

Sonderdruck aus:

# Gemeinwohl und Verantwortung

Festschrift für Hans Herbert von Arnim  
zum 65. Geburtstag

Herausgegeben von Stefan Brink  
und Heinrich Amadeus Wolff



Duncker & Humblot · Berlin 2004

## Inhaltsverzeichnis

### I. Gemeinwohl, Recht, Politik

Der Freistaat Bayern als Spielbanken-Betreiber – Von <i>Wilfried Berg</i> .....	17
Globalisierung und Demokratie – Von <i>Thilo Bode</i> .....	31
Die Europäische Sicherheitsstrategie und die Nationale Sicherheitsstrategie der USA im Vergleich – Von <i>Eberhard Bohne</i> .....	43
Wandel in der Kontinuität? Überlegungen zum Begriff Gemeinwohl Von <i>Rudolf Fisch</i> und <i>Klauspeter Strohn</i> .....	73
Machtmißbrauch der Lobby als Herausforderung – Von <i>Eike von Hippel</i> .....	79
Zur Rationalität öffentlicher Verwaltung – Von <i>Klaus König</i> .....	87
Säkularisierung und die islamische Herausforderung – Von <i>Martin Kriele</i> .....	103
Zum Gelingen und Misslingen von Wirtschaftsreformen – Von <i>Guy Kirsch</i> und <i>Klaus Mackeheidt</i> .....	121
Politische Parteien als politische Religionen – Von <i>Wolfgang Mantl</i> .....	135
Parteiengleichheit und Rundfunkfreiheit. Zur rechtlichen Zulässigkeit von Fernsehduellen vor Bundestagswahlen – Von <i>Martin Morlok</i> und <i>Sebastian Rohner</i> .....	143
Zum Tätigkeits- und Anforderungsprofil von Politikern – Von <i>Elmar Wiesendahl</i> .....	167
Eigenverantwortung als Verfassungsprinzip – Von <i>Jan Ziekow</i> .....	189

### II. Staat, Finanzen und Ökonomie

Große Steuerreform? Die Gewerbesteuergreroske – Von <i>Peter Barreis</i> .....	207
Rückwirkungen der Globalisierung auf den deutschen Arbeitsmarkt Von <i>Dieter Duwendag</i> .....	225
Unabhängige Finanzprüfung – ein Wundermittel gegen hohe Steuern Von <i>Reiner Eichenberger</i> und <i>Mark Schelker</i> .....	237
Die Relativität der Wirtschaftlichkeit – Von <i>Peter Eichhorn</i> .....	253
Die sog. extreme Haushaltsnotlage. Anmerkungen zu einem ungeschriebenen Begriff des Finanzverfassungsrechts – Von <i>Wolfram Höfing</i> .....	259
Flugverkehr und öffentliche Hand – Von <i>Karlheinz Nießlauß</i> .....	271

## Electronic Government und politische Beteiligung

### Die demokratischen Potentiale des informationstechnischen Wandels als neue Chance für die Entwicklung des politisch-administrativen Systems und der politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland

Von Olaf Winkel

#### I. Einführung

Der gesellschaftliche Wandel vollzieht sich in einem immer rasanteren Tempo. Seine zentralen Triebkräfte und Determinanten sind ineinander verwobene Phänomene und Entwicklungen, die unter Begriffen wie Digitalisierung, Informatisierung, Globalisierung, Ausdifferenzierung und Wertewandel diskutiert werden. Dass aus diesem Wandel vielfältige neue Herausforderungen für Politik und Verwaltung erwachsen, liegt auf der Hand. Zu den wichtigsten Instrumenten, die zur Bewältigung dieser Herausforderungen zur Verfügung stehen, zählen ohne Zweifel die neuen Informationstechnologien (IT). Dass die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen von Electronic Government (E-Government) heute eine sehr große Beachtung erfährt, ist daher nur folgerichtig.

Gegenstand der zu diesem Thema geführten Debatte sind auch Ansätze, die darauf abzielen, die neuen technischen Gestaltungsmöglichkeiten produktiv zu machen, um das primär repräsentativ ausgerichtete demokratische Entscheidungssystem der Bundesrepublik Deutschland in ausgewählten Bereichen um direktdemokratische Komponenten anzureichern. Die Überzeugung, dass diese Chance tatsächlich besteht, und dass sie nicht vertan werden sollte, bildet Anlass und Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrags. Um die Notwendigkeit derartiger Reformen zu unterstreichen, werden nach einer Einführung in den Gegenstandsbereich des E-Government spezielle Fehlentwicklungen im politisch-administrativen System und in der politischen Kultur der Bundesrepublik angesprochen, von denen anzunehmen ist, dass sie sich durch eine Ausweitung bürgerschaftlicher Partizipationsräume, wie sie mit dem Übergang zur digitalen Informationsgesellschaft möglich wird, vielleicht korrigieren oder zumindest abmildern lassen.

## II. E-Government

Nach dem Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik (GI) und des Fachbereichs I der Informations-technischen Gesellschaft im Verband Deutscher Elektrotechniker (VDE), das hinsichtlich des Gegenstandsbereichs und der Stossrichtung von E-Government einen Minimalkonsens definiert, steht E-Government für die „Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik“<sup>1</sup>. In den entsprechenden Konkretisierungen werden die Bereitstellung „neuer Bürgerdienste“ und „Serviceverbesserungen gegenüber der Wirtschaft“<sup>2</sup>, eine „gesteigerte Partizipation der Bürger an öffentlichen Angelegenheiten“ im Sinne eines reflektierten Verständnisses von „elektronischer Demokratie“<sup>3</sup> und die „Reorganisation“ der Arbeitsprozesse<sup>4</sup> unter Nutzung der neuen IT als „Organisationstechnik“<sup>5</sup> als wesentliche Aspekte von E-Government in den Vordergrund gerückt. Damit markiert das Memorandum drei zentrale Anwendungsfelder, und zwar das der Teleadministration, das des organisatorischen Reengineering und das der Telepartizipation.

### 1. Teleadministration und organisatorisches Reengineering

Teleadministration – oder Electronic Administration – steht für die IT-gestützte Abwicklung von Prozessen an der Schnittstelle von Verwaltung und Verwaltungsklientel (Bürger, Unternehmen), an der Schnittstelle von Verwaltung und ihren Geschäftspartnern (insbesondere im Ausschreibungs- und Beschaffungswesen) sowie in der gemeinsamen Aufgabenerfüllung, wie sie etwa in Public Private Partnership-Projekten praktiziert werden kann.<sup>6</sup> Stattdessen kann Teleadministration auf den aufeinander aufbauenden Stufen der digitalen Information, der netzbasieren Kommunikation und der Online-Transaktion.

<sup>1</sup> Siehe GI und VDE (Hrsg.): Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der GI und des Fachbereichs I der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, 2000, S. 3.

<sup>2</sup> Siehe GI und VDE, Memorandum, a.a.O., S. 4.

<sup>3</sup> Siehe GI und VDE, Memorandum, a.a.O., S. 14.

<sup>4</sup> Siehe GI und VDE, Memorandum, a.a.O., S. 16.

<sup>5</sup> Siehe GI und VDE, Memorandum, a.a.O., S. 14.

<sup>6</sup> Dies und das Folgende nach Winkel, Olaf: E-Government – die Konturen zeichnen sich immer deutlicher ab, in: Verwaltung & Management 3/2004, S. 50 ff.

Auf der Ebene der Information erfolgt eine elektronische Bereitstellung von Verwaltungsinformationen (insb. für Bürger und Unternehmen), und auf der Ebene der Kommunikation wird diese mit einer Rückkopplungsmöglichkeit (insb. zwischen der Verwaltung auf der einen und Bürgern und Unternehmen auf den anderen Seite) verbunden. Auf der Stufe der Transaktion, deren Erreichung mit besonders großen Herausforderungen verbunden ist, werden Verwaltungsvorgänge (insb. zwischen Verwaltung und Verwaltungs-klientel), Geschäftsbeziehungen (insb. zwischen Verwaltung und Partnern aus der Wirtschaft) und Prozesse der kooperativen Aufgabenerfüllung (im Idealfall im Zusammenwirken von politisch-administrativem System, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) durchgängig auf der Basis von IT abgewickelt.

Was den Serviceaspekt betrifft, kann Teleadministration in vielerlei Hinsicht auf das klassische Bürgeramtskonzept zurückgeführt werden, das in den frühen 80er-Jahren erstmals in Unna realisiert worden ist und danach in allen Teilen der Bundesrepublik immer mehr Verbreitung gefunden hat.<sup>7</sup> Dies zeigt sich auch nicht zuletzt in dem Bestreben, das „Front Office“ der Verwaltung auf den PC des Bürgers zu verlagern, um auf diese Weise „One-Stop-Government“ und „Non-Stop-Government“ gleichmaßen zu realisieren.<sup>8</sup>

Das organisatorische Reengineering – d.h. die Erneuerung von Binnenstrukturen und Arbeitsprozessen unter Nutzung der IT als Organisationsmittel – bildet schon deshalb einen zentralen Aspekt von E-Government, weil Teleadministration und Telepartizipation ohne derartige Innovationen nicht denkbar sind.<sup>9</sup> So macht es keinen Sinn, mittels eines Lebenslagenportals eine moderne elektronische Schnittstelle zwischen einer Verwaltung und ihrer Umwelt zu schaffen, wenn dahinter eine überkommene Organisation steht, die diese Schnittstelle gar nicht bedienen kann. Zudem treffen sich in diesem Bereich die Ansätze des E-Government und des Neuen Steuerungsmodells<sup>10</sup>, welches vor allem darauf abzielt, die Aufbau- und Ablauforgani-

<sup>7</sup> Näheres dazu insb. bei Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung KGSt (Hrsg.): Das Bürgeramt Unna, 1986. Siehe aber auch Dunker, Klaus: Das Bürgeramt der Stadt Unna – Schnittstelle zwischen Bürger und Verwaltung, in: Städte- und Gemeindeblatt 9/1985, S. 317 ff.

<sup>8</sup> So etwa Jansen, Stephan und Birger Priddar: Electronic Government, 2001, S. 91 ff. und Brinekmann, Hans und Martin Wind: Teleadministration. Online-Dienste im öffentlichen Sektor der Zukunft, 1999, S. 55.

<sup>9</sup> Dies und das Folgende nach Winkel, O.: E-Government – die Konturen, a.a.O., S. 50 ff.

<sup>10</sup> Näheres dazu insb. bei Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung KGSt (Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell, 1993. Siehe aber auch Han, Werner: Neues Steuerungsmodell, in: Bändelmer, Stephan von u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 1998, S. 70 ff.

sation des politisch-administrativen Systems und insbesondere der Verwaltung durch die Implementation betriebswirtschaftlicher Instrumente und Denkweisen zu reformieren.

## 2. Telepartizipation

Das Anwendungsfeld der Telepartizipation ist im Hinblick auf die hier behandelte Fragestellung zentral. Telepartizipation – oder Electronic Democracy – steht nämlich für die netzbasierte Mitwirkung von Bürgern an der politischen Willensbildung.<sup>11</sup> Anwendungen dieser Art richten sich in erster Linie auf die Neuordnung der Schnittstellen zwischen der Bürgerschaft auf der einen und Politik und Verwaltung auf der anderen Seite sowie auf die Schaffung neuer Möglichkeiten für Bürger, Bürgerinitiativen und ähnliche Zusammenschlüsse, im Sinne zivilgesellschaftlicher Politik zu kommunizieren und zu kooperieren. Das Partizipationsmoment von E-Government weist enge Bezüge zu den Konzepten der Public Governance bzw. der Bürgerkommune (als deren lokalspezifischer Variante) auf.<sup>12</sup> Denn diese sind darauf angelegt, die Bürgerschaft nicht nur in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, sondern auch in die (der Aufgabenerfüllung vorausgehenden) politisch-administrativen Entscheidungsprozesse so umfassend wie möglich einzubeziehen. Wie im Bereich der Teleadministration lassen sich auch im Bereich der Telepartizipation die digitale Information, die netzbasierte Kommunikation und die Online-Transaktion als unterschiedliche Handlungsebenen unterscheiden.

In der Form der digitalen Informationsbereitstellung sollen Telepartizipationsanwendungen dazu dienen, die politische Willensbildung innerhalb der Bürgerschaft durch die Ausweitung der dazu erforderlichen Wissensbasis zu unterstützen und die Transparenz politischer Abläufe zu erhöhen. Bei den Informationen, die über das Netz bereitgestellt werden, kann es sich etwa um Gesetzesvorlagen, um Sitzungsprotokolle oder um Planungsunterlagen, aber auch um Informationen zum aktuellen Stand von Entscheidungsverfahren in einzelnen Politikfeldern handeln.

<sup>11</sup> Dies und das Folgende unter anderem nach Winkel, O.: E-Government – die Konturen, a. a. O., S. 50 ff.

<sup>12</sup> Näheres dazu bei Holtkamp, Lars: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden, 2000. Nährlich, Stefan: Der Bürger als Träger von Infrastruktureinrichtungen, in: Boeckenecker, Karl-Heinz (Hrsg.): *Verwaltungsreform von unten?*, 2001, S. 168 ff. und Spitzer, Malte: *Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung*, in: Bandemer, Stephan von u. a. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 1998, S. 131 ff. Zur Partizipationsdebatte, die der Herausbildung des Leitbilds der Bürgerkommune in der Bundesrepublik Deutschland vorausgegangen ist, siehe Kodolitsch, Paul von: *Die Debatten um Bürger und Kommunalverwaltung – eine endlose Geschichte*, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 2/2002, S. 7 ff.

In der Variante der digitalen Kommunikation sollen Telepartizipationsanwendungen den Austausch politisch relevanter Informationen unterstützen. Stattdessen kann dieser Austausch etwa zwischen Bürgern und Politikern mit dem Ziel, die Responsivität zwischen Repräsentanten und Repräsentierten zu erhöhen, zwischen Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern zum Zwecke der Ermittlung der in Planungsprozessen zu berücksichtigenden Interessen oder zwischen unterschiedlichen Bürgern bzw. Bürgergruppen zum Zwecke der Verbreitung gemeinsamer Aktionen.

Wo beabsichtigt wird, die Bürgerschaft nicht nur auf den Ebenen der Information und des Diskurses, sondern auch auf der Ebene der Entscheidungsfindung unmittelbar in politische Willensbildungsprozesse einzubeziehen, lässt sich dies mit Hilfe von Telepartizipationsanwendungen in der Form von Online-Transaktionen realisieren. Denkbar sind daher nicht nur Wahlen<sup>13</sup>, sondern auch Abstimmungen und ergebnisverbindliche Deliberationen zu ausgewählten Problemen<sup>14</sup>, die auf der Basis einer geeigneten IT-Infrastruktur durchgeführt werden.

Gegenstand einer Diskussion, die unter der Überschrift Electronic Voting (E-Voting) geführt wird, sind neben den oben aufgeführten Anwendungen auch Partizipationsvarianten, die sich den überkommen demokratiethoretischen Kategorien von Information, Diskurs und Entscheidung als aufeinander aufbauende Stufen des politischen Willensbildungsprozesses weitgehend entziehen.<sup>15</sup> Dazu zählen Meinungsfragen zu ausgewählten politischen Themen ebenso wie neue Formen der Selbstorganisation von Gruppen, die spezifische politische Zielsetzungen verfolgen.

<sup>13</sup> Näheres zu netzbasierten Wahlen bzw. entsprechenden Simulationen bei Will, Martin: *Internetauswahl*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, 2002.

<sup>14</sup> Ergebnisverbindliche Deliberationen könnten etwa in Anlehnung an das Planungszellenverfahren zur Erstellung von Bürgergutachten durchgeführt werden. Näheres dazu insb. bei Dienel, Peter: *Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establisment-Demokratie*, 1992. Siehe aber auch Lenk, Klaus: *Electronic Democracy – Beteiligung an der kommunalen Willensbildung*, in: Kubicek, Herbert u. a. (Hrsg.): *Multimedia und Verwaltung*, 1999, S. 252 f. sowie Winkel, Olaf und Ulrich Klöse: *Mehrschichtige Sicherheit als politisches Projekt der digitalen Informationsgesellschaft*, 2002, S. 20 ff. und S. 37 f.

<sup>15</sup> Näheres dazu insb. bei Fuchs, Gerhard und Hans Kastenholz: *E-Democracy – Erwartungen der Bürger und erste Realisierungen*, in: *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis* 3/4/2002, S. 88 ff. Siehe aber auch Lenk, K.: *Electronic Democracy*, a. a. O., S. 253 f. und Slaton, Christa: *Mündige Bürger durch Televoten*, in: Leggewie, Claus und Christa Maar (Hrsg.): *Internet und Politik*, 1998, S. 321 ff.

### III. Telepartizipation in Theorie und Praxis

Die Möglichkeiten, die das Internet im Hinblick auf die Ausweitung bürgerschaftlicher Partizipationsräume bereitstellt, beflügeln die Phantasie von Theoretikern bereits seit vielen Jahren.<sup>16</sup> Dabei dominierte zuerst eine stark optimistisch gefärbte Sicht. So gingen Autoren wie Nicholas Negroponte<sup>17</sup>, Howard Rheingold<sup>18</sup> und Alvin Toffler<sup>19</sup> in der Frühphase der sozialen Verbreitung des Internet davon aus, dass durch die technischen Innovationen schon allein wegen der spezifischen Beschaffenheit der Netzkommunikation Entwicklungen ausgelöst werden, die quasi automatisch zu Verbesserungen im Bereich der politischen Partizipation führen. Besonders deutlich kam dieser Gedanke in der von Esther Dyson geprägten Metapher der „Empowerment“ zum Ausdruck.<sup>20</sup> In dem Maße, wie praktische Erfahrungen mit dem Internet als Mittel politischer Kommunikation und Kooperation gesammelt werden konnten, gerieten dann aber auch die Schattenseiten des informationstechnischen Wandels in den Fokus der wissenschaftlichen und politischen Diskussion. Autoren wie Benjamin Barber<sup>21</sup>, Herbert Kubicek<sup>22</sup> und Claus Leggewie<sup>23</sup> stellen die partizipatorischen Potentiale der Netzkommunikation zwar nicht in Frage, verwiesen aber darauf, dass der modernen Demokratie aus ihrer Verbreitung auf der anderen Seite auch nicht zu unterschätzende neue Probleme und Gefahren erwachsen. Aus dieser Sicht kommt es vor allem darauf an, in konzentrierten Aktionen von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft dafür zu sorgen, dass die entsprechenden Chancen genutzt und die Risiken entschärft werden. Auf den Umstand, dass sich trotz aller Bemühungen nicht alle Gefahren der Netzkommunikation entschärfen lassen und dass man in der digitalen Informationsgesellschaft daher mit sozial und politisch gleichermaßen brisanten

<sup>16</sup> Überblicksarstellungen dazu finden sich bei Hagen, Martin: Amerikanische Konzepte elektronischer Demokratie, in: Kamps, Klaus (Hrsg.): Elektronische Demokratie, 1999, S. 63 ff. und Winkel, Olaf: Die Kontroverse um die demokratischen Potentiale der interaktiven Informationstechnologie – Positionen und Perspektiven, in: Publizistik 2/2001, S. 140 ff.

<sup>17</sup> Siehe etwa Negroponte, Nicholas: Beeing Digital, 1995.

<sup>18</sup> Siehe etwa Rheingold, Howard: The Virtual Community, 1993.

<sup>19</sup> Siehe etwa Toffler, Alvin: Machbeben, 1993.

<sup>20</sup> Siehe etwa Dyson, Esther: Release 2.0. Design for Living in the Digital Age, 1997.

<sup>21</sup> Siehe etwa Barber, Benjamin: Wie demokratisch ist das Internet?, in: Leggewie, Claus und Christa Maar (Hrsg.): Internet und Politik, 1998, S. 120 ff.

<sup>22</sup> Siehe etwa Kubicek, Herbert: Die Medien- und Kommunikationspolitik in und nach der Ära Kohl, in: Wissenschaftsfoztizen 13/1998, S. 48 ff.

<sup>23</sup> Siehe etwa Leggewie, Claus: Demokratie auf der Datenautobahn, in: Leggewie, Claus und Christa Maar (Hrsg.): Internet und Politik, 1998, S. 15 ff.

Phänomenen wie der Digital Divide (d.h. einer Ausgrenzung von Teilen der Gesellschaft, die nicht in der Lage sind, sich den informationstechnischen Wandel nutzen zu machen) oder der ungethemten elektronischen Verbreitung verfassungsteindlicher Inhalte leben muss, wiesen dann wiederum Autoren hin wie Philip Agre<sup>24</sup> und Hubertus Buchstein<sup>25</sup>.

Die Fülle an Literatur, die zu diesem Thema erschienen ist, legt den Schluss nahe, dass Telepartizipation heute ein alltägliches Phänomen darstellt. Aber weit gefehlt: Zu Recht stellen Peter Mambrey und Volker Pipek in diesem Punkt einen Vergleich zur Frühphase der Telearbeit her, als es „mehr Literatur zum Thema Telearbeit gab als Telearbeiter“.<sup>26</sup> Ohne Frage sind politische Information im Internet inzwischen wohlfeil geworden. Und ohne Frage spielen netzbasierte Kommunikations-, Koordinations- und Kooperationsverfahren heute im Bereich der zivilgesellschaftlichen Politik eine bedeutsame Rolle. Aber Anwendungen zur Herbeiführung politischer Entscheidungen, in denen der demokratische Willensbildungsprozess seinen Abschluss und die bürgerschaftliche Souveränität ihren unmittelbaren Ausdruck findet, sind bis heute kaum anzutreffen.<sup>27</sup>

Dieser Befund korrespondiert mit dem Umstand, dass in den einschlägigen Förderprogrammen Aspekten der Telepartizipation kein so großer Stellenwert eingeräumt worden ist wie denen der Telearbeit und des organisatorischen Reengineering. Deutlich wurde dies unter anderem in der Ausgestaltung der Initiative Media@komm<sup>28</sup>, in den Schwerpunktsetzungen, die im Rahmen von BundOnline2005<sup>29</sup> gewählt worden sind, und in

<sup>24</sup> Siehe etwa Agre, Philip: Building an Internet Culture, in: Revista USP 3/1997, S. 112 ff.

<sup>25</sup> Siehe etwa Buchstein, Hubertus: Bittere Bytes, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 4/1996, S. 583 ff.

<sup>26</sup> So Mambrey, Peter und Volker Pipek: E-Democracy – Konzepte, Methoden und Anwendungen zur sozialen und demokratischen Nutzung des Internet, in: Dietrich, Klaus u.a.: (Hrsg.): Informatik 2003, Band 2, 2003, S. 199.

<sup>27</sup> Näheres dazu insb. bei Otten, Dieter: Wählen wie im Scharaffenland?, in: Holzajugel, Bernd u.a. (Hrsg.): Elektronische Demokratie – Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis, 2001, S. 73 ff. und Will, M.: Internetwahlen, a.a.O., S. 23 ff. Siehe aber auch Hart, Thomas u.a. (Hrsg.): E-Government. Effizient verwalten – demokratisch regieren, 2002 sowie Märker, Oliver und Matthias Trenel: Online-Mediation, Konfliktvermittlung in einem neuen Kleid – eine Einführung, in: Märker, Oliver und Matthias Trenel (Hrsg.): Online-Mediation, 2003, S. 7 ff.

<sup>28</sup> Siehe etwa Grabow, Basso und Christine Siegfried: E-Government in der Umsetzung – Bewährte Anwendungen, in: Reinermann, Heinrich und John von Lucke (Hrsg.): Electronic Government in Deutschland, 2002, S. 151 ff.

<sup>29</sup> Siehe etwa Kleindieck, Ralf: Bund Online 2005, in: Reinermann, Heinrich und John von Lucke (Hrsg.): Electronic Government in Deutschland, 2002, S. 118 ff.

den Prioritäten, welche die Europäische Union in den vergangenen Jahren in dieser Hinsicht gesetzt hat<sup>30</sup>.

Wie schon eingangs angedeutet wurde, spricht vieles dafür, dass sich eine solche Zurückhaltung auf die Dauer als Fehler erweisen könnte. Denn hier steht weitaus mehr zur Debatte als nur die Schaffung eines neuen Instruments, mit dem Wahlstimmen in größerer räumlicher und zeitlicher Flexibilität – also etwa vom heimischen PC oder vom Urlaubsort aus und rund um die Uhr – auf den Weg gebracht werden können. Hier geht es um die Möglichkeit, den informationstechnischen Wandel nutzbar zu machen, um die primär repräsentativ ausgerichtete Demokratie der Bundesrepublik Deutschland – natürlich allein in dazu geeigneten Bereichen und nur sukzessive im Rahmen von Lernprozessen – um plebiszifäre und deliberative Momente anzureichern. Und dass diese Option heute ernsthaft in Betracht gezogen werden sollte, legen sowohl Befunde nahe, die auf eine strukturelle Überforderung des politisch-administrativen Systems schließen lassen, als auch Hinweise auf Auflösungserscheinungen in der politischen Kultur der deutschen Gesellschaft.

#### IV. Herausforderungen, die sich der deutschen Demokratie auf struktureller und kultureller Ebene stellen

Zu den Herausforderungen, welche die deutsche Demokratie in struktureller Hinsicht zunehmend überfordern, gehören zwei ineinander verwobene Entwicklungslinien, die unter den Begriffen Globalisierung und autopoietische Ausdifferenzierung diskutiert werden. Zu den Herausforderungen, die sich auf der Ebene der politischen Kultur stellen, zählen die mit dem sozialpsychologischen Wertewandel in Verbindung stehenden Akzeptanzprobleme gegenüber politischen Institutionen und herkömmlichen Formen der politischen Beteiligung, welche sich inzwischen zusammen mit anderen Entwicklungen zu einer tiefgreifenden Politikverdrossenheit summiert haben. Dabei ist davon auszugehen, dass diese Phänomene allesamt mit den Voraussetzungen und Folgen der Transformation der modernen Gesellschaft in eine digitale Informationsgesellschaft korrespondieren, welche sich insbesondere durch die zunehmende Vernetzung gesellschaftlicher Austauschbeziehungen in elektronische Netzwerke und eine daraus resultierende Informationsexplosion in der Alltagswelt auszeichnet.<sup>31</sup> Während die strukturell un-

<sup>30</sup> Siehe etwa Manthey, P. und V. Pripk: E-Democracy, a.a.O., S. 199 und Winkler, Roman und Georg Alcholzer: Elektronische Demokratie. Online-Debatten und Konsultationen in der Europäischen Union, in: Dietrich, Klaus u.a. (Hrsg.): Informantik 2003. Innovative Informantkanwendungen, Band 2, 2003, S. 256.

<sup>31</sup> Näheres dazu bei Kleinsteuber, Hans: Die Informationsgesellschaft, in: Donges, Patrick u.a. (Hrsg.): Globalisierung der Medien?, 1999, S. 21 ff. und Winkel,

wahligen Prozesse der Globalisierung und Ausdifferenzierung der Entstehung von Steuerungs- und Legitimationsproblemen Vorschub leisten, unterhöhlt die um sich greifende Politikverdrossenheit das kulturelle Fundament der demokratischen Gesellschaft.

##### 1. Herausforderungen aus der Perspektive der Globalisierung

Soziale Globalisierung steht für die „Zunahme und Verdichtung von grenzüberschreitenden Aktivitäten“ der Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft.<sup>32</sup> Dass die Globalisierungsprozesse des ausgehenden 20. und des frühen 21. Jahrhunderts und die Verbreitung der neuen IT in einem engen Zusammenhang stehen, zeigt sich besonders deutlich, wenn man gesellschaftliche Interaktionen auf einer grundlegenden Ebene als Austauschbeziehungen betrachtet, die sich in den Dimensionen von Materie, Energie und Information vollziehen: Der Umstand, dass immer mehr Interaktionen, die sich im Wesentlichen auf den Austausch von Informationen beschränken, auf globalem Niveau abgewickelt werden, lässt sich nämlich unmittelbar auf die weltweite Ausbreitung der Telekommunikationsnetze zurückführen. In dem Maße, wie die Prozesse der Internationalisierung und Globalisierung voranschreiten und zur Herausbildung eines gegenüber nationalstaatlichen Interventionen weitgehend immunen „transnationalen Verflechtungsraums“<sup>33</sup> führen, verliert auch das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland an Steuerungsfähigkeit. Besonders deutlich zeigt sich diese Tendenz in den Bereichen der Wirtschaftspolitik, der Finanzpolitik und der Umweltpolitik.

Was die Lage weiter verkompliziert, ist der Umstand, dass die Rückgewinnung von politischer Gestaltungsfähigkeit in vielen Bereichen nur unter Inkantnahme von Einbußen an demokratischer Partizipation und Kontrolle erfolgen kann. Wo es der Politik nämlich gelingt, sich – insbesondere durch die Schaffung internationaler und supranationaler Einrichtungen – grenzüberschreitend zu organisieren, kann sie zwar Steuerungsfähigkeit zurückerobern, dies aber oft nur um den Preis eines „Legitimationsdefizits“ oder „Demokratiedefizits“.<sup>34</sup> Auf diese Problematik bezieht sich die auf Michael

Olaf, Informationsgesellschaft, in: Eichhorn, Peter u.a. (Hrsg.): Verwaltungsvlexikon, 2003, S. 500 ff.

<sup>32</sup> So Brozus, Lars, und Michael Zürn: Globalisierung – Herausforderung des Regierens, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Informationen zur politischen Bildung Nr. 263, 1999, S. 64.

<sup>33</sup> So Simonis, Georg: Die Wissenschaft von der internationalen Politik am Ende des 20. Jahrhunderts, in: List, Martin u.a. (Hrsg.): Internationale Politik, 1995, S. 27.

<sup>34</sup> So etwa Maurer, Andreas: Reformziel Effizienzsteigerung und Demokratisierung, in: Jopp, Mathias und Otto Schmuck (Hrsg.): Die Reform der Europäischen

Zürn zurückgehende These von einer „ungleichzeitigen Denationalisierung“ innerhalb der Europäischen Union<sup>35</sup>, nach der im Zuge der europäischen Integration zuerst die Nationalstaaten und danach die in den Nationalstaaten eingesetzten Parlamente und die nationalen Öffentlichkeiten an Bedeutung verlieren.

Die erste Stufe der Denationalisierung wird dabei darauf zurückgeführt, dass es den politischen Akteuren in vielen Bereichen nicht gelingt, das Tempo der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Internationalisierung und Globalisierung in vollem Umfang mitzugehen, und die zweite Stufe darauf, dass sich in den Bereichen, in denen die Politik in dieser Hinsicht mit Wirtschaft und Gesellschaft Schritt halten kann, überstaatliche Bürokratien herausbilden, die durch nationale Parlamente und die Bürger der einzelnen Länder nicht so effektiv kontrolliert werden können wie Exekutivorgane, die auf nationaler oder subnationaler Ebene angesiedelt sind.

Die Schaffung von Megaparlamenten, die etwa als legislative Körperschaften ganzer Kontinente fungieren, scheint auf den ersten Blick einen gangbaren Weg zu bieten, um die Steuerungs- und Legitimationsprobleme des politischen Systems zu entschärfen. Wäre es auf diese Weise doch immerhin möglich, die als Reaktion auf die globale Qualität zentraler Zukunftsherausforderungen erforderliche Übertragung politischer und administrativer Kompetenzen von Nationalstaaten auf internationale Einrichtungen mit den überkommenen Formen von Gewaltenschränkung und demokratischer Repräsentation und Kontrolle zu verbinden. Auf den zweiten Blick treten aber die Nachteile einer solchen Strategie zutage: Wer will schon einen Parlamentsmoloeh, der weit entfernt von den konkreten Problemen und den betroffenen Menschen einsame Entscheidungen trifft? Wohl kann jemand, steht zu vermuten, denn dies wäre nicht nur unter Effektivitäts- und Legitimitäts Gesichtspunkten, sondern ebenso unter dem Aspekt der Akzeptanz ein ungeeigneter Ansatz.

So kommt auch Zürn bei seiner Suche nach adäquaten Reaktionen auf Prozesse der ungleichzeitigen Denationalisierung in der Europäischen Union nicht zu dem Schluss, dass die Ausstattung des Europäischen Parlaments mit den nach modernen Verfassungsstandards üblichen Parlamentsrechten eine sinnvolle Lösung sein könnte. Er plädiert vielmehr für die Ein-

Union, 1996, S. 25 und Thränhardt, Dietrich: Die Kommunen und die Europäische Gemeinschaft, in: Roth, Roland und Hellmut Wollmann (Hrsg.): Kommunalpolitik, 1993, S. 75.

<sup>35</sup> Dies und das Folgende insb. nach Zürn, Michael: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1996, S. 27 ff. Siehe aber auch Brozus, L. und M. Zürn: Globalisierung, a.a.O., S. 59 ff.

führung zivilgesellschaftlicher und plebiszitärer Elemente in die unionistischen Entscheidungsmechanismen und dabei unter anderem dafür, in den Bereichen der Umweltpolitik und der Verteidigungspolitik europaweite Referenden zuzulassen und nichtstaatliche Organisationen enger in die politischen Prozesse des internationalen Systems einzubinden. Damit entscheidet sich Zürn für eine Strategie, die weniger auf die Etablierung einer demokratisch legitimierten Zentralgewalt abzielt als auf die Entwicklung neuer partizipativ angelegter Formen des Regierens und Verwaltens, die unterschiedliche Ebenen und unterschiedliche Akteure in die Problembearbeitung (im Sinne von Global Governance) einbeziehen.

Dabei erscheint die Entscheidung, hier unter anderem auch auf Plebiszite und Deliberation zu setzen, nicht nur in Anbetracht der oben angestellten Überlegungen, sondern auch noch aus einem weiteren Grund rational: Würde man nämlich auf die zunehmende Ausbreitung und Verdichtung eines transnationalen Verflechtungsraumes und die damit einhergehenden Denationalisierungstendenzen mit der Schaffung von Superparlamenten antworten, ließen sich die primär auf die Internationalisierung und Globalisierung zurückgehenden Probleme vielleicht entschärfen. Dies geschähe dann aber um den Preis einer Zuspitzung von Steuerungsproblemen, die primär aus der autopoietischen Ausdifferenzierung der modernen Gesellschaft resultieren, welche eine gleichermaßen machtvolle und mit der Globalisierung untrennbar verbundene Entwicklung darstellt.

## 2. Herausforderungen aus der Perspektive der autopoietischen Ausdifferenzierung

Der Begriff der Autopoiesis geht in seiner soziologischen Lesart auf Niklas Luhmann als einem führenden Vertreter der Systemtheorie zurück, nach der sich die Gesellschaft als Gesamtheit aufeinander bezogener sinnhafter Handlungen oder Kommunikationen begreifen lässt.<sup>36</sup> Er steht für das Phänomen einer stetigen Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Teilsysteme, die unterschiedlichen Funktionslogiken folgen und sich daher immer weiter voneinander absichten. Ausmaß und Tempo dieser Prozesse werden dabei wesentlich durch den Umfang der gesellschaftlichen Interaktionen mitbestimmt, so dass die sich zunehmend aufwächernden Massenmedien und die neuen Telekommunikationsdienste, welche neue Verbindungen

<sup>36</sup> Siehe insb. Luhmann, Niklas: Autopoiesis als soziologischer Begriff, in: Haferkamp, Hans und Michael Schmid (Hrsg.): Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung, 1987, S. 307 ff. Dies und das Folgende aber auch nach Hiltmann, Karl-Heinz (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie, 1994, S. 63 f. sowie Kaestler, Dirk und Ludger Vogt (Hrsg.): Hauptwerke der Soziologie, 2000, S. 243 ff.

schaffen und zusätzliche Interaktionsräume erschließen, zu den zentralen Triebkräften der autopotischen Ausdifferenzierung gezählt werden müssen. Während Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen, die den individuellen Präferenzen widersprechen und kollektivierend wirken, innerhalb einer kleineren sozialen Einheit (wie einer Dorfgemeinschaft) noch die Regel sind, ist ihre Bedeutung innerhalb einer größeren sozialen Einheit (wie einer städtischen Metropole) schon weitaus geringer. Zur Ausnahme werden sie aber erst dort, wo sich das Spektrum der Interaktionsoptionen quasi in das Grenzenlose erweitert, also in der virtuellen Welt der globalen Netzkommunikation.

Weil das Individuum in seiner konkreten Lebenswelt in die unterschiedlichsten Teilsysteme eingebunden und den Imperativen der unterschiedlichsten Funktionslogiken ausgeliefert ist, führen die autopotischen Entwicklungen dazu, dass sich das menschliche Dasein immer komplexer gestaltet und zunehmend paradoxe Strukturen aufweist. Man denke hier nur an die widerstreitenden Anforderungen, mit denen sich der moderne Mensch seitens der ökonomischen und der ökologischen Logik täglich konfrontiert sieht. Angesichts dieser Spannungen und der damit verbundenen Unübersichtlichkeit wird die Bewältigung gesellschaftlicher Probleme immer mehr zu einer Gratwanderung im Nebel: Es konkurrieren die unterschiedlichen Anforderungen, welche für sich selbst jeweils durchaus berechtigt sein und sich dennoch diametral widersprechen können, und es wird zunehmend schwieriger, diese Konstellationen überhaupt zu erkennen.

In dem Maße, wie sich die Differenzierungsprozesse auf der Systemebene fortsetzen, verlieren daher die überkommenen Problembearbeitungskonzepte der Massengesellschaft in den einzelnen Bereichen des menschlichen Daseins an Bedeutung, und es wächst der Bedarf an dezentralen, auf die konkreten Bedingungen von einzelnen Räumen und Sachbereichen zugeschnittenen Lösungen. Auf diesen veränderten Steuerungsbedarf kann ein politisch-administratives System, das in der überkommenen Weise strukturiert ist, häufig nicht mit adäquaten Outputs reagieren, weil die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung von den Problemen oft zu weit entfernt sind, um die konkreten Problemstrukturen in der erforderlichen Weise nachvollziehen zu können. Fälle, in denen vergeblich versucht wird, die Herausforderungen einer sich zunehmend ausdifferenzierenden Gesellschaft mit den überkommenen Rezepten der Massengesellschaft zu bewältigen, lassen sich daher auch als Ausdruck einer differenzierungsbedingten Steuerungskrise interpretieren, die mit einer globalisierungsbedingten Steuerungskrise einhergeht und untrennbar mit ihr verwoben ist. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass nicht nur die Globalisierung, sondern auch die autopotische Ausdifferenzierung der modernen Gesellschaft eine Anreicherung der überkommenen Instrumentarien demokratisch legitimierter ge-

schichtlicher Problembearbeitung um neue Partizipationsformen nahe liegt. Dabei kommt es dort, wo es um angemessene Reaktionen auf primär differenzierungsbedingte Herausforderungen geht, in erster Linie auf die Integration deliberativer Elemente an.

Zudem ist davon auszugehen, dass ein solcher Innovationsbedarf nicht nur unter steuerungsspezifischen, sondern ebenso unter legitimierungsspezifischen Aspekten besteht. Denn in immer mehr Bereichen – und dazu zählen auch die Felder der Technologiepolitik, die auf eine Beeinflussung des informationstechnischen Wandels in der digitalen Informationsgesellschaft abzielen – geht es gar nicht mehr darum, ob und in welchem Umfang herkömmliche Komponenten der demokratisch legitimierten politischen Steuerung durch neue ersetzt werden sollen. Hier geht es vielmehr nur noch um die Frage, ob man in Bereichen, die sich den überkommenen Instrumenten des politisch-administrativen Handelns entziehen, noch weiter auf einer demokratisch legitimierten Steuerung bestehen will oder bereit ist, diesen Anspruch dort vollständig aufzugeben, um die Regelung der gesellschaftlichen Beziehungen unter Inkaufnahme nicht vorhersehbarer Folgen dem Markt zu überantworten. Und der oft geäußerte Einwand, dass die legitimatorische Qualität der hier in Betracht kommenden deliberativen Entscheidungsverfahren geringer einzuschätzen sei als die überkommenen parlamentarischer Prozeduren, verblasst angesichts des naheliegenden Gegenarguments, dass eine demokratisch ausgerichtete Gesellschaft bei der Regelung von Problemen, die für ihre Zukunft von zentraler Bedeutung sind, Absprüche an legitimatorischer Qualität immer noch eher verkraften kann als einen Verzicht auf demokratische Legitimation.

### *3. Herausforderungen aus der Perspektive des Wertewandels*

Der Wertebegriff, mit dem die moderne Wertewandelforschung arbeitet, bezieht sich nicht auf ethische Werte, die religiös oder naturrechtlich fundiert sein können, sondern auf verhaltenrelevante Grundeinstellungen in breiten Bevölkerungsschichten. Die Theorien über den Wertewandel befassen sich daher nicht mit metaphysischen Problemen, sondern vor allem mit der primär soziologischen Fragestellung, ob die sozialpsychologische Konstitution der modernen Gesellschaft trotz zunehmender Individualisierungstendenzen und weiterer damit in Verbindung stehender Probleme noch eine ausreichende Grundlage für eine dauerhafte soziale und politische Integration der Gesellschaftsmitglieder bietet oder nicht. Dass die Veränderung des Wertehaltens einer Gesellschaft durch die Mediennutzung und damit eben auch zunehmend durch den Umgang mit dem Internet tangiert wird, liegt auf der Hand.

Ersamals aufgeworfen worden ist die Wertewandelproblematik durch empirische Befunde, die auf eine Abkehr von Pflicht- und Akzeptanzwerten und auf eine Hinwendung zu Selbstverwirklichungswerten und daneben auf eine Auflösung tradierter Tugenden wie Höflichkeit, Pünktlichkeit und Ordnungsliebe in breiten Schichten der westdeutschen Bevölkerung hinweisen.<sup>37</sup> Als Paradigma der deutschen und europäischen Wertewandelforschung gilt bis heute die Wertsynthesetheorie, welche auf Helmut Klages zurückgeht. Ein zentrales Verdienst der Vertreter dieses Ansatzes besteht darin, dass ihnen – insbesondere in Abgrenzung von der durch Elisabeth Noelle-Neumann begründeten Werteverfallstheorie – der Nachweis gelungen ist, dass der Wertewandel nicht nur destruktive Potentiale birgt, sondern unter bestimmten Bedingungen auch gesellschaftlich und politisch produktiv gemacht werden kann.

Als problematische Entwicklungen in der politischen Kultur, die mit dem gesellschaftlichen Wertewandel in Verbindung stehen, nennt Klages unter anderem das Vordringen eines Staatsverständnisses, welches das politische Gemeinwesen zu stark als Dienstleistungseinrichtung sieht, eine Abkehr der Bevölkerung von politischen und gesellschaftlichen Großorganisationen und nicht zuletzt die immer weiter und sich greifende Politikverdrossenheit, in der die schleichende Austrohlung der sozialpsychologischen Fundamente der parlamentarischen Demokratie besonders deutlich zum Ausdruck kommt. Die positiven Effekte des Wertewandels äußern sich nach Klages unter anderem darin, dass die Bereitschaft der Menschen zur Beteiligung am politischen Leben trotz der abnehmenden Bindungskraft der Parteien steigt, und dass mit dem wachsenden Desinteresse an den konventionellen Beteiligungsangeboten ein steigendes Interesse an neuen und unkonventionellen Formen der politischen Partizipation einhergeht.<sup>38</sup>

Den Umstand, dass die negativen Auswirkungen gegenüber den positiven Auswirkungen des Wertewandels schon seit geraumer Zeit überwiegen, führt die Wertsynthesetheorie im Unterschied zu anderen Ansätzen nicht auf den Wertewandel selbst zurück, sondern auf eine zunehmende Diskrepanz zwischen gesellschaftlichen Wertverwirklichungsbedürfnissen und

<sup>37</sup> Dies und das Folgende insb. nach Klages, Helmut: Über die Wandelbarkeit des Selbstverständlichen, 1988 und Klages, Helmut: Die Realität des Wertewandels, in: Klein, Ansgar (Hrsg.): Grundwerte der Demokratie, 1995, S. 81–86. Siehe aber auch Klages, Helmut: Haltungen der Demokratie, 1993; Klages, Helmut: Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement im kommunalen Raum, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/2002, S. 83 ff. und Winkler, Olaf: Wertewandel und Politikwandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52–53/1996, S. 13 ff.

<sup>38</sup> Im Hinblick auf junge Menschen wurde dies kürzlich durch die Ergebnisse der sogenannten Shell Studie noch einmal bestätigt. Siehe Hurrelmann, Klaus u. a.: Jugend 2002, 14. Shell Jugendstudie, 2002.

Wertverwirklichungsangeboten: Auf den Wandel der modernen Gesellschaft reagierten immer mehr Menschen mit der Entwicklung von höheren Anforderungen an die Art ihrer Einbindung in das gesellschaftliche Ganze, denen in den meisten Lebensbereichen aber nicht angemessen Rechnung getragen werde. In dem Maße, wie die Umsetzung des individuellen Verlangens, sich in der Gemeinschaft mit anderen auf eine neue Weise zu verwirklichen, an den starren Strukturen des überkommenen Gesellschaftssystems scheiterte, komme es auf der individuellen Ebene zu Frustrationen und werde die aus dem Wertewandel erwachsende Dynamik dem öffentlichen Leben entzogen und in privatisische Kanäle umgelenkt. Das verhängnisvolle Ergebnis einer solchen Entwicklung sei nicht nur, dass der Gesellschaft wertvolle Ressourcen verloren gingen, sondern auch, dass sich ursprünglich sozial konstruktives Potential in destruktives verwandle.

Wer die konstruktiven Potentiale dieses ambivalenten Prozesses realisieren und seine destruktiven Potentiale entschärfen will, muss nach Klages daher vor allem für neue „Verantwortungsrollen“ sorgen<sup>39</sup>, durch die den veränderten Wertverwirklichungsbedürfnissen der Menschen konkret Rechnung getragen wird. Die Schaffung neuer politischer Wertverwirklichungsmöglichkeiten steht dabei wiederum für nichts anderes als für die Ausweitung politischer Partizipationsräume im Sinne der Herausbildung einer „Bürgergesellschaft“<sup>40</sup>, in der Bürgerinnen und Bürger die überkommenen Formen der Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme nicht nur durch die Beteiligung an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ergänzen, sondern ebenso durch eine intensivere Mitwirkung an politischen Entscheidungen, die der Aufgabenerfüllung vorausgehen. Dass Innovationen dieser Art einer Entwicklung Vorschub leisten, die „mehr Macht für das Volk“ und „mehr Kontrolle der politischen Klasse“<sup>41</sup> impliziert, liegt auf der Hand.

### V. Zusammensticht, Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Überlegungen zu den Veränderungen im gesellschaftlichen Werthaushalt unterstreichen die in den vorausgegangenen Kapiteln unter Hinweis auf strukturelle Probleme erhobene Forderung nach einer Anreicherung der überkommenen repräsentativen Entscheidungsverfahren um plebiszitäre und deliberative Elemente noch einmal aus dem Blickwinkel der politischen Kultur. Und gleichzeitig wird hier auch der aus den Wechselbeziehungen zwischen diesen beiden Bereichen resultierende Handlungsbedarf

<sup>39</sup> So Klages, H.: Die Realität des Wertewandels, a. a. O., S. 86.

<sup>40</sup> So Klages, H.: Haltungen der Demokratie, a. a. O., S. 161.

<sup>41</sup> So Armin, Hans Herbert von: Vom schönen Schein der Demokratie, 2000, S. 300.

deutlich. Einerseits verlangt das repräsentativ geprägte politisch-administrative System angesichts zunehmender Steuerungs- und Legitimationsprobleme danach, um Elemente direkter Beteiligung angereichert zu werden. Andererseits legt der gesellschaftliche Wertewandel, welcher sich in den vergangenen Jahren auf der Ebene der politischen Kultur zunehmend negativ bemerkbar gemacht hat, institutionelle Reformen nahe, die geeignet sind, diesen durch die Schaffung neuer politischer Verantwortungsrollen in konstruktive Bahnen zu lenken. Vor diesem Hintergrund scheint es in der Tat an der Zeit zu sein, die institutionellen, ideologischen und in Partikularinteressen begründeten Barrieren, welche bisher verhindert haben, dass die beiden Bereiche produktiv aufeinander reagieren können, auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls aus dem Weg zu räumen.

Der Übergang der deutschen Gesellschaft in das Stadium einer digitalen Informationsgesellschaft und die Einführung von E-Government bieten einen neuen und überzeugenden Anlass, die fast exklusive Fixierung der deutschen Demokratie auf das Repräsentationsprinzip in einem breiten Diskurs auf den Prüfstand zu stellen und nach Bereichen zu suchen, in denen Plebiszite und Deliberationen als Entscheidungsverfahren in Betracht kommen können. Allerdings ist kaum zu übersehen, dass eine solche Debatte nicht von allen Seiten gewünscht wird. Eine bisher durchaus erfolgreiche Verhinderungsstrategie besteht darin, das Fortbestehen inzwischen nicht mehr existierender technischer Gestaltungsgrenzen vorzuspiegeln, um überkommene Machtpositionen zu verteidigen. Ein skurriles Ergebnis dieses Verwirrspiels besteht darin, dass es Politiker gibt, die einerseits nicht müde werden, für die Chancen von Electronic Commerce zu werben, sich andererseits aber mit gravierenden Sicherheitsbedenken zu Wort melden, wenn es um die Schaffung von informationstechnischen Infrastrukturen geht, welche nicht nur die Abwicklung von elektronischen Wahlen ermöglichen, sondern auch von elektronischen Abstimmungen und anderen direktdemokratischen Entscheidungsverfahren. Oder erscheint es wirklich glaubwürdig, wenn der Eindruck erweckt wird, dass wir in einer Gesellschaft leben, in der man sein Geld durchaus den neuen IT anvertrauen sollte, aber keinesfalls seine Wahlstimme, weil diese dafür ein zu kostbares Gut darstellt?

Noch bis vor nicht allzu langer Zeit ließ sich das Argument, dass Formen der direktdemokratischen Beteiligung hierzuande schon aus technisch-organisatorischen Gründen keine maßgebliche Rolle spielen können, nicht ohne weiteres von der Hand weisen. Denn noch in den 90er-Jahren sprach tatsächlich einiges für die Annahme, dass sich in einem Flächenstaat mit der Bevölkerungszahl der Bundesrepublik Deutschland in dieser Hinsicht nicht alles realisieren lässt, was in einem besser überschaubaren Gemeinwesen wie dem der Schweiz möglich ist. In dem Maße, wie die neuen IT in der Alltagswelt Verbreitung finden, stellt sich die Lage aber anders dar: In

einer digitalen Informationsgesellschaft kann eine politische Praxis, die weitgehend in den repräsentativen Strukturen verharrt und auf direktdemokratische Entscheidungsverfahren verzichtet, nicht mehr plausibel mit Sachzwängen in der Form unüberwindbarer technischer Restriktionen begründet werden. Unter den veränderten technischen Bedingungen dieses Jahrzehnts stellt der Verzicht auf eine Ergänzung der überkommenen Willensbildungsverfahren durch neue Beteiligungsformen vielmehr eine genuin politische Entscheidung dar. Und wer dies in Abrede zu stellen sucht, setzt sich dem Verdacht aus, ein für die Fortentwicklung der Bundesrepublik Deutschland zentrales Thema aus dem politischen Diskurs ausblenden zu wollen und damit alles andere zu tun als im Sinne demokratischer Traditionen zu handeln.

Die Erkenntnis, dass es an der Zeit ist, nicht nur Plebiszite wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, sondern auch deliberative Entscheidungsverfahren wie die Erstellung von Bürgergutachten in Planungszellen als mögliche Erweiterungen des überkommenen demokratischen Steuerungssystems stärker in den Blick zu nehmen, drängt sich auch unter Aspekten der Verwaltungsmodernisierung auf. Denn in dem Maße, wie die ernüchternden Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell in der kommunalen Selbstverwaltung dazu führen, dass sich Reformen am Leitbild der Bürgerkommune orientieren<sup>42</sup>, wird die Forderung nach einer Ausweitung der bürgerschaftlichen Partizipationsräume von einem normativ begründetem Postulat mit zweifelhaften Erfolgsaussichten zu einer praktischen Notwendigkeit. Dieser Umstand und die begründete Hoffnung, dass sich auch die Akzeptanz gegenüber den herkömmlichen Formen des politischen Handelns und seinen Ergebnissen durch die Ausweitung von Partizipationsräumen nachhaltig steigern lässt<sup>43</sup>, liefern Argumente, die vielleicht geeignet sind, Umdenkungsprozesse auf Seiten einer politischen Elite auszulösen, die sich nicht weiter dem Vorwurf aussetzen will, gleichermaßen „machveressen“ und „machvergessen“<sup>44</sup> zu sein und nicht mehr als Volksvertretung, sondern schon als „Volksersatz“<sup>45</sup> zu agieren.

<sup>42</sup> Näheres dazu bei Winkel, Olaf: Bürgerkommune und New Public Management in der kommunalen Selbstverwaltung, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 1/2003, S. 99 ff.

<sup>43</sup> Näheres dazu bei Spitzer, M.: Bürgeraktivierung, a. a. O., S. 132 f.

<sup>44</sup> So Armin, Hans Herbert von: Demokratie ohne Volk, 1993, S. 8.

<sup>45</sup> So Armin, Hans Herbert von: Fetter Bauch regiert nicht gem. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben, 1997, S. 347f.