



Beilage zur Wochenzeitung

Das Parlament

26. April 2004

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Andreas Bauer *Essay*

E-Demokratie – neue Bürgernähe oder virtuelle Luftblase?

7 Olaf Winkel

Zukunftsperspektive Electronic Government

16 Norbert Kersting

Online-Wahlen im internationalen Vergleich

24 Wolfgang H. Lorig

„Good Governance“ und „Public Service Ethics“
Amtsprinzip und Amtsverantwortung im elektronischen Zeitalter



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.

Redaktion:

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:

Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung *Das Parlament*,
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
 - Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung *Das Parlament*
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

■ Bei der Eröffnung der Computermesse CeBIT im März 2004 in Hannover kündigte Bundeskanzler Gerhard Schröder an, dass mit der Initiative „BundOnline“ bis Ende nächsten Jahres die Voraussetzungen für die flächendeckende Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen geschaffen werden sollen. So wird es etwa möglich sein, mittels einer E-Card Rechtsgeschäfte online abzuwickeln und Dokumente elektronisch zu signieren. Alle internetfähigen Dienstleistungen des Bundes sollen bis 2005 im Netz zur Verfügung stehen. Im Kern wird E-Government als elektronisches Regierungs- und Verwaltungshandeln verstanden, das Transparenz und Effizienz stärkt.

■ Die E-Government-Initiative „Deutschland-Online“ von Bund, Ländern und Kommunen soll die bisher noch recht heterogene IT-Landschaft harmonisieren, die Internetportale vernetzen sowie gemeinsame Infrastrukturen zur Erleichterung des Datenaustauschs schaffen. Das Außenwirtschaftsportal iXPOS zum Beispiel stellt eine von Unternehmen bereits stark nachgefragte Wissensplattform zu Branchen und Märkten dar, wie Martin Schallbruch, IT-Direktor im Bundesinnenministerium, anlässlich der CeBIT hervorhob. Neue Serviceangebote von Behörden und Verwaltungen fließen in die Standortentscheidung von Unternehmen ein, so eine im vergangenen Herbst veröffentlichte Studie aus Nordrhein-Westfalen: Die Hälfte der befragten Unternehmen rechnet mit nennenswerten Einsparungen durch E-Government.

■ Doch E-Government erschöpft sich nicht in Verwaltungsmodernisierung. Das weltweite Netz bietet eine unübersehbare Fülle von Informations- und demokratischen Partizipationsmöglichkeiten, die es zu nutzen gilt. Am Ende könnte, so die Projektgruppe E-Government der Bertelsmann Stiftung, eine demokratische Bürgergesellschaft stehen, in der Bürgerinnen und Bürger Mitarbeiter und Gestalter der Staatsmodernisierung sind.

■ Bereits 2010, so die Prognose, können die Wahlberechtigten ihre Stimmen für die Bundestagswahl im Internet abgeben. Erste Versuche mit E-Voting sind bei Personalrats- und Studierendenparlamentswahlen positiv verlaufen. Allerdings, so *Andreas Bauer* in seinem Essay, sollte man sich davor hüten, das Internet als Allheilmittel gegen Politikverdrossenheit und geringe Wahlbeteiligungen zu betrachten. Es bestehe bei aller Attraktivität insbesondere für Erst- und Jungwähler die Gefahr, dass Politikprozesse im Internet nur die oft beklagte Zuschauerdemokratie widerspiegeln, wie der Soziologe Claus Leggewie im Interview mit Bauer unterstreicht.

■ Auch *Olaf Winkel* warnt davor, mit dem Konzept des E-Government bzw. der E-Demokratie allzu hohe Erwartungen zu verbinden. Anhand einer Feinanalyse der Bedingungen, unter denen E-Government funktionieren und überdies demokratiefördernd wirken kann, rückt er dessen Möglichkeiten und Grenzen ins Bewusstsein. *Norbert Kersting* gelangt in einem Vergleich von Online-Wahlen in Deutschland, Österreich und der Schweiz zu dem Befund, dass nationale Regelungen zur Briefwahl (und zur Wahrung des Wahlgeheimnisses) für deren Implementation entscheidend sind. Eine deutliche Zunahme der Wahlbeteiligung sei aber nicht zu erwarten.

■ *Wolfgang Lorig* richtet den Blick auf Amtsprinzip und -verantwortung im elektronischen Zeitalter. Gutes E-Government bzw. „Good Governance“ setzen Aspekte der Verwaltungsmodernisierung mit demokratischer Teilhabe zueinander in Bezug. Das Nachdenken über Ethik-Kataloge für öffentliche Amtsinhaber belegt, dass – auch wenn elektronische Kontroll- und Responsivitätsstrukturen installiert sind – Herrschaft als anvertrautes Amt nur möglich ist, wenn verantwortliche Personen agieren, die das auf Zeit übertragene Amt im Sinne des Gemeinwohls ausüben.

Hans-Georg Golz ■

E-Demokratie – neue Bürgernähe oder virtuelle Luftblase?

Am 29. August 2002 stellte die „Harald-Schmidt-Show“ den „Wahlomaten“ vor: eine von der Bundeszentrale für politische Bildung entwickelte Internet-Seite, die in der Ästhetik eines orangefarbenen Fahrkartenautomaten die Antworten seiner Benutzer mit den Programmen der einzelnen politischen Parteien vergleicht und Wahlempfehlungen ausspricht. Die Vorstellung des „Wahlomaten“ ausgerechnet bei Harald Schmidt war nicht nur unterhaltsam. Sie animierte auch viele Zuschauer, es selbst einmal zu versuchen. Als die letzten Lacher im Kölner Fernsehstudio verklungen waren, hatte der Server des „Wahlomaten“ zeitweise Probleme, die Menge der Online-Zugriffe zu verarbeiten. Bis zur Bundestagswahl am 22. September 2002 sollte das Programm schließlich insgesamt 3,6 Millionen Wahlempfehlungen ausprechen. Politik in Zeiten des Internets: Elektronische Demokratie?

Der Begriff Elektronische Demokratie, kurz: E-Demokratie, „fasst alle Maßnahmen zusammen, bei denen Internettechnologien eingesetzt werden, um Bürgerinnen und Bürgern zusätzliche demokratische Mitbestimmungs- und Gestaltungsmöglichkeiten einzuräumen“, heißt es auf der Internet-Seite des Bundesinnenministeriums. Wenn von E-Demokratie gesprochen wird, dann oft auch von E-Government. Manchmal werden beide Begriffe synonym benutzt. E-Demokratie zielt auf demokratische Partizipation, E-Government, virtuelles Regieren, auf Service, Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung. Nach einer Definition der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer bezeichnet E-Government „die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“.

Die Reservierung eines Kfz-Wunschkennzeichens, die Ummeldung einer Wohnung, ja sogar die Anmeldung einer Demonstration – all das lässt sich in vielen deutschen Städten bereits via Internet erledigen. In Frankfurt am Main beispielsweise sind rund 50 Formulare online abrufbar. Auch elektronische „Bots“ sind im Einsatz, Programme, die den Nutzern von Online-Angeboten assistie-

ren. Möchte man bei www.frankfurt.de ein Gewerbe anmelden, hilft EVA, die Elektronische Verwaltungsassistentin. Welche Unterlagen brauche ich? Was kostet das? Kryptische Formulare werden interaktiv: EVA antwortet. Selbst die leicht frivole Frage nach einem romantischen Abendessen zu zweit weiß sie zu kontern: „Wenn ich alle Anfragen nach Rendezvous erfüllen würde, käme ich kaum noch zum Arbeiten“, antwortet sie kühl. Wohl wahr: Rund 8,5 Millionen Klicks zählt das Online-Angebot der Stadt Frankfurt am Main pro Monat.

Das dürfte auch ein Zeichen für die Akzeptanz des digitalen Rathauses sein. Nicht nur in der Mainmetropole wird es immer realer. Fast jede Stadt oder Gemeinde in Deutschland ist inzwischen online. Großen Anteil daran hat Media@Komm, eine Initiative, mit der die Bundesregierung im Jahr 1998 begann, den Einsatz von Multimedia in den kommunalen Verwaltungen zu fördern. Aus dieser Initiative haben sich inzwischen 20 besonders fortgeschrittene Städte herauskristallisiert, die als Transferkommunen ihr Wissen den anderen zur Verfügung stellen. Bremen ist besonders weit. Im Juli 2003 erhielt die Hansestadt den E-Government-Award: die höchste E-Government-Auszeichnung Europas.

Noch liegen die Schwerpunkte der Internet-Angebote auf Information und einfachen Dienstleistungen, weniger auf politischen Beteiligungsmöglichkeiten und der Verarbeitung sensibler Daten. Denn um wirklich effizient mit den Bürgerinnen und Bürgern zu kommunizieren, fehlen oft noch die Voraussetzungen innerhalb der Verwaltung. Auch auf Länderebene gibt es noch Nachholbedarf. Doch es bewegt sich etwas: In Hessen etwa ist im April 2003 der EDV-Spezialist Harald Lemke zum Staatssekretär für E-Government ernannt worden – ein Novum in der Bundesrepublik. Seine Aufgabe ist es, die hinter dem digitalen Tor liegenden Verwaltungsabläufe der Landesverwaltung zu modernisieren und sie damit für die elektronische Kommunikation mit dem Bürger vorzubereiten. Das ist eine Herkulesarbeit – nicht nur in technischer Hinsicht.

Neue Ressorts müssen gebildet werden. Fest gefügte Hierarchien geraten ins Wanken. Früher wussten Verwaltungsleiter genau, was in ihrer Abteilung passiert. Jetzt korrespondieren die Mitarbeiter autonom mit ihren Klienten. Der Cyberspace kommt ohne Ärmelschoner aus. Das heißt aber auch: E-Government bietet die Chance, verkrustete Strukturen aufzubrechen und den Staat transparenter zu gestalten. Für die Verankerung der Demokratie in der Bevölkerung ist das sicherlich kein unwichtiger Aspekt.

Dass die Modernisierung der Verwaltung so vorangetrieben wird, hat – wen wundert es – auch finanzielle Gründe. Die EU-Kommission schätzt, dass für jeden Euro, den die öffentliche Hand in E-Government investiert, 1,80 Euro zurückfließen. Nicht zufällig ist der hessische Staatssekretär für E-Government dem Finanzministerium zugeordnet. Etwa 1,45 Milliarden Euro will die Bundesregierung investieren, um bis zum Jahr 2005 alle internetfähigen Dienstleistungen der Bundesbehörden über das elektronische Netz anzubieten. Die Rendite soll ab 2006 jährlich etwa 400 Millionen Euro betragen. Schon jetzt ist es möglich, vom Zoll sichergestellte Artikel wie Notebooks und Digitalkameras online zu ersteigern, die Förderung von Solaranlagen via Internet zu beantragen oder die Bafög-Rückzahlung abzuwickeln. Das virtuelle Regieren der Zukunft bekommt Konturen. Noch aber läuft vieles unkoordiniert. Beispielsweise soll es in den Kommunen mittlerweile rund 100 verschiedene Verfahren zur Kfz-Anmeldung geben. Deshalb ist ein weiteres Programm gestartet worden: Die Initiative „Deutschland-Online“ versucht, die bislang rund 7000 Internet-Portale von Bund, Ländern und Gemeinden unter einen Hut zu bekommen. Auch die Wirtschaft erhofft sich von der Umsetzung von E-Government-Projekten viele Vorteile. Nach Informationen des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) rechnen zwei Drittel der deutschen Unternehmen infolge von E-Government auch mit Kosteneinsparungen im eigenen Unternehmen.¹ E-Government – die Lösung aller Haushaltsprobleme?

Eine der größten Barrieren auf dem Weg zum E-Government ist die Authentifizierung. Denn für viele Verwaltungsvorgänge, etwa für die Steuererklärung, wird die persönliche Unterschrift verlangt. Diese muss nun elektronisch nachgebildet werden. Hierfür gibt es bereits ein Verfahren: die elektronische Signatur. Sie ist eine Art virtueller Ausweis,

1 Vgl. BDI Info-Service 3/2003: Electronic Government – ein Schlüssel zur Entbürokratisierung, <http://www.bdi-online.de>.

der aus einem Geheimcode, einer Chipkarte und einer persönlichen Identifikationsnummer besteht. Das Verfahren ist nicht ganz unkompliziert und die Zahl der Anwendungen in Deutschland und der registrierten Nutzerinnen und Nutzer noch klein. Doch „der Fortschritt im E-Government in Deutschland ist unverkennbar“, behauptet Tom J. Gensicke, Leiter des Bereiches Public Services bei Cap Gemini Ernst & Young in einer von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studie zum elektronischen Serviceangebot der Öffentlichen Hand. Das ist reichlich diplomatisch ausgedrückt. In der von ihm Anfang 2004 vorgestellten Studie belegt Deutschland im Vergleich mit 17 anderen europäischen Ländern nur den vorletzten Platz – vor Luxemburg.²

Eine Vorreiterrolle in Europa in Sachen E-Government spielt Estland. Dort enthält der Personalausweis einen Chip mit einer digitalen Signatur, die bereits für viele Verwaltungsvorgänge genutzt werden kann. Die Akzeptanz ist groß: Schon 40 Prozent der Estinnen und Esten kommunizieren mit ihrem Finanzamt online. Mit dem elektronisch aufgerüsteten Ausweis lassen sich sogar Verträge abschließen. Auch in Deutschland wäre das juristisch möglich, denn seit 2001 gilt das Signaturgesetz, das an EU-Vorgaben ausgerichtet ist. Seitdem besitzt die elektronische Unterschrift denselben Stellenwert wie die handschriftliche.

Mit der elektronischen Signatur wäre auch ein viel diskutiertes Projekt der elektronischen Demokratie möglich: das E-Voting, die Wahl im Internet. Erste Versuche mit E-Voting gibt es bereits. In Osnabrück wurde ein Studentenparlament per Mausclick gewählt, in Esslingen ein Jugendgemeinderat und in Brandenburg ein Personalrat. Den Kanzler per Mausclick – das allerdings ist Zukunftsmusik, und das dürfte sich auch nicht so schnell ändern, glaubt etwa der Gießener Politikwissenschaftler Claus Leggewie.³ Der Aufwand stehe in keinem Verhältnis zum Ertrag. Um sich vor Manipulationen zu schützen, müsse ein „wahnsinniger Sicherheitsaufwand“ betrieben werden, sagt Leggewie, der sich intensiv mit den Möglichkeiten der elektronischen Demokratie auseinandergesetzt hat.⁴

2 Vgl. Cap Gemini Ernst & Young, Webbasierte Untersuchung des elektronischen Serviceangebots der Öffentlichen Hand, Berlin 2004; http://www.de.cgey.com/servlet/PB/show/1264208/eEurope_2004.pdf.

3 Alle Zitate von Claus Leggewie entstammen dem Interview mit dem Autor.

4 So zuletzt in Dieter Klumpp u. a. (Hrsg.), Next generation information society? Notwendigkeit einer Neuorientierung, Mössingen-Talheim 2003.

Das jüngste Scheitern eines anspruchsvollen E-Voting-Projekts scheint ihm Recht zu geben. Für die Präsidentschaftswahl 2004 hatte das amerikanische Verteidigungsministerium den im Ausland stationierten Soldaten der US-Armee die Stimmabgabe per Internet ermöglichen wollen. Doch als vier Computerwissenschaftler in der „Washington Post“ auf die großen Sicherheitsrisiken des Systems hinwiesen, musste das Pentagon im Februar 2004 das Programm zurückziehen.⁵ Beteiligt an dem 22-Millionen-Dollar-Projekt waren übrigens auch Wissenschaftler, die in einer Studie des angesehenen Massachusetts Institute of Technology (MIT) kurz zuvor noch die fehlenden Sicherheitsstandards bei Online-Wahlen moniert hatten.⁶ Der Wunsch, nach dem Zähldebakel bei der Präsidentschaftswahl 2000 alternative Wahlsysteme zu entwickeln, hatte die Bedenken gegenüber Online-Wahlen in den Hintergrund gerückt. Doch nicht nur Sicherheitsmängel sprechen gegen E-Voting. Ein Update der MIT-Studie im Jahr 2003 weist auf die Gefahr der fehlenden Legitimation hin: „There is the prospect that the digital divide creates inequities in participation in America“, heißt es da.⁷ Erst recht dürfte das für den Rest der Welt gelten: Allein in Manhattan gibt es mehr Internetanschlüsse als in ganz Afrika.

Internet-Wahlen – ein Irrweg? Worin liegt dann der Vorteil der viel beschworenen elektronischen Demokratie? In ihrer flachen Hierarchie, in ihrer Interaktivität, in der permanenten Wechselwirkung zwischen Sender und Empfänger, glaubt Leggewie. „Die Autonomie des Empfängers, der zum Sender geworden ist, ist höher als in den herkömmlichen Massenmedien, und deswegen eignet sich das Internet nicht nur für Auktionen, sondern eben auch für die demokratische Mitwirkung“, sagt der Politikwissenschaftler, der zugleich Leiter des Zentrums für Medien und Interaktivität (ZMI) an der Universität Gießen ist. Sollte sich im Internet die mediale Utopie eines Bert Brecht realisieren, der in seiner Radiotheorie einst forderte, das Massenmedium Rundfunk nicht nur als Sender, sondern auch als Empfänger zu verstehen – als großes demokratisches Forum also? Aber wie könnten solche Partizipationsmodelle aussehen?

5 Vgl. Dan Keating, Pentagon Calls Off Voting by Internet, in: The Washington Post vom 6. 2. 2004.

6 Vgl. Caltech/MIT, Voting Technology Report. What is, what could be, Juli 2001; www.vote.caltech.edu/Reports/2001report.html.

7 The Caltech/MIT, Voting Technology Project. Where We Have Been, where We Are Going, Project Update, Januar 2003; www.vote.caltech.edu/Reports/index.html.

„Wichtig erscheinen mir kleine, von Moderatoren strukturierte Diskussionsforen, an denen sich die Menschen sehr intensiv beteiligen,“ sagt Leggewie. Unter www.forum-giessen.de hat das ZMI so etwas wie eine permanente Online-Bürgerversammlung gegründet. Hier bestimmen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gemeinsam die Diskussionsthemen. Die Forum-Redaktion liefert Hintergrundinformationen, strukturiert die Diskussion, lädt Experten und Politiker ein und greift moderierend ins Geschehen ein. Die Ergebnisse der Diskussion münden in eine Petition an die lokalen Parteien, begleitet von Berichten in der Presse. Partner des Projektes ist eine lokale Zeitung. Die Möglichkeiten des Netzes werden mit der Macht eines anderen Mediums erweitert.

Auch Bundesinnenminister Otto Schily, der anfänglich stark auf die Karte Internet-Wahlen gesetzt hat, ist inzwischen von den urdemokratischen Zuständen im Internet begeistert. In der Demokratie des digitalen Zeitalters sei es möglich, die Agora, also den politischen Marktplatz der alten Athener, als „E-Gora“ wieder aufleben zu lassen.⁸ Im Jahr 2003 hat Schily erstmals den eCommunity Award für mehr Bürgerbeteiligung via Internet vergeben. Den ersten Platz gewann die Stadt Münster mit einer Online-Börse für Ehrenämter. Die Gemeinde Parchim in Mecklenburg-Vorpommern erhielt den zweiten Preis für ihr Konzept, mit einer Mischung aus realen und virtuellen Komponenten ihre Bürger zu mehr Partizipation zu ermutigen.

Bürgernetze, moderierte Foren, Online-Bürgerversammlung – hinter all diesen Projekten steht das alte Prinzip der liberalen Demokratie: Regieren durch Diskussion. Demokratie wird verstanden als Verdichtung von Kommunikation, wodurch Entscheidungen vertieft vorbereitet und dadurch stärker legitimiert werden sollen. Vor diesem Hintergrund gewinnt auch der „Wahlomat“ eine aufklärerische Dimension. Auf spielerische Weise regt er an, sich mit politischen Inhalten auseinander zu setzen. „Unterfüttert mit den entsprechenden Informationen, kann er tatsächlich zur Meinungsbildung im besten Sinne beitragen“, adelt ihn Leggewie. Zuletzt setzte die Bundeszentrale für politische Bildung den „Wahlomaten“ bei der Landtagswahl in Bayern im September 2003 ein. Eine Feedback-Analyse ergab, dass rund zehn Prozent der User aufgrund der Wahlempfehlung

8 Vgl. Otto Schily, Moderner Staat mit E-Government. Demokratie des digitalen Zeitalters bietet wieder mehr Möglichkeiten der Teilhabe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. 3. 2001.

des „Wahlomaten“ tatsächlich ihre Stimmabsicht geändert hatten. Auch zur Europawahl im Juni 2004 wird die interaktive Wahlhilfe wieder Empfehlungen aussprechen und wohl an so manch fest gefügtem Weltbild kratzen.

Interaktive Automaten wie der „Wahlomat“ verdeutlichen das Potenzial des Internets für die politische Bildung. Doch bedarf es überhaupt noch eines Beweises? Medienforscher von ARD und ZDF haben in der jüngsten Online-Studie Erstaunliches herausgefunden: Zum ersten Mal ist das Internet zum wichtigsten Informationsmedium für die Mehrheit aller Online-Nutzer geworden – und das sind immerhin schon mehr als die Hälfte aller Deutschen. TV und Tageszeitung sind abgehängt.⁹ Still und leise hat eine mediale Revolution stattgefunden. Die Internet-Demokratie ist Realität.

Das musste auch der mächtige republikanische Mehrheitsführer im US-Senat, Trent Lott, erfahren. Zunächst waren seine Bemerkungen während einer Feier zum 100. Geburtstag des ehemaligen Präsidentschaftskandidaten Strom Thurmond am 5. Dezember 2002 folgenlos geblieben: Lott hatte in seiner Rede zustimmend Thurmonds Wahlkampf von 1948 erwähnt, in dem es allein darum gegangen war, die Rassentrennung in den USA aufrechtzuerhalten.

Doch dann legten so genannte Weblogger die Lott-Zitate auf ihre Internetseiten. Jede „Google“-Recherche über den Senator war plötzlich übersät mit Links zu seinen umstrittenen Bemerkungen. Auch die großen Zeitungen und das Fernsehen begannen über das Thema zu berichten. Wenige Tage später, am 20. Dezember, musste Lott zurücktreten.

⁹ Vgl. Birgit van Eimeren/Heinz Gerhard/Beate Frees, Internetverbreitung in Deutschland: Unerwartet hoher Zuwachs, ARD/ZDF-Online-Studie 2003; www.daserste.de/service/ardonl03.pdf.

Wohin geht die Reise? Kann das Internet der Demokratie neues Leben einhauchen? Ein Einwand soll nicht unerwähnt bleiben: „Neue Medien haben für die Demokratie stets Veränderungen gebracht, positive wie negative“, sagt Leggewie und erinnert daran, dass das Fernsehen die Menschen zwar für die Politik sensibilisiert, zugleich aber die „Zuschauerdemokratie“ gefördert habe. „Phänomene der Zerstreuung von Öffentlichkeit, des übertriebenen Infotainments und der Stilisierung von Sachalternativen zum Personenduell sind nicht neu.“ Das alles könne man im Netz wiederholen und sogar noch steigern, warnt er. Chancen und Gefahren der elektronischen Demokratie – zwei Seiten einer Münze –, das eine gibt es wohl nicht ohne das andere.

Internet-Hinweise des Autors

Der Reform-O-Mat zeigt, wo man als Gesundheitsminister/in den Rotstift ansetzen kann:
www.gesundheitspolitik.de

Axe and tax: a budget-balancing exercise. Seite der „Seattle Times“, auf der spielerisch ein Haushaltsdefizit ausgeglichen werden muss:
<http://seattletimes.nwsource.com/news/local/links/axtax/>

The Budget Balancer: Hier schlüpft man in die Rolle des Gouverneurs von Minnesota:
http://news.mpr.org/features/2003/03/10_news-room_budgetsim

Studie der Vereinten Nationen, „E-Government at the Crossroads“, über elektronische Bürgerdienste ihrer Mitgliedstaaten:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012733.pdf>

Voting – What Is, What Could Be: Studie des MIT zu Internet-Wahlen:
www.vote.caltech.edu/Reports/index.html

Internetverbreitung in Deutschland: ARD/ZDF-Online-Studie 2003:
www.daserste.de/service/ardonl03.pdf

Zukunftsperspektive Electronic Government

Die Herausforderungen, mit denen das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland heute konfrontiert wird, sind vielfältig und immens. Zu den wichtigsten Instrumenten, die zu ihrer Bewältigung zur Verfügung stehen, zählen die neuen Informationstechnologien (IT). Daher ist es nicht verwunderlich, dass mit dem Konzept des Electronic Government (E-Government) unterschiedlichste Erwartungen verbunden werden. Allerdings haben diese inzwischen Dimensionen angenommen, die eher von Wunschenken als von rationaler Analyse zeugen. Trotz interessanter Ansätze und einiger respektablem Erfolge ist absehbar, dass sich viele der mit dem neuen Paradigma des E-Government verbundenen Hoffnungen nicht erfüllen werden. Es besteht sogar die Gefahr, dass die überzogenen Erwartungen in Enttäuschung umschlagen und einer pauschalen Diskreditierung des E-Government Vorschub leisten.

Dieser Beitrag soll ein Gegengewicht zur Ankündigungsrhetorik von Politikern und zu den Hochglanzbroschüren von Unternehmensberatern setzen, ohne die Potenziale des E-Government aus den Augen zu verlieren, die für die Fortentwicklung des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik und die Neuordnung seiner Schnittstellen zur Gesellschaft von zentraler Bedeutung sind. Dabei soll insbesondere gezeigt werden, dass sich diese Potenziale erst dann umfassend erschließen lassen, wenn man die Erwartungen zurückschraubt und die Förderung von E-Government als strategische Investition in die Zukunft betrachtet.

Zur Untermauerung dieser These werden zwei Einwände angeführt: Der erste nimmt Bezug auf systemische Probleme, d. h. auf die Auswirkungen von strukturellen Zielkonflikten, wie sie auch in anderen Modernisierungskontexten zutage getreten sind. Der zweite verweist auf Diffusionsprobleme, d. h. auf Widerstände und Engpässe bei der Realisierung von E-Government-Anwendungen, die aus der Komplexität der erforderlichen Innovationen resultieren.

Was ist E-Government?

Seit der Veröffentlichung des Memorandums zum E-Government, das von über siebzig Fachleuten getragen wird, steht der Begriff für „die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter intensiver Nutzung der Informationstechnik“¹. Den soziologischen Bezugspunkt dieses Ansatzes bildet die Metapher von der digitalen Informationsgesellschaft, in der zweckorientiertes Wissen zusammen mit den neuen IT als Mittel seiner Bereitstellung einen zentralen Stellenwert einnimmt.² In der öffentlichen Wahrnehmung wird der Übergang in ein solches Stadium vor allem mit der sprunghaft wachsenden Zahl der Internetnutzer in Verbindung gebracht. Das Internet bildet zwar nicht die einzige, aber die wohl wichtigste technische Grundlage für die Informationsexplosion in der Alltagswelt, welche Anfang der neunziger Jahre zuerst in den USA und dann in allen anderen modernen Staaten einschließlich der Bundesrepublik Deutschland einsetzte.³

1 Gesellschaft für Informatik (GI)/Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik (VDE) (Hrsg.), *Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung*. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der GI und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, Bonn – Frankfurt/M. 2000, S. 3.

2 Näheres dazu bei Achim Bühl, *Cyber Society*, Köln 1996, S. 24 ff.; Hans Kleinstaub, *Informationsgesellschaft – Entstehung und Wandlung eines politischen Leitbegriffs der neunziger Jahre*, in: *Gegenwartskunde*, (1997) 1, S. 41 ff., und Olaf Winkel, *Informationsgesellschaft*, in: Peter Eichhorn u. a. (Hrsg.), *Verwaltungslexikon*, Baden-Baden 2003, S. 500 ff.

3 Die zentralen Stärken des Internets basieren nicht zuletzt auf den Hyperlinks, die alle Teile der Netzwelt zu einem interaktiv und multimedial ausgerichteten Ensemble von Kommunikationsoptionen verbinden. Technisch gesehen sind auch die virtuellen Portale, mit denen sich zahlreiche Einrichtungen des Bundes, der Länder und der Kommunen im Internet präsentieren, nichts anderes als Websites, die in ein komplexes Geflecht von Interaktionsoptionen eingebunden sind. Der Umstand, dass mit dem Internet ein offenes Netz existiert – eines, zu dem prinzipiell jeder jederzeit Zugang haben kann –, ist der wesentliche Unterschied zu der Situation, wie man sie noch Anfang der neunziger Jahre in der Bundesrepublik vorgefunden hat.

Als Anwendungsfelder von E-Government lassen sich Teleadministration, Telepartizipation und die Reorganisation von Strukturen und Prozessen unterscheiden.⁴

- *Teleadministration* (Electronic Administration) steht für die IT-gestützte Abwicklung von Prozessen an der Schnittstelle von Verwaltung und Verwaltungsklientel (Bürger, Unternehmen), an der Schnittstelle von Verwaltung und ihren Geschäftspartnern (etwa im Ausschreibungs- und Beschaffungswesen) sowie in der gemeinsamen Aufgabenerfüllung, wie sie etwa in Public-Private-Partnership-Projekten praktiziert wird.

- *Telepartizipation* (Electronic Democracy) meint die Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an der politischen Willensbildung, welche idealtypisch in die Stufen der Aufnahme von Informationen, des Diskurses zum Abgleich von Problemwahrnehmungen und Interessen sowie der Vollendung des Willensbildungsprozesses durch die politische Entscheidung unterteilt werden kann.

- *Reorganisation von Strukturen und Prozessen* (organisatorisches Reengineering): Teleadministration und Telepartizipation wären ohne organisatorische Innovationen nicht denkbar. So wäre es sinnlos, mittels eines Portals eine elektronische Schnittstelle zwischen einer Verwaltung und ihrer Umwelt zu schaffen, wenn eine überkommene Organisation diese Schnittstelle nicht bedienen kann. Während in den Feldern der Teleadministration und der Telepartizipation die Potenziale gefragt sind, welche die IT als Kommunikations- und Kooperationsmittel bieten, kommt es im Rahmen des organisatorischen Reengineering vor allem darauf an, die IT als „Enabler“ für neuartige Konzepte, d. h. als Organisationsmittel, produktiv zu machen.

Die drei Anwendungen von E-Government können in drei unterschiedlichen Qualitäten realisiert werden:⁵ als digitale Informationsbereitstellung, als netzbasierte Kommunikation und als Online-Transaktion. Auf der Ebene der Information beschränken sich die Anwendungen auf die digitale Bereitstellung relevanten Wissens ohne Rückkopplungsmöglichkeit, auf der Ebene der Kommunikation wird die Informationsbereitstellung mit einer Rückkopplungsmöglichkeit kombiniert, und auf der Ebene der Transaktion werden Prozesse

4 Dies und das Folgende nach Olaf Winkel, E-Government – die Konturen zeichnen sich immer deutlicher ab, in: *Verwaltung & Management*, (2004) 2, S. 10 ff.

5 Vgl. ebd., S. 15 ff.

durchgängig und rechtsverbindlich auf der Basis digitaler Netze abgewickelt. Dabei setzt sich zunehmend die Überzeugung durch, dass es nur dann sinnvoll ist, von E-Government zu sprechen, wenn auch Online-Transaktionen angeboten werden. Doch Anwendungen dieser Art sind bis heute nur in Ausnahmefällen anzutreffen, weil ihre Realisierung mit immensem Aufwand verbunden ist.

Weitgehend einig ist man sich in der Auffassung, dass nicht allein die an das Internet angeschlossenen Bürger von den Vorteilen des E-Government profitieren sollen. Um einer „digitalen Spaltung“ der Verwaltungsklientel entgegenzuwirken, wird etwa für einen „Multikanalvertrieb von Verwaltungsleistungen“ plädiert, der sich „auf die vier Hauptkanäle Internet, Call-Center, mobiler Zugang und Bürgerläden in der Nachbarschaft“ stützen kann.⁶

Erwartungen an das E-Government

Das Spektrum der Erwartungen, die mit E-Government und den neuen IT als dessen Katalysator verbunden werden, ist breit:⁷

- *Effektivitätsverbesserungen*: Die Wirkung politisch-administrativen Handelns soll optimiert werden, etwa durch den Aufbau IT-gestützter Informations- und Berichtssysteme für die Verwal-

6 Vgl. GI/VDE (Anm. 1), S. 13.

7 Näheres dazu bei Initiative D 21 (Hrsg.), *Mit Internet Staat machen*, Berlin 2002; vgl. auch Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Balanced E-Government*, Gütersloh 2002; Stefan Friedrichs u. a., „Balanced E-Government“: Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39–40/2002, S. 12 ff.; Horst Geschka, *Der vernetzte Bürger*, in: Walter Gora/Harald Bauer (Hrsg.), *Virtuelle Organisationen im Zeitalter von E-Business und E-Government*, Berlin u. a. 2001, S. 123 ff.; GI/VDE (Anm. 1), S. 7 ff.; Franz-Reinhard Habel, *Die elektronische Demokratie*, in: Peter Blaschke u. a. (Hrsg.), *E-Public*, Berlin u. a. 2002, S. 49 ff.; Brigitte Zypries, *Bund Online 2005 – auf dem Weg zum dienstleistungsorientierten modernen Staat*, in: ebd., S. 43 ff.; Stephan Jansen/Birger Priddat, *Electronic Government*, Stuttgart 2001, insb. S. 15 ff. und S. 91 ff.; Koordinationsgruppe Informationsgesellschaft KIG (Hrsg.), *Guichet Virtuel – Der elektronische Weg zu Verwaltung, Parlament und Gericht*, Biel 2000, S. 8 ff.; Willy Landsberg, *Electronic Government aus Sicht der Verwaltung – Gründe, Ziele und Rahmenbedingungen*, in: Heinrich Reinermann/Jörn von Lucke (Hrsg.), *Electronic Government in Deutschland*, Speyer 2002, S. 20 ff.; Wolfgang Naujokat/Bernd Eufinger, *Electronic Government aus der Sicht der Wirtschaft – Ein Erfahrungsbericht*, in: ebd., S. 46 ff.; Olaf Winkel, *Die Kontroverse um die demokratischen Potenziale der interaktiven Informationstechnologie – Positionen und Perspektiven*, in: *Publizistik*, (2001) 2, S. 142 ff.

tungssteuerung oder durch die internetbasierte Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme.

- *Effizienzgewinne*: Die Wirtschaftlichkeit des politisch-administrativen Handelns soll gesteigert werden. Das soll nicht nur durch die Verlagerung des Front-Office der Verwaltung auf den PC des Bürgers ermöglicht werden, sondern insbesondere durch die Beseitigung von Medienbrüchen und die Optimierung von Wertschöpfungsketten unter Nutzung von IT als Organisationsmittel in und zwischen Verwaltungen.

- *Verbesserung des Bürgerservices*: Die Verwaltung soll den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger durch neue Formen der Leistungsbereitstellung besser Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang ist von „Non-Stop-Government“ die Rede, das die öffentliche Verwaltung auf einen 24-Stunden-Service verpflichten will, oder von „One-Stop-Government“, das darauf abzielt, Verwaltungsleistungen aus einer Hand bereitzustellen und die digitalen Bürgerdienste den Adressaten über so genannte Lebenslagenportale zugänglich zu machen. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie Dienstleistungen für individuelle Lebenslagen wie Geburt, Einschulung, Wehrdienst, Berufsbeginn, Arbeitslosigkeit, Selbständigkeit, Hausbau oder Ruhestand gebündelt anbieten.

- *Erhöhung der Transparenz und Responsivität des politisch-administrativen Handelns*: Die Möglichkeiten der Netzkommunikation sollen genutzt werden, um die Bürgerschaft auf den Stufen der Information und des Diskurses verstärkt in die demokratische Willensbildung einzubeziehen. Damit sollen politische und administrative Prozesse transparenter gemacht und Rückkopplungen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten intensiviert werden.

- *Verbesserung der Legitimität und Akzeptanz des politisch-administrativen Handelns*: Die Potenziale der IT sollen genutzt werden, um die Bürgerschaft auf der Entscheidungsebene stärker als bisher an der politischen Willensbildung zu beteiligen.

- *Verbesserung von Arbeitsbedingungen*: Im Interesse der Verwaltungsmitarbeiter soll es im Rahmen des organisatorischen Reengineering zu einer Reintegration fragmentierter Aufgabenschnitte kommen, so dass sich Effekte einstellen, wie sie etwa mit den Begriffen Job-Enlargement und Job-Enrichment verbunden werden.

- *Sicherung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns*: In einer Zeit, in der die rechtsförmig

ausgerichtete Verwaltung wegen ihrer bürokratiebedingten Schwerfälligkeit und ihres hohen Ressourcenverbrauchs immer stärker in die Kritik gerät, sollen auf der Basis der neuen IT effektivere und effizientere Wege zur Aufrechterhaltung von Legalität gefunden werden. Im Mittelpunkt stehen Auditsysteme, Dokumentenmanagement- und Workflowmanagementsysteme als Kontroll- und Dokumentationsmittel im Verwaltungsverfahren.

In der Zusammensicht drängt sich der Eindruck auf, dass mit dem neuen Paradigma des E-Government eigentlich alle Ziele verbunden werden, die man in der Vergangenheit mit den unterschiedlichsten Modernisierungsansätzen zu realisieren suchte: Man denke etwa an die Einführung des Bürokratiemodells als zentrale Verwaltungsinnovation des 19. Jahrhunderts, an das Bürgeramt und das Neue Steuerungsmodell als wirkmächtige Leitvorstellungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts oder an die neuen Ansätze von Public Governance, Aktivbürgerschaft und Bürgerkommune. Es ist kaum möglich, in diesen Konzepten Zielsetzungen zu finden, die ein Protagonist von E-Government heute nicht auch für sich reklamiert.⁸

Eine umfassende Erwartungshaltung kommt auch im Memorandum zum E-Government zum Ausdruck. Dort heißt es: „Das Zielspektrum der Verwaltungsmodernisierung (ist) sehr vielfältig. Es geht nicht nur um die Verbesserung von Effizienz bzw. Produktivität, sondern auch um eine Reihe weiterer Ziele wie Effektivität, Transparenz, Rechenschaftslegung oder Ausfallsicherheit in Notlagen (...). Über die Steigerung von Effizienz hinaus können alle wünschenswerten Ziele der Modernisierung von Staat und Verwaltung gefördert werden. Vor allem der Effektivität und der Transparenz der staatlichen Leistungserstellung sowie der Förderung demokratischer Mitwirkung kann dies zugute kommen. (...) Auch die Servicequalität des staatlichen Handelns kann verbessert werden, wobei besonders zu betonen ist, dass Electronic Government keinen Abbau von menschlichem Kontakt in der Interaktion zwischen Bürger und Verwaltung bedeuten muss (...). Zum anderen produziert die Verwaltung Leistungen ganz unterschiedlichen Charakters (...). Hierauf bezo-

⁸ Dass mit E-Government Rationalisierungsziele und Partizipationsziele gleichermaßen verbunden werden, zeigt sich im Konzept des „Balanced E-Government“, für das die Bertelsmann Stiftung steht, besonders deutlich. Darin wird die Herbeiführung eines ausgewogenen Verhältnisses von Effektivität und Effizienz auf der Ebene der Arbeitsorganisation und von Transparenz und Partizipation auf der Ebene der Politik explizit zum Programm erhoben. Vgl. Bertelsmann Stiftung (ebd.), und S. Friedrichs u. a. (ebd.), S. 12 ff.

gen ergeben sich geradezu dramatische Verbesserungsmöglichkeiten der Organisation dieser Dienstleistungen. Viel Dispositionsarbeit kann entfallen, die erforderlichen rechtlichen und faktenbezogenen Informationen sind leichter erreichbar.“⁹

Systemische Probleme

Doch gerade an dem Umstand, dass das Spektrum der mit E-Government verbundenen Hoffnungen so breit wie bisher noch bei keinem anderen Modernisierungsansatz ist, setzt der erste Einwand zur Untermauerung meiner These an, nach der die Erwartungen überzogen sind, die mit diesem Paradigma verbunden werden.

Wer davon ausgeht, dass ein Reformmodell unter Aspekten der Effektivität, der Effizienz, des Bürgerservice, der Bürgerpartizipation und der Mitarbeiterfreundlichkeit gleichermaßen durchgreifende Verbesserungen in Aussicht stellen kann, übersieht einen wesentlichen Punkt: Die Beziehungen zwischen diesen Zielen sind durch Zielkonflikte geprägt, die auf einer systemischen Ebene liegen und damit letztlich unauflösbar sind.¹⁰

Dies gilt etwa für das Verhältnis von politischer Partizipation und Effizienz. Das Konfliktpotenzial ist altbekannt: Wer mehr Partizipation will, muss bedenken, dass Partizipationsverfahren einen hohen Aufwand an Zeit und Geld verursachen können. Und natürlich lässt sich niemals ausschließen, dass partizipativ angelegte Entscheidungsprozesse Lösungen hervorbringen, die ebenfalls kost-

9 GI/VDE (Anm. 1), S. 7 f.

10 Auf den Umstand, dass öffentliches Handeln unterschiedlichen Referenzsystemen unterworfen ist, hat Claus Offe schon Mitte der siebziger Jahre hingewiesen: Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: Leviathan, (1974) 1, S. 344; vgl. auch Bernd Becker, Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung, in: Klaus König/Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden 1997, S. 439. Besonders deutlich wird dies auf der für die Fortentwicklung des E-Government zentralen Ebene der kommunalen Selbstverwaltung, deren Einrichtungen sich als politische Organisationen und als Arbeitsorganisationen gleichermaßen bewähren müssen. Näheres dazu bei Jörg Bogumil, Modernisierung lokaler Politik, Baden-Baden 2002, insb. S. 34 ff.; Martin Brüggemeier, Controlling in der öffentlichen Verwaltung, München 1998, S. 307 f.; ders./Manfred Röber, Stand und Entwicklung der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst – auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime?, in: Rainer Koch/Peter Conrad (Hrsg.), New Public Service, Wiesbaden 2003, S. 136 f.

spielig sind. Spannungen zwischen Legalität und Effizienz hingegen kommen schon darin zum Ausdruck, dass die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns unterschiedlicher Mechanismen bedarf, die mit hohem Aufwand verbunden sind. Man denke etwa an das Prinzip der hierarchischen Kontrolle, das teure Doppelarbeiten mit sich bringt, an das Prinzip der Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit, das umfassende Dokumentationsverfahren impliziert, oder an die Notwendigkeit, für alle Phasen der Verwaltungstätigkeit juristischen Sachverstand verfügbar zu halten, der ebenfalls nicht zum Nulltarif zu haben ist.

Ferner konkurrieren diese Ziele mit Akteursinteressen, die auf Ressourcensicherung, Machterhalt oder Wiederwahl gerichtet sein können. So kann das Ziel der Bürgerpartizipation mit den Machtinteressen professioneller Politiker in Widerspruch geraten, und das Ziel einer effizienteren Mittelverwendung kann mit Ressourcensicherungsinteressen von Verwaltungsbürokratien konfliktieren. Die neuen IT sind nicht in der Lage, diese Konkurrenzbeziehungen aufzulösen. Sie eröffnen lediglich Spielräume, um in Problemfällen Lösungswege zu finden, welche die unterschiedlichen Rationalitäten und Interessen besser als bisher auf einen gemeinsamen Nenner bringen, gleichwohl im Hinblick auf einzelne Ziele aber immer suboptimal bleiben müssen.

Darüber hinaus wirkt sich noch ein weiterer Umstand problematisch aus: Zielkonflikte nehmen mit der Verbreitung der neuen IT tendenziell nicht ab, sondern sie verschärfen sich sogar. Denn wo überkommene technische Gestaltungsrestriktionen an Bedeutung verlieren, ergibt sich die Möglichkeit, ein spezielles Ziel effektiver als in der Vergangenheit zu verfolgen. Doch wenn von dieser Möglichkeit konsequent Gebrauch gemacht wird, obwohl das präferierte Ziel zu einem anderen in einem Konkurrenzverhältnis steht, bedeutet das natürlich auch, dass an anderer Stelle Rückschritte hingenommen werden müssen.¹¹

11 Hier ist festzustellen, dass sich die virtuelle Welt der Netze von der so genannten realen Welt auch darin unterscheidet, dass nicht mehr das Sowohl-als-auch, sondern das Entweder-oder zur vorherrschenden Strukturbeziehung wird. Erstmals offenbar wurde dieser Umstand in der so genannten Kryptokontroverse, die 1993 in den USA ihren Ausgang nahm und Mitte der neunziger Jahre auf Europa und andere Teile der Welt übergriff. Hier standen sich zwei Lager gegenüber: Die Anhänger des einen wollten die vertraulichkeits-schützende Verschlüsselung im Interesse der Aufrechterhaltung staatlicher Ordnungs- und Sanktionspotenziale verhindern oder reglementieren, die Anhänger des anderen ihre umfassende und dauerhafte Freigabe im Interesse der Verteidigung bürgerlicher Freiräume sicherstellen. Wäre es

Man muss also davon ausgehen, dass die fortschreitende Digitalisierung von Interaktionsbeziehungen im Dreieck von Politik, Verwaltung und Gesellschaft nicht nur dazu führen wird, dass die Spielräume zum Ausgleich von Zielkonflikten immer mehr zunehmen, sondern auch die Zielkonflikte, welche innerhalb dieser Spielräume zu lösen sind. In dem Maße, wie diese Aspekte unterschätzt werden, werden die Möglichkeiten von E-Government überschätzt.

Diffusionsprobleme

Der zweite Einwand resultiert aus der Überlegung, dass die Potenziale von E-Government nicht nur aus systemischen Gründen geringer sind, als gemeinhin angenommen wird, sondern zudem nur unter spezifischen Bedingungen und oft nur mit hohem Aufwand realisiert werden können. Denn hier ist eine breite Palette von Diffusionsparametern zu berücksichtigen, die Bereiche markieren, deren Vernachlässigung schon jeweils für sich allein Ursache für das Scheitern eines E-Government-Projektes sein kann. Unter Diffusionsparametern sind miteinander vernetzte Faktoren zu verstehen, die über Erfolg oder Misserfolg entsprechender Vorhaben entscheiden. Hier wird davon ausgegangen, dass die wichtigsten Diffusionsparameter auf den Ebenen der Technik, der Organisation, des Wissens, der Kultur, des Rechts, der Finanzen, des Nutzens, des Managements, der konzeptioneller Einbindung und der Politik angesiedelt sind.¹²

gelungen, eine strikte Reglementierung rechtlich und gesellschaftlich durchzusetzen, hätte dies nicht weniger als die Aufgabe liberaler Freiräume in der digitalen Informationsgesellschaft nach sich ziehen können. Sollte es dagegen bei der freien Verfügbarkeit von vertraulichkeitsschützender Verschlüsselung bleiben, müssten Ordnungsinstanzen wie Staaten oder internationale Organisationen in der Netzwelt auch zukünftig außen vor bleiben, so dass kriminelle und verfassungsfeindliche Inhalte dort weiterhin ungehindert verbreitet werden können. Ein Weg zwischen den Extrempositionen ist nicht in Sicht. Der Vorschlag, eine so genannte Treuhändlung zu implementieren, bei der Schlüsselduplikate hinterlegt und auf richterliche Anordnung zum Zwecke der Strafverfolgung an die Ordnungsbehörden ausgehändigt werden, um ein System von Checks and Balances zu schaffen, das Kompromisse zulässt, scheiterte nicht erst an dem undurchsichtigen kryptopolitischen Kurs der US-Regierung, sondern schlicht wegen mangelnder Praktikabilität. Näheres dazu bei Olaf Winkel, Private Verschlüsselung als öffentliches Problem, in: *Leviathan*, (1997) 4, S. 567 ff.

12 Vergleichbare Darstellungen, denen andere Systematisierungen und Schwerpunktsetzungen zugrunde liegen, finden sich bei Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Erfolgsfaktoren – Was bei der Gestaltung

Die technische Ebene

Um E-Government zu ermöglichen, muss gewährleistet sein, dass die Verwaltungsklientel – also Bürger und Unternehmen – über IT-Ausstattungen bzw. -Zugänge verfügen. Nichts anderes gilt natürlich für die Verwaltungsmitarbeiter und die Politiker, die in entsprechende Projekte einbezogen werden sollen. Ferner muss eine Transaktionsinfrastruktur gegeben sein, auf deren Basis die Beteiligten kooperieren können.¹³ Die Komponenten einer solchen Infrastruktur sind ein System zur Organisation von Eingängen und Ausgängen, Electronic Data Interchange für die Abwicklung von Geschäftsprozessen, eine digitale Signatur zur Sicherstellung der Authentizität von Kommunikationspartnern und der Integrität von übermittelten Willenserklärungen, eine Verschlüsselungsfunktion (Konzelektion) zum Vertraulichkeitsschutz, ein Payment-System zur Abwicklung von Zahlungsvorgängen bei kostenpflichtigen Verwaltungsleistungen und eine Firewall, die Schutz vor Computerviren und -würmern bietet. Und schließlich muss auch für die Interoperabilität der Verfahren gesorgt sein, die an den Schnittstellen von politisch-administrativem System und Gesellschaft und insbesondere im Front-Office und im Back-Office der Verwaltung eingesetzt werden.¹⁴ Dies erfordert die Zusammenführung unterschiedlicher technischer Systeme bzw. die Beseitigung von Medienbrüchen.

Die Schwierigkeit besteht darin, dass zur Gewährleistung der technischen Voraussetzungen ein immenser Aufwand betrieben werden muss. So brauchen die Bürger für die Nutzung von E-Government-Anwendungen mit Transaktionskomponenten nicht nur einen PC mit Internetzugang, sondern auch die Hard- und Software für die digi-

virtueller Rathäuser zu beachten ist, Berlin 2002; Jörn von Lucke, Barrieren des E-Government in Deutschland – Ursachen und Ansätze zur Überwindung aus Sicht der Wissenschaft, in: H. Reinermann/ders. (Anm. 7), S. 68 ff.; W. Naujokat/B. Eufinger (Anm. 7), S. 94 ff.; Heinrich Reinermann, Transformation zu Electronic Government, in: ders./J. v. Lucke (Anm. 7), S. 104 ff. Vgl. auch Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Zehn-Punkte-Plan für gutes E-Government, Gütersloh 2002, und Martin Hagen, Ein Referenzmodell für Online-Transaktionssysteme im Electronic Government, München 2001, S. 259 ff.

13 Vgl. M. Hagen (ebd.), insb. S. 243 ff. Zu den spezifischen Voraussetzungen internetbasierter Wahlen und Abstimmungen siehe Martin Will, Internetwahlen, Stuttgart u. a. 2002, S. 23 ff. *Anm. der Redaktion*: Vgl. auch den Text von Norbert Kersting in diesem Heft.

14 Vgl. Christiane Gernert, Architektur als zentrale Aufgabe in heterogenen IT-Systemen, in: Hans-Jürgen Lüttich/Claus Rautenstrauch (Hrsg.), *Verwaltungsinformatik 2000, Halle/Saale 2000*, S. 47 ff.

tale Signatur. Die Schaffung der Transaktionsinfrastruktur ist ein sehr anspruchsvolles Projekt, was insbesondere im Hinblick auf die digitale Signatur, die Konzeptionsfunktion und die Paymentfunktion gilt, weil deren Realisierung den Aufbau einer sehr aufwändigen Public-Key-Infrastruktur voraussetzt. Und so ist auch die Zusammenführung der IT-Systeme, die von den Beteiligten eingesetzt werden, eine kaum zu überschätzende technische Herausforderung, weil heute die unterschiedlichsten Systeme anzutreffen sind, die nur mit hohem Programmieraufwand verbunden werden können.

Die organisatorische Ebene

Was die Organisation betrifft, ist noch einmal zu unterstreichen, dass sich Teleadministration und Teupartizipation nur dort realisieren lassen, wo die Organisationsstrukturen in der erforderlichen Weise neu geordnet worden sind. Gelingen kann dies wiederum nur unter Orientierung an neuen Rationalisierungsparadigmen, wie sie sich in den letzten 20 Jahren in der Wirtschaft verbreitet haben.¹⁵ Dort war eine Abkehr von der tayloristischen Produktion in zentralistischen Strukturen und eine Hinwendung zur diversifizierten Qualitätsproduktion in Teamarbeit zu beobachten.

In diesem Zusammenhang ergibt sich das schlichte Problem, dass die Integration und Optimierung von Strukturen und Prozessen eine Herkulesaufgabe darstellt, an der man schon bei der Einführung von Instrumenten des New Public Management bzw. des Neuen Steuerungsmodells als seiner deutschen Variante vielerorts gescheitert ist.

Die Wissensbene

Zu Recht wird unterstrichen, dass alle Seiten – Bürgerschaft, Unternehmen, Verwaltungsmitarbeiter und Politiker – bei der Einführung von E-Government neue technische Kenntnisse erwerben müssen. Der Lern- und Qualifikationsbedarf ist damit aber noch nicht erschöpfend beschrieben. So müssen die Bürger zumindest dort, wo der heimische PC gewissermaßen zum Front-Office der Verwaltung werden soll, ein Mindestmaß an Verwaltungskompetenz entwickeln. Denn es ist zu vermuten, dass selbst das beste Internetportal in vielen Aufgabenbereichen kaum weiterhelfen kann, wenn die darauf Zugreifenden keinerlei Vorstellung von den Funktionen und Abläufen der

¹⁵ Vgl. etwa M. Brüggemeier/M. Röber (Anm.10), S. 124 ff., oder Olaf Winkel, Bürgerpartizipation – Nachfrage ohne Angebot?, in: Hans-Herbert von Arnim (Hrsg.), Demokratie vor neuen Herausforderungen, Berlin 1999, S. 82 ff.

dahinter stehenden Organisationen haben. Die Verwaltungsmitarbeiter müssen neben technischen Fertigkeiten in dem Maße zusätzliche Fachkompetenzen erwerben, wie das organisatorische Reengineering zur Veränderung von Aufgabenzuschnitten und zur Anreicherung von Arbeitsinhalten führt. Dort, wo es darum geht, Bürger an die neuen Instrumente heranzuführen oder diese stellvertretend für sie zu nutzen, muss auch die soziale Kompetenz der Verwaltungsmitarbeiter gestärkt werden. Schließlich ergibt sich auch auf Seiten der Politiker, die sich auf E-Government einlassen wollen, ein über den Erwerb technischen Wissens hinausgehender Lernbedarf. Denn ein kontinuierlicher Kontakt mit besser informierten und untereinander vernetzten Bürgern stellt höhere Anforderungen an ihr Fachwissen und ihre soziale Kompetenz.

Was die Überwindung der auf der Wissensbene liegenden Probleme erschwert, ist der Umstand, dass sich der Lernbedarf in einer Situation ergibt, in der man sich auf Seiten von Politik, Verwaltung, Bürgern und Unternehmen schon seit geraumer Zeit mit immer neuen Anforderungen konfrontiert sieht, deren Bewältigung zusätzliches Lernen erforderlich macht. Man denke hier etwa an einen Verwaltungsmitarbeiter, der in der Vergangenheit in die Einführung von Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells involviert war und der nun aufgefordert wird, sich in die Prozesse zur Implementation von E-Government einzubringen und sich die erforderlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten möglichst umgehend anzueignen. In einem solchen Fall reicht es nicht aus, Lernbereitschaft lediglich zu unterstellen oder zu postulieren, sie muss gezielt stimuliert, gefördert und belohnt werden. Schließlich sollte nicht vergessen werden, dass Offenheit und Lernbereitschaft, wie sie für die Entwicklung und den Erwerb des zur Einführung von E-Government erforderlichen Wissens unabdingbar sind, spezielle Bedingungen auf der kulturellen Ebene voraussetzen, die sich nicht beliebig erzeugen und abrufen lassen.

Die kulturelle Ebene

Hier entscheidet sich nicht nur die Frage der Lernbereitschaft, sondern auch die generelle Frage, ob man auf Seiten der Bürger, der Unternehmen, der Verwaltungsmitarbeiter und der Politiker den Willen aufbringt, sich auf die im Rahmen von E-Government erforderlichen Innovationen einzulassen. Einen wichtigen Teilaspekt stellt die Entwicklung von Vertrauen dar. Denn ein soziotechnisches System, dem nicht vertraut wird, kann die ihm zugedachten sozialen Funktionen ebenso

wenig erfüllen wie ein System, das faktisch nicht verlässlich ist. Es ist seit langem bekannt, dass die kulturellen Anpassungsleistungen mit der Geschwindigkeit technischer Neuerungen, wie sie bei der Einführung von E-Government im Mittelpunkt stehen, nicht Schritt halten können.¹⁶ Gerade hier braucht der Kulturwandel Zeit, und er lässt sich erst recht nicht verordnen.

Die rechtliche Ebene

Dass auch die rechtliche Ebene in die Betrachtung einbezogen werden muss, liegt auf der Hand. Pragmatisch gesehen geht es um den Abbau juristischer Barrieren, etwa von Erfordernissen des persönlichen Erscheinens unter Vorlage des Bundespersonalausweises oder der persönlichen Unterschrift. Denn in dem Maße, wie rechtliche Hindernisse Arbeitsprozesse komplizieren, verlieren die neuen IT als Rationalisierungsinstrumente an Durchschlagskraft. Obwohl das deutsche Signaturgesetz die Möglichkeit vorsieht, die persönliche Unterschrift durch eine qualifizierte digitale Signatur zu ersetzen, ist dies derzeit in vielen Fällen nicht zulässig, weil dem bereichsspezifische Regelungen – z. B. für das Meldewesen – entgegenstehen.¹⁷

Was die Lösung derartiger Probleme erschwert, ist keineswegs nur das Beharrungsvermögen überkommener Strukturen und Kulturen, sondern auch der Umstand, dass man noch nicht weiß, wo die Grenzen dessen liegen, was mittels digitaler Signatur erledigt werden kann. Insbesondere in dem Fall, dass wider Erwarten der Plan aufleben sollte, über die zur Realisierung digitaler Signaturen erforderliche Public-Key-Infrastruktur auch Konzelektion zu organisieren, wäre es nicht auszuschließen, dass die daraus resultierende Komplexität und Unübersichtlichkeit es zumindest in spezifischen lokalen Kontexten nahe legten, die überkommenen Formen der Identifizierung und rechtsverbindlichen Willensäußerung beizubehalten.

Die finanzielle Ebene

Dass Bürger und Unternehmen, die von ihrem PC mit der öffentlichen Verwaltung kommunizieren und kooperieren wollen, dies nur tun können, wenn sie über die dazu erforderlichen finanziellen Mittel verfügen, liegt auf der Hand. Solche sind auch auf Seiten der Gebietskörperschaften erforderlich, die E-Government betreiben wollen – und das heißt in der Regel, dass nicht nur Eigen-, sondern auch Fremdmittel bereitstehen müssen. Die

Erfahrung zeigt, dass E-Government-Projekte größeren Ausmaßes vor allem dort zu Erfolgen geführt haben, wo man auf Fördermittel aus spezifischen Programmen zurückgreifen konnte, etwa aus Media@komm mit einem Volumen von 25 Millionen Euro¹⁸ oder aus „Bund Online 2005“, das sogar ein Volumen von 1,6 Milliarden Euro aufweist¹⁹.

Ein zentrales Problem, das sich hier stellt, besteht darin, dass Fördermittel für E-Government-Projekte angesichts der Notlage der öffentlichen Haushalte nicht leicht erhältlich sind. Insbesondere auf der kommunalen Ebene wird dies beklagt. Die immer öfter anzutreffenden Hinweise auf die Möglichkeiten von Public Private Partnership bringen wenig, wenn sie unkonkret bleiben. Gelegentlich praktiziert werden solche Lösungen beim Aufbau und Betrieb von Netzportalen. Weit aus weniger praktikabel erscheinen sie aber beim organisatorischen Reengineering und bei der in diesem Rahmen erfolgenden vertikalen und horizontalen Integration technischer Systeme – und gerade hier fallen die meisten Kosten an.

Die Nutzenebene

Eine immer wieder anzutreffende Empfehlung lautet, dass man bei der Implementation von E-Government-Anwendungen eine so genannte Win-win-Situation herbeiführen soll: Man solle dafür sorgen, dass Bürger, Unternehmen, Verwaltung und Politik, aber auch Serviceprovider, die Lieferanten von Hard- und Software und alle anderen Beteiligten von den Innovationen profitieren können. Natürlich ist diese Idee bestechend, denn in der Tat steht zu vermuten, dass alle Seiten bereit sein werden, in E-Government zu investieren, wenn ein reicher Ertrag gewährleistet ist.

Aber leider hat auch diese Idee Schönheitsfehler. Der wohl gravierendste: Wenn man einmal von Teilen des so genannten G2B-Bereichs absieht (d.h. des Bereichs, in dem Verwaltungen und Unternehmen kooperieren),²⁰ ist es für eine Verwaltung in aller Regel gar nicht möglich, in eine

16 So schon William Ogburn, *Cultural Lag as a Theory*, in: *Sociology and Social Research*, (1957) 1, S. 167 ff.

17 Näheres dazu bei M. Will (Anm. 13), S. 104 ff.

18 Vgl. Busso Grabow/Christine Siegfried, *Virtuelle Rathäuser und die Media@komm-Modellprojekte*, in: H. Reiner mann/J. von Lucke (Anm. 7), S. 151 ff.

19 Vgl. Ralf Kleindieck, *Bund Online 2005*, in: H. Reiner mann/J. von Lucke (Anm. 7), S. 118 ff.

20 Gemeint ist hier insbesondere das elektronische Ausschreibungs- und Beschaffungswesen (Electronic Procurement) als ein Gebiet, in dem die Einrichtungen des politisch-administrativen Systems nicht ihren originären Aufgaben nachgehen, sondern tätig werden, um die zu diesem Zweck erforderlichen Arbeitsmittel zu beschaffen. Weil sie dabei nicht in ihren Primärrollen, sondern in einer Sekundärrolle als Wirtschaftssubjekte auftreten, spricht einiges

Win-Situation zu kommen. Dies resultiert aus dem Umstand, dass E-Government fast immer nur ein zusätzliches Angebot sein kann und dass der herkömmliche Betrieb in den zentralen Tätigkeitsfeldern nicht nur während, sondern auch nach der Einführung entsprechender Anwendungen aufrechterhalten werden muss. Zudem stellt sich die Frage, ob Politiker, die nicht mehr nur in Wahlzeiten vorübergehend, sondern nach der Einführung von Telepartizipationsanwendungen kontinuierlich einem engen Bürgerkontakt ausgesetzt sind, dies tatsächlich als Win-Situation empfinden werden – zumal sie es dann mit besonders kritikfähigen, besonders gut informierten Bürgern zu tun haben, die jederzeit in der Lage sind, die im Austausch mit den Politikern gewonnenen Eindrücke über das Netz zu verbreiten.

Die Managementebene

E-Government-Projekte sind keine Selbstläufer, sondern bedürfen differenzierter Planung, Steuerung und Koordination. Erforderlich ist ein professionelles Projektmanagement. Bei umfassenderen Projekten sollte auch ein Business-Plan vorhanden sein. Dieser Punkt ist nicht so banal, wie er auf den ersten Blick erscheint: Das Fehlen eines geeigneten Projektmanagements zählt zu den Faktoren, an denen in der Vergangenheit E-Government-Projekte gescheitert sind.²¹

Die konzeptionelle Ebene

Zudem werden für die Einführung von E-Government-Anwendungen konzeptionelle Vorgaben benötigt, denn die Einführung der neuen IT ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck. Erforderlich sind insbesondere Vorstellungen darüber, wie das politisch-administrative System und die Gesellschaft morgen aussehen sollen und wie man dorthin gelangen kann. Was die Verwaltung betrifft, wird diese Frage mit dem Begriff der Verwaltungsreform verbunden. Auf der konzeptionellen Ebene bedarf es daher nicht zuletzt einer Verknüpfung von E-Government und Verwaltungsreform. Auch die Bezüge zwischen dem Neuen Steuerungsmodell und E-Government sind unübersehbar, denn was dem einen die Binnenmodernisierung, ist dem anderen das organisatorische Reengineering.

dafür, dieses Handlungsfeld weniger dem E-Government als dem Electronic Business zuzuordnen.

21 Vgl. z. B. Martin Klein, Gefahr für E-Government, in: Government-Computing, (2002) 1, S. 6; [N.N.] Bayerns Ausstieg kippt Fiskus-Projekt, in: Computerwoche Nr. 51/52 vom 21. 10. 2001, S. 1; [N.N.] Fiskus-Projekt steht vor dem Scheitern, in: ebd., S. 8.

Die wissenschaftliche Reflexion bietet in dieser Hinsicht nur wenig Hilfestellung, denn sie ist eine systematische Verknüpfung dieser Bereiche bis heute weitgehend schuldig geblieben. Dies könnte einer Entwicklung Vorschub leisten, in deren Verlauf die unterschiedlichen Strömungen eher ungeplant und mit eher zufälligen Ergebnissen aufeinandertreffen. Dabei ist nicht auszuschließen, dass sich die Ratlosigkeit, die sich vielerorts bei Reformen nach dem Neuen Steuerungsmodell eingestellt hat, auf den Bereich des E-Government übertragen wird.

Die politische Ebene

Zweifellos ist die Entwicklung von strategischen Vorgaben für Reformprojekte, in denen Aspekte des E-Government mit Aspekten anderer Modernisierungsansätze besser als bisher in Einklang gebracht werden können, weit weniger eine Frage der wissenschaftlichen Reflexion als der politischen Führung. Wo es darum geht, Ziele und Prioritäten zu bestimmen, sind Mandatsträger in Parlamenten und kommunalen Vertretungsorganen gefordert. Ob man sich dieser Verantwortung immer gewachsen zeigen wird, muss bezweifelt werden, denn die demokratisch legitimierten politischen Entscheidungsträger sind strategische Orientierung in anderen Modernisierungskontexten oft genug schuldig geblieben.

Eine weitere Aufgabe, die der Politik zufällt, ist die Inangasetzung und dauerhafte Unterstützung der Innovationsprozesse einschließlich der Einforderung und Belohnung von Erfolgen. Letzteres sollte von den Regierungen und den Verwaltungsführungen geleistet werden. Einer dauerhaften politischen Unterstützung bedarf E-Government schon wegen des hohen Mittelbedarfs und angesichts des Umstands, dass man bis auf Weiteres nur in Ausnahmefällen mit der Entstehung von Win-win-Situationen rechnen darf. Doch Fragen der Verwaltungsreform und damit auch des E-Government stellen Themen dar, die wenig mediantauglich sind und daher von der Politik häufig nicht konsequent und kontinuierlich verfolgt werden.

Schlussfolgerungen

Die Überlegungen zeigen, dass der Verbreitung von E-Government eine Fülle von Hürden entgegensteht, deren Bewältigung größere Anstrengungen erfordert, als man es auf den ersten Blick ver-

mutet. Wer entsprechende Projekte durchführen will, muss nicht nur mit systemischen Problemen rechnen, welche die Spielräume des politisch-administrativen Handelns nicht in allgemein erwartetem Maße erweitern, sondern auch mit Diffusionsproblemen, die dazu führen, dass selbst die Ausnutzung dieser eingeschränkten Spielräume nicht so einfach und so schnell möglich sein wird, wie es viele annehmen.

Vor diesem Hintergrund sind folgende Schlussfolgerungen zu ziehen:

- Ohne Zweifel ist E-Government für die Fortentwicklung des politisch-administrativen Systems und der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland von entscheidender Bedeutung. Daher muss die Grundlagenforschung vorangetrieben, müssen geeignete Projekte initiiert, gefördert und mitgetragen und die Ergebnisse dieser Projekte einer möglichst breiten Verwertung zugeführt werden. Hier gilt es insbesondere, die dezentrale Entwicklung orts- und sachbereichsspezifischer Anwendungen mit der zentralen Bereitstellung von Basiskomponenten wie Signatursystemen und Paymentverfahren zu verbinden.
- Die Überlegungen legen den Schluss nahe, dass verstärkte Anstrengungen und nicht zuletzt die Hilfestellung der Wissenschaft vor allem dort gefordert sind, wo es um die Bewältigung von Problemen geht, die aus systemischen Gründen auftreten oder sich auf der Diffusionsebene stellen. Hier liegen bisher unterschätzte Felder, auf denen sich Erfolg oder Misserfolg eines Projektes entscheiden können.
- Es ist davon auszugehen, dass sich Aufwendungen für E-Government in aller Regel nicht kurz- oder mittelfristig amortisieren werden, sondern strategische Investitionen in die Zukunft darstellen. Irgendwann – wenn an den unterschiedlichsten Stellen der Gesellschaft IT-Verfahren mit einheitlichen Basiskomponenten eingeführt worden

sind und wenn deren Vernetzung zu Synergien oder sogar zu Schneeballeffekten führt – werden sich diese Investitionen aller Voraussicht nach reichlich bezahlt machen. Dann werden diejenigen, die auf solche Investitionen verzichtet haben, das Nachsehen haben und ihre Untätigkeit bereuen müssen. Bis dahin ist davon auszugehen, dass E-Government-Projekte sich nicht selbst tragen und sich Win-win-Situationen nur in Ausnahmefällen ergeben können.

- Unter diesen Bedingungen birgt eine unreflektiert optimistische Wahrnehmung von E-Government Gefahren, denn sie programmiert Enttäuschungen, welche die weitere Entwicklung belasten und sogar zur Diskreditierung führen können. Die ernüchternden Erfahrungen, die mit dem Neuen Steuerungsmodell gesammelt worden sind, sollten als Warnung verstanden werden. Kaum weniger wichtig als die Förderung von Innovationen ist daher die einer realitätsgerechten Wahrnehmung der Möglichkeiten, Grenzen und Zeithorizonte von E-Government.

Noch vor einigen Jahren kam es vor allem darauf an, für E-Government zu werben und von E-Government zu überzeugen. Heute erscheint es an der Zeit, übertriebene Erwartungen zu korrigieren, um den Weg für einen nachhaltigen Aufbauprozess zu ebnen. Zudem gilt es, denjenigen Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, die für die Umsetzung der Projekte zuständig und über deren praktische Ergebnisse rechenschaftspflichtig sind. Etwas mehr Zurückhaltung wäre nicht nur bei der Behandlung des Themas in den Massenmedien und in politischen Verlautbarungen geboten, sondern partiell auch im Rahmen der wissenschaftlichen Diskussion. Denn selbst Aussagen von dieser Seite waren in der Vergangenheit gelegentlich stärker von Tatendrang und Optimismus als von nüchterner Analyse geprägt, wobei sich auch der Verfasser von diesem Vorwurf nicht ausnehmen will.

Online-Wahlen im internationalen Vergleich

Von der Einführung des Internets versprach man sich in den achtziger Jahren eine Wiederbelebung der Demokratie, eine Erhöhung der Beteiligung und eine Stärkung der Willensbildungsprozesse in den Parteien und Parlamenten.¹ In ihrer Euphorie sahen manche ein neues athenisches Zeitalter direkter Demokratie anbrechen, in dem umfassende und unbegrenzte Informationen in der virtuellen Agora zur Verfügung stehen. Doch bald zeigte sich, dass die Hoffnungen, E-Democracy könne als Initialzündung für politische Öffentlichkeit und direkte Demokratie dienen, nicht immer zutrafen.² Auch unter Demokratietheoretikern folgte der Internet-Euphorie eine ebenfalls oft übertriebene Internet-Tristesse.

E-Democracy bildet neben dem E-Business und dem Verwaltungsmodernisierungsansatz E-Government die dritte Säule bei der Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Das Internet lässt sich für Information und Kommunikation zur politischen Partizipation, zum Beispiel in Form von Online-Wahlen, nutzen. Diese sehen als zusätzliche Möglichkeit die elektronische Wahl über das Internet vor und sind eine Form des Electronic Voting, das eine Vielzahl von Wahlmöglichkeiten wie elektronische Kommunikationssysteme über das Telefon, digitales Fernsehen, SMS sowie über Computernetzwerke und den Einsatz elektronischer Wahlgeräte im Wahllokal oder an öffentlichen Orten (*kiosk voting*) umfasst.³

Der Beitrag beruht auf den Ergebnissen eines empirischen Forschungsprojekts am Institut für Politikwissenschaft der Universität Marburg zum Thema „Online-Wahl und Briefwahl“ sowie dem Workshop „Internet voting“, organisiert durch das Institut für Politikwissenschaft und das International Political Science Association (IPSA) Research Committee „Comparative Studies on Local Government and Politics“ im Juni 2002 in Marburg mit Vertretern aus den USA, der Schweiz, Schweden, Estland, Frankreich, Großbritannien, Finnland, Schweden, Norwegen, den Niederlanden und Österreich. Die Förderung erfolgte durch die Fritz Thyssen Stiftung.

1 Vgl. Benjamin Barber, *Strong Democracy*, Berkeley 1984; Ian Budge, *The new challenges old direct democracy*, Oxford 1996.

2 Vgl. Pippa Norris, *Preaching to the converted? Pluralism, Participation and Party websites*, in: *Party politics*, 9 (2002), S. 21–45; Matz Engström, *Rebooting Europe*. British Council, London 2000 (www.network-europe.net).

3 Vgl. Norbert Kersting, *Internet voting. Legal and political framework*, Ms., Workshop „Internet voting“, Marburg 2002.

Aufgrund der hohen Kosten für Wahlen und Abstimmungen wird in vielen Ländern versucht, funktionstüchtige Instrumente für Online-Wahlen zu entwickeln. Dabei geht es staatlichen Stellen nicht nur um eine kostengünstige, effiziente und effektive Implementation von Wahlen, sondern auch darum, internationalen Reputationsgewinn zu erzielen. Neben den staatlichen Interessen zeigt sich ein großes kommerzielles Interesse der Computerindustrie an der Weiterentwicklung, Verbreitung und Nutzung entsprechender Instrumente.

Die Diskussion um Online-Wahlen konzentrierte sich zunächst vorrangig auf die interaktive Technologie und ihre physikalisch-technischen Eigenschaften. Die organisatorischen, ökonomischen, rechtlichen und politisch-kulturellen Faktoren der Technikanwendung blieben eher im Hintergrund. Aufgrund der Neuartigkeit der Fragestellung und der raschen technischen Entwicklung bei geringen Implementationserfahrungen liegen bisher nur wenige empirische Untersuchungen vor.⁴ Die Diskussion ist deshalb von normativen und spekulativen Aussagen geprägt.

Die Implementation von neuen Techniken bedarf eines kulturellen und organisatorischen Verständnisses der Wahlsysteme des jeweiligen Landes und insofern auch einer Berücksichtigung der politisch-kulturellen Pfadabhängigkeit. Die Implementation von neuen Wahlverfahren muss anschlussfähig sein, d. h., eine Integration durch Anpassung sollte gewährleistet werden: „Ein neues Medium wird nur dann genutzt werden, wenn seine technischen und inhaltlichen Elemente auf der Anbieterseite in die Produktionsorganisation und -kultur, auf der Nutzerseite in die Nutzungsorganisation und -kultur integriert werden. Für eine massenhafte Nutzung muss zusätzlich Entsprechung mit sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen hergestellt werden. Insofern hängt die Implementation der

4 Der Workshop „Internet voting“ diente insbesondere der Entwicklung einer Forschungsagenda und der Vorstellung bestehender empirischer Forschungsprojekte; s. z. B. Frederic Solop, *Digital democracy comes of age in Arizona. Participation and politics in the first binding internet election*, Washington, D.C., August/September 2000; vgl. auch Norbert Kersting, *Internet voting behaviour*, in: ders./Harald Boldersheim (Hrsg.), *Electronic voting and democracy. A comparative analysis*, London 2004.

Internetwahlen von der Einbettung dieser in die bestehenden Kontexte der Wahlorganisation ab.“⁵

Für die folgende Untersuchung wurden mit Österreich, Deutschland und der Schweiz drei Länder ausgewählt, die bislang idealtypische Entwicklungswege in Bezug auf Online-Wahlen beschritten haben. Zunächst sollen die nationalen Kontexte beschrieben werden: Ist der Handlungsdruck zur Einführung neuer Wahlverfahren aufgrund geringer Wahlbeteiligungen sehr hoch? Wie hoch ist die Zahl der Internetnutzer? Die Pfadabhängigkeit zeigt sich insbesondere in den nationalen Eigenheiten bezüglich der Wahlgrundsätze sowie der Wahlumsetzung. Dabei ist die Wählerregistrierung sowie die Briefwahl von besonderem Interesse. Nach der Analyse dieser Rahmenbedingungen schließen sich die Darstellungen von Pilotprojekten und der nationalen Strategien an.

Rahmenbedingungen für Online-Wahlen

Von der Einführung neuer Wahlinstrumente verspricht man sich vor allem eine Erhöhung der politischen Partizipation. Dabei ist der Druck auf die nationalen Regierungen in den drei untersuchten Ländern unterschiedlich groß (vgl. die *Tabelle*). In Österreich und Deutschland ist die Wahlnorm (Wählen als Bürgerpflicht und -recht) in weiten Bevölkerungsteilen stark verankert. Dennoch zeigt sich eine Erosion: Bei Bundestagswahlen war die Beteiligung zu Beginn der siebziger Jahre mit nahezu 90 Prozent sehr hoch. In den Folgejahren sank sie kontinuierlich bis auf 79,1 Prozent bei der Bundestagswahl 2002. Bei Landtagswahlen kann nur mit einer um zehn bis 20 Prozentpunkte geringeren Wahlbeteiligung gerechnet werden. Noch dramatischer vollzieht sich die Entwicklung bei Kommunalwahlen, die nur etwa 60 Prozent der Wählerschaft mobilisieren. Lokale Referenden und Direktwahlen von Bürgermeistern weisen häufig eine Wahlbeteiligung nahe 30 Prozent auf.

In Österreich zeigt sich eine ähnliche Entwicklung. Auch hier haben Sekundärwahlen eine geringere Beteiligung als nationale Wahlen. Dabei erreichten die Nationalratswahlen von 1945 bis 1994 „Traumwahlbeteiligungen“ von über 90 Prozent;

⁵ Herbert Kubicek/Martin Wind, Elektronisch wählen. Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Onlinewahlen zum Studierendenparlament und zum Bundestag, in: *Verwaltung und Management*, (2001) 3, S. 4.

Tabelle: Wahlbeteiligung (in Prozent)

	Wahl auf Bundesebene	Kommunalwahlen (Durchschnitt)	Wahl zum Europäischen Parlament
Österreich	80,1 (2002)	78 (1995–99)	49 (1999)
Deutschland	79,1 (2002)	59 (1999)	45 (1999)
Schweiz	45,6 (2003)	41 (1997)	–

Quelle: eigene Zusammenstellung.

erst Ende der neunziger Jahre sank diese bis auf 80,1 Prozent (Nationalratswahl 2002). Auch wenn die Erosion der politischen Partizipation bei Wahlen zum Teil durch andere politische Beteiligungsformen kompensiert wird, so wird die geringe Wahlbeteiligung von den Politikern als Legitimationsverlust wahrgenommen. In der Schweiz, die neben der Wahl der Parlamente eine Vielzahl von direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten bietet, ist die Beteiligung bei nationalen Wahlen sehr gering: So wurden 2003 lediglich 45,6 Prozent erreicht.⁶

Die digitale Spaltung wird als wichtigster Kritikpunkt für Internetwahlen gesehen: Die Diskriminierung von Armen und Minderheiten, die keinen Zugang zu Personalcomputern und dem Internet zu Hause oder am Arbeitsplatz haben, widerspreche dem Prinzip der gleichen Wahl. Deborah Phillips hat im Voting-Integrity-Project (VIP) diese ungleiche Situation kritisiert: „Some voters are more equal than others.“⁷ Laut Eurobarometer hat sich in Europa die Zahl der Internetteilnehmer zwar gravierend erhöht, dennoch ist in Bezug auf Alter, Einkommen, Bildungsniveau sowie Berufsgruppen eine deutliche Benachteiligung weiter Bevölkerungsteile gegeben. Im Jahre 2001 besaßen in Österreich 47 und in Deutschland 38 Prozent der Privathaushalte einen Internetanschluss. Dabei nutzen in Deutschland mehr Bürger die Möglichkeit des Internetzugangs in öffentlichen Gebäuden (13 %) und in Internet-Cafés (5 %) als in Österreich (7 % bzw. 1 %). In Österreich wird dagegen der Zugang vom Arbeitsplatz (28 %) stärker in Anspruch genommen (in Deutschland 18 %). Politik spielt im Internet nur eine Nebenrolle.⁸ In der Schweiz verfügen etwa 55 Prozent der Einwohner über einen Internetanschluss im

⁶ Vgl. Anders Lidström, *Kommunsystem in Europa*, Malmö 2003, S. 203; IDEA, *Voter turnout since 1945*, Stockholm 2003; Hanspeter Kriesi, *E-voting. Motivation and information issues*, EIU conference, 10./11. 5. 2002.

⁷ Zit. nach Rachel K. Gibson, *Elections online: assessing Internet Voting in light of the Arizona Democratic Primary*, in: *Political Studies Quarterly*, 116 (2001) 4.

⁸ Vgl. Eurobarometer – Flash Study 1995, 1996, 1997, 2002; Institut für Demoskopie Allensbach, *Online-User*, 2002.

eigenen Haushalt oder am Arbeitsplatz. Davon nutzt ein Fünftel diesen täglich. Eine Studie ergab, dass nahezu drei Viertel bei staatlichen Online-Angeboten nur ungern persönliche Daten preisgeben. Sie sehen insbesondere bei einer Vernetzung staatlicher Datenbanken Probleme bezüglich des Persönlichkeitsschutzes. Nahezu drei Viertel sprechen sich dennoch für elektronische Wahlverfahren aus.⁹

Neben den verfassungsmäßigen Grundsätzen prägen die Form der Wählerregistrierung und die Umsetzung der Briefwahl¹⁰ die Entwicklung von Strategien zur Implementation von Online-Wahlen. Mit der Ersten Republik in Österreich wurden 1918 allgemeine, gleiche, freie und geheime Wahlen in der Verfassung verankert.¹¹ Artikel 26 beschreibt die Wahlrechtsgrundsätze, wonach universelles Wahlrecht für alle Bürger gilt, gleiches Wahlrecht dem Bürger gleichen Einfluss gewährt, die Parlamentsmitglieder direkt gewählt werden, persönliches Wahlrecht keine Stellvertretung bei der Wahl erlaubt und die geheime Wahl das Wahlgeheimnis gegenüber der Öffentlichkeit wie auch dem Staat garantiert.¹² Mit der Senkung des Wahlalters auf 18 Jahre wurde die Wählerschaft 1992 erweitert.¹³ In jenem Jahr wurde zudem Österreichern, die im Ausland wohnen, die Beteiligung an der Wahl erlaubt.¹⁴ Der Verfassungsgerichtshof hatte bereits 1985 erklärt, dass die Briefwahl dem Prinzip der persönlichen und geheimen Wahl widerspricht.¹⁵ Da keine Kontrolle über den Wahlakt möglich ist, befürchtet man, dass Dritte den Wahlschein ausfüllen. Im Zuge der Implementation des Wahlrechts für Auslandsösterreicher wurde diesen die Briefwahl erlaubt; der Wähler erklärt an Eides statt, dass er seine Stimme unbeeinflusst abgegeben hat (§ 2 des Wählervidenzgesetzes und § 38 der Nationalratsverord-

nung).¹⁶ Österreich sieht eine Nachführung der Stimmregister vor, die, von Amts wegen initiiert, jährlich stattfindet.

In Deutschland wird nach Artikel 38 des Grundgesetzes der Bundestag nach den Wahlgrundsätzen einer allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl gewählt.¹⁷ Nach der Bundeswahlordnung § 56 und dem Bundeswahlgesetz § 34 kann das Stimmrecht nur persönlich ausgeübt werden. Ausnahmen sind Behinderung und Analphabetismus. In der Bundesrepublik wurde 1956 mit dem 3. Bundeswahlgesetz die Briefwahl implementiert und bei der Bundestagswahl 1957 eingeführt.¹⁸ Die Briefwahl als Abweichung von den strengen Erfordernissen der persönlichen Wahl wird vom Bundesverfassungsgericht (BVG) zwar als Durchbrechung des Grundsatzes der persönlichen Wahl interpretiert, aber als mit dem Grundgesetz vereinbar betrachtet.¹⁹ In den Entscheidungen des BVG zur Briefwahl 1967 und im 2. Urteil 1981 wurde die Möglichkeit der Briefwahl bekräftigt.²⁰ Für Gruppen, die aus wichtigen Gründen, etwa aufgrund von Krankheit, körperlichen Gebrechen oder aus beruflichen Gründen, am Wahltag nicht teilnehmen können, soll, wenn diese Gründe glaubhaft gemacht werden können, die Möglichkeit zur Briefwahl bestehen. Dabei sollte die Briefwahl jedoch die Ausnahme bleiben. Die Entscheidungen des BVG fanden zu einem Zeitpunkt statt, als bei Bundestagswahlen (1957: 4,9 %, 1980: 13 %) nur ein geringer Teil der Wählerschaft dieses Instrument nutzte. Der Anteil der Briefwähler stieg jedoch weiter an: 1998 betrug er 16 Prozent, und 2002 griff schon nahezu jeder fünfte Wahlberechtigte auf die Briefwahl zurück. In Großstädten wie z. B. München (31 %) und Hamburg (28 %) kann man sie kaum mehr als Ausnahme ansehen.²¹

9 Vgl. Schweizerische Bundeskanzlei, Pilotprojekte, Bern 2003 (www.admin.ch.ch/d/egov/ve/projekte).

10 Vgl. Schweizerische Bundeskanzlei, Bericht über den Vote électronique. Elektronische Ausübung politischer Rechte. Chancen, Risiken und Machbarkeit, Bern 2002.

11 Vgl. Manfred Welan, Verhältniswahlrecht – Mehrheitswahlrecht, Wien 1991; Schweizerische Bundeskanzlei (Anm. 10), Beilage 3: Das Einwohnerregister (Stimmregister).

12 Vgl. Robert Walter/Heinz Mayer, Bundesverfassungsrecht, Wien 2000.

13 Vgl. Brigitte L. Ohms/Hanspeter Rieser, Die Briefwahl. Eine Möglichkeit für im Ausland lebende Staatsbürger, ihre politischen Rechte auszuüben? Ein europäischer Rechtsvergleich, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik, (1989), S. 209–223.

14 Vgl. Werner Dujmovits, Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl, Wien 2000.

15 Vgl. Walter Marschitz, Internet-Voting, Ms., 2002 (www.plattform.or.at/download/POP_Art_Internetvoting.pdf).

16 Vgl. Alexander Prosser/Robert Krimmer/Robert Kofler, Electronic Voting in Austria. Current State of Public Internet Elections, in: N. Kersting/H. Baldersheim (Anm. 4).

17 Vgl. Martin Will, Internetwahlen als verfassungsrechtliches Problem, Stuttgart 2002.

18 Vgl. Hubertus Buchstein, Präsenzwahl, Briefwahl, Online-Wahl und der Grundsatz der geheimen Stimmabgabe, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (2000) 4, S. 886–902; ders., Online voting: Is it viable – is it desirable? Internet voting and normative democratic theory, in: N. Kersting/H. Baldersheim (Anm. 4); H. Buchstein/H. Neymanns (Hrsg.), Online-Wahlen, Opladen 2002.

19 Vgl. Bernd Holznapel/Arnika Hanßmann, Möglichkeiten von Wahlen und Bürgerbeteiligung per Internet, in: dies. (Hrsg.), Elektronische Demokratie. Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis, München 2001, S. 55–72.

20 Vgl. H. Buchstein, Präsenzwahl (Anm. 18).

21 Vgl. B. Holznapel/A. Hanßmann (Anm. 19)

In der Schweiz wird in Artikel 34 II/136 I/149 II der Verfassung auf die freie, gleiche und direkte Wahl verwiesen.²² Eine allgemeine oder geheime Wahl ist in der Verfassung nicht verankert. Die Nachführung des Stimmregisters erfolgt von Amteswegen in einem vierteljährlichen Rhythmus. Dabei kennen einige Kantone die Wahlpflicht, wobei diese nur zum Teil mit Sanktionen erwirkt wird.²³ Die Briefwahl wurde in einigen Kantonen erst 1994 eingeführt. Für die Schweizer Staatsbürger im Ausland bestand bis dahin die Möglichkeit der Briefwahl oft nur für Beamte und Angestellte des Bundes sowie für ihre Ehegatten. Seit Mitte der neunziger Jahre besteht flächendeckend die Möglichkeit einer vorzeitigen Stimmabgabe.²⁴ Die Briefwahlunterlagen werden mit der Wahlbenachrichtigung versandt.²⁵ Im Zusammenhang mit der Einführung der Briefwahl wurde die Problematik der geheimen Stimmabgabe intensiv diskutiert. Die Möglichkeit der Briefwahl wird stark genutzt, der Anteil der Briefwähler liegt in den großen Städten bereits bei 60 bis 90 Prozent.²⁶

Status quo und Strategien

Online-Wahlen erfuhren mit der Entwicklung des Internets und von Verfahren der so genannten digitalen Signatur, die Personenechtheit und Anonymität des Wählers sichern sollen, einen enormen Aufschwung. Zunächst sollen Online-Wahlen im sozioökonomischen Sektor, d. h. in weniger rechtlich regulierten Kontexten, kursorisch vorgestellt werden. Es schließen sich Pilotprojekte bei politische Wahlen dritter (lokale Beiräte) und zweiter Ordnung (Kommunalwahlen) an. Letztendlich werden die Strategien im Hinblick auf eine Einführung bei Wahlen erster Ordnung (nationale und regionale Wahlen) beschrieben.

Österreich

Als erstes Land der Europäischen Union verabschiedete Österreich 1999 ein Gesetz zur Nutzung digitaler Signaturen. Erst im Dezember 2001 wur-

den jedoch die ersten „Trust Center“ akkreditiert, welche die Authentifizierung der über eine Smartcard abgegebenen digitalen Signatur gewährleisten.²⁷ Da die Nutzung einer Smartcard aber noch relativ kostenintensiv ist und wichtige Anwendungsbereiche fehlen, blieb die Verbreitung bislang hinter den Erwartungen zurück. Dabei besteht in Österreich die Möglichkeit, die Smartcard mit den Daten des Melderegisters abzugleichen und eine „Bürgerkarte“ zu entwickeln, die z. B. bei Wahlen eingesetzt werden kann.

In der Zweiten Republik wurde das konkordanzdemokratische Konzept der Sozialpartnerschaft entwickelt, wonach alle Bürger entsprechend ihrer sozialen Stellung und dem Arbeitsstatus in einer intermediären Organisation Mitglied sind und Repräsentanten für deren Entscheidungsgremien wählen.²⁸ Im Vergleich zu den nationalen Wahlen liegt die Wahlbeteiligung bei Sozialwahlen wie z. B. bei der österreichischen Studentenvertretung (2001: 28,5 %) und der nationalen Wirtschaftskammer (2000: 59 %) wesentlich niedriger. Dies führte dazu, dass diese beiden Organisationen der Sozialpartnerschaft seit 1999 intensiv mit der Einführung von elektronischen Wahlverfahren beschäftigt sind.²⁹ Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtshofes von 1995 präziserte die Anforderung in Bezug auf derartige Wahlverfahren: So wurde das Hochschülerschaftsgesetz (§ 43) sowie das Wirtschaftskammergesetz (§ 73) dahingehend geändert, dass elektronische Wahlen möglich wurden.³⁰ Den Wählern wird es erlaubt, eine qualifizierte digitale Signatur entsprechend dem Digitalen Signaturgesetz zu nutzen. Im Rahmen des Datenschutzgesetzes über zertifizierte Trust-Center aus dem Jahr 2000 (§ 4) müssen elektronische Verfahren das Wahlgeheimnis und die Anonymität sichern, und letztlich ist nach § 19 des Datenschutzgesetzes über zertifizierte Trust-Center eine Wahlmanipulation auszuschließen.

Im Mai 2003 hatten die Studierenden der Wirtschaftsuniversität Wien bei einer Wahlsimulation die Möglichkeit, parallel, nicht bindend, über das Internet abzustimmen. Hieran nahmen etwa 1000 Studierende teil. Die Wahlbeteiligung lag

22 Vgl. Schweizerische Bundeskanzlei (Anm. 10), Beilage 5: Stimmgeheimnis, Stimmzwang und Volksrechte in den souveränen Staaten der Welt.

23 Vgl. Schweizerische Bundeskanzlei (Anm. 11).

24 Vgl. B.L. Ohms/H. Rieser (Anm. 13).

25 Vgl. N. Kersting (Anm. 3).

26 Vgl. Schweizerische Bundeskanzlei (Anm. 11), s. dazu auch Bundesministerium des Innern (BMI), Workshop „Online-Wahlen“. Protokoll und Schlussforderungen, Berlin, 11. Dezember 2001.

27 Vgl. A. Prosser/R. Krimmer/R. Kofler (Anm. 16); Nadja Braun u. a., E-Voting in der Schweiz, Deutschland und Österreich. Arbeitsbericht, Wirtschaftsuniversität Wien, 2003.

28 Vgl. Ferdinand Karhofer, Interessenverbände im Umbruch, in: Forum politischer Bildung, Wien 2001.

29 Vgl. ders./Emmerich Talos, Sozialpartnerschaft unter Druck, in: Anton Pelinka u. a. (Hrsg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien, Wien 2000, S. 381–402.

30 Vgl. A. Prosser/R. Krimmer/R. Kofler (Anm. 16).

hier um mehr als 40 Prozentpunkte höher als der Landesdurchschnitt. Durch den reibungslosen Ablauf der Wahl bestätigt, versuchen die Initiatoren das Thema Online-Wahlen erneut auf die politische Agenda zu bringen, um etwa den Auslandsösterreichern diese Wahlmöglichkeit bei den Nationalratswahlen 2006 zu bieten.

Während in Österreich die rechtlichen Rahmenbedingungen und auch die Infrastruktur zur Implementierung von Online-Wahlen über die digitale Signatur existieren, sind die Widerstände zur Nutzung dieses Instruments bei nationalen Wahlen noch groß. In einem Papier des Bundeskanzleramtes zur österreichischen Informationsgesellschaft werden das Wahlgeheimnis, aber auch die Gefahr der Manipulation von Wahlen hervorgehoben.³¹ Es ist fraglich, wie der seit Mai 2003 installierte Verfassungskonvent das Thema Briefwahl und Online-Wahlen aufnimmt, zu dessen Behandlung er von Experten der Österreichischen Computergesellschaft aufgefordert wurde.³²

Deutschland

Wahlen im sozioökonomischen Bereich betreffen vor allem Selbstverwaltungseinrichtungen wie Studierendenparlamente und Sozialversicherungsververtretungen, die, obwohl sie außerhalb des Anwendungsbereichs der Parlamentswahlen liegen, ebenfalls die Wahlrechtsgrundsätze des Artikels 38 Abs. 1 des Grundgesetzes zu beachten haben.³³ Im Aktiengesetz wurde der rechtliche Rahmen für Online-Wahlen 2001 mit der Verabschiedung des Gesetzes zu Namensaktien sowie zur Erleichterung der Stimmrechtsausübung (NAstraG) geändert; Online-Stimmabgaben der Aktionäre bei Hauptversammlungen wurden erleichtert. Eine Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes soll elektronische Wahlverfahren vorsehen.

Die Studierendenparlamentwahl in Osnabrück im Februar 2000 gilt weltweit als erste bindende Online-Wahl. Hier bestand neben dem Internet Voting die Möglichkeit zur Wahl über elektronische Wahlmaschinen, aber ebenso war die Chance zur Briefwahl und zur traditionellen Wahl per Stimmzettel gegeben. 316 Studierende, etwa zehn Prozent der Wahlteilnehmer, wurden bei der Internetwahl registriert. Von den angemeldeten Studen-

ten gaben 156 ihr Votum über das Internet ab. Dieses I-Vote-System mit digitalen Signaturkarten wurde in der Hochschule Bremerhaven Ende Oktober 2001, bei der Simulation (2000) und bei der bindenden Personalratswahl im Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg 2002 und der Betriebsratswahl 2002 der T-Systems GmbH eingesetzt. Das Bundesministerium des Innern bei einer Hauptpersonalratswahl sowie die Daimler Chrysler AG bei einer virtuellen Hauptversammlung der Aktionäre wollen das Instrument ebenfalls nutzen. Weiterhin ist der Einsatz bei Synodalwahlen in Hannover sowie bei einzelnen Sozialwahlen geplant.

Wie bei Wahlen im sozioökonomischen Bereich gilt auch für Wahlen dritter Ordnung, etwa politischen Wahlen der kommunalen Beiräte und Kommissionen, ein erweiterter rechtlicher Spielraum. Hier dominieren Lösungen mit PIN- und TAN-Nummern. Lediglich die Jugendgemeinderatswahl der Stadt Esslingen im Juli 2000 nutzte die digitale Signatur; sie verzeichnete nur sehr geringe Teilnehmerzahlen.³⁴ Bei der Jugendgemeinderatswahl der Stadt Fellbach im Juni 2001 sowie der Internetwahl zur Seniorenvertretung in der Stadt Köln wurden im Oktober 2001 mit geringem Aufwand und relativ hohen Benutzerraten Online-Wahlen mit PIN- und TAN-Nummern z. T. bei paralleler Nutzung von elektronischen Wahlgeräten durchgeführt.

Im Schlussbericht der Enquetekommission des Deutschen Bundestages zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien wurde 1998 empfohlen, bei Bundestagswahlen neben den herkömmlichen Verfahren auch die elektronische Stimmabgabe über das Internet zu ermöglichen. Primäres Ziel war es, die Wahlbeteiligung zu steigern und eine größere Legitimation des politischen Systems zu erreichen. Bei politischen Wahlen der zweiten Ordnung wie z. B. Kommunalwahlen wurde erstmals 2001 in Marburg ein Pilotprojekt implementiert, bei dem es sich um eine Wahlsimulation handelte. Im September 2001 fand im Rahmen der Direktwahl des Landrats eine nicht bindende elektronische Stimmabgabe über das Internet parallel zur Briefwahl statt. In dem Projekt arbeiteten der Landeswahlleiter, der Datenschutzbeauftragte des Landes und die Kommune zusammen. Eine zentrale Aufgabe war es, unter realistischen Bedingungen im Rahmen der Wahlgesetze die organisatorischen und logistischen Anforderungen an Online-Wahlen zu untersuchen, um daraus Anpassungsbedarf bei Wahlgesetzen

31 Vgl. Norbert Knoll/Enno Grossendorfer, Informationsgesellschaft, Bundeskanzleramt, Wien 2002.

32 Vgl. Alexander Prosser/Robert Krimmer/Robert Kofler, Aktionsplan für elektronischen Wahlen über das Internet in Österreich. Bericht des Arbeitskreises e-Democracy der Österreichischen Computergesellschaft, Wien 2003.

33 Vgl. dazu auch H. Buchstein, Online-Voting (Anm. 18); B. Holzner/A. Hanßmann (Anm. 19).

34 Vgl. BMI (Anm. 26).

und -setzungen sowie bei der Infrastruktur im Wahlamt abzuleiten. Zusätzlich zur Präsenz- und Briefwahl bestand für die Wählerschaft die Möglichkeit zur Wahl im Internet sowie an einem Rechner im Rathaus. Als technisches Verfahren wurde eine PIN- und TAN-Lösung gewählt, die analog zur Briefwahl der Beantragung bedurfte.³⁵ In einer Umfrage unter den Teilnehmern im Rahmen der Begleitforschung zeigte sich, dass politisch desinteressierte Bevölkerungsgruppen kaum zur Beteiligung motiviert werden konnten. Die relativ hohe Nutzung dieses Instruments lässt sich auf die relativ einfache Handhabung zurückführen.³⁶ Auch wenn die elektronische Stimmabgabe in das herkömmliche Wahlsystem integriert wurde, fehlt bei dieser Online-Wahl, die als Erweiterung der Briefwahl angesehen wurde, noch der rechtlich sichere Nachweis an Eides statt, dass die Stimme persönlich und unbeeinflusst abgegeben wurde. Dies ließe sich nur über den zusätzlichen Einsatz von Smartcards (digitale Signatur) erreichen, die aber – obwohl auch in Deutschland der rechtliche Rahmen für eine generelle Nutzung (Gesetz zur digitalen Signatur) besteht – kaum verbreitet sind.

In Deutschland zielt daher die nationale Strategie zunächst darauf, die Stimmabgabe von beliebigen Wahllokalen aus zu ermöglichen.³⁷ Dies impliziert eine Vereinheitlichung und einen Zugriff auf die dezentral in den Kommunen geführten Wählerverzeichnisse. Neben der rechtlichen Klärung ist vor allem die technische Vernetzung der Wahllokale, die Auswahl eines geeigneten Datenbanksystems und die Schulung sowie der Wahlablauf in den Wahllokalen vorrangig. Die geplante Zusammenführung der Wählerverzeichnisse sowie die Vernetzung der Wahllokale bei der Bundestagswahl 2006 wird allerdings vielfach mit Skepsis betrachtet. Diese Vernetzung erscheint nur dann sinnvoll, wenn der zweite Schritt ebenfalls eingeplant wird: die Online-Wahl über zusätzliche Internetterminals im Wahllokal. Strebt man die freie Wahl des Wahlortes an, müssen aufgrund des deutschen Wahlrechts mit Erst- und Zweitstimme in jedem der etwa 80 000 Wahllokale Wahlzettel aus allen Wahlkreisen vorliegen. Dies lässt sich nur über eine vernetzte Datenbank und über einen Internetterminal im Wahllokal gewährleisten.

Als weiteren Schritt sieht das Bundesinnenministerium die Nutzung von Internetzugängen in öffent-

lichen Gebäuden und längerfristig Online-Wahlen z. B. vom heimischen PC vor. Als problematisch wird im Ministerium gesehen, dass bisher kaum Untersuchungen darüber existieren, inwieweit Online-Wahlen zur politischen Kultur in Deutschland passen, inwieweit sie aus Sicht der Wähler riskant sind und wie die demokratische Zusammensetzung der Wähler aussehen könnte. Davon wird die Akzeptanz von und das Vertrauen in Onlinewahlen sehr stark determiniert werden.³⁸ In diesem Kontext wird für ein Erprobungsgesetz plädiert.³⁹ Hier bieten sich Kommunalwahlen als Testfeld an, denn „als Hauptansatzpunkt für die Schaffung und Erprobung neuer politischer Formen der Bürgerbeteiligung muss zunächst die lokale Ebene dienen“⁴⁰. Als Vorteil gegenüber der Briefwahl wird betont, dass die lange Postlaufzeit entfällt. Gleichzeitig wird vorgeschlagen, die Stimmabgabe im Netz auf den eigentlichen Wahltermin zu beschränken, um das Prinzip der Gleichzeitigkeit des Wahlvorganges einzuhalten.⁴¹

Die Schweiz

Im Oktober 2000 wurde unter Federführung der Bundeskanzlei eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Bundes, der Kantone sowie mit EDV-Experten eingesetzt.⁴² Das Projekt E-Government beschäftigte sich sowohl mit klassischen Aspekten der elektronischen Verwaltung (*guichet virtuel*) als auch mit dem E-Vote. Dabei sollten insbesondere Chancen und Risiken von Online-Wahlen untersucht werden. Zentrale Ziele waren zunächst die Harmonisierung der Stimmregister, Pilotprojekte zu elektronischen Abstimmungen, Implementationsverfahren für eine elektronische Unterzeichnung bei Initiativen und Referenden sowie Verfahren zur Einreichung von Wahlvorschlägen für die Nationalratswahlen. Mittlerweile wurden drei Pilotprojekte (in den Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich) umgesetzt, die durch die Schweizer Bundesregierung gefördert werden.⁴³ Erst nach einem Zeitraum von 20 bis 30 Jahren dürfte es zu deutlichen Einsparungen über Online-Wahlen kommen.

Im Zürcher Pilotprojekt wird der Aufbau eines kantonalen digitalen Stimmregisters verfolgt, das

38 Vgl. N. Kersting (Anm. 4).

39 Vgl. B. Holznagel/A. Hanßmann (Anm. 19).

40 Ebd., S. 72.

41 Vgl. Meyer, Wahlgrundgesetz und Wahlverfahren, in: Handbuch des Staatsrechts II, § 38, RN 9, Wien 1998².

42 Vgl. Hans Geser, E-voting projects in Switzerland. Workshop „Internet voting“, Marburg 2002; Andreas Auer/Alexander Trechsel, Voter par internet, Genf 2001.

43 Vgl. Schweizerische Bundeskanzlei (Anm. 10).

35 Vgl. zu den empirischen Ergebnissen N. Kersting (Anm. 4)

36 Vgl. hierzu z. B. Norbert Kersting, Elektronische Stimmabgabe im Internet: Digitale Spaltung? in: BMI (Anm. 26).

37 Vgl. H. Kubicek/M. Wind (Anm. 5); BMI (Anm. 26).

aber aufgrund der Vielzahl eigenständiger Kleinstgemeinden besondere Probleme aufwirft. Über einen computerlesbaren Stimmausweis und eine Vernetzung der Wahllokale soll die Wahlorganisation erleichtert werden. Die Wahlberechtigung wird durch ein Zutrittspasswort und einen Barcode nachgewiesen. Neben der Vereinheitlichung und der Entwicklung eines virtuellen Wahlregisters plant der Kanton Zürich auch die Implementation eines umfassenden elektronischen Wahl- und Abstimmungssystems. Neben dem PC sollen auch das TV und das Mobiltelefon dafür genutzt werden können.

In Neuenburg werden die Möglichkeiten des Internets in Bezug auf Initiativen und Referenden untersucht. Dabei werden Verfahren der digitalen Signatur in Kosten-Nutzen-Analysen und auf ihre Sicherheitsrisiken hin diskutiert. Lag in Neuenburg der Schwerpunkt zunächst auf der elektronischen Signatur, so soll bereits in diesem Jahr die Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen ermöglicht werden. Über einen *guichet sécurisé unique* soll entsprechend dem Telebanking eine passwortgeschützte elektronische Stimmabgabe als zusätzliche Alternative zur Präsenz- und Briefwahl möglich sein.

In Genf existiert bereits ein elektronisches Stimmregister.⁴⁴ Die Einführung der Briefwahl im Kanton Genf hatte eine Erhöhung der Stimmbeteiligung um 20 Prozentpunkte bewirkt; derzeit stimmen sogar 95 Prozent der Wähler per Briefwahl ab. Auch aus diesem Grund sollen Online-Abstimmungen besonders gefördert werden. Digitale Signaturen werden aufgrund der geringen Markteinführung zunächst nicht genutzt. Es bestehen weiterhin die Möglichkeiten zur Briefwahl und zur üblichen Wahl per Stimmzettel im Wahllokal. Im Genfer Vorort Aniere fand im Januar 2003 die erste Abstimmung über das Internet statt. Bei diesem lokalen Referendum stimmten 44 Prozent elektronisch ab, 50 Prozent nutzten die Briefwahl, nur noch sechs Prozent die Präsenzwahl.

Bis 2010 sollen in der Schweiz bundesweite Online-Wahlen realisiert werden. Für die Auslandsschweizer könnte so das Problem der langen postalischen Zustellfristen überwunden werden. Neben der technischen Machbarkeit stehen auch in der Schweiz politisch-kulturelle Aspekte im Vordergrund der Diskussion. Mit einer möglichen Entritualisierung des Abstimmungsvorganges wird zum Teil eine Entwertung der Volksrechte

befürchtet. Die Möglichkeit des Sammelns von Unterschriften bei Initiativen und Referenden könnte über das Internet erleichtert werden. So wird ein inflationärer Anstieg von Volksinitiativen befürchtet. Die Briefwahl hingegen hatte das Sammeln von Unterschriften erschwert, da Bürgerinitiativen häufig vor dem Wahllokal um Unterstützung für neue Referenden werben. Problematisiert wird auch die mögliche mangelnde Transparenz von Online-Wahlen und das Vertrauen der Bürger in derartige Prozeduren. So wird über Verfahren nachgedacht, welche die Abgabe der Stimme durch den Wahlberechtigten überprüfbar machen sollen. Die Befürworter von Online-Wahlen betonen ferner die Möglichkeiten zur besseren politischen Information. So sollen staatliche Internet-Wahlportale eingesetzt werden, die neben der Abstimmungsmöglichkeit auch selektive politische Informationen über Parteien, Programme und Themen bieten.

Schlussfolgerungen

Zur Erhöhung der Wahlbeteiligung werden Online-Wahlverfahren als Alternative zur Briefwahl diskutiert. Vorteile sieht man unter anderem in der erhöhten Effizienz, da längerfristig die Wahlkosten sinken, der erhöhten Effektivität (schnelleres und exakteres Auszählen) sowie in einer erhöhten Rationalität des Wahlaktes über bessere, internetgestützte Wahlinformationen. Der internationale Vergleich zeigt, dass in vielen Ländern Online-Wahlen diskutiert und unterschiedliche Probleme betont werden. Hierzu zählen z.B. die mangelnde Verbreitung des Internets (*digital divide*), technische Probleme (*denied server attacks*, „Trojanische Pferde“), mangelndes Vertrauen in die Technik und hieraus resultierende Legitimitätsprobleme, irrationale Wahlentscheidungen (*junk vote*), der Verlust demokratischer Identität und politischen Gemeinschaftsgefühls (*community building*) durch den Wegfall des symbolischen Wahlakts bei der Wahl im Wahllokal sowie Fragen der Geheimhaltung.⁴⁵

Die Implementationskosten für Online-Wahlen sind hoch. Auf lange Sicht könnten mit der Einführung von Internetwahlen jedoch die Wahlkos-

44 Vgl. ebd.; vgl. auch BMI (Anm. 26).

45 Vgl. Norbert Kersting, *New information and communication technologies and the future of local democracy*, IPSA-Kongress, Durban 2003; ders., *Electronic voting and local democracy in Europe*, ECPR Konferenz, Marburg 2003; ders./H. Baldersheim (Anm. 4).

ten vor allem dann drastisch gesenkt werden, wenn es zu reinen Online-Wahlen oder zu einer Kombination von Brief- und Online-Wahl kommt. Nur dann entfielen die Kosten für die Helfer in den Wahllokalen. Ein kompletter Ersatz des traditionellen Urnengangs durch Online-Wahlen ist aber bislang nicht geplant. Die Präsenzwahl wird allerdings auf kommunaler Ebene in einigen Ländern durch reine Briefwahlen ersetzt (*universal postal voting* in Australien, erfolgreiche Pilotprojekte in Großbritannien und im US-Bundesstaat Oregon).

Die Einführung von Online-Wahlen verringere die Barrieren für eine Partizipation, mache das Wählen bequemer und sei angemessen in Bezug auf die gestiegene Mobilität, so die Befürworter. Dennoch ist eine deutliche Zunahme der Wahlbeteiligung, wie erste empirische Belege zeigen, kaum zu erwarten.⁴⁶ Vielmehr scheinen vor allem die Gruppen Online-Wahlen zu nutzen, die ohnehin wählen gehen. Die Attraktivität von Online-Wahlen scheint nur kurzfristig zu wirken, da der Hauptfaktor, das politische Interesse, zu Recht den Wahlakt determiniert: Nicht das „Wie“ und „Wann“, sondern das „Warum“ und „Was“ sind Wahlmotive. Dennoch könnte über das Instrument Online-Wahlen insbesondere die jüngere Generation angesprochen werden, die sich besonders stark durch Wahlabstinenz auszeichnet.

Die österreichische und die deutsche Diskussion wird insbesondere durch Fragen zur Einhaltung des Wahlgeheimnisses geprägt.⁴⁷ Eine Achillesferse der Online-Wahl – wie der Briefwahl – ist die Abschirmung des Wählers im Augenblick der Stimmabgabe.⁴⁸ In der Schweiz wird das Wahlgeheimnis und eine mögliche Wahlbeeinflussung kaum problematisiert.⁴⁹ Dort scheint eine Entwicklung zu mehr Selbstverantwortung der Bürger beim Wahlakt voranzuschreiten. Da gleichzeitig bei Online-Wahlverfahren die Möglichkeit bestehen soll, über staatlich organisierte Wahlportale mehr Informationen an den Wähler zu vermitteln, sieht man keine Gefahr einer irrationalen Wahlentscheidung (*junk vote*), sondern vielmehr einen Rationalitätsgewinn (*empowerment*) beim Wähler-votum.⁵⁰

46 Vgl. die empirischen Ergebnisse eines Forschungsprojekts bei N. Kersting (Anm. 4).

47 Vgl. H. Buchstein, Online voting (Anm. 18).

48 Vgl. hierzu empirische Analysen in N. Kersting (Anm. 4).

49 Vgl. das Projekt E-Vote unter Federführung der Schweizerischen Bundeskanzlei (Anm. 10).

50 Vgl. H. Kriesi (Anm. 6).

Die Zunahme von Online-Wahlen in sozioökonomischen Bereichen, z. B. bei Betriebsräten oder Studentenparlamenten, kann dazu führen, dass diese Experimente sich etablieren und auch auf die politische Ebene ausgeweitet werden.⁵¹ Bedenken im Hinblick auf die Sicherheit von Online-Wahlen werden durch die Erfahrungen an Hochschulen, in Unternehmen und Verbänden mehr und mehr ausgeräumt. Sollte man es aber bei Online-Wahlen nur in diesen Bereich belassen und die Implementation in politischen Wahlen verhindern?⁵²

Existenz und Popularität der Briefwahl können positive wie negative Auswirkungen für die Implementation von Online-Wahlen haben. So wird davon ausgegangen, dass in den Ländern, in denen bislang nicht die Möglichkeit zur Briefwahl besteht, Online-Wahlverfahren leichter umzusetzen sind.⁵³ Dies widerspricht jedoch der Argumentation, nach der neue Wahlverfahren politisch-kulturelle Anschlussfähigkeit aufweisen sollten. Deutlich wird, dass in den Ländern mit geringer Wahlbeteiligung, wie z. B. der Schweiz, neue Wahlverfahren eher implementiert werden. Zu erwarten ist zudem eine schrittweise Entwicklung, die von der Erleichterung der Briefwahl über die Entwicklung von virtuellen Wählerregistern und elektronischen Wahlmaschinen zu Online-Wahlen führt.

Der Zusammenhang zwischen Wahlen und Kommunikationstechniken ist evident. Dabei zeigen sich in den Wahlsystemen starke Beharrungselemente. So dürfte die Briefwahl in Deutschland und der Schweiz kaum abgeschafft werden können. Politische Online-Wahlen werden sich aber nur längerfristig etablieren können. Neben der technischen Weiterentwicklung sollte die bislang stark normativ geprägte Diskussion stärker auf noch zu leistende empirische Forschungen und eine Analyse der möglichen Veränderungen der politischen Kultur zurückgreifen. So müssen die Akzeptanz von Internetwahlen, mögliche Veränderungen des Wahlverhaltens, die Einhaltung der Wahlgrundsätze, Aspekte der Terminierung der Wahl sowie Legitimations- und Vertrauensgewinne über Wahlen untersucht werden. Auf dieser fundierten empirischen Basis sollte der politisch-rechtliche Rahmen für Online-Wahlen definiert werden.

51 Vgl. H. Buchstein, Online voting (Anm. 18).

52 Vgl. ders., Private Öffentlichkeit: Onlinewahlen und Demokratietheorie, DVPW Kongress, Mainz 2003.

53 Vgl. H. Kubicek/M. Wind (Anm. 5).

„Good Governance“ und „Public Service Ethics“

Amtsprinzip und Amtsverantwortung im elektronischen Zeitalter

In den letzten Jahren ist Electronic Government bzw. E-Government zu einem neuen Modernisierungsparadigma für Staat und Verwaltung geworden. Gleichwohl gibt es keine allgemein gültige Definition: Jörn von Lucke und Heinrich Reiner mann bezeichnen E-Government als „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“¹. Stephan A. Jansen und Birger P. Priddat möchten unter E-Government die Virtualisierung des Staates verstehen, „als ein elektronisches ‚one-stop non-stop‘-Angebot von digitalisierten, integrierten, personalisierten und jederzeit verfügbaren Services/Prozessen (G2C = government to citizen) sowie als elektronische Demokratie (eDemocracy) durch ein citizen empowerment zur stärkeren Einbindung der Bürger (C2G = citizen to government)“².

E-Government als integrativer Begriff verknüpft die elektronische Verwaltungsmodernisierung mit dem Moment der Bürgerpartizipation. Eine Studie der Bertelsmann Stiftung spricht deshalb von einem „guten“ und „richtigen“ E-Government, wenn es gelingt, Modernisierung und Demokratisierung als „zwei Seiten einer Medaille“³ umsichtig auszubalancieren und miteinander in Einklang zu bringen. Elektronische Bürgerdienste und Informationsangebote (E-Administration) werden durch die Stärkung partizipativer Elemente (E-Democracy) zum Balanced E-Government fortentwickelt. E-Government hat demnach die geeigneten Instrumente zur Verfügung zu stellen, um die Leitgedanken der Verwaltungsmodernisierung, Transparenz und Effizienz, umsetzen zu können. Das Internet ermöglicht dabei der öffentlichen

Hand, ihre Funktion als kundennaher Dienstleister auszubauen, und die Bürgerinnen und Bürger erhalten neue Optionen, durch elektronisch vermittelte Willensbekundungen am öffentlichen Leben zu partizipieren. „Am Ende der Entwicklung soll die Informationsgesellschaft stehen, in welcher der Bürger Mitarbeiter, Politiker Partner und Verwalter Gestalter des Wandels sind. Am Ende steht also ein neuer Anfang: Die demokratische Bürgergesellschaft als das große Ziel der Verwaltungsmodernisierung.“⁴

Dieses Konzept von E-Government greift über verwaltungsinterne Modernisierungsziele wie Effizienz- und Effektivitätssteigerung weit hinaus. Neben dem Leitbild einer neuen, „managerialen“ Verwaltungskultur steht gleichberechtigt das „einer erneuerten politischen Kultur, in der die traditionelle Distanz zwischen Staat und Bürgergesellschaft wenn schon nicht aufgehoben, so doch deutlich verringert sein wird“⁵. Während E-Government von seiner Zielrichtung an Konzepte der Verwaltungsmodernisierung (New Public Management, Neues Steuerungsmodell) anknüpft, intendiert E-Governance eine Öffnung der anfangs nur verwaltungsintern ausgerichteten Reformkonzepte: „Das anfängliche Hauptziel (...) Effizienzsteigerung (...) bekommt eine demokratische Zielerweiterung.“⁶ Und schließlich werden inzwischen auch die engen Zusammenhänge zwischen E-Government und „Good Governance“ u. a. in Studien der OECD thematisiert: „E-government can help build trust between governments and citizens. Building trust between governments and citizens is fundamental to good governance.“⁷

1 Jörn von Lucke/Heinrich Reiner mann, Speyerer Definition on Electronic Government, in: Heinrich Reiner mann/Jörn von Lucke (Hrsg.), *Electronic Government in Deutschland*. Speyerer Forschungsbericht 226, Speyer 2002, S. 1–8.

2 Stephan A. Jansen/Birger P. Priddat, *Electronic Government*. Neue Potentiale für einen modernen Staat, Stuttgart 2001, S. 91 f.

3 Bertelsmann Stiftung, *Balanced E-Government*. Elektronisches Regieren zwischen administrativer Effizienz und bürgernaher Demokratie, Gütersloh 2002, S. 3.

4 Bertelsmann Stiftung, Projektgruppe E-Government, 10-Punkte-Plan für gutes E-Government. Ein Fahrplan zur Verwaltungsmodernisierung und Stärkung der Bürgergesellschaft, Gütersloh 2002, S. 2.

5 Stefan Friedrichs/Thomas Hart/Oliver Schmidt, „Balanced E-Government“: Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39–40/2002, S. 12–23, hier: S. 18.

6 Max von Bismarck/Daniel Dettling/Tino Schuppan, *E-Governance in der Wissensgesellschaft – Neue Dimensionen der politischen Willensbildung*, in: *Kursbuch Internet und Politik*, 2 (2002), S. 23–37, hier: S. 26.

7 OECD, Checklist for e-Government Leaders, in: www.oecd.org/dataoecd/62/58/11923031.pdf (16.1.2004), S. 3.

„New Public Management“ und „Public Service Ethics“

E-Government, verstanden als Strategie zur Modernisierung von Staat, Verwaltung und Bürgergesellschaft, birgt Chancen und Risiken. Mit einer Verstärkung der Dienstleistungs- und Kundenorientierung bei gleichzeitiger Implementierung eines modernen Personalmanagements erweitern sich die Anforderungen an Verwaltungsentscheidungen: Aus den neuen, komplexen Kommunikations- und Interaktionsverhältnissen resultieren spezifische Anforderungen an einen verantwortungsbewussten Umgang mit den Informationen und den technischen Möglichkeiten ihrer Verarbeitung. Galt bereits bisher „die rationale Entscheidungsfindung als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips und die Nachvollziehbarkeit und Begründung der Entscheidung als Voraussetzung für Akzeptanz und gerichtliche Kontrolle“, so erwachsen mit E-Government „neue Anforderungen an Transparenz, Rechenschaftslegung und Verantwortlichkeit“⁸.

Die am „New Public Management“-Paradigma orientierte Modernisierungspolitik zeigt immer deutlicher zwei zentrale Defizite:⁹ Aus der zunehmenden Ökonomisierung des Staatshandelns resultieren Spannungen zwischen den tradierten rechtsstaatlichen Grundstrukturen und den (neuen) Organisationsdesigns und Handlungskonzepten. Zweitens wirft der Dualismus von stark regelorientierten Steuerungssystemen einerseits und ergebnisorientierten Anreizstrukturen andererseits immer drängender die Frage nach ethischen Standards und normativen Leitlinien für öffentlich Bedienstete, (politische) Führungskräfte und Politikerinnen und Politiker auf.¹⁰ Die Protagonisten der Staats- und Verwaltungsmodernisierung reagieren auf das Schwinden sozialer Normen und berufsethischer Standards bei öffentlichen Amtsinhabern mit der Entwicklung einer expliziten Ethik

Siehe auch Jacques Bourgault, Implications de la „bonne gouvernance“, in: Joan Corkery (Hrsg.), *Governance: Concepts & Applications*, Brussels 1999, S. 173–189.

8 Hermann Hill, *Electronic Government – Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39–40/2002, S. 24–36, hier: S. 34.

9 Vgl. Philippe Keraudren, *Administrative reform, ethics and openness: the balance between effectiveness and administrative identity*, in: *International Review of Administrative Sciences*, 61 (1994) 1, S. 41–60.

10 Vgl. OECD, *Ethics in the Public Service*. *Public Management Occasional Papers*, Nr. 14, Paris 1996, S. 19 ff.; OECD, *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*. *PUMA Policy Brief*, No. 7, Paris 2000.

des öffentlichen Dienstes, welche Werte und Verhaltensmaßregeln vermitteln soll.¹¹ Die aktuellen Bemühungen internationaler Organisationen und insbesondere der Kernanwanderstaaten¹² von „New Public Management“ um „Ethics Infrastructure“¹³, „Ethical Conduct in the Public Service“ und „Ethics Management“¹⁴ resultieren aus der Einsicht, dass die drei Ziele Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität des Modernisierungsdesigns von „New Public Management“ um ein viertes Ziel zu erweitern sind: um eine Ethik für den Public Service, die ganz allgemein für die Inhaber öffentlicher Ämter gelten soll. Denn: „Ethics is one of the important checks and balances against arbitrary use of that public power. It is a vital factor in creating and maintaining confidence in government and its institutions. (...) As such, it is a key factor in the quality of governance.“¹⁵

Verhaltensregeln (*codes of conduct*) sollen die Entscheidungsprozesse im öffentlichen Sektor jenseits einer Verengung auf die „drei E“ (*economics*, *efficiency* und *effectivity*) steuern und die „Eckpfeiler der verantwortungsvollen Staatsführung“¹⁶ fixieren. Bereits 1995 legte in Großbritannien das Committee on Standards in Public Life für die Mitglieder des Parlaments, die Minister und alle öffentlich Bediensteten sieben Leitprinzipien für ihr Handeln fest: Uneigennützigkeit (*selflessness*), persönliche Integrität (*integrity*), Objektivität (*objectivity*), Verantwortlichkeit (*accountability*), Transparenz (*openness*), Aufrichtigkeit (*honesty*) und Führung (*leadership*).¹⁷ Der Ethikcode der American Society for Public Administration listet fünf Prinzipien auf: dem öffentlichen Interesse dienen (*serve the public interest*), die Verfassung und das Recht respektieren (*respect the constitution and the law*), persönliche Integrität demonstrieren (*demonstrate personal integrity*), ethisch orientierte Organisationen unterstützen (*promote ethical organizations*) und professionelle Arbeit abliefern

11 Vgl. Kathryn G. Denhardt, *The Ethics of Public Service*, New York u. a. 1988; Richard A. Chapman (Hrsg.), *Ethics in Public Service for the New Millennium*, Aldershot u. a. 2000.

12 So die Bezeichnung für Australien, Großbritannien und Neuseeland bei Rainer Koch, *Umbau Öffentlicher Dienste*, Wiesbaden 2004, S. V.

13 Vgl. OECD, *Ethics and Corruption*, in: www.oecd.org/puma/ethics/infras.htm (12.09.2003).

14 Seiichi Kondo, *Fostering Dialogue to strengthen Good Governance*, in: OECD, *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*, Paris 2002, S. 7–11, hier: S. 11.

15 OECD, *Ethics in the Public Service* (Anm. 10), S. 15.

16 OECD, *Die Förderung der Ethik im öffentlichen Dienst*. *Maßnahmen in den OECD-Mitgliedstaaten*, in: www.oecd.org/dataoecd/60/29/1899729.pdf (20.2.2004), S. 1.

17 Vgl. Lord Nolan, *First Report of the Committee on Standards in Public Life*, Cm. 2850-I, London 1995.

(*strive for professional excellence*).¹⁸ Offensichtlich kann angesichts der aktuellen Trends zur Modernisierung des öffentlichen Sektors und zur Deinstitutionalisierung des Berufsbeamtentums nicht länger ignoriert werden, dass die Bürgerschaft öffentlichen Institutionen nur vertraut, „wenn sie davon überzeugt (ist), dass die öffentlichen Ämter dem Allgemeininteresse dienen“¹⁹. „Public Sector Ethics“ wird daher zu einem Schlüsselfaktor für die Beurteilung von Regierungsarbeit und Systemqualität, ja zu einem Merkmal von „Good Governance“.²⁰

Amtsprinzip und Amtstradition

Die publizierten Leitprinzipien für eine Ethik des öffentlichen Dienstes²¹ beinhalten auch die tradierten Grundprinzipien verantwortlicher Amtsführung in einer „repräsentativen Amtsdemokratie“²²: Verantwortung, Integrität, Gerechtigkeit und Gemeinwohlorientierung. Im demokratischen Verfassungsstaat sollen diese Prinzipien sowohl in der durch das Berufsbeamtentum geprägten öffentlichen Verwaltung als auch in dem politischen, demokratisch legitimierten Wahlamt gelten. Damit kommt zum Ausdruck, dass die Verantwortung der Verwaltung „in den Rahmen eines in sich geschlossenen Systems der öffentlichen Verantwortung eingefügt“ ist und „mit einem zweiten vorgeordneten Verantwortungsbereich in Beziehung gesetzt werden (muss): dem der politischen Verantwortlichkeit“²³. Gesetze und ihr Sinn stellen das Amt in eine Gesamtordnung und verlangen

vom Amtsinhaber, dass er sein Handeln an diesem Sinn ausrichtet. Dies verlangt von ihm eine interpretative Leistung seines Amtes, „welche in der Regel keine selbständige verfassungs- und gesetzesinterpretatorische Gesamtleistung sein (kann), sondern eher die Kenntnis der Amtstradition“²⁴ bedeutet.

Die Wurzeln des modernen Amtsbegriffs lassen sich zurückverfolgen bis in die Behördenorganisation des Römischen Kaiserreichs. Während das öffentliche Amt in der frühen römischen Republik von einer „fiktiven Einheit von Amt und Amtsinhaber ausging“, vollzog sich vor allem während der Regierungszeit von Kaiser Diokletian (284–305 n. Chr.) „die strukturelle Trennung von Amt und Person“²⁵. Der spätrömische, auf der Trennung von Amt und Person beruhende, funktionsbestimmte Amtsbegriff lebte weiter im Fränkischen Reich wie auch in der kirchlichen Kanzlei- und Verwaltungspraxis.²⁶ Die Auffassung vom *officium* als Tätigkeit und Ort amtlicher Durchführung dienstherrlich vorgegebener Ziele dient der Kennzeichnung einer anvertrauten, zeitlich, sozial und sachlich befristeten Handlungsdelegation als Amtsgewalt in Abhebung vom lebenslänglichen, meist zudem vererbbaaren *beneficium*. Im 15. und 16. Jahrhundert begann der Amtmann der deutschen Territorien „öffentlich-rechtliche Funktionen kraft Auftrag“²⁷ auszuüben und konnte sich dabei auf ein geschriebenes, Rechtssicherheit gewährleistendes Organisationsrecht fürstlich erlassener Hof- und Ämterordnungen berufen.²⁸ Das Amt beruhte nicht mehr – als beliehenes Amt – auf Schutz und Gehorsam, sondern zunehmend auf Rechtssicherheit.²⁹

Im neuzeitlichen demokratischen Verfassungsstaat trat neben das Verwaltungsamt das politische Amt: Herrschaft als anvertrautes Amt auf Zeit. Indem der Amtsbegriff hier nicht in seinem enge-

18 Vgl. Code of Ethics der American Society for Public Administration, abgedruckt in: Karl-Peter Sommermann, Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes?, in: Verwaltungsarchiv, 89 (1998), S. 290–305, hier: S. 303–305.

19 OECD (Anm. 16), S. 5.

20 Vgl. zum Begriff „Good Governance“ u. a. Klaus König, Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte, in: Die Öffentliche Verwaltung, 54 (2001) 15, S. 617–625; Christian Theobald, Zehn Eckpunkte zu Good Governance, in: Klaus König/Markus Adam (Hrsg.), Governance als entwicklungspolitischer Ansatz. Speyerer Forschungsbericht 219, Speyer 2001, S. 35–66.

21 Besonders prägnant: OECD, Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries, Paris 2000, S. 12: „OECD countries have reemphasized the ‚traditional‘ values while giving them a modern content and combining them with ‚new‘ values (. . .).“

22 Vgl. Wilhelm Hennis, Amtsgedanke und Demokratie-begriff, in: ders., Die missverstandene Demokratie, Freiburg i.Br. 1973, S. 9–25, hier: S. 14, S. 11.

23 Fritz Morstein Marx, Beamtenethos und Verwaltungsethik, in: Verwaltungsarchiv, 54 (1963) 4, S. 323–344, hier: S. 325.

24 Michael Hereth, Politik zwischen Parteiendemokratie, konstitutionellem Cäsarismus und Amtspflichten, in: Zeitschrift für Politik, 28 (1981) 4, S. 358–380, hier: S. 375.

25 Gerlinde Sommer, Verantwortung als demokratisches Staatsprinzip, in: Raban Graf von Westphalen (Hrsg.), Deutsches Regierungssystem, München–Wien 2001, S. 99–121, hier: S. 104.

26 Vgl. Joachim Ritter, Artikel „Amt“, in: ders. (Hrsg.), Historisches Wörterbuch der Philosophie, Darmstadt 1971, Bd. 1, Sp. 210 ff.

27 Fritz Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Stuttgart 1969⁹, S. 49 f.

28 Vgl. Wolfgang Sellert (Hrsg.), Die Ordnungen des Reichshofrates 1550–1766, 2 Halbbde., Köln 1980/1990.

29 Vgl. Gerlinde Sommer, Institutionelle Verantwortung. Grundlage einer Theorie politischer Institutionen, München–Wien 1997, S. 116.

ren verwaltungstechnischen Sinne verwendet wird, sondern in der Bedeutung des englischen Wortes *office*, bezeichnet er nicht nur jede öffentliche Vertrauensstellung schlechthin, sondern erinnert daneben – ähnlich wie das lateinische *officium* – zugleich an die mit einem solchen Amt verbundenen Pflichten. Herrschaft wurde als Rechtsverhältnis konstituiert, in dem der treuhänderischen Wahrnehmung der politischen Geschäfte über den formalrechtlichen Aspekt hinaus eine materiale Qualität zukam.

Öffentliche Ämter sind heute bezogen auf eine nicht eigennützige, sondern fremdnützige Wahrnehmung allgemeiner Angelegenheiten.³⁰ Damit schafft der moderne Verfassungsstaat klare Verantwortungszeiten und -räume; er verdeutlicht, wer sich zu verantworten hat, in welchen zeitlichen Abständen dies zu geschehen hat, vor welchen Instanzen und mit welchen Verfahren. „Verantwortung hat wesentlich mit Fragen der Zuständigkeit, der Kompetenzen, der damit verbundenen Befugnisse und Pflichten von Amtsinhabern und deren Begründungs- und Rechenschaftspflicht gegenüber anderen zu tun. (...) Vertrauen und Verantwortung bilden in jedem freiheitlichen System (...) unverzichtbare Grundkategorien.“³¹

Amt und Vertrauen im „Responsible Government“

Auch wenn gutes E-Government einen Beitrag zur Annäherung der Bürgerinnen und Bürger an den Staat zu leisten vermag, kann das grundsätzliche Verantwortlichkeits-, Akzeptanz- und Vertrauensproblem moderner Demokratie³² durch die Einführung entsprechender Instrumente und Verfahren alleine nicht gelöst werden. Vielmehr impliziert E-Government für die Bürger zunächst eine

30 Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Krise unserer Demokratie verlangt eine Rückbildung des Parteienstaates, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 14. 2. 2000, S. 3.

31 Winfried Steffani, Vertrauen und Verantwortung in der Politik, in: Ingeborg Villinger/Gisela Riescher/Jürgen Rüländ (Hrsg.), Politik und Verantwortung, Freiburg i.Br. 2000, S. 234–242, hier: S. 237 f.

32 Vgl. ausführlich Gesine Schwan, Politik ohne Vertrauen? Ideengeschichtliche und systematische Überlegungen zum Verhältnis von Politik und Vertrauen, in: Peter Haungs (Hrsg.), Politik ohne Vertrauen?, Baden-Baden 1990, S. 9–30.

höhere Komplexität ihrer Lebenswelten und eine zunehmende Virtualisierung der sozialen Welt. Die damit aufgeworfenen Fragen nach der gesellschaftlichen Akzeptanz, nach der Transparenz und nach den Vertrauensressourcen im elektronischen Zeitalter sind elementare Fragen nach der Qualität des Regierens im demokratischen Verfassungsstaat.³³

Mit Anthony Giddens lässt sich Vertrauen definieren „als Zutrauen zur Zuverlässigkeit einer Person oder eines Systems (...), wobei dieses Zutrauen einen Glauben an die Redlichkeit oder Zuneigung einer anderen Person oder an die Richtigkeit abstrakter Prinzipien (...) zum Ausdruck bringt“³⁴. Die Notwendigkeit von Vertrauen, insbesondere im „elektronischen Zeitalter“ mit zunehmend komplexeren und kontingenten Rahmenbedingungen für soziales und politisches Handeln, beruht wesentlich „auf der Unvollständigkeit des Wissens über handlungsrelevante Dinge und Zusammenhänge“³⁵. Mit dem gestiegenen Bedarf an Vertrauen in modernen Gesellschaften werden „sog. Vertrauensintermediäre, d. h. institutionalisierte Vertrauensrahmungen“³⁶, besonders wichtig. Institutionelle Rahmungen für Handeln und Entscheiden, die sich als institutionalisierte Vertrauensmuster, „rounding frameworks of trust“ (A. Giddens), deuten lassen, sind zugleich Kernelemente von Good Governance.

Auch gutes E-Government ist nur vorstellbar als Teilaspekt guten Regierens, und zum guten Regieren gehört die Einsicht, „dass die Berufung in ein öffentliches Amt den konkreten Amtsinhaber seinerseits innerhalb des ihm übertragenen Aufgabenbereichs treuhänderisch über fremde Mittel verfügen lässt, weshalb für den Staat als auch für den öffentlichen Dienst, anders als für Privatunternehmen und Privatpersonen, besondere Pflichten gelten müssen“³⁷. In Großbritannien und den USA zählen die Prinzipien eines „Responsible Govern-

33 Zum Vertrauensproblem in virtuellen Organisationen vgl. Lutz Becker, Wie Unternehmen atmen lernen – Gedanken zur virtuellen Organisation, in: Walter Gora/Harald Bauer (Hrsg.), Virtuelle Organisationen im Zeitalter von E-Business und E-Government, Berlin u. a. 2001, S. 1–8.

34 Anthony Giddens, Konsequenzen der Moderne, Frankfurt/M. 1995, S. 49.

35 Martin Endreß, Vertrauen, Bielefeld 2002, S. 42.

36 Ebd., S. 43.

37 Christian Theobald, Zur Ökonomik des Staates. Good Governance und die Perzeption der Weltbank, Baden-Baden 2000, S. 275. Weiterführend: Klaus König, Good Governance – as Steering and Value Concept for the Modern Administrative State, in: J. Corkery (Anm. 7), S. 67–93.

ment“ „zum etablierten analytisch-kritischen Begriffsinstrumentarium der politischen Wissenschaft, der Verfassungsgeschichte und der öffentlichen Diskussion“³⁸. Das Plädoyer in den amerikanischen „Federalist Papers“ für eine Republik basiert u. a. auf ideengeschichtlichen und politiktheoretischen Überlegungen zu *office, trust, virtue* und *honour* der Amtsinhaber sowie dem *popular good* in einem System des *limited* und *constitutional government*.³⁹ Mit dem Gedanken der Anvertrautheit jedes öffentlichen Amtes sind die Prinzipien von Verantwortung und Kontrolle verbunden. Sie fungieren als Gegengewichte zu dem in einer demokratischen Verfassungsordnung erteilten Mandat zum Handeln für die Gesamtheit: „Power and strict accountability for its use are the essential constituents of good government.“⁴⁰

Neben den strukturell-institutionell angelegten Responsivitäts- und Kontrollmustern gehören zur Tradition des „Responsible Government“ normative und partizipatorische Komponenten. Denn erfahrungsgemäß sind rechtliche Vorkehrungen und eine machthemmende Institutionenordnung nicht hinreichend, um Amtsmissbrauch zu verhindern. Es müssen hinzutreten: regierungsfähige, gemeinwohlorientierte Eliten⁴¹ und unter der Bürgerschaft „ein gewisses Maß an Tugend und Ehre (. . .), das als Basis für solches Vertrauen dienen und es rechtfertigen kann“⁴². In diesem Sinne bindet Artikel XV der Virginia Bill of Rights von 1776 den Erhalt einer freiheitlich-politischen Ordnung explizit neben den Menschenrechten, den demokratischen Normen und den Staatszielen an Bürgertugenden wie *moderation, temperance, frugality* und *virtue*.⁴³

38 Hella Mandt, „Responsible Government“ und kontinentale Demokratietheorie, in: dies., Politik in der Demokratie. Aufsätze zu ihrer Theorie und Ideengeschichte, Baden-Baden 1998, S. 9–11.

39 Vgl. die Artikel 10, 14 und 39 in: Alexander Hamilton/James Madison/John Jay, Die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter, hrsg. von Angela Adams/Willi Paul Adams, Paderborn 1994.

40 Woodrow Wilson, Congressional Government, Boston 1985, S. 213 f.

41 Vgl. Hartmut Wasser, Zur politischen Ethik Thomas Jeffersons, in: I. Villinger/G. Riescher/J. Rüländ (Anm. 31), S. 259–266, hier: S. 260.

42 Alexander Hamilton, 76. Artikel, in: ders./J. Madison/J. Jay (Anm. 39), S. 462.

43 Vgl. The Virginia Declaration of Rights, Williamsburg 1776, Art. XV.

Verantwortliche Amtsführung und „Good Governance“

Mit dem Eindringen der Begriffe und Modelle von „New Public Management“ und E-Government auch in die legalistischen Verwaltungen Kontinentaleuropas werden zugleich die Defizite der Modernisierungsbewegung deutlicher. Es zeichnet sich ab, dass für eine nachhaltige Modernisierung des öffentlichen Sektors die Steuerungs- und Handlungsbeziehungen zwischen dem öffentlichen Sektor und dessen sozialer, ökonomischer und politischer Umwelt in die Konzeptionalisierung und Implementierung von Reformen einbezogen werden müssen. Angesichts der Risiken einer Denaturierung des Staates zum Wirtschaftsunternehmen und seiner Verkürzung auf die ökonomische Dimension im „New Public Management“ wollen Governance-Konzepte als Ausdruck institutioneller Steuerung „all those interactive arrangements“ mitbeachten, „in which public as well as private actors participate aimed at solving societal problems, or creating societal opportunities, attending to the institutions within these governance activities take place, and the stimulation of normative debates on the principles underlying all governance activities“⁴⁴.

Die Qualität von Governance bemisst sich zunächst nicht nach der individuellen Moral von Amtsinhabern. Was von den Amtsträgern im Sinne einer „Institutionenethik“ (Bernhard Sutor) gefordert wird, ist die Führung des öffentlichen Amtes gemäß seinem Sinn und im Rahmen der gesetzten Regeln. Bürger, Wähler und Repräsentierte müssen darauf vertrauen können, dass, wer immer ein öffentliches Amt innehat, „sich – bei allem Streit um das Gemeinwohl – prinzipiell auf die im Amt institutionalisierte Gemeinwohlbindung einlässt, das heißt sich als dem Ganzen verantwortlich begreift“⁴⁵. Dementsprechend heißt Vertrauen zu bzw. in das Funktionieren von Institutionen,⁴⁶ auf die Geltung von Wertvorstellungen vertrauen zu können und darauf, „dass sich das Handeln auch unbekannter anderer Personen in allen denkbaren und nicht vorhersehbaren Situa-

44 Jan Kooiman, Governance. A Social-Political Perspective, in: Jürgen R. Grote/Bernard Gbikpi (Hrsg.), Participatory Governance, Opladen 2002, S. 71–96, hier: S. 73.

45 Peter Graf Kielmansegg, Wenn das Gemeinwohl aus dem Blick gerät, in: FAZ vom 8. 2. 2000, S. 3.

46 Weiterführend Hartmut Jäckel, Über das Vertrauen in der Politik. Nicht an Personen, sondern an Institutionen entscheidet sich das Wohl der Bürger, in: P. Haungs (Anm. 32), S. 31–42.

tionen ebenfalls an genau diesen Wertvorstellungen orientiert und dass Organisationen in Bezug auf diese Wertvorstellungen strukturiert und kontrolliert sind“⁴⁷.

Auch wenn bis heute ein Rest von amtsethischen Ansprüchen übrig geblieben ist, die im allgemeinen Rechtsbewusstsein verankert sind und bei Verstößen empfindliche Reaktionen auslösen können,⁴⁸ ist es mit der Entwicklung systematischer und in sich schlüssiger Verhaltenskodizes für die öffentlich Bediensteten und die politischen Amtsträger allein nicht getan. Die Bemühungen um einen Wertekatalog für die Inhaberinnen und Inhaber öffentlicher Ämter, welcher über Grundaussagen, formelle und prozedurale Aspekte hinauszufragen versucht, verweisen auf elementare Fragestellungen der Demokratietheorie: „The public interest is about maintaining the democratic system, and requires for its purpose a system of responsible public institutions staffed by public servants whose duty it is to promote and protect the interests of all.“⁴⁹

Man mag einwenden, dass die Amtsinhaber – gleich ob dem öffentlichen Dienst oder der „politischen Klasse“ zugehörig – nicht mehr als das Spiegelbild der jeweiligen Gesellschaft sein können. Doch die kritische Zurückweisung von Korruption und Machtmissbrauch basiert nicht nur auf den jüngsten Einsichten der Weltbank, nach denen „higher levels of corruption are associated with lower growth and lower levels of per capita income“⁵⁰. Vielmehr artikuliert sich im öffentlichen Unbehagen an Korruption und Amtsmissbrauch auch ein Rest jener Überzeugung, nach der den Regierenden die Aufgabenwahrnehmung treuhänderisch anvertraut worden ist.⁵¹ Verantwortungsbewusste Amtsführung und vertrauenswürdige Amtsinhaberinnen und -inhaber sind zentrale Elemente des demokratischen Verfassungsstaates.

47 M. Endreß (Anm. 35), S. 59.

48 Vgl. Josef Isensee, Zwischen Amtsethos und Parteilichkeit – Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 31 (2000) 2, S. 402–424, hier: S. 413.

49 Barry J. O’Toole, The Public Interest: A Political and Administrative Convenience?, in: Richard A. Chapman (Hrsg.), Ethics in Public Service for the New Millennium, Aldershot u. a. 2000, S. 71–91, hier: S. 89.

50 World Bank, World Development Report 2002. Building Institutions for Markets, Washington, D.C. 2002, in: <http://econ.worldbank.org/wdr/WDR2002> (19. 4. 2002).

51 Eine Umfrage in den Mitgliedsstaaten der OECD listet acht „most frequently stated core public service values“ auf: impartiality, legality, integrity, transparency, efficiency, equality, responsibility and justice. Siehe OECD (Anm. 21), S. 32.

Zugleich schaffen sie „ein günstiges Umfeld für Unternehmen“ und fördern „auf diese Weise das Funktionieren der Märkte sowie das Wirtschaftswachstum“⁵².

Fazit

Der Amtsgedanke und die „ethische Idee des Amtes“ (Josef Isensee) unterliegen dem gesellschaftlichen Wandel. Doch im aktuellen Modernisierungsklima werden die Zusammenhänge zwischen gutem Regieren und einer Ethik der Amtsinhabenden immer deutlicher: Ganz im Sinne von Max Webers Modell rationaler, legaler Herrschaft der Bürokratie imponiert bislang das normative Programm des bundesdeutschen Beamtenrechts durch Konsequenz und Geschlossenheit.⁵³ Die Semantik der Beamtengesetze lässt aber auch deutlich werden, „daß die Amts- und Dienstpflichten sich nicht vollständig verrechtlichen lassen, daß ein überschießender ethischer Rest bleibt, mehr noch, daß das Amt des Beamten wie jedes andere Amt auch ethische Erwartungen an seinen Inhaber verkörpert“⁵⁴. Eine solche Ethik kann nur wirksam sein als „Ausdruck einer gewordenen Gemeinsamkeit (...) und teilt mit der Tradition sowohl die Übertragbarkeit wie auch den Übertragungsanspruch“⁵⁵.

Zu den positiven Traditionen, welche als durchaus kompatibel mit dem Ziel einer Modernisierung von Staat und Verwaltung anzusehen sind, zählt das Amtsprinzip im demokratischen Verfassungsstaat, dem eine ethisch-moralische Dimension inhärent ist.⁵⁶ Das Amt ist „die Bedingung der Möglichkeit des Verfassungsstaates, der darauf angelegt ist, dass Gesetze herrschen und nicht persönliche Willkür, dass der allgemeine Wille, der sich im demokratischen Gesetz verkörpert, gerecht und wirksam umgesetzt wird“⁵⁷. Eben diese Ein-

52 OECD (Anm. 16), S. 1.

53 Vgl. u. a. § 36 Beamtenrechtsrahmengesetz sowie die Leitentscheidung des Bundesgerichtshofes (BGH), BGHSt, 15, S. 88 ff.

54 Josef Isensee, Das Amt als Medium des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: Gunnar Folke Schuppert/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz, in: WZB-Jahrbuch 2002, Berlin 2002, S. 241–270, hier: S. 263.

55 F. Morstein Marx (Anm. 23), S. 324.

56 Vgl. Hans Buchheim, Politik und Ethik, München 1991; Karl Jüsten, Ethik und Ethos in der Demokratie, Paderborn 1999.

57 Josef Isensee, Beamtentum – Sonderstatus in der Gleichheitsgesellschaft, in: Verantwortung und Leistung, (1988) 18, S. 5 ff.

sicht spiegeln inzwischen auch Studien wider, die sich um eine kritische Zwischenbilanz zur Modernisierung des öffentlichen Sektors in den Ländern der OECD bemühen: „Citizens trust public institutions when they know that public offices are used for the public good.“⁵⁸

58 OECD (Anm. 21), S. 19. Siehe auch OECD, Public Sector Modernization. Policy Brief, Paris 2003, S. 5: „There is a danger that the constitutional, legal, cultural and leadership factors which together create what is important and distinctive about public services and the people who work in them, are (...) dismissed as the bureaucratic problem which must be ‚reformed‘.“

Internet-Empfehlungen des Autors

www.begix.de

www.bmi.bund.de

www.elektronische-demokratie.de

www.iagchampions.gov.uk/Strategy.htm

www.oecd.org/puma/ethics/infras.htm

www.oecd.org/dataoecd/5337240630.pdf

www.politik-digital.de

www.staat-modern.de

Andreas Bauer

Kulturanthropologe, M.A., geb. 1965; Online-Redakteur beim Hessischen Rundfunk (HR), Frankfurt/M.

Anschrift: HR, hr-online, Bertramstraße 8, 60320 Frankfurt/M.

E-Mail: abauer@hr-online.de

Veröffentlichungen: zahlreiche Features und Beiträge zu politischen und kulturellen Themen in Hörfunk und Fernsehen.

Olaf Winkel

Dr. phil. habil., M.A., geb. 1957; Professor für Public Management an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FHVR) Berlin.

Anschrift: FHVR Berlin, Alt-Friedrichsfelde 60, 10315 Berlin.

E-Mail: olaf.winkel@fhv.verwalt-berlin.de

Veröffentlichungen u. a.: Demokratische Politik und Kommunikation im 21. Jahrhundert, Münster 1999; Kommunikation, Medien und Globalisierung, in: Rüdiger Robert (Hrsg.), Bundesrepublik Deutschland – Politisches System und Globalisierung, Münster 2003.

Norbert Kersting

Dr. phil. habil., geb. 1961; Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft, Philipps-Universität Marburg.

Anschrift: Institut für Politikwissenschaft, Philipps-Universität Marburg, 35032 Marburg.

E-Mail: kersting@staff.uni-marburg.de

Veröffentlichungen u. a.: Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt/M. 2003; (Hrsg. zus. mit Dirk Berg-Schlosser) Poverty and democracy, London 2003; (Hrsg. zus. mit Harald Baldersheim) Electronic voting and democracy. A comparative analysis, London 2004.

Wolfgang H. Lorig

Dr. phil. habil., M.A., geb. 1954; seit 2001 Privatdozent an der Technischen Universität Kaiserslautern, Fachbereich Sozial- und Wirtschaftswissenschaften; Akademischer Direktor an der Universität Trier, Politikwissenschaft.

Anschrift: Universität Trier, Postfach, 54286 Trier.

E-Mail: lorig@uni-trier.de

Veröffentlichungen u. a.: Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Politik und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie, Opladen 2001; Dezentralisierung und Flexibilisierung der Verwendungssysteme öffentlicher Dienste, in: Rainer Koch/Peter Conrad (Hrsg.), Auf dem Weg zu einem New Public Service, Wiesbaden 2004 (i. E.).

Nächste Ausgabe

Josef Brüderl

Die Pluralisierung partnerschaftlicher Lebensformen in Westdeutschland und Europa

Anneli Rüling/Karsten Kassner/Peter Grottian

Geschlechterdemokratie leben – junge Eltern zwischen Familienpolitik und Alltagserfahrungen

Gerhard Amendt

Väterlichkeit, Scheidung und Geschlechterkampf

Elisabeth Schlemmer

Familienbiografien und Schulerfolg von Kindern

Gitta Scheller

Partner- und Eltern-Kind-Beziehung in der DDR und nach der „Wende“

Andreas Bauer *Essay*

E-Demokratie – neue Bürgernähe oder virtuelle Luftblase?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/2004, S. 3–6

■ Den Bauantrag gibt es bereits per Mausklick – auch die nötigen Steuerformulare. Sogar eine Demonstration lässt sich in vielen Städten schon online beantragen. Immer mehr Behördengänge lassen sich via Internet erledigen: E-Government heißt das Stichwort. Doch virtuelles Regieren verspricht mehr als nur das Bereitstellen digitaler Formulare. Unter dem Begriff E-Demokratie nährt das Internet auch die Vision von mehr Demokratie und Bürgerbeteiligung. Wohin führt die elektronische Demokratie? Welche Chancen bietet sie, wo liegen die Gefahren?

Olaf Winkel

Zukunftsperspektive Electronic Government

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/2004, S. 7–15

■ Electronic Government steht auch in der Bundesrepublik Deutschland für Potenziale und Perspektiven, die für die Fortentwicklung von Politik, Verwaltung und Gesellschaft von zentraler Bedeutung sind. Doch die Erwartungen haben inzwischen Ausmaße angenommen, die eher von Wunschdenken als von nüchterner Analyse zeugen. Trotz vieler guter Ideen und respektabler Erfolge in einzelnen Bereichen ist absehbar, dass sich längst nicht alle der mit dem neuen Paradigma des E-Government verbundenen Hoffnungen erfüllen werden. Der Beitrag rückt die Grenzen von E-Government in den Vordergrund, um der Gefahr vorzubeugen, dass überzogene Erwartungen in Enttäuschung umschlagen, was im schlimmsten Falle einer pauschalen Diskreditierung dieses wichtigen Ansatzes Vorschub leisten könnte.

Norbert Kersting

Online-Wahlen im internationalen Vergleich

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/2004, S. 16–23

■ Online-Wahlen sollen die politische Beteiligung erhöhen, kostengünstigere Wahlen ermöglichen und

zu einer Stärkung der Willensbildungsprozesse beitragen. Die technischen Probleme, die bestehende digitale Spaltung, der Wegfall des identitätsstiftenden Aktes der Präsenzwahl und insbesondere die Einhaltung des Wahlgeheimnisses werden kontrovers diskutiert. Die nationalen Regelungen der Briefwahl sind für die Implementation von Online-Wahlen als zusätzliche Alternative von zentraler Bedeutung. So wurde in der Schweiz von der obligatorischen Geheimhaltung abgerückt und dem Wähler die Verantwortung für die Geheimhaltung übertragen. In Deutschland und Österreich ist man diesbezüglich noch zögerlicher.

Wolfgang H. Lorig

„Good Governance“ und „Public Service Ethics“

Amtsprinzip und Amtsverantwortung im elektronischen Zeitalter

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/2004, S. 24–30

■ Gute E-Governance und Good Governance erweitern den „New Public Management“-Ansatz, indem sie Aspekte der internen Verwaltungsmodernisierung mit der Gestaltung der Außenbeziehungen öffentlicher Institutionen und der demokratischen Teilhabe zueinander in Bezug setzen. Die Erwartung substantieller Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor wird verbunden mit der Perspektive einer nachhaltigen Qualitätssteigerung der öffentlichen Verwaltungen sowie der Möglichkeit erhöhter Transparenz und Zugänglichkeit politischer wie administrativer Prozesse. Die in diesem Zusammenhang publizierten Ethik-Kataloge (*Codes of Conduct*) für öffentliche Amtsinhaber spiegeln die Einsicht wider, dass amtsmäßig verfasste Institutionen eine konstitutive Grundlage des demokratischen Verfassungsstaates sind. Aber auch wenn Kontroll- und Responsivitätsstrukturen existieren, ist Herrschaft als *trust*, als anvertrautes Amt, nur dort möglich, wo verantwortliche und vertrauenswürdige Amtsinhaber agieren, welche das auf Zeit übertragene Amt im Sinne des Gemeinwohls ausüben.
