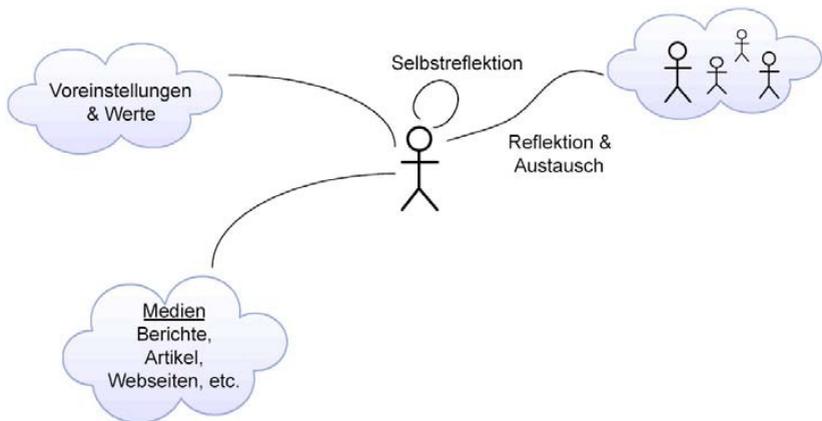


Ingo Ibelings (Hrsg.)

Informatik-Politik

Politische Meinungsbildung
und interaktive Organisationsformen
in einer elektronischen Demokratie



Verlag / Druck /
Vertrieb:

Bibliotheks- und Informationssystem
der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
(BIS) – Verlag –
Postfach 25 41, 26015 Oldenburg
Tel.: 0441/798 2261, Telefax: 0441/798 4040
e-mail: verlag@bis.uni-oldenburg.de

ISBN 3-8142-0924-9

Vorwort

Der vorliegende Seminarband entstand im Rahmen des Seminars "Informatik-Politik" im Wintersemester 2003/04 an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. Schwerpunkt der Lehrveranstaltung war eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Themengebieten "eDemocracy und eGovernment"! Hier sollte zunächst die politische Meinungsbildung innerhalb einer elektronischen Demokratie näher betrachtet und diskutiert werden, wobei die Ausprägungen interaktiver Organisationsformen einer elektronischen Verwaltung mit einfließen und die Thematik abrunden sollten. Im Rahmen der Auftaktveranstaltung wurden daher u.a. die Themengebiete Informatik und Gesellschaft, Politische Verantwortung der Informatik, Elektronische Parteien, Online-Hauptversammlungen, E-Government, Online-Meinungsbildung, Elektronische Wahlmaschinen, Elektronische Demonstrationen, Digital Divide, Onlinewahlen in der Bundesrepublik Deutschland und weitere interessante Schwerpunkte vorformuliert. Die Studierenden wurden in diesem Zusammenhang angehalten, sich aktiv durch eigene Recherche und Meinungsbildung mit den Entwicklungen auseinander zu setzen.

Die Ergebnisse dieser Seminararbeit sollen jedoch nicht nur informieren, sondern auch zu weiteren Diskussionen anregen. In diesem Zusammenhang wurde ein Forum eingerichtet, um die zukünftigen Entwicklungen auf diesem Gebiet weiter zu beobachten und inhaltlich zu diskutieren. Sie finden das Forum unter der URL <http://www.informatik-politik.de>. Auch freue ich mich über Zuschriften an forum@informatik-politik.de. Die Homepage ist sowohl an Mitglieder von Universitäten und Fachhochschulen, als auch an interessierte Politiklehrerinnen und -lehrer, die sich aktiv an einer konstruktiven Auseinandersetzung beteiligen möchten und Anregungen für ihren Unterricht suchen, gerichtet. Ich lade Sie daher herzlich ein, mein Vorhaben mit einem aktiven Beitrag (Diskussionsbeitrag, Referat, Link, PDF, ...) zu unterstützen.

Hiermit bedanke ich mich bei allen Seminarteilnehmern für die erfolgreiche Durchführung unseres Seminars „Informatik-Politik“. Auch wenn die Bearbeitung dieses Seminarbandes von allen Seminarteilnehmern nachhaltig

unterstützt wurde, gebührt jedoch besonderer Dank den Herren Mathias Uslar und Edzard Weber, die im Team die Fertigstellung koordinierten und redaktionell betreuten. Für die Inhalte sind die Autoren verantwortlich, die Verantwortung für evtl. noch vorhandene formale Fehler verbleibt jedoch beim Herausgeber.

Oldenburg, Juni 2004

Ingo Ibelings

Inhaltsverzeichnis

<i>Jan Rakow,</i> E-Demokratie- Eine Begriffsbestimmung	5
<i>Sven Abels,</i> Meinungsbildung online.....	19
<i>Peter Wilm,</i> Online-Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland.....	35
<i>Mathias Uslar,</i> Online-Hauptversammlungen und -Parteitage.....	67
<i>Edzard Weber,</i> Elektronisch demokratische Parteien	89
<i>Jann Rüst,</i> Digital Divide.....	127
<i>Andreas Walter,</i> E-Government	143

E-Demokratie - eine Begriffsbestimmung

Jan Rakow, Universität Oldenburg

1 Einleitung

Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK), insbesondere das Internet, eröffnen ihren Nutzern eine Vielzahl neuer Möglichkeiten.

Die rasante Entwicklung, Verbreitung, die heutige Bedeutung der neuen IuK Medien in allen Bereichen des Alltages, führt in jüngerer Debatte vermehrt auch zur Diskussion politikwissenschaftlicher Aspekte der IuK Medien.

Insbesondere werden die Perspektiven neuer politischer Partizipation in der Demokratie, die demokratietheoretischen Auswirkungen der IuK Medien im Allgemeinen, diskutiert und in diesem Zusammenhang der Begriff „E-Demokratie“ geprägt.

Im Folgenden soll der Begriff E-Demokratie bestimmt werden.

Die Bestimmung der Bedeutung eines Begriffes als Resultat eines Abstraktionsprozesses, einer Filterung der wesentlichen Merkmale, ist immer subjektiv. Ferner ist sie kontextabhängig, insbesondere verdeutlicht dies die Bestimmung eines Homonyms. [Kor]

Die vorliegende Bestimmung orientiert sich, neben der Etymologie, am aktuellen Diskurs über den Begriff E-Demokratie. Dieser sieht in der E-Demokratie insbesondere die Perspektive einer deliberativen, habermasschen Demokratie oder gar die Renaissance der attischen bzw. einer direkten Demokratie.

Ausgehend von dem Wortverständnis des Begriffes Demokratie, wird die Utopie einer direkten Demokratie begründet und die potentielle Erreichbarkeit dieser Utopie anhand der aktuellen Diskussion des Begriffes vorgestellt. Abschließend wird eine Übersicht über das begriffliche Umfeld gegeben.

2 Etymologie des Begriffs E-Demokratie

Die Untersuchung des wahren Sinnes des Kompositums E-Demokratie, die Etymologie, offenbart einen empirischen, sinnleeren und einen kompositionellen, sprechenden Teil.

Der Begriff Elektron und so das Präfix elektronisch sind dem griechischem ἤλεκτρον ("Bernstein") entlehnt. Diese Begriffswahl ist darin begründet, dass, vermutlich schon im antiken Griechenland, Kräfte von einem Stück Bernstein auf ein paar leichte Vogelfedern festgestellt wurden, nachdem dieser an einem Fell gerieben wurde. Bis ins 16. Jahrhundert wurden derartige Kräfte nur beim Bernstein beobachtet, so dass in der Folge die Begriffswahl insbesondere für das Elektron Verwendung fand.

Der Begriff Demokratie ist ebenfalls griechischen Ursprungs. Ende des 16. Jahrhunderts aus mlat. *democratia* hervorgegangen, das selbst von griech. *dēmokratía* "Volksherrschaft" stammt, ist er gebildet aus den griechischen Worten *dēmos* das "Volk" und *krátos* die "Kraft, Macht".¹

3 Demokratie und die Vision der E-Demokratie²

Das Wortverständnis legt Demokratie als Herrschaft des Volkes fest. Damit ist sie zunächst den Herrschaftsformen, in denen die Ableitung von Herrschaft nicht auf deren Legitimation durch das Volk beruht, entgegengesetzt. Demokratie ist keine Oligarchie, die Herrschaft einiger Weniger und keine Monarchie, die Herrschaft eines Einzigen.

Offen bleibt die Festlegung des Herrschaftssubjektes. Wer genau ist das Volk?

Die Begrenzung des Herrschaftssubjektes stellte in der Geschichte keinen Widerspruch zu Demokratie dar. Die attische (Ur-)Demokratie im antiken Griechenland bestand in einer Klassengesellschaft und bejahte Sklaverei.

¹ Vgl. [Dud]

² die vorgestellte Demokratietheorie geht auf [Pe76] zurück

Das "Volk", die sog. aktive Bürgerschaft, machte etw. 12 bis 15 Prozent der gesamten Einwohnerschaft des Stadtstaates aus. Die Demokratie in der Schweiz galt Jahrzehnte lang als vorbildlich, schloss aber die Frauen von der Wahl auf Bundesebene bis 1971 aus.

Offen bleibt auch welcher Art die zu legitimierende Herrschaft ist. Ist z.B. wirtschaftliche Macht vom Volk zu legitimieren?

Mit Fragen dieser Art beschäftigt sich die Demokratietheorie. Die historische Entwicklung des Demokratiebegriffs bringt eine inhaltliche Ausweitung und die Ausweitung des Herrschaftssubjektes mit sich. Sie sieht die Demokratie nicht nur als governmentaler Mechanismus der Machtzuweisung, der Machtkontrolle und Machtablöse, sondern verstärkt als gesamtgesellschaftliches Prinzip. Die elektronische Demokratie hingegen wird, zumindest in der aktuellen Diskussion, als rein governmental verstanden. Gesellschaftliche Bereiche wie Familien - oder allgemeiner - Bereiche mit einem legitimierenden „unten“ und einem herrschenden „oben“ sind der elektronischen Demokratie vorerst entzogen.

Das Volk selbst übt, dem Wortverständnis nach, die Macht aus. Dies ist nach Pelinka³ die Grundlage der direkten Demokratie, die den „utopischen Kern des Demokratiebegriffs“ ausmache. Die Anpassung an die Begebenheiten der modernen Flächenstaaten, an die „gesellschaftliche Praxis“, führe zur indirekten - oder freier - repräsentativen Demokratie.

Direkte Demokratie, geschichtlich am ehesten mit der griechischen Agora realisiert, ist allein aufgrund räumlich- und zeitlicher Restriktionen nicht mehr realisierbar. Tatsächlich nahmen selbst an den Versammlungen der attischen - quasi direkten - Demokratie, nur bis zu 6000 der (geschätzten) 43000 Aktivbürger teil. Anstatt direkter Demokratie wird oft verallgemeinert der Begriff plebiszitärer Demokratie verwendet.

So braucht das Volk, um herrschen zu können, Vertreter, Repräsentanten, die im Willen des Volkes handeln. Die Frage nach der Willensbildung, der Einheitlichkeit des Volkswillens und letztlich nach dem Grad der direkten politischen Partizipation des Volkes wird u.a. von der Konkurrenztheorie der

³ in [Pe76]

Demokratie, die mittelbar der bundesrepublikanischen Demokratie zu Grunde liegt, beantwortet.

Basierend auf der Konkurrenz gegensätzlicher Teilinteressen, handeln die Repräsentanten mit freiem Mandat. Grundlage für Entscheidungen ist das Mehrheitsprinzip, das durch den, in der Verfassung festgelegten, Minderheitenschutz beschränkt wird. Die gewählten Vertreter stellen sich nach ihrer Amtszeit dem Votum des Volkes und erhalten so Zustimmung oder Ablehnung. Demokratie ist in diesem Sinne, eher als „Herrschen mit Zustimmung des Volkes“, zu verstehen. „Volksherrschaft“ ist lediglich durch "Einsprengung" plebiszitärer, direkt demokratischer Elemente, wie Volksbegehren und Volksentscheid, realisiert.

Die Wirklichkeit der Demokratie ist unausweichlich ein Mischverhältnis von direkter, plebiszitärer und indirekter, repräsentativer Demokratie.

Mit der repräsentativen Demokratie kommt es zwangsläufig zu einer "vertikalen Distanz", einer nicht identitären⁴ Beziehung zwischen dem Volk und den von ihm legitimierten Repräsentanten.

Politisches Handeln vollzieht sich als Kommunikationsvorgang zwischen den Repräsentanten, der Transparenz schaffen und Alternativen aufzeigen soll.

Neben Wahlen legitimiert sich politisches Handeln in repräsentativen Demokratien im Wesentlichen durch die Kommunikation und Interaktion zwischen Repräsentanten und Bürgern. Der Repräsentant soll responsiv gegenüber den Interessen und Präferenzen des Bürgers (Wählers) handeln. Dies setzt die Kenntnis der Interessen und Präferenzen der Bürger - und so Kommunikation über die "vertikale Distanz" hinweg - voraus. Kommunikation ist also ein zentraler Bestandteil der repräsentativen Demokratie.

Die Erfüllung eines, wenn auch freien, Mandats verlangt einen aktiven Mandanten, den Bürger, der sich interessiert, informiert, diskutiert und beratschlagt, um so auch zur öffentlichen Meinungsbildung beizutragen.

⁴ vgl. auch mit Rousseaus, der Konflikttheorie entgegengesetzten, Identitätstheorie der Demokratie

Meinungsbildung, Responsivität und Transparenz, allgemein jegliche Partizipation am politischen Prozess, gründen auf Information und vor allem Kommunikation.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, insbesondere das Internet, ermöglichen ein Mehr an Transparenz und politischer Partizipation. Tabelle 1 stellt nach [We02] drei Stufen der Partizipation, die Information, Konsultation und die aktive Beteiligung und ihre Ausprägung mit und ohne Unterstützung des online Mediums Internet, gegenüber.

Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass unter E-Demokratie einerseits verstanden wird "die informations- und kommunikationstechnische Infrastruktur zu nutzen" und „demokratische Kommunikations- und Beteiligungsstrukturen zu beleben und zu unterstützen“ [Bar].

Andererseits besteht die Auffassung, E-Demokratie beinhalte auch die Substitution "demokratischer Kommunikations- und Beteiligungsstrukturen". Dies wird beispielsweise des Öfteren für elektronische Wahlen „eElection“ gefordert, die den soziokulturellen Akt des Wählens potentiell ersetzen könnten.

Tab. 1 *Stufen von politischer Partizipation (nach [We02])*

„offline“-Anwendung	Typen	„online“-Tools
Information (Kommunikation zwischen Politik/Verwaltung und Bürgern ist einseitig)		
Informationsveranstaltungen, PR, Folder, Modelle, „amtliche Bekanntmachungen“; Pressekonferenz, Auslegung von Bebauungsplänen zu Amtsöffnungszeiten	Unterlagen der Fachplanung in Kommunen; Satzungsvorhaben, Informationen über Bürgerbegehren	Verwaltungsportale, 3-D-Modelle, Pläne, Abstimmungsalternativen im Netz
Konsultation (Kommunikation zwischen Politik/Verwaltung und Bürgern ist gegenseitig)		

Briefe, Telefonate	Anfragen, Beschwerdemanagement	Email
Meinungsumfragen per Telefon oder auf Straßen; Fokusgruppen	Bürger- bzw. Kundenbefragungen	Online-Polling
Wortmeldungen von Bürger bei Gremien manchmal zugelassen, Bürgerfragestunden des Rates, Zukunftswerkstätten	„Anhörungen“	Diskussionsplattformen im Netz, Chats
Anregungen bei Bürgerversammlungen oder per Brief	Fachplanungen (z.B. Bauleitplanung)	Anregungen per Email oder in (teil-) öffentlichen Foren
Aktive Beteiligung (Kommunikation zwischen Politik/Verwaltung und Bürgern ist partnerschaftlich)		
Moderation, Runder Tisch, Mediation (in Veranstaltungsräumen mit festen, vorgegebenen Zeiten)	„informelle“ Beteiligungsformen wie bei Verhandlungsprozessen	Online-Mediation und Internet-Arbeitsgruppen (Dokumentenbereitstellung, Diskussions- und Pollingtools)
Wahlen		
Wahlbezirke, Stimmabgabe im Amt zu festgelegten Zeiten, Briefwahl	Bürgerbegehren, Wahlen	Online-Wahlen und Online- Bürgerbegehren

Ob der Einsatz der neuen Medien/Technologien tatsächlich zur Verbesserung der Kommunikation, i.e. deliberativ - zwischen den Bürgern und direkt demokratisch - zwischen den Repräsentanten und den Bürgern, führt, ist nicht unumstritten.

4 Ursprünge elektronischer Demokratie

"Der Rundfunk wäre der denkbar großartigste Kommunikationsapparat des öffentlichen Lebens, ein ungeheures Kanalsystem, das heißt, er wäre es, wenn er es verstünde, nicht nur auszusenden, sondern auch zu empfangen, also den Zuhörer nicht nur hören, sondern auch sprechen zu machen und ihn nicht zu isolieren, sondern ihn in Beziehung zu setzen." (Berthold Brecht, 1932)

Die Einführung neuer Technologien wurde immer auch auf ihr demokratisches Potential hin untersucht. Bei Einführung des Kabelfernsehens und einem von der Technik in Aussicht gestellten Rückkanal wurde eine "Kabeldemokratie" erdacht. Die ersten Anwendungen elektronifizierter Stärkung demokratischer Prozesse sahen in elektronischen Datenverarbeitungsanlagen hauptsächlich Instrumente zur statistischen Meinungserhebung.

Einer der ersten Ansätze wird von Edmund C. Berkeley 1962 beschrieben. Dieser schlug vor, aktuelle Fragen politischer Diskussion in Printmedien zu veröffentlichen und, über eine Art Telefonabruf, die Meinung der Bürger zu erheben. Diese könnten über einen Zahlencode und eine Tastenwahl, etwa: "Ja", "Nein", "Enthaltung" oder "Hängt davon ab", ihre Meinung die jeweilige Frage betreffend in ihr Telefon einspeichern, das dann über Nacht ausgelesen würde.

Von besonderer Bedeutung für die Entwicklung des Begriffes E-Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland ist das Informationssystem ORAKEL (Organisierte Repräsentative Artikulation Kritischer Entwicklungslücken) von 1969, das u.a. von Helmut Krauch geleitet wurde. Im Auftrag der sozialliberalen Regierung Willy Brands sollte ORAKEL Zukunftsbedürfnisse gesellschaftlicher Gruppen ermitteln und so ermöglichen, langfristig sinnvolle und nachhaltig wirksame politische Entscheidungen anzugehen und öffentlich zu vermitteln. Auf politischer Ebene wurde diese Wirkung jedoch nicht gefördert, das Ausbauen von externen partizipativen Entscheidungsstrukturen in letzter Konsequenz abgelehnt. Krauch brachte ORAKEL in Folge dessen 1971 in das dritte Programm des Fernsehsenders WDR. Tausende Zuschauer konnte nun am

ORAKLE Experiment teilnehmen und ihre Meinung zu der, in der Sendung vorgestellten Diskussion, mitteilen. Diese wurden sofort ausgewertet und flossen direkt in die Diskussion der Diskutanten ein. Im Unterschied zu einem einfachen TED wurde nicht nur die Stimmabgabe der Anrufer festgehalten, sondern auch persönliche Daten wie Alter, Einkommen und Geschlecht erhoben. So konnte Manipulation ausgeschlossen und Repräsentativität gewährleistet werden.

Das ORAKEL Projekt ermöglicht eine Realzeit-Interaktion jedoch, durch die Beschaffenheit der Meinungsäußerung, nur einen begrenzten Diskurs.

Leitgedanke aller dieser Ansätze ist der Wunsch nach einer permanenten Meinungsumfrage, sie wurden unter dem Begriff Computerdemokratie zusammengefasst. Damit stellt die Computerdemokratie die vertikale Kommunikation zwischen Bürgern und Regierenden in den Vordergrund. Computergestützte zwischenbürgerliche Kommunikation bleibt der E-Demokratie vorbehalten.

Der Begriff E-Demokratie ist die modernisierte Computerdemokratie und die Konsequenz aus der Verbreitung des Personal Computers und der Entwicklung des Internets.

5 (E-) Demokratie und Massenmedien

Wie der Rundfunk durch Berthold Brecht, wurden neue (Massen-) Medien in der Vergangenheit immer auch demokratietheoretisch diskutiert. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob das jeweilige Medium Demokratie stärken könne. Die Diskussion über den Einfluss neuer Medien auf Demokratie ist also nicht neu. Welcher Art müssen die eingesetzten elektronischen Medien sein, um Demokratie begrifflich zu "elektrifizieren"?

Das Überwinden der vertikalen Distanz von „oben“ nach „unten“, das Schaffen von Transparenz, leisten schon die „klassischen“ Massenmedien, allen voran das Fernsehen. „Politik wird zum Vermittlungsgegenstand. [...] Massenmedien zum institutionellen Faktor der politischen Meinungsbildung.“ [Ka99]

Die von den klassischen Massenmedien, i.e. Printmedien und audio-visuellen Medien, wie Rundfunk und Fernsehen, geprägte mediokratische Demokratie, kurz Mediokratie, ist, aufgrund der oft erwähnten Gefahr der Instrumentalisierung der Medien, ein eher negativ geprägter Demokratiebegriff.

Als Beispiel sei hier die "Steuern runter, macht Deutschland munter." – Aufkleberaktion, der BILD Zeitung im Jahr 2003 genannt. Derartiger "agenda setting Journalismus" stört und verfälscht das Transparenz schaffende Informationspotential der Massenmedien.

Die jüngst in der BRD (aus den USA übernommenen) durchgeführten TV-Kanzlerduelle, in denen die Kanzlerkandidaten in einem moderierten Rededuell um die Gunst der Zuschauer buhlen, werden direkt im Anschluss, sowie in den Folgetagen ausführlichen analysiert. In diesen Analysen werden auch Aspekte, wie die Kleidung der Kandidaten, berücksichtigt. Als sinngemäß, dass Deutschlands Schicksal nicht in die Hände von Visagisten und Friseuren fallen dürfe...

So ist die Mediokratie grundsätzlich von der E-Demokratie zu unterscheiden. Bidirektionalität ist die schwächste Forderung an das in der E-Demokratie verwandte Medium. Diese bieten aber auch der klassische Schriftverkehr oder die Telekommunikation. Es ist möglich weitere einschränkende Forderungen an das verwandte Medium aufzustellen. In der aktuellen Diskussion wird aber eine eher pragmatisch, finalistische Beschreibung des Mediums vorgenommen, das Medium solle "demokratische Kommunikations- und Beteiligungsstrukturen beleben". Zentrales Medium in der Diskussion um den Begriff E-Demokratie ist das Internet.

6 Perspektiven elektronischer Demokratie

Das Massenmedium Internet vereint das Potential klassischer, redaktioneller Systeme - der Printmedien, audio-visuellen Medien und der mündlichen Direktkommunikation. Um diesem Vereinigen begrifflich gerecht zu werden, stellt Tauss das eigentlich multimediale Internet als Monomedium fest.

Scheiterte die Utopie einer direkten Demokratie in der Vergangenheit an dem Zeit-, Raum-, Wissens- und Zugangsproblem, scheint, zumindest die

attische Demokratie, mit der E-Demokratie unter Verwendung des Internets in greifbare Nähe zu rücken. Vertreter dieser Perspektive der elektronischen Demokratie, einer "Neugeburt der athenischen Demokratie" ist zum Beispiel Al Gore, ehemaliger US-amerikanischer Präsidentschaftskandidat.

Tatsächlich ist das Internet permanent verfügbar, eine virtuelle Vollversammlung scheitert nicht am Zeitaufwand. Ebenso stellt das Internet z.B. in Chat-Räumen einen nahezu unerschöpflichen "virtuellen" Raum bereit. Wissen als Voraussetzung für eine ausgewogene Meinungsbildung ist mit dem Internet als globale Wissensdatenbank verfügbar. Ob das Internet das Zugangsproblem löst, ist umstritten. Die Nutzung des Internets gilt als vergleichsweise günstig, verursacht aber Kosten. Während z.B. Bedürftige in der BRD Rundfunkgebührenbefreiung erhalten, sind für Internetnutzung keinerlei Hilfen vorgesehen.

Ähnlich der attischen, direkt Demokratie, scheint auch die von Habermas geprägte deliberative Demokratie erreichbar. Deren Kern ist eine funktionierende und kritische, sich beratende Öffentlichkeit. Das Allgemeinwohl ist Ergebnis von Beratungen, zentraler Begriff ist hier der Diskurs.

Zweifelsfrei birgt das Internet durch Chats, Foren, News Groups und E-Mail die Bildung einer solchen Öffentlichkeit in sich.

Kritiker dieser Perspektiven von E-Demokratie argumentieren oft pauschal und kommunikationswissenschaftlich, das Internet bedeute eine Informationsüberlastung. Durch die Vielzahl an Quellen käme es de facto zu einer Verlangsamung, durch fehlende redaktionelle Filter, zu einer möglichen Verfälschung der Informationsaufnahme. Durch Anonymität und das Fehlen einer kontrollierenden Öffentlichkeit bestände die Gefahr einer Radikalisierung, etwa in "einschlägigen" Foren. Ferner würden Diskussionen z.B. in Foren tendenziell nicht bis zu einem Ende geführt, das intensive Auseinandersetzen mit anderen Meinungen, der Diskurs, stellt die Ausnahme dar.

Das Problem des "digital divide", also der Teilung der Gesellschaft in Menschen, die digitalen Medien nutzen und solche die sie nicht nutzen

können oder wollen, widerspricht zudem dem Gleichheitsgedanken, der sowohl der direkten als auch der deliberativen Demokratie zu Grunde liegt.

Diese pauschale Kritik ist in der Praxis bisher nicht widerlegt worden. Die direkte Demokratie bleibt zunächst utopisch, genauso die deliberative Demokratie. Dennoch trägt die E-Demokratie potentiell die direkte und die deliberative Demokratie in sich. Heute vermag die online Kommunikation des Internets Demokratie transparenter zu machen, die vertikale Distanz zwischen Repräsentanten und Bürger zu verringern, sowie eine Steigerung der Responsivität durch vermehrte "Bürgerbefragung" zu erreichen.

7 Das begriffliche Umfeld der E-Demokratie

In der aktuellen Diskussion tritt der Begriff E-Demokratie in einem weitreichenden, "elektronifizierten" Begriffsfeld auf. Nicht nur die Demokratie als Mechanismus des friedlichen Machtwechsels, sondern allgemeiner, die gesamte Organisationsform des Staates, kann von den neuen IuK Medien profitieren.

"E-Government ist eine Organisationsform des Staates, welche die Interaktion und Wechselbeziehung zwischen dem Staat und den Bürgern, privaten Unternehmungen, Kunden und öffentlichen Institutionen durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien integriert.", definiert Gisler den Dachbegriff elektronischer Staatsorganisation.

Primäres Ziel des E-Government ist es, Bürgern und Unternehmungen Verwaltungsdienstleistungen elektronisch (online) zur Verfügung zu stellen.

Dies kann z.B. in Form

- der E-Assistance, "dem Einsatz der Informationstechnologie zur Vereinfachung des täglichen Lebens, z.B. das Abrufen von Behörden-Öffnungszeiten auf städtischen Websites." [igedo],
- der E-Administration, der rechtsverbindlichen Durchführung von Verwaltungstransaktionen, z.B. der online Steuererklärung „E-Taxes“ oder
- der E-Demokratie geschehen, die ihrerseits elektronifizierte Partizipation, durch E-Polling und E-Voting zur online

Meinungsbildung, elektronische Parteien, oder E-Election, elektronisch Wahlen nutzt.

E-Government sieht weiter die sich auf Knowledge- und Wissensmanagement stützende Optimierung behördeninterner Kommunikation vor.

8 Zusammenfassung

Wie der Begriff der Demokratie, so befindet sich auch der junge Begriff der E-Demokratie im Wandel. Dass die E-Demokratie einmal in der direkten Demokratie oder der deliberativen Demokratie aufgeht, ist nicht absehbar, aber denkbar. Fest steht, dass die neuen IuK Medien und so die E-Demokratie, großes demokratisches Potential in sich tragen.

Die Entwicklung der E-Demokratie gestaltet sich als ein interdisziplinäres Projekt der Kommunikations-, Politik- und Informationswissenschaften. Zentrale Aufgabe der Informatik ist das Ausschöpfen der Möglichkeiten der IuK Medien und insbesondere die Bereitstellung von Lösungen für den Datenschutz, der Authentizität elektronischer Information und das Verwirklichen der Nichtabstreitbarkeit, also der Verbindlichkeit des Informationsaustausches. Der Politikwissenschaft kommt die Aufgabe des innovativen Ausschmückens der E-Demokratie zu. Ziele sind hier z.B die Stärkung der Partizipation z.B. durch E-Voting und die Schaffung von Rahmenbedingung von Seiten des Staates, E-Policy genannt. Den Kommunikationswissenschaften, allgemeiner der Soziologie, obliegt das Begleiten des Wandels der hierarchischen Industriegesellschaft zur offenen Informationsgesellschaft und die Ausgestaltung der online-Kommunikation.

Literaturverzeichnis

[AiWa] Franz Aigner, Max Watzenboeck, <http://www.e-demokratie.at> - E-Demokratie im Werden, (Aufgerufen am 01.05.2004)

[Bar] Petra Barmberger, <http://www.iwv.ch/baumberger/vorlagen/ReferatBerner>\Medientag.ppt, (Aufgerufen am 01.05.2004)

[Dud] Das Herkunftswörterbuch 2. Auflage, Dudenverlag, Wien, 1997

-
- [Ka99] Klaus Kamps (Hrsg.), Elektronische Demokratie ?, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 1999
- [Kor] Korbmacher, <http://www.luk-korbmacher.de/Schule/Wissen/begriff.htm>, (Aufgerufen am 01.05.2004)
- [Pe76] Anton Pelinka, Politik und moderne Demokratie, Scirptor Verlag, Kronberg/Ts., 1976.
- [Tau] Tauss, http://www.tauss.de/sys_files/1030028087.54/Position-Politischer-Diskurs-im-Netz-2000.pdf, Aufgerufen am 01.05.2004
- [We02] Hilmar Westholm, Mit E-Democracy zu deliberativer Politik ? Zur Praxis und Anschlussfähigkeit eines neuen Mediums, Wien, 2002, Aufgerufen am 01.05.2004

Meinungsbildung Online

Sven Abels, Universität Oldenburg

Zusammenfassung: Die Meinungsbildung stellt einen wichtigen Prozess der eigentlichen politischen Entscheidung dar. Die Meinungsbildung von Individuen erfolgt zumeist in einer längeren Phase der Informationssammlung und Informationsauswertung in einem bewussten oder gar unbewussten Prozess. Diese Arbeit untersucht diesen Meinungsbildungsprozess in Onlineumgebungen wie dem Internet. Es wird dabei auf verschiedene Formen der Meinungsbildung und auf deren Orte eingegangen. Auch wird die „Meinungsbildung online“ der „normalen“ Meinungsbildung gegenübergestellt.

1 Einordnung

Mit wachsender Verbreitung der elektronischen Medien hat sich auch das Internet als eines der Haupt-Inhaltsorte vieler Menschen etabliert, die einen großen Teil Ihrer Frei- oder Arbeitszeit im *Netz der Netze* verbringen. Sie begeben dort einer schier überwältigenden Datenflut. Die besuchten Webseiten, Portale oder Internetdienste nehmen auf den Meinungsbildungsprozess dieser Personen oftmals entscheidenden Einfluss. Durch die Art des Mediums ist diese Meinungsbildung jedoch anders geprägt, als die „klassische“ Meinungsbildung ohne das Medium Internet. Der Nutzer entscheidet im Onlineaufenthalt selbst sehr genau, wie lange er welche Informationen betrachtet und was er gegebenenfalls vertiefen möchte. Da das Internet zum Grossteil keine bestimmten Informationen filtern kann, hat der Nutzer die Möglichkeit, nahezu jedes Thema zu betrachten und hierzu weitere Informationen zu erhalten. Der Onlinenutzer wird zudem auch hier vom sozialen Umfeld - zum Beispiel in einer Online Community - beeinflusst und unterliegt dadurch vielen unbewussten Meinungen und Einflüssen.

Zahlreiche Bereiche, wie zum Beispiel die Politik, haben die Relevanz des Mediums erkannt und führen ihre Wahlkämpfe verstärkt mit Onlinewerbung durch. Auch außerhalb von Werbung findet sich eine Vielzahl geeigneter Instrumente, um auf die Meinungsbildung Einfluss zu nehmen (siehe Kapitel 4). Um die Meinungsbildung zu verdeutlichen oder zu erfassen, gibt es Systeme, die Umfragen ermöglichen, wie zum Beispiel eine integrierte Abstimmung zu einem ausgewählten Thema, wie sie sich heute auf tausenden von Webseiten befindet.

2 Orte der Meinungsbildung

Ein großer Teil der Meinungsbildung eines Menschen erfolgt durch das Betrachten von bestehendem Content auf Webseiten, Portalen oder Unternehmenspräsenzen. Dabei erfasst der Online-Teilnehmer die Informationen und bildet sich sein eigenes Urteil anhand der soeben gelesenen / betrachteten Informationen. Dennoch gibt es auch bei der Online-Meinungsbildung verschiedene Orte, an denen die Prozesse gefördert oder gehäuft stattfinden. An diesen Orten kommt die eigene Meinung zumeist durch eine eigene Beteiligung oder durch die Kommentare und Beiträge Dritter zum Ausdruck. Will man zwischen diesen Plätzen eine Unterscheidung treffen, so bietet es sich an, zwischen Orten zu unterscheiden, die eine „weiche Erfassung“ der Meinungen aller Beteiligten erlauben und zwischen denen, bei welchen eine eindeutige beziehungsweise „harte Erfassung“ möglich ist.

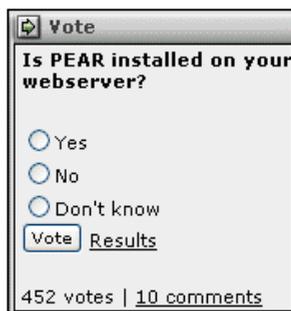
2.1 Harte Erfassungen

Als Orte, die eine *harte Erfassung* der Meinungen ermöglichen, gelten diejenigen Plätze im Internet, bei denen es möglich ist, die beschriebene / erfasste Meinung anderer Personen direkt zuzuordnen, ohne dass eine Notwendigkeit für Interpretationen erforderlich ist. Harte Daten werden zumeist von allen Personen gleich beurteilt und können diese im Meinungsbildungsprozess entscheidend beeinflussen.

Umfragesysteme

Umfragesysteme finden sich mittlerweile auf tausenden von Webseiten und bieten einen komfortablen Weg, um Meinungen anderer zu erfassen und um Abstimmungen durchzuführen.

Die Aussagen dieser Umfrageergebnisse lassen sich exakt zuordnen und können somit sehr gut für statistische Zwecke genutzt werden.



Vote

Is PEAR installed on your webserver?

Yes

No

Don't know

Vote Results

452 votes | 10 comments

Im Prozess der Meinungsbildung stellen diese Umfragen ein wichtiges Instrument dar, denn durch sie wird nicht nur die Meinung anderer User erfasst, sondern die bisherigen Ergebnisse können auch die eigene Meinung dadurch beeinflussen, dass man nachschauen kann, wie andere Teilnehmer abgestimmt haben.

Groupwaresysteme

Viele gängige Groupwaresysteme unterstützen eine Form der Meinungserfassung und des Austausches. Zumeist gibt es in derartigen Systemen Module zur Abstimmung oder abermals eigene Umfragen. Auch finden sich hier viele Bereiche, die einen Meinungs austausch ermöglichen.

2.2 Weiche Erfassungen

Orte, die eine *weiche Erfassung* der Meinungen ermöglichen, sind diejenigen Plätze im Internet, an denen sich Menschen über Ihre Meinungen als Prosa austauschen. Hier bedarf es oftmals zunächst der Interpretation, bevor man die Meinung der Personen zuordnen kann. Oftmals ist eine eindeutige Zuordnung zu einem Thema auch gar nicht möglich.

Forum

Das Onlineforum einer Community ist ein klassisches Beispiel für einen oben beschriebenen Ort. Hier tauschen Onlinenutzer ihre persönliche Meinung aus oder bilden sich Meinungen zu Themen. Auch für viele politische Gruppen existieren Forensysteme, die zur politischen Meinungsbildung beitragen sollen.

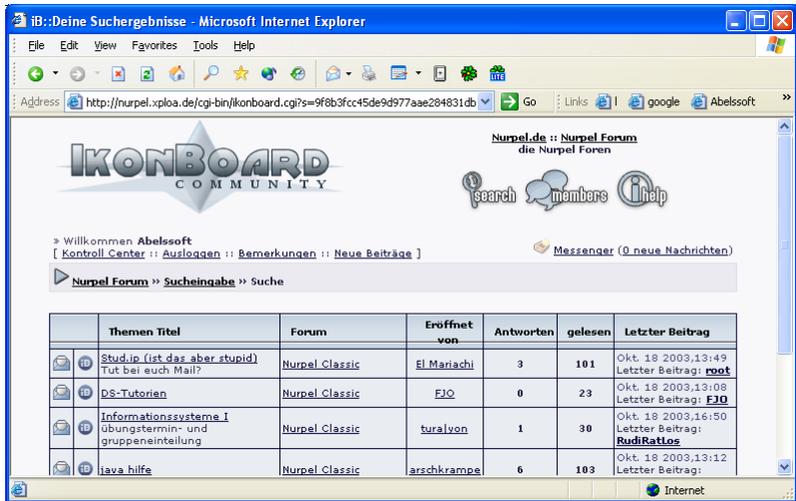


Abbildung 1 Ein klassisches Forensystem

Chat

Ebenfalls kann weit verbreiteter Onlinechat als Quelle dienen, um sich online die eigene Meinung zu einem Thema zu bilden. Vielerorts finden sich hunderte von Chaträumen, in denen Leute ihre Meinung austauschen und über ein spezielles Themengebiet chatten. In den letzten Jahren sind zahlreiche Radiosender, Fachzeitschriften und Parteien dazu übergegangen, feste Uhrzeiten und Termine anzukündigen, an denen ein entsprechender *Experte* anwesend ist, der die Chatrunde mit seiner persönlichen Meinung und seinem *Expertenwissen* unterstützt.

Bei der letzten Bundestagswahl zum Beispiel, wurde in Deutschland ein großer Onlinechat vom Fernsehsender RTL initiiert, an dem die Zuschauer direkt parallel zum damals aktuellen „Kanzlerduell“ über die Ergebnisse chatten konnten. Ihre Meinung bildeten sie sich dabei sozusagen in „Echtzeit“ und konnten direkt mit anderen Teilnehmern Ihren Meinungseindruck diskutieren.

Instant Messaging und E-Mail

Auch durch asynchrone Austauschtechniken, an denen mehrere Beteiligte Ihre Meinungen mit einer entsprechenden Verzögerung austauschen, kann die Meinungsbildung erfolgen. Hier ist es zum Beispiel durch Nachrichten eines ICQ-, AIM- oder MSN-Messengers möglich, direkt mit einem Freund, Bekannten oder Arbeitskollegen eigene Einstellungen und Schlussfolgerungen zu diskutieren. Es können dabei (und per E-Mail) Dateien sowie Fakten ausgetauscht werden, welche die eigene Meinung ändern oder bekräftigen können. Beide Medien (das Instant Messaging und das Medium E-Mail) sind jedoch zumeist auf wenige Teilnehmer (in der Regel 2) begrenzt.

2.3 Kombination

Der Nachteil von Methoden, die lediglich eine harte Erfassung zulassen, liegt auf der Hand. Zwar bleibt hier kein Zweifel an der Eindeutigkeit einer Aussage, jedoch existiert auch kein Platz für Ergänzungen oder Einschränkungen. Oftmals sind Onlineteilnehmer nicht 100%ig einer Meinung, sondern stimmen einer der angebotenen Antworten „in der Regel“ zu, haben aber oft zumindest eigene Anmerkungen. Einen Mittelweg gehen hier Systeme, die es für eine klare Aussage erlauben, eigene Anmerkungen zu machen. Hier gibt es verschiedene Systeme zur Abstimmung oder Meinungserfassung, die es erlauben zum abgegebenen Votum einen eigenen Kommentar zu schreiben. Eine solche Funktionalität findet sich zum Beispiel im Lotus LearningSpace von IBM.⁵

3 Der Meinungsbildungs-Prozess

Der Prozess der Meinungsbildung besteht aus wechselseitigen Beziehungen zwischen dem Entscheidungsfinder und seiner Umwelt. Durch äußere Faktoren, wie zum Beispiel den Medien oder anderen Informationsträgern, werden Informationen gesammelt und mit eigenen Werten und Vorstellungen kombiniert. Oft geschehen hier ein Austausch mit anderen Individuen und eine Phase der Reflektion über alle aufgenommenen

⁵ <http://www.lotus.com/products/learnspace.nsf/wdocs/homepage>

Informationen, bevor die Entscheidung endgültig gefällt wird und eine Meinung zum Thema gebildet ist.

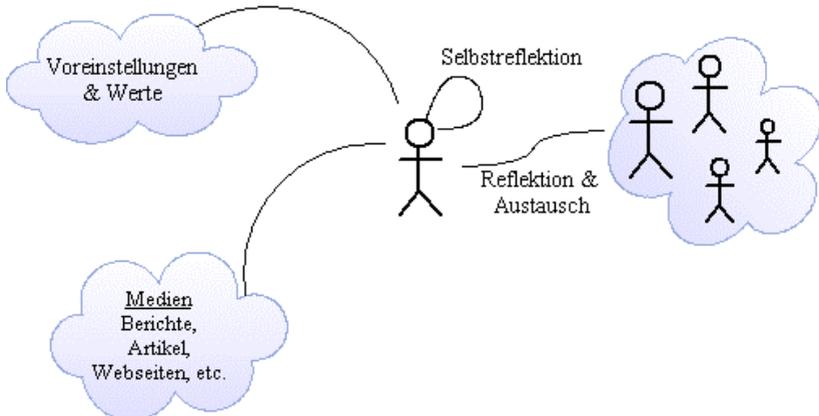


Abbildung 2 Mögliche Visualisierung: Der Meinungsbildungsprozeß

Es stellt sich jedoch die Frage, in wie fern das Medium Internet besondere Umstände im Vergleich zu anderen Medien beachten muss, wenn es auf die Meinungsbildung eines Individuums Einfluss nehmen will. Um dies zu erreichen, sind zumindest die folgenden Punkte zu beachten:⁶

– Inhaltliche Stärke

Will man eine Zielgruppe für ein Thema begeistern und zur Meinungsbildung beitragen, so ist eine inhaltlich fundierte und ausgereifte Qualität der Informationen unerlässlich. Viele Firmen und Parteien haben dies bereits erkannt und stellen bei Ihren Auftritten detaillierte Informationen zu ihren Vorhaben vor.

– Zielgenauigkeit

⁶ angelehnt an Quelle [EPA].

Die eigene Zielgruppe zu kennen, gilt als eine der wichtigsten Punkte in Sachen Meinungsbildung und Meinungsbeeinflussung. Auch politisch wird bereits versucht, verschiedene Zielgruppen gesondert mit den jeweils geeigneten Inhalten anzusprechen.

– Wachsamkeit

Um auf aktuelle Trends und Aussagen schnell reagieren zu können, sollten neue Themen, Meinungen und Inhalte schnell erkannt und mit zur Beschreibung der eigenen Meinung aufgenommen werden. Bei vielen Diskussionen in Forensystemen oder Umfragesystemen lässt sich dies durch eine Beobachtung der Texte oder Resultate erreichen.

– Interaktivität

Um interessierte Personen auf dem Laufenden zu halten, sollte es zumindest die Möglichkeit der Kontaktaufnahme mittels einer Email-Adresse oder eines Kontaktformulars geben. Noch besser geeignet, um Meinungen auszutauschen, sind hier Forensysteme. Hier ist eine bidirektionale Meinungsbildung möglich (beide Personen tauschen sich öffentlich über die Meinungen aus). Um eine unidirektionale Meinungsbildung zu ermöglichen, auf die der Empfänger nur schwer reagieren kann, bietet sich ein Newsletterservice an, durch den man die eigenen Ansichten, Neuerungen und Meinungen anbieten kann, falls dies von Interesse ist.

Beim Austausch zwischen Meinungen, also bei der Reflektion der eigenen Meinung mit anderen Personen, gibt es einen weiteren enormen Unterschied in der Online-Meinungsbildung: die Anonymität. Gerade in Onlinesystemen und Forensystemen ist es üblich, nicht immer den vollen Namen, sondern einen Nickname⁷ anzugeben oder sich durch einen Avatar⁸ zu repräsentieren. In diesen Fällen kann man seine eigene Meinung völlig anonym äußern. Dies trägt oft dazu bei, Meinungen zu äußern, die normalerweise in einem öffentlichen Raum nicht geäußert worden wären. Leider führt dies häufig dazu, extreme Ansichten zu schildern oder sehr abfällig über Meinungen

⁷ Siehe <http://www.reitbauer.at/lexikon/default.asp?qkeyword=Nickname>

⁸ Siehe <http://www.reitbauer.at/lexikon/default.asp?qkeyword=Avatar>

Dritter zu sprechen. Dennoch hat diese Anonymität auch viele Vorteile, denn man kann hier seine Meinung „frei“ kundtun, ohne den Spott anderer fürchten zu müssen. Dies ermöglicht eine weitaus offenere Meinungsbildung, die durch das Medium Internet erst ermöglicht wird.

4 Einflussgrößen

Die eigene Meinungsbildung wird durch viele verschiedene Faktoren beeinflusst. Auch bei einer Meinungsbildung die online erfolgt, sind derartige Einflussgrößen gegeben, wenn nicht sogar noch stärker verbreitet, als in anderen Medien. Die Gefahr der Manipulation der eigenen Meinung ist hier durchaus gegeben und von vielen Werbenden auch durchaus beabsichtigt, um Personen von der eigenen Ansicht zu überzeugen. Es ist durchaus legitim und gängig, Personen durch Argumente von den eigenen Standpunkten überzeugen zu wollen. Vor einer jeden Wahl gibt es so viele hunderte von Marketingmaßnahmen, um Personen für die eigenen Ansichten zu gewinnen und ihren Meinungsbildungsprozess somit möglichst dauerhaft zu beeinflussen. Einige dieser Einflussgrößen sollen hier nur in Kürze erwähnt werden:

Werbung

Klassische Werbung ist Bestandteil eines jeden Marketingkonzeptes. Auch das Marketing im Onlinebereich kommt ohne Werbung nicht aus, wobei sich das Werben hierbei oft durch die Einblendung von Werbebannern in Suchmaschinen, Portalen oder anderen Seiten vollzieht. Viele politische Einrichtungen nutzen so zum Beispiel die Möglichkeit, vor den Wahlen Onlineteilnehmer auf die eigene Webseite zu locken. Statistische Aussagen und Werbesprüche, sowie eine einheitliche CI⁹ tragen hier oftmals dazu bei, Personen dauerhaft in der Meinungsbildung zu beeinflussen.

⁹ CI=Corporate Identity, siehe http://www.cosa-logo.de/htmlseite/inhalte/lexika/frame_ci_lexikon.htm

Rundschreiben

Die bereits im letzten Kapitel erwähnten *Newsletter*, die Anbieter im Internet den Kunden zum kostenfreien Abonnement zur Verfügung stellen, bergen ebenfalls ein großes Potential an Einflussnahme. Mit dem Verschicken eines solchen Newsletters wird exakt die Kundengruppe angesprochen, die sich ohnehin schon für das eigene Thema interessiert, denn schließlich haben sich alle Abonnenten freiwillig hierfür eingetragen. Um neue Meinungen zur Diskussion zu stellen eignet sich diese Methode also ausgezeichnet.



Abbildung 3 Die Webseite des Deutschen Bundestages bietet gleich mehrere Newsletter an

Sonderfall *Spam*

Auch unerwünschte Werbemails, so genannte *Spam*-Mails¹⁰, können einen Einfluss auf die eigene Meinungsbildung haben. Zumeist wird diese Art der Werbung zwar als äußerst störend und (nach Meinung des Autors dieses Textes) zu recht als unsozial und wettbewerbswidrig empfunden, jedoch können auch negative Erfahrungen und Erinnerungen an ein Thema den eigenen Meinungsbildungsprozess beeinflussen.

Artikel, Berichte, Interviews

Auch Beiträge auf öffentlichen Webseiten können entscheidend zur eigenen Meinung beitragen. Viele Zeitungen und Fernsehsender haben in Ihrem Onlineauftritt eine große Anzahl an Besuchern, die dort veröffentlichte Artikel lesen und verarbeiten. Einige Webseiten bieten für diese Artikel ein speziell hierauf abgestimmtes Diskussionsforum, auf welchem anschließend der Artikel bewertet und diskutiert werden kann.

Portale und Internetanbieter

So genannte Portale erfreuen sich seit einigen Jahren großer Beliebtheit. Obwohl der Begriff Portal sehr unterschiedlich definiert wird, gibt es doch eine Menge Webseiten, die sich selbst als ein Portal bezeichnen. Webseiten, wie web.de oder Lycos, bieten neben Suchfunktionalitäten einen großen Bereich mit Artikeln und Berichten zu verschiedenen (politischen) Themen an. Auch die meisten Internetanbieter, wie T-Online, AOL oder Freenet, bieten auf Ihren Webseiten entsprechende Inhalte. Die Besucherzahlen dieser Seiten sind gigantisch und der Einflussbereich auf die öffentliche Meinungsbildung ist daher enorm hoch. Dort erscheinende Diskussionen, Artikel oder Besprechungen erzeugen zumeist eine hohe Resonanz.

Versteckte Werbung

Hinter vielen Artikeln, die den Anschein erwecken, objektiv zu sein, steht in Wirklichkeit eine beteiligte Person, die den Artikel ganz bewusst positiv in eine bestimmte Richtung gelenkt hat. Auch bei vielen Downloadarchiven im Internet ist es zum Beispiel üblich, dass der „Tipp der Redaktion“ in

¹⁰ siehe auch <http://www.webopedia.com/TERM/s/spam.html>

Wirklichkeit ein teuer erkaufter Marketingplatz eines Programmherstellers ist. Für den Meinungsbildenden ist es besonders schwer, solche Artikel von objektiven Veröffentlichungen zu unterscheiden. In gewisser Weise stellt diese verdeckte Werbung eine Art der Manipulation dar. Sie ist nicht mehr von unbezahlten, objektiven Meinungen zu unterscheiden.

Die Meinung Dritter

Auch die Meinung anderer Personen beeinflusst uns in der eigenen Meinungsfindung. Durch Aussagen Prominenter, die oftmals ein großes Presseecho erzeugen, aber auch durch Aussagen von Freunden und Bekannten in Onlinepostings (zum Beispiel in einem Forum) können solche Einflüsse entstehen. Gerade Aussagen von guten Freunden können sehr häufig zu einer kompletten Änderung oder zumindest zu einem Überdenken der eigenen Meinung führen.

Es gibt eine große Fülle anderer Einflussfaktoren auf den Meinungsbildungsprozess. Die vorgenannten Einflussgrößen stellen lediglich eine kleine Auswahl dar. Es ist wichtig, sich dieser Faktoren bewusst zu sein und selbst die verschiedenen Argumente und Fakten abzuwägen, um anschließend nach einer eigenen Reflektion eine persönliche (unabhängige) Meinung bilden zu können.

5 Politische Meinungsbildung im Internet

Die Bedeutung des Internets ist zwischenzeitlich auch von der Politik erkannt worden, so dass hier gegenwärtig ein erheblicher Anteil ihrer Werbegelder in die Onlinewerbung und in den Internetauftritt der Parteien fließt. Sämtliche großen Parteien Deutschlands sind derzeit Online vertreten und beinahe jede lokale Repräsentation einer Partei besitzt eine eigene Webseite. Die dort gegebenen Informationen variieren erheblich. Der „Hauptauftritt“ sämtlicher Parteien präsentiert sich generell mit wertvollen Informationen, mit denen der mündige Bürger bei seiner Meinungsbildung unterstützt werden soll, indem ihm eine Parteieigene Ansicht dargelegt wird. Sämtliche wesentlichen Parteien bieten deshalb den Abruf ihres

Wahlprogramms an (Stand: 11/2003). Auch aktuelle Meldungen befinden sich auf deren Webseiten, um aktuell und interessant zu sein.

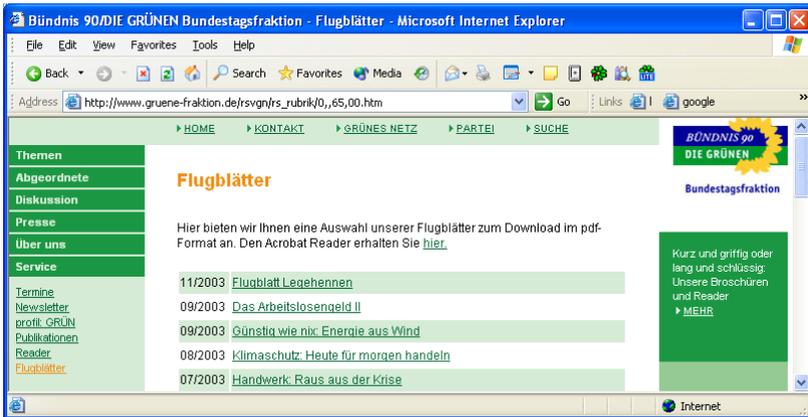


Abbildung 4 Die Webseite der Grünen bietet den Download aktueller Flugblätter

Zahlreiche Parteien bieten zudem besondere Events, wie zum Beispiel regelmäßige Chattroffen mit Politikern. Diese sollen der Meinungsfindung dienen und bei offenen Fragen unterstützen. Zumeist befinden sich auf den Webseiten weiche Erfassungsmöglichkeiten, wie Chats oder Foren. Auch der Abruf weiterer Dokumente, wie zum Beispiel aktueller Koalitionsvereinbarungen, ist möglich. Die Webseite der „Grünen“ erlaubt so zum Beispiel das Herunterladen zahlreicher aktueller Publikationen und Dokumente, wie unter anderem den Download aktueller und vergangener Flugblätter.

Sofern sich der Besucher eine positive Meinung von der Ansicht der Partei gebildet hat, kann er in der Regel direkt online einen Mitgliedsantrag stellen.

Mit Ausnahme der SPD, die Ihren Newsletter-Service aus „rechtlichen Gründen eingestellt“ hat (Stand: 11/2003), bieten sämtliche Parteien an, sich bei einem oder mehreren Newslettern anzumelden, und sich des Weiteren hierüber unidirektional informieren zu lassen. Wenige Parteivertretungen bieten zusätzlich durch Zusatzdienste die Möglichkeit an, den auf der Webseite veröffentlichten Artikel Dritten zuzusenden und so zur Meinungsbildung dieser beizutragen. Zudem gibt es auf zahlreichen Webseiten Zusatzdienste, wie z.B. der kostenfreie Versand von E-Cards.



Abbildung 5 Die CDU bietet den Versand von E-Cards an, um die Seite interessant zu halten

Auch die direkte Kontaktaufnahme vom interessierten Bürger zur Partei, wird häufig unterstützt. Die FDP bietet derzeit ein Feedbackformular zu jeder Veröffentlichung an, so dass jeder Besucher seine eigene Meinung zum Artikel absenden kann und darauf eine Antwort erhält (so Gott will).

Um sich untereinander auszutauschen besteht generell die Möglichkeit, Forensysteme zu verwenden, oder zu chatten. In einem Chat kann direkt auf die Aussagen oder Behauptungen anderer reagiert werden. Auch bei einem Forum ist eine bidirektionale Kommunikation gegeben. Auf den Webseiten großer Parteien in Deutschland befinden sich eigene Forensysteme, um über aktuelle Themenbereiche der Innen- und der Außenpolitik zu diskutieren. Zudem finden sich zahlreiche unabhängige Forensysteme und Newsgroups, die politische Diskussionen zulassen, die von den Parteien unabhängig sind. Bei bedeutenden Parteien sind derartige Forensysteme sehr beliebt und werden von vielen Besuchern genutzt, so dass es Möglich ist, täglich 30 oder gar 50 neue Beiträge zu erfassen.

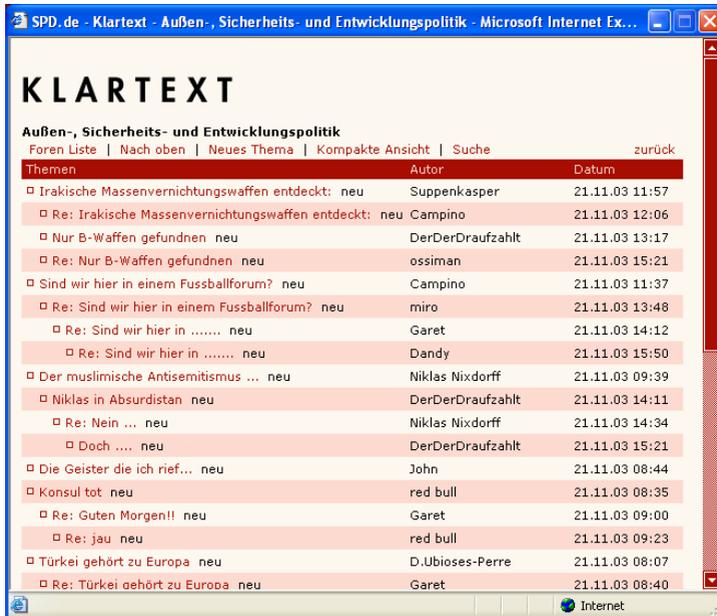


Abbildung 6 Foreneinträge der SPD

6 Zusammenfassung und Ausblick

Die so genannten „neuen Medien“ haben die Meinungsbildung stark verändert und werden auch in Zukunft neue Veränderungen mit sich bringen. Die Online-Meinungsbildung stellt dabei einen großen Einflussfaktor auch in der politischen Meinungsbildung dar und zeigt neue Möglichkeiten, seine Meinung kundzutun und mit anderen zu vergleichen. Durch verschiedene Möglichkeiten, diese Onlineäußerungen mit harten oder weichen Erfassungsmethoden auszuwerten, ist es möglich, zu den geäußerten Meinungen direkt Stellung zu beziehen und eigene Argumente zu formulieren.

Zu den Vorteilen des Internets zählt dessen enorme Datengröße. Hierdurch wird es jedem ermöglicht, Bereiche so stark zu vertiefen, wie man es selbst für erforderlich hält. Durch die oftmals gegebene Anonymität ist zudem eine

Meinungsfreiheit im hohen Grade sichergestellt, was ebenfalls als positiv zu betrachten ist, solange dies nicht für verfassungswidrige Ansichten missbraucht wird.

Wer als Organisation, Partei, Verein oder Einzelperson am Meinungsbildungsprozess anderer im Internet teilnehmen möchte, der hat hierfür eine Vielzahl von Möglichkeiten. Eine eigene Webseite bietet die Möglichkeit, als Sprachrohr zu fungieren. Die aktive Teilnahme an Foren oder Onlinediskussionen ermöglicht es ebenfalls, sich mit anderen bidirektional auszutauschen.

Da ein hoher Prozentsatz der Bevölkerung einen Großteil ihrer Frei- und Arbeitszeit mit dem Internet verbringt, ist deren Meinungsbildung auch für politische Meinungsbildungen enorm wichtig. Es wäre daher durchaus ratsam, weitere Möglichkeiten von staatlicher Seite aus zu schaffen und entsprechende Projekte ins Leben zu rufen.

Literatur

- [Bls] Blass, Georg: *Information und Meinungsbildung*. MADOG Druck- und Verlagsgesellschaft mbH.
- [Eis94] Eisenstein, Cornelia: *Meinungsbildung in der Medien-gesellschaft*. West-deutscher Verlag, 1994.
- [Mai98] Mai, Manfred: *Der Strukturwandel in den Medien und seine Konsequenzen für die Sicherung der politischen Meinungsbildung*. 1998.
- [WEL82] Lehmann, Wolfgang E.; Steffen Wolf: *Meinungsfreiheit oder Werden wir manipuliert? Programmierte Unterweisungen zum Lernsystem Medienkunde*. Th. Gabler, Wiesb., 1982.
- [EPA] Fischöder, Christof: *Public Affairs im Internet - Kommunikation von gesellschaftlicher Relevanz*. <http://magazin.ecc-online-relations.com/DE/e-government-publicaffairs/publicaffairs-im-www.html> (Abruf 11/2003)
- [TFG] Gordon, Thomas F., *Softwaresysteme für Demokratische Meinungsbildung und Konfliktlösung*, <http://www.uni-koblenz.de/~ftvi2001/ftvi2001-Gordon->

Softwarewerkzeuge_fuer_demokratische_Meinungsbildung.pdf
(Abruf: 10/2003)

Links

Onlinemedien tragen zur Meinungsbildung bei: Abruf 11/2003
<http://www.sonnenseite.com/fp/archiv/Akt-News/onlinemedienprognos.php>

Politische Bildung Online? Neue Medien und politische Bildung.
http://www.sowi-online.de/methoden/dokumente/internet_templ.htm

Studie: Internet vernachlässigt freie Meinungsbildung
<http://info.ccone.at/INFO/Mail-Archives/presstext/Sep-2001/msg00352.html>

Internet als Medium der politischen Kommunikation und Mobilisierung bei Volksabstimmungen
<http://www.polittrends.ch/internetundpolitik/welle2.html>

Public Affairs im Internet – Kommunikation von gesellschaftlicher Relevanz
<http://magazin.ecc-online-relations.com/DE/e-government-publicaffairs/publicaffairs-im-www.html>

E-Government + Public Affairs – Das Internet als Instrument für kommunales Standortmarketing
<http://magazin.ecc-online-relations.com/DE/e-government-publicaffairs/kommunales-standortmarketing.html>

Links zu Internet und Politik <http://www.akademie3000.de/1/05/04/00359/>
eDemocracy, eGovernment, eConsumer: Politik-Digital <http://www.politik-digital.de>

SPD: <http://www.spd.de>

CDU: <http://www.cdu.de>

FDP: <http://www.fdp.de>

Bündnis 90/Die Grünen: <http://www.gruene-fraktion.de>

PDS: <http://www.pds-online.de>

Onlinewahlen in der Bundesrepublik Deutschland¹¹

Peter Wilm

wilm@elektronische-wahlen.de

1 Worum geht es?

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den rechtlichen und technischen Aspekten und Risiken bei der Einführung von Onlinewahlssystemen für die staatlichen Volksvertreterwahlen in der Bundesrepublik Deutschland.

1.1 Bedeutung des Wahlsystems für die Gesellschaft

Die Glaubwürdigkeit der Korrektheit der Durchführung der Wahl, der obligatorischen Einhaltung des Wahlheimnisses, sowie der korrekten Ermittlung des Wahlergebnisses ist entscheidend für die Legitimation der bei dem Vorgang gewählten Staatsorgane verantwortlich.

Es ist somit nicht ausreichend, für einen korrekten Wahlablauf und eine korrekte Ergebnisermittlung zu sorgen. Jeder wahlberechtigte Bürger will von der Korrektheit überzeugt werden, soll das Ergebnis nicht nur vom Bundes- oder jeweiligen Landeswahlleiter, sondern auch allgemein anerkannt werden.

Die allgemeine Anerkennung des Wahlergebnisses ist wiederum für das Funktionieren unseres politischen Systems von zentraler Bedeutung: Die durch die gewählten Volksvertreter gefällten Entscheidungen werden in unserer Gesellschaft allgemein akzeptiert - jedoch nur unter der Prämisse, dass die Ermittlung der Mehrheitsverhältnisse bei der Wahl der Volksvertretungen auch tatsächlich korrekt abläuft.

¹¹ Dieser Beitrag ist im Wesentlichen ein Ausschnitt aus der Informationsbroschüre „Elektronische Wahlen“, deren Originalfassung unter <http://www.elektronische-wahlen.de/staatlich/> verfügbar ist.

Also sind eher kleine technische Details des Wahlvorgangs in ihrer Gesamtheit - obwohl wegen des hervorragenden Funktionierens unserer aktuellen Wahlmethode zur Zeit wenig beachtet - ein zentraler Stützpfiler für unser Staatssystem.

1.2 Mangelnde Transparenz bei Internet-Wahlsystemen

Eine wesentliche Schwierigkeit bei der Einführung von internetbasierten Wahlsystemen ist die Schaffung einer ausreichenden Transparenz bei der Ergebnisermittlung und somit die erwähnte notwendige Vertrauensbildung in der Wahlbevölkerung.

Der Herr Bundeswahlleiter Johann Hahlen äußerte sich dazu am 18.09.2001 auf dem Deutschen Internet-Kongress Karlsruhe [dpa]:

"Die Auszählung der Stimmen in einem Wahllokal ist für jeden nachvollziehbar, die Speicherung der Stimme in einem Zentralcomputer nicht."

Auch Will [S. 153, Wil02] hat dazu ähnliche grundlegende Bedenken:

"Grundsätzlich problematisch ist bei der Internetwahl bspw. die immanente qualitative Verlagerung öffentlicher Wahlen aus dem öffentlichen Bereich hinaus. Gemeint ist nicht nur der Vorgang der Wahl, der – zumindest bei der individuellen Internetwahl - wie bei der Briefwahl im privaten Umfeld erfolgen kann. Bedeutsam ist vor allem der Prozess der Verarbeitung und Auszählung der Wahldaten, der sich bei der Internetwahl nicht mehr dezentral und öffentlich, sondern durch den Einsatz bestimmter Software funktional zentralisiert und für die Öffentlichkeit nicht unmittelbar kontrollierbar vollzieht. Damit würde die Wahl dem öffentlichen Raum entzogen, was sich ganz konkret in einer Erschütterung des Vertrauens niederschlagen könnte, ..."

1.3 Aktuelle Situation

Das jetzige Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland funktioniert hervorragend: Es basiert vor allem auf einer Dezentralisierung und einer vollständigen Transparenz für den Bürger. Ein Wahlbetrug ist äußerst schwierig vorzunehmen, da es einer Verschwörung einer ganzen Reihe von Wahlhelfern bedarf. Zudem ist selbst bei einer erfolgreichen Verschwörung

lediglich das Ergebnis einer einzelnen Wahlurne verfälschbar. Jeder Bürger kann den Wahlvorgang zudem beobachten und hat somit die Möglichkeit, den korrekten Wahlablauf in seinem Wahllokal persönlich zu verifizieren. Mittels dieser vollkommenen Transparenz der aktuellen, viele Jahrzehnte lang bewährten Wahlmethode wird in der Bundesrepublik die Legitimation der gewählten Staatsorgane gewährleistet.

Spätestens seitdem Jahr 2001 verfolgt die Bundesregierung das Ziel, stufenweise internetbasierte Volksvertreterwahlen einzuführen. Dazu wurde bereits im Oktober 2000 eine Arbeitsgruppe Online-Wahlen im Bundesinnenministerium eingerichtet [Kör01].

Des Weiteren hat die Forschungsgruppe Internetwahlen mit dem von ihr entwickelten System i-vote bis zum Mai 2003 bereits sieben Testwahlen (wie zum Beispiel Personalratswahlen und Hochschulwahlen) durchgeführt [For04]. Bei dieser Forschungsgruppe (inzwischen Teil des Konsortiums W.I.E.N., welches durch des Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit maßgeblich finanziell unterstützt wird) handelt es sich um einen zentralen Stützpfiler für die Bemühungen der Bundesregierung. Zwar wurden einige Arbeitsberichte veröffentlicht [For02], jedoch wird aus ihnen nicht die tatsächliche Architektur des Systems i-vote ersichtlich. Auch existieren keine formalen Anforderungsdefinitionen an das System.

2 Rechtlicher Rahmen

Bislang gibt es innerhalb der Europäischen Union keine vereinheitlichte Regelung der Wahlvorgänge. Vielmehr gibt sich jeder Mitgliedsstaat seine eigene Wahlgesetzgebung.

Auch in den USA gibt es keine einheitliche Ordnung. Eine wesentliche Richtlinie ist jedoch die Empfehlung der Federal Election Commission aus dem Jahr 2001 [Fed01]. Eine informelle Sammlung von Anforderungen an Voting-Systeme hat auch eine vom California Secretary of State eingesetzte Kommission zusammengetragen [Cal00].

2.1 Rechtliche Regelungen in der BRD

In Deutschland legen das Grundgesetz [Par49], das Bundeswahlgesetz [Bun93], die Bundeswahlordnung [Bun02] und die Bundeswahlgeräte-

Verordnung [Bun75] die Anforderungen an Wahlen und Wahlverfahren fest. Diese vier Gesetze und Verordnungen legitimieren sich gegenseitig in einer absteigenden Hierarchiekaskade. Wahlprüfungen werden durch das Wahlprüfungsgesetz [Bun51] geregelt. Analog zum Bundeswahlgesetz und zur Bundeswahlordnung werden die Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlamentes aus der BRD durch das EuWG [Bun78] und die EuWO [Bun88] geregelt.

Das Grundgesetz gibt sowohl für die Bundestagswahlen, als auch für Wahlen in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine klare Vorgabe:

Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG: "Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in **allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer** Wahl gewählt."

Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG: "In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus **allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen** Wahlen hervorgegangen ist."

Die genannten Bestimmungen regeln die ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen zu den Volksvertretungen in der Bundesrepublik Deutschland. Alle weiteren durchgeführten Wahlen und Abstimmungen sind davon nicht betroffen. Die Wahlen innerhalb Organisationen jeglicher Art in Deutschland werden durch die Satzung der jeweiligen Organisation geregelt. Für Vereine gibt das Bürgerliche Gesetzbuch [Bun96] Vorgaben, für Aktiengesellschaften ist es das Aktiengesetz [Bun65] und für Parteien das Parteiengesetz. Regelungen zur Rechtsgültigkeit von digitalen Signaturen sind im Signaturgesetz [Bun01] festgelegt.

Einen umfangreichen allgemeinen Überblick über das Wahlrecht der BRD liefern Zicht und Fehndrich [ZF04]. Eine ausführliche Darstellung der rechtlichen Vorgaben zu elektronischen staatlichen Volksvertreter-Wahlen liefern Will [Wil02] und Rüß [Rüß02]. Rechtliche Möglichkeiten zur Virtualisierung von Hauptversammlungen und Parteitagungen liefern Noack [Noa00] und Mausch [Mau02].

Elektronische Wahlen der Vorstände in Vereinen und Parteien sind im BGB und im PartG nicht explizit vorgesehen. Dadurch entsteht eine juristisch unklare Situation, in der die Gerichte die einzelnen Satzungen individuell begutachten müssen. Als erstem Verein ist es der Initiative D21 e.V. gelungen [Ini03], eine Satzung zu implementieren, die gerichtlich anerkannte

Online-Vorstandswahlen zulässt. Für die Zukunft wäre es jedoch sinnvoll, wenn der Gesetzgeber eine explizite Regelung im BGB verankern würde.

Das Aktiengesetz verhindert mit § 118 Abs 1 AktG eine direkte Online-Stimmabgabe bei einer Hauptversammlung. Es sind Präsenz-Veranstaltungen vorgeschrieben. Lediglich die Benennung eines Bevollmächtigten zur Stimmabgabe ist möglich. Auch hier könnte der Gesetzgeber sehr einfach die bestehende Regelung ändern.

2.2 Zuständige Behörden und Organe in der BRD

Die folgenden Organe und Behörden sind mit den Wahlen der Mitglieder der staatlichen Volksvertretungen befasst:

Deutscher Bundestag Der Deutsche Bundestag beschließt über Änderungen in der Wahlgesetzgebung.

Bundeswahlleiter Der Bundeswahlleiter ist für die Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung der Wahl zuständig. Er wird durch den Bundesinnenminister auf unbestimmte Zeit benannt. Meist ist er in Personalunion der Präsident des Statistischen Bundesamtes. Er sitzt automatisch dem Bundeswahlausschuss vor. Er ermittelt das vorläufige Endergebnis und gibt dieses bekannt. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben ist er nicht an Weisungen aus dem Bundesinnenministerium, sondern lediglich an die bestehende Wahlgesetzgebung gebunden. Auch kann er den verschiedenen Wahlorganen keine Weisungen erteilen, jedoch hat er das Recht, Einspruch im Wahlprüfungsverfahren zu erheben [Gei02].

Bundeswahlausschuss Der Bundeswahlausschuss ermittelt das amtliche Endergebnis der Wahl. Er ist zuvor insbesondere mit der Zulassung von Parteien zur Wahl betraut.

Bundesinnenministerium Das Bundesinnenministerium ist die mit der Wahldurchführung und -koordinierung beauftragte Behörde.

Physikalisch Technische Bundesanstalt Die Physikalisch Technische Bundesanstalt entscheidet über die Zulassung einzelner Wahlgeräte nach der Bundeswahlgeräteverordnung.

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik nimmt zwar keine offizielle Rolle bei

staatlichen Wahlen ein, verfügt jedoch über hohe technische Kompetenzen hinsichtlich einer möglichen Einführung von staatlichen Onlinewahlen.

3 Die bisherige Wahlmethode

Die aktuelle, papierbasierte Wahlmethode zeichnet sich durch eine vollkommene Transparenz für den Bürger aus. Im Folgenden werden die einzelnen Eigenschaften dargestellt, die zu dieser Transparenz führen.

- Das System ist dezentral organisiert.
- Jeder Bürger kann kontrollieren, ob die Ergebnisse seines jeweiligen Wahllokals auch korrekt in seiner Tageszeitung / im amtlichen Endergebnis veröffentlicht werden.
- Die Einzelergebnisse lassen sich addieren, so dass die Ergebnisermittlung der Behörden durch jedermann kontrolliert werden kann.
- Ein möglicher Wahlbetrug kann sich demnach allenfalls auf die Stimmen eines Wahllokals erstrecken.
- Innerhalb eines Wahllokals sorgt ein mehrköpfiger Wahlvorstand für eine korrekte Ergebnisermittlung. Damit ein Wahlbetrug durchgeführt werden kann, müssen sämtliche Mitglieder des Wahlvorstandes konspirieren.
- Während des gesamten Wahlzeitraumes ist es jedem Wahlbürger möglich die ordnungsgemäße Durchführung der Wahl persönlich zu kontrollieren. Da das System papierbasiert arbeitet, ist dies auch tatsächlich sehr einfach möglich.

Der bisher wohl einzige Fall eines Wahlbetrugs fand im Jahr 2001 in der Stadt Dachau bei den Oberbürgermeisterwahlen statt.

4 Wahlgeräte ohne öffentliche Vernetzung

Eine Zwischenstufe zur Ersetzung des papier- durch ein internetbasiertes System stellt die Einführung von elektronischen Wahlgeräten dar, die in den

Wahllokalen aufgestellt werden und jeweils einzeln die Stimmen zählen. Nach Beendigung des Wahlganges müssen die Ergebnisse lediglich addiert, nicht jedoch manuell ausgezählt werden. Bei diesen Geräten handelt es sich meist um direkte Aufzeichnungssysteme.

4.1 Aktuelle Situation in der BRD

Seit 1975 gibt es die „Bundeswahlgeräteverordnung“ (BWahlGV), die Verordnung über den Einsatz von Wahlgeräten bei Wahlen zum Deutschen Bundestag und der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland [Bun75]. In ihr wird die notwendige Beschaffenheit von elektrischen oder elektronischen Wahlgeräten festgelegt.

Doch erst in den letzten Jahren wurde in einigen Wahlkreisen tatsächlich das papierbasierte System durch elektronische Geräte ersetzt. So z.B. in Köln bei der Bundestagswahl 2002. Hier wurden elektronische Wahlgeräte zu einem Stückpreis von 4000 Euro angeschafft.

Möchte ein Privatunternehmen den lokalen Wahlbehörden ein elektronisches Wahlgerät anbieten dürfen, so bedarf es dazu laut Bundeswahlgeräteverordnung der Betriebsgenehmigung des Bundesinnenministeriums, welches dazu ein Gutachten der Physikalisch Technischen Bundesanstalt einholt.

4.2 Erfahrungen in den USA

In den USA werden bereits seit etlichen Jahren elektronische Wahlgeräte eingesetzt. Diese Entwicklung wurde durch das Wahldebakel mit den Lochkartenbasierten Systemen des Bundesstaates Florida bei der Stimmauszählung der Präsidentschaftswahl 2000 deutlich beschleunigt.

Dabei bieten die Hersteller jeweils Closed-Source-Produkte an, deren Funktionsweise sie der breiten Öffentlichkeit nicht offen legen.

4.2.1 Der Diebold-Skandal

Ein eindrucksvolles Beispiel für die Gefahren, die der Einsatz von Closed-Source-Produkten bei staatlichen Volksvertreterwahlen in sich bergen kann, hat die Firma Diebold geliefert.

Sie hat in den vergangenen Jahren ein direktes Aufzeichnungssystem angeboten, mit Hilfe dessen Wahlkartenlesesysteme in den USA verdrängt

werden sollten. Die gesamte Software der angebotenen Wahlkioske wurde als Closed-Source vertrieben.

Der Firma Diebold gelang es, derartige Wahlkioske an die US-Bundesstaaten Georgia und Maryland zu verkaufen. Letzterer zahlte 56 Mio. US \$ [Sch03].

Im Januar 2003 wurde versehentlich auf einem öffentlichen FTP-Server der Firma Diebold der komplette Source-Code zu einem direkten Aufzeichnungssystem veröffentlicht [Jon03].

Kohno, Stubblefield und Rubin analysierten den Code [KSRW03] und äußerten die Vermutung, dass es sich dabei um den tatsächlich in den vertriebenen Wahlmaschinen zum Einsatz gekommen Code handeln könnte. Sie fanden Unmengen von spektakulären Sicherheitsschwachstellen. Unter anderem kann jeder beliebige Wähler mit sehr geringem technischen Know-How und einer Investition von 100 US \$ Smartcards erstellen, mit denen er beliebig oft seine Stimme abgeben kann. Auch können Offizielle der Wahlbehörden Stimmzettel beliebig manipulieren. Beides lässt sich nachträglich nicht mehr nachweisen.

Die mit diesen Geräten ermittelten Wahlergebnisse (u.a. bundesstaatsweite Parlamentswahlen in Georgia) haben nach diesen Erkenntnissen wohl keinerlei Wert mehr.

Der Fall Diebold stellt somit ein besonders abschreckendes Beispiel dafür dar, was passieren kann, wenn Wahlbehörden den Reklameaussagen von Voting-System-Herstellern Glauben schenken. Mit Hilfe des Einsatzes von Smart-Cards lässt sich einfach Werbung betreiben. Jedoch sollte sich jeder Bürger von der Sicherheit der Systeme selber überzeugen können, indem der Source Code und sämtliche Architekturdetails öffentlich gemacht werden.

5 Notwendige technische Anforderungen an ein Internet-Wahlsystem

Dieser Abschnitt will zumindest eine Teilmenge der notwendigen technischen Anforderungen an ein Internet-Voting-System ermitteln, soll es eine Qualität aufweisen, die dem jetzigen System ebenbürtig ist.

Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG [Par49] nennt fünf Anforderungen an eine Volksvertreterwahl: "Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt."

Es gibt einige Veröffentlichungen zu den rechtlichen Folgen der Vorgaben des Grundgesetzartikels für mögliche Onlinewahlssysteme. Hier sollen jedoch technische Implikationen aufgeführt werden.

Wird eine Anforderung unmittelbar durch einen der fünf Wahlrechtsgrundsätze impliziert, so wird dieser Grundsatz in Klammern aufgeführt.

5.1 Wahlgeheimnis

ANF 1: Das Wahlgeheimnis muss gewahrt werden. Niemand außer dem Wähler selber darf in Erfahrung bringen dürfen, was dieser gewählt hat.

(Geheimheit)

Der Schutz des Wahlgeheimnisses soll gegenüber Jedermann gelten:

ANF 2: Auch Administratoren des Onlinewahlsystems dürfen nicht die technischen Möglichkeiten haben, das Wahlgeheimnis zu brechen.

(Geheimheit)

Soll der Wähler seine Wahl frei von privatem und öffentlichem Druck abgeben können, so muss gewährleistet sein, dass der Wähler nicht käuflich, oder erpressbar sein kann, er also seine Wahl nicht nachweisen kann.

ANF 3: Der Wähler darf nach dem Wahlvorgang nicht nachweisen können, was er gewählt hat (Quittungsfreiheit). Gibt ihm das System Informationen in die Hand, mit der er die Zählung seiner Stimme überprüfen kann, so muss mathematisch nachgewiesen worden sein, dass aus diesen Informationen keine Quittung über den Inhalt seines Stimmzettels generiert werden kann. Dabei ist es unerheblich, ob der Wahl-Client vom Wahlamt signierte Informationen dem Wähler vorenthält. Es muss sichergestellt werden, dass der Wähler auch bei Manipulation seines Wahl-Clients keine Möglichkeit hat, in den Besitz einer durch eine an der Wahl beteiligten Instanz signierte Quittung seiner Wahl zu gelangen.

(Geheimheit)

Beim heutigen Wahlsystem gilt das Wahlgeheimnis zeitlich absolut. Dies sollte es bei einem neu einzuführenden Onlinewahlsystem zumindest für einen ausreichenden Zeitraum (von vielen Jahrzehnten), so dass auch Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens keine Angst vor einer späteren Veröffentlichung ihres Abstimmungsverhaltens zu haben brauchen.

ANF 4: Es muss sichergestellt werden, dass auch bei einem Mitschnitt der Kommunikation zwischen Wahl-Client und Wahlamt ein potentieller Angreifer aller Voraussicht nach frühestens nach Ablauf einer Zeitspanne von vielen Jahrzehnten in den Besitz von Technologie gelangen können, um den Klartext des ermittelten Stimmzettels entschlüsseln zu können.

(Geheimheit)

5.2 Korrektheit des Ergebnisses

ANF 5: Das System muss ein korrektes Ergebnis ermitteln.
(Allgemeinheit, Gleichheit)

Dazu muss jede wahlberechtigte Person einen Stimmzettel abgeben dürfen, jedoch nicht mehrfach wählen dürfen:

ANF 6: Das System muss exakt einen Wahlzettel pro wahlberechtigte Person pro Wahlgang annehmen.
(Gleichheit)

Es ist davon auszugehen, dass bei einem derart großen System, auch bei Verwendung von besonders ausfallsicherer Hardware eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass Teilsysteme ausfallen. Dies darf das Wahlergebnis nicht beeinflussen. Es muss also bei einer redundanten Ausfallsicherung von Teilsystemen das übernehmende Teilsystem den Zustand des ausgefallenen Teilsystem on the fly und bitgenau übernehmen.

ANF 7: Fällt ein beliebiges Teilsystem aus, so muss dessen Zustand exakt rekonstruiert werden können. Der plötzliche Totalausfall einer beliebigen Teilkomponente (z.B. zu simulieren durch das Ziehen sämtlicher Strom- und Netzwerkstecker, sowie Batterien) in einer beliebigen Situation darf das Wahlergebnis nicht um eine Stimme verändern. Jeder vom System angenommene Stimmzettel muss genau einmal gezählt werden.
(Allgemeinheit, Gleichheit)

Es ist ebenfalls davon auszugehen, dass Netzverbindungen zwischen dem Client-Rechner und den Wahl-Servern unterbrochen werden können:

ANF 8: Wurde ein Stimmzettel vom System nicht angenommen, so ist dies dem Wähler zweifelsfrei mitzuteilen. Er ist deutlich aufzufordern, die Wahl zu wiederholen. Mögliche Missverständnisse, ob der Stimmzettel gezählt wurde oder nicht, sind unter allen Umständen auszuschließen.

(Allgemeinheit)

Die Korrektheit des Wahlergebnisses darf nicht von der moralischen Integrität einzelner Systemadministratoren abhängig sein.

ANF 9: Kein Systemadministrator darf in der Lage sein, das Ergebnis zu manipulieren. Dazu muss es mindestens eine Verschwörung von n Systemadministratoren bedürfen (bei vorab frei wählbarem n), falls nicht ein Wahlprotokoll zum Einsatz kommen soll, dass eine universelle Verifizierbarkeit des Wahlergebnisses durch alle Wahlteilnehmer zulässt - in diesem Fall ist jedoch auf die Einhaltung von **ANF 3** zu achten.

(Gleichheit)

Die Wahl-Server stellen für Außenstehende sicherlich ein besonders attraktives Angriffsziel dar.

ANF 10: Sämtliche Server der Wahlinstanzen müssen einbruchsicher sein. Die gesamte eingesetzte Wahlsoftware und sämtliche darunterliegende Systemsoftware muss fehlerfrei sein. Dies muss nachgewiesen werden (zumindest durch exzessive vollständige Code-Audits). Reklameaussagen oder sogar eidesstattliche Versicherungen von Herstellern über deren Systemeigenschaften sind nicht ausreichend.

(Gleichheit)

Das aktuelle Wahlrecht sieht in Zweifelsfällen Neuauszählungen vor. Dies macht für ein Onlinewahlssystem wenig Sinn, da im Falle einer Manipulation

ebenso gut die gespeicherten Wahlzettel manipuliert worden sein können. Es besteht die Gefahr, dass durch die Möglichkeit von Neuauszählungen suggeriert wird, Zweifel am ermittelten Wahlergebnis seien minder gravierend, da das Ergebnis ja neu ermittelt werden könne.

ANF 11: Sollen Mehrfachauszählungen zwecks Wahlprüfungen zugelassen werden, so ist die Unmöglichkeit eines erfolgten Entfernens, Hinzufügens oder Manipulierens von Stimmzetteln mathematisch zweifelsfrei nachzuweisen. Dieser Nachweis ist gegenüber der Wahlprüfungskommission zu führen.

(Gleichheit)

Um auch Fehlerquellen durch Hardwarefehler auszuschließen muss gelten:

ANF 12: Ergebnisse sind so zu berechnen, dass selbst bei durch Hardware erzeugten Bitfehlern das Ergebnis nicht beeinflusst wird.

(Gleichheit)

5.3 Client-Rechnersicherheit

Oftmals wird bei der Entwicklung von Prototypen von internetbasierten Onlinewahlssystemen für staatliche Volksvertreterwahlen die Sicherheit der Clients vernachlässigt.

Unterschwellig wird damit argumentiert, dass durch einen Angriff auf den Wahl-Client maximal ein einzelner Stimmzettel gefälscht werden kann. Dies ist im Zeitalter von Viren, Trojanern und Würmern jedoch nicht mehr der Fall. Attacken auf eine große Anzahl von Rechnern lassen sich automatisieren. Ist ein System angreifbar, so sind es mit nahezu konstantem Aufwand auch alle baugleichen.

Es muss also gelten:

ANF 13: Der Wahl-Client ist Teil des Onlinewahlsystems. Sämtliche Anforderungen an die Sicherheit des Onlinewahlsystems müssen auch durch den Wahl-Client erfüllt werden.

(Allgemeinheit, Gleichheit, Geheimheit)

ANF 14: Es muss für eine ausreichende Sicherheit der Konfiguration des Rechners, auf dem die Wahl-Client-Software laufen soll gesorgt werden. Die Verantwortung hierfür liegt beim Betreiber der Wahl und nicht beim Wähler.

(Allgemeinheit, Gleichheit, Geheimheit)

Zudem ist - um die Allgemeinheit der Wahl zu gewährleisten - dem Wähler nicht zuzumuten, selbstständig Software- oder Hardware-Installationen oder -Konfigurationen an seinem Rechner vorzunehmen.

ANF 15: Soll der Wähler von beliebigen Rechnern aus wählen können (nicht nur von zuvor präparierten Wahl-Kiosken), so ist ihm dies zu ermöglichen, ohne dass Annahmen über seine Betriebssystem- oder Softwarekonfiguration zu machen sind. Spezielle Web-Browser, Java Virtual Machines o.ä. sind nicht vorauszusetzen.

(Allgemeinheit)

5.4 Verfügbarkeit

Um die Allgemeinheit der Wahl zu gewährleisten, muss gelten:

ANF 16: Den Wählern ist während des vollständigen Wahlzeitraumes der Wahlservice ununterbrochen zur Verfügung zu stellen. Insbesondere sind technologische Gegenmaßnahmen zu Distributed Denial of Service-Attacken auf die Bandbreite der Internetanbindung der Wahl-Server, deren Prozessorlast und anderen System-Ressourcen vorzubereiten.

(Allgemeinheit)

Da anzunehmen ist, dass es nicht möglich sein wird, eine Verfügbarkeit des Wahlservices über den vollständigen Zeitraum mit absoluter Sicherheit zu garantieren, ist den Wählern die Möglichkeit zu geben, im Notfall ein Wahllokal nach fehlgeschlagenem Online-Wahlversuch persönlich zu besuchen:

ANF 17: Der Wähler muss die Möglichkeit haben, sich zu jedem Zeitpunkt des Wahlzeitraumes zwischen Onlinewahlen und Wahl in einem Wahllokal zu entscheiden. Die Vernetzung der Wahllokale zwecks Abgleich der Wählerlisten ist über dedizierte Nicht-öffentliche Netzwerke (kein Internet, kein Virtual Private Network) vorzunehmen, um Distributed Denial Of Service-Attacken auf die Wahllokale auszuschließen.

(Allgemeinheit)

Gleichwohl darf bei einer Dezentralisierung nicht der wesentlich erhöhte Arbeitsaufwand der Administration der dezentralisierten Systeme vernachlässigt werden.

ANF 18: Auch bei einer Dezentralisierung des Systems dürfen keine Ausfallzeiten entstehen. Eine lückenlose kompetente Administration muss auch bei gleichzeitigem Ausfall verschiedener Systeme in verschiedenen Wahllokalen gewährleistet sein.

(Allgemeinheit)

5.5 **Transparenz**

Soll die Legitimation der gewählten Volksvertreter in den Augen der Wähler nicht durch den Einsatz eines Onlinewahlsystems leiden, so muss dessen Funktionsweise mindestens ebenso transparent sein wie die des jetzigen Systems.

Dabei geht es nicht darum, ob jeder Bürger tatsächlich jeden Aspekt des Systems nachvollzogen hat - die Frage ist, ob er es könnte. Sicherlich ist eine formale Bauartzulassung des Bundesinnenministeriums notwendig, bei der das Ministerium eine Reihe von Gutachten einholt. Dies ist jedoch nicht ausreichend, soll wirkliches Vertrauen in der Bevölkerung aufgebaut werden. Dies kann nur mit einer rückhaltlosen Offenlegung jedes Systemdetails geschehen.

ANF 19: Eine deutliche Zeit vor dem Beginn des Einsatzes eines Onlinewahlsystems sind

- die Anforderungsdefinition
- die Beschreibung der Architektur in verschiedenen Abstraktionsebenen und mit Erläuterungen für Personen mit unterschiedlichem Kenntnisstand
- die Beschreibung des eingesetzten Wahlprotokolls
- eine umfassende Sicherheitsrisiko-Analyse
- der vollständige Source-Code der Onlinewahl-Software
- der vollständige Source-Code der sonstigen verwendeten Software (Betriebssystem, Compiler, System-Tools, etc.)
- sämtliche Konfigurationsdateien der Onlinewahl-Software und des Betriebssystems
- die exakten Spezifikationen der eingesetzten Hardware

für jedermann offen zugänglich gemacht zu werden.

(Allgemeinheit, Gleichheit, Geheimheit)

Eine Geheimhaltung der eingesetzten Software und Systemkonfiguration wäre kontraproduktiv, da dadurch dem Bürger der Eindruck vermittelt würde, dass die involvierten Behörden selber der Auffassung sind, das System sei unsicher und nur mittels Minimierung des Personenkreises, der Zugriff auf die Systeminformationen hat, abzusichern. Es stellte sich dann aber die Frage, wie hoch das Risiko sei, dass die eingeweihten Personen ihr Wissen über die Systemdetails nutzen, um Wahlen zu manipulieren und damit den Staat an einer seiner empfindlichsten Stellen zu treffen.

Im Falle einer Geheimhaltung des Source-Codes kann die zertifizierende Behörde auch in einen einseitigen Druck geraten: Die Herstellerfirma und das Bundesinnenministerium haben ein Interesse an der Durchführung eines möglicherweise bereits anvisierten Projektes. Nur wenn der Source-Code offen gelegt wird, steht die zertifizierende Behörde auch unter einem

gegensätzlichen Druck: Die Striktheit des durchschrittenen Zertifizierungsprozesses kann von jedem interessierten Bürger beobachtet werden.

Eine Herstellerfirma muss in erster Linie an die Interessen ihrer Aktionäre denken. Deshalb muss es zwingend das ökonomische Ziel eines Herstellers sein, gerade nur so viel Arbeitszeit in die Qualitätsverbesserung ihres Produktes zu investieren, wie notwendig ist, damit sie die Ausschreibung um das Online-Voting-System gewinnt. Diesen ganz natürlichen Interessen der Herstellerfirma muss ein Kontrollsystem entgegengestellt werden, dass derart viel Druck erzeugt, dass die Motivationen des Herstellerunternehmens, möglichst wenig in die Qualität des Voting-Systems zu investieren, neutralisiert werden.

Auch muss die Möglichkeit vorgesehen werden, die öffentlich gemachte Systemkonfiguration zu überprüfen. Das heißt, es muss nachgewiesen werden, dass tatsächlich der Programmcode und die Konfiguration die publiziert wurde auf den entsprechenden Rechnern läuft.

ANF 20: Es muss interessierten Bürgern oder Organisationen die Möglichkeit eingeräumt werden, sich davon zu überzeugen, dass das eingesetzte Onlinewahlssystem bitgenau mit dem übereinstimmt, von dem vorgegeben wird, dass es eingesetzt wird. Dabei ist sicherzustellen, dass bei diesen Überprüfungen eine Manipulation des Systems ausgeschlossen wird.

(Allgemeinheit, Gleichheit, Geheimheit)

Die aufgeführten Anforderungen wurden an Hand von Beobachtungen der Eigenschaften des aktuellen papierbasierten Systems ermittelt und haben keinerlei Bezug zur aktuellen Fassung der Bundeswahlgeräteverordnung. Sicherlich sind einige dieser Anforderungen nur unter größten Anstrengungen - und damit mit ganz enormem finanziellen Aufwand zu erfüllen. Sie stellen jedoch eine Teilmenge der absolut notwendigen technischen Anforderungen dar, die an ein Onlinewahlssystem für staatliche Volksvertreterwahlen zu stellen sind, soll sich die Qualität gegenüber dem jetzigen System nicht verschlechtern. Sicherlich gibt es noch eine große Zahl weiterer notwendiger Anforderungen.

6 Mögliche Novellierung der BWahlGV

Die Bundeswahlgeräteverordnung ist in ihrer heutigen Form nicht ausreichend auf die Erfordernisse von Internet-Voting-Systemen ausgelegt.

Zum Einen sind einige dort gestellten Anforderungen übertrieben. So ist es z.B. möglicherweise nicht dringend notwendig, dass eine unterbrechungsfreie Stromversorgung von Wahlgeräten gefordert wird (siehe Anlage 1 zu §2, Abschnitt B 2.5), auch falls diese in Form eines PCs im Wohnzimmer des Wählers stehen. Hier könnte es ja u.U. ausreichen im Falle eines Stromausfalls ein entsprechendes Angebot im örtlichen Wallokal bereitzuhalten.

Auf der anderen Seite sind die Anforderungen der aktuellen Bundeswahlgeräteverordnung nicht annähernd ausreichend, soll ein Internet-Voting-System eingeführt werden, welches die Qualität der jetzigen papierbasierten Wahl nicht verringern soll.

Soll ein Internet-Voting-System eingeführt werden, so ist es also notwendig, für eine entsprechende Neufassung der Verordnung zu sorgen.

Eine besonders vernünftige Anforderung in der aktuellen Fassung der Bundeswahlgeräteverordnung stellt jedoch die Forderung nach einer Rückwirkungsfreiheit (siehe Anlage 1 zu §2, Abschnitt B 2.4) dar: "Bei Anschluss von nicht zur Bauart gehörenden Komponenten arbeitet das Wahlgerät rückwirkungsfrei." Bleibt diese Anforderung in einer etwaigen novellierten Fassung der Verordnung erhalten, so ist demnach jegliche Manipulation des Wahlvorgangs durch Teile des Internets, die nicht zum Voting-System gehören ausgeschlossen.

7 Bemerkungen zur Konzeption von Internet-Wahlssystemen

Im Folgenden sollen einige Bemerkungen zur Konzeption von Internet-Voting-Systemen gemacht werden, die sich mit häufig anzutreffenden Denkfehlern beschäftigen.

7.1 Online-Voting vs. Online-Banking

Um die Sicherheit des Clients zu gewährleisten, muss bei der heutigen Architektur der meisten Anwender-Rechner die Sicherheit in vier Bereichen kontrolliert werden:

1. Hardware - Die Hardware und ihre physische Sicherheit stellt die Grundvoraussetzung an ein sicheres System. Denkbare Angriffsmöglichkeiten könnten u.a. Wanzen sein, die Tastatureingaben per Funk weitergeben, Monitorabstrahlungen, die aufgezeichnet werden, oder Designfehler in der Architektur, die es Angreifern ermöglichen, Zugang zu Daten oder Kontrolle über Software zu erlangen.
2. BIOS - ursprünglich als „Basic Input Output System“ bezeichnet, war das {BIOS} ein System, das dem Betriebssystem eine einheitliche Schnittstelle zu unterschiedlichen Hardwareprodukten bieten sollte. Heute dient es dazu, den Boot-Loader eines Systems zu starten, der wiederum das Betriebssystem eines Rechners startet. Durch Bestrebungen der BIOS-Hersteller, ihre Produkte vor dem Aussterben zu bewahren, werden jedoch immer mehr Funktionalitäten in das BIOS eingebaut. So plant der Hersteller Phoenix eine Integration eines Web-Browsers in sein BIOS. Denkbar sind also in Zukunft möglicherweise auch Angriffsmöglichkeiten auf das BIOS.
3. Betriebssystem und sonstige Software-Umgebung – Das Betriebssystem und sämtliche Software, die neben dem eigentlichen Voting-Client auf dem Rechner läuft ist ebenfalls angreifbar. Solange der Anwender seine sonstige Software nicht abgesichert hat und deren Funktionsweise bis ins Detail kennt, kann der Voting-Client keine Annahmen über seine Umgebung machen.
4. Anwendungssoftware - Die Voting-Client-Software selber bietet sicherlich die meisten Möglichkeiten eines Angriffs.

Oftmals wird beim Entwurf von internetbasierten Voting-Systemen die Notwendigkeit der Gewährleistung der Sicherheit des Systems in den ersten drei Schichten nicht ernst genommen. Teilweise wird dem Wähler eine Java-Software zur Verfügung gestellt, dass dieser mit Hilfe seines Web-Browsers aus dem Internet laden muss und mit Hilfe seiner selbst installierten Java Virtual Machine ausführen muss. Dabei werden eine ganze Reihe von Annahmen über den Browser, die Java Virtual Machine und das Betriebssystem des Wählers gemacht. Jede dieser Komponenten kann jedoch

bereits vorab von Angreifern manipuliert worden sein. Diese Manipulation könnte im großen Stil automatisiert erfolgen.

Das gleiche Risiko wird z.B. beim Online-Banking eingegangen. Die Bank und der Kunde verständigen sich dabei darauf, dass der Kunde ein ordentlich gewartetes System zur Verfügung stellt, auf dem er die Online-Banking-Software nutzt. Ist dies nicht der Fall und entsteht ein Schaden durch einen Angreifer, so liegt dies in der Verantwortung des Kunden - nicht der Bank. Beim E-Voting können die Verantwortungen nicht analog verteilt werden, da ein erfolgreicher Angriff nicht nur den einzelnen Wähler, dessen Stimmzettel manipuliert wurde, betrifft, sondern - erfolgt der Angriff bei einer Vielzahl von Wählern im großen Stil - den gesamten Staat schädigt. Es liegt also in der Verantwortung der Betreiber des Wahlvorgangs für eine ausreichende Sicherheit der Rechnersysteme der Wähler zu sorgen.

7.2 Dezentralisierung und Online-Wahlen

Die Dezentralisierung des Wahlvorgangs ist zwar bei papierbasierten Wahlsystemen ein Sicherheitsvorteil, nicht jedoch bei internetbasierten. Da anzunehmen ist, dass jedes dezentrale System eine ähnliche Funktionsweise hat, macht es also für einen Angreifer kaum einen Unterschied ein Zentralsystem, oder automatisiert eine große Anzahl dezentraler Systeme anzugreifen.

7.3 Smartcards

Seit einigen Jahren sind so genannte Smartcards oder Chip-Karten auf dem Markt. Es handelt sich um rechteckige Plastik-Karten, die das vertraute Format einer Kreditkarte, jedoch in ihrem Innern einen Mikrochip eingebaut haben. Dieser oder diese Mikrochip(s) verfügen über eine recht geringe Rechenleistung und ein klein wenig festen Speicher (ROM), Arbeitsspeicher (RAM), sowie veränderbaren Festspeicher (EPROM, EEPROM). Über auf der Oberfläche der Karte angebrachte elektrische Kontakte können derartige Karten mit der Außenwelt kommunizieren.

Smartcards sind zunächst prinzipiell universell einsetzbar. Sehr sinnvolle Einsatzmöglichkeiten sind die Verwendung als Zahlungsmittel, wie etwa als Telefonkarte und als Geld-Karte der Sparkassen, als Authentifikationswerkzeug bei Türschlössern und als Speichermedium, wie

etwa bei Versicherten-Karten, die die Krankenkassen in Deutschland ausgeben.

Vielfach wird der Einsatz von Chip-Karten zur Identifizierung des Wählers bei der Entwicklung von Voting-Systemen propagiert, oder sogar gefordert, wie durch die Initiatoren des Projektes i-vote [Ott02]. Im EU-Projekt Cybervote wird sogar der Einsatz von Chip-Karten zur Wähleridentifizierung als Anforderung festgeschrieben [S. 19, Cyb00b], ohne dass die Notwendigkeit hierzu begründet wird.

Der Grund für diese Empfehlungen ist psychologischer Natur: Es erscheint zunächst enorm sicher, ein geschlossenes Hardwaregerät einzuführen, das den Schlüssel des jeweiligen Wählers hält. Damit lässt sich dann natürlich sehr gut Marketing betreiben und potentiellen Wählern und auch Entscheidungsträgern zum Einsatz dieses Systems eine Sicherheit des angebotenen Voting-Systems suggerieren.

Technologisch gesehen bietet der Einsatz von Smartcards im Bereich der Wähler-Authentifikation bei elektronischen Wahlen, im Gegensatz zum Einsatz als elektronisches Zahlungsmittel, etc. jedoch keine zusätzliche Sicherheit gegenüber anderen Verfahren wie z.B. PIN/TAN-Verfahren dar. Zwar wird die Signatur auf der Chip-Karte selber vorgenommen, somit ist es nicht möglich, den Schlüssel, der auf der Chip-Karte ist, zu stehlen. Jedoch weiß der User immer noch nicht, was er signiert. Der Inhalt des Wahlzettels, der auf dem Bildschirm angezeigt wird, muss nicht mit dem Wahlzettel übereinstimmen, der signiert wird. Diese Annahmen können im Zeitalter von Trojanern, Viren und Würmern nur dann gemacht werden, wenn die Annahme, dass der Client-Rechner, an dem die Chip-Karte angeschlossen ist, ausreichend abgesichert ist, begründet werden kann. Bei privaten PCs ist dies nur in Einzelfällen der Fall, weshalb der Einsatz von Chip-Karten keine zusätzliche Sicherheit erbringt.

Sicherlich flößt es dem Wähler zunächst mehr Vertrauen in die Sicherheit ein, wenn er zur Wahl eine zusätzliche Hardware benötigt. Die Frage ist aber, was geschieht, wenn in der breiten Öffentlichkeit publik wird, dass die Sicherheit immer noch von der des angeschlossenen PCs abhängt. Das Vertrauen in das Voting-System könnte wohl deutlich abnehmen. Die Wirkung des Marketingeffekts könnte somit also vorübergehend sein.

Um eine Client-seitige Sicherheit garantieren zu können, muss das gesamte System, auf dem das Ausfüllen des Wahlzettels vorgenommen wird,

kontrolliert werden. Dies ist nicht allein mit einer reinen Chip-Karten-Lösung zu erreichen, dessen Einführung pro Wähler zudem beträchtliche Kosten verursacht.

Ein tatsächlicher möglicher Grund für den Einsatz von Smartcards kann der Wunsch sein, Signaturen nach dem Signaturgesetz (SigG) durchführen zu wollen. Da die BWahlGV jedoch zur Einführung von Internetwahlen sowieso novelliert werden muss und elektronische Signaturen auch jetzt noch nicht in der BWahlGV verankert sind, würde es sich hier lediglich um politische Motivationen handeln (beispielsweise, um die Verbreitung von Smartcard-Terminals bei Heimanwendern zu steigern) - nicht jedoch um technische.

7.4 Bootfähiges System auf CD

Eine Lösung für die Gewährleistung der Sicherheit des Betriebssystems, sowie der gesamten weiteren Software-Umgebung, ist das Starten des Voting-Clients von einer bootfähigen CD, die wohlkonfiguriert ist. Auf diese Weise ist die Wahlbehörde in der Lage, die vollständige Software-Umgebung des Wählers zu kontrollieren. Dieser hat nicht mehr die Verantwortung, selber für die Sicherheit seiner Systemkonfiguration zu sorgen.

Hier ergeben sich jedoch wieder neue Schwierigkeiten: So muss während des Boot-Vorgangs von der CD eine automatische Hardwareerkennung gewährleistet sein. Gelingt dies nicht bei allen Rechnertypen erfolgreich, könnte man den Allgemeinheitsgrundsatz der Wahl als gefährdet ansehen.

Seit einiger Zeit werden selbstbootende CDs für eine ganze Reihe von Anwendungen eingesetzt. Typischerweise wird hierfür ein angepasstes KNOPPIX [Kno04] eingesetzt.

7.5 Testwahlen

Oftmals werden Testwahlen als Instrument eingesetzt, um die korrekte Funktionsweise und die Sicherheit ihres Wahlsystems zu demonstrieren. Sicherlich sind Testwahlen sehr wertvoll, um die einfache Bedienbarkeit der Software durch den Wähler und sozialwissenschaftliche Aspekte des Wählerverhaltens untersuchen zu können. Jedoch helfen sie nicht bei der Bemühung weiter, die Sicherheit und Korrektheit der Software bewerten zu

wollen. Eine erfolgreiche Testwahl zeigt lediglich an, dass das System Eingaben durch den Wähler entgegengenommen hat und schließlich ein Ergebnis veröffentlicht hat. Das Ergebnis einer erfolgreichen Testwahl kann beliebig manipuliert worden sein, ohne dass die Wahlbetreiber dies bemerkt hätten. Die einzige Methode, die Korrektheit eines Ergebnisses nachzuweisen ist der Einsatz eines universell verifizierbaren Wahlprotokolls.

Aus diesem Grund ist es notwendig, dass der vollständige Source-Code eines Internet-Wahlsystems veröffentlicht wird - auch lange vor dessen Einsatzes bei einer staatlichen Volksvertreterwahl.

7.6 Vertrauensbildung mittels paralleler Möglichkeit zur Papierwahl

Oft wird argumentiert, dass es sowieso notwendig sei, parallel zu einer Internetwahl immer noch papierbasierte Wahlen in Wahllokalen durchzuführen, da nicht jeder Bürger über einen Internetanschluss verfügt. Deshalb sei es kein Problem, wenn einige Bürger kein Vertrauen in die korrekte Durchführung der Internetwahl haben. Diese könnten ja immer noch ihre Stimme in einem Wahllokal abgeben und so vollkommen sicher sein, dass diese auch gezählt wird.

Es wird jedoch nicht ausreichend sein, dass der Wahlbürger sich sicher sein kann, dass seine im Wahllokal abgegebene Stimme korrekt gezählt wurde. Die bei der Wahl gewählten Volksvertreter bestimmen über die politischen Geschehnisse der gesamten Gesellschaft. Wird bei dem internetbasierten Teil der Wahl ein Wahlbetrug vorgenommen, so betrifft das Ergebnis auch diejenigen, die ihre Stimme papierbasiert abgegeben haben.

8 Existierende Prototypen für Internetwahlssysteme

8.1 Cybervote

Cybervote ist ein von der Europäischen Union finanziertes Projekt, welches mit einem Budget von 3.24 Mio. € und einer Arbeitszeit von 27 Mannjahren ausgestattet ist. Die Zielsetzung von Cybervote ist es, einen Prototypen für ein universelles Voting-System zum Einsatz bei staatlichen Volksvertreter-Wahlen zu erstellen. Der Fokus dieses Projektes ist auf ehrgeizige Ziele zur

praktischen Einsetzbarkeit gerichtet. So soll der Wähler von jedem etablierten Betriebssystem und Browser aus wählen können. Zudem soll es möglich sein, auch Nokia Communicators als Wahl-Client-Rechner einsetzen zu können. Diese Entscheidung wurde getroffen, da die Firma Nokia Teilnehmer des Projektes war.

Nach Auskunft des Projektkoordinators Stéphane Brunessaux ist Cybervote trotz des Fokuses auf die gute Benutzbarkeit durch den Wähler jedoch leider nicht für einen realen produktiven Einsatz konzipiert worden:

"The project was about developing a research prototype and about conducting election trials. The project is not about developing an industrial product to be used daily."

8.1.1 Dokumentation

Das Projekt ist umfangreich dokumentiert [Cyb03]. Jedoch fehlen leider noch einige wesentliche Details. Der Source-Code soll nach Auskunft des Projektkoordinators Stéphane Brunessaux nicht veröffentlicht werden. Da es sich ja lediglich um eine Technologiestudie handelt, ist dies dann wohl auch verschmerzbar.

Es werden recht detaillierte Beschreibungen über Möglichkeiten des Betriebs von Cybervote gegeben. Insbesondere werden auch Überlegungen zur Konfiguration der Umgebung von Cybervote angestellt.

8.1.2 Praxistauglichkeit

Cybervote wurde bereits bei einigen rechtsgültigen Testwahlen eingesetzt. Da das System äußerst flexible Anforderungen an Client-Rechner stellt, ist es durch sehr breite Wählergruppen einsetzbar. Der Umstand, dass der Wähler selber die Installation des Clients und des Java Runtime Environments sowie die korrekte Konfiguration des Rechners vornehmen muss, schränkt diesen Vorteil wieder ein klein wenig ein.

Entscheidend für die konkrete Praxistauglichkeit bleibt jedoch die vollständige Offenlegung des Source-Codes.

8.2 i-vote

Die Forschungsgruppe Internetwahlen hat in den Jahren 1999 und 2000 finanziert durch die Bundesregierung das Voting-System i-vote [For04]

entwickelt, welches von der Firma ivl GmbH Leverkusen weiterentwickelt wurde. Es soll auf einem blinden Beglaubigungsverfahren basieren.

Die Forschungsgruppe Internetwahlen legt sehr großen Wert auf die Praxistauglichkeit ihres Systems. Insbesondere legen sie ein großes Augenmerk auf die rechtliche Realisierbarkeit der Einführung von i-vote bei den Wahlen zu den Volksvertretungen in der Bundesrepublik. Aus diesem Grund wurde bei der Entwicklung großer Wert auf die Bezugnahme auf das Signaturgesetz (SigG), gelegt [Bun01]. Für die rechtsgültige Signatur ist im Signaturgesetz die Verwendung von SmartCards vorgesehen.

Mit dem System i-vote wurden bereits eine Reihe von - teilweise rechtsgültigen - Testwahlen durchgeführt. So wurde es u.a. zur Online-Personalratswahl im Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) Brandenburg [LDS03] im Mai 2002 und zu Wahlen zum Betriebsrat bei T-Systems CSM [T-S03] ebenfalls im Mai 2002 eingesetzt.

Inzwischen haben sich die Forschungsgruppe Internetwahlen, die Firma T-Systems CSM Darmstadt (welche zusammen mit Daimler Chrysler auch die Firma Toll-Collect (Mautsystem) betreibt), die Firma ivl GmbH Leverkusen, sowie der Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg zur Forschungsgruppe W.I.E.N. (Wählen in elektronischen Netzen) zusammengeschlossen [For03]. Das Projekt der Forschungsgruppe wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWI) maßgeblich gefördert.

8.2.1 Dokumentation

Weitergehende Architekturdetails, sowie der komplette Source-Code wurden nicht offen gelegt. Auch in einem Bericht [S. 58, Cyb00a] des Projektes Cybervote wurde bereits im Jahr 2001 die mangelnde Transparenz des Systems kritisiert. Prof. Dr. Otten von der Forschungsgruppe Internetwahlen verweist auf sich im Verlauf befindliche Patentanmeldungen, die abgewartet werden müssen, bevor Architekturdetails veröffentlicht werden können.

8.2.2 Praxistauglichkeit

Nach den ersten informellen Gehversuchen wie das Projekt "Wahlkreis 329" [Ott98] wurden inzwischen bereits einige konkrete Wahlen (z.B. Wahlen der Vertreter im Studierenden-Parlament) durchgeführt, die tatsächlich eine rechtsgültige Wirkung hatten.

Entscheidend für die konkrete Praxistauglichkeit bleibt jedoch die vollständige Offenlegung des Source-Codes.

8.3 Polyas

Die Firma Micromata entwickelte das System Polyas [Mic04], welches bei der ersten rechtsgültigen Vorstandswahl eines Vereins in der BRD, zusammen mit dem System i-vote eingesetzt wurde.

Auch die Firma Micromata veröffentlicht praktisch keinerlei Architekturdetails zu ihrer Software.

9 Zusammenfassung

Ein wesentliches Kriterium für das Gelingen der Einführung von elektronischen Wahlsystemen bei den staatlichen Volksvertreterwahlen wird sein, in welchem Maße ein elektronisches System die im Grundgesetz verankerten Wahlgrundsätze (allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim) implementiert und in welchem Maße die Wahlbürger Vertrauen in die Einhaltung dieser Grundsätze haben.

Dabei ist zu beachten, dass bereits ein hervorragend funktionierendes papierbasiertes Wahlsystem existiert, welches mit Hilfe seiner enormen Transparenz sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnten großes Vertrauen beim Wähler geschaffen hat und somit auch zum guten Funktionieren unseres politischen Systems beiträgt.

Literatur

- [Bun96] BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ: *Bürgerliches Gesetzbuch*, 1896. RGBl 1896, 195, Neugefasst durch Bek. v. 2. 1.2002 I 42, 2909; 2003, 738; zuletzt geändert durch Art. 7 G v. 15.12.2003 I 2676, <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/rgb/> Stand: 17.01.2004.
- [Bun51] BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ: *Wahlprüfungsgesetz*, 1951. BGBl I 1951, 166, FNA 111-2, Geltung ab: 3. 7.1975, zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 28. 4.1995 I 582, im Saarland eingeführt durch § 15 Buchst.

b G v. 23.12.1956 101-2, <http://www.bundestag.de/gesetze/wpg/> Stand: 17.01.2004.

[Bun65] BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ: *Aktiengesetz*, 1965. BGBl I 1965, 1089, zuletzt geändert durch Art. 73 V v. 25.11.2003 I 2304, <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/aktg/> Stand: 17.01.2004.

[Bun67] BUNDESMINISTERIUM DES INNERN: *Gesetz über die politischen Parteien*, 1967. BGBl I 1967, 773, Neugefasst durch Bek. v. 31. 1.1994 I 149; zuletzt geändert durch Art. 3 G v. 28. 6.2002 I 2268, <http://www.bundestag.de/gesetze/pg/> Stand: 17.01.2004.

[Bun75] BUNDESMINISTERIUM DES INNERN: *Verordnung über den Einsatz von Wahlgeräten bei Wahlen zum Deutschen Bundestag und der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland*, 1975. BGBl I 1975, 2459, Zuletzt geändert durch Art. 1 V v. 20. 4.1999 I 749, <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bwahlgv/> Stand: 17.01.2004.

[Bun78] BUNDESMINISTERIUM DES INNERN: *Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland*, 1978. BGBl I 1978, 709, FNA 111-5, Stand: Neugefasst durch Bek. v. 8. 3.1994 I 423, 555; zuletzt geändert durch Art. 1 u. 2 G v. 15.8.2003 I 1655 <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/euwg/> Stand: 17.01.2004.

[Bun88] BUNDESMINISTERIUM DES INNERN: *Europawahlordnung EuWO*, 1988. BGBl I 1988, 1453 BGBl I 1989, 228, FNA 111-5-4, Textnachweis ab: 19. 8.1988, Stand: Neugefasst durch Bek. v. 2. 5.1994 I 957; zuletzt geändert durch Art. 3 G v. 27. 4.2002 I http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/euwo_1988/ Stand: 17.01.2004.

[Bun93] BUNDESMINISTERIUM DES INNERN: *Bundeswahlgesetz (BWG)*, 1993. In der Fassung der Bekanntmachung vom 23.Juli 1993 (BGBl. I S. 1288,1594), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2002 (BGBl. I S. 1529) <http://www.bundestag.de/gesetze/bwg/> Stand: 17.01.2004.

[Bun01] BUNDESMINISTERIUM DES INNERN: *Gesetz über die Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen und zur Änderung weiterer Vorschriften*, 2001. BGBl I 2001, 876, Geändert durch Art. 2 G v. 16. 5.2001 I 876, http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/sigg_2001/ Stand: 17.01.2004.

-
- [Bun02] BUNDESMINISTERIUM DES INNERN: *Bundeswahlordnung*, 2002. in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1376), zuletzt geändert durch 8. ÄndVO vom 27. August 2002 (BGBl. I S. 3429), <http://www.bundestag.de/gesetze/bwo/> Stand: 17.01.2004.
- [Cal00] CALIFORNIA INTERNET VOTING TASK FORCE: *A Report on the Feasibility of Internet Voting*. Technischer Bericht, California Secretary of State, 2000. <http://www.ss.ca.gov/executive/ivote/> Stand: 17.01.2004.
- [Cyb00a] CYBERVOTE: *Report on electronic democracy projects, legal issues of Internet voting and users (i.e. voters and authorities representatives) requirement analysis*. Technischer Bericht D4 Volume 1, Cybervote, 2000. <http://www.eucybvote.org/KUL-WP2-D4V1-v1.0.pdf> Stand: 17.01.2004.
- [Cyb00b] CYBERVOTE: *Report on mock-ups of architectures and overall system architecture*. Technischer Bericht D7 - Volume 2, Cybervote, 2000. <http://www.eucybvote.org/MSI-WP2-D7V2-V1.0.pdf> Stand: 17.01.2004.
- [Cyb03] CYBERVOTE: *Technical Reports*, 2003. <http://www.eucybvote.org/reports.html> Stand: 17.01.2004.
- [dpa] DPA: *Bundeswahlleiter: Internetwahl bleibt vorerst Zukunftsvision*. Das Parlament, (39). http://www.dasparlament.de/2001/39/Kehrseite/p_a_39.html Stand: 17.01.2004.
- [Fed01] FEDERAL ELECTION COMMISSION: *Voting System Standards Draft*, 2001. <http://www.fec.gov/pages/vss/vssdraft.pdf> Stand: 17.01.2004.
- [For02] FORSCHUNGSGRUPPE INTERNETWAHLEN: *i-vote Report - Chancen, Möglichkeiten und Gefahren der Internetwahl*. Technischer Bericht, Forschungsgruppe Internetwahlen, 2002. <http://www.wahlkreis300.net/fgiw/uploader/data/Kurzfassung.pdf> Stand: 17.01.2004.
- [For03] FORSCHUNGSPROJEKT W.I.E.N.: *Wählen in elektronischen Netzwerken*, 2003. <http://www.forschungsprojekt-wien.de/> Stand: 17.01.2004.
- [For04] FORSCHUNGSGRUPPE INTERNETWAHLEN: *Strategische Initiative in der Bundesrepublik Deutschland: Wählen im Internet*, 2004. <http://www.internetwahlen.de> Stand: 17.01.2004.

- [Gei02] GEIERT, CONSTANZE: *Bundestagswahl 2002: Die Aufgaben des Bundeswahlleiters*, 2002. <http://www.bundeswahlleiter.de/download/adbwl.pdf>, Stand: 17.01.2004.
- [Ini03] INITIATIVE D21 E.V.: *Die D21-Vorstandswahl 2003 – Informationen zur Online Wahl der Initiative D21 e.V.* Technischer Bericht, 2003. http://www.initiatived21.de/themen/egovernment/weitere/doc/37_1071075505.pdf Stand: 17.01.2004.
- [Jon03] JONES, DOUGLAS W.: *The Case of the Diebold FTP Site*, July 2003. <http://www.cs.uiowa.edu/~jones/voting/dieboldftp.html> Stand: 17.01.2004.
- [Kno04] KNOPPER, KLAUS: *Knoppix*, 2004. <http://www.knopper.net/knoppix> Stand: 17.01.2004.
- [KSRW03] KOHNO, TADAYOSHI, ADAM STUBBLEFIELD, AVIEL D. RUBIN und DAN S. WALLACH: *Analysis of an Electronic Voting System*, July 2003. <http://www.avirubin.com/vote.pdf> Stand: 17.01.2004.
- [Kör01] KÖRPER, FRITZ RUDOLF: *Voraussetzung für die Durchführung von Online-Wahlen*, 2001. Rede des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium des Innern im Deutschen Bundestag am 11. Oktober 2001, <http://www.koerperspdp.de/berlin/redenarchiv/r010019.php> Stand: 17.01.2004.
- [LDS03] LDS BRANDENBURG: *Erste verbindliche Online-Wahl im LDS Abschlussbericht über Online-Personalratswahl im Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) Brandenburg im Mai 2002*. Technischer Bericht, 2003. <http://www.forschungsprojekt-wien.de/pdf/lds.pdf> Stand: 17.01.2004.
- [Mau02] MAUSCH, MARC: *Wahlen und Abstimmungen auf dem virtuellen Parteitag*, Kapitel 7, Seiten 113–126. Online-Wahlen. Hubertus Buchstein, 2002.
- [Mic04] MICROMATA, 2004. <http://www.micromata.com> Stand: 17.01.2004.
- [Noa00] NOACK, U.: *Möglichkeiten und Grenzen der Hauptversammlung im Netz*, 2000. DAI-Seminar Investor Relation im Internet, Frankfurt/M, 23.11.2000 <http://www.jura.uni-duesseldorf.de/service/hv/DAI1.pdf> Stand: 17.01.2004.

-
- [Ott98] OTTEN, DIETER: „*Mehr Demokratie im Internet...*” – *Abschlussbericht zum Projekt „Wahlkreis 329”*. Technischer Bericht, Universität Osnabrück, 1998. <http://www.wahlkreis300.net/fgiw/uploader/data/WK329-Report.pdf> Stand: 17.01.2004.
- [Ott02] OTTEN, DIETER: *Modernisierung der Präsenzwahl durch das Internet*, Kapitel 5, Seiten 71–90. Online-Wahlen. Hubertus Buchstein, 2002.
- [Par49] PARLAMENTARISCHER RAT: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 1949. vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 286) <http://www.bundestag.de/gesetze/gg/> Stand: 17.01.2004.
- [Rüß02] RÜSS, OLIVER: *Rechtliche Voraussetzungen und Grenzen von Online-Wahlen*, Kapitel 2, Seiten 39–50. Online-Wahlen. Hubertus Buchstein, 2002.
- [Sch03] SCHWARTZ, JOHN: *Computer Voting Is Open to Easy Fraud, Experts Say*, July 24th 2003. <http://www.nytimes.com/2003/07/24/technology/24VOTE.html> Stand: 17.01.2004.
- [T-S03] T-SYSTEMS CSM: *Onlinewahlen T-Systems CSM – Abschlussbericht der elektronischen Wahlen zum Betriebsrat bei T-Systems CSM im Mai 2002*. Technischer Bericht, 2003. http://www.forschungsprojektwien.de/pdf/t_systems.pdf Stand: 17.01.2004.
- [Wil02] WILL, MARTIN: *Internetwahlen. Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen*, Band 2 der Reihe *Recht und Neue Medien*. Boorberg, 2002.
- [ZF04] ZICHT, WILKO und MARTIN FEHNDRICH: *Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme*, 2004. <http://www.wahlrecht.de/> Stand: 17.01.2004.

Online-Hauptversammlungen und Parteitage

Mathias Uslar, Universität Oldenburg

1 Einführung und Motivation

In der heutigen Gesellschaft wird es durch moderne Kommunikationsmittel möglich, virtuell an anderen Orten präsent zu sein, ohne dort jedoch physisch anwesend zu sein. Dies gilt nicht nur für Personen wie den Regisseur Peter Jackson, der für den Final Cut seines Films *Herr der Ringe: Die zwei Türme* in Wellington, Neuseeland verweilte, während in den Abbey Road Studios in London die Filmmusik eingespielt wurde, die er live über eine Breitbandleitung und in Echtzeit begutachten konnte, es wird auch durch immer günstigere Breitbandtechnik möglich, Veranstaltungen wie Versammlungen und Vorlesungen zu virtualisieren und sie in Echtzeit an verschiedenen Orten zu erleben. Diese Arbeit soll die an Hand des Beispiels einer Hauptversammlung zeigen und dabei nicht primär auf die technischen Hürden und Erfordernisse eingehen, sondern vielmehr die rechtlichen und soziologischen Aspekte und Chancen betrachten.

Am Beispiel einer Hauptversammlung einer Aktiengesellschaft, eines Vereines und letztendlich einer politischen Partei soll diskutiert werden, unter welchem Voraussetzungen die Hauptversammlungen stattfinden können und was sie dem einzelnen Teilnehmer bieten können.

Die Untergliederung erfolgt dabei in einen Teil pro Art der Versammlung mit jeweils Motivation, rechtlichen Aspekten, Fallbeispiel und Fazit aus diesen Case Studies.

2 HV bei Aktiengesellschaften

2.1 Einleitung

Aktien von Unternehmen befinden sich meist in einem starken Streubesitz, es können sich sowohl institutionelle Anleger als auch Dynastien, andere Unternehmen, Mitarbeiter oder auch Kleinaktionäre mit nur wenigen Aktien an einem Unternehmen beteiligen. Die Kleinaktionäre haben im Gegensatz zu den größeren Anlegern meist nicht die Gelegenheit, zu den Hauptversammlungen des Unternehmens anzureisen, da für sie der Weg und die Kosten oft in keinem Verhältnis zu dem Nutzen der Teilnahme an der Hauptversammlung stehen. Daher werden sie meist ihrer Bank das Stimmrecht für die Versammlung übertragen mit dem Auftrag, in ihrem Interesse abzustimmen.

Doch nicht nur den Aktionären entstehen Kosten, da die Unternehmen meist auch sehr repräsentative Veranstaltungsräume mieten und für eine gute Bewirtung samt einiger Goodies sorgen, fallen auch hier pro Aktionär relativ hohe Kosten an. Immer mehr Unternehmen bieten ihren Aktionären daher die Möglichkeit, Online mittels eines Proxy Voters über die einzelnen Tagesordnungspunkte der Hauptversammlung abzustimmen [Web03]. In den letzten beiden Jahren haben 17 DAX und MDAX Unternehmen in Deutschland diese Möglichkeit genutzt.

Bislang mussten Aktionäre um über die Tagesordnungspunkte einer Hauptversammlung abstimmen zu können entweder persönlich anwesend sein oder sich durch eine Person vor Ort vertreten lassen. Mit der Änderung des Gesetzes zur Namensaktie und zur Erleichterung der Stimmrechtsausübung (NaStraG) sowie des Transparenz- und Publizitätsgesetzes (TransPuG), haben börsennotierte Unternehmen nun seit etwa zwei Jahren auch die Möglichkeit, Abstimmungen über das Internet durchzuführen. Mit dem sogenannten Internet Proxy Voting (IPV) können Aktionäre entweder bis kurz vor der Abstimmung ihr Votum abgeben oder ihr zuvor schon festgelegtes Stimmverhalten noch einmal kurzfristig ändern.

2.2 Rechtliche Aspekte

Verschiedenste rechtliche Aspekte gilt es bei dem sogenannten Internet Proxy Voting und der "virtuellen Hauptversammlung" zu beachten. Im Folgenden werden die wichtigsten Aspekte nach [Pro03] kurz beleuchtet und zusammengefasst.

Art der Hauptversammlung Man unterscheidet zwischen zwei Grundmodellen, wovon eines bereits bei mehreren großen DAX Unternehmen erfolgreich getestet wurde. Das erprobte Modell ist die Übertragung der Hauptversammlung, d.h. die Hauptversammlung findet wie bisher statt, wird jedoch zusätzlich nach außen über das Internet übertragen. Die Onlinebeteiligten können über einen vor Ort anwesenden Vertreter auch abstimmen, dieser muss natürlich wie im folgenden noch erläutert wird, bevollmächtigt und angewiesen werden. Das zweite Modell sieht vor, die Hauptversammlung komplett virtuell durchzuführen. Die komplette Abwicklung webgestützt durchzuführen ist mit dem deutschen Aktienrecht noch nicht vereinbar, in England und in den USA liegen jedoch bereits entsprechende Anträge vor, um diese Art der Hauptversammlung auch rechtlich verbindlich realisieren zu können.

Zuverlässigkeit der Verbindung Sollte die Hauptversammlung übertragen werden, stellt sich die Frage, ob das IPV beim Ausfall der Server wiederholt werden muss, dies ist gemäß der aktuellen Rechtsprechung nicht der Fall, ein Ausfall sorgt nicht dafür, dass die getroffenen Beschlüsse ungültig werden (siehe auch Paragraph 135 Abs. 6 AktG).

Veränderung der Tagesordnung der Hauptversammlung Unabhängig von der Form der Übertragung der Hauptversammlung beispielsweise über das Internet ist es nicht möglich, der Tagesordnung neue Punkte hinzuzufügen. Neue Punkte könnten nicht wirksam zur Abstimmung gestellt werden, da die Tagesordnung unter gewissen Aspekten bekannt gemacht werden muss und bei neuen Punkten Vertretern unter Umständen keine Weisungen erteilt werden könnten. Dies würde zur Anfechtbarkeit der Entscheidungen führen.

Befragung des Vorstandes Eine Einschränkung zur freiwilligen Zuschaltung zur Online-Befragung des Vorstandes gibt es nicht, jedoch sollte dies nicht zu Lasten der Zeit der Präsenzteilnehmer gehen.

Einberufung der Hauptversammlung Die Hauptversammlung kann und muss heutzutage sogar auch elektronisch einberufen werden. Der

elektronische Bundesanzeiger ist dafür zuständig (www.ebundesanzeiger.de) Die Tagesordnung muss auf der Webseite des Unternehmens veröffentlicht werden.

Elektronische Vollmachtserteilung Dies ist prinzipiell möglich, jedoch verlangt das Aktiengesetz die Schriftform. Die Satzung der AG kann dies vereinfachen. Die Vollmachtserteilung sollte jedoch nicht mit der Weisungserteilung verwechselt werden. Diese ist formlos und jederzeit möglich.

Online-Stimmabgabe auf der Hauptversammlung Dies ist nicht möglich. Lediglich einem Vertreter, der anwesend sein muss, kann eine Entscheidung mitgeteilt werden, die dieser dann bekannt gibt.

Online-Teilnahme bei einer Hauptversammlung Die Aktionäre müssen nach geltendem Recht ihre Rechte in der Hauptversammlung ausüben. Dazu müssen sie anwesend oder rechtskräftig vertreten werden. Wie erwähnt, kann diese Vertretung nur durch einen lokalen Vertreter erreicht werden.

Übertragung der Hauptversammlung über das Internet Die Satzung oder Geschäftsordnung kann es erlauben, die Hauptversammlung über das Internet zu übertragen. Ohne ausdrückliche Erlaubnis oder Erfordernis ist dies jedoch auch möglich, eine explizite Aufnahme in die Satzung gibt lediglich eine erhöhte Rechtssicherheit.

2.3 Case-Study: Celanese AG

Die Celanese AG ist ein international tätiger Konzern, der hauptsächlich auf den Gebieten Basischemikalien, Acetatprodukte, technischen Kunststoffe und Lebensmittelzusatzstoffe arbeitet. Die AG besteht als eigenständige Gesellschaft seit der Abspaltung 1999 von der Hoechst AG und ist sowohl im deutschen als auch im US-Aktienregister verzeichnet. Die Gesellschaft befindet sich in Streubesitz, der sowohl geographisch als auch nach Investoren aufzgliedern ist.

Region	Besitz in Prozent
Nordamerika	35
Europa/ROW exkl. Deutschland	13
Kuwait	29
Deutschland	23

Investorengruppe	Besitz in Prozent
Institution Nordamerika	30
KPC (Kuwait)	29
Institution Europa	25
Retail	10
Mitarbeiter, Pensionäre	6

Tabelle 1: Besitz der Aktien der AG

Mit der Übertragung der Hauptversammlung über das Internet und der Nutzung des Internet Proxy Voting wollte Celanese vor allem die nordamerikanischen Aktionäre in den Abstimmungsprozeß besser einbinden- als globale Aktie sah man dort besonderen Handlungsbedarf.

Alle Aktionäre, die im globalen Aktienregister eingetragen waren erhielten daher die Möglichkeit zur Weisungs- und Vollmachtserklärung über IPV. Um die Verfügbarkeit sicherzustellen, wurde im vornherein Probleme mit Cookies etc. angesprochen und eine technische Hotline eingerichtet. Weitere mögliche Probleme wie Mehrfachanmeldungen durch den Aktionäre, der eventuell eine Vollmacht an seine Bank gegeben hatte und zusätzlich per IPV anwesend war, traten nur in Einzelfällen auf und konnten durch Nachfragen gelöst werden.

In der Hauptversammlung waren am Ende gut 57 Prozent des gesamten stimmberechtigten Kapitals präsent, davon waren 17 Prozent des präsenten Kapitals durch Banken vertreten, 52 Prozent direkt durch die kuwaitischen Großaktionäre, 11 Prozent durch schriftlich legitimierte Vertreter mit Vollmacht und rund 5,5 Prozent per IPV.

2.4 Vor -und Nachteile

Vom IPV versprach sich die Celanese AG natürlich diverse Vorteile. Den Aktionären wurde folgendes geboten:

- Live-Übertragung der Hauptversammlung mit Debatte und Verkündung der Ergebnisse
- Vollmachtserteilung per Internet an einen Stimmrechtsvertreter

- Weisungserteilung an die Stimmrechtsvertreter per Internet bis zum Schluss der Debatte
- Tagesordnungserweiterungen wenn wie unter 2.2 diskutiert möglich
- Abstimmungsmöglichkeit über Gegenanträge
- Erhöhung der Teilnehmerzahl bzw. allgemein größere Partizipation
- Bessere Einbindung der nordamerikanischen Aktionäre

Natürlich gab es auch Nachteile bzw. nicht erreichte Ziele, die dem gegenüber standen.

- Eine Senkung der doch recht hohen Kosten pro Teilnehmer der Hauptversammlung konnte durch die geringe Nutzung bei doch recht hohem Technologiekosten nicht erreicht werden
- Lediglich geringfügige Steigerung der Teilnehmerzahlen
- Technische Probleme durch neue Techniken und Zugriffszahlen

2.5 Fazit

Dennoch bietet die Online-Hauptversammlung einige Potenziale und Möglichkeiten, die jedoch durch die zumindest in Deutschland noch fehlenden rechtlichen Rahmenbedingungen nicht voll entfaltet werden können [Ric01]. Die größten Potenziale sind allerdings in den wirklich rein über das Internet stattfindenden virtuellen Hauptversammlungen zu sehen, die es ermöglichen werden, ohne eine zentrale Lokalität eine Versammlung aller Mitglieder abhalten zu können, die dann auch beschlussfähig sein wird und es bis auf Aspekte des Digital Divide allen Aktionären ermöglicht, ihre Meinung zu äußern ohne dass sie eine lange oder kostspielige Reise auf sich nehmen müssen. Dies würde die Bewirtungs- und Organisationskosten senken und gleichzeitig demokratischere Strukturen in der AG fördern, so dass alle Aktionäre ohne größere Probleme ihr Stimmrecht wahrnehmen könnten

3 HV bei Vereinen

3.1 Einleitung

Neben den Aktiengesellschaften haben vor allem auch Vereine regelmäßige Mitgliedervoll- oder Hauptversammlungen. Die Kosten einer Hauptversammlung sind auch hier recht hoch und führen oftmals zu ausgedehnten Diskussionen und Debatten, in denen einzelne Gruppen versuchen, die Vereinspolitik nachhaltig zu beeinflussen.

Andererseits gibt es über das Internet heutzutage immer größere Gemeinschaften, die sich in Vereinen organisieren und die dezentrale Struktur des Internets nutzen. Gerade diese Vereine würden von virtuellen Zusammenkünften, bei denen nicht alle Mitglieder aus ganz Deutschland an einem zentralen Ort zusammenkommen müssten, profitieren. Die einzelnen Mitglieder könnten sich zu den Hauptversammlungen virtuell treffen.

Leider ist ungleich dem Aktienrecht das Vereinsrecht immer noch sehr veraltet, aktuelle technische Entwicklungen und das Aufkommen von virtuellen Gemeinschaften in dezentralen Netzen werden nicht berücksichtigt. Einige Vereine testen bereits diese Möglichkeit, jedoch scheitern viele dieser Versuche bei den Amtspflegern der jeweiligen Vereine. Wenige Vereine haben bislang die Möglichkeit einer virtuellen Hauptversammlung nutzen können, im Folgenden werden gescheiterte als auch erfolgreiche Versuche gezeigt.

3.2 Rechtliche Aspekte

Verschiedenste rechtliche Aspekte gilt es zu beachten Im Folgenden werden die wichtigsten Aspekte kurz beleuchtet und zusammengefasst.

Rechtsverbindlichkeit Das Vereinsrecht bietet aktuelle nicht die Möglichkeit, ähnlich dem Aktienrecht, rein virtuelle Hauptversammlungen durchzuführen. Ferner regelt das Vereinsrecht nichts betreffend von Internet-Hauptversammlungen, so dass es Regel ist, dass eine virtuelle Hauptversammlung lediglich Empfehlungen für eine reale Hauptversammlung aussprechen kann.

Abhängigkeit von Amtspflegern Aufgrund der Tatsache, dass nichts geregelt ist, hängt eine Akzeptanz bzw. Rechtsverbindlichkeit von entsprechenden

Satzungsparagraphen von den Entscheidungen der jeweiligen Amtspfleger des Vereines ab. Oftmals wurden bislang diese Anträge abgelehnt, da die geltende Rechtsauffassung so lautete, dass ein Verein seine Mitglieder nicht dazu zwingen dürfe, Computer und Internet-Zugänge anzuschaffen. Fragen der Protokollführung, des Zugriffs durch Dritte oder Systemabstürze wurden als weitere Ablehnungsgründe aufgeführt. Unter Umständen können jedoch mit umfangreichen Rechtshilfen Satzungen entwickelt werden, die Online-Versammlungen ermöglichen [Ini03].

3.3 Case-Studies

3.3.1 Hostsharing eG

Hostsharing ist eine eingetragene Gemeinschaft mit Sitz in Hamburg, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, in einer Genossenschaft allen Mitgliedern Internet Zugangs- und Hostangebote zur Verfügung zu stellen [Hos03]. Als Verein, der sich die modernen Techniken auf die Fahnen geschrieben hat, möchte der Verein eine virtuelle Hauptversammlung durchführen.

Die Hostsharing eG hat sogenannte virtuelle Hauptversammlungen [Hos01] in ihrer Satzung eingeführt und festgeschrieben. Diese Hauptversammlungen geben Empfehlungen für eine eigentliche Hauptversammlung ab. Die virtuellen Hauptversammlungen werden mit einer 2/3 Mehrheit der Generalversammlung einberufen und mit einer Tagesordnung versehen. Von der virtuellen Hauptversammlung abweichende Beschlüsse der Generalversammlung werden erneut vertagt und auf einer weiteren Generalversammlung geklärt. Insgesamt gesehen wird das Instrument der virtuellen Hauptversammlung bei der Hostsharing eG als Empfehlung für vorgezogene Entscheidungen genutzt, die eine Entscheidungsfindung zwischen den Hauptversammlungen ermöglicht. Die virtuelle Hauptversammlung hat jedoch nur empfehlende Wirkung, selbst wenn ein Beschluss der virtuellen Hauptversammlung nur schwierig zu revidieren ist.

3.3.2 VVVD e.V.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ebnen den Weg für einen direkteren politischen Einfluss der Bürger. Um diese Chance zu nutzen hat sich die VVVD die Partei Virtuelle VolksVertreter Deutschlands e.V. gegründet. Die VVVD versteht sich als Volkspartei des 21. Jahrhunderts und richtet sich mithin an sämtliche Bevölkerungsgruppen.

Sie verfolgt bewusst kein eigenes vorgegebenes programmatisches Konzept und richtet sich deshalb auch an politisch motivierte Anhänger aller klassischen Parteien. Orientiert an den elementaren Grundwerten unserer Gesellschaft verfolgt sie in ihrer politischen Arbeit das Ziel, möglichst direkt den Willen der Bürger im Parlament widerzuspiegeln.

Im Rahmen des Grundgesetzes will die VVVD das parlamentarische System um ein neues Element bereichern. Dem Bürger wird die Möglichkeit gegeben, seine individuellen Vorstellungen von Politik einbringen zu können und sich nicht quasi in die Zukunft schauend über mehrere Jahre auf ganze Politikpakete festlegen zu müssen. Vielmehr soll für die Gemeinschaft der Bürger die Gelegenheit geboten werden, in Echtzeit und feingranular Einfluss auf die sie betreffende Politik nehmen zu können [Lau02].

Dazu soll neben einer Online-Entscheidungsfindung natürlich auch die eigentliche Arbeit der Partei, die wie jede andere Partei auch ein eingetragener Verein nach dem deutschen Vereinsrecht ist, virtuelle Hauptversammlungen stattfinden können. Dies sollte die Reise- und Opportunitätskosten der Mitglieder senken, für eine schnellere Entscheidungsfindung sorgen und für eine einfachere Beschlussfähigkeit sorgen, ein Problem, mit dem gerade kleine Vereine zu kämpfen haben. Durch die Möglichkeit, dass sich mehr Leute beteiligen, würde auch die Qualität der Beschlüsse erhöht und die Motivation der Mitglieder verbessert.

Leider wurden diese Vorstöße jedoch bisher wie bei anderen Vereinen auch [HR02] abgelehnt.

Weitere Versuche sind jedoch in Planung und können nach einem Urteil zum Verein D21 [HR03] möglicherweise erfolgreich sein.

3.3.3 *Initiative D21 e.V.*

Die Initiative D21 e.V. ist ein gemeinnütziger Verein mit dem Ziel, den Wandel von der Industrie- zur Informationsgesellschaft in Deutschland zu beschleunigen und die Chancen für Wachstum und Beschäftigung zu nutzen. Der Verein besteht hauptsächlich aus Unternehmen und arbeitet in den Schwerpunktbereichen eng mit Vertretern aus Politik und Verwaltung zusammen.

Die Initiative D21 ist die größte private-public-partnership Deutschlands. Rund 400 Personen engagieren sich ehrenamtlich in Projektgruppen in den vier Schwerpunktthemen:

- Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit
- IT im Gesundheitswesen
- Bildung, Qualifikation und Chancengleichheit
- E-Government, Sicherheit und Vertrauen im Internet

In Projektgruppen innerhalb dieser Bereiche werden Themen der zukünftigen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Informationsgesellschaft in Deutschland exemplarisch aufgegriffen, Informationen ausgetauscht und eigene Konzepte entwickelt. Die Gruppen treffen sich 3-4 Mal pro Jahr bei jeweils gastgebenden Firmen, Ministerien oder Behörden.

Die Initiative D21 stellt eine wettbewerbsneutrale Plattform dar und ist partei- und branchenübergreifend. Die Länder sind in den Arbeitsgruppen und im Beirat vertreten.

Im Bildungsbereich gibt es eine enge Zusammenarbeit mit den Initiativen der einzelnen Bundesländer, die als regionaler Partner der Initiative D21 fungieren [Ini03].

Der Verein D21 hat es als erster deutscher Verein, wenn auch erst im zweiten Anlauf und unter Auflagen geschafft, seinen Vorstand online zu wählen [HR03]. Dabei wurde eine höhere Teilnehmerquote als in den Jahren zuvor geschafft, jedoch musste der Verein neben der Onlinewahl auch eine Nahwahl ermöglichen und die Hardware für die Onlinewahl samt Sicherheitseinrichtungen (Chipkartenleser, Chipkarte) zur Verfügung zu stellen. Dennoch wurde besonders wegen der entfallenen Reise- und Opportunitätskosten die Wahl als Erfolg gewertet, es fielen Kosten in Höhe von etwas 33.000 Euro an, denen Ersparnisse einer vergleichbaren Hauptversammlung in Höhe von 100.000 Euro gegenüber standen.

3.4 Vor -und Nachteile

Vereine sehen in einer virtuellen Hauptversammlung vor allem folgende Vorteile:

- Gesenkte Reise- und Opportunitätskosten für die einzelne Mitglieder, da die Anreise und Unterbringung und Bewirtung entfallen.

-
- Höhere Akzeptanz durch eine breitere Basis der Ergebnisse einer Hauptversammlung.
 - Gesicherte Basis bei Satzungsänderungen durch eine höhere Anzahl stimmfähiger und anwesender Mitglieder.
 - Geringere Kosten bei der Auszählung der Ergebnisse, die tritt besonders bei großen Vereinen in den Vordergrund.
 - Einfachere Beschlussfähigkeit auch für überregionale Vereine.

Dem gegenüber stehen natürlich auch einige Nachteile:

- Durch Anforderungen der Amtspfleger zum Teil noch recht hohe Kosten für Wahlsysteme, zu teuer für kleine Vereine.
- Spezialisierte Dienstleister mit Monopolen entstehen, kaum Synergien zwischen Vereinen.
- Die persönliche Atmosphäre im Vereine geht verloren.

3.5 Fazit

Für Vereine kann eine virtuelle Hauptversammlung gerade in Hinblick auf Beschlussfähigkeit und Basisdemokratie von Nutzen sein. Kosten für Reise, Bewirtung und Unterbringung entfallen, mehr Mitglieder nehmen am Abstimmungsprozeß im Verein teil. Dennoch sind die aktuellen Auflagen der Amtspfleger und die mit der Technik verbundenen Kosten so hoch, dass sie sich für kleine überregionale Vereine, die gerade von virtuellen Hauptversammlungen profitieren könnten, nicht lohnen. Mit neuen Techniken und einer weiteren Verbreitung, die auch durch Aktiengesellschaften mit ihren Hauptversammlungen unterstützt werden könnte, ergeben sich jedoch in diesem Punkt extreme Verbesserungspotenziale.

4 HV bei Parteien

4.1 Einleitung

Da Parteien auch immer Vereine sind, gelten natürlich auch hier die gleichen Gründe wie bei Vereinen. Hinzu kommt, dass Parteien überregional präsent sind, oft sehr viele Mitglieder haben und intern sehr viel Kommunikationsbedarf haben. In Parteien sind sehr viele Ämter und Posten zu besetzen, sehr viele Entscheidungen und Meinungsbilder abzustimmen.

Zu den Kostenaspekten und den üblichen anderen Vorteilen kommt bei den Parteien auch noch der Imagefaktor. In der heutigen Informationsgesellschaft ist es auch für Parteien wichtig, ein modernes Image zu haben, dass unter Umständen auch die Wähler beeinflussen kann.

Wenn die Partei ein moderneres und frischeres, fortschrittliches Image hat, zieht dies auch Wählerstimmen. Wahrscheinlich auch deshalb haben mittlerweile zwei Parteien in Deutschland, darunter auch eine große Volkspartei den Versuch mit einem virtuellen Parteitag gewagt.

Im Folgenden werden die beiden "virtuellen" Parteitage der CDU in ihrem Mitgliedernetz und der Bündnis 90/ die Grünen in Baden-Württemberg dargestellt.

4.2 Rechtliche Aspekte

Die rechtlichen Aspekte sind ähnlich denen bei Vereinen, auch bei Parteien kann ein virtueller Parteitag nur Empfehlungen aussprechen, da im Zweifelsfall auch hier der Grundsatz gilt, dass die Parteien ihren Mitgliedern nicht die Nutzung und der Besitz eines Computers mit Internet-Zugang vorschreiben können. Der virtuelle Parteitag der Grünen hatte zum Beispiel auch in jedem Wahlkreisbüro einen Rechner, an dem die Teilnehmer abstimmen und chatten konnten [ES00].

Verbindlichkeit Die Entscheidungen des Parteitags der Grünen galten als verbindlich durchzuführen und als Rechtkräftig, obwohl dies nur eine Vereinbarung im Vorfeld des Parteitages war. Der Parteitag der CDU galt hingegen nur als Hilfe zur Meinungsvorbildung im Vorfeld eines kleinen Bundesparteitages der CDU.

Definition Nach heutigem Stand galt der Parteitag der CDU nicht als virtueller Parteitag in der engeren Definition, da zu dem Treffen und Diskutieren in Foren auch eine Beschlussfassung der Ergebnisse mit verbindlichem Charakter gehört, was letztendlich von einem politischen Onlinediskussionsforum einer Partei unterscheidet [RT01].

4.3 Case-Studies

4.3.1 *CDU Mitgliedernetz*

Vom 6.11.2000 bis zum 15.11.2000 hatten die CDU Mitglieder in ihrem Mitgliedernetz (mitglied.cdu.de) die Gelegenheit, über Fragen zum bildungspolitischen Programm ihrer Partei zu entscheiden. Dazu gab es online die Möglichkeit, zu diskutieren und abzustimmen. Im Gegensatz zu einem späteren reinen virtuellen Parteitag der Grünen hatte diese Diskussion jedoch nur empfehlenden Charakter und diente der Vorbereitung eines kleinen Parteitags in Stuttgart wenige Tage später, auf dem dann endgültig bildungspolitische Leitsätze verabschiedet wurden. An diesem Parteitag nahmen 300 von insgesamt 630.000 CDU Mitglieder teil, überhaupt sind nur 130.000 Mitglieder im Mitgliedernetz der CDU angemeldet [HR00]. Es wurden über vier große Themenblöcke diskutiert:

- Beginn des Fremdsprachenunterrichts in der Grundschule
- Abitur nach zwölf Jahren
- Islamischer Religionsunterricht
- Einführung von Studiengebühren

Die Ergebnisse der Onlinediskussion stimmten jedoch überraschenderweise nicht mit der tatsächlichen Parteilinie und den später verabschiedeten Leitsätzen überein.

4.3.2 *Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Baden-Württemberg*

Vom 24. November bis zum 3. Dezember 2000 tagte der Virtuelle Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg und damit vermutlich der erste virtuelle Parteitag weltweit. Einhundert Delegierte und fünfzehn Landesvorstandsmitglieder hatten die Gelegenheit, über die Themen "Landenschluss" und "elektronische Bürgergesellschaft" sowie einige Resolutionen zu diskutieren und Änderungsanträge einzubringen. In drei

Abstimmungsrunden wurde Beschlüsse gefasst, die von Bündnis 90/Die Grünen als bindend angesehen wurden, denn die Satzung des Landesverbandes sah den virtuellen Parteitag nicht vor. Die Gelegenheit, mitzudiskutieren und Anträge zu unterstützen, die theoretisch allen 7.500 baden-württembergischen Parteimitgliedern offen stand, wurde von weiteren TeilnehmerInnen genutzt. Schließlich verfolgte eine nicht genau zu bestimmende Zahl an Besuchern lesend die Debatten im Parteitag. Konzeptionell, also in der Zahl der Delegierten, aber auch in der Wahl der Themen, war der Virtuelle Parteitag dabei einem kleinen Landesparteitag ("Landesausschuss") nachgebildet [Wes01c].

Ausführlich wird der Parteitag unter [Mau01], [TBFvW01], [BF01], [RT01] und [Wes01b] beleuchtet, hier sollen im Folgenden nur einige Aspekte exemplarisch beleuchtet werden:

Aufbau des Parteitages Das Tagungsbüro des Parteitages war eine Webseite, auf der so wohl die Diskussionsforen als auch die Abstimmungen stattfanden. Es gab verschiedene Usergruppen: die Internetnutzer ohne Passwort, die die Foren einsehen konnten, dort jedoch nicht diskutieren, Mitglieder der Grünen mit Passwort, die auch in den Foren schreiben und antworten durften und letztendlich die Delegierten des Landesverbandes mit Lese-, Schreib-, und Stimmrecht [BF01].

Technischer Ablauf Die Diskussion fand asynchron in Foren statt, es gab getrennte Server für die Diskussion und die Abstimmung. Geschützt wurden beide Server mit einer Firewall, auf dem Diskussionsserver kam ein CMS der Firma todo zum Einsatz, auf dem Abstimmungsserver ein System der Firma Brokat in Verbindung mit einer Verschlüsselung der Trustcenter GmbH Hamburg [Mau01].

Foren Es gab fünf verschiedene Foren, in denen zu den folgenden Themen diskutiert wurde:

- Elektronische Bürgerdemokratie
- Änderung des Ladenschlussgesetzes
- Resolutionen zu BSE, Erweiterung des Landesflughafens und Erhalt des Interregios
- Parteitagsgeflüster
- Seite der Alterspräsidentin Irmgard Zecher

Die ersten vier Foren waren die meistfrequentierten, das Parteitagsgeflüster diente vor allem dazu, ohne konkretes Thema dem sonst üblichen Klüngel und Plausch frönen zu können [TBFvW01].

Teilnehmerzahlen Teilgenommen haben 186 von 303 angemeldeten Teilnehmern, die Zugriffszahlen in Internet lagen natürlich höher. Davon haben knapp 50 Prozent einen Debattenbeitrag geschrieben, 60 Prozent aller Teilnehmer über einen Antrag abgestimmt oder zu ihm beigetragen und fast alle Delegierte auch abgestimmt. 70 Prozent der Teilnehmer waren Männer, das Durchschnittsalter lag bei knapp 40 Jahren, der durchschnittlich 70 Prozent hatten einen Hochschulabschluss.

Bisherig besuchte Parteitage Knapp ein Drittel aller Teilnehmer hatten vorher noch keine bzw. erst einen Parteitag besucht.

Internetnutzung Knapp 80 Prozent aller Teilnehmer nutzen das Internet beinahe täglich, das Medium war also für sie nicht neu.

Zufriedenheit mit der Debatte und dem Parteitag Insgesamt waren die meisten Teilnehmer sowohl mit der Struktur als auch mit den Ergebnissen der Debatte zufrieden.

Ausblick Fast alle Teilnehmer wünschen sich in Zukunft auch weitere Parteitage, gerne auch auf Bundesebene.

Natürlich gab es auch bei diesem Parteitag Nachteile bzw. Bedenken, die im Folgenden kurz angesprochen werden.

Technik Befürchtungen in Vorfeld gingen in die Richtung, dass es keine Technik geben könnte, die sinnvoll die Abstimmungsprozesse abbilden könnte und eine sichere Plattform für die Diskussion und die Abstimmung zur Verfügung stellt.

Geschlecht der Nutzer Die meisten Nutzer waren Männer, was auch dem Durchschnitt der Internetnutzer entspricht. Die Befürchtungen, dass es einen Gender Divide geben würde wegen der Technik-Verwendung waren durchaus begründet, wobei es jedoch auch wichtig ist zu bemerken, dass bei Redebeiträgen auf wirklichen Parteitagen auch mehrheitlich die oftmals redengewaltigen Männer sich durchsetzen und im Gegenteil viele Frauen der Meinung waren, sich bei der virtuellen Diskussion besser durchsetzen zu können.

Digital Divide Oftmals gibt es ja Bedenken, dass es den Parteimitgliedern ohne Internetanschluss nicht möglich ist, an den Parteitagen teilzunehmen. Dafür würde bei den Grünen in den einzelnen Ortsgruppen ein Rechner mit Anschluss an das Internet zur Verfügung gestellt. Die Teilnehmer des Parteitages waren jedoch zu 80 Prozent täglich im Internet, so dass hier keine Probleme mit der Nutzung auftraten. Dennoch sprachen sich wegen des Digital Divide die Teilnehmer lediglich für weitere virtuelle Parteitage in Abwechslung oder parallel zu realen Parteitagen aus.

Präsenz Zu einem Parteitage gehört auch immer der Smalltalk, oftmals treten auch bekannte Politiker einer Partei auf und halten Grundsatzreden, bei denen sie natürlich auch versuchen, über ihre bloße Präsenz und ihre Rhetorik die Mitglieder zu beeinflussen. Dies ist bei virtuellen Parteitagen natürlich nicht möglich, ebenso entfällt das Miteinander bei Kaffee und Kuchen oder die Bildung von kleineren Grüppchen. Das Abstimmungsverhalten bei eventuellen Kampfabstimmungen kann schlechter koordiniert werden und ist nicht so einfach vorhersagbar, da Absprachen erschwert werden.

Synchronizität der Debatte Die asynchrone Debatte macht eine Beteiligung natürlich leichter, da wegen der fehlenden Präsenz auch noch kurz vor dem Abendbrot kurz ein Forumsbeitrag abgesetzt werden kann. Die Debatte kann nachvollzogen werden, da das Forum auch indirekt eine Protokollfunktion bietet. Dennoch ist es schwierig, über mehrere Tage immer wieder neue Argumente zu finden und auf sie einzugehen.

Reden vs. Email Die Anonymität ermöglicht es weniger redegewandten Parteimitglieder auch einmal einen aktiven Beitrag zu einer Debatte beizutragen. Dies ist ein enormer Vorteil gegenüber einem regulären Parteitag.

Die Grünen sehen ihren ersten Parteitag im Allgemeinen als großen Erfolg an und es gibt zahlreiche Untersuchungen vor allem über die soziologischen Aspekte eines solchen Parteitages [RT01].

4.4 Vor -und Nachteile

Vorteile für die Parteien sind vor allem in den folgenden Punkten zu sehen:

- Popularität der Partei durch Nutzung moderner Medien, die immer wichtiger werden für die modernen Volksparteien.

-
- Einfachere Beteiligung bei Parteitagen auch für nicht redegewandte Personen
 - Hohe Beteiligungspotenziale durch Verbreitung des Internets
 - Längere Diskussionsmöglichkeiten in Foren, egalitäre Kommunikation
 - Gesenkte Reise- und Opportunitätskosten für die einzelne Mitglieder, da die Anreise und Unterbringung und Bewirtung entfallen.
 - Höhere Akzeptanz durch eine breitere Basis der Ergebnisse einer Abstimmung über politische Grundsätze
 - Gesicherte Basis bei Satzungsänderungen durch eine höhere Anzahl stimmfähiger und anwesender Mitglieder.
 - Geringere Kosten bei der Auszählung der Ergebnisse, die tritt besonders bei großen Vereinen in den Vordergrund.
 - Einfachere Beschlussfähigkeit und erhöhte Basisdemokratie
 - Die persönliche Atmosphäre in der Partei und die Atmosphäre eines Parteitages geht verloren.

Als Nachteile sind vor allem zu sehen:

- Fehlende persönliche Diskussion, mangelnde persönliche Kontakte
- Hohe Technikkosten zum Einstieg
- Digital Divide ist zu befürchten bei ausschließlicher Nutzung
- Fehlende rechtliche Absicherung

4.5 Fazit

Für Parteien, die umfangreiche Abstimmungen und Meinungsbildung betreiben müssen bieten ein virtueller Parteitag und Onlineforen Möglichkeiten für Transparenz und eine höhere Beteiligung. Selbstverständlich wird in Zukunft der Ansatz eines virtuellen Parteitages und die Onlinewelt mit weiteren Projekten in die normale Politik Einzug halten, da vor allem die Medien heutzutage immer mehr Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen können- und die Parteien dies zum Teil auch heutzutage schon mit Personenwahlkämpfen, virtuellen Ortsverbänden

etc. ausnutzen. Dabei sollten die vorhandenen alten Strukturen nicht vernachlässigt werden, jedoch die angesprochenen Potenziale genutzt werden, damit auch die Partizipation einzelner an der politischen Willensbildung verbessert wird.

Literatur

- [BF01] BUBECK, BERNHARD und GERHARD FUCHS: Auf dem Weg zur Digitalen Politik. Ergebnisse der Begleitforschung zum 1. virtuellen Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen. In: WWW.BOELL.DE (Herausgeber): Studien & Berichte der Heinrich-Böll Stiftung, Nr.6 : www.virtueller-parteitag.de. Untersuchungen zum 1. Virtuellen Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg am 24.11-3.12.2000, November 2001.
- [Bie03] BIEBER, CHRISTOPH: Online Parteitage sind mehr als Werbung. politik-digital.de, August 2003.
- [Bla02] BLANK, WINFRIED (Herausgeber): Die virtuelle Hauptversammlung: Aktionärsbeteiligung via Internet aus juristischer und betriebswirtschaftlicher Sicht mit Erfahrungsberichten, 2002.
- [ES00] ERDRICH-SOMMER, MARIANNE: Eine ungeheuer spannende Sache. Der Teckbote, November 2000.
- [FK02] FUCHS, GERHARD und HANS KASTENHOLZ: E-Democracy: Erwartungen der Bürger und erste Realisierungen. Ein Werkstattbericht. Technikfolgenabschätzung. Theorie und Praxis Nr. 3/4 , 11. Jg. November 2002, 2002 2002.
- [Har01] HARTH, THILO: Digitale Partizipation. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Herausgeber): Partei Politik 2.0 - der Einfluss der Internets auf parteiinterne Kommunikations- und Organisationsprozesse, 2001.
- [Hos01] HOSTSHARING EG: Protokoll über das Ergebnis der Abstimmung der ersten vMV 2001. Internet, 2001.
- [Hos03] HOSTSHARING EG: Satzung Hostsharing eG. Technischer Bericht, Hostsharing eG, 2003.

-
- [HR00] HEISE-REDAKTION: CDU veranstaltet Internet-Parteitag. heise online, November 2000.
- [HR02] HEISE-REDAKTION: Gericht entscheidet gegen Online-Wahl. heise online, Juni 2002.
- [HR03] HEISE-REDAKTION: IT-Initiative D21 mit erster offiziell gültiger Onlinewahl. heise online, Dezember 2003.
- [HST02] HEIM, DANIELA, ANNE SCHMITTBERGER und MORTIMER TREICHERL: Digitale Demokratie wagen- Internet verändert Politik. In: SIEDSCHLAG, ANDREAS und ALEXANDER BILGERI (Herausgeber): Kursbuch Internet und Politik Bd. 2/2002, 2002.
- [Ini03] INITIATIVE D21: <http://www.initiated21.de/>, 2003.
- [Lau02] LAUTH: Registersache Virtuelle Volksvertreter Deutschlands e.V. (VVVD). Amtsgericht Oldenburg, Geschäftsnummer 1623-3 3 AR 62/02, 2002.
- [Mar01] MARSCHALL, STEFAN: Virtuelle Parteibuchinhaber- Chancen und Grenzen internet-basierter Parteimitgliedschaft. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Herausgeber): Partei Politik 2.0 - der Einfluss der Internets auf parteiinterne Kommunikations- und Organisationsprozesse, 2001.
- [Mau01] MAUSCH, MARC: Der virtuelle Parteitag. In: WWW.BOELL.DE (Herausgeber): Studien & Berichte der Heinrich-Böll Stiftung, Nr.6 : www.virtueller-parteitag.de. Untersuchungen zum 1. Virtuellen Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg am 24.11-3.12.2000, November 2001.
- [Pro03] PROF. NOACK: FAQ HV und das Internet. www.jura.uni-duesseldorf.de, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Oktober 2003.
- [Ric01] RICHTER, WOLFGANG: Online Hauptversammlung- Rechtliche Aspekte. 2001.
- [RT01] ROGG, ARNE und MATTHIAS TRENEL: Der Virtuelle Parteitag als Partizipationschance- Kriterien für die basisdemokratische Gestaltung virtueller Parteitage. In: WWW.BOELL.DE (Herausgeber): Studien & Berichte der Heinrich-Böll Stiftung, Nr.6 : www.virtueller-parteitag.de. Untersuchungen zum 1. Virtuellen Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg am 24.11-3.12.2000, November 2001.

- [Ste03] STEGERS, FIETE: Besucherrekord- der virtuelle Parteitag der Grünen lockt ins Netz. politik-digital.de, August 2003.
- [TBFvW01] THIMM, CAJA, ANDREAS BRAUER, IMKA FIGURA und JESSICA V. W üLFING: Schön, dass es trotz aller Technik noch menschelt. In: WWW.BOELL.DE (Herausgeber): Studien & Berichte der Heinrich-Böll Stiftung, Nr.6 : www.virtueller-parteitag.de. Untersuchungen zum 1. Virtuellen Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg am 24.11-3.12.2000, November 2001.
- [Thi01] THIEDE, BERND-GERO: INTERNET PROXY VOTING (IPV) am Beispiel der Anwendung bei der Hauptversammlung der Celanese AG. 2001.
- [Web03] WEBCONSULT DR. SONJE: Stimmabgabe per Mausclick. Pressemitteilung, April 2003.
- [Wes98] WESTERMAYER, TILL: Chancen und Risiken elektronischer Demokratie in Deutschland. 1998.
- [Wes01] WESTERMAYER, TILL: WAS PASSIERT, WENN EINE PARTEI IM NETZ TAGT?: Der Virtuelle Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen aus soziologischer Sicht. Diplomarbeit, 2001.
- [Wes01b] WESTERMAYER, TILL: Zeitsparen mit dem Internet? Ein zweiter Blick auf die Zeitaspekte des Virtuellen Parteitags. In: WWW.BOELL.DE (Herausgeber): Studien & Berichte der Heinrich-Böll Stiftung, Nr.6 : www.virtueller-parteitag.de. Untersuchungen zum 1. Virtuellen Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg am 24.11-3.12.2000, November 2001.
- [Wes01c] WESTERMAYER, TILL: Zur Funktionsweise virtueller Parteitage. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Herausgeber): Partei Politik 2.0 - der Einfluss der Internets auf parteiinterne Kommunikations- und Organisationsprozesse, 2001.
- [WKG02] WIENH öFER, ELMAR, HANS KASTENHOLZ und THOMAS GEYER: Bürgerbeteiligung via Internet? Möglichkeiten und Grenzen elektronischer Demokratie. 2002.
- [WW01] WEIZEL, CAROLIN und SVEN WIEBOLDT: Die Online-Angebote der Bundestagsparteien im Vergleich. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Herausgeber): Partei Politik 2.0 - der Einfluss

der Internets auf parteiinterne Kommunikations- und Organisationsprozesse, 2001.

[Zei01] ZEISBERGER, OLIVER: Der Weg ins Netz- ein Leitfaden für die digitale Parteiarbeit. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Herausgeber): Partei Politik 2.0 - der Einfluss der Internets auf parteiinterne Kommunikations- und Organisationsprozesse, 2001.

Elektronisch demokratische Parteien

Edzard Weber, Universität Oldenburg

1 Einleitung

Auch für die parteiinterne und parteiliche Arbeit bietet das Internet Verbesserungsmöglichkeiten [Hoe02]. Diese zu erkennen und zu nutzen ist seit einiger Zeit das Bestreben vieler Parteien [Kie01]. Zum Zwecke der Selbstdarstellung, als Informationsmedium und als Kommunikationshilfe wird es mit großer Selbstverständlichkeit wengleich in unterschiedlich starker Ausprägung von nahezu allen größeren und kleineren Parteien herangezogen. Begrenzt man sich jedoch darauf, bleibt von den großen Potenzialen für eine partizipative Politikgestaltung aber noch einiges unberührt. Die Willensbildung und die Entscheidungsfindung können durch elektronische Angebote und weitestgehend unabhängig von Raum, Zeit und Hierarchien eine nahezu beliebig große Personenmenge effizient und kostenminimal einbeziehen. Das Potenzial des Internet zur Förderung der innerparteilichen Demokratie ist durchaus vorhanden und muss nur entsprechend genutzt werden (vgl. [Har01]).

Gerne wird der elektronischen Demokratie die Aufgabe auferlegt, dem Idealbild einer attischen Demokratie möglichst nahe zu kommen. Hierbei sind die Grenzen der Machbarkeit jedoch nicht durch die technischen Systeme allein gesetzt. Diese elektronischen Angebote haben sich u.a. mit den bestehenden kulturellen und organisatorischen Gegebenheiten der innerparteilichen Demokratie von Parteien zu arrangieren. Konflikte zwischen konventionellen und elektronischen Entscheidungsverfahren behindern oder verhindern beispielsweise die Reformierbarkeit und Reformierbereitschaft einer Partei zugunsten einer parteiinternen elektronischen Demokratie. Weiterhin gilt es, auch rechtliche oder ökonomische Aspekte zu berücksichtigen. Es besteht die Gefahr, dass eine weitreichende Nutzung der elektronisch demokratischen Potenziale des Internet durch die Parteien aufgrund interner Anschlussunfähigkeit ausbleiben muss.

Dieser Text stellt ein Konzept für Parteien vor, die bei der Integration und beim Einsatz elektronischer Verfahren für die parteiliche Politikgestaltung konfliktfrei und effizient agieren können. Diese elektronisch demokratischen Parteien sind politische Vereinigungen (im Sinne des Art. 21 GG) als sozio-technische Systeme, die die zentralen Prozesse demokratischer Systeme ganzheitlich und nachhaltig abbilden. Diese sind Identifikation, Artikulation, Deformation, Aggregation und Angleichung individueller und kollektiver Bedürfnisse, Interessen und Meinungen. Ziel ist es, der Beziehung zwischen Bürger und Staat die größtmögliche Intensität zu verleihen. Diese Parteien sollen in der Lage sein, die Interessen und Meinungen aller Bürger permanent und effektiv in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einzubinden, auch wenn die Ergebnisse noch so stark von denen der eigenen Mitglieder abweichen, ohne dass die Parteiorganisation dadurch geschwächt werden kann.

2 Innerparteiliche Demokratie

Die innerparteiliche Demokratie ist ein unverzichtbares Kriterium für eine Partei. Das Parlament gründet sich auf einer demokratischen Wahl und ist in sich demokratisch strukturiert. Somit ist es unverzichtbar, dass gleichfalls die Parteien als 'Bausteine' des Parlamentes diese demokratischen Eigenschaften haben [Rd.43, vM76].

In der Praxis existiert gegenüber einer (institutionalisierten) innerparteilichen Demokratie eine Vielzahl von Hemmnissen. Durch verschiedene Konzepte aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie versucht man, diesen Problemen entgegenzuwirken und die allgemeine Partizipation an der parteiinternen Willensbildung zu steigern.

2.1 Begriffsbestimmung

Das Grundgesetz fordert diesen Grundsatz der parteiinternen Demokratie. Es wird jedoch kein konkretes Demokratiemodell vorgegeben. Dieses wird durch das Parteiengesetz zwar verfeinert, muss aber letztendlich durch die Partei selbst und deren Satzung genau spezifiziert werden [Tsa97]. Hier besteht bezüglich der parteiinternen Strukturierung eine relativ große Rechtsautonomie.

Preuß bezeichnet als innerparteilichen demokratischen Grundsatz, dass inhaltliche Politikkonzepte die Chance auf eine organisationsinternen Artikulation und Durchsetzung erhalten. Die Willensbildung von unten nach oben kann demnach als alleiniges Demokratie Kriterium nicht ausreichen, um auch Minderheiten angemessene Möglichkeiten der Repräsentation einzuräumen. Durch die dafür notwendigen Elemente der innerparteilichen Meinungs-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit, entsteht somit gleichfalls die Möglichkeit einer innerparteilichen Opposition und eines innerverbandlichen Gruppenwettbewerbs. Notwendigerweise ist auch der Zugriff zu parteispezifischen Machtmitteln (Kommunikationsmittel, Finanzen, Expertenwissen,...) derartig zu gestalten, dass er nicht ausschließlich der Parteiführung gewährt werden kann. (vgl. [Art.21 Abs.1,3 Rz.65, Pre89])

2.2 Hemmnisse innerparteilicher Demokratie

Schon früh hat der Soziologe Michels einige Faktoren identifiziert, welche die innerparteiliche Demokratie hemmen [Mic27]. Diese haben auch heute noch nichts von ihrer Gültigkeit verloren, wenngleich sie nur unter bestimmten Bedingungen auftreten [S. 108, Zeu70].

Im Einzelnen benennt Michels die Mittel der Parteiführer zur Erhaltung ihrer Macht (Verfügung über die Parteifinanzen, Parteipresse und zentralisierte Parteibürokratie, Manipulation der Versammlungen durch eigenen Vorsitz, Ausschaltung von neuen, gefährlichen Führungskonkurrenten) und auch die Entstehungsursachen für ebendiese parteiinterne Oligarchie:

Technisch-administrative Entstehungsursachen: Eine direkte Entscheidung aller über alles wird als technisch unmöglich betrachtet. Dies macht ein Delegiertensystem notwendig. Nicht jedes Mitglied kann dem inhaltlichen Verlauf jeder Diskussion folgen. Andererseits können auch Situationen auftreten, in denen eine schnelle Reaktion gefordert ist, so dass für die Parteiführung keine Rücksprache oder Entscheidungsfindung mit der Basis (oder den Delegierten) mehr möglich oder sinnvoll ist.

Psychologische Entstehungsursachen: (Auch) Parteimitglieder neigen dazu, Politik zu personalisieren. Dies wirkt einer rationalen Entscheidungsfindung zu politischen Themen entgegen. Zudem entwickelt sich ein Gewohnheitsrecht der Parteiführer auf ihre Position. Eine Abwahl oder verweigerte Wiederwahl wird dann auch aus Sicht der Parteimitglieder

als Akt der Bestrafung empfunden, welche nur durch schwerwiegende Verfehlungen gerechtfertigt werden kann und nicht durch ihre demokratische Notwendigkeit.

Intellektuelle Entstehungsursachen: Je stärker eine Person in die Parteiführung involviert ist, desto eher eignet sie sich Wissen zu speziellen Fachthemen oder über die bürokratischen und organisatorischen Gegebenheiten der Partei an. Dadurch werden einzelne Personen unweigerlich in unentbehrliche Rollen gebracht, für die es dann trotz großer Parteibasis keinen entsprechenden Ersatz mehr gibt.

Demgegenüber benennt Zeuner noch neu hinzugekommene Hindernisse der innerparteilichen Demokratie [S. 104-107, Zeu70]:

- Parteien versuchen weniger den Wähler von eigener Programmatik zu überzeugen sondern passen sich stärker den Haltungen in der Wählerschaft an. Die inhaltliche Unabhängigkeit der Parteiführer als Verantwortliche für den Wahlkampf wird somit notwendiger Weise verstärkt und legitimiert.
- Regierungsparteien decken die Entscheidung der Regierung ohne Rücksicht auf eine parteiinterne Entscheidungsfindung, um die Opposition nicht zu stärken.
- Die Breite und Tiefe über das politisch relevante Fachwissen kann nur noch von einzelnen und spezialisierten Personen beherrscht werden, nicht aber von einfachen (aber interessierten) Mitgliedern.
- Bei einfacheren Themen werden die Mitglieder unweigerlich von Informationen überflutet.
- Massenmedien, insbesondere das Fernsehen, verstärken die Personalisierung der Politik.
- Die Parteien entideologisieren sich, um sich möglichst vielen potenziellen Wähler anpassen zu können. Bei der konkreten Umsetzung der Parteiprogramme hat die Parteiführung dann einen sehr großen inhaltlichen Spielraum, ohne einer berechtigten parteiinternen Kritik ausgesetzt werden zu können.
- Parteiinterne Auseinandersetzungen werden vermieden, um die externe Glaubwürdigkeit nicht zu gefährden.

-
- Eine innerparteiliche Opposition hat gegenüber der übrigen Partei wenige Druckmöglichkeiten bei inhaltlichen Auseinandersetzungen. Durch die 5%-Klausel wird die Gefahr bzw. die Erfolgswahrscheinlichkeit für eine Abspaltung der innerparteilichen Opposition vermindert, um nicht einen vollständigen Verlust des politischen Einflusses zu riskieren.
 - Die organisatorischen Machtmittel der Parteiführung haben sich vermehrt (z.B. Monopol über die Vergabe demoskopischer Aufträge, Spitzenverhandlungen mit Verbänden, Geheiminformationen von Fraktionsführern oder Ausschussmitgliedern).
 - Innerparteiliche Oppositionen kann auch durch außerparteiliche Kritik angegriffen werden.

2.3 Probleme elektronischer Partizipationskonzepte

Parteien versuchen, das Internet (als ein bidirektionales Medium) zur Stärkung der innerparteilichen Demokratie heranzuziehen, indem insbesondere Partizipationsmöglichkeiten für die Parteibasis angeboten werden.

Die Mitgliederversammlung als höchstes Organ einer Partei bzw. Parteigliederung delegiert durch Personalwahlen Befugnisse und Verantwortlichkeiten, die einer auf eine bestimmte Stelle gewählten Person gemäß der Parteisatzung zugeordnet werden. Partizipation bedeutet, dass an Entscheidungen, die in den Kompetenzbereich einer bestimmten Stelle fallen, noch Stellen-externe Personen oder Organe beteiligt sind. Mögliche Beteiligungsformen sind Information, Anhörung, Beratung, Mitbestimmung oder ein Vetorecht. Von der Verantwortung kann sich der Stelleninhaber jedoch nicht (vollständig) lösen. [S. 158, KK92]

Für die parteiinternen Willensbildungsprozesse gibt es nun verschiedene Ansätze der elektronischen Unterstützung. Jene Methoden der Partizipation werden durch konkrete Verfahren im virtuellen Raum abgebildet. Dann können Organe virtualisiert werden, welche diese Verfahren einsetzen. Letztendlich gibt es auch noch Versuche, ganze Organisationseinheiten mit Hilfe ebensolcher virtuellen Organe und Verfahren vollständig virtualisiert zu instanzieren.

Es existieren zwar noch weitere Formen der politischen Online-Kommunikation wie virtuelle Parteizentralen, online-Wahlkämpfe und online-Protest (vgl. [LB01]), aber für eine ausschließliche Betrachtung der innerparteilichen Willensbildungsprozesse soll auf diese nicht weiter eingegangen werden.

2.3.1 Virtuelle Verfahren

Es gilt, die verschiedenen Stationen im politischen Prozess durch geeignete elektronische Verfahren abzubilden. Zu diesen Stationen gehören Information, Diskussion, Aktion, Interaktion und Administration, die im idealisierten Fall fortwährend zyklisch durchlaufen werden (vgl. [Kle01]). Der Bürger informiert sich über politische Themen, tauscht sich mit anderen über diese aus und initiiert bestimmte Aktionen. Zu den behandelten Themen wird jeweils eine Entscheidung getroffen, die dann administrativ ausgeführt wird. Dieses läßt sich weitestgehend auch auf parteiinterne Politikprozesse übertragen. Jede oder auch nur einzelne Stationen können durch konkrete elektronische Verfahren unterstützt werden. Das sind beispielsweise Chats, Foren, Mailing-Listen, E-Votes, E-Polls oder auch Informationsangebote über statische Internet-Seiten. Diese Verfahren helfen jedoch nicht nur, die alten Hemmnisse innerparteilicher Demokratie zu mindern sondern sie werfen auch neue Probleme auf. Diese können entweder erst durch die Institutionalisierung in Organen oder Organisationseinheiten auftreten oder aber grundsätzlicher Natur sein. Hierzu zählt die Gefahr des *information overflow*. Um das Internet als Informationsquelle effektiv nutzen zu können sind Medienkompetenz bei den Empfängern und Wissensmanagement unverzichtbar (vgl. [Hoe02]). Bei elektronischen Foren u.ä. liegt viel in den Händen der Moderation, dass die Diskussion und der Meinungsaustausch einerseits jedem Beteiligten genügend Freiraum bietet aber andererseits die Qualität der Beiträge und der Diskussionsverläufe annehmbar bleibt. Die Frage nach der Sicherheit und Authentizität darf auch nicht Vernachlässigt werden: Ist dass, was letztendlich als Ergebnis dargestellt wird, tatsächlich so in dieser Form von den jeweiligen Beteiligten geäußert worden. Dies betrifft nicht nur Abstimmungsverfahren sondern auch die inhaltliche Wiedergabe in Foren oder in Zusammenfassungen.

Ob derartige Mängel oder Gefahren ins Gewicht fallen, kommt stets darauf an, in welchem Kontext diese Verfahren eingesetzt werden. Zudem kann man auch noch mit einer stetigen Verbesserung der technischen Aspekte rechnen.

2.3.2 Virtuelle Organe

Organe einer Partei sind insbesondere die Mitgliederversammlung, der Vorstand oder das Schiedsgericht.

Es gibt zwei frühe Beispiele für virtuelle Mitgliederversammlungen (vgl. [Mar01]). Im Vorfeld eines am 20. November 2000 stattfindenden realen Parteitages wurden die dort behandelten Themen bereits online im Mitgliedernetzwerk diskutiert. Es gab auch Abstimmungen zu speziellen Fragestellungen. Diese Ergebnisse wurden den Abgeordneten des realen Parteitages unverbindlich zur Verfügung gestellt. Das andere Beispiel stellt der Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen vom 24.11. bis 03.12.2000 dar. Wenngleich hier die meisten Regelungen eingehalten worden sind, die auch für reale Parteitage gelten, war eine Anerkennung durch ein reales Delegiertentreffen (rein rechtlich) notwendig.

Grundsätzliches Problem ist, dass sich die Mitgliederstruktur darauf basierend entwickelt hat, dass die Entscheidungs- und Willensprozesse real stattfinden. Somit hat die Diskussionskultur eines virtuellen Zusammentreffens (bei all ihren Vorteilen) mit der von konventionellen Versammlungen zu konkurrieren. Hierbei unterscheiden sich nicht nur die Verhandlungsverläufe sondern auch die informellen Diskussionsstrukturen und die allgemeine Stimmung der Veranstaltung. Ein weiteres Problem ist, dass nicht jede Person in seiner Eigenschaft als Mitglied dieser Parteien automatisch über technischen bzw. methodischen Zugang zum Internet und somit auch zu den Versammlungen verfügt. (s.a. [Wes01])

Parteien sind gemäß dem Parteiengesetz und dem Bundeswahlgesetz daran gebunden, dass über den Vorstand (aber auch über Bundestagskandidaten und Satzungsänderungen) ausschließlich durch Vertreter- bzw. Mitgliederversammlungen abgestimmt werden kann. In diesem Rahmen besteht zwar weiterhin ein großer Gestaltungsfreiraum, aber es muss sichergestellt werden, dass jedem Mitglied eine angemessene Beteiligung an den Entscheidungsprozessen zugerechnet werden kann. Die ausschließlich elektronisch mögliche Beteiligung an einer Versammlung stellt hingegen eine Beeinträchtigung der Rechte der *offline*-Mitglieder dar (vgl. [Amt02]). Dies kann bei (eingetragenen) Vereinen umgangen werden, indem jedes Mitglied seine Netzzugangsmöglichkeit gegenüber dem Amtsgericht bestätigt (siehe [Mau04]). Parteien unterstehen ebenfalls dem Vereinsrecht im Sinne des BGB, wenngleich sie nicht zwangsläufig im Vereinsregister eingetragen werden müssen.

2.3.3 Virtuelle Organisationseinheiten

Es gibt Ansätze, Gebietsverbände als virtuelle Instanz zu erzeugen. Derartige Gebietsverbände haben derzeit die FDP (FDP LV NET)¹², die SPD (VOV)¹³ und die PDS (PDS LV 17)¹⁴.

Gemäß des Parteiengesetzes §7 Abs. 1 Satz 2 PartG haben Gebietsverbände auf einer klar definierten Region zu basieren, so dass jedem Mitglied eine angemessene Mitwirkung an der Willensbildung ermöglicht wird. Der virtuelle Raum zählt formal gesehen nicht dazu und kann auch die geforderte Erreichbarkeit im konventionellen Sinne nicht garantieren. Somit haben rein virtuelle Gebietsverbände keinen Rechtsanspruch auf Gleichstellung mit konventionellen Gebietsverbänden (vgl. [Kra02]).

Die parteiinterne Institutionalisierung innerhalb der Mutterpartei ist dementsprechend unverbindlich formuliert. Somit wird beispielsweise der *Virtuelle Ortsverband der SPD* (VOV) nicht als Gebietsverband im Sinne der Satzung der SPD behandelt. Vielmehr basiert dessen nominelle Existenz auf einer Erklärung der Mutterpartei gegenüber einer Arbeitsgruppe zur Führung dieses Namens [Arb97]. Weitgehende Rechte besitzt dieser Gebietsverband auch nicht, so dass die inhaltliche Arbeit der VOV keine Verbindlichkeit gegenüber der Stammpartei hat. Bei einer zu starken Abweichung der erarbeiteten VOV-Positionen von der allgemeinen SPD-Meinung, kann der durch den Namen gegebene Bezug zur Mutterpartei ohne satzungsgemäß vorgeschriebene Maßnahmen entzogen werden. Die Möglichkeit und Notwendigkeit, ausreichend Erfahrungs- und Fehlerwissen zu sammeln, um damit die Prozesse der Mutterpartei zu optimieren, steht deshalb auch hier noch im Vordergrund [Arb95].

Die Beseitigung der rechtlichen Hindernisse, damit virtuelle Parteigliederungen vollwertige Parteigliederungen werden können, haben sich insbesondere FDP und PDS vorgenommen [PDS01a, PDS01b, FDPa]. Damit sollen in der FDP derartige Gebietsverbände als Alternative für aktive Mitglieder zur Verfügung stehen, denen eine Mitarbeit in regionalen Untergliederungen aus persönlichen unmöglich ist (§1, Abs. 2, FDPb).

¹² vgl. <http://www.fdp-lv-net.de>

¹³ vgl. <http://www.vov.de>

¹⁴ vgl. <http://www.pds-lv17.de>

2.3.4 *Probleme der Institutionalisierung*

Eine elektronische Unterstützung einzelner, bestehender Elemente zur Verrichtung der Parteiaufgaben, insbesondere die der politischen Willensbildung, vermag die Freisetzung von Potenzialen lokal zu optimieren. Das globale Optimum kann aber nur erreicht werden, wenn Teilsysteme in der Lage sind, auf sich gegenseitig zu reagieren und einzuwirken und es somit keine aufwendig zu beseitigen oder unüberwindliche Brüche im elektronisch unterstützten Prozessablauf gibt.

Elektronische Hauptversammlungen, parteiinterne Abstimmungen, Diskussionsforen, Informationsräume usw. sind mögliche Elemente einer elektronischen Parteilarbeit. Werden jedoch keine rechtswirksamen Beschlüsse geliefert, liegt keine parteiinterne Verbindlichkeit vor, findet keine inhaltlichen Auswertung von Beiträgen statt, liegt kein Bezug zu einem Anwendungsfall vor usw., können jene durch ihren Einsatz zwar wichtige Erfahrungen für die weitere Entwicklung darstellen aber eine vollwertige Anschlussfähigkeit und zusätzliche Synergieeffekte liegen nicht vor. Vielmehr wird ein Mehraufwand generiert, dadurch dass Zugeständnisse an konventionelle Verfahren eingehalten werden müssen, so dass diese weiterhin parallel zu den elektronischen Verfahren angeboten und miteinander koordiniert werden müssen.

Es gilt zu überlegen, wie die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in Organisationen mit der Form einer politischen Vereinigung gemäß GG Art. 21 neu gestaltet werden können, um elektronische Potenziale tatsächlich voll ausnutzen zu können. Es darf nicht versucht werden, bestehende Strukturen der politischen Parteilarbeit zu ergänzen oder zu optimieren. Diese werden nur insofern beibehalten oder berücksichtigt, wie es die gesetzlichen Vorgaben verlangen.

3 Neugestaltung demokratischer Strukturen

Neben den gesteigerten Wünschen und Vorstellungen bezüglich der parteiinternen Demokratie, haben sich die Parteien auch den sich ändernden gesellschaftlichen Umweltbedingungen anzupassen. Dies gestaltet sich insofern schwierig, dass Parteien ihre Aufgabe in der Gesellschaft nicht richtig oder nicht rechtzeitig erkennen, und dementsprechend

vorausschauend agieren [RD97]. Interner Strukturwandel hat immer mit Macht- oder Einflussverlust der derzeitigen Verantwortlichen zu konkurrieren. Wenngleich es allgemein gültige Vorschläge für die Umgestaltung bestehender Parteien gibt (vgl. [S. 300 ff, Zei88]), wird ein prozessorientierter Ansatz zur Umgestaltung vorgestellt und unter ausschließlicher Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen weiterverfolgt.

3.1 Reformnotwendigkeit konventioneller Strukturen

Zunehmend ist von Parteien nicht deren ideologische Ausrichtung und Festigkeit gefordert, sondern deren Fähigkeit komplexe gesellschaftliche Probleme zu bewältigen, wodurch sie auch wieder stärker in ihre zugeordnete Rolle als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft rücken (vgl. [S. 96—99, Käh00]). Dies spiegelt sich auch in den verschiedenen Stadien der Parteienentwicklung wieder. Ausgehend von den Elitenparteien des 19. Jahrhunderts, über die Massenparteien (1880-1960) und die Volksparteien (seit 1945) bis hin zu einer Parteiform (seit 1970), welche jenem Funktionswandel genüge tragen kann [S. 14—42, vB00]. Konkurrierende Begriffe hierfür sind Kartellpartei, Rahmenpartei, professionalisierte Wählerpartei, Minimalpartei oder Medienpartei [S. 369, vB97]. Nickig wählt den Begriff Fraktionspartei [Nic99]. Demnach soll die Qualität einer Partei an der Leistung, die sie gegenüber den Wählern erbringt, gemessen werden. Die Anliegen der Wähler rücken primär ins Zentrum der Interessen, nicht die der Mitglieder. Die reine Mitgliederstärke als Qualitätsmerkmal der Legitimationsbasis für parteiinterne Entscheidungen verliert somit wesentlich an Bedeutung. Nach Zeitz haben insbesondere die Großparteien Problem, um der gesellschaftlichen Differenzierung und Individualisierung gerecht zu werden [S. 147 ff, Zei88]. Raschke beschreibt als charakteristisch für eine Rahmenpartei, dass diese lediglich einen Rahmen bildet, in dem verschiedene gesellschaftliche Gruppierungen Platz finden, um ihre Ziele zu verfolgen (vgl. [S. 192—193, Ras93]). Der Organisationsgrad der Partei kann dementsprechend gering sein, während man bei der inhaltlichen Arbeit umso stärker auf jene externen Gruppierungen angewiesen ist. Auf diese Weise kann auch externes Fachwissen für die Parteiarbeit erschlossen werden.

3.2 Reformfähigkeit

Will man elektronische Verfahren nicht nur zum Zwecke der Information, der Kommunikation oder der Bestätigung konventionell erarbeiteter Ergebnisse einsetzen, sondern auch für verbindliche, direkte und ergebnisorientierte Entscheidungsprozesse, bedeutet dies aber, dass man im Konflikt mit den konventionellen, personengebundenen Entscheidungsstrukturen steht. Somit wird die Machtposition der konventionellen Entscheidungsträger bzw. der Repräsentanten einer mittelbaren innerparteilichen Demokratie nicht nur bedeutungslos, sondern kann auch die Menge aller Entscheidungsträger einer Entscheidungsebene in die Situation bringen, missliebige Ergebnisse propagieren zu müssen. Über Art und Umfang einer Institutionalisierung dieses zweiten, elektronischen und konkurrierenden Prozesses der konkreten Willensbildungs- und Entscheidungsfindung, haben jedoch die Entscheidungsträger innerhalb des konventionellen Entscheidungsprozess zu entscheiden. Für diese stellt aber eine Veränderung alles andere als ein Nutzengewinn dar.

Somit wird eine tatsächliche Ergebnisverbindlichkeit elektronischer Verfahren parallel zu den bestehenden Entscheidungsverfahren nicht vollends garantiert werden können und dürfen. Den Anforderungen einer innerparteilichen Demokratie genügt es dennoch. Demokratie ist nach Preuß ([Art.21 Abs.1,3 Rz.20, Pre89]) nicht der Zustand der Willensübereinstimmung von Regierenden und Regierten, sondern die Organisation des Prozesses der Angleichung der Handlungen und Entscheidungen der Regierenden und der Bedürfnisse, Interessen und Meinungen der Regierten. Das Vorhandensein von durch Mehrheiten legitimierten Regierenden ist kein notwendiges Kriterium für eine Demokratie, sehr wohl aber die Möglichkeit auf einen Wechsel der Machtausübung unter den Minderheiten (vgl. [Art.21 Abs.1,3 Rz.19, Pre89]). Unverbindliche (und redundante) Entscheidungsprozesse kommen also sogar der Idealvorstellung einer Demokratie entgegen. Als Hilfsmittel der Interessensartikulation und Willensbildung zeigen sie bestehenden Angleichungsbedarf frühzeitig auf.

3.3 Business Process Reengineering

Die zuvor genannten Probleme der innerparteilichen Demokratie und auch der allgemeinen Parteienfunktion bedingen eine Vielzahl von Veränderungen. Um diese sequenziell in die Parteiorganisation einzuarbeiten, bedarf es viel Zeit und Aufwand, bei der sich jede einzelne

erneut mit den bestehenden und abzubauenen Strukturen, Traditionen und Machtpositionen auseinandersetzen zu hat. Somit entfallen auch bestehende Synergieeffekte zwischen verschiedenen Änderungsmaßnahmen, weil sie nun erst zeitversetzt wirksam werden und in der bestehenden Situation als Einzelmaßnahme sogar als Störfaktor auftreten können.

Für vergleichbare Situationen im Bereich des Unternehmensmanagement hat sich der Ansatz des Business Process Reengineering herausgebildet. Business Process Reengineering bedeutet fundamentales Überdenken und radikales Redesign von Geschäftsprozessen [HC94]. Dabei werden eben jene bestehenden und vielleicht verhängnisvollen Traditionen, Strukturen und Machtpositionen bewusst in Frage gestellt und aufgebrochen, eben weil in einem bestehenden System nur eine Vielzahl kleinerer Änderungen mit einem geringeren Wirkungsgrad aber einer längeren Umsetzungszeitspanne realisiert werden können und somit die Wettbewerbsfähigkeit oder das Überleben des Unternehmens gefährden können [S. 203, SS01].

Michael Hammer schreibt, dass

"Business Reengineering bedeutet, altbekannte Vorgehensweisen aufzugeben und die Arbeit, die in den Produkten oder Dienstleistungen steckt, aus einem neuen Blickwinkel zu betrachten sowie dem Kunden einen neuen Wert zu bieten." [S. 47, HC94]

Die Hauptmerkmale vom Business Process Reengineering sind somit:

- strikte Kundenorientierung
- Ausrichtung des gesamten Unternehmens auf Geschäftsprozesse
- grundlegende Erneuerung von Prozessen, Strukturen und Systemen
- Nutzung der Möglichkeiten der modernen IuK-Technologie

Man visiert durch Business Process Engineering eine Prozesbeschleunigung, qualitativ bessere Ergebnisse bei geringeren Kosten und insbesondere eine gesteigerte Kundenzufriedenheit an.

Betrachtet Business Process Engineering in Bezug auf politische Parteien und ihren Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen, so sind mit den altbekannten Vorgehensweisen beispielsweise die Praxis einer personengebundenen Abbildung des kollektiven Willens gemeint. Über mehrstufige Delegiertenwahlen diffundiert der immer stärker aggregierte, kollektive Wille von der Basis bis zur obersten Entscheidungsebene durch.

Als Kunden können je nach Selbstverständnis der Partei die Mitglieder als mögliche parteiinterne Legitimationsbasis der Parteipolitik, die wahlberechtigten Bürger als mögliche parteiexterne Legitimationsbasis der Parteipolitik oder aber jeder Bürger als möglicher Normadressat der Parteipolitik betrachtet werden.

3.4 Rahmenbedingungen

Eine exakte Definition des Begriffes Partei ist abhängig von der Verfassung des Staates, in dessen Geltungsbereich dieser Begriff Verwendung finden soll [S. 27, Wic75]. Somit sollen zunächst die Rechtsgrundlagen vorgestellt werden. Daraus ergeben sich die Anforderungen an Parteien für Ihre Tätigkeit und innere Struktur, die auch bei einer Umgestaltung berücksichtigt werden müssen.

3.4.1 Rechtsgrundlagen von Parteien

Parteien gibt es in verschiedenen Staatssystemen, wengleich ihnen jeweils unterschiedliche Anforderungen oder Rahmenbedingungen auferlegt werden. Für den Bereich der Bundesrepublik Deutschland werden Parteien durch GG Art. 21 als verfassungsrechtliche Institution für die politische Willensbildung des Volkes eingeführt.

Regelungsbedarf, der über die im GG Art. 21 Abs. 1 und 2 festgelegten Vorgaben hinausgeht, kann durch weitere Bundesgesetze abgedeckt werden. Hierfür ist insbesondere das Gesetz über die politischen Parteien relevant.

Jede Partei ist ein Verein. Dieser kann sowohl rechtsfähig als auch nichtrechtsfähig sein. Somit werden ebenfalls die vereinsrechtlichen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches auf Parteien angewendet.

Sowohl das Parteiengesetz als auch das BGB räumen Parteien gewisse Spielräume oder Notwendigkeiten bei der Parametrisierung oder Gestaltung bestimmter Regelungsmaßnahmen für die parteiinterne Ordnung ein. Eine Konkretisierung haben die Parteien in ihrer jeweils spezifischen Satzung vorzunehmen. Somit bildet auch diese eine Rechtsgrundlage für die Tätigkeiten der Partei.

Weiterhin nehmen auch Steuergesetze oder Wahlgesetze Bezug zu Parteien auf. Dies betrifft dann insbesondere das Spendenwesen der Parteien (Steuerabzugsfähigkeit) bzw. das Aufstellen von Bewerbern zu staatlichen Wahlen.

3.4.2 *Parteienbegriff*

Beyme fasst die Funktionen einer Partei in vier Bereiche zusammen [S. 360—361, vB97], die generalisierend und somit auch unabhängig von einer konkreten Verfassung sind:

- Zielfindung
- Artikulation und Aggregation von gesellschaftlichen Interessen
- Mobilisierung und Sozialisierung der Bürger
- Elitenrekrutierung und Regierungsbildung

Betrachtet man das deutsche Grundgesetz, findet man dort die verfassungsmäßige Legitimation und allgemeine Aufgabenstellung von Parteien festgehalten, während im Parteiengesetz (vgl. §1(2) PartG) eine Konkretisierung dieser stattfindet.

Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen, auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluss nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen.

Gleichfalls haben Parteien auch gewissen quantitativen Anforderungen zu genügen wie z.B. Organisationsstärke, Dauerhaftigkeit oder Ernsthaftigkeit. Deren konkreten Merkmalsausprägungen sind bei einer abstrakten Betrachtung der internen Prozesse nicht von Bedeutung. Aus Sicht der Prozesse sind dies externe Einflussgrößen auf die Instanzierung einer Partei als Prozesseigner.

4 Das Konzept elektronisch demokratischer Parteien

Ziel soll es sein, eine Partei und insbesondere ihre Prozesse derart zu organisieren, dass eine größtmögliche Partizipation für den Bürger angeboten werden kann. Zunächst werden die verschiedenen Partizipationsformen aufgezeigt. Danach wird auf die Anforderungen an eine Gestalt der parteieigenen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse eingegangen, um die Bürgerbeteiligung zu maximieren, und beschrieben, wie die eingesetzten Elemente elektronischer und direkter Demokratie effektiv in die parteiexternen Entscheidungsprozesse einfließen können.

4.1 Integration und Partizipation von Nichtmitgliedern

Der Integrationsprozess von Nichtmitgliedern in die parteiinternen politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung kann in verschiedenen Abstufungen geschehen (vgl. Abbildung 1). Die eine Dimension stellt die Partizipationsform dar. Ihre Ausprägungen können bezüglich der Nichtmitglieder folgendermaßen sein (vgl. [205-206, Lan83],[S. 15, MOT86]):

5. Keine Partizipation: Es werden auch keine Informationen vergeben.
6. Informierende Partizipation: Lediglich Informationen werden ausgegeben.
7. Konsultative Partizipation: Es können Vorstellungen und Meinungen gegenüber den Verantwortlichen geäußert werden, die jedoch keine Verbindlichkeit besitzen.
8. Repräsentative Partizipation: Es kann an der Auswahl oder Modifikation vordefinierter Alternativen teilgenommen werden. Einzelne Repräsentanten (der Nichtmitglieder) können eigene Gestaltungsvorschläge einbringen.
9. Konsentive Partizipation: Die Beteiligung am Gestaltungs- und Auswahlprozess ist aktiv.
10. Selbstorganisierende Partizipation: Die Nichtmitglieder betreiben den Gestaltungs- und Auswahlprozess selbständig.

11. Nachhaltige Partizipation: Die Verantwortlichen übertragen das Ergebnis des Gestaltungs- und Auswahlprozesses auch in ihre anderen Kompetenz- und Aufgabenbereiche. Die Nachhaltigkeit ist insofern als weitere Ausprägung der Partizipationsform notwendig, um ein effektives Einwirken auf die administrative Ebene darstellen zu können. Nicht jede Organisation, die partizipative Prozesse anbietet, hat die Möglichkeit bzw. die Kompetenz, die Ergebnisse mit einer Verbindlichkeit für Personen außerhalb ihrer Organisation zu versehen.

Die andere Dimension betrachtet die inhaltliche Ebene. Werden die Nichtmitglieder (wenn überhaupt) nur an nicht relevanten politischen Themen beteiligt, oder sind es einzelnen Fragestellungen aus bestimmten oder beliebigen Themenbereichen oder ganze Themenbereiche. Im Höchstfall gilt das Partizipationsangebot für alle politischen Themenbereiche, mit denen sich die Partei auseinandersetzen kann.

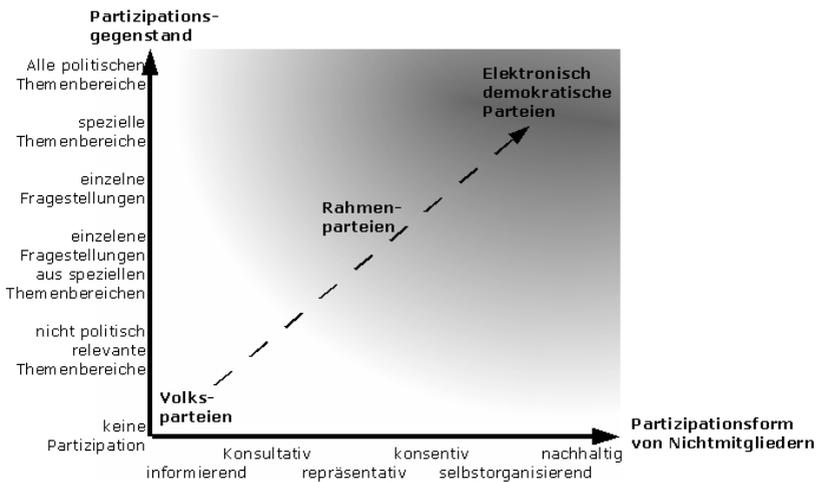


Abbildung 7: Dimensionen der Partizipation

Die Parteien haben verschiedene Modelle für die Öffnung gegenüber Nicht-Mitglieder und deren Integration (vgl. [Kie01]).

Freie Mitarbeiter: Beispielsweise bieten Bündnis90/Die Grünen hierbei das Recht auf umfassende Information und Beteiligung an politischer Diskussion und Arbeit. Parteiämter und Stimmberechtigung bleiben vorenthalten, aber

man kann sich auch um Mandate oder um die Zugehörigkeit zu Entscheidungsgremien bewerben.

Gastmitglieder: Diese Form der Mitwirkung bieten insbesondere die CDU an, wo Nichtmitglieder ohne Stimmrecht in Arbeitsgruppen, Kommissionen oder Projektgruppen mitwirken können.

Kampagnenmitglieder: Hiermit ist die zeitlich befristet Mitgliedschaft in einzelnen Aktivitäten gemeint, durch die Quereinsteiger in die Politik bzw. Partei (FDP) ihre Fähigkeiten direkt unter Beweis stellen können.

Virtuelle Mitglieder: Hierzu zählt die Mitgliedschaft in virtuellen Gebietsverbänden, welche aber nicht unbedingt weitere innerparteiliche Rechte mit sich bringt.

Erfahrungsnetzwerke: Eine von der FDP verfolgte Idee von zwanglosen, informellen und weitgehend von der lokalen Parteistruktur unabhängigen Vereinigungen, durch die insbesondere die Erfahrungen der Bürger nutzbar gemacht werden sollen.

Partei-User: Dieses Modell sieht vor, dass sich wahlberechtigte Bürger bei einer Partei registrieren lassen können, um so an der parteiinternen politischen Entscheidungsfindung via Internet vollständig teilnehmen zu können (vgl. [Abs. 3.1, Vir01]).

4.2 Neugestaltung der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse

Grundlegend ist eine Differenzierung zwischen der operativen Politikgestaltung und den Entscheidungen, die rechtlich gesehen ausschließlich und notwendigerweise den Mitgliedern vorbehalten bleiben müssen. Hierzu zählen die Personalwahlen und die Abstimmungen über Parteisatzung und -programm. Mit der operativen Politikgestaltung ist die Auslegung und Umsetzung des Parteiprogramms gemeint.

Es muss eine Entkoppelung der Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse über die operative Politikgestaltung von den Personalwahlen stattfinden. Ein Kandidat (sowohl für Vorstandsämter, für ein Abgeordnetenmandat oder Delegiertenposition) soll nicht wegen einer konkreten politischen Haltung zu einzelnen Sachthemen, die er vertritt, gewählt werden.

Die operativ politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse können elektronisch gestützt ablaufen. Durch die Partei sind dafür elektronische Verfahren zur Identifikation, Artikulation, Deformation und Aggregation von politischen Konflikten und Meinungen anzubieten. Nutzer können dann nicht nur die eigenen Parteimitglieder sein. Weil dieser Willensbildungs- und Entscheidungsprozess entkoppelt ist von den Personalwahlen und anderen Verwaltungsentscheidungen, die auch für die rein organisatorische Überlebensfähigkeit von existenzieller Bedeutung sind (und auch ein notwendiges und exklusives Recht für Mitglieder) darstellen, können somit auch Nichtmitglieder am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess beteiligt werden (vgl. Abbildung 2). Hier empfiehlt sich natürlich eine vorherige Registrierung, um den Kreis der zu beteiligenden Nichtmitglieder einzugrenzen. So ist es sinnvoll, nur solche Personen zu den elektronischen Diensten zuzulassen, die von den Ergebnissen betroffen sind und auch die allgemeine Wahlberechtigung besitzen. An Prozessdurchläufen, deren Ergebnisse auf Landesebene weiterverwendet werden, nehmen nur wahlberechtigte (und registrierte) Bürger des jeweiligen Landes teil. An Entscheidungsfindungsprozessen auf Gemeindeebene nur die Bürger der jeweiligen Gemeinde und auf Bundesebene alle wahlberechtigten und registrierten Bürger. Die für derartige Dienste angemeldete und wahlberechtigte Bürger werden mancherorts auch als Partei-User bezeichnet (vgl. [Abs. 3.1, Vir01][Kra02][zfd02]).

Für Personalwahlen und Abstimmungen über Parteisatzung und Programm besteht also per se kein Bedarf für eine elektronische Unterstützung, um dadurch Zeitvorteile zu erlangen oder um eine größere Personenmenge einzubeziehen. Es können Präsenzveranstaltungen bleiben. Auch ein vorhandenes Delegiertensystem stellt kein Hindernis dar, so dass trotzdem die Politik selbst letztendlich immer noch direkt durch die System-User gemacht werden kann. Der Parteiapparat selbst kann äußerst schlank gehalten werden. Die Mitglieder werden gebraucht, um die elektronischen Dienstleistungsangebote aufrecht zu erhalten. Dazu gehören im Sinne eines Politik-Controllings die Planung, Auswahl, Einführung und den Betrieb der notwendigen sozio-technischen Systeme und die verfahrenstechnische Kontrolle der Durchführung jener Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Die Mitglieder werden nicht gebraucht, um eine große Parteibasis zu bilden, die bestimmte Kreise aus der Bevölkerung ausreichend repräsentieren können, um so die Ergebnisse der

Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse legitimieren zu können.

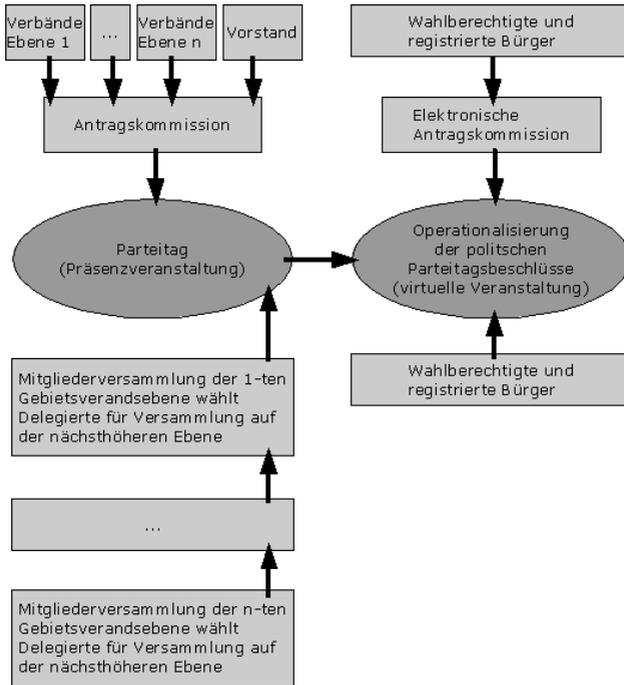


Abbildung 8: Trennung zwischen strategischer und operativer Politikgestaltung

Das Parteiprogramm ist entsprechend auf eine Vielfältigkeit der Beteiligten vorzubereiten. Es brauchen (und dürfen) also keine langfristigen, inhaltlichen oder ideologischen Vorgaben durch die Partei selbst gemacht werden, um die mögliche Zeitnähe zum aktuellen Geschehen und dessen feingranulare Behandlung nicht zu beseitigen. Es hat vielmehr methodischen Rahmenbedingungen festzulegen, nach denen die politischen Anliegen auf elektronischem Wege konkretisiert bzw. operationalisiert werden soll. So sollten nicht die konkreten Maßnahmen *A* und *B* für die gesellschaftlichen Probleme oder Problembereiche *X* und *Y* im Parteiprogramm festgehalten werden. Es muss beschrieben werden, wie eine Maßnahme für ein beliebiges gesellschaftliches Problem gefunden und ausgewählt werden soll. Dies

schließt auch den Schritt der Problemidentifikation ein. Die Beschreibung von Eigenschaften konkreter Problemlösungsvorschläge wird durch die Beschreibung von Eigenschaften einer (abstrakten) Problemlösungsmethodik ersetzt. Diese Methodik muss für die Aufgaben Identifikation, Artikulation, Deformation und Aggregation politischer Konflikte und Meinungen gelten. Das Parteiprogramm beschreibt somit die Pflichtmerkmale seiner eigenen Operationalisierung.

Die Partei-User sollten nicht nur die Möglichkeit haben, über vordefinierte Maßnahmenvorschläge zu aktuellen gesellschaftlichen Problemfällen abzustimmen können. Vielmehr kann auch die Möglichkeit eingeräumt werden, dass Partei-User eigene Anträge formulieren und in die Entscheidungsprozesse einbringen. All dies wird stets in Abhängigkeit von den eingesetzten technischen Systemen stehen. Die Einhaltung von Sicherheitsaspekten ist obligatorisch. Wogegen z.B. die Diskussionsmodule nur schwerlich einen allgemeinen Konsens über eine gute Funktionalität, Anwenderfreundlichkeit, sympathische Nutzerzusammensetzung und inhaltliche Qualität erzielen werden. So ist beispielsweise zu erwarten, dass bestehende Interessensgruppe mit ihren Mitglieder auf eigenen Plattformen eine (nach ihren Vorstellungen moderierte und organisierte) Willensbildung betreiben werden und nur zu den Abstimmungen (harte Entscheidungsfindung) auf die Dienste der Partei zurückgreifen werden.

4.3 Institutionalisierung der elektronischen Partizipation

Diese Ergebnisse können von den (eventuell vorhandenen und) in einem Parlament ansässigen Abgeordneten einer solchen Partei abgebildet werden. Bei Abstimmungen zu bestimmten Anträgen oder Anliegen geschieht dies durch die mathematisch exakte Abbildung der Abstimmungsergebnisses des parteiinternen Verfahrens. Ab Fraktionsstärke besteht zudem die Möglichkeit, effektiv eigene Anträge dem Bundestag vorzulegen. Wegen dieser direkten Einflussnahme auf die gesamte Politik, ist es verständlich, nicht die Parteimitgliedschaft (die kann auch für Nichtwahlberechtigte gelten) als Beteiligungskriterium zu nehmen oder auf jegliches Kriterium zu verzichten, sondern die jeweiligen Kriterien des gesetzlichen Wahlrechts heranzuziehen. Eine solche Partei ermöglicht es somit, elektronisch demokratische und direktdemokratische Elemente ohne Grundgesetzänderung in die Arbeit des Bundestages einfließen zu lassen (vgl. [Web03]).

Die Parteimitglieder stellen die elektronischen Dienste zur Prozessabbildung bereit und stellen Kandidaten zu staatlichen Wahlen auf. Die Partei-User bestimmen die inhaltliche Ausrichtung der Politik, die Gestaltung von Anträgen und die Abstimmung über Anträge. Die Abgeordneten bilden die Prozessergebnisse ab und übernehmen die politische Verantwortung. Die Wähler können durch ihre Teilnahme an den staatlichen Wahlen durch die Wahl dieser Abgeordneten die Bedeutung der politischen Arbeit der Partei-User gewichten (s. Abbildung 3).

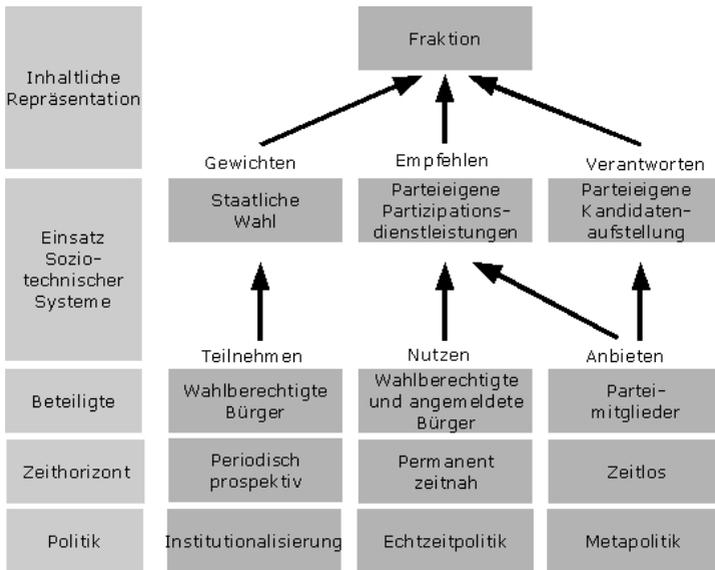


Abbildung 9: Institutionalisierung der Partizipationsdienste

Mitglieder können aber müssen nicht Partei-User sein. In ihrer Eigenschaft als Mitglied haben sie jedoch (im Idealfall) keine Möglichkeit einen bevorzugten Einfluss auf die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu nehmen. Partei-User müssen nicht Wähler dieser Partei sein, sie können sogar politisch aktives Mitglied in anderen Parteien sein. Eine Personifizierung der Politik ist durchaus noch möglich. Als Person steht jedoch nur kein Parteimitglied zur Verfügung. Dies muss ein externer Repräsentant sein, den sich die jeweiligen Interessensgruppen aber selbst bestimmen können. Die Kandidatenaufstellung ist nicht nur aus rechtlichen Gründen von den Mitgliedern vorzunehmen. Die politisch motivierten

Partei-User wären versucht, gleichgesinnte und somit ebenfalls politisch motivierte Kandidaten für eine Abgeordnetenmandat aufzustellen. Die Kandidaten sollen jedoch eine Methodik und keine Programmatik unterstützen.

Die Gewissensfreiheit ist den Abgeordneten gemäß GG Art. 38 zugesichert. Diese bleibt auch gewahrt, solange jene abzubildenden Ergebnisse wie auch bei allen anderen Parteien und ihren Abgeordneten als Empfehlung verstanden werden. Die Grenze ist dann überschritten, wenn die Abgeordneten genötigt werden oder mit Sanktionen durch die Parteiadministration zu rechnen haben (vgl. [Rz. 37, Sch89]). Es ist zu erwarten, dass Abgeordnete sich vor ihrer Kandidatur überlegen, ob sie beispielsweise eine sozialdemokratische, eine liberale, eine christdemokratische, eine ökologisch orientierte oder aber eine direktdemokratische Politik (gemäß der Regeln im Parteiprogramm) unterstützen wollen, so dass bei einem derartigen Partei-Typ und einer idealtypischen Konzeptrealisierung kein Gewissenskonflikt zu erwarten wäre. Indemnität wird nach GG Art. 46 zugesichert. Im Prinzip kann es also nicht einfacher gemacht werden, seine Wahlversprechen einzuhalten.

Abgeordnete sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sollen nicht nur die Meinung einer bestimmten Partei oder Interessensgruppen repräsentieren, sondern die des gesamten Bundesvolkes. Trotzdem ist es in der Praxis unerlässlich, dass sich die Abgeordneten auf Empfehlungen zu bestimmten Sachfragen stützen können. Nicht zu bewältigen wäre der Aufwand, sich in jedes Sachthema einzuarbeiten, um sich der Qualität der Informationsquellen, Informationsinhalte und Aufbereitung bewusst zu sein und sich bei seiner Entscheidungsfindung ausschließlich auf Eigenleistung stützen zu können. Somit ist es notwendig und legitim, dass andere Fraktionsmitglieder aber auch Lobbyisten und die eigene Partei im Vorfeld der Entscheidung Hilfe leisten. Entscheidend ist, ob die Art und Weise der Vorarbeiten noch eine gewissenhafte Entscheidung ermöglichen. Die Quellen sollten nicht zu einseitig sein, die Datenerhebung muss korrekt sein, die Betroffenen müssen ausreichend berücksichtigt worden sein. Die Abgeordneten haben bezüglich dieser externen Dienstleistung ein gewissenhaftes Qualitätsmanagement zu betreiben. Auch elektronisch demokratische Parteien sprechen Empfehlungen aus, die durch ein definiertes und nachvollziehbares Verfahren in Zusammenarbeit mit den Partei-Usern erstellt worden sind. Jeder Bürger hat somit die Möglichkeit

gleichberechtigt zu allen anderen Partei-Usern Lobby-Arbeit für seine eigenen Interessen zu betreiben.

4.4 Begriffsbestimmung

Elektronisch demokratische Parteien sind politische Vereinigungen im Sinne des Art. 21 GG als sozio-technische Systeme für eine ganzheitliche und nachhaltige Identifikation, Artikulation, Deformation, Aggregation und Angleichung individueller und kollektiver Bedürfnisse, Interessen und Meinungen, um der Beziehung zwischen Bürger und Staat die größtmögliche Intensität zu verleihen.

Dieser Definitionsversuch orientiert sich an der Notwendigkeit, Parteien in Abhängigkeit von einer konkreten Verfassung, in dessen Geltungsbereich diese anerkannt werden wollen, zu betrachten.

Wichtige Elemente der Demokratie sind die Prozesse der politischen Willensbildung. Sie stellen eine Deformation und Aggregation individueller und kollektiver Bedürfnisse, Interessen und Meinungen dar (vgl. [Rz. 25, Pre89]). Wiederum vorausgesetzt sind Prozesse der Identifikation und Artikulation von gesellschaftlichen Konflikten, welche als Gegenstand der politischen Willensbildung aufgenommen werden können. An derartige Prozesse haben sich diese Parteien auszurichten und entsprechende elektronische Dienste und Systeme anzubieten.

Sozio-technische Systeme sind ein organisierter Zusammenschluss von Personen, um durch Arbeitsteilung und den Einsatz von technischen Systemen (hier IuK-Technologie) umfangreiche Aufgaben zu Bewältigen (vgl. [S. 119, KFG02]). Die technischen und sozialen Strukturen sind voneinander abhängig, prägen sich gegenseitig und bilden ein gemeinsames Ganzes gegenüber einer gemeinsamen Umwelt [Her03].

Ihr Einsatz soll ganzheitlich sein. Das heißt, jeder der obigen Prozesse und jeder Teilprozess muss elektronisch bearbeitbar sein. Es ist jedoch keine Ausschließlichkeit gefordert. Konventionelle Methoden können ergänzend angewendet werden.

Die Nachhaltigkeit dieser sozio-technischen Systeme verspricht eine Verbindlichkeit der Prozessergebnisse. Die Partei hat oder erstrebt die Möglichkeit, die Ergebnisse gemäß ihrer Bestimmung umzusetzen. Diese Verbindlichkeit wird hingegen jenen ergänzenden Methoden nicht

zugesprochen, um Legitimationskonflikte zwischen den Ergebnissen zu vermeiden. Weiterhin resultiert daraus die Anforderung der Verzerrungsfreiheit oder doch zumindest der Minimierung von Verzerrungen. Aggregation von Meinungen und Interessen führt stets zu einer verzerrten Abbildung der Meinungen von der Basis der Beteiligten. Um den Prozess der Angleichung nicht durch qualitative oder quantitative Rundungsfehler optimieren zu müssen und um die Nachhaltigkeit von Teilprozessergebnissen zu gewährleisten, ist es konsequent, sich bei der konkreten Prozessgestaltung an direktdemokratische Idealvorstellungen zu orientieren.

Somit lassen sich als Konsequenzen obiger Definition u.a. folgende Merkmale für derartige Parteien festhalten:

- Selbstverständnis als Dienstleistungsanbieter gegenüber dem Bürger
- keine eigenen Fachexperten zu konkreten politischen Themen
- Fachwissen liegt ausschließlich parteiextern vor
- Institutionalisierung der Partizipation von Nichtmitgliedern
- Anbieter von elektronischen Diensten zur politischen Willensbildung- und Entscheidungsfindung
- inhaltliche Ausrichtung orientiert sich ausschließlich an den Wünschen der System-Nutzer
- Parteimitglieder betreiben keine konkrete Politik
- Parteiprogramm beschreibt die methodischen Ziele der Politikgestaltung

4.5 Innerparteiliche Demokratie elektronisch demokratischer Parteien

Betrachtet man nun eine elektronisch demokratische Partei, die zwar eine konventionelle Struktur aufweist, aber die Operationalisierung der Politik ausschließlich von den Bürgern getätigt wird, lassen sich eine Vielzahl der zuvor genannten Hemmnisse innerparteilicher Demokratie entkräften:

- Die Anpassung an die Vorstellungen der Wähler ist maximal. Trotzdem wird der Einfluss der Parteiführer auf den Inhalt minimiert, sogar vollständig ausgeschlossen.

-
- Die Partei selbst ist nicht in der Lage (sollte sie Regierungspartei sein) die Entscheidungen der Regierungen zu decken. Dies kann einzig und allein durch die Partei-User geschehen.
 - Die Partei selbst ist nicht auf politische Fachexperten angewiesen. Die sind für die Operationalisierung der Parteiprogramme gefordert und haben somit keine Vorteile innerhalb der Parteiorganisation bzw. Parteihierarchie.
 - Die Mitglieder können (und müssen) selbständig entscheiden, wo und wie sie sich informieren wollen. Es gibt keine partei- bzw. parteiführungshörige zentrale Stelle zum Sammeln, Filtern und Aufbereiten relevanter Informationen.
 - Eine Personalisierung der Politik wird nicht ausgeschlossen. Es sind jedoch nur Partei-User, die themenspezifische Politik machen und somit von den Medien mit bestimmten politischen Einsichten in Verbindung gebracht werden. Die Personifizierung von Aktivitäten der Parteimitglieder hat keinen Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung und Willensbildung.
 - Die Entideologisierung wird maximiert, um sich möglichst vielen potenziellen Wählern anpassen zu können. Bei der konkreten Umsetzung der Parteiprogramme haben dann ausschließlich die Partei-User einen sehr großen inhaltlichen Spielraum. Diese fördert dann die Diskussion zwischen verschiedenen Gruppen mit konkurrierenden Interessen, Meinungen und Vorstellungen.
 - Politische Auseinandersetzungen sind hier ein Zeichen des Funktionierens der Partei. Dies bezieht sich auf den politischen Diskurs der Partei-User.
 - Innerparteiliche Oppositionen zu politischen Themen kann es nur innerhalb der Menge der Partei-User geben. Sie unterliegen hingegen nicht der 5%-Problematik, da sie auch bei geringeren Anteilen bei einer mathematisch exakten Abbildung durch die Abgeordneten repräsentiert werden können.
 - Die Parteiführung hat kein Monopol mehr über bestimmte Machtmittel (z.B. über die Vergabe demoskopischer Aufträge, Spitzenverhandlungen mit Verbänden, Geheiminformationen von Fraktionsführern oder Ausschussmitgliedern). Derartige Informationen haben selbst für

politisch aktive Partei-User nur einen Wert, wenn sie öffentlich für die Willensbildung möglichst vieler anderer Partei-User herangezogen werden können.

- Es kann keine innerparteilichen Oppositionen im klassischen Sinne zu politischen Themen geben. Kritik zur konkreten politischen Arbeit ist grundsätzlich außerparteilich.

Selbstverständlich tauchen durch den Einsatz neuer Konzepte auch wieder neue Probleme auf. Die technischen Systeme müssen sicher, benutzerfreundlich, funktionsgerecht, nachvollziehbar und finanzierbar sein. Die konventionelle Struktur der Partei unterliegt auch weiterhin der Gefahr jener Hemmnisse, wenngleich es nicht um konkreten politischen Einfluss geht.

5 Anschlussfähigkeit elektronisch demokratischer Parteien

Kubicek et al. beschreiben sechs Bereiche, in denen die technischen und inhaltlichen Merkmale eines Mediums sowohl zu technischen als auch zu soziokulturellen Rahmenbedingungen auf Anbieter- und Nutzerseite anschlussfähig sein müssen. Andernfalls ist eine massenhafte Nutzung eines Mediums nicht möglich oder zu erwarten. Diese Bereiche werden für E-Democracy abgegrenzt nach Technik, Organisation, Ökonomie, Kultur, Recht und Politik. [KWW02]

Kategorisiert nach diesen Bereichen soll aufgezeigt, wie sich eine elektronisch demokratische Partei mit den möglichen Rahmenbedingungen arrangieren kann.

5.1 Technik

Die Infrastruktur (Hard-, Soft- und Knowware) muss Anwender- und Anbieter-seitig zur Verfügung stehen. Eventuell werden Schnittstellen zu speziellen Fachverfahren oder spezielle, zusätzliche Sicherheitsmedien benötigt.

Service-Konkurrenz: Die Verantwortlichkeit liegt für diese Art der effektiven Bürgerbeteiligung ganz bei den jeweiligen Parteien. Die

Parteienkonkurrenz wird dafür sorgen, dass gewissenhafter gearbeitet werden muss, als dies für ein monopolistisches bzw. staatliches Angebot notwendig wäre. Die Entwicklung entsprechender Systeme wird um marktwirtschaftliche Gesichtspunkte erweitert.

Service-Redundanz: Es können unterschiedliche Systeme von (verschiedenen) Parteien im Einsatz beobachtet und miteinander verglichen werden. Technische Fehlentscheidungen und Fehler führen zweifelsfrei zum Marktaustritt des Anbieters. Der Staat muss hingegen alle jeweils Betroffenen (=Systemnutzer) gleich behandeln und kann somit pro Planungsperiode nur ein System anbieten. Ein Zwang zum Marktaustritt eines monopolistischen staatlichen Anbieters durch grobe Fahrlässigkeit wäre für die weitere Entwicklung der elektronischen Demokratie bedauerlich.

Service-Verfügbarkeit: Der Staat kann unter der Berücksichtigung der Gleichbehandlung Systeme nur einführen, wenn prinzipiell jedem Bürger der infrastrukturelle Zugang möglich ist. Für eine Partei mit einem rechtlich unverbindlichen System gilt dies nicht. Der Zugang stellt lediglich eine hinreichende Bedingung dar. Der Echtbetrieb kann schon während des Aufbaus der anwenderseitigen Infrastruktur aufgenommen werden.

5.2 Organisation

Die Konzepte einer elektronischen Unterstützung müssen im Einklang mit bestehenden Verfahren und Abläufen stehen oder eine überschneidungsfreie Ergänzung darstellen. Zuständigkeitsregelungen müssen erstellt oder angepasst werden.

Verfahrensunabhängigkeit: Bedingt durch die Entkoppelung von der parteilich administrativen Ebene können die parteiinternen, politischen Willensbildungsprozesse neu und unabhängig von konventionellen Verfahren konzipiert und den Anforderungen einer effizienten und effektiven Bedienbarkeit angepasst werden.

Konfliktthemen-Selektion: Im Rahmen der gesetzlichen Zuständigkeit kann (und sollte) eine Selektion bestimmter, aktuell anstehender Themen nur vorgenommen werden, wenn dies ebenfalls das Ergebnis eines Willensbildungsprozesses der Anwender ist.

Zeitnähe: Abstimmungen können kurzfristig anberaumt werden. Während konventionelle Volksgesetzgebungsverfahren eines langen, durch den organisatorischen Aufwand bedingten zeitlichen Vorlaufes bedürfen, besteht hier die Notwendigkeit, ausreichend Zeit für die Elemente der Entscheidungsfindung vor der endgültigen Abstimmung bereitzuhalten.

Transparenz: Transparenz im Sinne einer prozessbegleitenden Nachvollziehbarkeit ist durch Archivierung und notwendigerweise offene Kommunikation und Koordination gegeben. Vorausgesetzt ist, dass es keine politisch entscheidungsbefugten, zusätzlichen Parteiorgane gemäß PartG §8(2) und §12(1) zur Willensbildung instanziiert werden.

Verzerrungen: Verfahrensbedingte Verzerrungen des Bürgerwillens werden minimiert. Weil Abstimmungen direkt und über Einzelthemen (nicht über Politikpakete) gemacht werden können, wird dem Auftreten von entscheidungstheoretischen Paradoxen (Ostrogorsky-Paradoxon, Referendum Paradoxon, ...) entgegengewirkt.

Volksgesetzgebung: Verfahren der VGG können effizient abgebildet werden. Aufwendige Unterschriftensammlungen können vermieden werden, weil die Bürger über die Partei-Plattform in Kontakt zueinander stehen. Besitzen die Abgeordneten dieser Partei Fraktionsstärke, sind die Parameter der elektronischen Verfahren die ausschlaggebenden Kriterien, um einen Antrag effektiv in die Gesetzgebung einfließen zu lassen.

5.3 Ökonomie

Der Total Cost of Ownership (Personalkosten, Technikkosten, Schulungskosten, ...), die Anfangsinvestitionen und der erzielbare Nutzen (Rationalisierung, Erhöhung der Qualität und Legitimation von Ergebnissen,...) müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Finanzierung: Auch wenn es eine Möglichkeit zur direkten Einfluss auf die staatliche Politik darstellt, entstehen für den Staat durch diese Elemente elektronischer Demokratie keine direkten Kosten. Die Finanzierung muss ausschließlich durch die Partei selbst vorgenommen werden. Die Abhängigkeit vom Staat und die Gleichstellung mit anderen Parteien muss gewahrt bleiben.

Qualität: Die notwendige Qualität der technischen Systeme wird durch die User-Ansprüche determiniert. Durch die zusätzlich bestehende Parteienkonkurrenz wird es darauf hinauslaufen, die notwendigen Mindeststandards so gut wie möglich überbieten zu wollen.

Rationalisierungseffekte: Aufwendige Präsenzveranstaltungen werden nur durch parteilich administrative Bedürfnisse angestoßen. Die Frequenz wird abnehmen können aber auch die Intensität. Obwohl die Partei jeden Bürger an der politischen Willensbildung teilhaben lässt und in ihrer Legitimität von einer regen Beteiligung abhängig ist, ist sie keine Massenpartei im klassischen Sinne. Die Beteiligten müssen keine Mitglieder sein.

Sponsoring: Die Methoden der finanziellen Zuwendung an Parteien als legales Element der politischen Willensbildung sind wirkungslos, weil der Empfänger selbst keine inhaltliche Einflussnahme ausüben kann.

5.4 Kultur

Anbieter und Anwender besitzen jeweils ihre eigene Einstellung zum Technikeinsatz, ihr eigenes Selbstverständnis (Dienstleistungsanbieter vs. Hoheitlicher Staat, aktiver vs. passiver Bürger) und unterschiedliche Qualifikationen, um an derartigen Prozessen teilnehmen zu können. Konventionelle Elemente (z.B. Wahlen) stellen Leitbilder dar, mit denen die elektronisch unterstützten Gegenstücke bezüglich einer durch alle Beteiligten zugesprochenen Authentizität konkurrieren.

Gleichheit: Jeder Beteiligte kann seine Stimme direkt ausüben. Es gibt kein parteiinternes Vertretungssystem, das eine subjektive Aggregation des Gruppenwillens möglich macht.

Nachhaltigkeit: Die Relevanz der Ergebnisse des parteiinternen Willensbildungsprozesses wird für den allgemeinen, demokratischen Angleichungsprozess dadurch erzielt, dass diese als Empfehlung an die durch die Partei gestellten Abgeordneten weitergegeben werden.

Neutralität: Die Partei macht keine inhaltlichen oder ideologischen Vorgaben. Sie verhält sich durch Bereitstellung entsprechender Verfahren lediglich als Dienstleistungsanbieter für den Bürger. Konventionelle Parteien sind einem statischen bzw. inhaltlich konkreten Parteiprogramm verpflichtet. Unliebsame Ergebnisse aus direkten Abstimmungen wird man nicht verantworten wollen und können. Unterstützende Ergebnisse werden

hingegen mit einer vorgetäuschten aber marketingorientierten Verbindlichkeit versehen.

Verantwortlichkeit: Die Bürger sind für die inhaltliche Ausrichtung der Ergebnisse verantwortlich. Die Partei ist für die Verfahren der Prozessunterstützung verantwortlich. Die politische Verantwortung bei der Abbildung der Ergebnisse obliegt den Abgeordneten.

Substitutivität: Die Stimme derjenigen Bürger, die an den angebotenen Verfahren nicht teilnehmen wollen oder können, geht keineswegs verloren. Bei den jeweiligen staatlichen Wahlen können sie angeben, ob sie jenen Verfahren weniger politische Gewichtung geben, indem sie eine andere Partei wählen. Eine Teilnahme an jenen Verfahren behindert dies aber nicht.

Geheimhaltung: Beteiligungskriterium sollte einzig der Besitz der allgemeinen Wahlberechtigung sein. Es muss also weder bekannt gegeben werden, ob man Mitglied in dieser oder einer anderen Partei ist, noch offen legen, wofür man bei den staatlichen Wahlen gestimmt hat.

Legitimität: Die Abgeordneten besitzen bei der Abbildung der Ergebnisse der kollektiven Entscheidungsprozesse die theoretisch größtmögliche Legitimationsbasis. Verzerrungen treten nur durch notwendige mathematische Rundungen auf.

Meinungsspiegel: Langfristig wird sich die Menge aller Prozessbeteiligten als eine repräsentative Teilmenge aller Wähler herausbilden. Die Ergebnisse der User-Abstimmungen stellen somit einen Meinungsspiegel der Gesamtbevölkerung dar, den wiederum auch die konventionellen Parteien in ihre Arbeit einfließen lassen können.

5.5 Recht

Bestehende und gegebenenfalls verbindliche Verfahrens- und Formvorschriften müssen gewahrt bleiben. IT-Systeme müssen im bestimmten Kontext besonderen Zulassungserfordernissen genügen. Der Anbieter hat Verpflichtungen gegenüber dem Anwender (z.B. Datenschutz).

Verfassungskonformität: Elemente der elektronischen und der direkten Demokratie können ohne Verfassungsänderungen auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene umgesetzt werden.

BGB-Konformität: Die notwendige, administrative Organisationsform entspricht der eines Vereins bzw. einer konventionellen Partei. Weil der Prozess der parteiinternen, politischen Willensbildung von der parteilich administrativen Ebene entkoppelt ist, ist man auf eine Gesetzeserweiterung zu Anerkennung der Rechtsgültigkeit von Beschlüssen elektronischer Hauptversammlungen nicht angewiesen.

Parteiengesetzkonformität: Insbesondere dem gesetzlich abverlangten Aufgabenprofil wird Genüge getan. Ein intensivere Verbindung zwischen Volk und Staatsorganen durch Parteiarbeit ist nicht denkbar. Entsprechend der eigenen Motivation kann sich jeder Bürger politisch in die Politikgestaltung involvieren.

5.6 Politik

Die Entwicklung, Einführung und der Betrieb von elektronisch gestützten Verfahren bedürfen der Veränderungsbereitschaft, der Bereitstellung von Ressourcen und einer eventuellen Änderung rechtlicher Rahmenbedingungen durch die jeweiligen Verantwortlichen und Entscheidungsträger.

Inhaltliche Ausrichtung: Diese kann nur durch die Prozessbeteiligten vorgenommen werden. Intransparente und in der Öffentlichkeit oft negativ beäugte Lobby-Arbeit sind wirkungslos. Diese kann lediglich bei direkter Anwendung auf den Bürger eine Wirkung erzielen und kann so vom Bürger selbst gesteuert werden.

Partielle Direktdemokratie: Konventionelle Volksentscheide bewirken eine ausschließliche und somit zu 100% durch die Bürger getroffene Entscheidung. Nicht jeder Bürger möchte in diesem Verfahren involviert werden sondern bevorzugt z.B. den Service, den ihm konventionelle Parteien anbieten. Trotzdem erbt dieser Partei-Typ sämtliche Vorteile, die einer direkten Demokratie zugesprochen werden können; die allgemein vorgebrachten Nachteile werden durch eine nicht vorhandene Ausschließlichkeit nichtig.

Bürgerorientierte Aufbereitung: Eine solche ist von den konkurrierenden, konventionellen Parteien zu erwarten. Es gilt, den Bürger zu überzeugen, so dass dieser über die Verfahren jener Partei den anstehenden Antrag zusätzlich unterstützen will. Dafür muss die jeweilige Sachlage

bürgerverständlich und effizient zugänglich offen gelegt werden. Gleiches gilt auch für NGOs.

Skalierbarkeit: Die Bürger können bei den staatlichen Wahlen durch ihre Stimme angeben, zu wie viel Prozent eine jede politische Entscheidung direktdemokratisch bzw. durch das jeweils angebotenen Verfahren einer Partei getroffen werden sollen. Die Bürger geben somit ihr Vertrauen in die angebotenen Verfahren und Systeme an und somit ihre Bereitschaft zur deren Nutzung. Sie skalieren durch ihre Nachfrage die Gewichtigkeit des Angebotes.

6 **Ausblick**

Das vorgestellte Konzept für eine Partei ist per se etwas Politisches und somit mit Vorsicht zu genießen. Erst durch einen Realitätsabgleich, einen Sprung von der Theorie in die Praxis, wird die eigentliche Existenzfähigkeit und Verwendbarkeit unter Beweis gestellt. Konventionelle Parteien werden dies aber aus genannten Gründen nicht vollbringen können. Ein Blick über die deutsche Parteienlandschaft und über die an direkter Demokratie interessierten Organisationen zeigt bisher nur eine Vereinigung mit entsprechender Intention auf (vgl. [Vir01, zfd02]).

Wegen der unberechenbaren Uneigennützigkeit der politischen Arbeit einer solchen Partei ist diese ebenfalls für Interessensverbände mit einer Vielzahl konkreter Anliegen zu bestimmten Themenbereichen (Arbeitspolitik, Globalisierung, Umweltpolitik,...) uninteressant. Dies betrifft allerdings nur die Aufbauphase und die Aufrechterhaltung der Dienstleistungen. Als Nutzer dieser Dienste haben Interessensverbände bzw. ihre einzelnen Mitglieder sehr gute Bedingungen für eine direkte politische Unterbringung ihrer Anliegen.

Eine solche Partei kann lediglich Dienstleistungsanbieter für eine Menge einzelner Bürger darstellen und ist für ihre Entstehung und Erhalt einzig und allein auf diese angewiesen. Sicher ist dies eine Situation, die sich gut mit der Idealvorstellung von Parteien verträgt. Von nicht zu verachtender Bedeutung ist auch, dass sich die Bürger selbst durch die Wahl einer solchen Partei für oder gegen elektronisch demokratische Elemente aussprechen können und ihre konkrete Ausprägung und Gewichtung innerhalb des

gesamten politischen Systems bestimmen können. Auch dies ist eine Situation, die sich gut mit der Idealvorstellung der elektronischen Demokratie verträgt, welche den Bürger hoffentlich auch bei der Auswahl von elektronisch gestützten Beteiligungsverfahren beteiligen möchte.

Literaturverzeichnis

- [Amt02] Amtsgericht Oldenburg: Zwischenverfügung zur Registersache Virtuelle VolksVertreter Deutschlands e.V. (VVVD), 27.03.2002. Geschäftsnummer 1623-3 3 AR 62/02.
- [Arb95] Arbeitskreis Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten im Internet, <http://www.vov.de/ueber-uns/richtlinien.html>: Richtlinien des Virtuellen Ortsvereins (VOV), 1995. (Aufgerufen am 10.12.2003).
- [Arb97] Arbeitskreis Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten im Internet: Erklärung: Namensvereinbarung zwischen SPD und VOV vom 27.01.1997, 1997. <http://www.vov.de/ueberuns/geschichte/namensvereinbarung.html> (Aufgerufen am 19.11.2003).
- [FDPa] FDP LV NET: FAQ-Liste. <http://www.lambsdorffdirekt.de/lvnet/pdf/FAQ.pdf>. (Aufgerufen am 10.12.2003).
- [FDPb] FDP LV NET: Satzung für den FDP LV NET. <http://www.lambsdorffdirekt.de/lvnet/pdf/Satzung.pdf>. (Aufgerufen am 10.12.2003).
- [Har01] Harth, Thilo: Digitale Partizipation. In: Bieber, Christoph (Herausgeber): ParteiPolitik 2.0 - Der Einfluss des Internet auf parteiinterne Kommunikations- und Organisationsprozesse, Seiten 72–88. Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, September 2001.
- [HC94] Hammer, M. und J. Champy: Business Reengineering. Frankfurt/New York, 1994.
- [Her03] Herrmann, Thomas: Learning and Teaching in Socio-technical Enviroments. In: Weert, T. J. van und R. K. Munro (Herausgeber): Informatics and the Digital Society. Social, Ethical and Cognitive Issues, Seiten 59–72. Kluwer, Bosten, 2003.

- [Hoe02] Hoecker, Beate: Mehr Demokratie via Internet? Die Potenziale der digitalen Technik auf dem empirischen Prüfstand. Aus Politik und Zeitgeschichte, (39-40):37–45, 2002.
- [KFG02] Krallmann, Hermann, Helmut Frank und Norbert Gronau: Systemanalyse im Unternehmen. Vorgehensmodelle, Modellierungsverfahren und Gestaltungsoptionen. Oldenbourg, München, 4. Auflage, 2002.
- [Käh00] Kähler, Bettina: Innerparteiliche Wahlen und repräsentative Demokratie, Band 146 der Reihe Juristische Schriftenreihe. LIT Verlag, Hamburg, 2000.
- [Kie01] Kießling, Anreas: Politische Kultur und Parteien in Deutschland: Sind die Parteien reformierbar? Aus Politik und Zeitgeschichte, (10):29–37, 2001.
- [KK92] Kieser, Alfred und Herbert Kubicek: Organisation. Walter de Gruyter, Berlin, 3. Auflage, 1992.
- [Kle01] Kleinstauber, Hans J.: Das Internet in der Demokratie: Euphorie und Ernüchterung. In: Holznagel, Bernd, Andreas Grünwald und Anika Hanßmann (Herausgeber): Elektronische Demokratie: Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis, Seiten 7–27. Verlag C.H.Beck, München, 2001.
- [Kra02] Kraft, Dennis: Digitale Parteigliederungen. MultiMedia und Recht, Seiten 733–735, 2002. MMR 11/2002.
- [KWW02] Kubicek, Herbert, Hilmar Westholm und Martin Wind: Wahlen und Bürgerbeteiligung via Internet, Band 226 der Reihe HMD - Praxis der Wirtschaftsinformatik, Seiten 21–36. dpunkt, Heidelberg, August 2002.
- [Lan83] Land, F.: Partizipation: Ihre Begründungen, Werkzeuge und Techniken. In: Mambrey, P. und R. Oppermann (Herausgeber): Beteiligung von Betroffenen bei der Entwicklung von Informationssystemen, Seiten 188–215. Campus Verlag, Frankfurt, 1983.
- [LB01] Leggewie, Claus und Christoph Bieber: Interaktive Demokratie: Politische Online-Kommunikation und digitale Politikprozesse. Aus Politik und Zeitgeschichte, (41-42):37–45, 2001.

-
- [Mar01] Marschall, Stefan: Parteien und Internet - Auf dem Weg zu internet-basierten Mitgliederparteien? Aus Politik und Zeitgeschichte, (10):38–46, 2001.
- [Mau04] Mausch, Marc: Elektronische Wahl: Lohnender Vorstoß. Kommune21, 1:21, 2004.
- [Mic27] Michels, Robert: Zur Sozialogie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Stuttgart, 2. Auflage, 1927.
- [MOT86] Mambrey, P., R. Oppermann und A. Tepper: Computer und Partizipation. Ergebnisse zu Gestaltungs- und Handlungspotentialen. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1986.
- [Nic99] Nickig, Eckhard: Von der Mitglieder- zur Fraktionspartei: Abschied von einer Fiktion. ZPar, 30:382–389, 1999.
- [PDS01a] PDS: Beschluss der 2. Tagung des 7. Parteitages: Gründung eines 17. Landesverbandes der PDS. Tagung des 7. Parteitages der Partei des Demokratischen Sozialismus (6. und 7. Oktober 2001, Dresden), http://www.pds-lv17.de/downloads/beschluss_dresden.rtf, 10 2001. Aufgerufen am 02.12.2003.
- [PDS01b] PDS: Das Netz gehört denen, die es nutzen: Thesen zur Gründung eines 17. Landesverbandes der Partei des Demokratischen Sozialismus. Struktur- und Finanzkonferenz der PDS in Magdeburg am 30.06.2001, http://www.pds-lv17.de/downloads/LV17_Thesen_Magdeburg_30.06.01.rtf, 6 2001. Aufgerufen am 02.12.2003.
- [Pre89] Preuß, Ulrich K.: Der Bund und die Länder. In: Wassermann, Rudolf (Herausgeber): Kommentar zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in zwei Bänden, Seiten 1499–1557. Luchterhand, 2. Auflage, 1989. Reihe Alternativkommentare - Band 1.
- [Ras93] Raschke, Joachim: Die Krise der Grünen. Bilanz und Neubeginn. Marburg, 2. Auflage, 1993.
- [RD97] Reichart-Dreyer, Ingrid: Parteireform. In: Gabriel, Oscar W., Oskar Niedermayer und Richard Stöss (Herausgeber): Parteiendemokratie in Deutschland, Seiten 338–355. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1997.
- [Sch89] Schneider, Hans Peter: Der Bundestag - Art. 38. In: Wassermann, Rudolf (Herausgeber): Kommentar zum Grundgesetz der

- Bundesrepublik Deutschland in zwei Bänden, Seiten 3–59. Luchterhand, 2. Auflage, 1989. Reihe Alternativkommentare - Band 2.
- [SS01] Schmelzer, Hermann J. und Wolfgang Sesselmann: Geschäftsprozessmanagement in der Praxis: Kunden zufrieden stellen - Produktivität steigern - Wert erhöhen. Hanser, München, 2001.
- [Tsa97] Tsatsos, Dimitris Th.: Die politischen Parteien in der Grundgesetzordnung. In: Gabriel, Oscar W., Oskar Niedermayer und Richard Stöss (Herausgeber): Parteiendemokratie in Deutschland, Seiten 133–156. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1997.
- [vB97] Beyme, Klaus von: Funktionenwandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker. In: Gabriel, Oscar W., Oskar Niedermayer und Richard Stöss (Herausgeber): Parteiendemokratie in Deutschland, Seiten 359–383. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1997.
- [vB00] Beyme, Klaus von: Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien. Wetdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2000.
- [Vir01] Virtuelle VolksVertreter Deutschlands e.V.: Statut (Stand 24.12.2002). Oldenburg, 2001. <http://www.vvvd.de/statut>.
- [vM76] Münch, Ingo von: Grundgesetz-Kommentar, Kapitel Art.21 Abs.I S.3. Verlag C.H.Beck, München, 1976.
- [Web03] Weber, Edzard: Parteien als Dienstleistungsanbieter für den Bürger. In: Dittrich, Klaus, Wolfgang König, Andreas Oberweis, Kai Rannenbergh und Wolfgang Wahlster (Herausgeber): Informatik 2003: Innovative Informatikanwendungen. Band 2, Seiten 249–251. Gesellschaft für Informatik e.V. (GI), 2003.
- [Wes01] Westermayer, Till: WAS PASSIERT, WENN EINE PARTEI IM NETZ TAGT? Der Virtuelle Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen aus soziologischer Sicht. Diplomarbeit, Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg, 2001.
- [Wic75] Wichard, Rudolf: Parteien in der Demokratie. Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung, Hannover, 1975.
- [Zei88] Zeitz, Christian: Untergang oder Neubeginn? Politische Ökonomie der Parteiendemokratie. Wien, 1988.

[Zeu70] Zeuner, Bodo: Innerparteiliche Demokratie. Colloquium Verlag, Berlin, 1970.

[zfd02] zfd: Experiment oder neue Alternative? Neue Partei gründet sich auf den Prinzipien direkter (Partei-)Demokratie. Zeitschrift für direkte Demokratie, 3(56):11, 2002.

Digital Divide

Jann Rüst, Universität Oldenburg

1 Einleitung

Diese Arbeit erklärt als erstes den Begriff „*Digital Divide*“ anhand von zweier Definitionen geht dann auf die technischen Aspekte des Digital Divides in Deutschland ein und gibt hierfür ein paar Zahlen bekannt. Im nächsten Kapitel wird dann der Digital Divide aus verschiedenen sozialen Aspekten in der Bundesrepublik Deutschland betrachtet und die Gründe sowie mögliche Lösungen werden vorgestellt. Als letzten Aspekt geht diese Arbeit kurz auf den Digital Divide in der dritten Welt ein, und gibt hierfür ein Beispiel der Lösung aus Afrika, mit Internet über Radio.

2 Definitionen

Die erste ist im englischen Sprachraum weit verbreitet hat, und geht auf fast alle Aspekte des Digital Divides kurz ein..

“(...) economic, social and political inequalities resulting from different levels of experience and competence in using the Internet and new media between different members of society. The importance and the extent of the digital divide is still unknown, and it is probably better regarded as a set of concerns and debates among policy makers and educationalists, rather than a proven social phenomenon.“

Quelle: [He2002]

Die einzelnen Punkte dieser Definition werden in den folgenden Kapiteln zu einem guten Teil abgearbeitet und erläutert, so weit sie denn auf die Bundesrepublik anzuwenden sind. Einige Aspekte sind natürlich in Deutschland zu vernachlässigen.

Im deutschsprachigen Raum hat sich eine pragmatischere Definition durchgesetzt, welche aber eigentlich die gleiche Aussage trifft und wie folgt lautet: „Der Begriff „digitale Spaltung“ beschreibt die Tatsache, dass die Gesellschaft in Menschen, welche IKT nutzen und solche, die es nicht tun (können), eingeteilt werden kann. ...“

Quelle: [Br2003]

Die Definition erläutern alle hier behandelten Aspekte, was sich im Verlauf der Ausarbeitung widerspiegelt.

3 Technische Aspekte

Es hat sich am Anfang der Recherche gezeigt, dass es in Deutschland tatsächlich auch noch Gründe für einen Digital Divide gibt, welcher in der Technik begründet ist. Die technischen Gründe werden nur kurz vorgestellt. Die Zahlen sind auf dem Stand des Jahres 2002, da zum aktuellen Zeitpunkt noch keine Zahlen für das Jahr 2003 öffentlich verfügbar sind..

Es gibt in Deutschland etwa 35 Millionen Internetbenutzer, hierzu zählt jeder welcher mindestens einmal im Monat im Internet ist, davon sind 2 Millionen per Breitband (z.B.: ADSL, SDSL) angebunden, die restlichen per analogen Modem oder aber ISDN, wobei das Modem aber noch überwiegt. Im Jahr 2003 wird sich die Zahl der Breitbandanschlüsse wahrscheinlich mehr wie verdoppelt haben, wenn man sich die Zahlen der TDSL Anschlüsse der Deutschen Telekom anschaut..

Die meisten der Breitbandanschlüsse sind im Westen Deutschlands zu finden, da im Osten die Verbreitung von DSL durch die Modernisierung der Telefonnetze wo im Zuge der Wiedervereinigung gleich Glasfaser gelegt wurde. Die Glasfaser ist modernste am Markt zu bekommenden Technologie für Telefonleitungen, allerdings mit dem einen Nachteil, dass DSL nur über die Kupferleitung funktioniert. Ein Grossteil des Ostens ist also trotz modernster Technologie benachteiligt. Die Entwicklung einer Lösung auf Glasfasertechnologie ist zwar immer wieder im Gespräch, wird aber auch immer wieder aus Kostengründen weiter hinausgeschoben..

Das größte Telekommunikationsunternehmen Deutschlands, die Telekom, ist entweder nicht in der Lage hier bindende Aussagen zu treffen, oder aber sie

wollen es nicht. So dass sich hier trotz der Auflösung des Monopols in absehbarer Zeit nichts ändern wird.

Die möglichen Alternativen wie Powerline (Internet über Strom) oder über das TV Kabel sind zwar alle serienreif und zum Teil auch im Markt, aber sie können mit den Preisen der Telekom einfach nicht mithalten.

Die Telekom macht ihren Gewinn durch die vielen vorhandenen Kunden, wogegen jedes junge Unternehmen erst einmal auf sich aufmerksam machen muss und dann auch noch einen wettbewerbsfähigen Preis haben muss.

4 Digital Divide aus sozialen Gründen

Dieses Kapitel widmet sich dem Digital Divide aus verschiedenen sozialen Gründen, welche auch in anderen Industrienationen vorgefunden werden, sie sind also bis auf die Spaltung zwischen Ost und Westdeutschland nicht im sozialen Netz Deutschlands zu suchen.. Die Zahlen weichen in den verschiedenen Nationen voneinander ab, dieses ist aber meistens nicht so deutlich, als dass es für diese Betrachtung eine Rolle spielt

4.1 Unterschied zwischen Ost und Westdeutschland

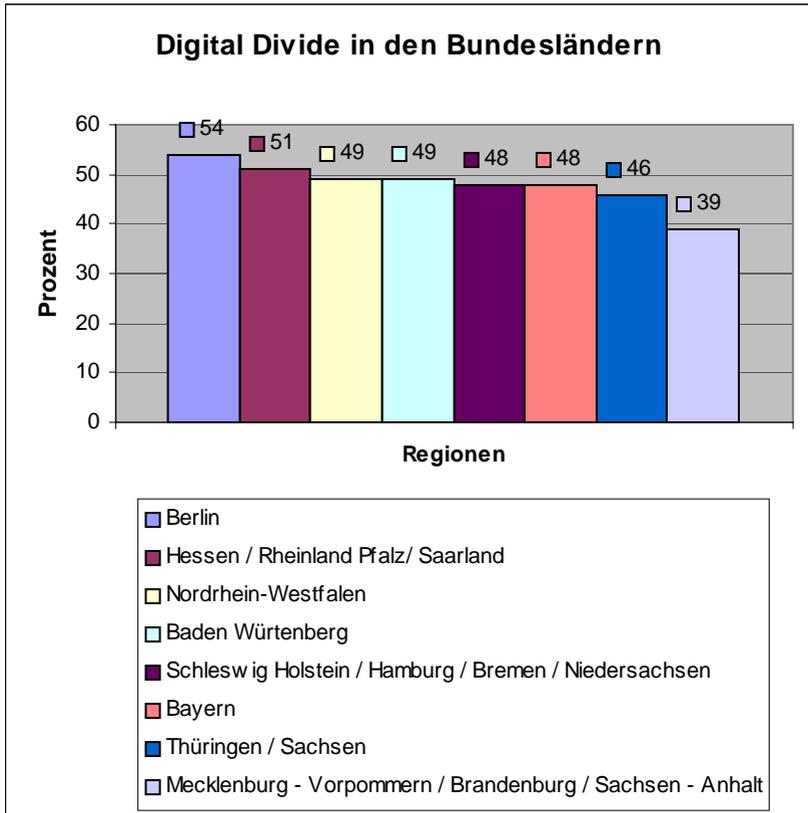


Abb. 1 *Digital Divide nach Regionen [He2002]*

Wie aus dem Diagramm gut zu erkennen gibt doch einen erkennbaren Unterschied zwischen dem Westen und dem Osten, dieser ist in vielen Aspekten zu suchen. Hier beschränkt sich diese Ausarbeitung auf die Wichtigsten und bietet die Lösungen an, welche wahrscheinlich am ehesten eine Veränderung bringen würden. Die Lösungen sind natürlich nur theoretischer Natur und lassen sich nicht immer in die Praxis umsetzen.

Einer der Gründe ist natürlich die im Osten höhere Arbeitslosigkeit und damit natürlich auch, dass weniger Geld vorhanden ist. Im Osten ist die

finanzielle Möglichkeit damit oft auch einfach nicht gegeben, das sich ein Haushalt einen PC mit Internetanschluss leisten kann. Dieses liegt im Allgemeinen nicht mehr an den Preisen für die nötige Ausstattung, sondern eher in den laufenden Kosten.

Die angebliche schlechtere Bildung des Ostens, oder bei den Erwachsenen eher die alte DDR Bildung spielt hier auch immer noch eine Rolle. Dieser Aspekt wird sich mit der Zeit aber immer weiter ausschleifen, so dass der Digital Divide immer geringer wird und zumindest aus diesem Grund in den nächsten Jahren immer weiter zurückgeht.

Ein wichtiger Aspekt sind auch die im vorigen Kapitel angesprochenen technischen Aspekte, welche sich natürlich auch in den sozialen Aspekten widerspiegeln

Die Lösungen sind eigentlich einfach, werden aber wahrscheinlich auch in den nächsten Jahren nicht umgesetzt und nicht greifen. Der viel geforderte und auch schon mit viel Geld geförderte Aufschwung Ost, von Seiten der Telekom ist aber auch kein erneuter Ausbau des Telefonnetzes mit Kupferleitungen geplant, so dass man hier nur auf neue Produkte warten kann, welche sich momentan für die Telekom nicht rechnen, da die Leute nicht das nötige Geld haben, diese Lösung zu bezahlen.

4.2 Digital Divide aus Altersunterschieden

Dieses Kapitel vergleicht die Entwicklung der Jahre 2002 und 2003 im Bereich des Digital Divides aus Altersgründen. Erst werden die Zahlen aus dem Jahr 2002 vorgestellt und anschließend mit den Zahlen im Jahr 2003 verglichen und die Unterschiede aufgezeigt. Die Zahlen stammen aus derselben Quelle, so dass sie auch direkt miteinander verglichen werden können, ohne dass man sich um die Erhebung der Zahlen Gedanken machen muss.

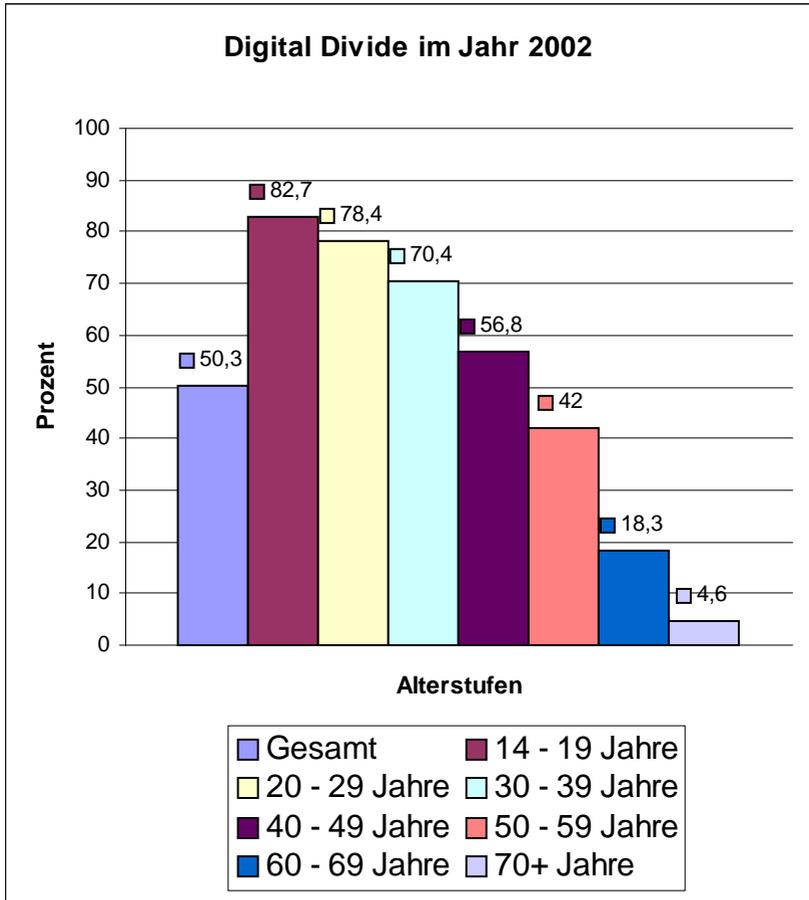


Abb. 2 *Alterunterschiede im Jahr 2002 [RPS2003]*

Im Jahr 2002 sind insgesamt 50,3 Prozent der Bevölkerung Deutschlands online, dieses bezieht sich auf die Menschen ab 14 Jahren, jüngere wurden außen vor gelassen, wobei ich der Meinung bin, dass auch dort das Internet schon genutzt wird.

Fast jeder Jugendliche ist im Internet, hier sind es 82,70%, bei den bis 20 bis 40 jährigen sind es auch immerhin noch um die 75%, der erste Einbruch ist bei den Leuten zu sehen, welche über 40 und bis 50 Jahre sind. Hier sind es

nur noch 56,8%. Bei der Gruppen der Menschen über 50 sind es insgesamt noch 22,3% wobei natürlich umso jünger die Menschen sind, umso mehr sind im Internet.

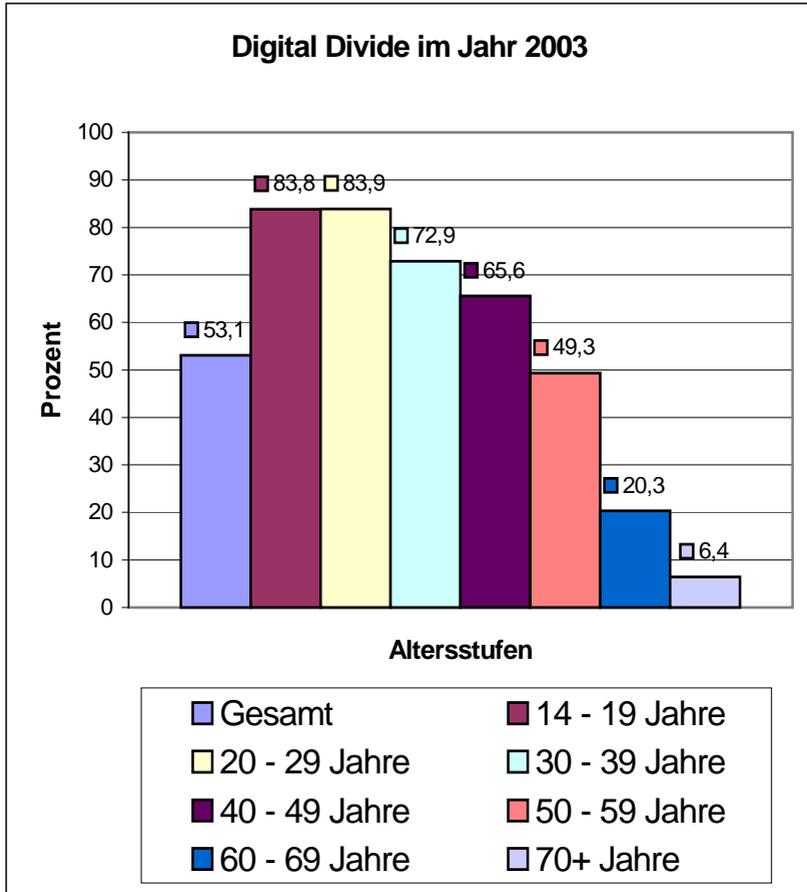


Abb. 3 Altersunterschiede im Jahr 2003 [RPS2003]

Die Zahlen entwickeln sich alle weiter, immer mehr Menschen in Deutschland sind im Internet, den größten Sprung haben die „alten“ Menschen gemacht, hier sind die Zahlen in allen Bereichen deutlich gestiegen.

Die Ursachen für die Unterschiede sind allgemein bekannt, die jüngeren wachsen entweder schon mit dem PC und dem Internet auf, so dass ein Leben für diese ohne PC in vielen Bereichen schon heute nicht mehr vorstellbar ist. Fast alle berufstätigen Leute haben heute schon auf die eine oder andere Art mit EDV zu tun, so dass auch im privaten der Weg zu einem PC mit Internetanschluss nicht mehr so weit ist.

Das verkleinern des Abstandes der Senioren hat mehrere Gründe, zum einen sind immer mehr Leute dabei, die einfach das nötige Geld haben und viele werden auch von der jungen Generation angeleitet, Die Jungen zeigen den Alten was man alles mit einem PC machen kann und wie leicht es heute doch ist.

Die einfache Bedienung der Standardsoftware und die weite Verbreitung tun hier ein weiteres. Die meisten kennen einen, der sich damit auskennt, sei es das Enkelkind, der Nachbarsjunge auf den man früher aufgepasst hat oder ein anderer Bekannter.

Die Nutzung des Internets gibt dieser Generation die Möglichkeit sich mit Freunden auf der ganzen Welt zu unterhalten.

Leider gibt es vor der Bundesregierung keine Aktion und Unterstützung, für Initiativen, welche die Nutzung des PCs den Senioren beibringen kann, sie legt den Senioren zum Teil sogar Steine in den Weg. In Berlin sind zwei Internetcafes für Senioren geschlossen worden, weil sie keine Lizenz für den Betrieb eines Spielsalons bekommen haben. Diese ist allerdings in Berlin für den Betrieb eines Internetcafes nötig, da auf diesen ja auch gespielt werden könnte.

4.3 Digital Divide nach Geschlechtern

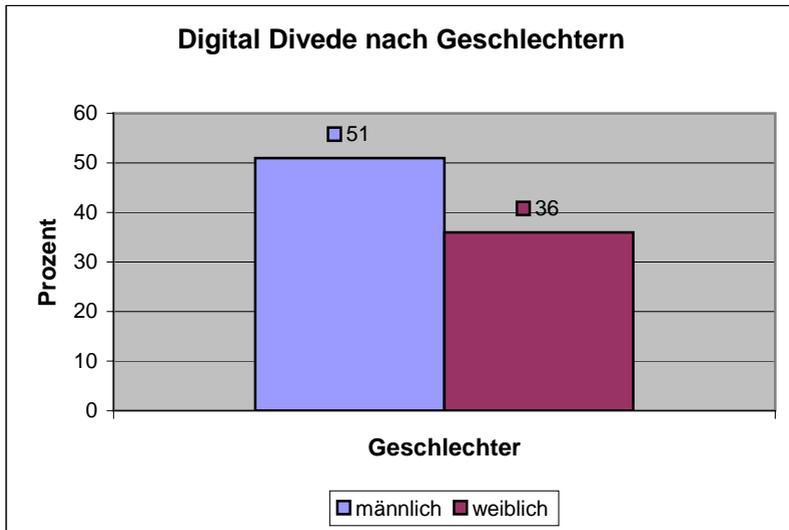


Abb. 4 *Digital Divide nach Geschlechtern [He2002]*

Etwas überraschend ist die Tatsache, dass die Unterschiede bei den Geschlechtern doch mit 13% sehr deutlich ausgeprägt sind, allerdings wird bei diesen Zahlen nicht im Alter unterschieden, so dass man nicht voraussagen kann, wie er sich weiter entwickelt..

Die größte Differenz befindet sich wahrscheinlich in den Altersbereichen der Personen die über 50 sind, was auch nicht weiter verwundert, da hier noch oft die klassische Teilung der Aufgaben gibt, der Mann verdient das Geld und die Frau bleibt zu Hause ist, so hat sie allerdings auch keinen Bezug zum PC, wenn sie sich den nicht privat schafft. Hier wird sich in der Zukunft noch eine Menge ändern, da die nachwachsenden Generationen zumindest in diesem Punkt in Zukunft wohl keinen Unterschied mehr machen werden. Die Frauen nutzen heute den PC genauso selbstbewusst wie der Mann.

4.4 Digital Divide aus Bildungs- / Einkommensgründen

In diesem Kapitel muss man leider einen Hilfsweg nutzen und die Bildungsgründe in der Einkommenshöhe der Bevölkerung suchen. Dieses ist

aber machbar, da statistisch der Nachweis gelingt, dass im Schnitt das Einkommen fast direkt auch mit der Bildung zusammenhängt. Je besser die Bildung eines Menschen ist, desto besser ist auch sein Einkommen.

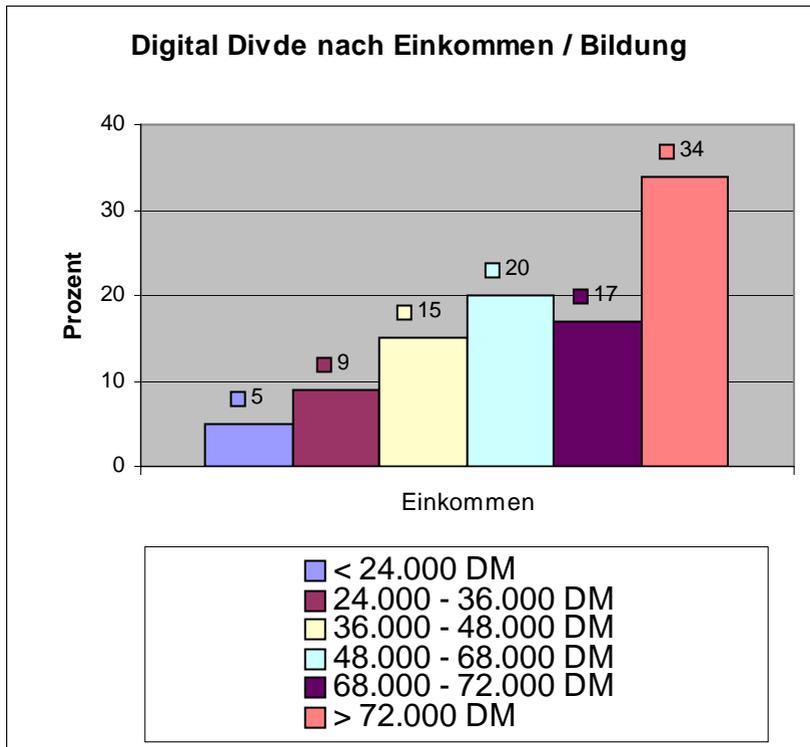


Abb. 5 *Digital Divide aus Bildungsunterschieden [He2002]*

Wie aus dem Diagramm ersichtlich, kann man hier schließen, dass je besser das Einkommen ist, je mehr wird das Internet auch genutzt. Die Delle in dem Diagramm für Leute mit einem Einkommen zwischen 60 und 72.000 DM ist nicht erklärbar, der einzige relevante Grund könnte hier eine Verweigerung der Personen gegenüber dem PC liegen.

Eine Abhilfe kann auch hier geschaffen werden und der Markt reguliert es auch immer weiter, ein PC kostet heute bei weitem nicht mehr so viel wie noch vor 5 Jahren, und auch die meisten Gebrauchtgeräte sind heute in der

Lage, ins Internet zu kommen ohne dass die Anschaffung eines PCs gleich Löcher in den Etat der Menschen reist.

Die laufenden Kosten sind heute so gering wie noch nie, man kann schon eine Stunde ins Internet für 60 Cent, vor 5 Jahren waren es noch umgerechnet 2 Euro. Das Internet ist ein Medium für alle geworden.

Vom Bund gibt es leider so gut wie keine Initiativen welche hier ansetzen und versuchen den PC weiter zu verbreiten, so wird zwar die E-Demokratie gefördert und gewollt um Kosten zu sparen, allerdings gibt es einen PC nicht von der Sozialhilfe, so dass die Bürger welche kein Geld haben, hier auch nicht an der Zukunft teilnehmen können. Die Bundesregierung hat es versäumt, sich dieser Thematik anzunehmen und hier für Abhilfe zu schaffen.

Hier kommt es immer auf die einzelne Person an einen PC anzuschaffen und sich um die Nutzung zu kümmern.

Gerade im Bildungsbereich wird einiges probiert, unter anderem gibt es die Aktion „Schule ins Netz“ von der Initiative [D21](#) welche aus der Regierung und mehreren privaten Partner besteht und sich um die Vernetzung der Schulen kümmert.

5 Digital Divide in der dritten Welt

In diesem Kapitel werden kurz einige Gründe für den Digital Divide zwischen den Industrienationen und der dritten Welt vorgestellt. Begonnen wird mit einigen Zahlen, um die Dimension der Spaltung aufzuzeigen und am Ende wird ein Projekt vorgestellt, welches das Internet über Radio überträgt. Ein weiteres Beispiel zum kreativen Umgang mit dem Internet bietet das Projekt „PFNet“.

In Afrika sind nur 8 % der ländlichen Bereiche überhaupt ans Telefon angeschlossen, 0,5 % haben dann noch eine Telefonanschluss, hier ist natürlich klar, dass es wichtigere Probleme gibt, als den Anschluss der Bevölkerung ans Internet. Die Lösungen für diese Probleme sind im allgemeinen Aufbau der Länder mit einem funktionierendem Stromnetz und einem Telekommunikationsnetz zu finden. Für dieses fehlen aber die Mittel und auch die sonstigen Bedingungen stimmen nicht.

Allerdings wird auch in diesen Bereichen versucht, den Menschen das Internet näher zu bringen und ihnen Informationen aus dem Internet zur Verfügung zu stellen. Dieses macht unter anderem das Projekt „Internet über Radio“. Ein weiteres Projekt was diese Ausarbeitung kurz vorstellt ist das „PFNet“, welches eine E-Mail über HF-Funk überträgt.

5.1 Internet über Radio

Die Vorteile des Radios als solchen liegen auf der Hand, man braucht keine Stromleitungen, um ein Radio zu betreiben, hier reichen die Batterien und oft gibt es auch Radios mit Kurbel, so dass man nicht mal mehr auf den Nachschub an Batterien angewiesen ist.

Die Übertragung der Sendung kann in landeseigener Sprache erfolgen, wogegen die meisten Informationen im Internet in Englisch vorliegen und dieses wird sich so schnell wohl auch nicht ändern. Es können mehr wie eine Person die gesendeten Informationen hören, da der Platz am Radio immer für mehr wie eine Person reicht, der Platz am PC ist aber auf höchstens drei Leute begrenzt. Die Verbreitung des Radios ist inzwischen in allen Ländern sehr hoch, in Afrika besitzen von 1000 Menschen 158 ein Radio, aber nicht mal 0,1 Menschen besitzen einen PC.

5.1.1 Funktionsweise von Internet über Radio

Eine Person hat eine Frage und sucht dazu eine Lösung, hier schreibt er dem Sender einen Brief, oder gibt die Frage einem Bekannten mit, welcher sie dann wieder jemanden mitgibt, bis die Frage in der Redaktion des Senders angekommen ist.

Die Redaktion surft dann im Internet nach der gesuchten Lösung und übersetzt diese dann auch gleich in die Landessprache. Die Antwort wird dann mit der Frage über das Radio übertragen und von den Zuhörern gehört. Durch dieses Prinzip bekommen immer mehr Menschen Informationen über Dinge die in der Welt geschehen sind, hiermit wird versucht auch eine indirekte Bildung der Bevölkerung zu erreichen.

5.2 PFNet – E-Mail über HF – Funk

Bei dem Projekt „PFNet“ handelt es sich um eine Lösung wie Mailverkehr und Googlesuchen über einen normalen HF – Funk geleitet wird. Dieses Projekt hat seinen Ursprung auf den Solomon Islands.

Eine typische PFNet Station hat folgendes Aussehen:



Abb. 6 *Aussehen einer PFNet Station [PF2003]*

Zu sehen sind ein Laptop, soll demnächst auf zwei pro Station erhöht werden, ein handelsübliches HF – Funkgerät, welches zur Datenübertragung genutzt wird, und ein Drucker um die Ergebnisse der Googlesuche oder eine E-Mail auszudrucken.

Eine erstaunliche Lösung ist die Googlesuche per Mail, hier wird eine Anfrage an die Suchmaschine abgesetzt und die liefert die ersten 10 Ergebnisseiten per Mail zurück. Das Ergebnis enthält nur die Texte, welche Google auf den Seiten gefunden hat, keine Grafiken und keine Bilder.

Die Stationen werden zu einem Drittel geschäftlich genutzt und zu zwei dritteln Privat. Es werden die Preise für bestimmte Waren in den verschiedenen Regionen erfragt und auch Angebote gesendet und Aufträge verteilt.

Die private Nutzung ist deutlich in der Überhand, dar viele Familien über die Inseln verstreut sind und dieses die einzige Kontaktmöglichkeit ist, wenn man sich nicht gegenseitig besuchen will.

Die Kosten für die Nutzung sind relativ hoch, aber sie decken die Kosten und ermöglichen den weiteren Ausbau der Stationen, wie unten auf der Grafik zu erkennen ist.

Eine Mail zu verschicken kostet zum Beispiel 2 Dollar, der Empfang ist kostenlos, wenn man die Mail ausdrucken möchte, bezahlt man dafür 0,50 Dollar. Die Suche bei Google wird mit 10 Dollar abgerechnet, einfache Schreibarbeiten kosten 5 Dollar.

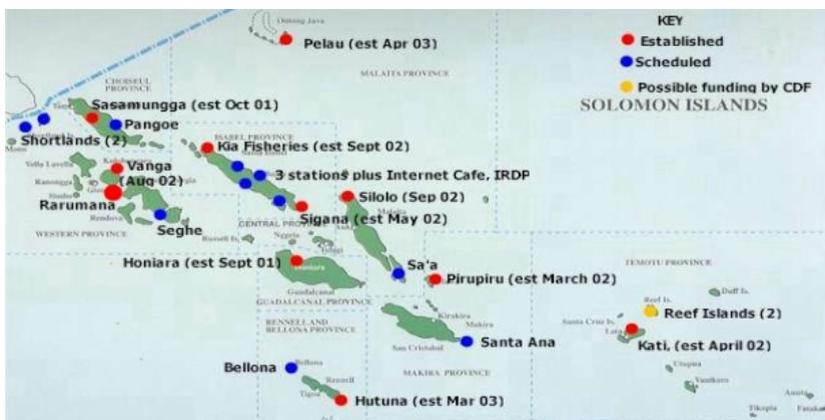


Abb. 7 Verteilung der Stationen [PF2003]

Es sind bisher 10 Stationen im Einsatz und dreizehn weitere befinden sich momentan in der Planung und Errichtung. Die ersten Stationen wurden noch von der UNO gefördert, die meisten neuen finanzieren sich aus den Gebühren der neuen Stationen.

Dieses Projekt zeigt auf, mit welchen Mitteln die Informationsgesellschaft in der dritten Welt Einzug hält und auch hier schon die ersten Erfolge zu sehen sind.

6 Ausblick

Der Digital Divide in Deutschland aus sozialen Gründen wird sich mit der Zeit immer weiter legen und wahrscheinlich irgendwann zu vernachlässigen sein, da die Technik in immer mehr Haushalten bereit steht und sich auch immer mehr sozial schwache und alte Menschen mit dem PC beschäftigen.

Die technischen Gründe in Deutschland sind eigentlich zu vernachlässigen, sie sind momentan in der wirtschaftlichen Situation des Landes und dem Platzen der DotCom Blase zu suchen. Durch den Schock haben die Telefongesellschaften erst mal alle Investitionen in die neue Technik aus diesem Grund sind momentan die neuen Bundesländer benachrichtigt.

Die Spaltung zur dritten Welt ist ein Problem, welches sich nur mit der Zeit, wenn überhaupt, lösen lässt. Momentan ist das Internet dort für viele einfach nicht wichtig, da grundlegendes fehlt. Wenn auf einem Kontinent grosse Teile des Landes noch nicht mal ans Stromnetz oder Telefonnetz angeschlossen sind, braucht die Bevölkerung das Internet so noch nicht. Die beiden vorgestellten Projekte zeigen Möglichkeiten auf, auch hier die Informationen und Möglichkeiten der Bevölkerung zur Verfügung zu stellen, ohne dass sie alle einen eigenen PC haben müssten.

Quellen

- [AK2003] Digital Divide, Katja Arnhold 2003
- [AW2003] Radiobrowsing: Neue Wege ins Internet, Uwe Afemann und Peter Wolf, http://www.bpb.de/themen/HQZ1MR,,0,Radio-browsing:_Neue_-Wege_ins_Internet.html
- [BC2000] Digital Divide: Computers and Our Children's Future, David Bolt, Ray Crawford 2000
- [Br2003] <http://glossar.iwv.ch/content.asp?id=59&sprache=de> Prof. Dr. Heide Brücher
- [He2002] The Information Society in the United Kingdom and Germany: Chances, Risks and Challenges, Alexander Heil, Universität Leipzig, (<http://www.falling-through-the-net.de/>)
- [Pf2003] <http://www.peoplefirst.net.sb/>
- [RPS2003] <http://www.atfacts.de/>, Stefanie Roßner, Marcus Prosch, Jürgen Sandhöfer
- [Zi2003] <http://www.initiatived21.de/>, Barbara Zimmers

E-Government

Andreas Walter, Universität Oldenburg

1 Einleitung

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK-Technologien) waren in den 90er Jahren die wichtigsten Auslöser und Einflussfaktoren für den Wandel von der Industrie- zur Informationsgesellschaft. Aus gesellschaftlicher, ökonomischer und sozialer Sicht wurden durch die neuen Medien viele Veränderungsprozesse angestoßen und mit einer kaum für möglich gehaltenen Geschwindigkeit vorangetrieben. Die Informationsverarbeitung in den Produktions- und Dienstleistungsunternehmen veränderte sich in dieser Zeit nachhaltig.¹⁵ Besonders das Potenzial des Internets schien unbegrenzt zu sein und regte zu immer neuen, visionären Geschäftsideen an.

Auf den Boom der neuen Medien erfolgte Anfang dieses Jahrzehnts die Ernüchterung. Die digitale Goldgräberzeit ist aus heutiger Perspektive vorüber. Viele Erwartungen an neue Geschäftsmodelle erwiesen sich als von Anfang an zu hochgesteckt und mussten zwischenzeitlich deutlich nach unten korrigiert beziehungsweise aufgegeben werden. Während die Wirtschaft wichtige, wenn auch teilweise schmerzhaft Erfahrungen mit den neuen Medien sammelte, übte sich der Staat in diesem Bereich lange Zeit in Zurückhaltung. Während das Medium Internet für viele Unternehmen heute zur Selbstverständlichkeit geworden ist, sind der Staat und insbesondere die öffentliche Verwaltung noch dabei, die Potenziale des Internets für sich zu entdecken. Die Virtualisierung von öffentlicher Verwaltung und Legislative steckt vielerorts noch in den Kinderschuhen. Mit Hilfe von Aktionsprogrammen wie der von der Bundesregierung im Jahr 2000 ins Leben gerufenen Initiative „BundOnline2005“¹⁶ ist man heute bemüht, den

¹⁵ [Mi02]

¹⁶ <http://www.bundonline2005.de> (Einsichtnahme: 15.10.2003)

digitalen Anschluss nicht zu verpassen.¹⁷ So ist in den letzten Jahren in vielen Gemeinden, Städten und Kreisen Electronic Government zu einem der beherrschenden Diskussionsthemen und Aktionsfelder geworden.

Die vorliegende Arbeit arbeitet zunächst die Ausprägungen des Begriffes E-Government heraus und grenzt die verschiedenen Teilbereiche gegeneinander ab. Anschließend wird dargelegt, aus welcher Motivation heraus E-Government betrieben wird und welche Voraussetzungen dazu erfüllt werden müssen. Hiernach werden die von der Bertelsmann Stiftung erarbeiteten Kriterien für gutes E-Government vorgestellt und am Beispiel des Internetauftritts der Stadt Hamburg erläutert. Am Ende der Arbeit erfolgt ein Ausblick auf die zukünftigen Herausforderungen des E-Government, der mit einem persönlichen Fazit abschließt.

2 Definition und Abgrenzung des Begriffes E-Government

Gisler definiert den Begriff E-Government als eine „Organisationsform des Staates, welche die Interaktion und Wechselbeziehungen zwischen dem Staat und den Bürgern, privaten Unternehmungen, Kunden und öffentlichen Institutionen durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) integriert.“¹⁸ Diese Definition veranschaulicht sehr deutlich, dass sich hinter dem Konzept des E-Government ganz unterschiedliche Anwendungsebenen verbergen. Unter dem Oberbegriff E-Government werden die folgenden Teilbereiche subsummiert:

Die Beziehungen des Staates zu seinen Lieferanten werden – analog zum E-Business – auch hier als **E-Procurement** und der interne Einsatz der neuen IKT als **E-Organisation** bezeichnet. Die Beziehungen zu den Kunden staatlicher Stellen unterteilen sich in die Bereiche **E-Assistance**, **E-Administration** und **E-Democracy**.¹⁹ Diese Anwendungsbereiche

¹⁷ [Le02]

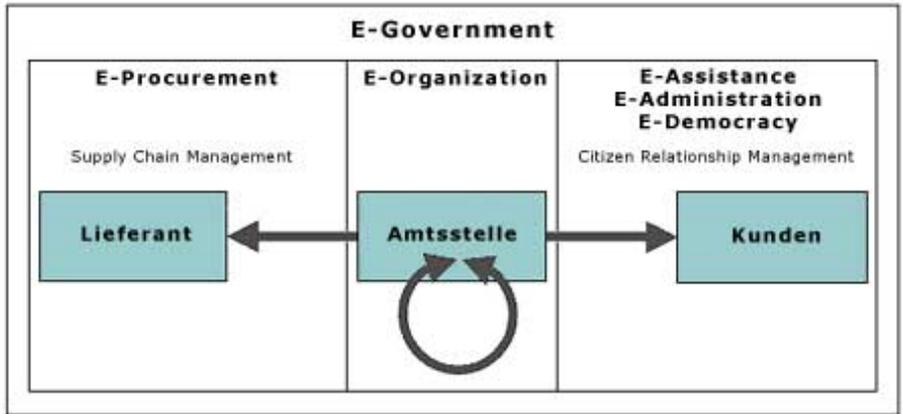
¹⁸ [Gi01]

¹⁹ <http://www.politik-digital.de/egovernment> (Einsichtnahme: 15.10.2003)

unterscheiden sich jeweils nach dem Inhalt der Kommunikation. Gisler definiert die einzelnen Teilbereiche wie folgt:

- E-Assistance bezeichnet Dienstleistungen und Prozesse die der Gestaltung des alltäglichen Lebens dienen. Beispiele für solche Alltagsfragen sind allgemeine Informationen zu Öffnungszeiten und Zuständigkeiten von Behörden, aber auch Werbung der Kommunen in eigener Sache, um z.B. Tourismus und Wirtschaft in einer Region voranzutreiben.
- Können Verwaltungsaktionen mit Hilfe von elektronischen Dienstleistungen abgewickelt werden, so spricht man von **E-Administration**. Beispielsweise erlaubt die elektronische Steuererklärung ELSTER, die Einkommenssteuererklärung am Computer auszufüllen und per Internet an das zuständige Finanzamt zu übermitteln.
- Durch die Qualitäten der neuen IKT – Interaktivität, schnelle Datenübertragung, Mehr-Personen-Kommunikation – entstehen zusätzliche neue Möglichkeiten der politischen Partizipation und der Willensbildung (**E-Democracy**). Das Internet bietet mit Foren, Chats und Newsgroups zahlreiche technische Plattformen für Diskussionen, Feedback oder Protest. E-Government bietet somit die Chance, das passive Verhältnis, das die Mehrheit der Bürger zum Staat und der Politik besitzt, entscheidend zu verändern.

Die Beziehungen zu Lieferanten und Kunden werden als externes E-Government bezeichnet, während der Bereich E-Organisation das interne E-Government darstellt. Eine genaue Abgrenzung dieser Bereiche in der Praxis ist schwierig, da die Grenzen oftmals fließend sind. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die zuvor beschriebenen Teilbereiche des E-Government:



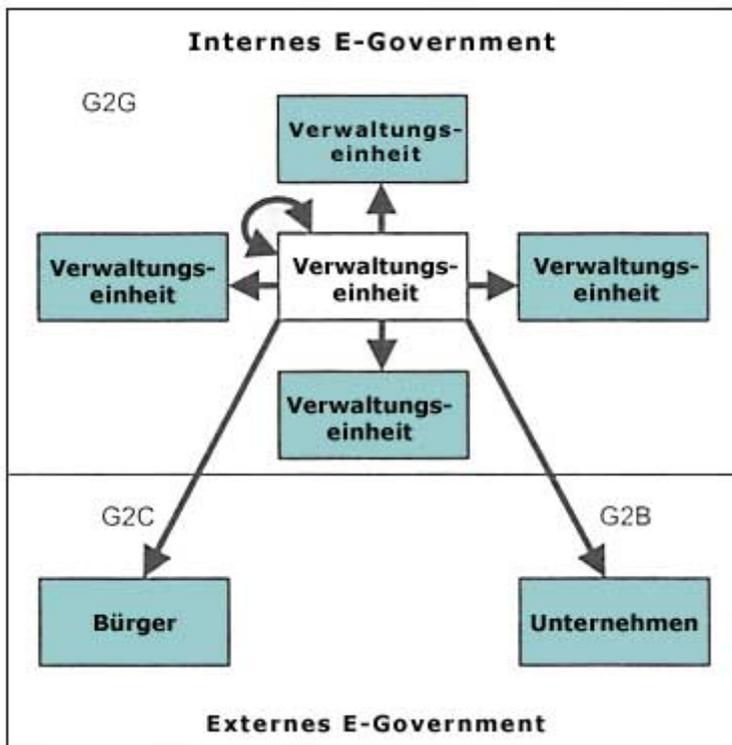
[GS01a]

Eine weitere, in der Literatur sehr gebräuchliche Einteilung des E-Government richtet sich nach den jeweiligen Kommunikationspartnern:

Dabei lassen sich vier Kundengruppen herauskristallisieren. Werden digitalisierte Services/Prozesse für den **Bürger** angeboten, so spricht man von G2C (Government to Citizen), bei einer E-Procurement-Plattform für **Zulieferorganisationen** ist die Rede von G2B (Government to Business).

Die digitale Unterstützung intra-organisationaler (amtsübergreifender), vertikaler (Bund, Länder und Kommunen), horizontaler und internationaler Vernetzung zwischen **öffentlichen Institutionen** und intermediären Einrichtungen wird als G2G (Government to Government) bezeichnet.²⁰ Die vierte Kundengruppe sind die Mitarbeitenden der Verwaltungen selbst. Die folgende Grafik stellt diese Zusammenhänge nochmals dar:

²⁰ [St02]



[GS01b]

3 Motivationen und Gründe für die Einführung von E-Government

Immer mehr Entscheidungsträger in den öffentlichen Verwaltungen entscheiden sich in den letzten Jahren für eine Modernisierung ihres Leistungsangebotes durch die Einführung elektronischer Dienstleistungen und Services. In jedem Bundesland gibt es mittlerweile Aktionsprogramme und eine Vielzahl von Absichtserklärungen zu diesem Thema. Welche

Motivation treibt die staatlichen Stellen zu einem solchen Schritt, der nicht nur eine Veränderung der bisherigen Kommunikationswege mit sich bringt, sondern vielfach eine völlige Neugestaltung der Geschäftsprozesse voraussetzt?

Der ständig zunehmenden Bedeutung des Internets für das tägliche Leben in unserer Gesellschaft kann sich die öffentliche Verwaltung nicht mehr entziehen. In Zeiten, in denen der Bürger qualitativ hochwertige Dienstleistungen jederzeit und von überall per Internet abrufen kann, verlangt er ein solches Angebot auch vom Staat. „Den heute 13-jährigen wird es bald nicht mehr zu vermitteln sein, dass sie Öffnungszeiten beachten und oft lange Wartezeiten in Kauf nehmen müssen, nur um einen Personalausweis zu beantragen, während sie ihre Einkäufe und Bankgeschäfte wie selbstverständlich über das Internet abwickeln.“²¹ Eine Bedarfsanalyse von Accenture²² in Zusammenarbeit mit der Bayerischen Staatskanzlei²³ aus dem Jahr 2002 kommt zu dem Ergebnis, dass die Bürger von den Behörden heute mehr erwarten als eine Homepage mit allgemeinen Informationen über Zuständigkeiten und Öffnungszeiten. Über 80% der Befragten halten interaktive Elemente wie Online-Formulare, Statusabfragen für laufende Verfahren oder elektronische Mitteilungen und Bescheide der Behörden für wichtig bis sehr wichtig. Eine besonders große Nachfrage besteht laut der Studie nach Online-Serviceangeboten wie der An- und Ummeldung beim Einwohnermeldeamt (87% der Befragten halten dies für wichtig bis sehr wichtig) oder das Bestellen von Dokumenten wie z.B. ein Führungszeugnis (78%). Dieser Nachfrage suchen die öffentlichen Verwaltungen durch eine größere Kundenorientierung zu entsprechen, indem sie ihre Leistungsbeziehungen zu den Bürgern mittels sogenannter virtueller Rathäuser qualitativ verbessern.

Aber auch von Seiten der Wirtschaft werden immer höhere Anforderungen an die öffentliche Verwaltung gestellt. Aufgrund eines immer stärkeren internationalen Wettbewerbsdrucks sind Unternehmen besonders auf die schnelle Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen angewiesen. Die umgehende Bearbeitung und Abwicklung z.B. von Antrags- und

²¹ Moderner Staat - Moderne Verwaltung, BMI 2002

²² <http://www.accenture.de> (Einsichtnahme: 26.10.2003)

²³ Was-will-der-Buerger.de, Accenture 2002

Genehmigungsverfahren werden für Unternehmen in immer stärkerem Maße wettbewerbsrelevant. Die Accenture-Studie zeigt, dass manche Unternehmen (17%) sogar höhere Kosten für die Nutzung von Online-Verwaltungsservices in Kauf nehmen würden, wenn diese einen Geschwindigkeitsvorteil bei der Vorgangsabwicklung mit sich bringen würden.

Die Möglichkeiten und Konzepte des E-Government bergen aber auch für den Staat selbst erhebliche Einsparpotentiale. Eine Befragung von Mitarbeitern verschiedener staatlicher Stellen im Rahmen der Accenture-Studie ergab, dass die Mehrheit von ihnen mit Einsparungen durch geringere Kosten für Material (z.B. Papier und Porto) aber auch durch verkürzte Bearbeitungszeiten pro Vorgang (Produktivitätssteigerung) rechnen.

Aber aufgrund leerer Kassen und den anfänglich hohen Investitionskosten scheuen viele Entscheidungsträger der öffentlichen Hand vor einem Einstieg in E-Government-Projekte zurück. Die erheblichen Investitionen in die technische Infrastruktur und die Reorganisation von internen Prozessen passen nicht in die angespannten Haushaltspläne. Zudem entwickeln sich die Einsparpotentiale eines E-Government-Projektes nicht sofort. Erst nach einer mehr oder minder längeren Anlaufphase zeigt sich, ob ein Projekt von den Beteiligten angenommen wird und die errechneten Einsparungen tatsächlich realisiert werden können. So rechnete die Bundesregierung für das Projekt BundOnline2005 mit anfänglichen Investitionen in Höhe von EUR 1,65 Mrd. Dem gegenüber sollen jährliche Einsparungen in Höhe von EUR 400 Mio. stehen, die schon kurze Zeit nach Abschluss des Projektes erreicht werden sollen. Ein Bereich in dem mit besonders hohen Effizienzgewinnen gerechnet wird, ist die staatliche Beschaffung (E-Procurement). Nach Schätzungen des Bundesinnenministeriums könnten deutsche Ämter und Behörden jährlich bis zu 15 Milliarden Euro einsparen, wenn es gelänge, nur die Hälfte aller Beschaffungsvorgänge elektronisch abzuwickeln.²⁴ Im Rahmen des Projektes BundOnline2005 ist daher das Teilprojekt „E-Vergabe“ von besonderer volkswirtschaftlicher Relevanz.

E-Government sollte aber nicht nur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gesehen werden. Über die Möglichkeit der Erzielung von Effizienzgewinnen hinaus, birgt E-Government auch enorme Potentiale, um das Verhältnis

²⁴ [FHS02]

zwischen Staat und Bürger neu zu gestalten. Staatliches Handeln wird für den Bürger transparenter und zurechenbarer und bewirkt somit eine Belebung des demokratischen Prozesses in Zeiten hoher Politikverdrossenheit und Misstrauen. Neue Möglichkeiten der Partizipation werden eröffnet. Voraussetzung für eine solche Entwicklung ist, dass nicht nur technischen Aspekte des E-Government zum Gegenstand der Diskussion gemacht werden, sondern der Bürger konsequent in den Mittelpunkt aller Modelle des elektronischen Regierens gestellt wird.

4 Voraussetzungen für E-Government

Bei der Reorganisation des öffentlichen Sektors und der Einführung digitaler Technologien müssen einige Grundanforderungen beachtet werden, um den späteren Erfolg eines E-Government-Projektes sicherzustellen. Der für Unternehmertum und Informationsgesellschaft zuständige EU-Kommissar Erkki Liikanen, der in seinem Heimatland Finnland als der Wegbereiter der Informationsgesellschaft gilt, stellte folgende Punkte im Rahmen eines Vortrages²⁵ besonders heraus:

- Benutzerfreundlichkeit: Informationen des öffentlichen Sektors müssen nicht nur online verfügbar sein, sondern auch für den Bürger verständlich sein. Sie müssen unabhängig von Zeit, Ort und dem benutzten Endgerät erreichbar sein.
- Ansprechbarkeit: Die Antworten auf Anfragen der Bürger sollen schnell erfolgen, eine hohe Qualität besitzen und persönlich gehalten sein.
- Verantwortlichkeit: Die öffentliche Hand verwendet Steuergelder und ist insofern über deren Verwendung der Allgemeinheit gegenüber Rechenschaft schuldig. Aus diesem Grund müssen Entscheidungen der öffentlichen Hand für den Bürger transparent sein und dürfen nicht den Eindruck von Willkürlichkeit vermitteln. E-Government hilft dabei, Verwaltungsprozesse für die Öffentlichkeit transparenter zu machen.
- Kostenersparnis: Digitale Technologien bieten ein großes Potential für die Steigerung der Produktivität bei den öffentlichen Diensten und in der

²⁵ Der Vortrag wurde im Rahmen der internationalen Fachkonferenz „Balanced E-Government“ der Bertelsmann Stiftung in Berlin am 16.04.2002 von Erkki Liikanen gehalten [Li02]

öffentlichen Verwaltung. Dadurch wird es möglich, Verfahren zu beschleunigen und Kosten zu senken (siehe oben).

4.1 Voraussetzungen auf Seiten der Bürger

Wichtig bei der Planung und Umsetzung eines E-Government-Projektes ist, dass alle Bürger in die Lage versetzt werden müssen, Online-Dienste zu nutzen. Auch wenn die Vorstellung von der öffentlichen Verwaltung als Dienstleistungsorganisation mit dem Bürger als Shareholder entwickelt wird, so darf der Staat nicht vergessen, dass er sich seine Kunden nicht aussuchen kann. Er muss für alle Bürger verfügbar sein, unabhängig von deren persönlicher Situation und ihrem Aufenthaltsort. Dies bedeutet, dass zu den E-Government-Bestrebungen eines Landes auch gehören muss, dass jeder Bürger die Möglichkeit erhält, Online-Dienste zu nutzen. Um diese Voraussetzung zu schaffen, muss der Staat laut Liikanen die folgenden Aspekte berücksichtigen:

12. Das Bildungs- und Ausbildungssystem muss den Bürgern die grundlegenden digitalen Fähigkeiten vermitteln, die sie brauchen, um in der Informationsgesellschaft zu leben und zu arbeiten. Diese Kenntnisse müssen ständig durch lebenslanges Lernen aktualisiert werden. Das Projekt eEurope 2005 versucht besonders die Entwicklungen im Bereich E-Learning nachhaltig voranzutreiben. Bis zum Jahr 2005 sollen allen europäischen Schulen mit einem Breitbandanschluss ausgestattet sein. Die Zahler der Schüler pro Online-Computer soll in den Schulen von 25 Schülern im Jahr 2001 auf 15 Schüler Ende diesen Jahres gesunken sein.
13. Auch Menschen mit geringen Einkünften müssen die Möglichkeit des Internetzuganges bekommen. In diesem Zusammenhang werden zukünftig besonders die bereits in den Haushalten vorhandenen Endgeräte (z.B. Fernsehgeräte) eine Rolle spielen. Auch die Deregulierung des Telekommunikationsmarktes stellt einen wichtigen Schritt in diesem Zusammenhang dar. Einer ARD/ZDF-Online-Studie²⁶ nach nutzten im zweiten Quartal 2003 34,4 Mio. Deutsche über 14 Jahre zumindest gelegentlich das Internet, dies entspricht einem Anteil von ca. 53,5% der Gesamtbevölkerung Deutschlands. Zwischen Ost- und Westdeutschland existiert in dieser Beziehung noch ein starkes Gefälle,

²⁶ ARD/ZDF-Online-Studie 2003: Internetverbreitung in Deutschland

sondern auch eine wesentliche Bedingung für das wirtschaftliche Wachstum eines Landes.

4.2 Voraussetzungen auf Seiten des Staates

Wie muss der Staat vorgehen, um die Anforderungen und Aufgaben der E-Inklusion zu erfüllen? Zunächst einmal muss die öffentliche Kommunikationsinfrastruktur soweit aufgebaut werden, dass die Bevölkerung Zugang zum Internet bekommt. „Eine gut ausgebaute Internet-Versorgung quer durch die Gesellschaft ist Grundvoraussetzung und wesentliche Triebkraft für die Entwicklung von E-Government, während entwickelte E-Government-Angebote wiederum einen starken Impuls zur weiteren Durchsetzung des Internets als Massenmedium liefern können.“²⁷ Hierbei sind in Zukunft besonders die breitbandigen Internetzugänge von Bedeutung, da sie z.B. für die Bereiche E-Government, E-Learning und E-Health völlig neue Perspektiven eröffnen. Im E-Government sind sie die Voraussetzung für hochwertige öffentliche Dienstleistungen. Die schnellen, breitbandigen Internetzugänge (DSL) sind in Deutschland auf dem Vormarsch. Ihre Zahl soll sich von derzeit ca. 3,2 Mio. bis zum Jahr 2005 verdoppeln. Beim ISDN-Markt geht man für 2005 von einer Marktsättigung aus.²⁸ Ein wichtiger Faktor für die Intensität der Internetnutzung stellen die Zugangskosten dar. Hier fehlen besonders für den analogen und ISDN-Zugang derzeit attraktive Pauschalangebote (Flatrate), während der DSL-Markt über ein umfangreiches Angebot an Pauschaltarifen verfügt. Die im Anhang dieser Arbeit befindlichen Grafiken stellen die bisher genannten und weitere Aspekte der Internetnutzung in Deutschland dar.

Aber nicht nur auf Seiten der externen staatlichen Anspruchsgruppen müssen bestimmte infrastrukturelle Voraussetzungen geschaffen werden. Auch die öffentliche Verwaltung selbst muss für das digitale Zeitalter ausgerüstet werden, um ihre Prozesse schneller und effizienter abwickeln zu können. Es darf nicht hinter der neuen, multimedialen Schnittstelle zum Bürger zu Medienbrüchen kommen, die die Effizienzgewinne eines Online-Verfahrens sofort wieder zu Nichte machen. Staatliche Verwaltungseinheiten benötigen daher eine moderne Informationstechnik, basierend auf leistungsfähigen und

²⁷ [FHS02]

²⁸ BITKOM-Studie „Wege in die Informationsgesellschaft – 2003“

untereinander vernetzten Client-Server-Architekturen. Diese müssen gewährleisten, dass Informationen und Dienstleistungen der öffentlichen Hand weit über die traditionellen Öffnungszeiten der Verwaltung hinweg zugänglich sind, im Idealfall rund um die Uhr. Daraus resultiert ein steigender Kommunikations- und Abstimmungsbedarf sowohl innerhalb der Verwaltung als auch mit den unterschiedlichen externen Anspruchsgruppen.²⁹

Aus diesem Grund sollten E-Government-Angebote zentral geplant und standardisiert werden, um spätere Schwierigkeiten bei Kommunikation und Datenaustausch durch Inkompatibilitäten vorzubeugen. Die Festlegung von gemeinsamen Standards und die Entwicklung von behördenübergreifenden technischen Lösungen helfen dabei, solche Probleme schon im Vorfeld eines Projektes zu vermeiden. Für die externen Anwender eines solchen Systems ergibt sich damit der Vorteil eines „One-Stop-One-Shop-Governments“. Bei einer solchen Lösung kommuniziert der Nachfrager mit nur einer Stelle, obwohl zur Erbringung der gewünschten Dienstleistung verschiedene Verwaltungseinheiten tätig werden.

Weiterhin stellt sich für die öffentliche Verwaltung das Problem, dass die bisherigen Verwaltungsprozesse häufig nicht onlinefähig sind und daher Verfahrensabläufe und die Ablauforganisation einer Behörde mit Einführung eines Onlineverfahrens reorganisiert werden müssen. Wenn das Onlinesystem z.B. die simultane Bearbeitung eines Antrages durch unterschiedliche Stellen einer Behörde vorsieht, dann ist der traditionelle Aktenumlauf für dieses Vorhaben nicht mehr zeitgemäß und zweckdienlich.

Auch traditionelle Strukturen der Aufbauorganisation einer Behörde müssen im Rahmen von E-Government auf den Prüfstand kommen. Starre Hierarchien müssen durch flachere Organisationsstrukturen abgelöst werden, damit Informationen dezentral für die Mitarbeiter zur Verfügung gestellt werden können.

Die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung nehmen für den Erfolg von E-Government eine Schlüsselrolle ein, denn von ihrer Motivation und ihrem Know-how hängt die interne Akzeptanz eines neuen, elektronischen Verfahrens maßgeblich ab. Daher sollte zum einen die aktive Partizipation der Mitarbeiter in der Entwicklungsphase von eGovernment-Angeboten

²⁹ [FHS02]

selbstverständlich sein. Zum anderen muss den Mitarbeitern entsprechendes IT-Wissen vermittelt werden, damit die notwendige Akzeptanz für das neue System geschaffen und eventuelle Berührungsängste abgebaut werden.

So kann E-Government einerseits dazu beitragen, dass die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung von Routinetätigkeiten entlastet werden und mehr Zeit für den persönlichen Kontakt zum Bürger bekommen. Andererseits darf nie außer Acht gelassen werden, dass E-Government bestehende Service-Angebote zwar unterstützen und ergänzen aber niemals vollständig ersetzen kann. Eine persönliche Beratung und Betreuung des Bürgers muss alternativ zu elektronischen Angeboten stets gewährleistet bleiben.

5 Kriterien für „gutes“ E-Government

Im Herbst 2001 hat die Bertelsmann Stiftung im Rahmen einer Best-Practice-Studie³⁰ weltweit E-Government-Projekte hinsichtlich der Frage untersucht, inwieweit sie dazu beitragen, die Distanz zwischen staatlichen Einrichtungen und ihren Bürgern zu verringern. Daher waren nicht nur Aspekte des Fortschritts der technischen Implementierung von Bedeutung. Der zentrale Fokus lag vielmehr auch auf Fragen der aktiven Bürgerpartizipation und der Nachhaltigkeit von E-Government-Konzepten. Aus diesem Grund entwickelte sich der Begriff vom Balanced E-Government, das die unterschiedlichen Betrachtungsebenen in Einklang bringt.

Um die weltweit ausgewählten, sehr heterogenen Projekte miteinander vergleichbar zu machen wurde zunächst eine Balanced E-Government-Scorecard erarbeitet. Grundsätzlich erlauben Scorecards die Überprüfung von einzelnen Zieldimensionen innerhalb eines komplexen Zielsystems. Die Bewertungskriterien für E-Government wurden in insgesamt fünf Dimensionen eingeteilt:

1. *Nutzen:* Diese Kategorie beinhaltet 11 Kriterien zur Messung von Qualität und Quantität von E-Government. Wichtige Fragestellungen in diesem Zusammenhang sind z.B., inwieweit häufig benötigte Services benutzerfreundlich angeboten werden. Dabei werden die Qualität der

³⁰ Balanced E-Government, Bertelsmann-Stiftung 2002

technologischen Umsetzung und der verwendeten Sicherheitskonzepte ebenso bewertet, wie Aufbau und Struktur einer Website. Findet der Bürger auf einer Seite schnell und intuitiv die gesuchten Informationen? Wird das Online-Angebot sinnvoll in das Dienstleistungsportfolio der Offline-Welt integriert?

2. *Effizienz:* Die 16 Kriterien des zweiten Scorecard-Bereiches untersuchen die Höhe der Effizienzgewinne für alle am E-Government Beteiligten. Inwieweit werden die Anforderungen der unterschiedlichen Nutzergruppen bereits im Rahmen des Entwicklungsprozesses mit einbezogen, um später durchgängige Prozesse ohne Medienbrüche anbieten zu können? Ein weiteres zentrales Kriterium ist die Finanzierung von E-Government: Welche alternativen Finanzierungsmodelle wurde im Rahmen der Planung geprüft und welches Modell letztendlich ausgewählt? Da ein wichtiger Erfolgsfaktor für E-Government die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter ist, gehört die Durchführung zentraler Schulungen ebenso in diesen Bereich wie die Forderung nach der behördenübergreifenden Einführung neuer Infrastruktur.
3. *Transparenz:* Wer sich als bürgernahe, fortschrittliche Einrichtung präsentieren will, der muss seine internen Prozesse für den Kunden soweit wie möglich transparent und nachvollziehbar gestalten. Die fünf Kriterien dieser Kategorie fragen daher beispielsweise nach dem Aktualitätsgrad und der thematischen Neuigkeit der angebotenen Informationen (z.B. Aktualität von Mitarbeiterverzeichnissen oder Sitzungsprotokollen). Auch sollten die Bearbeitungswege komplexerer Prozesse vollständig und verständlich kommuniziert werden.
4. *Partizipation:* Die Partizipation der Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen ist ein wichtiges Grundelement demokratischer Systeme. E-Government beinhaltet in dieser Hinsicht ein enormes Potential, um die Distanz zwischen den Bürger und dem Staat zu verringern. Dazu müssen sich die öffentlichen Verwaltungen für Einflüsse von außen öffnen, damit Eingaben der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse eingebunden werden können. Die vielfältigen Möglichkeiten moderner IuK-Technologien sollten für eine Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung genutzt werden (z.B. Online-Foren, E-Mail-Diskussionsgruppen, Live-Übertragungen von Sitzungen etc.). Die technischen Angebote dürfen allerdings nicht sich selbst überlassen werden, sondern bedürfen einer nachhaltigen

Moderation und Beteiligung der zuständigen Entscheidungsträger. Nur so ist gewährleistet, dass die Öffentlichkeit stets über aktuelle Ereignisse informiert ist. Die sechs Kriterien dieser Kategorie fragen z.B. nach dem Grad der Einflussmöglichkeit für den Bürger oder nach den Möglichkeiten zur Debatte relevanter Themen.

5. *Change Management*: Während die bisher erläuterten Dimensionen der E-Government-Scorecard jeweils bestimmte Teilbereiche beleuchten, hat die fünfte Dimension Querschnittsfunktionalität für die gesamte E-Government-Thematik. Sie behandelt Fragestellungen, die über den gesamten Zeitraum eines Projektes hohe Relevanz besitzen. Die effiziente Umsetzung von E-Government-Strategien erfordert nämlich nicht nur umfassende Konzepte zur technischen Implementierung, sondern auch eine Anpassung und Reform der Verwaltungsprozesse. Dabei empfehlen sich für viele öffentliche Verwaltungseinheiten gleiche oder zumindest sehr ähnliche Vorgehensweisen, so dass durch intensive Beobachtung und Kommunikation mit anderen Institutionen ineffiziente Doppelentwicklungen oder kostspielige Fehlentscheidungen vermieden werden können. Gleichzeitig sollte E-Government schon während des Einführungsprozesses einer ständigen Überwachung hinsichtlich Zielerreichung und Kostenkontrolle unterliegen (Projekt-Controlling). Es empfiehlt sich, die Gesamtleitung eines E-Government-Projektes einer zentralen Koordinierungsinstanz zu übertragen. Da die Einführungsprozesse von E-Government sehr komplex sind, muss es von Anfang an klare Festlegungen über Kompetenz und Verantwortlichkeit innerhalb eines jeden einzelnen Teilprojektes geben. Genauso bedeutend wie die innere Koordinierung ist auch die externe Kommunikation einer Strategie. Mit den Mitteln und Methoden des modernen Marketings sollten die Bürger frühzeitig über neue Angebote und Dienste umfassend informiert werden, um schon zu Beginn eines E-Government-Angebotes eine breitere Akzeptanz in der Bevölkerung zu erreichen. Wie bereits angesprochen, sollte auch die Motivation der Mitarbeiter als ein entscheidender Erfolgsfaktor Berücksichtigung finden. In Form von neun weiteren Kriterien fließen die soeben geschilderten Aspekte in den Balanced-E-Government-Ansatz ein.

6 Erfolgreiches E-Government am Beispiel von hamburg.de

Die Website der Stadt Hamburg³¹ war eine der 12 Testkandidatinnen für die Studie der Bertelsmann Stiftung. Obwohl das unter der Domain www.hamburg.de erreichbare Internetportal im internationalen Vergleich nur einen der letzten Ränge belegen konnte, so zeigt die Studie, dass im Hinblick auf Aufbau, Umfang und Organisation des Online-Angebotes einige zukunftsweisende Ansätze für „gutes E-Government“ erfolgreich umgesetzt worden sind.

Das zentrale Konzept, das hinter der Umsetzung von hamburg.de steht, ist das sogenannte Hamburger Drei-Säulen-Modell. Die Reorganisation der Hamburger Kommunal- und Landesverwaltung bildet die erste Säule. Die Schnittstellen sowohl zur Hamburger Wirtschaft als auch zur Hamburger Bürgerschaft stellen die beiden anderen Pfeiler des Modells dar. Während in anderen Ländern die sogenannte Public-Private-Partnership, die enge Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft, schon weit verbreitet ist, findet man diese Art der Kooperation in Deutschland bisher nur selten. Die Betreibergesellschaft von hamburg.de ist ein ebensolches Konsortium, bestehend aus der Stadt Hamburg und dreier Banken und Sparkassen. Dieser Zusammenschluss hat nicht nur für die Finanzierung des umfangreichen Projektes Vorteile, sondern es entstehen auch Synergieeffekte im Rahmen der konkreten Projektarbeit. So ist z.B. die kostenintensive und aufwendige Digitalisierung des Hamburger Grundbuches ein Projekt, das nur unter Mitwirkung vieler privatwirtschaftlicher Partner (z.B. Notare, Kreditinstitute, etc.) umgesetzt werden konnte.

Der „Direkte Bürger-Information-Service“ (DiBIS) ist ein umfangreiches Auskunftssystem mit derzeit 2.028 Schlagworten von „A“ wie Abbruchantrag bis „Z“ wie Zweitwohnung. Daneben gibt es ein umfangreiches Downloadarchiv mit Formularen, Merkblättern und Broschüren. Verschiedene Kategorisierungen, eine komfortable Suchfunktion und eine ausführliche Hilfe erleichtern die Suche nach den

³¹ <http://www.hamburg.de>

gewünschten Informationen. Eine persönliche Kontaktfunktion per E-Mail steht ebenfalls zur Verfügung. Ein separates Popup-Fenster informiert den Besucher über aktuelle Besonderheiten in den Hamburger Behörden. Neue Features, wie eine Online-Darstellung der aktuellen Wartezeitenverteilungen in den Amtsstuben befinden sich derzeit in der Erprobung. Das DiBIS-System wird in 10 Sprachen angeboten und kommt somit den Anforderungen einer multikulturellen Großstadt-Gesellschaft nach.

Die hamburg.de-Homepage ist in sinnvolle Kategorien untergliedert (z.B. Stadt & Staat, Kultur & Freizeit, Leben & Wohnen, etc.). Dies macht es dem Nutzer leicht, sich schnell auf der Seite zurecht zu finden. Besonders für Neubürger ist das sogenannte Lebenslagenprinzip von großem Vorteil. Übersichtlich auf einer Seite werden die für Neubürger relevanten Themen wie Wohnungssuche, Energieversorgung und virtuelle Behördengänge dargestellt. Von diesem Konzept profitiert nicht nur der Informationssuche. Auch die beteiligten Banken, Immobilienunternehmen oder Energieversorger können ihre Dienstleistungen optimal präsentieren und werden besser beachtet.

Eine von der hamburg.de-Betreibergesellschaft in Auftrag gegebene Umfrage hat ergeben, dass 56% der „kaufrelevanten Zielgruppe“ den Begriff hamburg.de zuordnen können. Mit über 10,1 Mio. Page Impressions im September 2003 und monatlich mehr als 2,2 Mio. Besuchern zählt hamburg.de zu den erfolgreichsten Stadtportalen Deutschlands. Aufgrund dieses großen Erfolges ist das Portal eine wertvolle Werbefläche für viele Hamburger Unternehmen und bietet innovative Werbemöglichkeiten (z.B. Logo auf dem Stadtplan). Die Einnahmen aus der Werbung können zur Finanzierung des laufenden Betriebes (z.B. Hosting und Wartung) sowie des weiteren Ausbaus der Website genutzt werden. Der Stadt entstehen hierdurch und aufgrund der Beteiligung privatwirtschaftlicher Unternehmen an der Betreibergesellschaft keine Kosten. Ihre alleinige Aufgabe ist die Lieferung behördlicher Daten und Informationen für das Portal.

Die weiteren Ausbaustufen und Visionen für hamburg.de wurden vom Hamburger Senat zunächst im Sommer 2002 im „1. Hamburger E-Government-Aktionsfahrplan“ formuliert, der als Leitbild für aktuelle und zukünftige Aktivitäten dient. Das Dokument wurde von den verschiedenen Verwaltungsbereichen gemeinsam erarbeitet und schafft damit ideale Voraussetzungen für Transparenz auch innerhalb der Verwaltung. „Jeder der über 73.000 Mitarbeiter in den Ämtern und Behörden Hamburgs soll – wie

auch alle interessierten Bürger – auf Anhieb erkennen können, wo zukünftig im E-Government-Bereich Schwerpunkte gesetzt werden sollen. Somit haben dann auch alle die Möglichkeit, sich aktiv an diesem Gestaltungsprozess zu beteiligen.“ So lautet die Begründung der Betreiber für die Notwendigkeit dieses Fahrplans. Der Aktionsfahrplan wurde in diesem Jahr fortgeschrieben und um aktuelle Projektvorhaben ergänzt. Das HamburgGateway soll das digitale Tor zur Hamburger Verwaltung werden. Die Auskunft aus dem Melderegister ist die erste Pilotanwendung, die An-, Um- und Abmeldung von Kraftfahrzeugen soll Anfang 2004 schrittweise folgen. Das Budget für den weiteren Ausbau der IuK-Technik, die IT-Infrastruktur und die Mitarbeiterqualifikation ist für 2004 mit 62 Mio. Euro im Haushalt veranschlagt worden.

Hamburg ist somit ein Beispiel dafür, das eine ganzheitliche Sichtweise des E-Government und eine Öffnung staatlichen Stellen für die Einflussnahme durch Unternehmen und Bürger die Voraussetzung für eine erfolgreiche Implementierung von neuen staatlichen Serviceangeboten ist.

7 Zukünftige Herausforderungen

Die sicherlich größte Herausforderung bei der Umsetzung von E-Government-Konzepten liegt in der bereits thematisierten Modernisierung und Reorganisation der öffentlichen Verwaltung und ihrer Prozesse (Reengineering von Verwaltungsprozessen). Hinter der farbenfrohen Homepage einer Behörde muss ein in die Online-Prozesse vollständig integriertes Back-Office stehen, damit Effizienzgewinne, die durch den Einsatz neuer Medien gewonnen werden, nicht wirkungslos verpuffen.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Koordinierung der E-Government-Aktivitäten der verschiedenen staatlichen Akteure. In der Vergangenheit fanden diese Koordinierung und der Blick über den eigenen Tellerrand nicht ausreichend statt. So entstand eine sehr heterogenen Systemlandschaft, in der nachträglich nur mit enormem zusätzlichem Aufwand eine Kompatibilität der verschiedenen Systeme hergestellt werden kann. Eine bessere Zusammenarbeit und Absprache verhindert teure Insellösungen und kostspielige Doppellentwicklungen. Ein Schritt in diese Richtung ist die im

März 2003 von Bundesinnenminister Otto Schilly gestartete Initiative „Deutschland online“³². Ziel dieses Projektes ist die Erarbeitung einer gemeinsamen E-Government-Strategie zwischen Bund, Ländern und Kommunen, um die zuvor beschriebenen Ineffizienzen zu vermeiden, Best-Practise-Projekte zu identifizieren und so flächendeckend Kosten zu sparen. Nur durch einen systematischen Wissensaustausch zwischen den Beteiligten und die Schaffung gemeinsamer Standards kann die Umsetzung der möglichen Synergiepotentiale gesichert werden. Basisdienste - wie etwa Formularserver, Content-Management-Systeme, Zahlungsverkehrsplattform und Portale - sollen allen Verwaltungsebenen zur Verfügung gestellt werden, um zukünftig eine engere Verzahnung der E-Government-Angebote zu erreichen.

Um die Möglichkeiten der neuen Medien im Rahmen von E-Government vollständig ausschöpfen zu können, ist besonders die Weiterentwicklung der digitalen Signatur ein Schlüsselthema.³³ Nachdem bereits die gesetzlichen Grundlagen durch das Signaturgesetz (21.05.2001) und durch Änderungen im Zivilrecht (Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr vom 13.07.2001) geschaffen wurden, muss jetzt das Verfahren der elektronischen Signatur in der Bevölkerung etabliert werden. Als gesetzliche digitale Signatur wird dabei das System des privaten und öffentlichen Schlüssels definiert. Das Prinzip beruht darauf, dass mit dem nur dem Sender bekannten privaten Schlüssel chiffrierte Daten durch einen allen zugänglichen öffentlichen Schlüssel wieder in Klartext umgewandelt werden können.³⁴ Für viele Verwaltungsvorgänge sind qualifizierte Signaturen von Seiten der Antragsteller notwendig, damit eine Online-Transaktion rechtsverbindlichen Charakter bekommt. Derzeit gibt es hinsichtlich der Signaturverfahren keinen einheitlichen Standard und eine Vielzahl von unterschiedlichen Systemen. Aber auch bei der Lösung dieses Problems soll eine Kooperation mit der Wirtschaft helfen. Ab Anfang 2004 sollen in größerem Umfang Bankkarten mit elektronischer Signaturfunktion für eine Vielzahl von Anwendungen genutzt werden können. Dazu wurde mit der Wirtschaft ein

³² <http://www.deutschland-online.de> (Einsichtnahme: 29.10.2003)

³³ [Mü01]

³⁴ [Schä01]

Signaturbündnis geschlossen.³⁵ Um bei der Bevölkerung auf breite Akzeptanz zu stoßen, müssen Kosten und Nutzen eines Signaturverfahrens in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Die zentrale Frage beim Einsatz von Signaturkarten ist daher, wie die Kosten für die Signaturkarte und den zusätzlich erforderlichen Kartenleser verteilt werden. Eine weitere große Aufgabe in diesem Zusammenhang ist die Schaffung von Vertrauen in der Bevölkerung. Es ist die Aufgabe der Verwaltung, die Bürger vom Nutzen und der Sicherheit des neuen Verfahrens zu überzeugen.

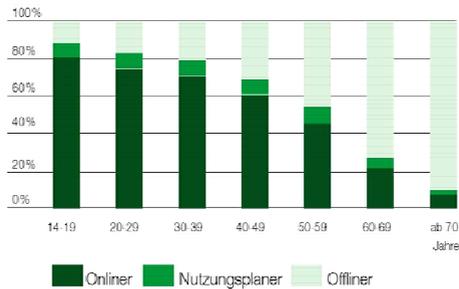
8 Fazit

Ende Oktober 2003 wurden 232 der insgesamt 440 Verwaltungsdienstleistungen der Ministerien, Ämter und Behörden des Bundes, die im Rahmen der Initiative Bund Online 2005 vorgesehenen sind, im Internet angeboten. Von dieser Initiative gehen daher entscheidende Impulse für die gesamte weitere Entwicklung des E-Government-Angebotes in Deutschland aus. Da die Mehrheit der Verwaltungsvorgänge aber auf Kommunal- bzw. Landesebene angesiedelt sind, ist die permanente Weitergabe von Know-how, der Austausch von Erfahrungen und die intensive Zusammenarbeit über die Grenzen föderaler Strukturen hinweg wichtige Voraussetzung für den Erfolg lokaler und regionaler E-Government-Projekte. Public-Privat-Partnerships sind hierbei nicht nur ein wichtiges Instrument zur nachhaltigen Finanzierung der Projekte, vielmehr sind sie der Schlüssel für mehr Attraktivität und Nutzen eines Portals und sichern so eine höhere Akzeptanz seitens der Bürger. Das Beispiel hamburg.de zeigt in beeindruckender Weise, welche Früchte eine gute Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft tragen kann. Grundsatz eines jedes Engagements im Bereich der neuen Medien muss die klare Ausrichtung an den Bedürfnissen aller Nutzer sein. Dies sollte insbesondere für die staatlichen Angebote im Internet gelten.

Bei aller Euphorie über die neuen Möglichkeiten des Regierens, Verwaltens und der Bürgerpartizipation dürfen deren Risiken nicht außer Acht gelassen werden. Der Einstieg in E-Government setzt sehr hohe Investitionen auf der

³⁵ vgl. Presseerklärung des Bundesministerium des Inneren vom 03.04.2003, <http://www.bmi.bund.de> (Einsichtnahme: 21.10.2003)

Seite des Staates voraus. Ob sich diese Investitionen später amortisieren werden, oder ob sich vielversprechende Projekt mangels Akzeptanz und Nutzung als Flop erweisen, kann erst im nachhinein beurteilt werden. Die vielen Konkurse junger Internet-Startups zu Beginn dieses Jahrzehnts sind ein Beleg dafür, dass der Traum vom virtuellen Erfolgskonzept schnell zum finanziellen Desaster werden kann. Lassen sich die komplexen Prozesse der öffentlichen Verwaltung überhaupt sinnvoll in der virtuellen Welt abbilden, und zu welchem Preis? Ist E-Government eventuell ein weiterer Schritt in Richtung einer Zweiklassengesellschaft, in der es auf der einen Seite die informierten Onliner gibt, deren Chancen zur politischen Partizipation durch E-Government steigen und die Offliner auf der anderen Seite, die von dem Mehr an Information und Mitbestimmung ausgeschlossen werden?



[TN03b]

Die neuen Informationstechnologien werden sich in den nächsten Jahren auch in der staatlichen Verwaltung weiter durchsetzen. Diese wird weiter lernen müssen, sich immer mehr als serviceorientierte Dienstleisterin zu begreifen, die die Wünsche der Bürger nach hochwertigen Produkten tagtäglich befriedigen muss. Der Staat und die öffentliche Verwaltung haben begonnen, in E-Government eine Chance zu sehen, ihre oftmals große Distanz zum Bürger zu überwinden und sich ein neues, modernes Images aufzubauen.

Literaturverzeichnis

Accenture: Anspruch und Wirklichkeit: eGovernment in Deutschland (Studie), Frankfurt 2001

Accenture: eGovernment 2003, Ergebnisse einer internationalen Vergleichsstudie (Studie), Frankfurt 2003

Accenture: Visionen mit Pragmatismus: eGovernment in Deutschland 2002 (Studie), Frankfurt 2002

Accenture: Was-will-der-Bürger.de, Online-Angebot und Nachfrage im öffentlichen Sektor, Eine Bedarfsanalyse von Accenture in Zusammenarbeit mit der Bayerischen Staatskanzlei (Studie), Frankfurt 2002

ARD/ZDF-Online-Studie: Internetverbreitung in Deutschland: Unerwartet hoher Zuwachs (Studie), Mainz 2003

Bertelsmann Stiftung: Balanced E-Government, Elektronisches Regieren zwischen administrativer Effizienz und bürgernaher Demokratie (Studie), Gütersloh Frühjahr 2002

Bertelsmann Stiftung: Balanced E-Government, Transfer von Innovationen (Studie), Gütersloh 2002

BITKOM: Wege in die Informationsgesellschaft – 2003 (Studie), Berlin 2003

BMI: Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Bilanz 2002 (Studie), Berlin Februar 2002

Cap Gemini Ernst & Young, Webbasierte Untersuchung des elektronischen Service-Angebots der Öffentlichen Hand (Studie), Berlin Oktober 2002

Friedrich-Ebert-Stiftung: eGovernment in den Bundesländern – Sachstand und Perspektiven (Studie), Bonn 2003

-
- [FHS02] Friedrichs, St., Hart, Th., Schmidt, O.; Die Bürgernähe auf dem Schirm: Veralten und Regieren nach dem Balanced-E-Government-Ansatz; In: Friedrichs, Stefan; Liikanen, Erkki E-Government : effizient verwalten - demokratisch regieren , Verlag Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2002
- [Gi01] Gisler, M.; Einführung in die Begriffswelt des eGovernment. In: Gisler, M., Spahni, D.; eGovernment Eine Standortbestimmung, 2. Auflage, Verlag Paul Haupt, Bern 2001, S.13 - 32
- [GS01a]: Die Elemente des eGovernment, In: Gisler, M., Spahni, D.; eGovernment Eine Standortbestimmung, 2. Auflage, Verlag Haupt, Bern 2001, S. 20
- [GS01b]: Kommunikationspartner im Rahmen des E-Government, In: Gisler, M., Spahni, D.; eGovernment Eine Standortbestimmung, 2. Auflage, Verlag Haupt, Bern 2001, S. 21
- [Le02] Lenk, K.; Egovernment als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. In: Spahni, D.; eGovernment 2, Perspektiven und Prognosen, Verlag Paul Haupt, Bern 2002 S. 94
- [Li02] Liikanen, E.; Electronic Governance als Herausforderung – der Beitrag der Europäischen Union; In: Friedrichs, Stefan; Liikanen, Erkki; E-Government: effizient verwalten - demokratisch regieren , Verlag Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2002
- [Mi02] Mickmann, J.-P.; Diplomarbeit zum Thema „E-Government“
- [Mu01] Muralt Müller, H.; eGovernment als neue Herausforderung; In: Gisler, M., Spahni, D.; eGovernment Eine Standortbestimmung, 2. Auflage, Verlag Paul Haupt, Bern 2001, S.7
- [Schä01] Schäfer, S.; Deutsche Behörden online; In: Gisler, M., Spahni, D.; eGovernment Eine Standortbestimmung, 2. Auflage, Verlag Paul Haupt, Bern 2001, S. 323
- [St02] Stobbe, A.; E-Government: Großes Potential nicht ausreichend genutzt. Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main, 2002
- [TN03a]: Internetnutzung in Deutschland 2003, Quelle: TNS Emnid & Initiative D21
- [TN03b] : Internetnutzung nach Alter, Quelle: TNS Emnid & Initiative D21

A direct democracy's utopia, an immediate domination of a greatest possible dominion subject has become an ample vision in current democratic theoretical discussion by the internet's evolution. In so-called electronical democracies the internet basically should fortify civil participation and deliberative structures.

An expansion of electronical democracy that includes e. g. electronical surveys, electronical elections or even electronical elections is electronical government which is explained as an electronical management of authority traffic, e.g. electronical tax return.

Conventional problems like a lack of time for voting or missing space for discussing assemblies and communication can be solved by using internet, but the problem of splitting the dominion subject in users and non-users of the medium internet – digital divide – is new.

Electronification of such conventional political processes opens up new possibilities to democracy and government. Its realisation is a red-hot interdisciplinary project of information technologies, communications and political sciences.

The present tutorial transcript originated from a tutorial with the title: "Information Technologies and Politics", at the university of Oldenburg in winter term 2003/2004. Participants concerned themselves with the topics "E-Democracy and E-Government and discussed the mentioned main focuses controversially.

You are invited as well to take part in the discussion with an active contribution (discussion article, paper, link, pdf, etc). The forum is to find by using the following url: <http://www.informatik-politik.de>.

Die Utopie einer direkten Demokratie, unmittelbare Herrschaft eines größtmöglichen Herrschaftssubjektes, ist durch die Entwicklung des Internet zur weitreichenden Vision in aktueller demokratietheoretischer Diskussion geworden. Grundsätzlich soll das Internet in so genannten „elektronischen Demokratien“ bürgerliche Partizipation und deliberative Strukturen stärken.

Eine Ausweitung der elektronischen Demokratie, die z.B. elektronische Umfragen, elektronische Wahlen oder gar elektronische Parteien umfassen kann, ist das elektronische Regieren. Dieses bezeichnet die elektronische Abwicklung von Behördenverkehr, wie elektronische Steuererklärung.

Klassische Probleme, wie etwa die fehlende Zeit zur Abstimmung oder der des fehlenden Raumes zur beratenden Versammlung und Kommunikation, sind durch das Internet lösbar geworden – das Problem der Spaltung des Herrschaftssubjektes in diejenigen, die das Medium Internet nutzen und solche, die es nicht nutzen, das „digital divide“, ist neu.

Die Elektronifizierung derartiger klassischer politischer Prozesse eröffnen der Demokratie und dem Regieren neue Möglichkeiten – die Umsetzung ist ein hochaktuelles interdisziplinäres Projekt der Informations-, Kommunikations- und Politikwissenschaften.

Der vorliegende Seminarband entstand im Rahmen eines Seminars mit dem Titel „Informatik-Politik“ an der Universität Oldenburg im Wintersemester 2003/04. Die Teilnehmer haben sich im Rahmen ihrer Seminararbeit inhaltlich mit den Themengebieten „eDemocracy und eGovernment“ auseinandergesetzt und die hier angesprochenen Schwerpunkte kontrovers diskutiert.

Ich lade Sie ebenfalls herzlich ein, sich mit einem aktiven Beitrag (Diskussionsbeitrag, Referat, Link, PDF, ...) an einer inhaltlichen Auseinandersetzung zu beteiligen. Das Forum finden Sie unter der URL <http://www.informatik-politik.de>.