eGovernment und Partizipation

Elektronisch erbrachte Dienstleistungen öffentlicher Institutionen und ihr Beteiligungspotenzial

Diplomarbeit am Institut für Sozialwissenschaften
vorgelegt von:

Jan Giesau
Parkallee 5
15517 Fürstenwalde
Telefon: +49-(0)172-3648004
E-Mail: jan@giesau.com
Matrikel-Nummer: 136546

Student im Diplom Studiengang Sozialwissenschaften

Gutachter: Prof. Dr. Hartmut Häußermann
Fürstenwalde, am 24.09.2003
## Inhalt

1. **Vorwort** ............................................................................................................................ 4
   1.1. Fragestellung .................................................................................................................. 5
   1.2. Aufbau der Arbeit ....................................................................................................... 5

2. **Einführung: Warum eGovernment?** ............................................................................ 7
   2.1. Vernetzung .................................................................................................................. 8
   2.2. Neudefinition politischer Aufgaben .......................................................................... 8
   2.3. Mediendemokratie ..................................................................................................... 9
   2.4. Wertewandel .............................................................................................................. 10
   2.5. Globalisierung ......................................................................................................... 11
   2.6. Neue soziale Ungleichheiten .................................................................................... 11
   2.7. Digitalisierung .......................................................................................................... 12

3. **eGovernment** ............................................................................................................... 13
   3.1. Definitionen ................................................................................................................ 13
   3.2. Kommunikationsgrade ............................................................................................... 17
   3.3. Akteure und Institutionen ........................................................................................... 17
   3.4. Regulierendes eGovernment ..................................................................................... 18
       3.4.1. Infrastruktur schaffen ......................................................................................... 19
       3.4.2. Kompetenz vermitteln und Nutzung fördern ....................................................... 22
   3.5. Partizipierendes eGovernment .................................................................................. 24
       3.5.1. Wissensmanagement .......................................................................................... 25
       3.5.2. G2G: elektronische Kooperation in und zwischen öffentlichen Institutionen ...... 26
       3.5.3. G2C-C2G: Beziehungen zum Bürger ................................................................... 28
       3.5.4. G2B-B2G: Optimierung der staatlichen Wertschöpfungskette ......................... 29

4. **Partizipation** ................................................................................................................ 33
   4.1. Partizipation und Kommunikation ............................................................................. 33
   4.2. Exkurs: Prosumententum ......................................................................................... 34
   4.3. Partizipationsformen ................................................................................................. 37
       4.3.1. Indirekte und direkte Beteiligung ......................................................................... 37
       4.3.2. Formelle und informelle Beteiligung .................................................................... 38
       4.3.3. Politische und administrative Beteiligung ............................................................ 38
       4.3.4. Input- und outputorientierte Beteiligung ............................................................ 39
   4.4. Verfahren .................................................................................................................... 40
   4.5. Partizipation und Verwaltungsmodernisierung ......................................................... 42
   4.6. Partizipation und Bürgergesellschaft ....................................................................... 45
   4.7. Rollenzuweisung an den Bürger .............................................................................. 47
   4.8. Anreize und Hindernisse für Partizipation ............................................................... 49
   4.9. Zusammenfassung ..................................................................................................... 52
## 5. eGovernment und Partizipation

<table>
<thead>
<tr>
<th>Abschnitt</th>
<th>Seitennummer</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>5.1. Demokratie und Internet</td>
<td>53</td>
</tr>
<tr>
<td>5.1.1. Exkurs: Demokratietheoretische Grundlagen</td>
<td>56</td>
</tr>
<tr>
<td>5.1.2. Konzepte elektronischer Demokratie</td>
<td>58</td>
</tr>
<tr>
<td>5.1.3. Demokratie und Medien</td>
<td>60</td>
</tr>
<tr>
<td>5.1.4. Digital Divide</td>
<td>63</td>
</tr>
<tr>
<td>5.2. Das Partizipationspotenzial des Internet</td>
<td>65</td>
</tr>
<tr>
<td>5.2.1. Das Internet als Informationsmedium</td>
<td>66</td>
</tr>
<tr>
<td>5.2.2. Das Internet als Interaktions- und Partizipationsmedium</td>
<td>67</td>
</tr>
<tr>
<td>5.2.3. Anwendungsbeispiele für Online-Beteiligung</td>
<td>68</td>
</tr>
<tr>
<td>5.2.3.1. Informationslotsen und Bürgernetze</td>
<td>68</td>
</tr>
<tr>
<td>5.2.3.2. Online Protest</td>
<td>71</td>
</tr>
<tr>
<td>5.2.3.3. Kommunale Internetportale</td>
<td>74</td>
</tr>
<tr>
<td>5.2.3.4. Citizen Relationship Management</td>
<td>79</td>
</tr>
<tr>
<td>5.2.3.5. Elektronisches Wählen</td>
<td>83</td>
</tr>
<tr>
<td>5.2.3.6. Partizipation über Beteiligungsplattformen</td>
<td>87</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Abschnitt</th>
<th>Seitennummer</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>5.3. Zusammenfassung</td>
<td>89</td>
</tr>
</tbody>
</table>

## 6. Schluss

<table>
<thead>
<tr>
<th>Abteilung</th>
<th>Seitennummer</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Literatur</td>
<td>90</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Abteilung</th>
<th>Seitennummer</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Abbildungen</td>
<td>99</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Abteilung</th>
<th>Seitennummer</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Abkürzungen</td>
<td>99</td>
</tr>
</tbody>
</table>
1. Vorwort


1.1. Fragestellung

In der vorliegenden Arbeit, mit den Schlagworten „eGovernment und Partizipation“ überschrieben, wird das durch Technikeinsatz in Politik und Verwaltung entstehende Beteiligungspotenzial untersucht.


Letztlich ergeben sich im Zusammenspiel der einzelnen Konstrukte eGovernment und Partizipation spezifische Fragen: Wie verhält sich das Internet als Transportmedium für eGovernment zum politisch-demokratischen System oder zu anderen Medien? Worin unterscheidet sich elektronische Demokratie von anderen Formen der Demokratie? Wie sieht elektronische Beteiligung aus oder wie könnte elektronische Beteiligung ausgestaltet sein?

1.2. Aufbau der Arbeit

Die Gliederung der Arbeit ist an diese Fragestellungen angepasst. Zunächst soll in einem ein führenden Kapitel der gesellschaftliche Wandel skizziert werden, der die Nachfrage nach elektronischen Dienstleistungen verursacht und zur Begründung für eGovernment herangezogen wird. Im zweiten Kapitel wird der Begriff des eGovernment definiert, strukturiert und alles was unter diesem Begriff zusammengefasst werden kann in eine schematische Darstellung gebracht. Das dritte Kapitel erläutert den Begriff der Partizipation, der für diese Arbeit eine vielleicht etwas gewöhnungsbedürftige Erweiterung erfahren wird. Im vierten Kapitel wird dann die Zusammenführung der Begrifflichkeiten eGovernment und
Partizipation vollzogen und das konkrete Beteiligungs- potenzial in Politik und Verwaltung anhand von Beispielen dargestellt.


Fürstenwalde im September 2003

Jan Giesau
2. Einführung: Warum eGovernment?


Die kulturelle Verschiedenheit von Gesellschaften und die dynamischen Veränderungsprozesse führen zu zwei begriffstheoretischen Problemen: Zum Einen ergibt sich immer das
2.1. **Vernetzung**


2.2. **Neudefinition politischer Aufgaben**

Wissen und Dienstleistungen sind von zentraler Bedeutung in der heutigen Gesellschaft (Bell 1973), insbesondere in der Beschäftigungsstruktur. Die Verfügung über und die Aneignung von Wissen ist, neben einigen handwerklichen Fertigkeiten, entscheidend geworden für die individuelle Position im Produktionsprozess. Die Wissensabhängigkeit der Dienstleistungsgesellschaft führt nach Helmut Willke (Willke 1997) zu einer Neudef-
Einführung: Warum eGovernment?


2.3. Mediendemokratie


Einführung: Warum eGovernment?


2.4. Wertewandel

2.5. **Globalisierung**


2.6. **Neue soziale Ungleichheiten**

werden wird, ist es auch Aufgabe von eGovernment, dieser Ungleichheit entgegensteu-
ern und wo nötig auszugleichen.

2.7. Digitalisierung

Die von Giddens postulierte Erosion von Raum- und Zeitbindungen wurde zwar durch den
Ausbau der räumlichen Netze (Verkehrsinfrastruktur) initiiert, jedoch erst der Ausbau der
Kommunikationsnetze und die Geschwindigkeit von digitalisierter Datenübertragung
lassen gemeinsame räumliche und zeitliche Bedingungen als Grundlage für soziale Kom-
munikation obsolet werden. An die Stelle der physischen Präsenz tritt die virtuelle - oder
Tele-Präsenz. Achim Bühl (Bühl 2000) deutet diese Entwicklungen gar als Vorboten einer
„virtuellen Gesellschaft“, in welcher Produktion, Distribution und Kommunikation weitge-
hend in virtuellen Räumen stattfindet. Tatsächlich ist es ein wesentliches Merkmal des
derzeitigen sozialen Wandels, dass immer mehr Atome (Materie) durch Bits (digitale
Zeichen) ersetzt werden (Negroponte 1995). In einer digitalen oder virtuellen Gesellschaft
müsstes das Leben, welches noch aus Atomen besteht jedoch einen geringeren Anteil haben
als das virtuelle Leben, was ziemlich abwegig erscheint. Von Daten wird niemand satt,
onohne Elektrizität wüssten die meisten von uns heute nicht einmal mehr die Uhrzeit. In der
virtuellen Realität löst die Technik nur einen Teil unserer Probleme, oftmals ist sie selbst
das Problem oder wirft Probleme auf, die ohne Technik gar nicht entstanden wären. Die
positiven Eigenschaften von computervermittelter Kommunikation (asynchron, aspatial,
anonym, acorporal, astigmatic) werden durch den Nachteil der insgesamt beschränkten
Möglichkeiten (limited bandwith) konterkariert (Gräf 1997). Virtuelle oder digitale soziale
Funktionen verdrängen also nicht ihre realen Pendants, sondern treten gleichberechtigt
neben sie. Die digitale Welt ergänzt die analoge Welt (Heintz 2000).
3. **eGovernment**

3.1. **Definitionen**


lich ersten speziellen Definitionen von eGovernment in Deutschland stammen aus dem Jahr 2000, einerseits aus einer Studie der deutschen Revision der Unternehmensberatung PriceWaterhouseCoopers (PWC) und andererseits aus einem Memorandum der Gesellschaft für Informatik e.V. (GfI) und der Informationstechnischen Gesellschaft (ITG) im Verband Deutscher Elektrotechniker (VDE), wobei die Vielfalt der Unterzeichner den technischen Hintergrund von GfI, VDE und ITG ausblendet und vielmehr den interdisziplinären Charakter des Forschungsgegenstandes unterstreicht. Die beiden Definitionen im Wortlaut:


Mit den Begriffen „digitale Unterstützung“ und „Informationstechnik“ bieten beide Definitionen eine abstrakte Beschreibung der Mittel zur Umsetzung von eGovernment, die bewusst auch heute noch unbekannte technische Trends mit einschließt. Damit sind diese Definitionen offener als jene von Volker Herwig, der eGovernment lediglich als „Distribu-


Neben einigen weiteren Versuchen (Lucke 2000b; Rohr 2001, 114; Schedler 2001, 35) kommt der m.E. bedeutendste Ansatz zur Definition von eGovernment aus der Schweiz:

*eGovernment umfasst als regulierendes eGovernment die Gestaltung der Rahmenbedingungen der Informationsgesellschaft und als partizipierendes eGovernment die Anwendung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien durch die öffentliche Hand.* (Gisler 2001, 16)

Es gilt also, zwei Herausforderungen zu bewältigen: Einerseits sollen die neuen Technologien intensiv zur Leistungserstellung genutzt und andererseits die notwendigen Voraussetzungen für eGovernment geschaffen, gepflegt und wo nötig überwacht werden. eGovernment hat also aus zwei Hauptfunktionen: Partizipation und Regulierung bzw. eGovernment und eGovernance.

Durch diese essenzielle Unterscheidung kann z.B. plausibel erklärt werden, warum die anfängliche Euphorie bezüglich eGovernment inzwischen einer nüchternen Machbarkeits-
betrachtung gewichen ist. Die technischen Möglichkeiten für das elektronische Regieren und Verwalten sind zwar vielerorts vorhanden und auch realisierbar, jedoch scheitert die Umsetzung an den total vernachlässigten Rahmenbedingungen, welche vorab noch nicht gegeben waren oder hätten angepasst werden müssen. Die langsam gewachsene Erkenntnis der Wichtigkeit von Infrastrukturmaßnahmen zeigt sich sehr deutlich im Jahrbuch für Telekommunikation (http://www.jtg-online.de), welches schon 1999 mit dem Schwerpunkt Multimedia@Verwaltung erschien, aber erst 2002 ausführlich das Thema Innovation@Infrastructure betrachtete.


Natürlich ist die Unterscheidung in Regulierung und Partizipation nicht trennscharf, viele Anwendungen benötigen sowohl die eine als auch die andere Form von eGovernment. Es ist jedoch auch möglich, dass sich Regulierung ohne Partizipation vollzieht und umgekehrt (Lucke 2000a, 3-4).
3.2. Kommunikationsgrade

Die verschiedenen Grade der Kommunikation sind von gewisser Bedeutung für die Betrachtung von Regulierung und Partizipation, daher werden sie diesen vorangestellt. Im Prinzip können drei Abstufungen im Kommunikationsverhalten beschrieben werden: 1. Information, 2. Interaktion und 3. Transaktion.

![Abbildung 2: Kommunikationsgrade (eigene Darstellung)]


3.3. Akteure und Institutionen

Wer mit wem? Diese Frage stellt sich für die Kategorisierung von elektronischen Akteursbeziehungen. Mögliche Akteure und Institutionen können grob in vier Gruppen unterteilt werden: Bürger (Citizen), Unternehmen (Business), Regierung und Verwaltung (Govern-
ment) sowie Nicht-Regierungs-Organisationen (NGO) und Non-Profit-Organisationen (NPO). Die Matrix des Beziehungsgeflechtes dieser Akteure umfasst somit 16 Felder:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Bürger</th>
<th>Unternehmen</th>
<th>Regierung/Verwaltung</th>
<th>NGO/ NPO</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Bürger</td>
<td>C2C</td>
<td>C2B</td>
<td>C2G</td>
</tr>
<tr>
<td>Regierung/Verwaltung</td>
<td>G2C</td>
<td>G2B</td>
<td>G2G</td>
</tr>
<tr>
<td>NGO/ NPO</td>
<td>N2C</td>
<td>N2B</td>
<td>N2G</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Abbildung 3: Matrix von Akteursbeziehungen (nach Lucke, 2000a)


3.4. Regulierendes eGovernment


### 3.4.1. Infrastruktur schaffen

Die größte regulatorische Herausforderung für eGovernance ist die Schaffung einer adäquaten Infrastruktur. Hier gilt die Devise des „Think Big“: Für den Erfolg von eGovernment muss in die Zukunft gedacht werden und es sollten möglichst umfassende Vernetzungen und auch künftige Entwicklungen berücksichtigt werden können. Die Infrastruktur
kann und muss nicht allein von der öffentlichen Hand finanziert werden, es liegt aber bei ihr, selbst aktiv zu werden oder positive Maßnahmen externer Akteure besonders zu fördern. Die Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur lassen sich in physische, rechtliche und organisatorische unterscheiden.

Zur physischen Infrastruktur zählen vor allem die Bereitstellung von finanziellen und personellen Ressourcen, der Ausbau und die Pflege der Verarbeitungstechnik und Kommunikationsnetze sowie die Anpassung der räumlichen Gegebenheiten an die geänderte Nutzung, hier insbesondere die Arbeitsplätze von Mitarbeitern und öffentliche Terminals zur Nutzung von eGovernment-Angeboten.


Die zentralen rechtlichen und sicherheitstechnischen Anforderungen können hierarchisch folgendermaßen sortiert werden (Boller 2001, 57):

- Verfügbarkeit (Ausfallsicherheit)
- Integrität (Vollständigkeit und Genauigkeit der Daten)
- Authentizität (eindeutige Identifizierung des Absenders und Manipulationsausschluss)
- Vertraulichkeit (Datenschutz, Geheimhaltung)
- Nichtabstreitbarkeit
In Verbindung mit den drei Kommunikationsgraden ergibt sich eine Pyramide, die für jeden Kommunikationsgrad die jeweils benötigten Sicherheitsanforderungen definiert:

Abbildung 4: Pyramide der Sicherheitsanforderungen (Boller 2001, 60)

Die rechtliche und sicherheitstechnische Infrastruktur für eGovernment sollte mit der Realisierung der relevanten Stufen für die jeweils gebotene Kommunikationsform geschaffen werden können.


Auch wenn z.B. die massiv über das Projekt Media@Komm geförderte Vorzeigekommune Bremen mit der aufwändigen Umsetzung der One-Stop-Administration unter Nutzung des Lebenslagenprinzips schon weit fortgeschritten ist, lassen sich diese ersten Erfolge nicht generalisieren. Selbst wenn die Kostenfrage geklärt werden könnte, bestehen schwer überwindbare Konkurrenz- und Kompetenzkonflikte zwischen den Kommunen sowie zwischen Bund, Ländern, Kreisen und Kommunen (Kubicek 2001a, 114). Die faktische Konzentration eines Single-Window ist im föderalen System Deutschlands politisch schwer vermittelbar.

3.4.2. Kompetenz vermitteln und Nutzung fördern

Angebot schafft Nachfrage. Diese Binsenweisheit der Wirtschaftswissenschaft trifft in gewisser Weise auch auf eGovernment zu. Die Besonderheit von Leistungen der öffentlichen Hand ist jedoch, dass sie zumeist eben nicht marktförmig, sondern monopolistisch organisiert sind, dass Produkte und Zielgruppe heterogen sind und dass nicht die Marktlage, sondern vor allem die Rechtslage die Art der Produkte bestimmt (Gisler 2001, 26).

Sich allein darauf zu verlassen, dass durch die Bereitstellung von Angeboten diese auch von einer breiten Masse genutzt und vor allem akzeptiert werden, genügt nicht. Der so genannte „digital divide“ ist evident: Die Zahl der „Offliner“ ist zwar inzwischen genauso

Mit dem 10-Punkte-Programm „Internet für alle“ hat die Bundesregierung im Jahr 2000 die Absicht gezeigt, dem digital divide entgegenzuwirken: (Bundesregierung 2001)

1. Internet wird Allgemeinbildung
2. Förderung des PC-Sponsorings für Schulen
3. Internetführerschein für Arbeitslose
4. Stärkung des Wettbewerbs im Ortsnetz - weiter sinkende Preise
5. Steuerfreiheit für private Nutzung des Internets
6. Staatliche Dienstleistungen über das Internet (e-government)
7. Förderung des e-commerce
8. Verbesserung der Sicherheit im Internet
9. Selbstregulierung
10. Informationskampagne "Deutschland erneuern"


Wichtigstes Regulierungsinstrument für eGovernance ist Geld (Grimmer 2001, 345). Da Haushaltsmittel immer eine knappe Ressource darstellen, ist die öffentliche Hand, insbe-

3.5. Partizipierendes eGovernment

Partizipation bedeutet an dieser Stelle nicht ausschließlich politische Partizipation, sondern ganz allgemein Unterstützung:

\[\text{Partizipierendes eGovernment umfasst die Unterstützung der Beziehungen, Prozesse und der politischen Partizipation innerhalb der staatlichen Stellen sowie zwischen den staatlichen Stellen und all ihren Anspruchsgruppen durch die Bereitstellung entsprechender Interaktionsmöglichkeiten mittels elektronischer Medien. (Gisler 2001, 18)}\]

Die Definition bezeichnet den eigentlichen Kern, die konkrete Anwendung von eGovernment. Üblicherweise werden diese Anwendungen in zwei Bereiche unterschieden: einerseits in den Geschäftsverkehr mit und zwischen staatlichen Stellen (eAdministration), andererseits in Formen der politischen Partizipation (eDemocracy).

\[
\begin{matrix}
\text{partizipierendes eGovernment} \\
\hline \\
\text{eAdministration} \\
\text{Elektronischer Behördenverkehr} \\
\text{eAssistance} \\
\text{Elektronische Lebensgestaltung} \\
\text{eDemocracy} \\
\text{Elektronische politische Partizipation} \\
\end{matrix}
\]

Abbildung 5: partizipierendes eGovernment
(Gisler 2001, 22)


3.5.1. Wissensmanagement


Der politische Nutzen eines solchen „Public Memory“ ist offensichtlich: Der Zugang zu politisch und gesellschaftlich relevantem Wissen wird verbessert, was für eine Professiona-

Wissensmanagement realisiert sich in Form von verschiedensten Informationssystemen. Dabei sind zwei Fragen von primärer Bedeutung:

1. Wer benötigt welche Art von Information und darf diese erhalten
2. Wer hat die Information, die ich benötige um eine Aufgabe zu lösen.


3.5.2. G2G: elektronische Kooperation in und zwischen öffentlichen Institutionen

Der Bereich des G2G, also der elektronischen Beziehungen zwischen und in öffentlichen Organisationen, wurde bereits im Rahmen des regulierenden eGovernment besprochen. Vernetzung stellt zwar primär eine regulierende Herausforderung dar, dennoch ist natürlich die tatsächliche Arbeit in vernetzten Organisationseinheiten eine konkrete Anwendung von eGovernment. Telekooperation (eCooperation) ist ein zentraler Grundstein für das Funkti-

3.5.3. **G2C-C2G: Beziehungen zum Bürger**

Die öffentliche Hand bezeichnet den Bürger immer öfter euphemistisch als „Kunden“ (z.B. Arbeitsamt), Schlagworte wie „Kundenorientierung“ oder gar „Kundenintegration“ sollen Fortschritte bei der Verwaltungsmodernisierung und ökonomische Arbeitsweise von Behörden signalisieren. Das Selbstverständnis vieler Bürger und Mitarbeiter reicht oftmals noch nicht soweit, weil die öffentliche Hand das Monopol auf die angebotene Leistung besitzt. Der Bürger muss die Leistung abnehmen, hat nur wenige Mittel, auf Quantität und Qualität der Leistung einzuwirken und bezahlt diese nicht nur indirekt mit seinen Steuern, sondern oftmals zusätzlich durch separat erhobene Abgaben und Gebühren.


Der Bürger als Prosument ist also sowohl für den Bereich der eAdministration als auch den der eDemocracy von Bedeutung. Ob beim gläsernen, digitalen Rathaus mit One-Stop-Non-Stop Angebot oder bei politischen Entscheidungen, der vernetzte Bürger kann und soll partizipieren.
3.5.4. **G2B-B2G: Optimierung der staatlichen Wertschöpfungskette**


Kooperationsmöglichkeiten der öffentlichen Hand mit der Privatwirtschaft beschränken sich nicht nur auf das Beschaffungswesen. Das vielerorts für die Umsetzung von virtuellen Rathäusern favorisierte Lebenslagenmodell eignet sich auch für die Integration von Angeboten privater Dienstleister. Im Falle eines Umzugs muss eben nicht nur die Adressänderung bei der Behörde gemeldet werden, sondern auch bei Banken, Versicherern oder der Post, oft braucht man auch eine Umzugsfirma, neue Einrichtungsgegenstände etc. Ähnlich ist dies bei anderen Lebenslagen. Hier können also öffentliche Leistungen mit privaten verknüpft oder zumindest hinreichend Informationen gegeben werden. Eventuell lässt sich somit der kostenintensive Online-Auftritt durch Werbeeinnahmen zumindest teilweise refinanzieren. PPP sind auch in Bereichen der Datenverarbeitung oder Technikbetreuung denkbar, prinzipiell eignen sich wohl alle Dienstleistungen für das Outsourcing, die nicht direkt hoheitliche Aufgaben betreffen. In Deutschland sind Public-Private-Partnerships im Vergleich zum westlichen Europa oder den USA nur sehr gering verbreitet und es wird davon ausgegangen, dass sich dies nicht so schnell ändert (PriceWaterhouseCoopers 2000, 15). Die Frage, wie viel Dezentralität eine Verwaltung verträgt ist rational nur teilweise und oft nicht eindeutig lösbar, sie muss schlicht politisch beantwortet werden (Grabow 1999, 7).
3.6. Zusammenfassung: Akteure und Elemente des vollständigen eGovernment

Nach der Betrachtung der Definitionen, Akteure, Interaktionsgrade, Anwendungsbereiche und Beziehungen von eGovernment soll nun zusammenfassend eine schematische Abbildung dessen gegeben werden, was unter „vollständigem eGovernment“ zu verstehen ist (vgl. Abbildung).


4. Partizipation

Meyers Lexikon definiert Partizipation schlicht als „Beteiligung an gemeinsamen Angelegenheiten“ (Bibliographisches Institut 1997). Die Lexikondefinition hebt dabei immerhin die besondere Bedeutung von politischen Mitbestimmungsrechten für den Begriff der Partizipation hervor. Eine etwas genauere Definition für Partizipation liefert Fürst et.al.:

Partizipation wird in der Regel verstanden als Teilnahme/Teilhabe an politischen und sozialen Entscheidungsprozessen. Ziel ist breite Beteiligung der Öffentlichkeit, der Betroffenen, an Planungs- und Entscheidungsvorgängen. (Fürst 2001)


4.1. Partizipation und Kommunikation


<table>
<thead>
<tr>
<th>Information &gt;</th>
<th>Interaktion &gt;</th>
<th>Transaktion</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Bedingung von Partizipation</td>
<td>Vollzug von Partizipation</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Abbildung 7: Kommunikationsgrade in Bezug zu Partizipation (eigene Darstellung)

4.2. **Exkurs: Prosumententum**


Partizipation

wurde aber marginalisiert. Im Zuge des Wandels der Industriegesellschaft, so Tofflers These, kommt es zu einer Wiederbelebung des Prosumententums.

Das Prosumententum der dritten Welle gründet sich auf einen substanziellen Wertewandel, bei dem das Bedürfnis des Einzelnen wächst, selbst mit den eigenen Problemen fertig zu werden, anstatt dies anderen zu überlassen. (Toffler 1980, 272). Im Unterschied zum Prosumententum der ersten Welle ist dieses Mal allerdings der Markt Ausgangspunkt für die Eigeninitiative. Viele Branchen versuchen überdies durch Externalisierung ihre Kunden für Aufgaben in Anspruch zu nehmen, die vorher ihnen selbst oder anderen am Markt operierenden Dienstleistern zufielen. Einige Beispiele hierfür:

- Die direkte Telefonverbindung mittels systematischer Vorwahlen ersetzte die manuelle Vermittlung durch das „Fräulein vom Amt“
- Neben zahlreichen anderen Methoden der Selbstdiagnose und -medikation ersetzt z.B. der selbst durchgeführte Schwangerschaftstest den Gang zum Arzt und aufwändige Laboranalysen.
- Selbstbedienung in Supermärkten oder an Tankstellen degradierte den Verkäufer bzw. den Tankwart zu reinen Kassierern
- Banken ließen ihre Kunden zunächst durch Automaten alle möglichen Geschäfte erledigen und übertragen dieses Prinzip nun auf das Internet, so dass Bankgeschäfte nicht mehr allein automatisch sondern auch bequem von zu Hause getätigt werden können. Mit der umfassenden Verbreitung von Kreditkarten könnte bald auch das lästige Bargeld holen ganz entfallen.

Diese Beispiele verdeutlichen, wie stark wir bereits heute ökonomisch am Prozess der Entstehung von Dienstleistungen beteiligt sind. Wenn das ökonomische Gesetz der „relativen Ineffizienz“ gilt, dann wird dies weiter zunehmen: Denn hiernach werden alle Dienstleistungen, die noch nicht automatisiert oder nicht automatisierbar sind relativ zu automatisierten Produkten teurer und somit immer weniger bezahlbar. Der Kunde steht dann also vor der Wahl, auf eine Dienstleistung zu verzichten, sie teuer zu bezahlen oder sie selbst zu erledigen.


len zu Tofflers „prosumerism“. Nicht zuletzt findet auch der Input bei der Entwicklung neuer politischer Konzepte unter Beteiligung von Expertengruppen oder Teilen der Bevölkerung, sein ökonomisches Pendant.

4.3. Partizipationsformen

Ullrich von Alemann zählt fünf dichotome Formen der Beteiligung, denen ich nach Blanke und eigenen Überlegungen zwei weitere hinzugefügt habe:

\[
\begin{array}{ccc}
\text{indirekt} & \text{direkt} \\
\text{repräsentativ} & \text{Plebiszitär} \\
\text{formell (verfasst)} & \text{informell} \\
\text{parlamentarisch} & \text{außerparlamentarisch} \\
\text{konventionell} & \text{unkonventionell} \\
\text{politisch} & \text{administrativ} \\
\text{inputorientiert} & \text{outputorientiert}
\end{array}
\]

Abbildung 8: Dichotomien der Beteiligung

Quellen: (Alemann 1999, 23), (Blanke 1999, 5) eigene Ergänzung und Darstellung


4.3.1. Indirekte und direkte Beteiligung

In repräsentativen Demokratien ist direkte Partizipation eher die Ausnahme. Große Flächenstaaten können demokratische Teilhabe nicht als „Präsenzprojekt“ (Kamps 1999b, 9) realisieren. Durch große Distanz muss Politik vermittelt werden, sie ist nicht mehr direkt, sondern nur noch sekundär, durch Repräsentanten, durchführbar und wird zudem durch Medien als Kontrollinstanz beeinflusst.

Je kleiner die administrative Einheit wird, desto mehr verliert das Argument der zu großen Distanz jedoch an Relevanz. Die Vielzahl von direktdemokratischen Beteiligungsverfahren auf Landesebene und insbesondere im kommunalen Bereich ist klares Zeichen dafür, dass sich repräsentative und direkte Demokratie nicht prinzipiell ausschließen. Die Auflösung
der Bedeutung von physischer Distanz durch Medien wie das Internet eröffnet hier sogar noch weitreichendere Perspektiven. Das Argument, direkte Beteiligung sei aufgrund großer physischer Distanzen nicht durchführbar, kann revidiert werden.

4.3.2. Formelle und informelle Beteiligung


4.3.3. Politische und administrative Beteiligung


4.3.4. Input- und outputorientierte Beteiligung

Politik und Verwaltung ist in Deutschland auf allen Ebenen fast ausschließlich inputorientiert (Banner 1994, 356). In öffentlichen Haushalten werden die Ausgaben zwar mehr oder weniger detailliert auf verschiedene Ressorts aufgeteilt, aber weder die konkret zu erstellenden Leistungen noch die Kosten dieser Leistungen sind im Haushalt definiert. Im Ergebnis entsteht auf der Leistungsseite ein Kontrollvakuum: Der Ermessensspielraum, zu welchem Zeitpunkt welche Summen an öffentlichen Geldern ausgegeben werden können, ist rechtlich, politisch und vor allem wirtschaftlich unvertretbar. In der Politik ist es vergleichbar: Es gibt es kaum Möglichkeiten, den politischen Output aktiv zu beeinflussen. Die Möglichkeit zum Input über Wahlbeteiligung, Petitionen etc. ist wenigstens vorgesehen, eine Mitwirkung am politischen oder administrativen Leistungsprozess durch den Bürger findet darüber hinaus kaum statt.

Hinsichtlich zusätzlicher Beteiligungsformen stellt sich also die Frage, ob hingenommen werden muss, dass Politik und Verwaltung ihre Leistungen und deren Kosten weitgehend in Eigenregie definieren können, und sich somit einer effektiven Kontrolle und Steuerung entziehen. Ob es dringenden Handlungsbedarf, Reserven oder Einsparpotenziale gibt, wird intern entschieden und nicht transparent vermittelt, Sanktionen für Fehlentscheidungen müssen kaum gefürchtet werden. Der politische und administrative Entscheidungsprozeß wird durch Parteienkonkurrenz, Lobbyarbeit und Wahlzyklen gesteuert. Dadurch, dass die Entscheidungsverantwortung in repräsentativen Demokratien nicht übertragbar ist, bildet sich ein dominantes Expertentum in Politik und Verwaltung heraus (Blanke 1999, 5).

4.4. Verfahren


Die folgende Darstellung ordnet die Beteiligungsverfahren in den Kontext der zuvor besprochenen Beteiligungsformen ein:

<table>
<thead>
<tr>
<th>formell</th>
<th>informell</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>politisch</td>
<td>administrativ</td>
</tr>
<tr>
<td>formell</td>
<td>informell</td>
</tr>
<tr>
<td>politisch</td>
<td>administrativ</td>
</tr>
<tr>
<td>direkt inputorientiert</td>
<td>Volksbegehren Volksinitiative Volksantrag Direktwahl/Abwahl</td>
</tr>
<tr>
<td>outputorientiert</td>
<td>Volksentscheid Referendum Bürgermitwirkung</td>
</tr>
<tr>
<td>indirekt inputorientiert</td>
<td>Wahlen Parteimitgliedschaft Beiräte Anhörungen Bauftragungen</td>
</tr>
<tr>
<td>outputorientiert</td>
<td>Parteimitgliedschaft Ämterübergabe</td>
</tr>
</tbody>
</table>


4.5. Partizipation und Verwaltungsmodernisierung

Es ist recht umstritten und für jeden, der mit administrativen Stellen in Kontakt kommt, leicht nachvollziehbar, dass Verwaltungsmodernisierung vielerorts notwendig ist. Der Reformbedarf ist dabei vielfältig und kann nicht pauschal von einer Verwaltung auf die nächste übertragen werden. Dennoch lassen sich verdichtet sechs zentrale Defizite erken-
nen, die gemeinsam oder einzeln den Reformbedarf von öffentlichen Verwaltungen begründen können (Pinkwart 2000, 109):

- **Ressourcenlücke** (Extern bedingtes Defizit: es fehlt an Geld, Personal etc. Mit mehr Ressourcen kann auch künftig kaum gerechnet werden.)
- **Strategielücke** (Richtlinien und Entscheidungen orientieren sich zu oft an der Tagespolitik, langfristige Planung ist nur schwer möglich.)
- **Legitimitätslücke** (Fehlende Befugnisse, Einschränkungen bei ortsnahem und bedarfsgerechtem Handeln)
- **Managementlücke** (Steuerungs-und Organisationsdefizit in den Führungsebenen)
- **Motivationslücke** (Defizite in Mitarbeiterführung und Personalentwicklung mit Auswirkungen auf die Arbeitsmoral und damit die Leistungsfähigkeit von Organisationen)
- **Attraktivitätslücke** (mangelnde Konkurrenzfähigkeit öffentlicher Arbeitgeber mit der freien Wirtschaft insbesondere bei Fach- und Führungskräften aber auch bei der Nachwuchskräftecrutierung)


Partizipation


Im Prinzip sollten jedoch beide sich einander ausschließenden Positionen relativiert werden (Blanke 1999, 5). Die Frage lautet: Kann eine Verwaltungsreform allein die oben genannten Defizite lösen, oder kann nicht Beteiligung einen Beitrag leisten, um insbesondere die Ressourcenlücke, aber auch die Strategie- und später die Attraktivitätslücke zu schließen? Kann nicht Partizipation ein Teil von Verwaltungsreform werden (Wewer 1997, 468)? Es geht nicht darum, die Verwaltung zu demokratisieren, sondern den Bürger einfach stärker an den Prozessen des Verwaltungshandelns zu beteiligen, ohne die Ziele von Effizienz und Effektivität zu untergraben. Die hier implizierte Forderung nach einer parti-
Partizipation


4.6. Partizipation und Bürgergesellschaft


Keiner der theoretischen Ansätze kann uneingeschränkt unterstützt werden, es kommt darauf an, den jeweils passenden Ansatz zu finden. Die Wahl des Produzenten von öffentlichen oder kollektiven Leistungen ist in der Bürgergesellschaft mithin offen und abhängig vom konkreten Produkt. Daher ist eine zentrale Forderung an das Modell der Bürgergesellschaft auch, öffentliche Güter in Menge, Qualität und Leistungsdauer zu definieren (Outputorientierung) um hiernach entscheiden zu können, welches Verfahren und welcher Produzent für die Erbringung der jeweiligen Leistung am geeignetsten ist.


Letztlich sollten alle öffentlichen Leistungen auf ihre staatliche Verantwortung überprüft werden: Was muss der Staat unbedingt selbst erledigen (Vollzugsverantwortung), was muss er sicherstellen (Gewährleistungsverantwortung), und was muss dabei mit öffentlichen Geldern bezahlt werden (Finanzierungsverantwortung)? Unter dem Leitbild des aktivierenden, schlanken Staates und mit dem Instrument eGovernment kann zumindest versucht werden, einen Teil staatlicher Verantwortung zu delegieren. Ob dies zu einem Zustand neuer Gewaltenteilung führt, wie es Birger Priddat (Priddat 2000, 207) postuliert, sei einmal als Spekulation dahingestellt.

### 4.7. Rollenzuweisung an den Bürger

Der Bürger tritt seiner Verwaltung und seinen politischen Vertretern in verschiedenen Rollen gegenüber, die sich teilweise überlagern und je nach Anlass variieren. Idealtypisch lassen sich nach Bogumil drei Rollen des Bürgers unterscheiden (Bogumil 1999, 52):

- Bürger als Auftraggeber
- Bürger als Adressat der Leistungserstellung
- Bürger als Mitgestalter und Koproduzent öffentlicher Leistungen

Als Auftraggeber tritt der Bürger im Kontext von Inputsteuerung auf, also durch eher schwache Formen und Verfahren von Beteiligung. Der Bürger als Souverän des staatlichen Handelns ist Auftraggeber für seine Repräsentanten und formuliert seinen Willen primär durch den Wahlakt, sekundär durch Mitarbeit in Parteien, Lobbyverbänden oder anderen
politischen Vereinigungen. Die Erweiterung des Inputs, insbesondere durch mehr direktdemokratische Beteiligungsverfahren, wird unter Verweis auf die ungeklärte Repräsentativität, Legitimität und Qualifikation einzelner Personen oder Gruppen kritisch diskutiert und zumeist abgelehnt (Bogumil 1999, 53; Wesselmann 2002, 20). Unabhängig davon fehlt es oft an der Motivation oder der Möglichkeit zur Information, was eine stärkere Beteiligung verhindert.


Vielversprechender und vielseitiger als die Rolle des Bürgers als Auftraggeber oder als Kunde erscheint die Rolle als Mitgestalter und Koproduzent öffentlicher Leistungen zu sein. Koproduktion und Kooperation beziehen sich insbesondere auf Politikumsetzung mit unterschiedlichen Motivationen: In Anbetracht der chronisch knappen Finanzsituation soll durch Bürgerleistungen natürlich Geld gespart werden, durch ihre Mitarbeit wird den Bürgern aber auch ein größerer Gestaltungsspielraum ermöglicht. Der Grad der Mitgestaltung variiert dabei erheblich: Während beispielsweise manche Formulare lediglich aus dem Internet geladen werden dürfen, der Rest des Verwaltungsaktes jedoch im Bürgerbüro stattfinden muss, wird andererseits die Sicherstellung der Müllentsorgung oder der Betrieb
von kommunalen Sportstätten teilweise oder komplett aus der öffentlichen Verantwortung an private Akteure übergeben.

4.8. **Anreize und Hindernisse für Partizipation**


- **Legitimationsproblem**: Wie ist eine legitime Vertretung von betroffenen Bevölkerungsgruppen zu erreichen?
- **Qualifikationsproblem**: Wie können kompetente Prozessbeteiligte gewonnen werden?
- **Motivationsproblem**: Wie kann beim Bürger das Interesse geweckt werden, planend und gestaltend in seiner Kommune mitzuwirken?
- **Informationsproblem**: Wie lassen sich alle Prozessbeteiligten mit erschöpfenden Informationen versorgen?
- **Kommunikationsproblem**: Wie kann zielgerichtete und effektive Kommunikation zwischen den Prozessbeteiligten eingeleitet und aufrecht erhalten werden?

Rousseau und Montesquieu vertraten die Überzeugung, Demokratie funktioniere nur in kleinen Territorien. Das Argument ist durchaus zutreffend, denn wenn das Volk entscheiden soll, muss es auch gehört werden können, was ab einer gewissen Einwohnerzahl einen nicht zu vertretenden Aufwand bedeuten würde. Und einen Teil des Volkes nicht zu fragen, wäre nicht demokratisch. Dieser Legitimitätskonflikt kann für die hier implizierte direkte Demokratie durchaus geltend gemacht werden, nicht jedoch für die inzwischen weiter verbreitete Form der repräsentativen Demokratie:

> „But since all cannot, in a community exceeding a single small town, participate in any but some very minor portion of the public business, it follows that the ideal type of a perfect government must be representative“

(Mill 2002)

Dadurch, dass die Repräsentanten sich ausschließlich auf das Repräsentieren konzentrieren können und keiner anderen Tätigkeit nachgehen müssen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern, soll die repräsentative Demokratie zumindest für ein Minimum an Politik-Professionalisierung sorgen und somit auch das Qualifikationsproblem lösen (Fuchs 2000,
Partizipation

261). Durch Responsivität in Form von Wahlen wird gewährleistet, dass mehrheitlich die Interessen der Repräsentierten vertreten werden.


4.9. Zusammenfassung

Partizipation ist responsive Kommunikation. Die entscheidende Einschränkung, dass erst eine wissentliche oder unwissentliche Rückkopplung zwischen dem Entscheider und dem Partizipanten notwendig ist, um überhaupt von Partizipation zu sprechen, macht Beteiligung zu einem schwer oder sogar überhaupt nicht messbaren sozialen Konstrukt.


Die Modernisierungsbestrebungen von Verwaltungen im Besonderen und Staat und Gesellschaft im Allgemeinen könnten durch partizipative Elemente bereichert werden.

5. eGovernment und Partizipation


5.1. Demokratie und Internet

Die Hoffnung auf eine höhere demokratische Qualität durch Nutzung von elektronischen Medien wird von zahlreichen Argumenten untermauert (Hagen 1997, 62-65):

- **Größe**: Die Bevölkerung kann auch in entlegenen Regionen oder großen Flächenstaaten Möglichkeiten demokratischer Beteiligung mit relativ geringem Aufwand nutzen.
- **Komplexität**: Weil repräsentative demokratische Systeme mit den immer komplexer werdenden gesellschaftlichen Anforderungen überfordert sind, müssen sie einen Teil ihrer Verantwortung delegieren; dies kann durch elektronische Medien erheblich erleichtert werden.
- **Extension of Franchise**: Bevölkerungsteile, die sich bislang aufgrund materieller und/oder intellektueller Ressourcen nicht beteiligen konnten, werden mit den neuen „Hilfsmitteln“ mehr einbezogen als vorher.
- **Empowerment**: Die Position des einzelnen Bürgers wird im politischen Prozess gestärkt.
- **Interaktivität (Button-Pusher-Argument)**: Hoffnung durch Technikbegeisterung, den Knopf drücken zu dürfen, demokratische Teilhabe zu fördern.
- **Determinismus**: Demokratie wurde schon immer durch technische Entwicklungen beeinflusst und unterstützt, insbesondere medial. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass dies beim Internet nicht der Fall sein wird.
- **Reform**: Wenn Reformen ohnehin notwendig sind, dann bitte auch mit sinnvollem Technikeinsatz.


Die durch das neue Medium ausgelösten gesellschaftlichen Veränderungen im Kommunikations- und Informationsalltag können nicht durch die politischen Akteure ignoriert wer-

So, one has to be well aware of the difference between the theoretical discussion of some of the democratic potential of the Net and the actual use of that technology in a commercialized, monopolistic world, dominated by a few dozen global corporations that control the business of communication, entertainment and information.

Dennoch lässt sich der künftige demokratische Einfluss des Mediums noch nicht abschätzen. Der Antiglobalisierungsprotest der vergangenen Jahre setzte in dieser Hinsicht radika-

5.1.1. Exkurs: Demokratietheoretische Grundlagen


Die Existenz einer Gemeinschaft als Bedingung für das Funktionieren von Demokratie hat die **republikanische Demokratietheorie** mit der partizipatorischen Theorie gemeinsam. Allerdings wird diese Gemeinschaft nicht als gegeben vorausgesetzt, die republikanische


Hauptsächlich moralgeleitet argumentieren auch die Vertreter der „deliberativen“ (James S. Fishkin; Jürgen Habermas) oder „starken“ (Benjamin R. Barber) Demokratie. Nicht der Wettbewerb um Wählerstimmen und der Ausgleich von Interessen, sondern die ethische Vollenendung des politischen Bürgers zum Citoyen (Alemann 1999, 28) sollten Ziel von politischer Kommunikation sein. Repräsentative Demokratien fördern die Teilnahmslosigkeit der Bürger, die sich in Politik- und Parteienvorverdrossenheit äußert, und zerstören sich daher selbst (Schmidt 2000, 252). Deliberative oder starke Demokratie lebt durch eine gesunde Mischung aus autonome Öffentlichkeit, formalen parlamentarischen Abstimmungsverfahren sowie außerparlamentarischen Einflussmöglichkeiten. Es wird vorausge-
setzt, dass der Bürger entweder partizipatorische Kompetenzen (analytisches Denken, Fähigkeit zur Wissensbildung) besitzt oder diese Fähigkeiten erwerben kann. Die ethische Vervollkommnung besteht demnach einzig in der Mobilisierung dieser brachliegenden Ressourcen.


5.1.2. Konzepte elektronischer Demokratie

Zu den zahlreichen Adjektiven zur theoretischen Beschreibung und Kategorisierung von Demokratiekonzepten gesellt sich mit dem Boom des Internets das Attribut „elektronisch“ hinzu. Dabei ist die Diskussion über elektronische Demokratiekonzepte keinesfalls neu, sondern wird dem jungen Medium nur neu angedient, in der Hoffnung, dass es dieses Mal zu einer höheren Qualität demokratischer Beteiligung kommen möge. Bereits mit der Erfindung des Telegrafen und später des Telefons verbanden sich Hoffnungen auf eine Verbesserung demokratischer Teilhabe, ab den 70er Jahren wurde diese Hoffnung auf das
Kabel-Fernsehen sowie Computernetzwerke übertragen und unter dem Stichwort Televo-
ting auch einer breiteren Bevölkerungsgruppe bekannt (Hagen 1997, 35).

Der generelle Konzeptansatz von elektronischer Demokratie stimmt mit dem des partizipa-
torischen Demokratiemodells überein, jedoch wird versucht, die organisatorischen und
strukturellen Probleme die mit mehr direkter Beteiligung verbunden sind, zu überwinden
(Zittel 2001, 25). Martin Hagen unterscheidet drei Konzepte elektronischer Demokratie,
die evolutionär aufeinander aufbauen, durch die Weiterentwicklung aber auch divergieren-
de Ziele verfolgen: Teledemokratie, Cyberdemokratie und Electronic Democratization
(Hagen 1997, 66-88; Hagen 1999, 64-70).

Beim etwas betagten Begriff der Teledemokratie stand vor allem das interaktive Fernsehen
im Vordergrund von Demokratievermittlung und politischer Teilhabe. Nach dem Vorbild
der englischen Town-Hall-Meetings, bei denen Sitzungen der gewählten Repräsentanten
im Fernsehen oder auf Video in die Stadt übertragen und einer selektierten Gruppe von
Bürgern auch Rederecht eingeräumt wird, sollte ein interaktiver Rückkanal im Fernsehen
jedermann die Möglichkeit geben, sich an Diskussionen und gar an Abstimmungen zu
beteiligen. Die Idee hat wegen des zu hohen technischen Aufwandes keine Chance auf
Etablierung gehabt. Einzig in Frankreich konnte sich ein interaktives, mit dem deutschen
Teletext vergleichbares System mit dem Namen „Minitel“ (u.a. Roller 2001) etablieren,
das noch heute von Millionen Franzosen intensiv genutzt wird, allerdings nicht zum Zwe-
cke demokratischer Beteiligung sondern zum Teleshopping und für pornographische An-
gebote jeder Art.

Das Konstrukt der Cyberdemocracy ist eine Ausweitung der Teledemokratie und bezieht
sich auf die Nutzung von Computernetzwerken für diverse Formen von Beteiligung, eben-
falls mit dem Hintergrund des Abbaus von Kommunikationshierarchien. Dabei stehen eher
Beteiligung über Diskussionen oder andere politische Aktivitäten im Vordergrund als
Abstimmungs- oder Wahlverfahren. Die Cyberdemokraten können in zwei Theorieschulen
unterteilt werden: Für die eine Fraktion, zu deren bedeutendsten Vertretern Alvin Toffler
zählt, liegt der Schwerpunkt der virtuellen Demokratie auf freiheitlichen Ansätzen und
Deregulierung. Die Vertreter der entgegengesetzten Denkrichtung, darunter Howard
Rheingold, sehen sich eher der kommunitaristischen Idee verpflichtet und betonen die

Als drittes Konzept elektronischer Demokratie beschreibt Martin Hagen das der „Electronic Democratization“. Dieser Ansatz versucht einen Mittelweg zwischen den virtuellen Utopien einerseits und den realen gesellschaftlichen Tatsachen andererseits zu etablieren. Es geht nicht um virtuellen Klassenkampf oder elektronische Weltverbesserung, sondern vielmehr um den sinnvollen Technikeinsatz im Rahmen der bestehenden repräsentativen Institutionen.


5.1.3. Demokratie und Medien

Moderne Flächenstaaten können demokratische Teilhabe nicht mehr als Präsenzprojekt organisieren und müssen Distanzen medial überbrücken. Politik wird vermittelt (mediatisiert) und ist somit nicht mehr primär und direkt, sondern nur noch sekundär und indirekt erfahrbar. Weil Medien in modernen Demokratien eine Schlüsselrolle bei der Thematisie-
eGovernment und Partizipation

...rung und Vermittlung von Politik einnehmen und daher oftmals als vierte Gewalt dargestellt werden (Hagen 1997, 30), ist es mithin legitim von „Mediengesellschaft“ oder „Mediendemokratie“ zu sprechen (Kamps 1999b, 9).


Der in der Bundesrepublik Deutschland seit ihrer Gründung zu beobachtende Bedeutungs- gewinn der Medien verläuft diametral zum Vertrauensverlust in die Politik. Hypothetisch kann hier ein kausaler Zusammenhang unterstellt werden (Kamps 1999b, 11), offensichtlich gibt es einen medial vermittelten Mangel an Transparenz oder Responsivität.

Massenmedien werden gezielt von Eliten instrumentalisiert, was in der oligopolistischen Presse-, Rundfunk- und Fernsehlandschaft der Bundesrepublik durchaus erfolgreich sein kann, aber einer Steigerung der Demokratiezufriedenheit in der Bevölkerung eher abträglich ist. Die kommerzielle Struktur von klassischen Massenmedien ist eine entscheidende Ursache für mangelnde politische Beteiligung (Hagen 1997, 28). Der Mediennutzer wird als Konsument angesprochen, dem eine Ware angeboten und verkauft werden soll. Politik, in Deutschland vor allem positive politische Berichterstattung, stellt keine hochwertige Ware dar und lässt sich somit schwer verkaufen. Negative politische Berichterstattung lässt sich hingegen sehr gut verkaufen. Es muss also angenommen werden, dass medial vermittelte Politik in der Bundesrepublik Deutschland verzerrt dargestellt und wahrgenommen wird, einmal abgesehen davon, dass viele Medien unkritisch bzw. undifferenziert berichten und somit ihrer demokratischen Funktion nicht gerecht werden. Wie oben beschrieben ist...
Politik aber zwingend auf mediale Vermittlung angewiesen und muss mit Hilfe der Medien ihre Reputationsdefizite überwinden.


Euphorie bezüglich Internet und Partizipation ist derzeit noch voreilig und teilweise wohl auch unbegründet. Jedoch ist die Richtung der Entwicklung noch offen und kann sich jederzeit ändern. Maßstab für die Qualität elektronischer Beteiligung ist, inwieweit es gelingt, Personen zu mobilisieren, die nicht ohnehin schon politisiert sind und inwiefern die Qualität und Quantität politischer und administrativer Prozesse verbessert werden kann. Ohne politische und gesellschaftliche Akzeptanz sowie Unterstützung wird sich allerdings nichts ändern, politische oder administrative Beteiligung über das Medium Internet ist kein Selbstläufer.

5.1.4. Digital Divide

Das größte Hindernis auf dem Weg zu elektronischer Teilhabe an Politik und Administration wird seit Jahren unter dem Schlagwort „Digital Divide“ diskutiert:

> Until now the new technologies have done far more to mirror and reinforce inequality than to overcome it. Whatever its technological potential, the fact is, using technology depends not just on access to hardware and software, but depends on computer literacy and word literacy of a kind that many of the world’s people simply do not have. Giving the illiterate computers will not make them computer literate. It normally takes fifteen or twenty years to educate somebody and that time will not be substantially shortened by handing out hardware or software. (Barber 2001, 210)


Das zweite Problem ist die große Vielfalt an Informationen: Die Informationsflut führt nicht zu einem Anstieg an Wissen, sondern eher zu einem Ertrinken in der ungeordneten


Als Medium zur Unterstützung und Erweiterung politischer Kommunikation (Transparenz, Responsivität), zur Überwindung der Begrenztheit repräsentativer Demokratie und zur Reduzierung von Beteiligungsbarrieren scheint das Internet bestens geeignet. Dieses gilt jedoch nur, wenn das Internet nicht selbst Instrument einer wie auch immer beschaffenen Elite ist. Die pessimistische Annahme, das Internet verstärke nur den Einfluss bestehender politischer und kommerzieller Akteure und es beteiligen sich von denjenigen, die sich ohnehin schon beteiligen nur jene, welche einen sozialen und technischen Zugang haben, ist nicht von der Hand zu weisen. Auch wenn das Internet als egalisierendes Medium den Unterschied zwischen Produzent und Konsument einer Information faktisch aufhebt (Küchler 2000, 319), scheint gerade die Schwierigkeit der Mobilisierung der politisch

5.2. Das Partizipationspotenzial des Internet

Bürgerbeteiligung, auch über das Internet, steht in den Prioritätenlisten politischer Agen-
den nicht weit oben. Im Frühjahr 2002 wurde zwar eine Entschließung zur Förderung elektronischer Demokratie im deutschen Bundestag verabschiedet, ein Gesetz zur Einfüh-
rung von Volksbegehren, Volksinitiative und Volksentscheid hat das gleiche Gremium jedoch abgelehnt (Kubicek 2002, 31). Die meisten partizipationsfördernden Aktivitäten finden auf kommunaler Ebene statt, hier erfreut sich das Internet als Instrument der Mit-
wirkung an Planungs- und Entscheidungsprozessen steigender Beliebtheit. Es zeichnen sich derzeit allerdings kaum mehr als erste Umriss davon ab, welche Bedürfnisse die Bürger bezüglich einer elektronischen Beteiligung einmal haben werden bzw. praktiziert sehen wollen (Grabow 2002, 103). Auch die Frage, ob politische und administrative Ent-
scheidungsträger überhaupt bereit sind, sich stärker als bisher dem Urteil der Bürger zu stellen, bleibt vorerst unbeantwortet.

Das Internet kann effiziente Möglichkeiten von Beteiligung bieten, aufgrund seiner dezen-
tralen Struktur ist das Potenzial zu interaktiver Meinungs- und Willensbildung sowie zur Artikulation selbiger größer als bei traditionellen Medien. Welches Partizipations-potenzial das Internet konkret gegenüber anderen Medien hat, wird nachfolgend kurz diskutiert. Wie sich das politische und administrative Beteiligungspotenzial des jungen Mediums wirklich ausschöpfen lässt, soll anschließend anhand von konkreten Anwendungen, die entweder denkbar oder bereits realisiert sind, skizziert werden.
5.2.1. Das Internet als Informationsmedium


5.2.2. Das Internet als Interaktions- und Partizipationsmedium

Das Internet ist jedoch nicht nur Medium zur Information, sondern in erster Linie Interaktionsraum. Das interaktive Beteiligungspotenzial des Internet kommt vor allem für „Zeitarme“ (Peter Glotz aus Harth 1999, 14) zum Tragen, also für Menschen mit generellem Interesse am politischen Dialog, die ansonsten aber nicht viel Lebensenergie in Politik investieren können. Der individuelle Vorteil, sich an Entscheidungsprozessen interaktiv zu beteiligen und gegebenenfalls sogar Einfluss nehmen zu können, wird beim Internet sogar noch ergänzt durch den kollektiven Vorteil der erhöhten Responsivität, denn durch technische Unterstützung kann ein quantitativer Zuwachs von Beteiligung besser gesteuert und verarbeitet werden.

Das Partizipationspotenzial des Internets für Transaktionen, den dritten Kommunikations-grad, ist am stärksten umstritten. Einerseits erscheint das neue Medium geradezu ideal, Verwaltungskäte oder Abstimmungen auf vereinfachtem Wege elektronisch durchzufüh-
ren, andererseits besteht große Skepsis bezüglich des Nutzens elektronischer Transaktionen für Demokratie und Gesellschaft sowie hinsichtlich der Gefahr des Missbrauchs und dessen möglicher Konsequenzen für politische und administrative Institutionen. Der gesell-
schaftliche Nutzen und der demokratische Zugewinn durch elektronische Formen der Beteiligung müssen abgewogen werden mit den durch Technikeinsatz neu hinzugekom-
menen Risiken und Gefahren.

Das Internet hat also in jeder Hinsicht Potenzial, neue Beteiligungsmöglichkeiten zu etab-
lieren und bestehende zu ergänzen. Welche konkreten Anwendungen denkbar oder bereits realisiert sind, sollen die folgenden Beispielen verdeutlichen.

5.2.3. Anwendungsbeispiele für Online-Beteiligung

5.2.3.1. Informationslotsen und Bürgernetze

Die Tradition der sogenannten Informationslotsen stammt aus den USA und basiert auf dem dort wesentlich stärker verbreiteten partizipatorischen Selbstverständnis und einem schwach organisierten Parteiensystem (Wesselmann 2002, 196). Als Informationslotsen werden bürgerschäfte Organisationen bezeichnet, die meist lokal und nur in wenigen Fällen überregional agieren. Das Anliegen der Informationslotsen ist, zunächst völlig untechnisch, die Sammlung und Aufbereitung von Informationen über Kandidaten für Wahlen oder bestimmte Sachverhalte. Obgleich diese Informationsmakler in den USA im Prinzip alle Kommunikationskanäle nutzen, haben sie das Internet bereits als Distributi-
onsmedium für sich genutzt, als die Masse der politischen Kandidaten gerade erst auf das neue Medium aufmerksam wurde.

eGovernment und Partizipation


5.2.3.2. **Online Protest**

Das Internet scheint geradezu prädestiniert, jegliche Form von Kommunikation auch digital abzubilden. So verhält es sich auch mit Protestaktivitäten im Internet. Hierbei kann zwischen zwei Arten von Protestaktivitäten unterschieden werden: In dem einen Fall wird das Netz selbst für virtuellen Protest genutzt, im anderen Fall wird das Medium lediglich zur Organisation von Protesten außerhalb des Internets gebraucht, wobei es natürlich auch möglich ist, Offline-Protestaktionen mit Online-Aktivitäten zu verknüpfen.


Neben dem originär im Netz stattfindendem Protest hat sich im Internet ein weltweit agierendes Protest-Netzwerk gebildet, dessen hauptsächliches Merkmal die Abwesenheit von

5.2.3.3. **Kommunale Internetportale**

Viele Städte oder Gemeinden der Bundesrepublik sind inzwischen im Internet präsent. Allerdings weisen die kommunalen Internetangebote eine relativ hohe Varianz in Bezug auf Umfang, Aktualität und Qualität auf. Der 2. Speyerer Web-Test zieht in dieser Hinsicht eine zwar positive, aber dennoch nüchterne Bilanz (Masser 2000, 14-19):

- In der Bundesrepublik sind mehr Kommunen im Internet präsent als in international vergleichbaren Ländern. Die im Jahr 1998 gemessene Quote von 33% dürfte weiterhin kontinuierlich steigen.
- Tendenziell haben größere Kommunen umfangreichere Internetpräsenzen, allerdings mit einem informativen Schwerpunkt. Begründet werden kann dies unter anderem mit oft besser verfügbaren Ressourcen (Geld, Arbeitskraft) und größerer Notwendigkeit durch erhöhte Nachfrage aus der Bevölkerung.
- Partizipative Angebote finden sich hingegen verstärkt bei kleineren Kommunen, die für interaktive Beteiligungsmöglichkeiten sogar oftmals ihre grundlegenden Informationsangebote vernachlässigten.
- Von einer zufrieden stellenden Ausnutzung insbesondere des interaktiven und partizipativen, aber auch des informativen Potenzials des Internet kann bei kommunalen Internetangeboten nicht die Rede sein.


Betroffen hiervon sind natürlich nicht ausschließlich partizipative Prozesse in Administration und Politik, insbesondere interne und Back-Office-Prozesse sowie Datenmanagement (DataWarehousing) sollten von öffentlicher Teilhabe ausgeschlossen bleiben. Egal ob es um Mitwirkung bei Stadtplanungsprozessen, bei der administrativen Leistungserstellung oder gar um konkrete politische Abstimmungen geht: Elektronische Beteiligung kann in allen Bereichen einer kommunalen Internetstrategie Eingang finden.

![Abbildung 11: Nutzen Komplexitätsmatrix (Spahni 2001, 236)](image)


Die Frage, wie ein kommunaler Internetauftritt bestenfalls aufgebaut sein muss, wird in der Literatur inzwischen fast ausschließlich mit dem Schlagwort „Lebenslagenprinzip“ beantwortet (Media@Komm 2001). Gemeint ist damit, dass der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen sich nicht an verwaltungsinternen Prozessen oder Strukturen orientiert,

Strukturell entscheidend für die Qualität kommunaler Internetportale ist also nicht nur, welche Informations-, Interaktions- und Transaktionsmöglichkeiten unmittelbar angeboten werden, sondern auch, dass elektronische Schnittstellen zu übergeordneten öffentlichen Institutionen und zu privatwirtschaftlichen Einrichtungen existieren. Selbst das hinsichtlich...
seines ganzheitlichen Ansatzes zum Vorzeigeprojekt avancierte Internetportal der Stadt Bremen (http://bremen.de) konnte bislang nur vier der geplanten neun Lebenslagen online zur Verfügung stellen, länderrübergreifende Dienste, wie sie bislang erst von Bayern, Hessen und Baden-Württemberg geplant sind (Frankfurter Neue Presse 2003), sucht man noch vergebens.

Vor allem hinsichtlich der Mitwirkung an der Leistungserstellung der Verwaltung ist das Partizipationspotenzial kommunaler Internetportale enorm. Wenn ein Verwaltungsvorgang komplett elektronisch abgewickelt werden kann, wird ein großer Teil der Arbeit vom Bürger schneller und direkter erledigt als in der Verwaltung selbst. Schematisch stellt sich das folgendermaßen dar (Kubicek 2001a, 102):

1. Formular elektronisch abrufen
2. es mit Hilfe eines Computers ausfüllen und elektronisch abschicken
3. gleichzeitig die damit verbundene Gebühr elektronisch entrichten
4. eine Bestätigung erhalten und ggf. fehlende Angaben elektronisch nachreichen
5. sich online über den Bearbeitungsstand informieren
6. das elektronische Ergebnis zugestellt bekommen

Dies bedeutet allerdings nicht, dass Bürgerbüros als zentrale Anlaufstelle in Zukunft überflüssig werden und der Bürger nun zum unbekannten Wesen im digitalen Nirvana avanciert. Im Gegenteil, die Bürgerbüros müssen sich dann nicht mehr zwangsläufig mit den vielen kleinen Anfragen nach diversen Bescheinigungen oder Formularen beschäftigen und können sich um die wirklich beratungsintensiven Fälle kümmern. Wer jemals eine geschlagene Stunde auf eine aktuelle Meldebescheinigung für 4,07 Euro gewartet hat, die dann innerhalb von zwei Minuten erstellt und bezahlt war, kann also Hoffnung schöpfen.

Zweifelsohne ist das virtuelle Rathaus die größte Herausforderung für kommunale Internetportale. Als echte Portale können sie jedoch noch eine Vielzahl weiterer, insbesondere auch partizipativer Dienste bündeln. Die folgenden Unterkapitel beschäftigen sich mit solchen Diensten, die für Kommunalportale relevant sein können.

5.2.3.4. Citizen Relationship Management

Der öffentliche Sektor ist wesentlich weniger innovationsfreudig als die private Wirtschaft, wenn sich allerdings ein Konzept aus der Privatwirtschaft zu bewähren scheint, wird es gern und dankbar auch für öffentliche Institutionen adaptiert. Bestes Beispiel hierfür ist das bereits besprochene New Public Management. Einen ähnlichen Weg der Popularität scheint das Konzept des Costumer Relationship Management (CRM) zu beschreiten (Hammerschmitt 2003).

Mit CRM wird versucht, der trivialen ökonomischen Regel „der Kunde ist König“ möglichst perfekt gerecht zu werden. Hierzu sollen die Präferenzen von Kunden in die ökonomischen Überlegungen von Unternehmen einbezogen werden, CRM ist also eine Form des Prosumententums:

Costumer Relationship Management ist eine technikgestützte Geschäftsstrategie, mit der Unternehmen ein besseres Verständnis über ihre Kundenchaft erlangen wollen, um profitable Kundenbeziehungen aufzubauen. Diese basieren darauf, die Wertschöpfung im Austausch zwischen Unternehmen und ihren Kunden zu optimieren. (Siedschlag 2002, 54)

Bei CRM handelt es sich primär um die Analyse, Gestaltung und Kontrolle von Geschäftsbeziehungen zu den Kunden mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien (Daum 2002, 81). Dazu zählen sowohl strategische Aufgaben wie die Bestimmung von zukünftig relevanten Marktsegmenten als auch operative Aufgaben, wie die Bearbeitung eines spezifischen Kundenwunsches (ebd.).

Die verbreiteteste Methode des CRM ist das Beschwerdemanagement, wobei dieser Begriff weit ausgelegt werden kann. Neben indirektem Beschwerdemanagement, bei dem der Kunde aktiv werden muss und z.B. einen Zettel in einen „Meckerkasten“ wirft oder eine veröffentlichte Hotline anruft, um sein Anliegen vorzutragen, gibt es das direkte Be-
eGovernment und Partizipation

Beschwerdemanagement, bei dem ein Mitarbeiter direkt auf den Kunden zugeht, ihn anspricht, anruft bzw. der Kunde postalisch oder per Email kontaktiert wird, um seine Anregungen und Verbesserungsvorschläge zu erfahren. Beschwerdemanagement wird mittlerweile in den verschiedensten Formen von Supermärkten bis zu Internet-Händlern betrieben. Die positivistische Form des Beschwerdemanagements wird Vorschlagswesen genannt und bezieht sich nicht auf Kritik aufgrund negativer Erlebnisse, sondern auf Ideen, wie etwas anders und besser gemacht werden kann. Eine weitere, inzwischen weit verbreitete Methode des CRM ist die Kundenbefragung über standardisierte Fragebögen, welche im Internet besonders leicht erstellt und unersichtlich gekauft werden können (z.B. als Popup oder Email nach einem Kauf). Die Qualität der so erhobenen Daten ist methodisch meistens mangelhaft, zumal für die aktive Beteiligung des Kunden an CRM-Maßnahmen oft Incentives in Form von Rabatten, Gutscheinen, Prämien oder anderweitigen Gewinnen ausgelobt werden, was kaum zu gesteigerter Objektivität führen dürfte. Anders verhält es sich bei nicht responsiven Erhebungsmethoden zum Nutzerverhalten. Dazu dienen vor allem Bindungsprogramme über Kundenkarten, bei denen der Kunde spezifische Rabatte, Bonuszahlungen oder Prämien erwarten kann und jedoch vor allem statistisch erhoben wird, was bestimmte Kundengruppen in welchem Zeitraum zu welchen Preisen und wo gekauft haben (heise.de 2002). Im Internet, wo jeder seine digitalen Spuren hinterlässt, ist ein solches Tracing und Logging weit verbreitet, meist sogar ohne dass der Kunde es merkt (heise.de 2000). Einerseits erscheint es sinnvoll, mit zielgerichteter Werbung und speziellen Produktempfehlungen (Kunden, die sich für dieses Produkt interessierten, haben sich auch folgende Produkte angesehen ...) auf die Bedürfnisse von Kunden einzugehen zu wollen, andererseits wecken solche Datenerhebungen, insbesondere wenn sie nicht zweiseitig und anonymisiert durchgeführt werden, selbstverständlich starke Bedenken bei Datenschützern.

Idealerweise sind sowohl Politik als auch Verwaltung an den Bedürfnissen der Bürger orientiert und sollten sich Gedanken darüber machen, wie diese Bedürfnisse optimal umgesetzt werden können (Siedschlag 2002, 54). Die Einstufung des Bürgers als „Kunde“ (Costumer) bringt sowohl für die Sphäre des Politischen als auch des Administrativen einige Probleme mit sich (Gisler 2001, 26). Demokratietheoretisch betrachtet ist der Bürger der Ausgangspunkt für jede Form von Staat und Politik, also kein Kunde, sondern
Chef. Allerdings ist er natürlich auch Konsument und lässt sich, bildlich gesehen, gern in seinem eigenen Laden bedienen. Das Konzept des CRM muss für den öffentlichen Sektor also an spezifische Bedingungen angepasst werden und sollte schon allein aus diesem Grund Citizen Relationship Management (CiRM) heißen.

![Abbildung 13: schematisches Citizen Relationship Management (Daum 2002, 84)](image)


CRM oder CiRM kann und wird natürlich in der analogen Welt eingesetzt und bringt dort auch spezifische Resultate. Im Zeitalter von eBusiness und eGovernment ergeben sich allerdings völlig neue Möglichkeiten und auch Notwendigkeiten, die Kundenbeziehungen

Einerseits kann durch die erweiterten technischen Möglichkeiten der Internetkommunikation der Kunde sehr viel besser erfasst werden, andererseits gibt es Einschränkungen aufgrund der fehlenden face2face Interaktion. Der Einsatz von CiRM in Politik und Verwaltung sollte sich deshalb nicht allein auf das neue Medium konzentrieren, sondern auch sämtliche anderen Kommunikationsmittel wie Telefon, Mobiltelefon (SMS), Fax, Brief sowie persönlichen Kontakt nutzen. Die auf diese Weise gesammelten Daten werden zu einer gemeinsamen Datenbasis zusammengeführt (Data Warehouse) und können dann mittels Datenmustererkennung (Data Mining) und speziellen analytischen Verfahren (OLAP – Online Analytical Processing) ausgewertet und gegebenenfalls in eGovernment-Strategien einfließen. Das CiRM Data Warehouse sollte Teil des öffentlichen Wissensmanagements sein.

5.2.3.5. **Elektronisches Wählen**


Das deutsche Grundgesetz definiert eine ganze Reihe von Wahlrechtsgrundsätzen, vergleichbare Regelungen gibt es in allen Demokratien westlicher Prägung: Eine Wahl hat allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim stattzufinden. Der Allgemeinheit von Wahlen ist eine Distanzwahl, also per Brief oder auch über das Internet, sogar zuträglich, er-
laubt sie doch potenziell mehr Bürgern, nämlich jenen, die am Wahltag nicht vor Ort oder anderweitig verhindert sind, die Teilnahme an der Abstimmung. Keine Bedenken gibt es auch hinsichtlich der Unmittelbarkeit, die lediglich besagt, dass jede Stimme direkt in die Auswertung einfließen muss. Insbesondere hinsichtlich der Attribute „frei“, gleich“ und „geheim“ sind Onlinewahlen, wie übrigens jede Distanzwahl, als problematisch einzustufen.


Ganz andere Schwierigkeiten entstehen hinsichtlich der Geheimhaltung von elektronischen Abstimmungen. Es darf z.B. keine Verbindung zwischen dem zuvor mühsam per elektronischer Signatur identifizierten Wähler und seiner abgegebenen Stimme hergestellt werden können. Was bei der Briefwahl recht simpel über ineinander gesteckte Umschläge realisiert
wird, bedarf beim elektronischen Pendant komplizierter Kryptografieverfahren, bei denen ebenfalls doppelt verschlüsselt wird (Holznagel, 61-62). Zu sicher darf dieses Verfahren jedoch auch wieder nicht sein, denn die verfassungsgemäß vorgesehene Möglichkeit einer transparenten und präzisen Wahlprüfung muss weiterhin gewährleistet sein.


Nichts wäre fataler, als wenn am Wahltag Server oder Datenleitungen ausfallen würden bzw. ein Virus einmal mehr „eine Sicherheitslücke ausnutzt, die das Ausführen von beliebigem Code ermöglicht“.


5.2.3.6. Partizipation über Beteiligungsplattformen


Abbildung 14 Konzept einer mandantenfähigen Beteiligungsplattform  
(Kubicek 2002, 33)

dem Anbieter als Kunde (Mandant) gegenüber und kauft je nach Bedarf spezifische Dienstleistungen, z.B. ein Forum oder ein Abstimmungsmodul, um diese dann im jeweiligen Internetangebot optisch angepasst anbieten zu können. Der Bürger als Benutzer des Internetangebotes muss von diesen technischen und im Hintergrund ablaufenden Prozessen im Prinzip nichts mitbekommen, sollte aber insbesondere bei personenbezogenen Beteiligungsverfahren erfahren, bei wem und in welcher Form seine Daten gespeichert sind. Es ist ebenfalls ein Unterschied, ob es sich um Beteiligung an Planungsprozessen oder um konkrete Entscheidungsprozesse handelt, der Sicherheitsbedarf ist bei letzterem ungleich höher.


5.3. Zusammenfassung


6. Schluss

eGovernment ist natürlich nicht die Antwort auf alle Fragen des gesellschaftlichen Wandels und kann auch höchstens einen Bruchteil der Probleme lösen, denen Verwaltungen, Parlamente und Gerichte heute gegenüberstehen. Aber Politik und Verwaltung müssen sich den geänderten Herausforderungen stellen. Sinnvoll eingesetzt können eGovernment-Anwendungen einen wichtigen Beitrag sowohl zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Bevölkerung, Wirtschaft und Staat als auch zur Effizienzsteigerung der Verwaltung leisten. Der Bürger erwartet einen flexiblen Staat, der sich technisch auf der Höhe der Zeit befindet und der sich im globalen Wettbewerb behaupten kann. Er erwartet aber auch, dass er mit dem rasanten gesellschaftlichen Wandel nicht allein gelassen wird. Im Angesicht dessen, was pauschal als Politikverdrossenheit bezeichnet wird, sollte Politik alles daran setzen um eine aktive Beteiligung der Bürger und Unternehmen an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zu ermöglichen. In einer Mediendemokratie muss die Frage nicht lauten, ob mediatisierte Öffentlichkeit die räumlich erfahrbare ersetzen kann, sondern welcher Einfluss auf den Informationsfluss ausgeübt werden kann.

Ob das Internet partizipationsfördernd wirken kann, hängt einerseits von der Kompetenz der Nutzer ab, Relevantes von Irrelevantem zu trennen und so aus der heterogenen und schier unermesslichen Vielfalt das Notwendige herauszufiltern, andererseits ist es aber auch Aufgabe von politischen Akteuren, die Initiative zu ergreifen und den marginalen Anteil an politischen Inhalten im Internet weiter auszubauen. Derzeit ist eher die Technisierung von Bewährtem Gegenstand der Diskussion, die eigentliche Herausforderung besteht im Einsatz von Technik zur Erneuerung der demokratischen Praxis.

Ausgestaltung von Gesellschaft werden. Beteiligung setzt die bewusste Übernahme von Verantwortung voraus, das Bewusstsein für mehr Beteiligung kann durch den umfassenden Einsatz von eGovernment gefördert werden. Auch wenn der Nutzen elektronisch erbrach-
ter Dienstleistungen öffentlicher Institutionen noch nicht überall vermittelbar ist: Je stärker der gesellschaftliche Wandel in die aufgezeigte Richtung tendiert, desto mehr werden sich eGovernment-Konzepte durchsetzen. Der Zeitraum hierfür ist zweitrangig.
Literatur


92


Hagen, Martin (1997): Elektronische Demokratie: Computernetzwerke und politische Theorie in den USA. Hamburg: Lit


Schack, Michael (1997): Telearbeit und Internet, in Gräf, Lorenz/ Markus Krajewski: Soziologie des Internet. Frankfurt/Main New York: Campus, 152-173


Wesselmann, Christoph (2002): Internet und Partizipation in Kommunen. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag


Abbildungen

Abbildung 1: eGovernment .............................................................................................................16
Abbildung 2: Kommunikationsgrade ...............................................................................................17
Abbildung 3: Matrix von Akteursbeziehungen .............................................................................18
Abbildung 4: Pyramide der Sicherheitsanforderungen ...................................................................21
Abbildung 5: partizipierendes eGovernment ................................................................................24
Abbildung 6: Schema für vollständiges eGovernment ....................................................................31
Abbildung 7: Kommunikationsgrade in Bezug zu Partizipation .......................................................34
Abbildung 8: Dichotomien der Beteiligung .....................................................................................37
Abbildung 9 Matrix der Partizipationsformen und –verfahren .........................................................42
Abbildung 10: Eckpunkte von New Public Management ................................................................87
Abbildung 11: Nutzen Komplexitätsmatrix .....................................................................................76
Abbildung 12: Lebenslage Umzug ..................................................................................................77
Abbildung 13: schematisches Citizen Relationship Management .................................................81
Abbildung 14 Konzept einer mandantenfähigen Beteiligungsplattform .............................................87

Abkürzungen

AIDS Acquired Immune Deficiency Syndrome
B2B Business-To-Business
B2C/B2C Business-To-Costumer
B2G/G2B Business-To-Government beziehungsweise
bzw. Citizen-To-Citizen
C2C Citizen-To-Citizen
C2G/G2G Citizen-To-Government
CBGN Citizen,Business,Government, Non-Governmental
CRM Citizen-Relationship-Management
CRM Costumer-Relationship-Management
DIU Deutsches Institut für Urbanistik
(d)DoS (distributed) Denial of Service
DRE Direct Recording Electronic
ElBe Elektronisches Beschaffungswesen etc.
EU Europäische Union
G2G Government-To-Government
G2N/N2G Government-To-Non-Governmental
GI Gesellschaft für Informatik
HIV Human Immunodeficiency Virus
i.d.R. in der Regel
ITG Informationstechnische Gesellschaft
N2B/B2N Non-Governmental-To-Business
N2C/C2N Non-Governmental-To-Citizen
N2N Non-Governmental-To-Non-Governmental
NGO Non-Governmental-Organization
NPO Non-Profit-Organization
m.E. meines Erachtens
OLAP Online Analytical Processing
PPP Public-Private-Partnership
PWC PriceWaterhouseCoopers
u.a. unter anderem
USA United States of America
VDE Verband deutscher Elektrotechniker
WWW World-Wide-Web
z.B. zum Beispiel