokratie. Politische Online-Kommunikation und digitale Politikprozesse, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 41–42/2001, S. 37 ff.

2 Vgl. Stefan Friedrichs/Thomas Hart/Oliver Schmidt, E-Government. Effizient verwalten. Demokratisch regieren, Gütersloh 2002 (im Erscheinen).

3 Vgl. Thomas Zittel, Repräsentativverfassung und neue Kommunikationsmedien, in: Winand Gellner/Fritz von Korff (Hrsg.), *Demokratie und Internet*, Baden-Baden 1998, S. 111–125.

transparenter und effektiver zu gestalten sowie den verwaltungsinternen Daten-Austausch zu optimieren.⁴

Drei Faktoren verleihen dem E-Government eine tragende Rolle im Aufbau der noch jungen „Netzwerkgesellschaft“:⁵

1. Die Elektronisierung der Kommunikation zwischen öffentlichem Sektor und Bürgern bietet neue Möglichkeiten der Partizipation und Interaktion. Zeitersparnis und Bequemlichkeit sind weitere Zugewinne. Zudem können die neuen Transaktionsformen zu einem vertieften Verständnis des Bürgers für staatliches Handeln und damit zu einer stärkeren Akzeptanz des Staates beitragen.
2. Der Cyberspace braucht keine Ärmelschoner. Das neue Medium bietet die große Chance, verkrustete Strukturen aufzubrechen und veraltete Verfahren zu überdenken. Realistische Ziele sind Effizienzgewinne und finanzielle Einsparungen. Nebenbei führt die Nutzung von Online-Informationsangeboten zu einem höheren Grad von Informiertheit beim Bürger.
3. E-Government ist ein Standortfaktor. Durch die Nutzung des Internets für die Interaktion zwischen Staat und Bürger wird auch die Nutzung der neuen Medien insgesamt gesteigert und zunehmend selbstverständlich. Dies führt wiederum zu einem Schub Richtung Mediengesellschaft, was industriepolitisch und im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Bedeutung ist.⁶

Trotz des spektakulären Endes der ersten New-Economy-Euphorie bleiben Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Medienmärkte zentrale Wachstumsmotoren der modernen Volkswirtschaften. Das Internet ist dabei zugleich Symbol und größter Hoffnungsträger: Ein Medium, das weltweit Akteure vernetzen kann und Kommunikation mit minimalen Transaktionskosten erlaubt, muss sich auf die Funktionsweisen von Wirtschaft und Gesellschaft auswirken. Welt- und europaweit offenere Güter- und Faktormärkte intensivieren den Wettbewerb auf allen Ebenen. Mit jedem Tag, an dem Staat und Verwaltung an

überkommenen Strukturen festhalten, steigt so der Preis, den die Bürger dafür zahlen müssen.

Will der öffentliche Sektor diese Entwicklung aktiv steuern und das Internet auf dem Weg zu einem produktiven Element des gesellschaftlichen Systems stützen, dann muss er aktiv werden. Bürger brauchen Motivation, ausreichende Zugangsmöglichkeiten, Wissen im Umgang mit der Technik und ein Verständnis für deren Nutzen; und der Staat kann, mit einem durchdachten Plan, zur Erfüllung aller Voraussetzungen entscheidend beitragen. Obwohl fast alle Regierungen in den Industrieländern einer solchen Strategie folgen, sind im europäischen Vergleich deutliche Erfolgsunterschiede bei der Durchsetzung erkennbar.⁷ Betrachtet man die infrastrukturelle Diskrepanz zwischen den Vorreitern etwa in Skandinavien und den Nachzüglern aus Europas Süden (s. Abb. 1), so lässt sich eine These aufstellen: Eine Gesellschaft, die nicht auf ein breites Fundament privater Internet-Nutzung zurückgreifen kann, wird Schwierigkeiten haben, die neuen Technologien zur Effizienzsteigerung in der öffentlichen Verwaltung und zur Stärkung der demokratischen Teilhabe einzusetzen.

Im Umkehrschluss ergibt sich aus den bisherigen Erkenntnissen folgende Interdependenz: Eine gut ausgebaute Internet-Versorgung quer durch die Gesellschaft ist Grundvoraussetzung und wesentliche Triebkraft für die Entwicklung von E-Government, während entwickelte E-Government-Angebote wiederum einen starken Impuls zur weiteren Durchsetzung des Internets als Massenmedium liefern können.

Diese wechselseitige Dynamik gilt es mit innovativen Strategien und ohne institutionelle Scheuklappen zu nutzen und zu fördern. Kernpunkte in der Entwicklung eines zukunftsfähigen E-Government der Zukunft sind eine stärkere Orientierung am Nutzer, die kreative Ausschöpfung von finanziellen Einsparpotenzialen und die Neuausrichtung der bisherigen Ansätze hin zu mehr partizipatorischen Elementen. E-Government ist für Staat und Verwaltung kein bloßes Beiwerk, sondern eine außergewöhnliche Chance, mit Hilfe neuer Medien eine Modernisierung in Gang zu setzen, die nicht nur interne Prozesse, sondern auch das Verhältnis zum Bürger fundamental verbessert und effizienter gestaltet.

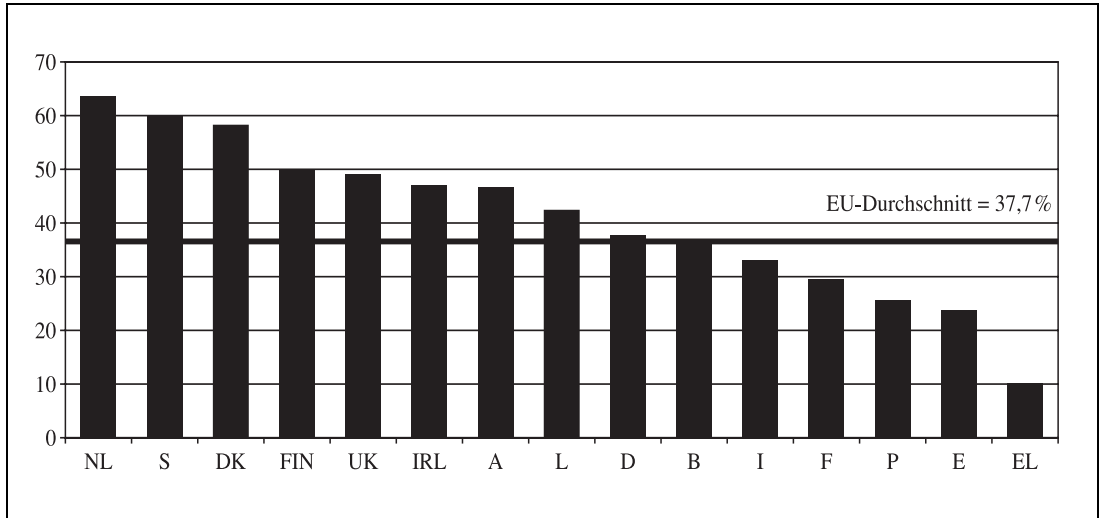
4 Vgl. Douglas Holmes, eGov. eBusiness Strategies for Government, London 2001, S. 2; SIBIS Project, eEurope Benchmarking Framework Definitions, www.sibis-eu.org/sibis/files/WP1_glossary.pdf.

5 Manuel Castells, Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Teil 1 der Trilogie Das Informationszeitalter, Opladen 2001.

6 Marco Brunzel sieht diesen Effekt auch auf kommunaler Ebene gegeben. Vgl. Marco Brunzel, Kommunale Internetportale als Datendrehscheibe und Kommunikationsplattform, in: Detlef Kröger (Hrsg.), Internetstrategien für Kommunen, Köln 2001, S. 227.

7 Bei der zweiten Messung des Web-based Survey on Electronic Public Services von Cap Gemini Ernst & Young im Auftrag der DG Information Society in der Europäischen Kommission erreichte das am wenigsten entwickelte staatliche Web-Serviceangebot (Luxemburg) im April 2002 lediglich 22% auf einer Skala von 0 bis 100%. Spitzenreiter Irland kam auf 85%; europa.eu.int/information_society/eeurope/benchmarking/list/source_data_pdt/2nd_measurement_final_report.pdf.

Abbildung 1: Internet-Verbreitung in Europa (Prozent der nationalen Haushalte mit Internetanschluss)



Quelle: Europäische Kommission, Eurobarometer 112, Internet and the Public at large, Studie durchgeführt von Gallup, Nov. 2001.

II. Der beschwerliche Weg zum Nutzer

Zumindest in der Fachöffentlichkeit hat sich das Thema E-Government mittlerweile vom Marathon- ins Sprinttempo beschleunigt. Noch 1996 waren E-Government-Initiativen von Regierungen und kommunalen Körperschaften an einer Hand abzuzählen. Seither sind weltweit Tausende von Projekten gestartet worden, und jeden Tag kommen neue hinzu. Allein in den USA werden in den kommenden fünf Jahren voraussichtlich etwa 14 000 E-Government-Projekte realisiert werden. Nach Erhebungen des *Taubman Center for Public Policy*⁸ waren im Jahr 2001 bereits mehr als 90 Prozent der offiziellen Publikationen von Bundesregierung und Einzelstaaten der USA online abrufbar; mehr als die Hälfte aller staatlichen Datenbanken sind zur Zeit im Netz zugänglich. In den europäischen Ländern ist die Entwicklung noch nicht ganz so weit fortgeschritten, doch der Trend weist in dieselbe Richtung:⁹ Die staatlichen Institutionen drängen mit aller Macht ins Netz.

Doch wie gehen die Bürger mit den neuen Angeboten um? Welche Informationen rufen sie ab, wie

nehmen sie Online-Partizipationsangebote an? Der Nutzer steht zwar im Zentrum des E-Government-Universums, sein Verhalten ist aber noch weitgehend unerforscht. Dieses Defizit ist logischer Ausdruck der bisher unterentwickelten Orientierung der Anbieter an ihren Nutzern als „Kunden“. Dabei gäbe es genügend Anknüpfungspunkte, aus den Grundlagen des Wirtschaftsmodells des *Customer Relationship Management* (CRM) ein *Citizen Relationship Management* zu entwickeln.¹⁰ Zumindest aus den USA sind einige aussagekräftige Nutzerdaten bekannt. Dort setzen die Menschen das Internet primär für alltägliche, private Erledigungen ein – auch in der Kommunikation mit dem Staat.¹¹ Sie geben Steuererklärungen ab, beantragen Arbeitslosenunterstützung, verlängern Führerschein oder Autozulassung, suchen nach Unterhaltungsangeboten, laden Formulare herunter, bewerben sich für Universitäten, überprüfen ihre staatlichen Renten-Konten und sehen Bebauungsplanungen ein.

Auch die Bürger der Europäischen Union bedienen sich zunehmend elektronischer Dienstleistungen von staatlichen Einrichtungen. In den am stärksten vernetzten Nationen verspricht die Online-Verwaltung bereits ein Alltagsphänomen

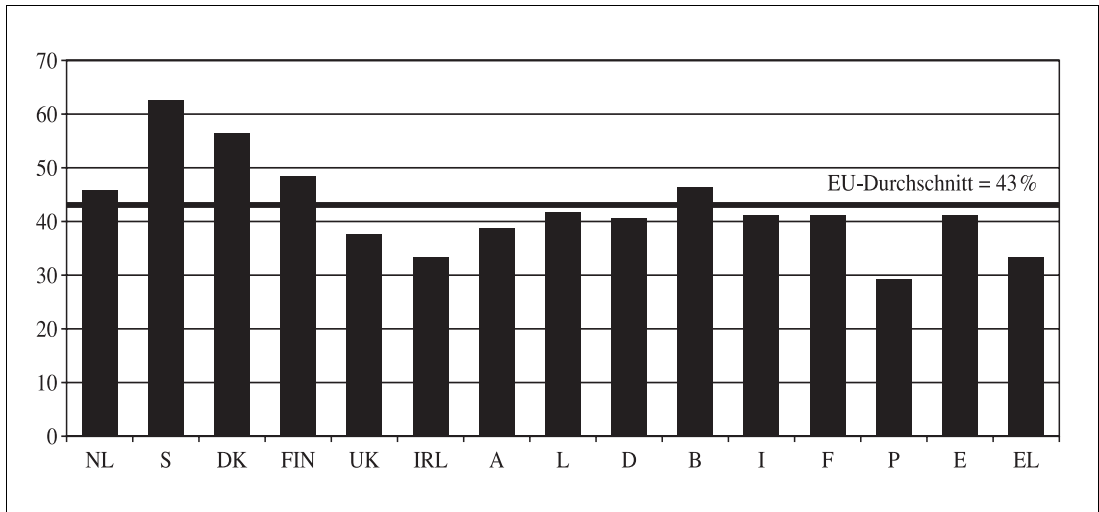
8 Vgl. Taubmann Center for Public Policy, *State and Federal E-Government in the United States*, Providence/R.I. 2001.

9 Vgl. Europäische Kommission, *Web-based Survey on Electronic Public Services*, 2nd measurement April 2002, durchgeführt von Cap Gemini, Ernst & Young im Auftrag der DG Information Society.

10 Vgl. Ansätze dazu bei Accenture, *eGovernment-Leadership. Realizing the Vision*, 2002.

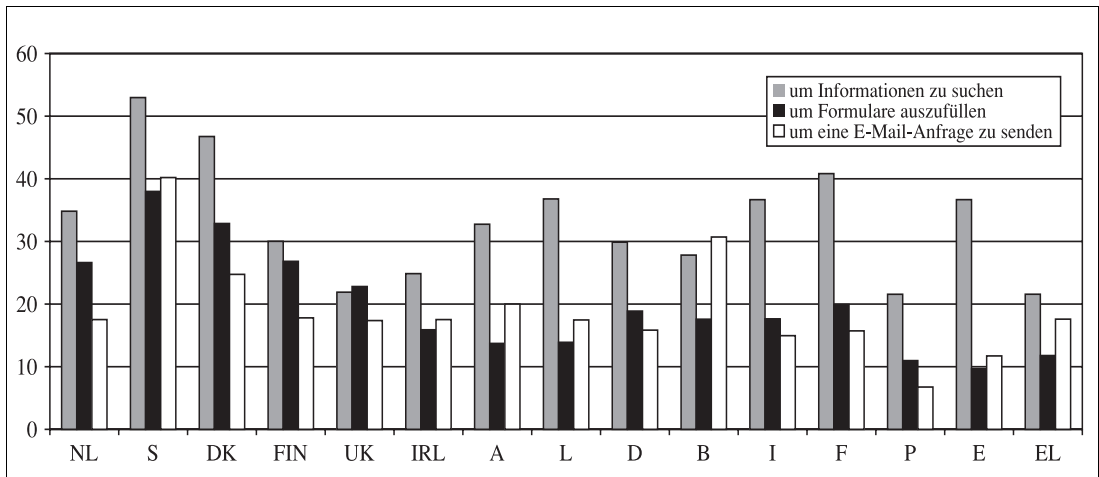
11 Vgl. Pew Internet & American Life Project, *The Rise of the E-Citizen: How People Use Government Agencies' Web Sites*, Washington 2002, www.pewinternet.org/reports/pdfs/PIP_Govt_Wbsite_Rpt.pdf, und weitere Studien des Projektes.

Abbildung 2: Nutzung von E-Government-Angeboten in Europa (Prozent der nationalen Haushalte, die per Internet mit dem Staat kommuniziert haben)



Quelle: Europäische Kommission, Eurobarometer 103, Internet and the Public at large, Studie durchgeführt von Gallup, Juni 2001.

Abbildung 3: Wie E-Government-Angebote genutzt werden (Prozent der nationalen Haushalte)



Quelle: Europäische Kommission, Eurobarometer 103, Internet and the Public at large, Studie durchgeführt von Gallup, Juni 2001.

zu werden: In Schweden haben über 60 Prozent der Internet-Nutzer bereits von staatlichen Websites Informationen abgefragt oder Dienstleistungen in Anspruch genommen. Und bezogen auf die gesamte Europäische Union lässt sich feststellen, dass mehr als 40 Prozent der Internet-Nutzer schon einmal eine E-Government-Site angesteuert haben (vgl. Abb. 2 und 3).¹²

„Online gehen statt Schlange stehen“ bringt reale Vorteile für den Bürger – und daraus erklärt sich sicherlich ein großer Teil der Motivation, solche Angebote zu nutzen. Doch elektronisches Regieren reduziert sich nicht auf einen Zuwachs an Bequemlichkeit für den Einzelnen. E-Government kann eine neue Kultur des gegenseitigen Austauschs zwischen öffentlichem Sektor und Bürgerschaft herstellen. Auch dies impliziert Effizienzgewinne für das Gemeinwesen. Doch dazu muss E-Government konsequent implementiert werden.

¹² Vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer, Internet and the Public at large, Studie durchgeführt von Gallup, 2001.

Denn die Bürger erwarten mehr von ihrer Regierung als bunte Websites und Online-Formulare für die Steuererklärung. Sie fordern Transparenz der öffentlichen Hand und sie wollen beteiligt werden.

Der „Balanced-E-Government“-Ansatz, den die Bertelsmann Stiftung für ihre gleichnamige Untersuchung internationaler Best-Practice-Beispiele¹³ entwickelt hat, versucht, diese verschiedenen Faktoren, die den Erfolg eines E-Government-Angebotes ausmachen, in ein übergeordnetes Konzept zu integrieren und ihre Interdependenzen aufzuzeigen: Ein *effizientes* Angebot wird nur möglich, wenn der Nutzer tatsächlich einen *Nutzen* sieht. Auch *Partizipationsmöglichkeiten* stellen einen solchen *Nutzen* dar, können aber nur dann sinnvoll genutzt werden, wenn Prozesse und Strukturen *transparent* dargeboten werden. *Transparenz* erleichtert die Orientierung, bringt Akzeptanz und schafft größere *Effizienz* an der Staat/Bürger-Schnittstelle usw. Erforderlich ist dabei immer ein konsequentes *Change Management*, das nur ein Ziel kennt: mit einer ganzheitlichen Strategie durch die elektronischen Medien eine *Balance* herzustellen zwischen der *Steigerung der Verwaltungseffizienz* und der *Stärkung der bürgerschaftlichen Partizipation*.

Unter diesen Voraussetzungen kam die Studie internationaler E-Government-Initiativen zu einem ambivalenten Gesamtergebnis: Unbestreitbar ist, dass in den vergangenen zwei Jahren bei der Realisierung von E-Government-Angeboten ein Quantensprung stattgefunden hat. Die Anzahl von einschlägigen Projekten weltweit hat längst ein Niveau erreicht, das zu einer ausgeprägten Eigen-dynamik geführt hat. Es gibt eine lebendige Forschungslandschaft, der Vernetzungsgrad der engagierten Akteure nimmt ständig zu. Dennoch besteht weiterhin ein großer Bedarf an Expertise und Gestaltungswillen in Bezug auf die zentrale Forderung, durch elektronische Staat/Bürger-Kommunikation mehr Transparenz und Partizipation herzustellen. Die meisten Verwaltungseinheiten konzentrieren sich auf das Internet als Service-Medium und Portal für Verwaltungsdienstleistungen; als Instrument zur Förderung der Bürgergesellschaft wird es häufig nicht begriffen.

Erfolg versprechende Ausnahmen finden sich zum Beispiel in den USA, Estland und Schottland. Online-Diskussionsforen und E-Mail-Eingaben sind mittlerweile ein fest etablierter und gut genutzter Teil des Angebotes vieler US-amerikanischer Regierungsorgane. Das schottische Parlament experimentiert erfolgreich mit elektro-

nischen Petitionen;¹⁴ und EU-Beitrittskandidat Estland hat mit bescheidenen finanziellen Mitteln einen E-Government-Ansatz geschaffen, der die Balance zwischen der Steigerung der Verwaltungseffizienz und der Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten ausdrücklich zum Ziel hat.¹⁵

Weder das eine noch das andere ist erreichbar, ohne auch auf institutioneller Ebene Anpassungen vorzunehmen. E-Government eröffnet den Befürwortern einer solchen Verwaltungsmodernisierung neue Perspektiven. Die unüberschaubare Tragweite dieses Eingriffs in die Arbeitsprozesse der Verwaltung weckt jedoch naturgemäß besonders starke Beharrungskräfte und macht diesen Schritt gleichzeitig so immens wichtig für den Erfolg.

III. Keine Reformenerfolge ohne Restrukturierung

Nur wer die richtige Information zum richtigen Zeitpunkt zur Verfügung hat, kann effizient und kundenorientiert arbeiten. Diese „Kundschaft“ der öffentlichen Verwaltungen ist vielschichtig: An erster Stelle zu nennen sind die Bürger und Unternehmen, aber auch zahlreiche intermediäre Akteure wie Nichtregierungsorganisationen und Lobby-Gruppen sowie nicht zuletzt die Mitarbeiter in Verwaltungen selbst zählen zu den Anspruchsgruppen. Bereits auf kommunaler Ebene lassen sich rund zwanzig Zielgruppen mit unterschiedlichen Ansprüchen unterscheiden.¹⁶ Diese erwarten von staatlichen Stellen, dass auch komplexe Informationen schnell – und das heißt digital – verfügbar sind. Staatliche Verwaltungseinheiten benötigen daher eine moderne Informationstechnik, basierend auf leistungsfähigen und untereinander vernetzten Client-Server-Applikationen. Diese müssen gewährleisten, dass Informationen und Dienstleistungen der öffentlichen Hand weit über die traditionellen Öffnungszeiten der Verwaltung hinaus zugänglich sind, im Idealfall rund um die Uhr. Daraus resultiert ein steigender Kommunikations- und Abstimmungsbedarf sowohl innerhalb der Verwaltung als auch mit den jeweiligen externen Anspruchsgruppen. Der Ausbau der entsprechenden E-Government-Angebote profitiert von einer zentralen Planung und Steue-

¹⁴ Vgl. Ann Macintosh/Anna Malina, E-Petitionen in Schottland: Ein Erfolgsmodell zur Förderung der Bürgerbeteiligung?, in: St. Friedrichs/Th. Hart/O. Schmidt (Hrsg.) (Anm. 2); www.scottish.parliament.uk.

¹⁵ Vgl. www.riik.ee/en.

¹⁶ Vgl. z.B. Dirk Furchert, Vernetzte PR – städtische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Internet, Stuttgart – Berlin – Köln – Mainz 2002.

¹³ Die Studie steht unter www.begix.de zum Download bereit.

zung zur verwaltungsübergreifenden Standardisierung der Verfahren und Abläufe. Behörden übergreifende technische Lösungen, die untereinander kompatibel sind, müssen das Ziel sein.

Dies ist nicht zuletzt deswegen zwingend notwendig, um schließlich zu einer reibungsfreien vertikalen bzw. horizontalen Vernetzung im Rahmen eines „One-Stop-Government“ zu gelangen, bei dem der Nachfrager einer Dienstleistung nur mit einer Stelle kommuniziert – auch wenn verschiedene Verwaltungseinheiten beteiligt sind. Die vom Bundesinnenministerium initiierte Online-Debatte über Standards und Architekturen für eGovernment-Anwendungen (SAGA) zeigt, wie die Etablierung geeigneter Standards künftig vonstatten gehen könnte.

Neben den positiven Effekten der Standardisierung hat sich besonders bei Portalen mit einer großen Zahl von angeschlossenen Webseiten und komplexen Inhalten gezeigt, dass eine Trennung der eigentlichen Daten und Applikationen mit Hilfe von Content-Management-Systemen sinnvoll ist, um die Pflege und ständige Überarbeitung des jeweiligen Portals zu erleichtern.

Jedwede institutionelle Neuorganisation kann und darf sich jedoch nicht nur auf technische Aspekte beschränken: Ohne die Ausbildung einer neuen Verwaltungskultur und die nachhaltige Einbindung der Verwaltungsmitarbeiter in die ablaufenden Modernisierungsprozesse würde der Nutzen neuer Technologien wirkungslos verpuffen.¹⁷ Um die optimale Bereitstellung von E-Government-Dienstleistungen sicherzustellen, bedarf es vielfach einer Neugestaltung der traditionellen Verwaltungsprozesse, einer „internen Re-Konfiguration“¹⁸. Soll beispielsweise die Bearbeitungszeit eines Bauantrages signifikant verkürzt werden, ist es zwingend notwendig, dass verschiedene zuständige Stellen innerhalb der Verwaltung diesen möglichst simultan bearbeiten. Das traditionelle Verfahren des Aktenumlaufs müsste also aufgehoben werden. Da dieser Bedarf an Prozessoptimierung meist bereits vor der Einführung neuer technischer Verfahren bekannt ist, kann die Modifizierung des Verfahrens bei guter Planung mit der Implementierung der technischen Lösung einhergehen.

Auch der Verwaltungsaufbau wird durch die Implementierung von E-Government in Frage

gestellt. Der Trend geht eindeutig dahin, starre Hierarchien durch eine flachere Organisation abzulösen. Diese Notwendigkeit resultiert vor allem daraus, dass Informationen jederzeit dezentral für die entsprechenden Entscheider zur Verfügung stehen müssen. Unerlässlich ist es dabei, die Mitarbeiter mit dem nötigen Know-how auszustatten. Damit die Beteiligten von den Vorteilen der modernen Techniken überzeugt werden können, ist es notwendig, durch gezielte Schulungen diejenigen zu qualifizieren, die mit den neuen Medien arbeiten sollen. Dies kann durch verwaltungsinterne Verantwortliche geschehen, um die interne Akzeptanz der Techniken zu erhöhen, oder durch externe Partner, um zusätzliches Wissen einzubringen. Ziel der Schulungen ist es in jedem Fall, die Medienkompetenz der Verwaltungsangestellten zu erhöhen und nicht – wie oft unterstellt wird – die Mitarbeiter zu IT-Profis auszubilden.

IV. Mit E-Government Geld sparen?

Öffentliche Verwaltungen sollten sich den Herausforderungen der informationstechnischen Modernisierung auch deshalb stellen, weil erfolgreiches E-Government den oft desolaten Haushaltslagen entgegenwirken kann. In einigen staatlichen Institutionen beanspruchen die Personalkosten bis zu 90 Prozent der verfügbaren Etats. E-Government kann dazu beitragen, auch die interne Personalstruktur effizienter zu gestalten, da Zuständigkeiten neu sortiert und Routineaufgaben überwiegend elektronisch und automatisch abgewickelt werden können.

Enorme Effizienzgewinne kann die öffentliche Hand aber auch bei den Ausgaben erzielen. Die Adaptation und Weiterentwicklung des E-Procurement, also des elektronischen Beschaffungswesens, verspricht Einsparpotenziale für jede Behörde. So konnte das amerikanische Agrarministerium die Verwaltungskosten pro Beschaffungsvorgang um knapp 80 Prozent reduzieren.¹⁹ Deutsche Ämter und Behörden könnten nach Schätzungen der im Bundesinnenministerium angesiedelten *Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung* jährlich bis zu 15 Milliarden Euro einsparen, wenn es gelänge, nur die Hälfte der Beschaffungsvorgänge elektronisch abzuwickeln.²⁰ Dabei ist es bislang nahezu unmöglich, konkrete Einsparungen nachzuweisen. Zum einen

17 Vgl. Peter Blönnigen/Marianne Wulff, *Kommune im Internet: Die strategische Dimension*, in: Detlef Kröger (Hrsg.), *Internetstrategien für Kommunen*, Köln 2001, S. 57.

18 Christoph Bieber, *Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit? Zur Re-Konfiguration politischer Akteure durch Neue Medien*, in: Heribert Schatz/Patrick Rössler/Jörg-Uwe Nieland (Hrsg.), *Politische Akteure in der Mediendemokratie*, Opladen 2002, S. 121 f.

19 Vgl. D. Holmes (Anm. 4) S. 1.

20 Vgl. www.staat-modern.de. Öffentliche Beschaffungen machen beinahe 25 Prozent der Staatsausgaben aus.

existieren bisher keine umfassenden Untersuchungen, und zum anderen entspricht es nicht der gängigen Verwaltungspraxis, vor dem Einstieg in die Prozessumsetzung eine dezidierte Soll-Ist-Analyse einzuleiten, die einen nachträglichen Vergleich ermöglichen würde.

Beschleunigende Wirkung auf für die Institutionalisierung der elektronischen Beschaffung könnte das Leitprojekt „E-Vergabe“ der Bundesregierung haben. Als zentrales Ergebnis dieses Projekts kann seit Mai 2002 die öffentliche Beschaffung – von der Bekanntmachung bis zur Auftragsvergabe – erstmalig vollständig im Internet abgewickelt werden. Damit sollen Effizienz und Produktivität in Verwaltung und Wirtschaft gleichermaßen erhöht und gleichzeitig mehr Transparenz über öffentliche Bekanntmachungen hergestellt werden.

E-Procurement ist auch aus Unternehmenssicht eine „win-win“-Lösung. Gerade mittelständische Firmen erhalten mehr Gelegenheit, sich an Ausschreibungen der öffentlichen Hand zu beteiligen. Mehr Wettbewerb bedeutet darüber hinaus günstigere Beschaffungspreise für die öffentliche Verwaltung als bislang. Das Projekt, das in die Initiative *BundOnline 2005* der Bundesregierung eingebunden ist, hat damit erhebliche volkswirtschaftliche Bedeutung.

Prinzipiell sind Staat und Kommunen gut beraten, sich bei zentralen Aspekten des E-Government an der Privatwirtschaft zu orientieren. Hier könnten nicht nur im E-Procurement, sondern auch auf anderen Feldern Kooperationen von öffentlichen und privaten Institutionen der Schlüssel des Erfolges sein. Vor allem sollten sich auch hoheitliche Akteure an Modellen der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung orientieren. Gezielte Geschäftsprozessanalysen vor der Initiierung neuer E-Government-Projekte können helfen, kostspielige Fehlinvestitionen zu vermeiden. Aus den so gewonnenen Erkenntnissen lassen sich dann die technischen Lösungen passgenau in die entsprechenden Geschäftsprozesse integrieren.

V. Baustein einer Bürgergesellschaft

So wichtig und richtungweisend E-Government für die interne Modernisierung und Effizienzsteigerung der Verwaltung auch sein mag: Es wäre wohl kaum gerechtfertigt, von einer Vision des elektronischen Regierens zu sprechen, wenn es dabei „nur“ um die Installation moderner EDV- und Content-Management-Systeme in den öffentlichen Verwaltungen oder um elektronische Ausschreibungen ginge. E-Government ist definitiv

mehr. Denn im Mittelpunkt der Idee von E-Government stehen die Forderungen nach einer neuen Verwaltungskultur, wie sie etwa im Begriff des New Public Management zum Ausdruck kommt, und nach einer erneuerten politischen Kultur, in der die traditionelle Distanz zwischen Staat und Bürgergesellschaft wenn schon nicht aufgehoben, so doch deutlich verringert sein wird.

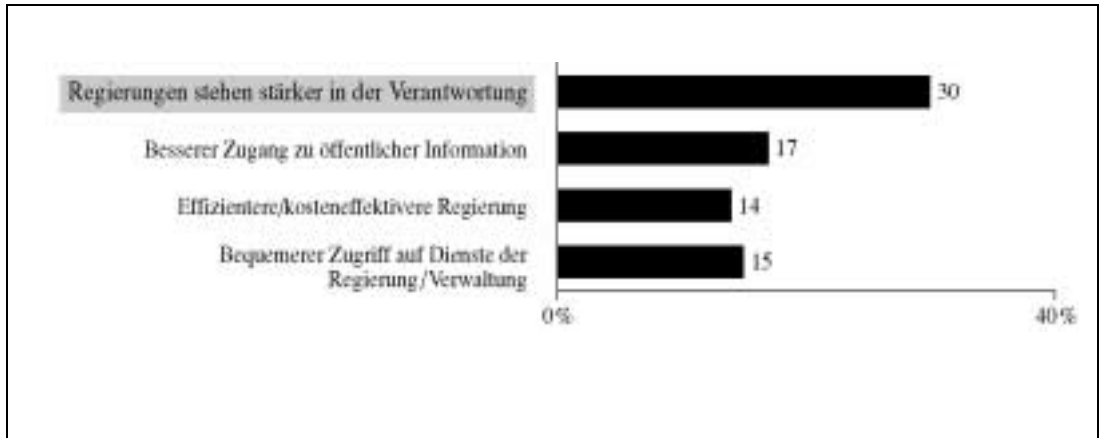
Auffällig ist, dass der globale E-Government-Diskurs zwar unablässig fordert, den Bürger konsequent in den Mittelpunkt zu stellen und alles Staatshandeln an seinen Interessen auszurichten, dieses Lippenbekenntnis aber erstaunlich wenig konkrete Handlungsansätze nach sich gezogen hat. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang zum Beispiel, dass die Erwartungen und Bedürfnisse potenzieller E-Government-Nutzer bei weitem nicht so systematisch abgefragt und erforscht werden, wie es angesichts der zentralen Rolle dieser Daten angemessen wäre. Dabei führen solche Nutzerdaten – wenn sie denn einmal erhoben werden – zu durchaus irritierenden Ergebnissen. So ergab eine repräsentative Umfrage von D21 und eMind@emnid in der ersten Jahreshälfte 2002, dass lediglich 24 Prozent der befragten Internet-Nutzer mit den von staatlicher Seite angebotenen interaktiven Diensten zufrieden sind, wobei e-demokratische Angebote noch nicht einmal abgefragt wurden.²¹

Trotz dieser Einschränkungen ist E-Government unzweifelhaft eines der wesentlichen Instrumente, um den Staat transparenter zu machen und den Bürgern konkrete Partizipationsmöglichkeiten zu offerieren. Umfragen und Nutzerstudien zeigen auch, dass viele Bürger sich durchaus Demokratiezugewinne von diesen neuen Möglichkeiten versprechen. In den von Hart-Teeter²² durchgeführten Befragungen von Internet-Nutzern in den Jahren 2000 und 2001 wird vor allem die *Accountability* – also eine höhere Transparenz und Zurechenbarkeit staatlichen Handelns, die zugleich zur Korruptionsbekämpfung beiträgt – als größter Nutzen von E-Government benannt. Vorteile wie ein verbessertes Dienstleistungsangebot oder die Effizienzsteigerung innerhalb der Verwaltung rangieren aus Nutzerperspektive deutlich hinter diesem zentralen Ziel. In diesem Sinne sind die Kriterien Transparenz und Partizipation als anzustrebende Ziele *sui generis* zu betrachten: Sie müssen nicht primär daran gemessen werden, ob sie dazu beitragen, Kosten zu sparen oder Prozesse zu beschleunigen.

21 Vgl. Initiative D21 (N)Onliner-Atlas 2002. Eine Topographie der digitalen Spaltung durch Deutschland, Studie durchgeführt vom Emnid, Hamburg 2002.

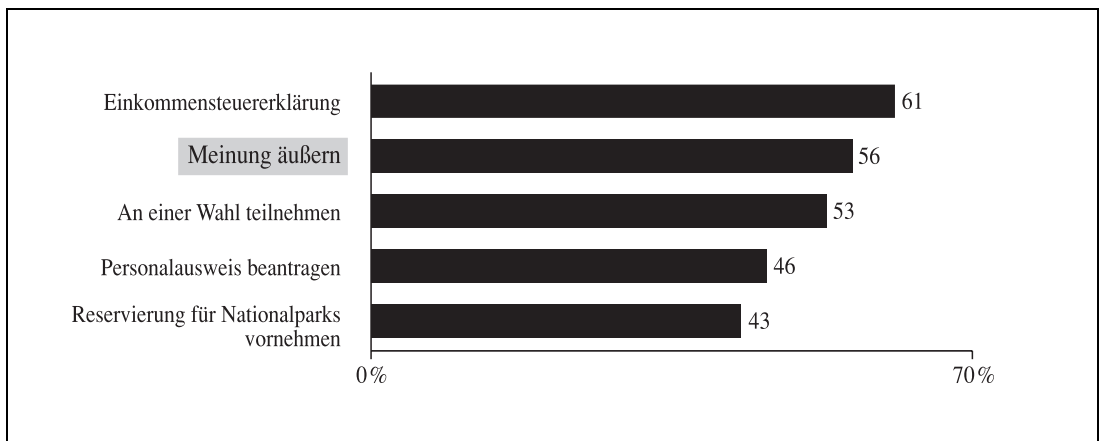
22 The Council for Excellence in Government, E-Government: To Connect, Protect and Serve Us. Studie durchgeführt von Hart-Teeter, 2000/2001.

Abbildung 4: „Worin besteht der größte Nutzen von E-Government?“



Quelle: The Council for Excellence in Government, USA 2001 („Hart-Teeter Report“).

Abbildung 5: „Welche Dienste würden Sie am ehesten online nutzen?“



Quelle: Privy Council, Government of Canada (through Ipsos-Reid), 2001.

nigen. Dabei können solche E-Government-Module mit dem Ziel der Effizienzsteigerung konfliktieren, sie müssen es aber nicht. Der goldene Mittelweg besteht bei solchen Maßnahmen im Zweifelsfalle in einer ausgewogenen Balance von administrativem Aufwand und hergestellter Transparenz.

Nehmen die Betreiber von E-Government-Angeboten den selbst gesteckten Anspruch ernst, den Bürger beim elektronischen Regieren in den Mittelpunkt zu stellen, hat dies für die administrative Praxis Konsequenzen, die weit über die Durchführung von einigen Fokusgruppen-Tests oder Online-Polls hinaus gehen. Solche vereinzelten

Maßnahmen sind für die Annäherung zwischen Staat und Bürger eher kontraproduktiv, da sie den Bürgern das Gefühl vermitteln, nur pro forma konsultiert zu werden, ohne dass die von ihnen artikulierten Bedürfnisse wirklich in die Gestaltung von Angeboten und Prozessen einfließen. Fühlen sich die Bürger in ihren Interessen, Sorgen und Wünschen nicht ernst genommen, sinkt für viele von ihnen die Motivation, aktiv an der Gestaltung des Gemeinwesens mitzuwirken. Dieses grundsätzliche Akzeptanz- und Vertrauensproblem moderner Demokratien ist durch wohl überlegte E-Government-Angebote allein nicht aufzulösen. E-Government kann aber den Abbau einiger Vorbehalte gegenüber der Tätigkeit staatli-

cher Institutionen fördern und einen nicht unerheblichen Beitrag zur Annäherung der Bürger an den Staat leisten.

Der Bürger ist in diesem E-Government-Verständnis beides: einerseits „Kunde“ des öffentlichen Sektors, andererseits Staatsbürger und politisches Subjekt mit Rechten und Pflichten. Schon deswegen darf der Ruf nach einer Integration „e-demokratischer Elemente“ in unser politisches System nicht auf technische Fragen verkürzt werden, sondern muss Verknüpfungen zu anderen Diskursen – etwa dem über direkte Demokratie – suchen. Leitlinie bei der Einführung neuer Partizipationsformen (wie elektronisch durchgeführter Wahlen oder Online-Plebiszite) sollte nicht die technische Machbarkeit sein, sondern das Ergebnis eines gesellschaftlichen Selbstverständigungsprozesses darüber, wo Erweiterungen unserer Demokratie gebraucht werden. Besonders ausgeprägt, so wird vielfach angenommen, ist die Interessenlage auf lokaler Ebene und im unmittelbaren Lebensumfeld der Bürger.²³

Die technizistische Verkürzung von E-Democracy auf das anspruchsvolle Großprojekt E-Voting hat bereits zu viele Partizipationsansätze blockiert und den Blick darauf verstellt, dass die Teilnahme an Wahlen (online oder offline) nur ein winziger Teil dessen ist, was aktive Partizipation an demokratischen Prozessen ausmacht. Unmittelbarere Formen der Konsultation und Partizipation auf jenen Ebenen, die der Bürger für persönlich sehr viel relevanter erachtet, weil sie in seinem unmittelbaren Umfeld angesiedelt sind, erscheinen vielfach weit geeigneter, um sich dem Ideal der E-Democracy anzunähern. Denn dem natürlichen Streben des Individuums nach Bedeutung seiner individuellen Stimme und Meinung kann durch die Personalisierungs- und Individualisierungsmöglichkeiten, welche E-Government-Angebote heute schon regelmäßig bieten, Rechnung getragen werden.

Tatsächlich hat das Internet das Potenzial, nicht nur neue Bedeutungswege aufzuzeigen, sondern damit auch Bürger zu erreichen, die sich durch traditionelle Prozesse nicht eingebunden fühlten. Für diesen Schritt ist eine weitere Flexibilisierung nötig. Alternative Beteiligungsmethoden müssen alternative Wege der Meinungsäußerung, andere „Sprachen“, zulassen, um einen echten Mehrwert für vordem politisch inaktive Bürger darzustellen.²⁴ So wäre es auch vor dem Hintergrund einer

sich immer stärker individualisierenden Gesellschaft möglich, dem Bedeutungsverlust der traditionellen integrierenden Großorganisationen wie Gewerkschaften oder Volksparteien durch neues „community building“ entgegenzutreten und vermittelnde Schnittstellen zwischen der Gesamtgesellschaft und dem Einzelnen zu entwickeln.²⁵

VI. Vom Verkündungs-Apparat zur Interaktions-Schnittstelle

Die Etablierung eines neuen Verständnisses von E-Government ist auch in dem größeren Kontext der Modernisierung von politischer Kommunikation und Politikvermittlung zu sehen. Diese Prozesse sind vor allem durch die Bemühungen politischer Akteure gekennzeichnet, mehr und zielgruppengenaue Informationen an die eigene Klientel oder weitere Kreise der Bevölkerung weiterzugeben. Das Internet hat sich hier binnen kürzester Zeit zum Schlüsselmedium entwickelt. Staatliche Stellen stehen damit nun doppelt unter Druck, es den Parteien und Nichtregierungsorganisationen gleichzutun und relevante Informationen pro-aktiv nach außen zu kommunizieren.

Betroffen ist von dieser Entwicklung natürlich nicht zuletzt das Selbstverständnis staatlicher Öffentlichkeitsarbeit. Wurde diese jahrzehntlang als „Propaganda“ oder billige „Verkaufe“ betrachtet, so fand in den letzten 20 Jahren ein bemerkenswerter Wandlungsprozess statt. Staatliche Institutionen wurden vom Bundesverfassungsgericht in mehreren Urteilen zu einer pro-aktiven Informationspolitik verpflichtet. In seinem Grundsatzzurteil vom 2. März 1977 bekannte sich das Gericht eindeutig zur Public-Relations-Tätigkeit der öffentlichen Hand: „Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften ist in Grenzen nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig. Die Demokratie des Grundgesetzes bedarf . . . eines weitgehenden Einverständnisses der Bürger mit der vom Grundgesetz geschaffenen Staatsordnung . . . Diesen Grundkonsens lebendig zu erhalten, ist Aufgabe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit.“

Mittlerweile besteht weitgehend Einigkeit, dass gerade die Information und Aufklärung an der Basis der Gesellschaft eine bedeutende Rolle für den Willensbildungsprozess der Bürger und ihre

23 Vgl. z.B. Deutscher Städtetag, eGovernment in den Städten. Positionspapier und Leitfaden des Deutschen Städtetags, Köln – Berlin 2002; Initiative D21, E-Town 2002. Deutschlands digitale Hauptstädte, Berlin 2002.

24 Vgl. Stephen Coleman/John Götze, Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation, Hansard Society, London 2001.

25 Vgl. die „Bürgernetzwerke“ bei Douglas Schuler, Neue Bürgernetzwerke. Aufruf zu einer neuen Gemeinschaft, in: Claus Leggewie/Christa Maar (Hrsg.), Internet & Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie, Köln 1998, S. 300–320.

aktive Einbindung in die Gesellschaft spielt. Die umfassende und objektive Information der lokalen Öffentlichkeit – dies wird allgemein anerkannt – ist zentral für die Herstellung eines gut unterrichteten Elektorats und die Integration des Einzelnen in die ihn umgebende Umwelt. Jenseits dieses Minimalkonsenses wurde aber jahrzehntelang um brauchbare Konzepte gerungen, wie die Vielzahl relevanter Informationen effektiv kommuniziert werden kann. Einen Teil der Antworten zur Erfüllung dieses gesellschaftlichen Auftrags wird man in der Nutzung des Internets finden.

Bei der Planung von virtuellen PR-Angeboten ist vor allem der besondere Charakter des Internets als eines Mediums, das sowohl Massen- wie Individualkommunikation zulässt, zu beachten. Massenkommunikation liegt dann vor, wenn etwa Pressemitteilungen, Ratsbeschlüsse oder Bekanntmachungen ins Netz eingestellt werden, die von jedem Nutzer gelesen werden können. Individualkommunikation im Netz verläuft meist über die einer Website integrierten Feedback-Mechanismen: Ein Nutzer schreibt eine E-Mail, trägt einen Kommentar in eine Newsgroup ein oder personalisiert einen Informationsdienst nach seinen persönlichen Bedürfnissen. Entscheidend dabei ist, dass der Nutzer, der die Möglichkeit erhält, individuell zu kommunizieren, auch eine direkte und persönliche Antwort erwartet – nicht erst nach einer Woche, sondern möglichst noch am selben Tag. Die Pressestelle sollte sich genau überlegen, wo sie ihr Netzangebot als kostengünstiges Massenmedium und wo als zeitintensiveres Individualmedium nutzen möchte.

Prinzipiell sollten auch unter PR-Gesichtspunkten erstellte Webseiten die Grundmöglichkeiten der Kommunikation im Internet, nämlich Information, Kommunikation, Transaktion/Partizipation und (in eingeschränktem Maße) Unterhaltung²⁶ in eine vernünftige Gewichtung bringen. Medien müssen sowohl zielgruppen- wie anlassspezifisch eingesetzt werden – gerade für das Internet als hybrides Medium gilt das in besonderem Maße.

VII. Neues Spiel, neuer Spieler

Einer der paradoxen Effekte „guten“ E-Governments ist, dass dessen konsequente Praktizierung gleichzeitig einen Bedeutungsverlust des Staates impliziert, da es die Möglichkeit und Fähigkeit der

26 Im optimalen Fall ist der Faktor Unterhaltung mit einem oder mehreren anderen Faktoren (z.B. Information durch Ratespiele) verknüpft. Zahlreiche Beispiele finden sich vor allem auf den Websites von Parteien und Politikern.

Bürger erhöht, sich untereinander direkt zu vernetzen. Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip werden dann bürgerschaftliche Aufgaben zunehmend im Rahmen gesellschaftlicher Selbstorganisation wahrgenommen; der Staat kann sich aus diesen Bereichen zurückziehen und übernimmt bestenfalls moderierende Funktionen. Möglichkeiten zur demokratischen Teilhabe sind dann nicht mehr auf den öffentlichen Sektor und seine Einrichtungen beschränkt, sondern verlagern sich zunehmend in den gesellschaftlichen Raum. Die Vernetzungsprozesse, die primär über das Internet vermittelt werden, folgen dann auch eher thematischen als räumlichen Vorgaben; staatliche Institutionen (und damit der Nationalstaat) als primäre Handlungsträger des Politischen konkurrieren mit nationenunabhängigen Netzwerken. Eine Studie des *Harvard Information Infrastructure Project* kommt gar zu dem Ergebnis, dass solche virtuell konstituierten Gemeinschaften für viele Menschen bald zu primären Bezugsräumen werden könnten.

Diese Prozesse implizieren für jeden Bürger allerdings eine weitaus höhere Komplexität seiner eigenen Lebensverhältnisse und eine zunehmende Virtualisierung seiner sozialen Welt. Vor allem aber steigt die Menge an potenziell verfügbaren Informationen ins Unermessliche. Deswegen wird die Medienkompetenz des Einzelnen auch für das Gelingen von E-Democracy zum entscheidenden Faktor.²⁷

Denn die einmal gewonnenen, verifizierten und für relevant erachteten Informationen können dann in bislang nicht gekannter Form in politisches Handeln umgesetzt werden. Das Internet bietet vielfältigste Möglichkeiten, unabhängig von Raum und Zeit Interessen zu vernetzen und in politische Aktionen zu überführen. Die große Frage lautet: Führen diese neuen Formen politischer Willensbildung dazu, dass Meinungen und Interessen der Bevölkerung künftig „gerechter“ repräsentiert werden und der politische Prozess rationalere Ergebnisse produziert? Oder eröffnen die neuen Formen der E-Deliberation und E-Konsultation den populistischen Parolen kommunikativ geschickt agierender Interessengruppen Tür und Tor?

Auf jeden Fall dürften machtvolle Partikularinteressen der Offline-Welt auch in der Online-Welt einflussreich bleiben. Allerdings ist Kampagnenfähigkeit im Internet nicht so sehr eine Frage der zur Verfügung stehenden Ressourcen, sondern sie ist eher gebunden an kommunikative Kreativität und

27 Vgl. 21st Century Literacy Summit, White Paper: 21st Century Literacy in a Convergent Media World, Berlin 2002, www.21stcenturyliteracy.org/white/WhitePaperdeutsch.pdf.

die Affinität der jeweiligen Interessengruppe zum Medium Internet und seinen Möglichkeiten. Selbst finanz- und strukturschwache Akteure können eine beeindruckende Web-Präsenz entwickeln und sie im politischen Mainstream integrieren. So konnte sich die Politiksimulation www.dol2day.de innerhalb von zwei Jahren von einer studentischen Freizeitidee zu einer Online-Plattform mit 17 000 Mitgliedern entwickeln; und den Globalisierungsgegnern von *Attac* gelang es, mit dem Minimalbudget von 7 300 Euro (im Jahr 2000) ein international integriertes Protestnetzwerk zu schaffen, das auch in der Offline-Welt große Beachtung findet.²⁸

Dies ist Beleg dafür, dass besonders Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) das Potenzial des Internets nutzen, um ihre Reichweite zu erhöhen und Mitglieder zu mobilisieren. Nicht zuletzt entstehen mit der Online-Präsenz von NGOs neue Medienanbieter, die mit ihren monothematischen und eng an den Bedürfnissen ihrer Klientel orientierten Inhalten den klassischen Medien Konkurrenz machen dürften. Speziell auf die individuellen Bedürfnisse einzelner Gruppen oder Aktivisten abgestimmte Nachrichtendienste, Newsletter und Netzzeitungen werden in den nächsten Jahren einen erheblichen Zuwachs erfahren.

Welche Konsequenzen diese Veränderungen auf lange Sicht für die Organisation unserer Gesellschaft haben können, ist noch nicht in seiner vollen Tragweite abzusehen. Erste Überlegungen zur künftigen dezentralen Architektur öffentlicher Einrichtungen werden genauso kontrovers diskutiert wie die noch weiter gehenden Vorschläge, Regierungen generell zu „virtualisieren“, also auf ein räumlich lokalisierbares Machtzentrum zu verzichten.

Ob es jemals so weit kommen wird, kann mit einigem Recht bezweifelt werden. Abzusehen ist jedoch, dass traditionelle Zentrum-Peripherie-Strukturen zugunsten lose gestalteter und dezentral organisierter Netzwerke, die auf Basis des Internet funktionieren, an Bedeutung verlieren werden. Hier liegt der fundamentale Unterschied, der den Übergang ins Internet-Zeitalter kennzeichnet: Die Machtsicherheit der „big player“, der großen Institutionen, die Medien und Politik dominierten, gehört vielleicht der Vergangenheit an. Netzinhalte, die von kleinen Interessengruppen online gestellt wurden, können gleichberechtigt neben den Angeboten von Regierungen und Großunternehmen stehen. Rezipienten werden zu

28 Beide Beispiele aus: Carolin Welzel/Jan Scheffler, Dem Staat einen Mausclick voraus? Web-Strategien von Nicht-Regierungsorganisationen, in: St. Friedrichs/Th. Hart/O. Schmidt (Anm. 2).

Akteuren, Politiker zu Rezipienten – die klassischen Rollen der Politikvermittlung lösen sich auf.²⁹

VIII. Marathonlauf zum guten E-Government – Ein Fazit

Der Diskurs um die Ausgestaltung des E-Governments war lange Zeit vor allem durch die im Nachbargebiet E-Commerce gewonnenen Erfahrungen geprägt. Während die Diskussion um Netz-Demokratie im Wesentlichen von einigen Utopisten, Aktivisten und vereinzelt von interessierten Sozialwissenschaftlern geführt wurde, verdankt die Debatte über die Potenziale des E-Governments ihre Intensität und Breite vor allem einer ökonomisch motivierten Interessenlage. Kommunen und Regierungen ging es vor allem um die Frage, welche Effizienzgewinne sich durch elektronisches Regieren erzielen lassen. Nicht von ungefähr ist die Umsetzung von E-Government-Services, die in irgendeiner Weise Einnahmen generieren, europaweit überdurchschnittlich bereits fortgeschritten.³⁰

In jüngster Zeit scheint sich die Fachdiskussion über E-Government zu wandeln und eine neue Richtung zu nehmen. Die technischen Herausforderungen, welche die Grundlage für E-Government bilden, stellen sich zwar weiterhin als komplex, jedoch als nicht mehr ganz so prekär dar. Mehr und mehr kommerzielle Anbieter haben das Geschäftspotenzial erkannt und zum Teil fortgeschrittene technische Lösungen entwickelt. Statt der Technik rücken derzeit Finanzierungsfragen und die Erforschung der tatsächlichen Nutzerbedürfnisse in den Mittelpunkt des Interesses. Dieser Verlauf der Debatte dient als weiterer Beleg für die Notwendigkeit einer ganzheitlichen strategischen Vorgehensweise, die sich an kommerziellen Kosten-Nutzen-Rechnungen anlehnen kann.

Als letztendlich entscheidend für die Durchsetzung von E-Government wird sich die Frage der gesellschaftlichen Akzeptanz erweisen. Hierfür bedarf es neuer Zugänge und eines Prozesses des Umdenkens auf allen Seiten. Die Liste der Vorbehalte gegenüber dem digitalen Regieren ist lang und reicht von Fragen des Datenschutzes über den Schutz der Privatsphäre und der weltweiten Copyrights bis zu Warnungen vor einer digitalen Spal-

29 Vgl. Helmut Scherer, Wer reden will, muss hören: Die kommunikative Rolle politischer Akteure in der vernetzten Gesellschaft, in: Heribert Schatz u. a. (Hrsg.), Politische Akteure in der Mediendemokratie, Opladen 2002.

30 Vgl. Europäische Kommission, Web-based Survey on Electronic Public Services, 2nd measurement, April 2002.

tung der Bevölkerung. Es gilt nun, die Probleme auszuräumen und die Bedenkenräger zu überzeugen. Hierzu bedarf es innovativer Ideen, weiterer Experimente und des globalen Austauschs zwischen allen Beteiligten. Und natürlich ist auch viel politischer Mut gefragt, die vorhandenen Ansätze nach erfolgreicher Erprobung in der Fläche umzusetzen. Initiativen wie etwa das Bundes-Projekt BundOnline 2005 des Bundesinnenministeriums können hier, nach Jahren deutscher Rückständigkeit im Bereich E-Government, entscheidende Beiträge leisten.

Bei allen Bemühungen des Staates um Unterstützung für die Entwicklung der Informationsrevolution muss eine sorgfältig Balance zwischen Push-, Pull- und Facilitation-Strategien gewählt werden.³¹ Es kommt darauf an, den Bürger zwar auf die Angebote zu stoßen (Push), aber gleichzeitig seine eigene Experimentierfreudigkeit nicht zu unterbinden (Pull), während im Hintergrund die Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die neuen Medien als Schnittstelle zwischen Bürger und Staat zu verankern. Doch erst wenn Politik und Verwaltung die Neuerungen nicht mehr primär als Belastung, sondern als Chance wahrnehmen, wird der Durchbruch erfolgen. Gerade angesichts des schwindenden Vertrauens und speziell in den Zeiten des Wahlkampfes kann ein offensiver Umgang mit innovativen Ideen mit offensichtlichem Bürgernutzen ein eindeutiges Signal darstellen: Wir sind keine Mitläufer, sondern Vorreiter der IuK-Entwicklung.

Wie schwierig es ist, traditionelle – und zum Teil tradierte – Verfahrensweisen zu überwinden, um die Verwaltungsmodernisierung voran zu treiben, ist allen Beteiligten klar. Besonders starke Behörungskräfte bestehen bezüglich der legislativen Grundlagen der Verwaltungstätigkeit. Erst im Juni 2002 scheiterte eine Gesetzesvorlage, die einen entscheidenden Schritt zur Anpassung an die Bedingungen der Informationsgesellschaft bedeutete hätte: das Recht auf freien Informationszugang. In den USA bereits seit über 30 Jahren im *Freedom of Information Act* garantiert, bricht dieses informationelle Grundrecht mit den traditionellen Prinzipien der Amtsverschwiegenheit und der Geheimhaltung verwaltungsinterner Vorgänge. Informationsfreiheitsgesetze stellen die Regelung des Informationsflusses zwischen Staat und Bürger endlich vom Kopf auf die Füße. Nicht mehr der

Bürger muss nachweisen, dass er ein Recht darauf hat, bestimmte Informationen einzusehen, sondern der Staat muss im Zweifelsfalle begründen, warum er bestimmte Informationen als vertraulich bzw. geheim einstuft oder diese aus datenschutzrechtlichen Erwägungen zurückhält. In den Bundesländern Berlin, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen sind bereits derartige Gesetze verabschiedet worden. Die Einführung eines Bundesgesetzes wäre mehr als nur ein symbolischer Schritt hin zu mehr Transparenz, Bürgernähe und gegenseitiger Akzeptanz. Nahezu alle westlichen Industrienationen verfügen über eine rechtlich garantierte Informationsfreiheit. In Deutschland muss sich das Vertrauen in die kommunikative Vernunft einer sich online wie offline selbst organisierenden Bürgergesellschaft offenbar erst noch entwickeln.

Dies führt zum letzten Punkt: Bei aller Konzentration auf die praktische Umsetzung von E-Government dürfen die gesellschaftspolitischen Visionen, die mit diesem neuen Ansatz für das Regieren und Verwalten verbunden sind, nicht aus den Augen verloren werden. Das Ziel ist nicht die Implementierung einer modernen EDV-Infrastruktur in der öffentlichen Verwaltung – dies ist nur eine notwendige Vorbedingung –, sondern die Förderung einer selbstbewussten und aktiven Bürgergesellschaft. Das Leitbild der E-Government-Bewegung muss den Menschen in den Mittelpunkt aller Überlegungen stellen und einer Vision von Gesellschaft folgen, in der die Technik den Menschen hilft, sich in einer Zeit wachsender Anforderungen im öffentlichen, privaten und beruflichen Leben selbst zu entfalten.

Wie diese normativen Vorgaben konkret umgesetzt werden können, erläutert im Detail der „10-Punkte-Plan für gutes E-Government“ der Bertelsmann Stiftung.³² Zentral darin ist: Es sind nach wie vor die Menschen, welche die Medien mit Inhalten füllen, diese nach ihren Wünschen und Bedürfnissen umformen und ihnen ihren Platz in der Gesellschaft zuweisen. Diese – erstmals 1913 vom Medienhistoriker Wolfgang Riepl formulierte – Erkenntnis gilt für das E-Government ebenso wie für alle anderen Medienrevolutionen. Technik hilft, aber sie ist wertlos ohne den Menschen. Auch im 21. Jahrhundert wird ein Marathon mit mühevollen Schritten und fester Entschlossenheit auf einer langen Strecke gewonnen, deren Ziel vor dem geistigen Auge stets als Vision vorhanden ist.

31 Vgl. Booz/Allen/Hamilton, E-Government und der moderne Staat. Einstieg, Strategie und Umsetzung, Frankfurt/M. 2002.

32 Download unter www.begix.de.

Electronic Government – Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung

I. Einführung

Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages hat in einem Beschluss vom 5. Juni 2002 E-Government als Schlüssel zur modernen Verwaltung bezeichnet.¹ E-Government bedeute weit mehr als nur moderner Technikeinsatz in der Verwaltung. E-Government biete die große Chance, unsere Verwaltung von Grund auf einfacher, schneller, effizienter, wirksamer und damit bürgerfreundlicher zu gestalten. Und es biete die Chance, die Verwaltung transparenter, offener, partizipativer, beteiligungsfreundlicher zu gestalten.

Ähnlich lauten andere Beschreibungen und Definitionen dieses Neuansatzes zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Nach der Speyerer Definition von Jörn von Lucke und Heinrich Reinermann wird unter Electronic Government „die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“ verstanden.² Einig ist man sich darin, dass E-Government mehr bieten soll als Formulare zum Herunterladen. Herbert Kubicek und Martin Wind charakterisieren E-Government zusammenfassend als „ein Schlagwort für einen neuen Anlauf, verwaltungsinterne und -externe Prozesse durch Technikunterstützung effektiver und nutzungsfreundlicher zu gestalten“³.

Im Leitfaden für Behördenleiter des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) heißt es, E-Government bezeichne „die Nutzung des Internets und anderer elektronischer Medien zur Einbindung der Bürger und Unternehmen in das Verwaltungshandeln sowie zur verwaltungsin-

ternen Zusammenarbeit.“⁴ Betont wird, dass E-Government nur im Rahmen eines ganzheitlichen Lösungsansatzes realisiert werden könne. Es sei notwendig, im Zuge der Einführung von E-Government Prozesse und Strukturen zu reorganisieren.

In einem Punkt des Bereichs Public Management der OECD zum Electronic Government heißt es, der Begriff „E-Government“ beziehe sich auf die Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechniken im gesamten Bereich der Regierungs- und Verwaltungsfunktionen, wie etwa der Verwaltungsdienstleistungen, der Politikgestaltung und Rechtssetzung, ferner der internen Bereiche wie administrative Strukturen, Prozesse und Managementfähigkeiten. Insbesondere das Netzwerkpotenzial des Internet sei geeignet, die Strukturen und Maßnahmen von Regierung und Verwaltung zu verändern. Weiterhin wird betont, Electronic Government habe das Potenzial, die Anwendung von Good-Governance-Praktiken hervorragend zu ermöglichen. Unter Good-Governance-Praktiken werden dabei verstanden: Legitimität, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Integrität, Effizienz, Kohärenz, Anpassungsfähigkeit an neue Herausforderungen sowie Partizipation und Konsultation.⁵

In einer Studie der Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit der *American Society for Public Administration* (ASPA) wird zwischen E-Government, E-Administration und E-Governance unterschieden.⁶ E-Government soll dabei die inter-organisatorischen Beziehungen und E-Administration die intra-organisatorischen Beziehungen bezeichnen. Zum Ersten wird gezählt „Policy Coordination, Policy Implementation and Public Service Delivery“, zum Zweiten „Policy Development,

1 Vgl. Dokumentation in: der städtetag, 55 (2002) 7–8, S. 52–54.

2 Jörn von Lucke/Heinrich Reinermann, Speyerer Definition von Electronic Government, in: Heinrich Reinermann/Jörn von Lucke (Hrsg.), *Electronic Government in Deutschland*. Speyerer Forschungsberichte 226, Speyer 2002, S. 1–8.

3 Herbert Kubicek/Martin Wind, *Das 24-Stunden-Rathaus*. E-Government ist mehr als Formulare zum Herunterladen, in: der städtetag, 55 (2002) 6, S. 11–14.

4 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), *E-Government-Handbuch*, Kapitel I. Chiefsache E-Government. Leitfaden für Behördenleiter, Online-Version, www.bsi.de/fachthem/egov/3.htm, (Stand: 13. 2. 2002), S. 1–4.

5 Vgl. OECD; Project on the Impact of E-Government, und: E-Government: Analysis Framework and Methodology, 13-Dec-2001, PUMA (201) 10 REV 2 und PUMA (2001) 16/ANN/REV1.

6 Vgl. United Nations/American Society for Public Administration, *Benchmarking E-Government: A Global Perspective*. Assessing the Progress of the UN Member States, New York, May 2002, S. 1–7, Section 6.3: E-Governance.

Organizational Activities and Knowledge Management“. Unter E-Governance wird dagegen „Interaction between citizens, government organizations, public and elected officials“ verstanden. Dazu zähle „Democratic Process, Open Government, Transparent Decision-Making“.⁷

II. Stand der Entwicklung: Initiativen und Vergleichsstudien

1. Bund und Länder

In Deutschland hat in den letzten Jahren vor allem der Bund die Entwicklung zum Electronic Government maßgeblich vorangetrieben. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat am 18. September 2000 die *Initiative BundOnline 2005* gestartet. In der Anfangsphase wurden mit Modellprojekten innovative E-Government-Lösungen in der Bundesverwaltung identifiziert. Ein gemeinsames Portal der Bundesverwaltung (www.bund.de) wurde aufgebaut. Mit der Erstellung eines E-Government-Handbuchs wurde die Einführung systematisch unterstützt. Am 14. November 2001 hat das Bundeskabinett einen konkreten Umsetzungsplan für die Initiative BundOnline 2005 beschlossen.⁸ Bis 2005 sollen danach die über 350 internetfähigen Dienstleistungen des Bundes online angeboten werden; einige von ihnen sind bereits im Internet verfügbar, wie etwa die elektronische Abwicklung der Ausbildungsdarlehen (BAföG-Online) die Möglichkeit zur elektronischen Übermittlung der Steuererklärung (ELSTER) oder verschiedene Angebote des Statistischen Bundesamtes.⁹

Bei der Identifikation der Dienstleistungen wurde eine nutzerorientierte Sicht verwendet. Dienstleistungen werden als „vollständige Abwicklung eines Prozesses für einen externen Nutzer“ verstanden. Sie werden in acht verschiedene Typen von Informations- über Kommunikations- bis hin zu Transaktionsprozessen eingeteilt. Um die Umsetzung zu erleichtern, wurden verschiedene Basiskomponenten definiert, die vorrangig auf- und ausgebaut werden müssen. Weitere Initiativen betreffen etwa die Entwicklung rechtlicher Rahmenbedingungen, den Entwurf von Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen

⁷ Vgl. auch H. Reinermann/J. von Lucke (Anm. 2), S. 9–19.
⁸ Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Bund Online 2005. Umsetzungsplan für die e-Government-Initiative*, Berlin, Dezember 2001, 74 S.

⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Bilanz 2002. Beschluss des Bundeskabinetts vom 27. Februar 2002*; Ralf Kleindiek, *Bund Online 2005 – Electronic Strategie des Bundes*, in: H. Reinermann/J. von Lucke (Anm. 2), S. 118–129.

(SAGA), die Definition einer jeweils adäquaten Sicherheitsstufe für die elektronische Signatur oder die Entwicklung einer Plattform für die elektronische Beschaffung (www.e-vergabe.bund.de). Durch diese Maßnahmen, vor allem die Angleichung der Standards und die Wissensweitergabe durch das E-Government-Handbuch, die Angebote zur Mitnutzung der Vergabeplattform oder die Unterstützung von Produkten der Länder und Kommunen entwickelt sich der Bund immer mehr als „Back Office“ für Länder und Kommunen.

Auch die Länder haben vielfältige Initiativen zur Einführung und Umsetzung von Electronic Government entfaltet.¹⁰ Die *Landesregierung Baden-Württemberg* hat am 6. Juli 1998 das Aktionsprogramm „E-Bürgerdienste und Netz Baden-Württemberg“ beschlossen, um der Verwaltungsreform durch intensivere Nutzung der Internet-Technik neue und wirkungsvolle Impulse zu geben. In diesem Zusammenhang trat am 25. Juli 2000 das sog. „E-Bürgerdienste-Gesetz“ in Kraft, mit dem die landesrechtlichen Möglichkeiten geschaffen werden, um bestimmte Verwaltungsverfahren von der Antragsstellung bis zur Bescheidung interaktiv über elektronische Medien abwickeln zu können. Die elektronische Abwicklung ausgesuchter Verwaltungsverfahren unter Verwendung der elektronischen Signatur soll in 15 Pilotprojekten erprobt werden. Die einfache Melderegisterauskunft und der Antrag auf Ausstellung eines Wahlscheins konnten bereits in Betrieb genommen werden.¹¹

Die *Landesregierung Rheinland-Pfalz* hat im Juli 1999 erstmals einen Aktionsplan Multimedia vorgelegt, mit dem die verschiedenen Multimedia-Aktivitäten der Ressorts zusammengeführt wurden. Der aktuelle Aktionsplan Multimedia umfasst derzeit 67 Projekte. Die Umsetzung des E-Government fußt auf den vier Schwerpunkten: landesweite Vernetzung durch das flächendeckende rlp-Netz, Verknüpfung mit der Verwaltungsreform, einheitliches Dokumenten-Management-System und IT-gestützte Vorgangsbearbeitung sowie Einführung eines Chipkarten-gestützten Signatursystems. Um bessere Möglichkeiten der Information über die Dienstleistungen der Behörden und einen schnellen Zugang zu den richtigen Ansprechpartnern in den Verwaltungen zu ermöglichen, hat das Land Rheinland-Pfalz den „rlp-Lotsen“ und der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz die Portale „rlpDirekt“ und „KommuneDirekt“ aufgebaut. Ihre besondere Leistungsfähigkeit gewinnen die Internetangebote

¹⁰ Vgl. Markus Städler, *Die Electronic Government-Aktivitäten der Länder*, in: *Verwaltung und Management*, 8 (2002) 3, S. 170–178.

¹¹ Vgl. www.verwaltungsreform-bw.de.

dadurch, dass die Informationen von Land und Gemeinden miteinander verzahnt sind. Kürzlich wurde auch das Landesportal für Rheinland-Pfalz (www.rheinland-pfalz.de) neu gestaltet. Bereits zum vierten Mal findet in diesem Jahr ein Multimedia-Wettbewerb „Kommune 24“ statt.¹²

Das *Land Niedersachsen* stellt der systematischen Einführung von E-Government eine dreijährige Pilotphase bis 2004 voran. In dieser Zeit sollen vor allem die erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen sowie verschiedene Pilotprojekte in unterschiedlichen Bereichen der öffentlichen Verwaltung durchgeführt werden. Dazu zählen etwa elektronische Bezahlverfahren, Förderantragsverfahren oder Genehmigungsverfahren.¹³ Die *Landesregierung Schleswig-Holstein* hat mit Beschluss vom 30. Januar 2001 ein Projekt zur Nutzung von Internet-Technologien für Kommunikation und Dienstleistungen der Landesverwaltung eingerichtet. Im zweiten Zwischenbericht zu diesem Projekt vom 18. Januar 2002 wird ein inhaltlicher Handlungsrahmen zur Internet-Strategie der Landesregierung definiert, der sich gezielt an den fünf Kompetenzbereichen E-Government-Prozesse, Wissens-, Informations- und Dokumentenmanagement, Internet-Präsentation, E-Learning sowie Raumbezugsinformation ausrichtet. In diesen Handlungsfeldern sind verschiedene Maßnahmen bis 2005 vorgesehen, die sich an acht globalen Zielen – wie etwa verbesserter Service für Kundinnen und Kunden, verbesserte Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Verwaltungen oder verbesserte Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – ausrichten.¹⁴

Der *Senat der Freien und Hansestadt Hamburg* hat am 24./25. Juni 2002 in einer Mitteilung an die Bürgerschaft seine strategische Ausrichtung der IuK-Politik für die nächsten Jahre festgelegt und einen E-Government-Fahrplan verabschiedet. Die E-Government-Strategie baut auf folgenden Zielen und Eckpunkten auf: „Win-Win“-Situation für Verwaltung und Kunden, flexibler Zugang durch unterschiedliche Zugangswege und themenbezogenen Zugang, elektronisch unterstützter Service sowie effiziente Organisation, etwa durch Anpassung von Geschäftsprozessen, Transparenz und Datensicherheit nach innen und außen durch Wissensmanage-

ment, aber auch Datenschutz, Dialog mit der Stadt sowie Flexibilität und Zukunftsoffenheit.¹⁵

Die *Bayerische Staatsregierung* hat im Rahmen des Kongresses „BayernOnline“ am 15./16. Juli 2002 eine erneute Initiative zum Electronic Government gestartet. Als zentrale Handlungsfelder werden dabei einerseits der leichtere elektronische Zugang zur Verwaltung für Bürger und Wirtschaft, andererseits die Modernisierung der elektronischen Binnenstruktur der Verwaltung genannt. Auch die Bayerische Staatsregierung setzt sich dabei zum Ziel, alle staatlichen Dienstleistungen, die sich dafür anbieten, online bereitzustellen. Ein zügig zu erstellender, detaillierter Umsetzungsplan soll konkrete Vorschläge unterbreiten, welche Dienstleistung zu welchem Zeitpunkt online bereitgestellt werden kann. Vielfältige Projekte sowohl mit informativem als auch mit kommunikativem und transaktionsorientiertem Charakter wurden bereits verwirklicht. Die Initiative wird begleitet von einer Vereinbarung zwischen dem Freistaat Bayern und den bayerischen kommunalen Spitzenverbänden über die weitere Umsetzung von Electronic Government.¹⁶

2. Kreise, Städte und Gemeinden

Der Deutsche Landkreistag hat auf seiner Versammlung am 8./9. November 2001 sog. „Berliner Leitsätze zur Nutzung neuer Medien durch die Landkreise“ verabschiedet. In der Bereitstellung von Online-Dienstleistungen wird eine Chance gesehen, die durch die große Fläche der Landkreise gerade in dünn besiedelten Gebieten vorhandenen Mobilitätsnachteile der Bürger teilweise zu kompensieren. Dadurch könnten auch Disparitäten zwischen ländlichen Räumen und städtischen Ballungszentren verringert werden.¹⁷ Zuvor war im Mai 2001 eine Untersuchung des Internet-Auftritts aller 323 Landkreise anhand der Kriterien Breite, Tiefe und Aktualität des Angebots, Interaktivität und Benutzerfreundlichkeit durchgeführt worden. Testsieger wurde der Landkreis Nordfriesland. Er öffnet sein System nicht nur für die dezentralen Verwaltungen, sondern fördert aktiv die Internet-Präsenz auch von Kleinstgemeinden.¹⁸

12 Vgl. www.rlp-inform.rlp.e; Klaus Rüter, Rheinland-Pfalz. 24 – Service rund um die Uhr, in: *innovative Verwaltung*, 24 (2002) 7–8, S. 29–31.

13 Vgl. www.vorteil.niedersachsen.de/e-government.htm; Niedersächsisches Innenministerium (Hrsg.), *Electronic Government. Leitfaden für die Pilotphase 2002–2004*, Hannover, März 2002, 16 S.

14 Vgl. Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein, Staatskanzlei-Projekt Internet-Strategie, Handlungsrahmen Internet-Strategie der Landesregierung, 18. Januar 2002, 68 S.

15 Vgl. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 24./25. 6. 2002, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 17/1091; Matthias Kammer/Jörn Riedl, Die IuK-Strategie der Freien und Hansestadt Hamburg, in: *Verwaltung und Management*, 8 (2002) 1, S. 23–27.

16 Vgl. Bayerische Staatskanzlei (Hrsg.), *e-Government in Bayern. Unsere Pläne. Unsere Ziele*, München, Juli 2002, 34 S.

17 Vgl. Berliner Leitsätze zur Nutzung neuer Medien durch die Landkreise, in: *Der Landkreis*, 71 (2001) 12, S. 740.

18 Vgl. Edgar Einemann, Zwei Welten auf einer Plattform – das Dörfchen Goldelund.de und die Promi-Stadt WWesterland, in: *Frankfurter Rundschau, Sonderseiten zur CeBIT 2002* vom 11. März 2002, S. 12; vgl. www.einemann.net.

In einem Gemeinschaftsprojekt „Verwaltung 2000“ in den schleswig-holsteinischen Landkreisen Segeberg, Dithmarschen und Rendsburg-Eckernförde wurde eine verwaltungsübergreifende, prozessoptimierende Vorgangsbearbeitung eingeführt. Ziel der Landkreise und der beteiligten Gemeinden war es dabei, den Bürgern verschiedene Dienstleistungen nur noch von *einer* Anlaufstelle aus anzubieten. Dabei konzentrierte man sich zunächst auf Prozesse, die mit dem Wohnungswechsel verbunden sind, wie etwa die melderechtlichen Vorgänge und die Kfz-Zulassung. Zukünftig können die Bürger diese Prozesse von einem Bürgerservice-Center ihrer Wahl erledigen lassen.¹⁹ Ein ähnliches Projekt, Leistungen von Kreisverwaltungen in dezentrierter Form auf Gemeindeebene, d. h. durch ein gemeinsames Bürgerbüro anzubieten (integrierte Kommunalverwaltung), läuft z. Zt. im Landkreis Potsdam-Mittelmark.²⁰

Im Jahr 1998 wurde von der Bundesregierung der Städtewettbewerb „Media@Komm“ ausgelobt, an dem sich 136 Städte und Gemeinden mit ihren Konzepten beteiligt haben. Durch eine Jury wurden als Preisträger die Städte Bremen, Esslingen und der Städteverbund Nürnberg ermittelt. In einem dreijährigen Förderungszeitraum sollen dabei im städtischen Raum innovative multimediale Dienste und Anwendungen möglichst unter Nutzung der digitalen Signatur entwickelt und deren Möglichkeiten und wirtschaftliche Potenziale demonstriert werden. Bremen legte dabei einen besonderen Schwerpunkt auf Verwaltungsdienstleistungen, Esslingen auf die Verknüpfung mit dem Konzept der Bürgergesellschaft sowie der Städteverbund Nürnberg auf regionale und öffentlich-private Kooperationen. Eine besondere Innovation stellt dabei die im Bremer Projekt entwickelte Sicherheitstechnik „Governikus“ dar. Mit Hilfe der „Governikus“-Bausteine können interaktive Formulare online bereitgestellt, ausgefüllt, rechtsverbindlich elektronisch unterschrieben und sicher übertragen werden.²¹

Daneben laufen in den Städten und Gemeinden vielfältige weitere Projekte zur Entwicklung eines

„virtuellen Rathauses“.²² In einem Pilotprojekt des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen und der Microsoft GmbH sind seit September 2001 zwölf Städte und Gemeinden dabei, gemeinsam Basis-Bausteine für ein virtuelles Rathaus zu entwickeln. Ziel des Projektes ist es, elektronisch eingehende Anträge und Anfragen in der Verwaltung medienbruchfrei, d. h. automatisiert, weiterzuverarbeiten. Bei der Auswahl der Verwaltungsprozesse wurden vor allem Prozesse mit hohen Fallzahlen berücksichtigt, die zu einer unmittelbaren Entlastung in der Verwaltung führen.²³

Im Auftrag der Initiative D21 e. V., eines gemeinnützigen, branchenübergreifenden Vereins von rund 300 Unternehmen mit dem Ziel, in Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung den Wandel von der Industrie- zur Informationsgesellschaft in Deutschland zu beschleunigen, wurden im Frühjahr/Sommer 2002 zwei Studien erstellt, von denen die eine („E-Town 2002 – Deutschlands digitale Hauptstädte“) eher die Angebotsseite, die andere („(N)ONLINER Atlas 2002 – eine Topographie des digitalen Grabens durch Deutschland“) eher die Nutzerseite erfasst.

Die Studie „E-Town“, bei der 82 Großstädte von Aachen bis Zwickau unter die Lupe genommen wurden, basiert auf der Annahme, dass zum guten E-Government die Integration von elektronischer Verwaltung (beispielsweise elektronisches Bestellen der Geburtsurkunde, Anfordern eines Parkausweises) und elektronischer Demokratie (Einbeziehung der Bürger in das politische Geschehen) gehört. Zusätzlich muss die Nutzerfreundlichkeit gewährleistet sein. Für den Bereich der elektronischen Verwaltung war das maßgebliche Kriterium die „medienbruchfreie“ Durchführung einer Transaktion. Im Bereich der elektronischen Demokratie wurde zur Bewertung das Maß an Interaktion, also der direkte Kontakt und die Diskussionsmöglichkeiten, herangezogen. Als vorbildlich wurden die Angebote der Städte Essen, Stuttgart und Magdeburg ausgewählt. Die Untersuchung hat weiterhin ergeben, dass auch Städte mit prekärer Haushaltslage zu den besten E-Government-Städten gehören können.²⁴

Der von e-Mind@emnid im Auftrag der Initiative D21 erstellte „(N)ONLINER Atlas“ enthält eine Übersicht über die Nutzung bzw. Nichtnutzung des Internets in Deutschland sowie entsprechende

19 Vgl. Markus Stolze/Peter Bohlmann, Gemeinschaftsprojekt „Verwaltung 2000“, in: innovative Verwaltung, 24 (2002) 7–8, S. 36–37; Georg Gorrissen, Das Projekt „Verwaltung 2000“ in Schleswig-Holstein, in: Peter Blaschke/Wolfgang Karrlein/Brigitte Zypries (Hrsg.), E-Public, Berlin-Heidelberg 2002, S. 61–70.

20 Vgl. Tino Schuppan/Christoph Reichard, e-Government: Von der Mode zur Modernisierung, in: Landes- und Kommunalverwaltung, 12 (2002) 3, S. 105–110; vgl. auch www.e-lo-go.de.

21 Vgl. www.mediakomm.net; Busso Grabow/Christine Siegfried, Virtuelle Rathäuser und die Media@Komm-Modellprojekte, in: H. Reinermann/J. von Lucke (Anm. 2), S. 151–178.

22 Vgl. etwa Peter Klinger, Das Virtuelle Rathaus der Stadt Hagen, in: P. Blaschke u. a. (Anm. 19), S. 17–89.

23 Vgl. Martin Lehrer, Das virtuelle Rathaus im Blick, in: Stadt und Gemeinde, 57 (2002) 1–2, S. 9–10.

24 Vgl. Initiative D21, E-Town 2002 – Deutschlands digitale Hauptstädte, Juni 2002, 39 S., www.initiatived21.de/e-town; Harald Neymanns, Respektables Angebot, in: Kommune21, 2 (2002) 8, S. 16–17.

Strukturen und Motive. Danach ist immer noch jeder zweite Deutsche offline, d. h., 51 Prozent der Bevölkerung nutzen das Internet nicht und planen auch nicht seine Anschaffung. Offliner, also Nichtnutzer des Internets ohne Beschaffungsabsichten, sind dabei deutlich älter und überwiegend weiblich, verfügen über ein formal niedriges Bildungsniveau und deutlich niedrigeres Einkommen. Sie finden sich überwiegend in ländlichen Gebieten und vorwiegend in den neuen Bundesländern.²⁵

Der „(N)ONLINER Atlas 2002“ enthält auch einen Sonderteil zum E-Government. Danach sind 72 Prozent der Bevölkerung zufrieden oder sehr zufrieden mit den Informationsangeboten ihrer Stadt, aber nur 24 Prozent sehen ausreichende interaktive Angebote. 87 Prozent der Befragten halten virtuelle Rathäuser von Städten und Gemeinden für attraktiv bis sehr attraktiv. Als mögliche Vorteile zur Nutzung von Online-Dienstleistungen der Behörden wurden vor allem die Unabhängigkeit von den Öffnungszeiten der Ämter sowie die Zeitersparnis bzw. die Vermeidung von Wartezeiten angesehen. Als Nachteile wurden der Datenschutz, die Sicherheit z. B. bei finanziellen Transaktionen, keine Möglichkeit für Rückfragen sowie die Benachteiligung von Bürgern ohne Internet-Zugang genannt.

3. Internationale Studien

Seit Februar 2002 arbeitet die KGSt in Köln gemeinsam mit sechs europäischen Partnern am Projekt KEeLAN (Key Elements for electronic Local Authorities's Networks), das im Rahmen des IST (Information Society Technologies)-Programms der Europäischen Union gefördert wird. Das Projekt gliedert sich in drei Phasen: zunächst die Bestandsaufnahme der Servicequalität kommunaler Internetportale, dann eine Untersuchung zu Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung der Internet-Angebote und ihrer Anbindung an die internen Verwaltungsprozesse, ferner – in einer dritten Phase – die Umsetzung der gesammelten Erkenntnisse in sog. Roadmaps oder Entwicklungsmodelle, also praxisorientierte Leitfäden mit strategischen Handlungsempfehlungen für Kommunen.²⁶

Für die grundlegende Bestandsaufnahme wurden zunächst fast 700 Internetportale von Kommunen aus allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union untersucht und bewertet. Dabei wurde auf ein

Modell zurückgegriffen, das Internet-Angebote nach ihrem Reifegrad in sechs Generationen – von Nicht-Online (Generation 0) über Information, Einweg-Interaktion, Zweiwege-Interaktion, Transaktion bis hin zur Service-Integration (Generation 5) – einteilt. Als insgesamt vorbildlich wurden dabei in Deutschland die Angebote von Stuttgart, Dortmund und Düsseldorf identifiziert, aber auch Einzelservices wie etwa der Bauantrag via Internet im Kreis Soest, die Bestellung von Personenstandsunterlagen in Bremen oder die vielfältigen Beteiligungsangebote mit Internet-Sprechstunden und Bürgerforen im Landkreis Osnabrück.

Zwei britische Organisationen, die *Improvement and Development Agency* (IdeA), eine gemeinnützige Beratungsagentur für Kommunalbehörden, und die *Society of IT Management* (Socitm), in der sich über 1000 kommunale IT-Leiter mit Managern zusammengeschlossen haben, die für den Public Sector arbeiten, haben verschiedene Untersuchungen zu Schlüsselfaktoren und der Umsetzung von Electronic Government im lokalen Bereich vorgelegt. Zuletzt wurde im Juli 2002 ein internationaler Vergleich von kommunalen E-Government-Projekten in 14 Ländern in 4 Kontinenten veröffentlicht.²⁷ Für jedes der Länder suchten die teilnehmenden Organisationen exemplarische Fallstudien aus. Maßstab der Bewertung waren Vision, Innovation, Infrastruktur und Management. Die Länder lassen sich danach in drei große Gruppen einteilen, je nachdem, welchen Schwerpunkt sie bei ihrer Umsetzung von E-Government wählen:

- *E-Services*: Hier stehen sichere und zuverlässige Verwaltungsdienstleistungen auf elektronischem Wege im Vordergrund. Beispiele sind die USA, Großbritannien, Kanada, Deutschland, Spanien, Singapur und Hongkong.
- *E-Governance*: Es geht um die Kommunikation von Bürgern, Interessengruppen und gewählten Repräsentanten. Ziel ist es, die Teilhabe am Gemeinwesen mit Hilfe elektronischer Mittel zu ermöglichen. Beispiele sind Brasilien, die Niederlande, Finnland und Italien.
- *E-Knowledge*: Im Mittelpunkt steht die Entwicklung von Fähigkeiten und von IT-Infrastruktur, um Wissen in einen Wettbewerbsvorteil umzumünzen. Dies gilt (wiederum) für Brasilien, Singapur und Hongkong, aber auch für Irland.

25 Vgl. Initiative D21, (N)ONLINER ATLAS 2002 – Eine Topographie des digitalen Grabens durch Deutschland, Juni 2002, 62 S. www.initiated21.de/journalisten/download/nonliner_atlas_2002.pdf.

26 Vgl. Michael Hokkeler, Elektronische Bürgerdienste im europäischen Vergleich, in: *Government Computing*, (2002) 7, S. 8; ders., e-Generation zwei, in: *Kommune21*, 2 (2002) 8, S. 27–28; vgl. auch www.keelan.elanet.org.

27 Vgl. Martin Ferguson/Fred Baron, Innovation und Fleiß, in: *Kommune21*, 2 (2002) 8, S. 42–43.

Diese Schwerpunkte spiegeln die landestypischen Kulturen, Traditionen und Behördenstrukturen wider. Für Deutschland wurde dabei vor allem die Entschlossenheit hervorgehoben, mittels Gesetzgebung und durch das Media@Komm-Programm kommunale E-Services in einer sicheren, rechtsgültigen Umgebung zu entwickeln.

Eine ähnliche weltweite Untersuchung staatlicher und kommunaler E-Government-Angebote hat die Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit Booz/Allen/Hamilton im Herbst 2001 durchgeführt. Leitbild dieser Studie war ein erweitertes Verständnis von E-Government. Es verbindet elektronische Bürgerdienste und Informationsangebote (E-Administration) mit der Stärkung partizipativer Elemente (E-Democracy) zum Balanced E-Government. Zur Erfassung und Bewertung der verschiedenen Angebote diente eine *Balanced E-Government-Scorecard* (Punktekarte) mit den fünf Feldern *Nutzen* und *Effizienz* (E-Administration), *Partizipation* und *Transparenz* (E-Democracy) sowie *Change Management*. Verdichtet wurde dieser Diagnose- und Messansatz der Scorecard schließlich zum BEGIX, dem *Balanced E-Government-Index*, der anzeigt, in welchem Stadium sich ein bestimmtes Online-Angebot auf dem Weg zur Realisierung von E-Government befindet. Daraus wurde ein Fragebogen als Selbstbewertungsinstrument entwickelt, der im Internet zur Verfügung steht und von Verwaltungen für eine Selbstdiagnose des Fortschritts- und Reifegrades ihres E-Government-Ansatzes genutzt werden kann.²⁸

Zum dritten Mal in Folge analysierte die Unternehmensberatung Accenture E-Government-Angebote von 23 Regierungen. Deutschland hat dabei im internationalen Vergleich gegenüber dem vergangenen Jahr einen deutlichen Sprung nach vorne gemacht (von Platz 15 auf Platz 9). Die Untersuchung hat gezeigt, dass die öffentliche Verwaltung nicht allein durch einen Internet-Auftritt moderner wird. Um nachhaltige Effizienzsteigerungen und Kostenreduzierungen zu erzielen sowie bürgerfreundliche Online-Dienstleistungen anbieten zu können, müssen auch die internen Verwaltungsabläufe modernisiert werden. Die Untersuchung wurde anhand der Kriterien „Service-Angebote“ und „Customer Relationship Management“ durchgeführt. Spitzenreiter waren danach, wie in den vergangenen Jahren, Kanada, Singapur und die USA.²⁹

28 Vgl. Bertelsmann Stiftung/Booz/Allen/Hamilton, *Balanced E-Government. Elektronisches Regieren zwischen administrativer Effizienz und bürgernaher Demokratie*, Gütersloh, Januar 2002, 24 S., www.begix.de/studie/download.html.

29 Vgl. Accenture, *Visionen mit Pragmatismus: e-Government in Deutschland 2002*, 24 S., www.accenture.de; vgl. auch

Accenture führte ebenfalls eine nationale Untersuchung der Online-Funktionalitäten von 17 deutschen Kommunen durch. Insgesamt wurde dabei festgestellt, dass die Zahl der kommunalen Dienstleistungen, die vollständig online abzuwickeln sind, im Vergleich zum Vorjahr nur geringfügig gestiegen ist. Die Reife der untersuchten Kommunen habe sich nur unwesentlich erhöht. Dortmund hat danach Bremen als Spitzenreiter abgelöst. Seinen ersten Platz verdankt es den Investitionen in Qualität und Intensität seiner Online-Beziehungen zu Bürgern und Unternehmen. Danach folgen Düsseldorf, Stuttgart und München. Düsseldorf hat das Angebot und den Entwicklungsgrad der angebotenen Verwaltungsdienstleistungen erheblich verbessert. Den größten Sprung hat Stuttgart gemacht. Nach wie vor aber liegt der Schwerpunkt der Online-Services auf der Veröffentlichung möglichst vieler Verwaltungsdienstleistungen. Die Möglichkeiten zur Interaktion oder gar zur vollständigen Abwicklung via Internet sind dagegen noch stark eingeschränkt. Da die Kommunen Dienstleistungen heute noch gleichzeitig on- wie offline anbieten, seien die erhofften Kosteneinsparungen bisher ausgeblieben.³⁰

Auch die Europäische Union widmet sich in verschiedenen Initiativen der Einführung und Umsetzung von Electronic Government. Im Juni 2000 wurde vom Europäischen Rat in Feira der Aktionsplan „eEurope 2002“ verabschiedet. Zum Europäischen Rat von Sevilla am 21./22. Juni 2002 hat die Kommission den Aktionsplan „eEurope 2005“ vorgelegt. Der Europäische Rat hat diesem Aktionsplan in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zugestimmt. „eEurope 2005“ stellt den Nutzer in den Mittelpunkt. Der Aktionsplan soll zu einer stärkeren Teilnahme führen, neue Möglichkeiten für alle eröffnen und bessere Qualifikationen bewirken. Alle Handlungsschwerpunkte von „eEurope 2005“ umfassen Maßnahmen zur „elektronischen Eingliederung“.³¹

Zur Umsetzung des Aktionsplans „eEurope 2002“ wurde im Binnenmarkt-Rat ein Benchmarking der Bereitstellung elektronischer Behördendienste für Bürger und Unternehmen in den Mitgliedstaaten vereinbart. Dazu wurden 20 öffentliche Dienstleistungen festgelegt, die acht öffentliche Dienste für die Unternehmen und zwölf für die Bürger umfassten. Die Fortschritte bei der Online-Bereitstellung dieser öffentlichen Dienste wurden in zwei von Cap Gemini Ernst & Young durchgeführ-

die Zusammenfassungen in: *Government Computing*, (2002) 6, S. 4, und in: *Kommune21*, 2 (2002) 8, S. 34–35.

30 Vgl. ebd.

31 Mitteilung der Kommission vom 28. 5. 2002, KOM (2002) 263 endgültig; vgl. auch <http://europa.eu.int/europe>.

ten Erhebungen untersucht, die im November 2001 bzw. Juni 2002 vorgelegt wurden.³²

Die zweite Studie stellt eine Steigerung von zehn auf 55 Prozent bei der durchschnittlichen Online-Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen in Europa gegenüber der Vorgängeruntersuchung fest. Dies bedeutet, dass europaweit mehr als die Hälfte der Vorgänge zwischen Bürgern bzw. Unternehmen und dem Staat online abgewickelt oder zumindest unterstützt werden können. Allerdings klafft die Schere zwischen der Online-Bereitstellung von Dienstleistungen für Unternehmen gegenüber denen für Bürger inzwischen noch weiter auseinander (53 Prozent zu 40 Prozent und jetzt 68 Prozent zu 47 Prozent). Schwierigkeiten sind europaweit bei Diensten zu beobachten, bei denen eine unterschiedliche Zuständigkeit verschiedener Behörden vorliegt. Auch Vorgänge, die komplexe Verwaltungsprozesse nach sich ziehen, wie z. B. Umweltgenehmigungen, seien nicht einfach online abzubilden oder zu unterstützen. Weit fortgeschritten sind in vielen Ländern Europas hingegen Dienste, die zentral angeboten werden können und nur einen geringen Verwaltungsaufwand erfordern.³³

Deutschland hat mit nunmehr 46 Prozent sechs Prozentpunkte gegenüber der ersten Untersuchung zulegen können. Anerkannt wird, dass Bund, Länder und Kommunen in der letzten Zeit erhebliche Anstrengungen zur Umsetzung von E-Government-Strategien unternommen haben. Dass trotzdem nur eine Steigerung um sechs Prozentpunkte herbeigeführt werden konnte, wird von Cap Gemini Ernst & Young auf folgende Gründe zurückgeführt:³⁴ Erstens seien in den letzten Jahren vielfach „Quick-Wins“ erzielt worden, die notwendig waren, um eine Überzeugung der Entscheidungsträger für E-Government zu erreichen. Jedoch seien dabei unabhängig voneinander sehr ähnliche Lösungen entwickelt und Synergien

32 Vgl. zur ersten Studie Mitteilung der Kommission vom 5. 2. 2002, KOM (2002) 62 endgültig; Lars Hewel/Willi Kaczorowski, Position: Mittelfeld, in: *Kommune21*, 2 (2002) 3, S. 12–14; kritisch Martin Eifert/Jan Ole Püschel, *Ausländische E-Government-Strategien und ihre institutionellen Rahmenbedingungen im Überblick*, Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, Hamburg, Nr. 9, Februar 2002, 58 S. (S. 7 ff.); Helmut Fogt, *Online ins Rathaus: Der Weg der Städte zum E-Government*, in: *der städtetag*, 55 (2002) 6, S. 6–10.

33 Vgl. http://europa.eu.int/information_society/eeurope/benchmarking/list/source_data_pdf/2nd_measurement_final_report; vgl. auch *Online-Fähigkeit der deutschen Verwaltung ist nur Mittelmaß*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 1. 7. 2002, S. 18.

34 Vgl. Rüdiger Meyer, *In Fahrt gekommen*, in: *Kommune21*, 2 (2002) 8, S. 20–21; Willi Kaczorowski, *Deutschland-Plan soll e-Government voranbringen*, in: *Government Computing*, (2002) 9, S. 33.

bei Planung und Umsetzung zu wenig genutzt worden. Zweitens schränke die angespannte Haushaltslage auf allen Ebenen den Handlungsspielraum für die Konzeption und Umsetzung von E-Government-Projekten erheblich ein. Nur durch alternative Finanzierungs- und Betreibermodelle werde in den nächsten Jahren die Internet-Fähigkeit der Verwaltung in Deutschland erfolgreich vorankommen können. Drittens erschwerten die mit den Dienstleistungsangeboten verbundenen komplexen Prozesse sowie die häufig erforderliche Mitwirkung unterschiedlicher Ressorts und Behörden die Realisierung komplexer E-Government-Lösungen. Viertens sei E-Government in Deutschland sehr stark unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und IT-Sicherheit diskutiert und entwickelt worden. Dabei hätten die digitale Signatur und die sichere Bezahlsplattform zu sehr im Vordergrund gestanden und zu wenig Spielraum für andere, innovative Anlässe gelassen. Die Beraterfirma schlägt vor, nach der Bundestagswahl 2002 mit einem ganzheitlichen E-Government-Deutschland-Plan eine neue und nachhaltige E-Government-Offensive einzuleiten.

III. Bezug zur Verwaltungsmodernisierung

E-Government als Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung bringt vielfältige Chancen, aber auch Gefahren mit sich. Mittlerweile ist anerkannt, dass E-Government den Umbau der öffentlichen Verwaltung, der mit dem so genannten Neuen Steuerungsmodell begonnen wurde, unter den Bedingungen des Informationszeitalters fortsetzt.³⁵ Peter te Reh, Hauptreferent des Deutschen Städtetages, meint dazu: Die mit diesem Thema „einhergehenden organisatorischen, (prozess)technischen, personellen, rechtlichen und nicht zuletzt finanziellen Maßnahmen lassen zu Recht die Behauptung zu, dass mit der Einführung von E-Government eine tiefgreifende Verwaltungsreform verbunden ist, die als solche selten bezeichnet wird und vielleicht deshalb im Bewusstsein einiger Entscheider noch nicht weitgehend genug verankert ist“³⁶.

Die unterstützenden und fördernden Bezüge von E-Government zur Modernisierung von Staat und Verwaltung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

35 Vgl. Heinrich Reiner mann, *Kann „Electronic Government“ die öffentliche Verwaltung verändern?*, in: *Verwaltungsrundschau*, 48 (2002) 5, S. 164–169.

36 Peter te Reh, *Städte haben schon viel erreicht im e-Government*, in: *der städtetag*, 55 (2002) 6, S. 14–16.

- E-Government führt zu einer *Ermöglichung* der Umsetzung von Effektivität und Effizienz des Staats- und Verwaltungshandelns. Die verbesserten Möglichkeiten der Informationsnutzung und -verarbeitung erleichtern strategisches und planerisches Handeln. Die orts- und zeitunabhängige, ganzheitliche Durchführung der Verwaltungsprozesse führt zu Aufwand- und Kosteneinsparungen bei Verwaltungen und Bürgern.
- E-Government führt zu einer *Verstärkung* der Modernisierungsansätze. So gewinnt etwa die Dienstleistungsorientierung der Verwaltung neue Bedeutung. Der Zugang des Bürgers zur Verwaltung wird erleichtert, Prozesse und Leistungen werden aus seiner Perspektive (Lebenslagenmodell)³⁷ und im Hinblick auf seinen Nutzen definiert. Durch integrierte Service-Angebote³⁸ von öffentlichen und privaten Partnern entstehen neue Kooperationsmodelle und Synergien bei der Leistungserbringung.
- Electronic Government führt zu einer *Blickerweiterung* des Modernisierungsansatzes. War das Neue Steuerungsmodell noch sehr ergebnisorientiert, wird der Fokus der Modernisierung nun stärker auf die Verbesserung der Prozesse gelegt. Wenn die OECD davon spricht, dass E-Government den gesamten Bereich der Regierungs- und Verwaltungsfunktionen umfasst,³⁹ so ist damit neben dem administrativen Verfahren der Leistungserbringung auch eine Einbeziehung politisch-gestaltender und demokratischer Verfahren verbunden. Schließlich beinhaltet E-Government auch eine Grenzüberschreitung von Binnen- und Außenmodernisierung im Sinne einer integrierten Modernisierung.
- Electronic Government trägt auch zu einem „*Reinventing*“⁴⁰ des Verwaltungshandelns bei. Neue Organisationsformen und Arten der öffentlichen Leistungserbringung entwickeln sich,⁴¹ wie etwa *One-Stop-Government*, die Trennung von *Front Office* und *Back Office*, die teilweise auch zu einer Zentralisierung und Entörtlichung⁴² des Verwaltungshandelns füh-

ren kann, oder eine Verknüpfung von Offline- und Online-Angeboten im Rahmen eines Multichannel-Verwaltungshandelns. Der erweiterte Informationsraum lässt einen größeren Aktionsraum der Mitarbeiter zu, was neue Qualifikations-, Motivations- und Verantwortungsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung zur Folge haben wird. Neues Lernen, selbstbestimmt und selbstorganisiert mit Bezug zu konkreten Arbeitsprozessen, ist gefordert,⁴³ aber auch neue Formen der Führung und Zusammenarbeit.⁴⁴

Insgesamt kann damit Electronic Government einen *neuen Schub* für die Modernisierung von Staat und Verwaltung erbringen. Gleichwohl stehen der Einführung von Electronic Government auch verschiedene Barrieren⁴⁵ entgegen, und seine Umsetzung ist mit Gefahren verbunden, wenn ein falscher Ansatz gewählt wird. Sicher darf E-Government nicht allein aus einer technischen Perspektive verstanden und konzipiert werden. Rechtliche, politische, finanzielle, organisatorische, personelle und kulturelle Faktoren erfordern Berücksichtigung. Werden Prozesse allein unter technischen Aspekten modelliert und zwingen sie den Nutzer zur Einhaltung stringenter Abläufe, werden sie als „technische Nötigung“ abgelehnt.⁴⁶ Selbst wenn es sich um akzeptable technische Erleichterungen handelt, wird häufig noch der persönliche Kontakt gesucht. Eine ganzheitliche Konzeption ist daher erforderlich.

Neben immer wiederkehrenden Sicherheitsbedenken wird neuerdings auch häufiger darauf verwiesen, dass Bürger mit durchschnittlich 2,1 Amtsgängen pro Jahr kaum dazu motiviert seien, sich komplizierte und neue Technik anzuschaffen. Einer geringen Nachfrage bestimmter Dienstleistungen stehen dabei auf der Seite der Verwaltung teilweise relativ hohe Investitionen gegenüber, die nicht gleichzeitig mit nennenswerten Einsparungen verbunden sind.⁴⁷ Ein zu großer Aufwand und zu wenig Effizienz bzw. zu geringer Nutzen können allerdings nicht das Ziel der Verwaltungsreform sein. Nach dem Grundsatz der Verhältnis-

37 Vgl. KGSt (Hrsg.), „Lebenslagen“: Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht, Köln, Bericht Nr. 5/2002; vgl. auch die britische kommunale Initiative „Live Events Access Projects“, www.leap.gov.uk

38 Zu verschiedenen Integrationsfeldern vgl. H. Kubicek/M. Wind (Anm. 3), S. 13.

39 Vgl. Anm. 5.

40 In Anlehnung an David Osborne/Ted Gaebler, *Reinventing government*, Reading, Mass. 1992.

41 Vgl. T. Schuppan/C. Reichard (Anm. 20), S. 107 ff.

42 Vgl. Jörg Blumenthal, Die Rolle Digitaler Rathäuser beim E-Government, in: *Verwaltung und Management*, 8 (2002) 1, S. 37–40.

43 Vgl. Hermann Hill, Qualität und Effizienz, Interview mit Alexander Schaeff/Sabine Schulz, in: *Kommune21*, 2 (2002) 2, S. 16–17.

44 Vgl. Herbert Kupka/Sabine Muth, Personalmanagement und e-Government, in: *Verwaltung und Management*, 8 (2002) 3, S. 166–169.

45 Umfassend dazu Jörn von Lucke, E-Government – Barrieren und Hindernisse, in: H. Reinerman/J. von Lucke (Anm. 2), S. 68–93.

46 Vgl. Jörg Blumenthal (Anm. 42), S. 39.

47 Vgl. H. Kubicek/M. Wind (Anm. 3), S. 12; speziell zu den Problemen der digitalen Signatur Thomas Langkabel, Die unendliche Geschichte der Digitalen Signatur, in: *innovative Verwaltung*, 24 (2002) 4, S. 29–31.

mäßigkeit ist zu ermitteln, welche Dienstleistung mit welcher Priorität für welche Nutzer in welcher Form angeboten werden soll.

Schließlich weist auch der Deutsche Städtetag darauf hin, dass oberster Verfahrensgrundsatz bei der Einführung des E-Government für alle Beteiligten sein muss, den elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr so einfach und flexibel wie möglich zu gestalten. E-Government dürfe nicht durch einen falschen Perfektionismus zu einem „In-sich-Geschäft“ der Verwaltung werden. E-Government müsse bei unseren Bürgerinnen und Bürgern auch tatsächlich ankommen!⁴⁸

IV. Ziele, Handlungsfelder und Strategien von E-Government

Die OECD betont, dass E-Government das gesamte Spektrum des Staats- und Verwaltungshandelns umfasse; die Bertelsmann Stiftung stellt in ihrem Konzept eines „Balanced E-Government“ Electronic Democracy gleichgewichtig neben Electronic Administration, und auch die von der Initiative D21 in Auftrag gegebene „E-Town“-Studie hat diesen Gedanken aufgegriffen.⁴⁹ E-Government im weiteren Sinne muss daher als ganzheitliche Strategie zur Modernisierung von Staat (bzw. Politik/Demokratie) und Verwaltung verstanden werden. Das dänische Projekt „Deine offene Kommune“, das im Bezirk Nordjütland durchgeführt wird, greift dieses erweiterte Zielspektrum auf und nennt die folgenden vier Ziele: ein besserer Bürgerservice, eine größere Effizienz der Verwaltung, die Förderung der Demokratie auf lokaler Ebene sowie die Entwicklung von Weiterbildungsprogrammen für Verwaltungsmitarbeiter.⁵⁰ Darin könnte ein Zielkatalog für zukünftige E-Government-Strategien liegen.

Auch die Handlungsfelder von E-Government werden bisher noch zu sehr unter dem Aspekt administrativer Vorgangsbearbeitung und Leistungserbringung verstanden. So systematisiert etwa Marco Brunzel die Themenbereiche und Handlungsfelder einer kommunalen E-Government-Strategie in Elektronische Kommunikation, Digitale Vorgangsbearbeitung, Internet- und Mehrwertdienste, Intranet/Extranet, Vorverlagerte Verwaltung und Technische Infrastruktur.⁵¹ Auch

insoweit fehlen noch einzelne Handlungsfelder in Bezug auf politisch-demokratische Betätigung und Einbeziehung der Bürger.

Der Umsetzungsplan der Bundesregierung sowie verschiedene Strategien der Länder zur Einführung und Umsetzung von E-Government sind bereits erwähnt worden.⁵² Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik schlägt in seinem E-Government-Handbuch nach der Sensibilisierung einen Phasenplan zur Einführung von E-Government vor, der die Phasen Initialisierung, Strategie, Analyse, Konzeption, Realisierung und Test sowie Einführung und Inbetriebnahme enthält.⁵³ Sicher müssten insoweit noch im Sinne eines Steuerungskreislaufs ein laufendes Projektcontrolling sowie eine Evaluation hinzukommen.

Auch die Bertelsmann Stiftung hat, aufbauend auf ihrem Konzept eines „Balanced E-Government“, in einem Zehn-Punkte-Plan für gutes E-Government einen Fahrplan zur Verwaltungsmodernisierung und Stärkung der Bürgergesellschaft vorgelegt. Die zehn Punkte stellen dabei keine chronologische Reihenfolge und keine Priorisierung dar. Die Stiftung geht davon aus, dass im Kontext tatsächlicher E-Government-Projekte sich unterschiedliche Vorgehensweisen und Schwerpunktsetzungen als vorteilhaft erweisen werden. Der Plan soll dabei eine Gedankenstütze sein, auf deren Grundlage die Entscheidungsträger die für sie ideale Vorgehensweise ausgestalten können.⁵⁴

Schließlich hat auch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Rahmen der Begleitforschung zum Städtewettbewerb Media@Komm zehn kritische Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung virtueller Rathäuser definiert. Sie werden jeweils in Teilaspekte untergliedert, zu denen häufig gestellte Fragen, Handlungsempfehlungen, Erfahrungen aus den Media@Komm-Projekten, ausgewählte Erfahrungen aus Deutschland, Erfahrungen aus dem Ausland, empirische Ergebnisse sowie Dokumente und Links mitgeliefert werden.⁵⁵

Sämtliche Strategieanleitungen und Handlungsempfehlungen berücksichtigen Aspekte eines klassischen Veränderungsmanagements (*Change Management*). Ergänzend könnte man auf die Sicherstellung der Nachhaltigkeit der E-Govern-

48 So der Hauptausschuss des Deutschen Städtetags (Anm. 1), S. 54.

49 Vgl. die Anm. 5, 24 und 28.

50 Vgl. Helle Foldager Jensen, Leuchtendes Beispiel, in: Kommune21, 2 (2002) 8, S. 32.

51 Marco Brunzel, Hohe Anforderungen, in: Kommune21, 2 (2002) 6, S. 14–15.

52 Vgl. oben II 1.

53 www.bsi.de (vgl. Anm. 4).

54 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 10-Punkte-Plan für gutes E-Government, Gütersloh 2002, vgl. www.begix.de/10_Punkte_Plan.pdf.

55 Vgl. Busso Grabow, Kritische Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung virtueller Rathäuser, in: Kommune21, 2 (2002) 9, i. E.; vgl. auch www.mediakomm.net.

ment-Strategie verweisen. Von Bedeutung ist dabei, dass der Prozess der Einführung und Umsetzung von E-Government keine bloße Modewelle bleibt, was man angesichts der Fülle der vorhandenen Konzepte und Studien durchaus kritisch unterstellen könnte, sondern zu einer nachhaltigen und dauerhaften Modernisierung von Staat und Verwaltung beiträgt. Neben einer wirksamen Prozessplanung mit regelmäßigen Bilanzen und einem funktionierenden Projekt- und Verwirklichungsmanagement, das Anreize und Nutzen der verschiedenen Akteure im Blick behält, ist daher auch eine Verknüpfung mit anderen Modernisierungsansätzen innerhalb der jeweiligen Körperschaft, eine Einbettung und Interaktion der verschiedenen kommunalen und staatlichen Ebenen, etwa durch Entwicklung gemeinsamer Standards, Übernahme von *best practice*-Lösungen etc., sowie eine Berücksichtigung der Wechselwirkungen staatlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Maßnahmen erforderlich.

So ist etwa eine erfolgreiche Verbreitung einzelner Anwendungen Voraussetzung für den Nutzen des Bürgers. Umgekehrt sind beim Bürger das Vorhandensein einer entsprechenden Infrastruktur sowie Medienkompetenz Voraussetzung für die Nutzung der Anwendungen. Ebenso benötigen technische Innovationen der Wirtschaft eine hinreichende Marktgröße, um die Produkte Gewinn bringend verbreiten zu können. Umgekehrt ist dafür die Schaffung der Rahmenbedingungen durch den Staat sowie ein entsprechendes Marketing erforderlich. Die Niveauehebung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kontexte muss daher mit staatlichen und kommunalen E-Government-Strategien einhergehen. Nur im Zusammenwirken führen sie zu einer Nutzung und Verbreitung der Lösungen.⁵⁶

V. Ausblick: Zukunftsfragen

Neben der Verstärkung der Dienstleistungs- und Kundenorientierung durch Electronic Government sowie der Verknüpfung dieses Themas mit modernem Personalmanagement erscheinen insbesondere zwei Fragen einer vertieften zukünftigen Betrachtung wert: zum einen die Entwicklung der klassischen Vollzugs- und Antragsverwaltung hin zu einer intelligenten, die Chancen der modernen Informationsverarbeitung nutzenden modernen Wissensverwaltung sowie zum anderen die Entwicklung und Unterstützung demokratischer und sozialer Innovationen durch Electronic Government.

⁵⁶ Vgl. M. Eifert/J. O. Püschel (Anm. 32), S. 9.

1. Die intelligente Wissensverwaltung

Electronic Government führt einerseits zu einer Standardisierung von Routinetätigkeiten sowie Prozessen mit hohen Fallzahlen (Massenverfahren), andererseits schafft es, teilweise darauf aufbauend, Möglichkeiten zur Flexibilisierung, Differenzierung und Individualisierung des Verwaltungshandelns. Wenn die These richtig ist, dass Verwaltungsarbeit fast ausschließlich Informationsarbeit darstellt,⁵⁷ so spielt die Nutzung und Verteilung des Wissens im Sinne eines interaktiven Wissensmanagements eine immer größere Rolle. Die Nutzung der modernen Medien erlaubt eine Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten und Arbeitsweisen hin zu einer intelligenten Verwaltung. Für wiederkehrende Sachverhalte empfiehlt sich ein Lernen aus Präzedenzfällen im Sinne eines „case-based reasoning“.⁵⁸ Immer mehr Probleme zeigen jedoch neue veränderte Konstellationen, bei denen statt einer Wissensnutzung eine Wissensschöpfung, ein Lernen im Prozess bzw. eine Prozeduralisierung der Entscheidungsfindung erforderlich ist.⁵⁹

Die Prozesstypen in der öffentlichen Verwaltung sind äußerst vielfältig. Statt um Produktionsprozesse handelt es sich häufig um mehr oder weniger formalisierte Kommunikations- und Entscheidungsprozesse.⁶⁰

Klaus Lenk weist daher zu Recht darauf hin, dass gängige Vorstellungen von Geschäftsprozessen in dreierlei Hinsicht erweitert werden müssen:

- vom wohlstrukturierten Produktions- zum mehr oder weniger offenen Entscheidungsprozess;

⁵⁷ Vgl. Klaus Lenk, Analyse des Verwaltungshandelns als Voraussetzung für die Ausschöpfung des Potenzials der Informationstechnik, in: Klaus Lenk/Roland Traummüller (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung und Informationstechniken – Perspektiven einer radikalen Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik, Heidelberg 1999, S. 53–69.

⁵⁸ Klaus Lenk, Relating Knowledge Management in the Public Sector to Decision-Making and Administrative Action, in: Maria A. Wimmer (ed.), Knowledge Management in e-Government, Schriftenreihe Informatik, Vol. 7, Linz 2002, S. 61–66.

⁵⁹ Vgl. Karl-Heinz Ladeur, Privatisierung öffentlicher Aufgaben und die Notwendigkeit der Entwicklung eines neuen Informationsverwaltungsrechts, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 2000, S. 225–256 (235 ff.); ders., Proceduralisation and its use in a post-modern legal policy, in: Olivier de Schutter u. a. (Hrsg.), Governance in the European Union, Cahiers of the Forward Studies Unit, European Commission, Luxemburg 2001, S. 53–69.

⁶⁰ Vgl. Roland Traummüller/Klaus Lenk/Maria A. Wimmer, Wissensmanagement und E-Government, in: Hans-Peter Schnurr u. a. (Hrsg.), Professionelles Wissensmanagement, Aachen 2001, S. 381–392.

- von der Prozesskette zum bilateralen Denken bei Bürgerdiensten sowie
- vom sequenziellen zum teamförmigen Arbeitsablauf und zu multilateralen Verhandlungen bzw. Konfliktlösungsprozessen im Falle komplexer und mehrpoliger Entscheidungsprozesse.⁶¹

Lösungen der Privatwirtschaft sind daher auch nur teilweise auf die Prozessneugestaltung mithilfe moderner Informationstechnik im öffentlichen Sektor übertragbar. Da viele Entscheidungen der Verwaltung mit gesetzlich eingeräumten Beurteilungs-, Ermessens- und Abwägungsspielräumen versehen sind, von daher die Sach- und Rechtslage häufig interpretations- und bewertungsbedürftig ist, lassen sich wohlstrukturierte workflows nicht einfach übertragen. Weiterhin können Prozesse weder einseitig von der Verwaltung noch einseitig vom Kunden her gedacht werden. Ein *Supply Chain-Management*⁶² als von außen durch den Bürger im Sinne einer Lieferkette angestoßener Vorgang reicht daher nicht aus. Vielmehr handelt es sich zwischen Verwaltung und Bürger um komplexe Kommunikations- und Interaktionsverhältnisse.⁶³ Schließlich bleibt auch fraglich, ob neuere Konzepte eines *Customer Relationship Management*⁶⁴ angesichts nachhaltig vorhandener Datenschutz- und Sicherheitsbedenken bei den Bürgern unbedenken auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden können.

Viele Eigenarten des Zusammenspiels von Mensch und Technik bleiben zudem unberücksichtigt, wenn nur jene Elemente von Prozessen erhoben werden, die für die Entwicklung von Software erforderlich sind.⁶⁵ Wahrnehmungsfiler, Gewohnheitsmuster und Nutzungsreduktionen erfordern daher eine intensive Berücksichtigung der Psychologie der Entscheidung⁶⁶ und der Eigenarten menschlichen Verhaltens sowohl im Umgang mit Information als auch mit technischen Möglichkeiten ihrer Verarbeitung (sog. *behavioural computing*).⁶⁷

61 Vgl. Klaus Lenk, Notwendige Revisionen des Geschäftsprozessdenkens, in: Maria A. Wimmer (Hrsg.), *Impulse für e-Government: Internationale Entwicklungen, Organisation, Recht, Technik, Best Practices*, Wien 2002, S. 61–71.

62 Vgl. Jürgen Stracke, *E-Government: Supporting Knowledge and Information Flows with Supply Chain Management*, in: M. A. Wimmer (Anm. 58), S. 249–258.

63 Vgl. Gudrun Klee-Kruse/Klaus Lenk, *Wenig Nutzen beim elektronischen Bürgerservice*, in: *VOP*, 23 (2001) 10, S. 40–43.

64 Accenture, *Customer Relationship Management: Ein Konzept für den öffentlichen Sektor*, Januar 2002, vgl. www.accenture.de.

65 Vgl. K. Lenk (Anm. 61), S. 70.

66 Vgl. Helmut Jungermann/Hans-Rüdiger Pfister/Katrin Fischer, *Die Psychologie der Entscheidung: eine Einführung*, Heidelberg–Berlin 1998.

67 Vgl. Hermann Hill, *Zur Eröffnung*, in: Heinrich Reiner, *Regieren und Verwalten im Informationszeitalter. Unterwegs zur virtuellen Verwaltung*, Heidelberg 2000, S. 1–7.

Die Anforderungen an Verwaltungsentscheidungen werden zunehmend erweitert. Galt schon bisher die rationale Entscheidungsfindung als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips und die Nachvollziehbarkeit und Begründung der Entscheidung als Voraussetzung für Akzeptanz und gerichtliche Kontrolle, so erwachsen aus den Kriterien von „Good Governance“ neue Anforderungen an Transparenz, Rechenschaftslegung und Verantwortlichkeit.⁶⁸ Wenn der Sachbearbeiter bei seiner Entscheidungsfindung auf das Internet zurückgreifen kann, eröffnen sich ihm, etwa durch (kontextsensible) Suchmaschinen, Data-Mining-Module oder graphische und visuelle Techniken ganz neue Möglichkeiten der Ermittlung und Strukturierung von Sachverhalten. Moderne *Decision-Support-Systeme*⁶⁹ liefern darüber hinaus weitere Unterstützung bei der Entscheidungsfindung. Die Frage ist daher angebracht, ob nicht auch rechtliche Anforderungen an die Relevanz der Sachverhaltsermittlung und die Rationalität der Entscheidungsfindung unter Berücksichtigung dieser Möglichkeiten erweitert werden müssen.

Ein Beispiel für eine computergestützte Entscheidungsfindung im Recht stellt etwa das vom Fraunhofer-Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik in Zusammenarbeit mit dem Institut für das Recht der Wasserwirtschaft an der Universität Bonn und anderen Instituten entwickelte Technische Informationssystem zum Regelwerk für die Sicherheit von Anlagen und Stoffen (TEIRESIAS) dar. Durch diese Informationsbereitstellung und Wissensverarbeitung wird die Denk- und Vorgehensweise eines juristischen Experten simuliert. Das System bewahrt weitgehend davor, gesetzliche Tatbestände zu übersehen oder unvollständig zu untersuchen. Es liefert einen Hinweis auf mögliche Zusammenhänge und eine Selektion und Bündelung der wichtigsten Informationen im Sinne einer interdisziplinären Analyse. Dagegen liefert es nicht eine endgültige Lösung des einzelnen, besonderen Falles. Diese bleibt weiterhin der Würdigung des einzelnen Anwenders vorbehalten.⁷⁰

Aus Sicht einer guten bzw. intelligenten Entscheidungsfindung bleiben noch viele Wünsche an die moderne Informationstechnik offen. Wenn techni-

68 Vgl. Anm. 5.

69 Vgl. Fanie Cloete, *Improving Effective Governance Outcomes with Electronic Decision Support Tools*, Paper, vorgelegt bei der Konferenz des International Institute of Administrative Sciences, 9.–13. 7. 2001 in Athen; Andreas Raps, *Wissensbasiertes Strategisches Management. Neue Wege durch den Einsatz von Software*, in: *Controlling*, 13 (2001) 10, S. 515–523.

70 Vgl. Bert J. G. Moll, *Computergestützte Entscheidungsfindung im Recht technischer Anlagen und Stoffe*, in: *Zeitschrift für Umweltrecht*, 9 (1998) 1, S. 20–26; vgl. auch <http://teiresias.umsicht.fhg.de>.

sche Systeme in der Lage sind, unstrukturierte Informationen zuzuordnen, bei punktuellen Anfragen assoziative Kontexte und relevante Suchräume zu ermitteln, durch Verknüpfungen und Anregungen neue Perspektiven zu liefern, bei isolierten Ereignissen Gemeinsamkeiten und Unterschiede festzustellen oder Ereignisse im Prozessablauf zu verfolgen, dient dies sicherlich der weiteren Verbesserung der Qualität der Entscheidungsfindung in der öffentlichen Verwaltung. Teilweise wird versucht, durch multifunktionale Gesamtlösungen im Sinne eines *Enterprise Intelligence Management* Dokumenten- und Wissensmanagement mit Content-Management zu verknüpfen.⁷¹ Wenn Prozess-Management und Entscheidungsunterstützung sowie Projektsteuerung hinzukämen, das Ganze mit einer Lernplattform verbunden würde, wäre die schöne neue Welt der öffentlichen Verwaltung fast perfekt; menschliche Fehler sind dennoch nicht ausgeschlossen.

2. Demokratische und soziale Innovationen durch Electronic Government

Noch mehr als der Begriff Electronic Government stellt der Begriff der Elektronischen Demokratie (e-democracy) eine Sammelstelle für verschiedene Instrumente und Verfahren dar.⁷² So wird etwa der Mehrwert des Internets in dem elektronischen Dreiklang „informieren, diskutieren, votieren“ gesehen.⁷³ Christoph Bieber versteht in Abgrenzung zu den Verwaltungsdienstleistungen unter dem Begriff der „elektronischen Demokratie“ weit komplexere „(digitale) Demokratiedienstleistungen“, die sowohl von staatlicher Seite angeboten wie auch aus der Bürgerschaft heraus entstehen können. Die besonderen politischen Potenziale computervermittelter Medioumwelten sieht er durch das jeweilige Maß an Interaktivität unterschiedlicher (politischer) Kommunikationsvorgänge gekennzeichnet.⁷⁴

71 Vgl. Gabriele Müller, Das Internet sorgt für Ordnung im Informationsdschungel, in: FAZ vom 20. Dezember 2001, S. 27.

72 Vgl. etwa Klaus Lenk, „Electronic Democracy“ – Beteiligung an der kommunalen Willensbildung, in: Herbert Kubicek u. a. (Hrsg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft, Heidelberg 1999, S. 248–256; Oliver René Rüb, E-democracy. Demokratie und Wahlen im Internet, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 34 (2001) 11, S. 518–521; Philipp Zeschmann, E-Government als Motor für die Aktivierung der Bürger, in: innovative Verwaltung, 24 (2002) 5, S. 31–33.

73 Vgl. Pia Karger, Informieren, diskutieren, votieren im elektronischen Dreiklang, in: Initiative D21 (Hrsg.), Mit Internet Staat machen. E-Government und die Zukunft der Demokratie, Berlin 2002, S. 79–80; vgl. auch Hubertus Buchstein, Kann das Internet Engagement fördern?, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ – Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen 2002, S. 211–249.

74 Christoph Bieber, „Elektronische“ oder „Interaktive“ Demokratie?, in: Kritische Justiz, 35 (2002) 2, S. 180–196.

Die Formen politischer Online-Kommunikation von virtuellen Parteizentralen über digitale Parteiorganisation, Online-Wahlkämpfe, Online-Chats und Online-Protteste bis hin zu *e-voting* sind mehrfach ausführlich analysiert worden.⁷⁵ Auffallend ist, dass die Verknüpfung dieser Kommunikationsvorgänge mit tatsächlichem politischen Entscheiden ebenso wie die Verknüpfung von Online-Kampagnen mit analogen Politikampagnen noch weitgehend fehlt. Bemerkenswert ist auch, dass „Netzthemen“, etwa die Modernisierung des Informationsrechts, häufig als Einstieg bzw. Katalysator für Online-Kommunikation und bürgerschaftliches Engagement genutzt werden.

Neben der politischen Kommunikation, der Mitwirkung an Gesetzgebungsvorgängen oder dem elektronischen Wählen bezieht sich ein zweiter Bereich der *e-democracy* auf die Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren der Verwaltung. Hier begegnen und überlagern sich Demokratie und Verwaltungsentscheidung. Allerdings sind moderierte Beteiligungsverfahren im Internet in Deutschland bisher erst vereinzelt bekannt geworden. Ein Beispiel stellt die Internet-basierte Bürgerbeteiligung bei der Bauleitplanung in der Media@Komm Stadt Esslingen⁷⁶ sowie das im Rahmen des Electronic Democracy European Network (EDEN)-Projektes durchgeführte Bürgerbeteiligungsverfahren im Bremer Stadtteil Horn-Lehe dar.

Im EDEN-Projekt, an dem die Städte Antwerpen, Bologna, Bremen und Wien beteiligt sind, sollen Verbesserungen im Zugang, der Verständlichkeit und der Navigation von Entscheidungsprozessen entwickelt werden, die Bürgern einen besseren Einfluss auf Planungsverfahren erlauben, bevor Optionen zu Fakten geworden sind. Dabei sollen Instrumente (tools) etwa zum Auffinden von Kontaktpersonen, zur Visualisierung von geplanten Veränderungen im eigenen Bezirk sowie Möglichkeiten, die eigene Meinung zum Ausdruck zu bringen, entwickelt werden, um den Bürgern zu erlauben, ein besseres Urteil über die geplanten Maßnahmen abzugeben.⁷⁷

Im Bremer Online-Forum in Horn-Lehe, das vom 29. Oktober bis zum 3. Dezember 2001 stattfand, wurde als soziale Innovation etwa eine Modera-

75 Vgl. Claus Leggewie/Christoph Bieber, Interaktive Demokratie. Politische Online-Kommunikation und digitale Politikprozesse, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 41–42/2001, S. 37–45, sowie C. Bieber (Anm. 74).

76 Vgl. Oliver Märker u. a., Integrating Public Knowledge into Decision Making – Case Study: Internet Public Hearing in the City of Esslingen, in: M. A. Wimmer (Anm. 58), S. 155–169; vgl. auch das Forschungs- und Entwicklungsprojekt verschiedener nordrhein-westfälischer Städte zum Aufbau eines Informations- und Beteiligungsservers für die Stadtplanung im Internet, www.planungswissen-nrw.de

77 www.edentool.org.

tion durch vier Bürger auf freiwilliger Basis bezeichnet, neue Potenziale an politischer Partizipation wurden entdeckt, zugleich zeigten sich aber praktische Probleme mit der Fülle der Informationen, der interaktiven Nutzung des Kartenmaterials und der Gleichbehandlung bzw. Zusammenführung mit klassischen Beteiligungsmöglichkeiten.⁷⁸

Ein dritter von *e-democracy* erfasster Ansatz könnte in der Entwicklung von Software für den aktivierenden Staat bzw. die aktive Bürgergesellschaft gesehen werden.⁷⁹ So ist verschiedentlich festgestellt worden, dass gerade interaktive Medien in der Tat Politikkonzepte konkretisieren können, die weniger hierarchische Steuerung als eine netzwerkartige Selbstorganisation verlangen.⁸⁰ Vorstellbar wären eine Software für die Netzarchitektur, eine Informationsbörse für mögliche Kooperationspartner sowie Module für die Erstellung von Gemeinwohlbilanzen.

Neuerdings gewinnt auch in Deutschland das Thema *e-democracy* eine größere Bedeutung. Neben dem Projekt „Elektronische Demokratie“ des Deutschen Bundestages⁸¹ hat die Bundeszentrale für politische Bildung zur Bundestagswahl 2002 eine Seite www.wahlthemen.de eingerichtet. Der erste deutsche *e-democracy-award*⁸² wurde am 28. August 2002 im Rahmen einer von der Bundeszentrale für politische Bildung und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund veranstalteten Tagung zu „e-Democracy in der Zivilgesellschaft“ verliehen. Der Bundesminister des Innern, Otto Schily, hat am 31. Juli 2002 den Wettbewerb „e-community“ gestartet. Bis zum 31. Oktober 2002 können Konzepte eingereicht werden. Der Preis wird voraussichtlich im Dezember 2002 an drei Kommunen vergeben werden.⁸³

Nach Auffassung der OECD ist die Einbeziehung der Bürger in die Politikgestaltung Teil von „Good Governance“. In ihrem Bericht „Citizens as Partners“ stellt sie eine Vielzahl von Beispielen dar,

wie Bürgerinnen und Bürger, auch auf elektronischem Wege, in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.⁸⁴ So hat z. B. Frankreich offizielle Richtlinien über die Beantwortung von E-Mails verabschiedet. In den Niederlanden wird ein „code of conduct“ für öffentliche Bedienstete entwickelt, die an Online-Konsultationen beteiligt sind. Großbritannien hat bereits im November 2000 einen „code of practice on written consultation“ vorgelegt, der bei allen Konsultationen seit dem 1. Januar 2001 zu berücksichtigen ist. Erwähnung verdient auch der sog. „Government’s Citizen-space“ in Großbritannien, ein öffentlicher Kommunikationsraum, in dem sowohl eine Bürger-Verwaltung als auch eine Bürger-Bürger-Interaktion stattfinden kann. Das schottische Parlament hat ein „e-democracy toolkit“ mit einem *e-consultations*- und *e-petitions*-Angebot entwickelt.⁸⁵

Zuletzt wurde in Großbritannien eine neue Initiative veröffentlicht. Im Juli 2002 hat der Leiter des „House of Commons“ ein Konsultationspapier zu einer Politik für *electronic democracy* mit dem Titel „In the service of democracy“ vorgelegt. Das Papier zielt darauf ab, eine Debatte darüber zu führen, wie die modernen Technologien die Einbeziehung der Bürger in den demokratischen Prozess verbessern können. Das Ziel soll sein, dem Einzelnen mehr Wahlmöglichkeiten darüber zu geben, wie er sich an dem politischen Prozess beteiligen will. Es geht dabei vor allem um Fragen von *e-participation* und *e-voting*.⁸⁶

Insgesamt kann *e-democracy* bei entsprechender Unterstützung und Moderation daher dazu beitragen, neue Bürger ins Netz zu bringen, aber auch traditionelle demokratische Kommunikationsvorgänge zu ergänzen. Möglicherweise werden sich daraus auch neue Politikstile entwickeln,⁸⁷ die einen anderen Politikertyp erfordern, der es versteht, nicht nur die klassischen Medien zu nutzen, sondern auch die neuen Medien in Strategien der Politikentwicklung und Politikvermittlung einzubeziehen.

78 Vgl. <http://infosoc2.informatik.uni-bremen.de>

79 Zu diesen Konzepten vgl. Hermann Hill, Partnerschaften und Netzwerke – Staatliches Handeln in der Bürgergesellschaft, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 133 (2002) 11, S. 321–326.

80 Vgl. C. Leggewie/C. Bieber (Anm. 75), S. 37.

81 www.elektronische-demokratie.de.

82 www.poldi-award.de.

83 www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix89268.htm.

84 Vgl. OECD, Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, Paris 2001, S. 50 ff.

85 www.teledemocracy.org.

86 www.edemocracy.gov.uk.

87 Vgl. Accenture, Von eBusiness zu ePolitics? Praxis und Potenzial von eBusiness-Modellen für die politische Kommunikation im Internet, 2001, S. 1–30; www.accenture.de

Mehr Demokratie via Internet?

Die Potenziale der digitalen Technik auf dem empirischen Prüfstand

„Kein Stein wird auf dem anderen bleiben!“ Diese Prognose stellte der Unternehmensberater Roland Berger im Hinblick auf die Perspektiven der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien im 21. Jahrhundert.¹ Und in der Tat, der Siegeszug insbesondere des Internet scheint unaufhaltsam. Nach mehr als zehn Jahren Präsenz auf dem Medienmarkt ist das digitale „Netz der Netze“ heute für viele Menschen selbstverständlicher Bestandteil des Alltags. Nachrichten werden per E-Mail verschickt und empfangen, Bankgeschäfte online erledigt, und auch das Teleshopping erfreut sich großer Beliebtheit. Nicht zuletzt aber hat sich das Internet inzwischen einen nahezu gleichberechtigten Platz neben den „alten“ Medien – Presse, Hörfunk und Fernsehen – erkämpft; ja, es scheint ihnen auf Grund seiner Multimedialität und Interaktivität sogar überlegen.

Die Frage nach den gesellschaftlichen und politischen Konsequenzen dieses rasanten technologischen Entwicklungsprozesses beschäftigt zwischenzeitlich auch die Politik- wie Verwaltungswissenschaft und stellt sich hier vorrangig als Frage nach den Folgen der computervermittelten Kommunikation für die Demokratie: Wie wirkt sich das neue Medium auf unser repräsentatives System aus? Kann es den Kommunikationsfluss zwischen Institutionen, Bürgern/Bürgerinnen, Parteien und Interessengruppen verbessern? Wird das Internet bestehende Beschränkungen im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess aufheben oder ihnen zumindest entgegenwirken? Wird es die politische Beteiligung der Bürgerschaft fördern, mehr direkte Demokratie ermöglichen? Oder bedeutet das Internet im Gegenteil eine Gefahr für die Demokratie, zum Beispiel durch die Verbreitung extremer politischer Inhalte? Muss vielleicht ein „elektronischer Populismus“ befürchtet werden, der sich auf Informationsdominanz und einseitige Informationen stützt? Die Antworten fallen – in Abhängigkeit vom jeweiligen demokratietheoretischen Standpunkt – höchst unterschiedlich aus und reichen von enthusiasti-

schon bis hin zu eher skeptischen bzw. warnenden Einschätzungen.²

Um Aufschluss über die tatsächlichen oder aber vermeintlichen Chancen und Risiken von elektronischer Demokratie (E-Democracy) und virtuellem Regieren (E-Government) zu erhalten, sollen im Folgenden die dem Internet zugeschriebenen Potenziale anhand empirischer Befunde für die Bundesrepublik Deutschland im Einzelnen geprüft werden. Prüfkriterium ist dabei die demokratietheoretische Frage, ob das Internet politische Gleichheit fördert und zu einer Stärkung der politischen Informations-, Diskussions- und Partizipationsschancen der Bürgerinnen und Bürger führt. Der amerikanische Politikwissenschaftler Anthony G. Wilhelm hat die Frage so formuliert: „Ultimately, the question is, will the Internet bring people into the process who have been on the margins of political engagement?“³

I. Das Informationspotenzial

In modernen Demokratien gilt die Vermittlung von Informationen als eine der zentralen Funktionen der Medien, denn erst auf der Basis von Information und Wissen kann sich der/die Einzelne eine eigene Meinung bilden und verantwortungsvoll am politischen Geschehen teilnehmen. Mit dem Internet steht hier nun ein neues Medium zur Verfügung, das – so die Annahme – zur Verbesserung der Informationslage der Bürger und Bürgerinnen beiträgt. Als spezifische Vorzüge gelten dabei die Verfügbarkeit, Aktualität, Kapazität sowie die Verknüpfung von Informationen. Das Internet bietet mit seiner kommunikationstechni-

2 Zu den theoretischen Debatten vgl. u.a. Barry N. Hague/Brian D. Loader (Hrsg.), *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*, New York 1999; Elaine Ciulla Kamarck/Joseph S. Nye, *Democracy.com? Governance in a Networked World*, Hollis, NH 1999; Claus Leggewie/Christa Mahr (Hrsg.), *Internet und Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie*, Köln 1998.

3 Anthony G. Wilhelm, zitiert nach: legalminds.lp.findlaw.com/list/epic-news/msg00058.html, verfügbar am 5. 8. 2002. Dieser Forschungsfrage ist der Autor nachgegangen in seinem Buch: *Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace*, London–New York 2000.

1 Zitiert nach: Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft“*, Bonn 1998, S. 5.

schen Infrastruktur die nie zuvor gekannte Möglichkeit, schnell, günstig und mit geringem Aufwand an Informationen aus nahezu allen Teilen der Welt zu gelangen. Damit verkörpert es nicht zuletzt den unbestreitbaren Bedeutungszuwachs des Faktors Information in der heutigen Wissensgesellschaft. Aber führen diese Vorzüge tatsächlich zu einem besseren Informationsstand der Bevölkerung? Ergibt allein das Vorhandensein von mehr Informationen bereits einen Anstieg der Zahl gut informierter Menschen? Ein Blick auf die vorausgesetzten Basisressourcen, das soziodemographische Nutzerprofil wie die Nutzungsmuster lässt erhebliche Zweifel daran aufkommen.

Grundbedingung für ein Surfen auf dem *information highway* ist zunächst der Zugang zu einem Netzanschluss. Waren 1997 erst 4,1 Millionen Bundesbürger/innen „im Netz“, so erhöhte sich ihre Zahl bis 2001 auf immerhin 24,8 Millionen. Der prozentuale Anteil der Internetnutzer innerhalb der bundesdeutschen Bevölkerung ab 14 Jahren stieg damit von 6,5 auf beachtliche 38,8 Prozent.⁴ Gleichwohl hat sich das Wachstum auf dem Internetsektor zuletzt deutlich abgeschwächt und lässt auch für die Zukunft erheblich geringere Steigerungsraten erwarten. Nach realistischen Schätzungen dürfte sich der Anteil der Internetnutzer mittelfristig bei etwa der Hälfte der Bevölkerung einpendeln.⁵ Im Vergleich zu den klassischen Medien (Zeitung, Rundfunk, Fernsehen) mit einer Reichweite von zusammen über 90 Prozent ist das Internet somit keineswegs ein Massenmedium; die Mehrheit der Bevölkerung sieht sich derzeit vielmehr von der Netzkommunikation ausgeschlossen.

Darüber hinaus zeigt das soziodemographische Profil der Internetanwender erhebliche Abweichungen von der Gesamtbevölkerung. Nach wie vor dominiert der formal besser gebildete männliche Nutzer mit überdurchschnittlichem Einkommen in der Altersgruppe der Zwanzig- bis Vierzigjährigen. Eine Minderheit unter den Anwendern stellen dagegen ältere Menschen, formal eher niedrig Gebildete und Nicht-Berufstätige dar. Der „ARD/ZDF-Online-Studie 2001“ zufolge sind von den 14- bis 29-Jährigen inzwischen zwei Drittel online. Unter den 50- bis 59-Jährigen dagegen verfügt nur jeder Dritte über einen Netzzugang, und bei den Menschen ab 60 Jahren beträgt der Anteil lediglich acht Prozent.⁶ Ein entsprechendes Bild ergibt die Differenzierung nach formaler Schulbildung: „Unter den Hauptschulabgängern liegt der

Anteil der Internetnutzer nur bei 17,9 Prozent, unter den Personen mit Abitur oder Studium bei knapp über 60 Prozent“, konstatieren die Autoren der Online-Studie.⁷ Und während der Nutzeranteil bei der männlichen Bevölkerung rund 48 Prozent erreicht, fällt er unter den Frauen mit 30 Prozent deutlich niedriger aus.⁸ Zudem sind die „Onliner“ häufig überdurchschnittlich politisch interessiert und engagiert.

Zwar hat sich das soziodemographische Profil der Nutzerschaft in den letzten Jahren der Gesamtbevölkerung etwas angeglichen – so stiegen Frauenanteil und Durchschnittsalter, während der Anteil der Studierenden zugunsten von Angestellten gesunken ist⁹ –, doch von einer weitgehenden Egalisierung kann keine Rede sein. Die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme am Internet ist vielmehr weiterhin abhängig von den klassischen Faktoren Geschlecht, Alter, formaler Bildung und Berufstätigkeit.

Eine weitere Voraussetzung für die Entfaltung des Informationspotenzials besteht darin, dass politische Informationen wahrgenommen werden müssen, ehe sie Anschlusskommunikation oder partizipative Handlungen bewirken können. Wie Medienanalysen jedoch zeigen, stellen politische Informationen keineswegs das Primärinteresse der Anwender dar. Zwar sind die beiden stärksten Nutzungsmotive für das Internet: „Weil ich mich informieren möchte“ und: „Weil es mir Spaß macht“,¹⁰ doch Seiten mit aktuellen politischen Informationen aus dem In- wie Ausland steuern die Onliner nicht sehr häufig an. Die zehn wöchentlich am meisten genutzten Anwendungsmöglichkeiten werden vom Senden/Empfangen von E-Mails (80 Prozent) angeführt, politische Themen folgen erst auf Platz 9 (27 Prozent). Damit kommen sie nach Homebanking (34 Prozent), Wirtschaft und Börse (31 Prozent) und liegen nur knapp vor den Sportnachrichten (25 Prozent). Fragt man allgemeiner, dann rufen immerhin 34 Prozent der Nutzer/innen Nachrichten im Internet ab, unter den 14- bis 19-Jährigen beträgt der Anteil sogar 41 Prozent¹¹. Dabei

7 Ebd., S. 384.

8 Vgl. ebd. Ausführlich zum technologischen „gender-gap“ siehe Elizabeth Pommer, Internet-Nutzung von Frauen – mehr als nur eine Marginalie? Forschungsbericht zur geschlechtsspezifischen Nutzung der computervermittelten öffentlichen Kommunikation, in: Elizabeth Pommer/Gerhard Vowe (Hrsg.), Computervermittelte Kommunikation – Öffentlichkeit im Wandel, Konstanz 1998, S. 67–83.

9 Vgl. Deutscher Bundestag (Anm. 1), S. 222.

10 B. v. Eimeren/H. Gerhard/B. Frees (Anm. 4), S. 393.

11 Vgl. ebd., S. 387. Dass Erotikangebote hier allerdings nur auf vier Prozent kommen, erscheint zweifelhaft und dürfte sich aus der sozialen Tabuisierung dieses Bereiches erklären.

4 Vgl. Birgit van Eimeren/Heinz Gerhard/Beate Frees, ARD/ZDF-Online-Studie 2001: Internetnutzung stark zweckgebunden, in: Media Perspektiven, (2001) 8, S. 382–396, hier S. 383.

5 Vgl. ebd., S. 396.

6 Vgl. ebd., S. 384.

dürfte es sich allerdings überwiegend um das Angebot der traditionellen Printmedien im Netz handeln.¹²

Im Hinblick auf die Wahrnehmung der Angebote der Parteien im Netz gibt es gleichwohl eine neue Entwicklung. Noch Ende der neunziger Jahre stellten Lutz Hagen und Klaus Kamps fest: „Die Vermutung, Internet und kommerzielle Online-Dienste könnten dazu beitragen, dass Bürger in größerem Umfang direkt auf Informationsangebote – etwa von Behörden oder Parteien – zugreifen, bestätigt sich . . . bislang nicht.“¹³ Inzwischen haben sich jedoch die Zugriffe auf die Webseiten der Parteien enorm erhöht. So registrierten die beiden großen Parteien SPD und CDU im (Wahl-) Sommer 2002 bisher immerhin etwa 2,5 bzw. 3,6 Millionen Zugriffe pro Monat auf ihre Seiten. Demgegenüber kamen PDS und FDP auf „nur“ 750 000 bzw. 700 000 „Besucher“, während die Seiten der Bündnisgrünen lediglich 150 000 Mal angesteuert wurden.¹⁴ Auch wenn die Zahl der Zugriffe noch nichts über die Intensität der Nutzung aussagt, so dokumentiert sich hier doch ein bemerkenswertes Interesse an politischer Information. Zwar spricht einiges dafür, dass es sich bei diesen Personen vorrangig um „ohnehin politisch Interessierte bzw. die aktive Parteibasis und Journalisten“¹⁵ handelt, aber erst weitere empirische Untersuchungen werden hier zu gesicherten Erkenntnissen führen.

Unbestritten jedoch ist, dass Quantität wie Qualität der Online-Angebote besondere Anforderungen an die Kompetenzen der Anwender/innen stellen. Da potenziell jeder zum Informationsanbieter werden kann und von dieser Möglichkeit auch vielfältig Gebrauch gemacht wird, explodiert der Umfang des Angebots im Netz. Die Nutzer stehen somit vor dem Problem, die gesuchte Information aus dem „digitalen Heuhaufen“ entweder gar nicht oder nur sehr aufwändig herausfiltern zu können. Zwar erleichtern professionelle Suchmaschinen die Recherche, indem sie die Informationsflut eindämmen, doch die so erhaltenen Daten sind das

Ergebnis einer Selektion durch Dritte, so dass das theoretische Prinzip des direkten und ungefilterten Datenzugriffs in der Praxis an seine Grenzen stößt.

Neben der erforderlichen „Navigationskompetenz“ benötigen die Nutzer zudem Kompetenzen zur Abschätzung der Relevanz bzw. Zuverlässigkeit der im Netz gewonnenen Informationen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Quellen als auch auf die Aussagekraft der Inhalte, über die sich der Anwender ein eigenständiges Urteil bilden muss. Bei dieser Reduktion von Komplexität ist das Internet – im Unterschied zu den anderen Medien – nur wenig hilfreich. Medienkompetenz und Wissensmanagement stellen somit wichtige Nutzungsvoraussetzungen dar und beruhen auf sozialen Vorerfahrungen und in anderen Kontexten erworbenen Fähigkeiten.

Die skizzierten anspruchsvollen Kompetenzen konstituieren für Menschen mit einer eher geringen formalen Bildung zweifellos eine hohe Zugangsbarriere, wofür das beschriebene soziodemographische Profil der „Internet-Gemeinde“ ein Beleg ist. Eine frühzeitige technologische Sozialisierung der nachwachsenden Generationen mag die Probleme einer effizienten Nutzung des Informationsangebotes zukünftig zwar abmildern; gleichwohl stellt sich grundsätzlich die Frage, warum die Bürgerinnen und Bürger im digitalen Zeitalter auf einmal ein ausgeprägtes politisches Interesse entwickeln und zu gut informierten und bis ins Detail kenntnisreichen Wählern/Wählerinnen werden sollten. Da das Internet die intensive Verfolgung gerade auch nichtpolitischer Interessen erlaubt, ist hier vielmehr mit einer verschärften Konkurrenz für den Bereich der Politik zu rechnen. Insofern erscheint die Prognose des Politikwissenschaftlers Manfred Küchler, dass längerfristig gesehen das politische Interesse in der Bevölkerung eher sinken als ansteigen wird, durchaus plausibel: „Die Schere zwischen einer relativ kleinen Gruppe von politisch interessierten und der großen Mehrheit von politisch bestenfalls mäßig interessierten BürgerInnen wird weiter auseinander gehen; während in der ersten Gruppe der durchschnittliche Kenntnisstand steigen wird, wird er in der zweiten Gruppe fallen.“¹⁶ Die reale Gefahr einer Wissenskluft zwischen Gut- und Schlechtinformierten zeichnet sich somit ab und wird möglicherweise zum zentralen *Cleavage*, zur „sozialen Klassenspaltung“ des 21. Jahrhunderts. Dass die Mehrheit unserer

12 Vgl. hierzu Lutz M. Hagen/Klaus Kamps, Netz-Nutzer und Netz-Nutzung. Zur Rezeption politischer Informationen in Online-Medien, in: Klaus Kamps (Hrsg.), Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation, Wiesbaden 1999, S. 209–226, hier S. 222.

13 Ebd., S. 220.

14 Angaben nach Auskunft der Parteien bzw. ihrer Online-Redaktionen. Vergleichszahlen für Ende 1997 finden sich bei Christian J. Müller, Parteien im Internet, in: Winand Gellner/Fritz von Korff (Hrsg.), Demokratie und Internet, Baden-Baden 1998, S. 157–169.

15 Alexander Bilgeri/Dorothea Lamatsch/Alexander Siedschlag, Wahlkampf im Internet – Erfahrungen, Lehren, Perspektiven, in: Alexander Siedschlag/Alexander Bilgeri/Dorothea Lamatsch (Hrsg.), Kursbuch Internet und Politik, Band 1/2002, Opladen, S. 20.

16 Manfred Küchler, Mehr Demokratie oder mehr Manipulation? Neue Informations- und Kommunikationstechnologien und politische Willensbildung, in: Oskar Niedermayer/Bettina Westle (Hrsg.), Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase, Wiesbaden 2000, S. 326.

Bundestagsabgeordneten die Problematik einer digitalen Spaltung der Gesellschaft bislang offenbar nicht sieht, muss vor diesem Hintergrund bedenklich stimmen.¹⁷

II. Das Kommunikationspotenzial

Das Internet bietet nicht nur eine Fülle von Informationen, sondern es ermöglicht auf Grund seiner Interaktivität zugleich direkte Kommunikation. Die Bürger/Bürgerinnen können sich beispielsweise mit ihren Anliegen direkt an die Parteien, Parlamente, Verwaltungen oder auch ihre Abgeordneten wenden; sie können den Chat in (Partei-)Foren suchen oder aber mit Gleichgesinnten in lose strukturierten virtuellen Gemeinschaften politische Themen diskutieren. Diese wahrhaft neue Errungenschaft markiert den grundlegenden Unterschied zu früheren technischen Innovationen – vor allem Telefon und Fernsehen – und hat zu teilweise hochgespannten Erwartungen geführt.

Politische Entscheidungen würden demnach nicht mehr vorrangig von den politischen Akteuren getroffen, vielmehr wären sie das Ergebnis einer breiten sachorientierten Diskussion auf den verschiedensten Ebenen unseres politischen Systems. Zudem würde der politische Einfluss des/der Einzelnen größer, was „ein geschärftes demokratisches Bewusstsein und Verantwortungsgefühl und insgesamt eine verbesserte Staatsbürgerlichkeit“¹⁸ zur Folge hätte. Generell würde Politik durch den diskursiven Charakter der politischen Meinungs- und Willensbildung an Legitimität gewinnen. Das auf Jürgen Habermas zurückgehende Modell einer *deliberativen Demokratie* scheint damit zum Greifen nahe.¹⁹

Überprüft man diese Erwartungen, dann finden sich dafür allerdings kaum empirische Belege. Die bisherigen Kenntnisse weisen eher in die entgegengesetzte Richtung:

17 Vgl. dazu Dorothea Lamatsch/Alexander Bilgeri, Der MdB im www. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage zur „Einstellung der Bundestagsabgeordneten zum Internet“, in: A. Siedschlag/A. Bilgeri/D. Lamatsch (Anm. 15), S. 75–89, hier S. 85 f. Da die Rücklaufquote allerdings nur 25 Prozent betrug, erscheint die Repräsentativität fraglich.

18 Alexander Siedschlag/Arne Rogg/Carolin Welzel, *Digitale Demokratie. Willensbildung und Partizipation per Internet*, Opladen 2001, S. 13.

19 Vgl. Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt/M. 1990 (Neuausgabe); zur Kritik deliberativer Politik siehe beispielsweise 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. Möglichkeiten und Grenzen*, Bonn 1997 (Band 347 der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung), S. 328 ff.

Zunächst ist festzustellen, dass der bereits genannte Vorbehalt im Hinblick auf den Zugang zum Netz als Informationsquelle auch für die Netzkommunikation gilt. Nach wie vor ist die große Mehrheit der deutschen wie der Weltbevölkerung offline und damit von dieser neuen Kommunikationsform ausgeschlossen. Die Onliner selbst zeigen sich an einer direkten Kommunikation zum Beispiel in den öffentlichen Parteilforen oder mit den Abgeordneten bislang nur mäßig interessiert. Zwar schwankt die Zahl der Teilnehmer/innen zwischen den Parteien und je nach Diskussionsthema, gleichwohl ist es letztlich nur ein kleiner Personenkreis, der diese Möglichkeit aktiv nutzt.²⁰ Da Foren wie Kandidaten-Chats in der Regel zudem moderiert werden, ist das theoretische Prinzip der Gleichberechtigung in der Praxis nicht gegeben: „Jeder kann sich zwar äußern, aber nicht jeder kommt zu Wort. . . . Der Moderator wählt aus, was vom gepflegten und gehegten Kandidaten beantwortet wird und anschließend auf die Bildschirme flattert.“²¹ Insofern kann von einem offenen und kritischen Diskurs zwischen Wählern und politischen Akteuren keine Rede sein. Auch andere Untersuchungen konstatieren eine insgesamt nur geringe Bereitschaft der politischen Akteure zu einer zweiseitigen und weniger asymmetrischen Kommunikation; ihr Umgang mit der Online-Kommunikation diene vielmehr in erster Linie der eigenen Öffentlichkeitsdarstellung.²² Das interaktive Potenzial zur Intensivierung der Repräsentationsbeziehung zwischen Wählern und Gewählten bleibt somit (noch) weitgehend ungenutzt.

Darüber hinaus sind die Effekte ihrer Kommunikation für die Teilnehmenden kaum ersichtlich. Mit Blick auf die Foren der Bundestagsparteien stellt Arne Rogg hier fest, „das die Mehrzahl der Foren zwar redaktionell begleitet, aber nicht

20 Vgl. hierzu u.a. Arne Rogg, *Computervermittelte Partizipation und die großen deutschen Parteien*, in: Alexander Siedschlag/Alexander Bilgeri/Dorothea Lamatsch (Hrsg.), *Kursbuch Internet und Politik*, Band 1/2001, Opladen, S. 27 ff.; Chr. J. Müller (Anm. 14), S. 167 f., sowie Christoph Bieber, *Parteienkommunikation im Internet: Modernisierung von Mitgliederparteien?*, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn 2001² (Band 372 der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung), S. 553–569. Ein nur mäßiges Interesse findet bislang auch die Kommunikation in den parteiinternen Mitgliedernetzen; vgl. hierzu Stefan Marschall, *Parteien und Internet – Auf dem Weg zu internet-basierten Mitgliederparteien?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10/2001, S. 38–46.

21 Florian Wachter, *Kandidaten-Websites: Politiker als virtuelle Popstars?*, in: A. Siedschlag/A. Bilgeri/D. Lamatsch (Anm. 15), S. 31.

22 Vgl. Hans J. Kleinsteuber, *Politik und Medienevolution*, in: K. Kamps (Anm. 12), S. 61; siehe auch A. Rogg (Anm. 20), S. 37.

wirklich ausgewertet wird und dass selbst dort, wo diese Auswertung stattfindet, sie nicht in die Foren zurück vermittelt wird²³. Diese Beobachtung verweist auf das generelle Problem, wie sich die virtuelle Kommunikation in das reale institutionelle Gebäude der repräsentativen Demokratie einfügen lässt. Nach Rainer Schmalz-Bruns ist die internetgestützte Kommunikation auf Grund ihrer starken Fragmentierung kaum in der Lage, „Themen und Meinungen nach Prioritäten zu sortieren und diese dann konzentriert an das politische System zu adressieren“²⁴. Im vielstufigen politischen Entscheidungsprozess komme dem Internet allenfalls bei der Problemartikulation eine bedeutsame Rolle zu; Voraussetzung dafür sei allerdings, dass andere politische Akteure oder die traditionellen Massenmedien die im Netz verhandelten Themen und Meinungen aufnehmen.²⁵

Betrachtet man schließlich noch die Qualität der Diskussionen im Netz, dann stellt sich auch hier Ernüchterung ein. Insbesondere die Annahme, dass auf Grund von Anonymität nur noch das rationale Argument zähle und nicht mehr der soziale Status einer Person, hat sich als Trugschluss erwiesen. Nach Hubertus Buchstein wirkt Anonymität vielmehr als „Schutzschild für verbale Grausamkeiten“,²⁶ und nicht selten findet im Netz ein Wettstreit statt, in dem der „haarsträubendste, provokanteste und verrückteste Standpunkt“²⁷ gewinnt. Zwar gibt es in der Netz-Kommunikation auch viele überzeugt vorgetragene Meinungen, „allerdings wenig informierten Dialog und vor allem kaum Dialoge, die an der Suche nach einem Konsens orientiert sind“²⁸. Andere empirische Untersuchungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen;²⁹ von einer sachorientierten Auseinanderset-

zung, die zu einer mit guten Argumenten abgesicherten öffentlichen Meinung führt, kann bei der Netz-Kommunikation somit bislang keine Rede sein.

III. Das Partizipationspotenzial

Eine weitere an das Internet geknüpfte Hoffnung richtet sich darauf, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Geschehen zu stärken. Die Befürworter einer elektronischen bzw. digitalen Demokratie nach amerikanischem Muster wollen – in einem grundsätzlich repräsentativen System – mit Hilfe des Internets nicht nur die Informationslage der Bevölkerung verbessern und politische Diskussionen anregen, sondern das Internet auch als Instrument für politische Entscheidungen nutzen und Wahlen zu den Volksvertretungen sowie Abstimmungen über politische Streitfragen durchführen. Zudem wünschen sie, dass erheblich mehr Abstimmungen als bisher stattfinden und die Bürgerinnen und Bürger häufiger zu politischen Sachthemen befragt werden und ihre Meinung in den Prozess der politischen Entscheidungsfindung einfließt. Auf diese Weise könne die Demokratie „direkter“ und damit stärker werden. Eine solche Demokratie werde folglich wieder mehr Spaß machen; Politik- und Parteienverdrossenheit würden abgebaut und (Wahl-)Beteiligung angeregt. Darüber hinaus sei die Wahl vom häuslichen Computer aus nicht mit dem Risiko von Zählfehlern und Betrug behaftet, – ein Argument, das angesichts der Probleme bei der Stimmenausschüttung im Rahmen der amerikanischen Präsidentschaftswahl durchaus an Bedeutung gewonnen hat.³⁰

So faszinierend dieses Bild einer digitalen Demokratie auch scheint, gibt es gleichwohl ernstzunehmende Bedenken. Diese beziehen sich zum einen auf wahltechnische Aspekte, zum anderen auf die

sionsforen tatsächlich den Informationsaustausch mit anderen; in welchem Umfang tauschen sie Meinungen auch in dem Sinne aus, dass sie auf Gesichtspunkte anderer reagieren und diese integrieren; in welchem Ausmaß bildet sich dabei tatsächlich eine homogene Gruppenmeinung heraus, und welche Rolle spielen dabei substanzielle Argumentationen im Vergleich zu Argumentationen, die sich einer Begründung ebenso wie rationaler Kritik entziehen? Seine Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass die computervermittelte Kommunikation nur wenig mit politischer Deliberation gemein hat. Vgl. Anthony G. Wilhelm, *Virtual sounding boards: how deliberative is online political discussion?*, in: B. N. Hague/ B. D. Loader (Anm. 2), S. 154–178.

³⁰ Vgl. zu diesen Erwartungen Hans H. Kleinsteuber/Martin Hagen, *Was bedeutet „elektronische Demokratie“? Zur Diskussion und Praxis in den USA und Deutschland*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 29 (1998) 1, S. 128–143.

23 A. Rogg (Anm. 20), S. 37.

24 Rainer Schmalz-Bruns, *Internet-Politik: Zum demokratischen Potenzial der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien*, in: Renate Martensen/Thomas Saretzki/Georg Simonis (Hrsg.), *Politik und Technik – Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jahrhunderts* (= PVS Sonderheft 31/2000), Opladen–Wiesbaden 2000, S. 108–131, hier S. 118; ähnlich argumentiert auch U. Sarcinelli (Anm. 19), S. 329.

25 Vgl. R. Schmalz-Bruns, ebd., S. 118. Die derzeitige Internet-Öffentlichkeit kann insofern auch nicht den Status einer „Politischen Öffentlichkeit“ im Sinne von Habermas für sich reklamieren.

26 Hubertus Buchstein, *Bittere Bytes. Cyberbürger und Demokratietheorie*, in: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, 44 (1996) 4, S. 601.

27 Ebd.

28 Ebd.

29 Beeindruckend ist hier insbesondere die Untersuchung von Anthony G. Wilhelm. Auf der Basis einer Inhaltsanalyse politischer Diskussionsforen im Internet (USENET) ist der Autor folgenden vier Forschungsfragen nachgegangen: In welchem Umfang suchen Teilnehmer an virtuellen Diskus-

unterstellte partizipationsfördernde Wirkung der neuen Medien. Ein computergestütztes Wahlverfahren kann nur dann zur Anwendung kommen, wenn es mindestens ebenso sicher ist wie die bisherige Wahlordnung, das heißt die Grundsätze der allgemeinen, gleichen, freien und geheimen Wahl müssen gewährleistet sein. Diese Bedingungen aber verursachen gegenwärtig noch Probleme, insbesondere was die Geheimhaltung der Wahlentscheidung angeht.³¹ Gleichwohl dürften die technischen Voraussetzungen in absehbarer Zeit erfüllt sein; entsprechende Test- und Pilotprojekte werden bereits in Deutschland wie in anderen Ländern durchgeführt.³²

Gewichtiger erscheint demgegenüber der Einwand, ob eine Wahl via Internet tatsächlich die Wahlbeteiligung steigern kann. Gleiches gilt auch für die von den Verfechtern der digitalen Demokratie gewünschte Ausweitung der Abstimmungsangelegenheiten. Führen mehr Abstimmungen über politische Sachthemen zwangsläufig zu einer höheren Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen am politischen Entscheidungsprozess und damit zu mehr Demokratie?

Kritischen Stimmen zufolge beruht die These von den partizipationsfördernden Effekten der neuen Medien auf der falschen Annahme, dass die vorherige Nicht-Teilnahme vorrangig ein technisches Problem war.³³ Aus der empirischen Partizipationsforschung wissen wir dagegen, dass politische Aktivitäten offenkundig „nicht selbstinduziert im gesellschaftlich-politisch luftleeren Raum stattfinden“³⁴, sondern zahlreichen Einflussfaktoren unterliegen. So spielen situative und motivationale Faktoren, aber auch subjektive Einstellungen aus dem Bereich der politischen Kultur eine wichtige Rolle.

Jenseits dieser Einflussgrößen ist es jedoch zuallererst die individuelle Ressourcenausstattung, welche die Chancen für eine politische Mitwirkung massiv beeinflusst. Das von *Sidney Verba* und *Nor-*

man Nie in den siebziger Jahren entwickelte und nach wie vor gültige Standardmodell besagt: Je höher die Bildung und je qualifizierter der Beruf, desto größer ist die Chance für eine politische Partizipation.³⁵

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse erscheint es überaus fraglich, ob sich allein auf Grund einer neuen Technik gerade ressourcenschwache Bevölkerungsgruppen mobilisieren und in den politischen Prozess integrieren lassen. Solange die gesellschaftlichen Voraussetzungen hierfür fehlen, ist vielmehr auch im Netz eine Reproduktion der bisherigen Muster der politischen Beteiligung zu erwarten – „auf einem neuen technischen Niveau und eventuell mit zunehmender Ungleichverteilung von Partizipationschancen“³⁶. Insofern ist dem Politikwissenschaftler Claus Leggewie zuzustimmen, wenn er konstatiert: „Die demokratische Kapazität des Internet kann kaum höher sein als die ‚Offline-Bereitschaft‘ zu politischem Engagement.“³⁷

Fraglich ist aber auch, ob Onlinewahlen ausschließlich vom privaten PC aus überhaupt wünschenswert sind, stellt doch der Gang zur Wahlurne für die Mehrzahl der Menschen die einzige Form ihrer politischen Beteiligung dar. Diese vollständig in den privaten Raum zu verlagern, würde das Prinzip der Öffentlichkeit von Demokratie verletzen. Dieser Einwand gilt auch dann, wenn die Wähler die Option für Präsenzwahl *oder* Onlinewahl hätten. In diesem theoretischen Fall würden die „User“ zu Hause per Mauslick ihr Votum abgeben, während sich die „Looser“ im Wahllokal – und damit in der Öffentlichkeit – trafen. Eine sinkende Wahlbeteiligung wäre bei diesem Szenario wohl sehr wahrscheinlich.

Während im Hinblick auf Wahlen und Abstimmungen im Netz noch keine verlässlichen empirischen Befunde vorliegen, bestätigen erste Untersuchungen zur Beteiligung der Nutzer/innen beispielsweise an Mailinglisten, Newsgroups oder Projekten den Zusammenhang zwischen Online- und Offline-Beteiligung. Die Partizipationsofferten stoßen in der Regel nur auf ein mäßiges Interesse; zudem handelt es sich zumeist nicht um eine nachhaltige und längerfristige Partizipation, sondern eher um eine Ad-hoc-Beteiligung. Solange die politischen Wirkungen des Online-Engage-

31 Buchstein hält Onlinewahlen verfassungsrechtlich für bedenklich, da sie nach seiner Auffassung eindeutig gegen das Prinzip der geheimen Wahl verstoßen. Vgl. Hubertus Buchstein, Präsenzwahl, Briefwahl, Onlinewahl und der Grundsatz der geheimen Stimmabgabe, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 31 (2000) 4, S. 886–902.

32 An der Universität Osnabrück beispielsweise läuft derzeit das „I-Vote-Projekt“; abzurufen unter www.internetwahlen.de

33 Vgl. u. a. Patrick Donges/Otfried Jarren, Politische Öffentlichkeit durch Netzkommunikation? in: K. Kamps (Anm. 12), S. 85–108, hier S. 106.

34 Max Kaase, Vergleichende Politische Partizipationsforschung, in: Dirk Berg-Schlosser/Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienbuch, Opladen 1992, S. 145–160, hier S. 158.

35 Vgl. Sidney Verba/Norman Nie, *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, New York 1972.

36 Volker Leib, *Wissenschaftsnetze und Bürgernetze: Vom selbstgesteuerten Internet zur elektronischen Demokratie?* in: W. Gellner/F. von Korff (Anm. 14), S. 81–94, hier S. 92.

37 Zitiert nach Thomas Mirow, *Neue Medien – Neue Demokratie*, Vortrag an der Universität Hamburg im Rahmen der Vorlesungsreihe „Internet und Politik“ am 31. 10. 2000.

ments unklar bleiben, sind die Bürgerinnen und Bürger nur schwer zu einer politischen Beteiligung zu motivieren.³⁸

Die genannten Einwände gegen eine vorrangig technikdeterministische Sicht der politischen Partizipation gelten zweifellos auch im Hinblick auf die Befürworter einer direkten Demokratie. Wer die repräsentative Demokratie in eine direkt-demokratische transformieren will, muss nicht nur die demokratietheoretische Frage beantworten können, wie in einer komplexen, durch Spezialisierung und Ausdifferenzierung gekennzeichneten Demokratie eine anspruchsvolle und auf gesellschaftlichen Interessensausgleich bedachte Entscheidungsfindung gewährleistet werden kann, sondern er muss auch die vorausgesetzte hohe Partizipationsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger gut begründen können. Die bisherigen empirischen Ergebnisse jedenfalls sprechen eher gegen die These einer unendlichen politischen Beteiligungsbereitschaft der Bevölkerung.

Resümierend bleibt somit festzuhalten: Das Internet stellt zwar eine Vielzahl von Informations-, Kommunikations- und Partizipationsangeboten bereit, doch diese Offerten entsprechen – zumindest derzeit – eher den Bedürfnissen wie Fähigkeiten einer kleinen Minderheit von zumeist gut ausgebildeten Menschen. Wer bereits politisch interessiert, motiviert und aktiv ist, der schöpft auch die neuen Potenziale des Internets aus; wer aber bislang politisch unbeteiligt war, den vermag die neue Technik allein weder zu motivieren noch zu mobilisieren. Insofern trägt das Internet *nicht*, wie von vielen erhofft, zu mehr politischer Gleichheit bei, sondern reproduziert, ja verschärft soziale Ungleichheit.

IV. E-Government

Die vorrangig aus politikwissenschaftlicher Sicht dargestellten Erwartungen wie Einwände gegenüber dem Internet gelten weitgehend auch für das Verhältnis von Bürgern/Bürgerinnen und öffentlicher Verwaltung. Unter E-Government ist dabei

38 Vgl. hierzu u. a. Volker Leib, Bürger mit Netzanschluss. Über Partizipation, Internet und „elektronische Demokratie“, in: Renate Martinsen/Georg Simonis (Hrsg.), Demokratie und Technik – (k)eine Wahlverwandtschaft?, Opladen 2000, S. 363–386, hier S. 375 ff. – Der Autor ist sich übrigens durchaus bewusst, dass es auch *Bürgerinnen* mit Netzanschluss gibt, wie er in einer Anmerkung betont. Wegen der „leichteren Lesbarkeit“ aber benutzt er „überwiegend nur die männliche Form“. Diese letztlich doch wieder geschlechterunsensible Haltung ist leider noch immer typisch für die männliche Wissenschaftlerzunft.

generell „die Optimierung von Verwaltungsprozessen durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien im öffentlichen Sektor zu verstehen“³⁹. Mit Hilfe der neuen Technik soll Verwaltungshandeln „entstaubt“ und insgesamt bürgernäher, effektiver und transparenter werden – und nicht zuletzt auch kostengünstiger. Eingebettet in eine grundlegende Verwaltungsreform zielt E-Government auf eine moderne, kunden- und serviceorientierte Verwaltung, deren Online-Angebot im Hinblick auf Information, Kommunikation, Dienstleistungen und Beteiligungsmöglichkeiten an den Bedürfnissen einer durchaus anspruchsvollen Bürgerschaft ausgerichtet ist.⁴⁰ Die praktische Umsetzung von E-Government-Lösungen allerdings steckt in Deutschland – im Unterschied zu anderen führenden Industrienationen – noch in den Kinderschuhen. So fehlt ein nationaler Aktionsplan, der entsprechende Anwendungen auf den verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) forciert und koordiniert.⁴¹

Seit September 2000 gibt es zumindest für den *Bund* das Programm „BundOnline 2005“, wonach alle internetfähigen Dienstleistungen der Verwaltungseinrichtungen des Bundes bis zum Jahr 2005 online verfügbar sein sollen.⁴² Auf der Ebene der *Länder* existieren bislang nur teilweise Förderprogramme oder Pilotprojekte, um E-Government-Anwendungen in den Verwaltungen zu implementieren. Demgegenüber ist die *kommunale Ebene* insbesondere mit ihren „virtuellen Rathäusern“ bereits ein Stück weiter; derzeit verfügen nahezu alle Städte, aber auch zahlreiche kleine Gemeinden über einen eigenen Internet-Auftritt.⁴³ Gleichwohl besitzen diese Webseiten oftmals nur den Charakter einer Präsentationsplattform, das heißt, sie stellen Öffnungszeiten der Ämter, Leistungen der Stadtverwaltung, Formulare zum Downloaden oder auch touristische Informationen ins Netz, während die Interaktivität allenfalls in Ansätzen realisiert ist. So fordert denn auch Lothar Beyer: „An Stelle der spärlichen Kommunikationsangebote heutiger Webseiten . . . müssen sichere und rechtsverbindliche Transaktionen im Netz möglich

39 Robert Kaiser, Bürger und Staat im virtuellen Raum – E-Government in deutscher und internationaler Perspektive, in: A. Sieschlag/A. Bilgeri/D. Lamatsch (Anm. 20), S. 57–68, hier S. 57.

40 Vgl. ebd.; siehe auch Lothar Beyer, Informations- und Kommunikationstechnik, in: Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 2001², S. 280–292, hier S. 292, sowie die Beiträge in: Herbert Kubicek u. a. (Hrsg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft, Heidelberg 1999.

41 Vgl. hierzu R. Kaiser, (Anm. 39), S. 59.

42 Vgl. ebd., S. 60.

43 Vgl. L. Beyer (Anm. 40), S. 291.

werden.“⁴⁴ Denn erst wenn die Internet-Anwendung den Gang in die Verwaltung erspart, macht sie für die Bürger/Bürgerinnen wirklich Sinn, haben sie einen Nutzen davon.⁴⁵

An solchen Transaktionen aber fehlt es bislang; zudem bestehen in der Bevölkerung an der Sicherheit online übermittelter persönlicher Daten wie Kreditkarten- oder Kontonummer derzeit noch erhebliche Zweifel. „85 Prozent der Bundesbürger halten das Internet für zu unsicher, um damit online behördliche Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen“; zu diesem Ergebnis kommt die repräsentative Studie „Government Online 2001“ von TNS EMNID.⁴⁶ Darüber hinaus sind partizipative Angebote zum Beispiel in Form von Bürgerbeteiligung an kommunalen Planungsprozessen bisher allenfalls punktuell vorhanden und müssen ohne Zweifel noch ausgebaut werden.⁴⁷

Festzuhalten bleibt hier: Auch im Hinblick auf die Schnittstelle Bürger/Bürgerinnen und Verwaltung bietet das Internet neue Chancen zum bürgerschaftlichen Empowerment. Gleichwohl sind insbesondere die interaktiven Potenziale noch längst nicht ausgeschöpft; Verwaltungsabläufe müssen vollständig auf elektronischer Basis abgewickelt werden können, und eine wirkliche Einflussnahme der gesellschaftlichen Akteure muss seitens der Verwaltung gewollt und umgesetzt werden. „E-Government wird sich nur verwirklichen lassen, wenn dieser Prozess tatsächlich zu einem ‚Reengineering des öffentlichen Sektors‘ führt und dabei der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien im Zusammenhang mit den finanziellen und organisatorischen Reformen der öffentlichen Verwaltung gesehen wird.“⁴⁸ Solange zudem die Hälfte der Bevölkerung offline ist, müssen traditionelle und neue digitale Kommunikationswege auch zukünftig parallel angeboten werden.

V. Konsequenzen

Die deutsche Konsens- und Verhandlungsdemokratie ist durch eine deutliche Skepsis gegenüber

44 Ebd.

45 Siehe hierzu auch Roland Wirth, Bürger und öffentliche Verwaltung im Internet: Informationsversorgung – Serviceleistungen – Beteiligungsoptionen, in: R. Martinsen/G. Simonis (Anm. 38), S. 387–399, hier S. 397.

46 Die Studie ist abrufbar unter www.emnid.tnsfres.com.

47 Auch die international vergleichende Bertelsmann-Studie „Balanced E-Government“ konstatiert für Deutschland noch wenig überzeugende partizipative Angebote seitens der Verwaltungen. Vgl. www.begix.de/studie/download.html.

48 R. Kaiser (Anm. 39), S. 65.

den Informations- und stärker noch den Partizipationsansprüchen der Bürgerinnen und Bürger geprägt. Im Unterschied zu den USA, aber auch zu Schweden gilt *freedom of information* bislang nicht als Bestandteil unserer politischen Kultur,⁴⁹ und folglich spielt *citizen empowerment* nur eine untergeordnete Rolle.

Grundvoraussetzung für „mehr Demokratie via Internet“ ist somit der politische Wille, die Bevölkerung stärker am politischen Prozess zu beteiligen. Im Hinblick auf die neuen Informations- und Kommunikationsmedien ergeben sich hier im Einzelnen folgende Konsequenzen:

(1) Eine der wohl wichtigsten Herausforderungen der Politik besteht darin, für gleiche Beteiligungschancen aller Bürgerinnen und Bürger zu sorgen. Da derzeit nur eine Minderheit vernetzt ist und sich unter den neuen Bedingungen informieren wie artikulieren kann, muss die Politik zunächst einen universellen Zugang zu Informationen und Wissen ermöglichen. Zentrale Aspekte dieser „informationellen Grundversorgung“ sind der Abbau von finanziellen und technischen Zugangsbarrieren.

(2) Eine annähernd gleiche Versorgung mit moderner Medieninfrastruktur ist zwar wichtige Voraussetzung, aber keineswegs schon Gewähr für eine politisch-mediale Chancengleichheit. Erforderlich sind darüber hinaus vielmehr gezielte Anstrengungen zur Vermittlung einer spezifischen Medienkompetenz.

Politikbezogene Medienkompetenz bedeutet generell die Fähigkeit, sich kritisch-reflektierend, selbstbestimmt und verantwortungsbewusst in der Medienwelt zu bewegen und die Medien für eine eigenständige Meinungsbildung wie ein eigenständiges Handeln zu nutzen. Eine solche Medienkompetenz basiert auf einem Grundwissen über politische Zusammenhänge sowie die Rolle der Medien als Vermittler wie Akteure im politischen Prozess; sie ist folglich als Schlüsselqualifikation integraler Bestandteil einer demokratischen BürgerInnenkompetenz.⁵⁰

Die neuen Optionen, die das Internet eröffnet, werden nur dann demokratisch genutzt werden, wenn der Umgang mit ihnen auf neue Fähigkeiten

49 Ein von der Bundesregierung für diese Wahlperiode geplantes „Informationsfreiheitsgesetz“ wurde bislang nicht verabschiedet.

50 Siehe hierzu ausführlich Ulrich Sarcinelli/Manfred Wisel, Mediale Politikvermittlung, politische Beteiligung und politische Bildung: Medienkompetenz als Basisqualifikation in der demokratischen Bürgergesellschaft, in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur Politischen Kommunikationskultur, Opladen – Wiesbaden 1998, S. 408–427.

trifft, sie anzuwenden. Insbesondere die politische Bildung ist aufgefordert, hier entsprechende Konzepte und Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen.

(3) Neben diesen Konsequenzen müssen aber nicht zuletzt Politik und Verwaltung selbst die neuen technischen Möglichkeiten positiv aufnehmen und in den politischen Gestaltungsprozess einbinden. Das heißt konkret:

- Das Informationsangebot muss ausgeweitet und vervollständigt werden; über politische Planungs- und Entscheidungsprozesse muss mehr Transparenz hergestellt werden, indem beispielsweise bisher nichtöffentliche oder halböffentliche parlamentarische Diskussions- und Abstimmungsprozesse einer medialen Öffentlichkeit verstärkt zugänglich gemacht werden. Dabei ist auf eine auch für interessierte Laien verständliche Darstellung zu achten, die nicht nur Fakten präsentiert, sondern auch Zusammenhänge erläutert.
- Die sicherlich weitreichendsten Demokratiepotenziale der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien liegen allerdings in den bislang kaum umgesetzten partizipativen und interaktiven Möglichkeiten. Wenn den Beteiligungsansprüchen der Bürgerschaft tatsächlich Rechnung getragen werden soll, dann müssen seitens der politischen Institutionen erstens

mehr interaktive Angebote im Netz offeriert werden, die statt der „top-down-Kommunikation“ eine von „unten“ nach „oben“ gerichtete Einflussnahme ermöglichen. Erforderlich sind zweitens qualitätssichernde Mechanismen sowie eine thematische Fokussierung der politischen Kommunikationsströme im Netz. Gut konzipierte und sachkundig moderierte Diskussionsforen könnten hierzu einen Beitrag leisten. Und drittens muss die Frage gestellt und beantwortet werden, wie digital vermittelte Beteiligungsinputs zu entscheidungsfähigen Alternativen umgeformt werden können. Politische Diskurse und Beteiligung, die um ihrer selbst willen stattfinden und ohne erkennbare Wirkung auf den Entscheidungsprozess bleiben, stellen letztendlich eine folgenlose Partizipation dar und sind für eine nachhaltige Mobilisierung der Bürgerinnen und Bürger kaum geeignet.

Die Politik ist somit vor die Herausforderung gestellt, die durchaus vorhandenen Demokratisierungspotenziale der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zur Entfaltung zu bringen und sie demokratieverträglich in unser politisches System einzubinden. Ob am Ende eine digitale Demokratie steht und wie diese konkret aussieht, kann heute noch niemand beantworten. Die Optionen für „mehr Demokratie“ jedenfalls sind vorhanden.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis
Sach- und Personenregister



12,78 €

Jahrgang 2001

Noch begrenzt vorrätig (Preis 7,- €); Jahrgänge: 1993–2000



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell-
Adresse:

Das Parlament,

Maximilienstr. 11 c
Telefax (06 51) 4 60 82 23
<http://www.das-parlament.de/>
hmi/abs4.cfm

Vertriebsabteilung
54295 Trier

Hans-Georg Welz
Politische Öffentlichkeit und Kommunikation im Internet

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39–40/2002, S. 3–11

■ Die Frage nach den Chancen des Internets für die Demokratie wird in Deutschland bereits seit einiger Zeit diskutiert. Im Beitrag werden Möglichkeiten und Chancen elektronischer Demokratie erörtert und anhand von normativen Anforderungen an die politische Öffentlichkeit und Kommunikation beurteilt. Inwiefern die Internet-Öffentlichkeit diesen Kriterien genügt, wird ebenso untersucht, wie die Voraussetzungen analysiert werden, unter denen es durch das Internet zu einer Vermittlung von mehr Öffentlichkeit kommt. Ausgehend von den verschiedenen Phasen der politischen Entscheidungsfindung wird dargestellt, wie das Internet in diese einbezogen werden kann. Dabei zeigt sich anhand von Beispielen, dass es vor allem in der Phase der Information und Diskussion zahlreiche Möglichkeiten gibt, die neuen Technologien zu nutzen.

Stefan Friedrichs/Thomas Hart/Oliver Schmidt
**„Balanced E-Government“:
Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39–40/2002, S. 12–23

■ Gutes E-Government mit den Mitteln moderner Informations- und Kommunikationstechnologien stellt ein Gleichgewicht, eine Balance zwischen administrativer Effizienz und bürgerschaftlicher Partizipation her. „Balanced E-Government“ lautet daher die Formel für die Zukunft der elektronischen Bürgergesellschaft. Nur wer sein Angebot langfristig und ganzheitlich plant, partizipative Elemente von Beginn an integriert und sich primär an den Nutzern orientiert, kann die Potenziale des neuen Mediums für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung vollständig nutzen. Bislang aber haben weder in Deutschland noch in Europa Anbieter von E-Government-Diensten diesen Balanceakt geschafft.

Hermann Hill
Electronic Government – Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39–40/2002, S. 24–36

■ E-Government ist der neue Megatrend der Verwaltungsmodernisierung. Dazu gehört indessen nicht nur ein nutzerfreundlicher Internet-Auftritt, sondern auch die Modernisierung der Verwaltungsabläufe mit Hilfe neuer Informations- und Kommunikationstechniken in Richtung vollständiger, durchgängiger Transaktionsprozesse. Der Beitrag analysiert anhand aktueller Initiativen und Studien sowie vieler praktischer Beispiele aus dem In- und Ausland die Ziele, Handlungsfelder und Strategien von Electronic Government sowie die Bezüge zur Verwaltungsmodernisierung. Dabei zeigt sich die Notwendigkeit, Projekte der elektronischen Verwaltung mit Instrumenten und Verfahren zur elektronischen Demokratie im Sinne einer ganzheitlichen Modernisierung von Staat und Verwaltung zu verbinden.

Beate Hoecker
Mehr Demokratie via Internet?

Die Potenziale der digitalen Technik auf dem empirischen Prüfstand

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39–40/2002, S. 37–45

■ Die rasante Entwicklung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien hat seitens der Politikwissenschaft zu teilweise hohen Erwartungen geführt. Gezeichnet wird das Bild einer digitalen Demokratie, in der politisch interessierte und gut informierte Bürgerinnen und Bürger die sachorientierte Kommunikation mit den politischen Institutionen bzw. Akteuren suchen und pflegen, sich aktiv im Netz beteiligen und so verstärkt politischen Einfluss ausüben. Die empirische Überprüfung dieser Hoffnungen mündet allerdings in Ernüchterung. Das Internet ist nicht nur ein Spiegelbild bestehender Strukturen des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses, sondern es trägt letztendlich sogar zu einer Verschärfung politischer Ungleichheit bei. Soll diese digitale Kluft überwunden werden, dann müssen die durchaus vorhandenen Potenziale demokratieverträglich gestaltet werden.
