

Mehr Demokratie machbar?

Bürgerbeteiligung und Wählen via Internet

Herbert Kubicek/Martin Wind

Vortrag auf dem 2. MEDIA@Komm-Kongress „Bürgerkommune im Netz“ am 12. und 13. Juni 2001 in Esslingen a. N.

1. Der Rummel um die Online-Wahl

In den letzten Monaten ist in verblüffender Intensität darüber diskutiert worden, ob und wann es möglich sein wird, bei politischen Wahlen seine Stimme übers Internet abzugeben. Fast könnte der Eindruck entstehen als hätte Deutschland mindestens ebenso gravierende Probleme mit Wahltechnik und -organisation wie sie in den USA oder Italien offenbar geworden sind. Dem ist – zum Glück – natürlich nicht so. Deutschland verfügt über eine zwar aufwändige, aber gut funktionierende Infrastruktur zur Durchführung von Wahlen, die hohes Vertrauen unter den Wählerinnen und Wählern genießt. Eigentlich besteht kein Bedarf nach einer umfassenden Modernisierung der bei Wahlen eingesetzten Technik. Sicher wäre es hilfreich, die sinkende Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich am Wahlsonntag als Helfer in ein Wahllokal zu setzen, durch technische Unterstützung zu kompensieren – aber bedarf es deshalb einer Technik, die es ermöglicht, über das bekanntermaßen unsichere Internet sein Votum abzugeben?

Wer daran zweifelte, dass so etwas überhaupt sachgerecht und relativ sicher technisch möglich ist, musste sich eines Besseren belehren lassen. In einem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie geförderten Forschungsprojekt konnte die Online-Wahl zum Studierendenparlament der Universität Osnabrück erfolgreich durchgeführt werden (Otten 1999). Nach Angaben der Osnabrücker Forschungsgruppe Internetwahlen handelte es sich dabei um die weltweit erste rechtsverbindliche Wahl, bei der Stimmen übers Internet abgegeben werden konnten. Im Gefolge dieser und weiterer teils simulierter, teils rechtsverbindlicher Wahlen (vgl. z.B. Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg 2000) fanden anfangs vor allem Fragen zur technischen Umsetzung der Anforderungen an allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen Beachtung. Mit der Zeit rückte zusätzlich der rechtliche Anpassungsbedarf in den Blickpunkt, während sozio-kulturelle Aspekte ebenso wie die Kosten-Nutzen-Relationen aus den unterschiedlichen Perspektiven der Wähler, der zu Wählenden und der Wahlveranstalter bisher kaum näher betrachtet wurden.

Wir diskutieren nachfolgend zunächst den Nutzen von Online-Wahlen und skizzieren denkbare Entwicklungspfade hin zu politischen Wahlen via Internet. Wer sich mit den möglicherweise demokratieförderlichen Potenzialen des Internet beschäftigt, darf aber nicht bei Wahlen stehen bleiben. Daher erweitern wir anschließend den Fokus um Überlegungen zur Bürgerbeteiligung. Zum Schluss stellen wir mit der Idee eines Beteiligungsservers einen attraktiven und vermutlich auch wirtschaftlich tragfähigen Ansatz vor, Technik zur Unterstützung von Wahlen und für Beteiligungsverfahren bereitzustellen.

2. Vom Nutzen der Internet-Wahl

Der Übermittlung vertraulicher Daten über das Internet stehen die Deutschen noch immer skeptisch gegenüber. Nach den im Oktober 2000 publizierten Ergebnissen einer im Auftrag des Bundesverbands Deutscher Banken (www.bdb.de) durchgeführten Untersuchung befürchten 59 % der Deutschen über 18 Jahre Sicherheitsprobleme bei Online-Geldgeschäften. Dabei sind deutliche Unterschiede zwischen Internet-Nutzern und Nicht-Nutzern zu beobachten: Während letztere zu 66 % Sicherheitsbedenken hegen, sind es unter den Internet-Nutzern nur noch 46 %. Und in der Gruppe derjenigen, die ihre Geldgeschäfte bereits online

abwickeln, sind 86 % der Meinung, dass dies sicher oder sehr sicher sei. Ein ähnliches Resultat lieferte eine Untersuchung zur „Akzeptanz virtueller Behörden-Dienstleistungen und Einstellungen zu Wahlen über das Internet“ (INRA 2000a). Während 80% der Bevölkerung und sogar 95 % der Internet-Nutzer es begrüßen, Formulare aus dem Netz herunterladen zu können und 66 % (Internet-Nutzer: 78 %) ihre Daten auch online eingeben würden, befürworten nur 29 % (40 %) eine Online-Steuererklärung. Bei Online-Wahlen sind Nutzer und Nicht-Nutzer gleichermaßen gespalten: 48 % der Bevölkerung und 50 % der Internetnutzer würden es begrüßen, ihre Stimme künftig online abgeben zu können, die andere Hälfte lehnt dies ab.

Empirische Ergebnisse wie dieses sprechen eine deutliche Sprache: Ganz offensichtlich stehen Internet-Wahlen auf der Wunschliste der Bürgerinnen und Bürger momentan ziemlich weit hinten. Die Einschätzungen zum Homebanking oder zur Online-Steuererklärung legen den Schluss nahe, dass auch bei elektronischen Wahlen erhebliche Sicherheitsbedenken bestehen. Andererseits wissen wir, dass viele Menschen bereit sind, Risiken in Kauf zu nehmen, wenn sie dabei deutliche Vorteile im Hinblick auf Zeit und Kosten erlangen können. Daher stellt sich die Frage, welchen Vorteil die Bürgerinnen und Bürger von diesem zusätzlichen Weg der Stimmabgabe eigentlich haben könnten. Verglichen mit der heutigen Briefwahl schneidet die Online-Stimmabgabe ziemlich schlecht ab: Wer von der Möglichkeit der Briefwahl Gebrauch machen möchte, füllt die Rückseite der zugesandten Wahlbenachrichtigungskarte aus, schickt sie ab und erhält kurze Zeit später die benötigten Wahlunterlagen. Der Wähler macht sein Kreuz, steckt den einen Umschlag in den anderen und wirft ihn bei Gelegenheit in einen Briefkasten. Der ganze Vorgang nimmt kaum zehn Minuten in Anspruch, ist einfach zu verstehen und kostet nicht einmal Porto. Die Online-Wahl vom heimischen PC aus erfordert hingegen einen Internetzugang sowie Sicherheitsmedien wie eine Chipkarte zum Signieren und Verschlüsseln sowie einen entsprechenden Kartenleser.

Zu klären ist zudem, wie das Online-Angebot zur Wahl gestaltet wird:

- In den bisher realisierten Fällen ist es erforderlich, sich in einer bestimmten Frist vor der eigentlichen Stimmabgabe als Online-Wähler registrieren zu lassen. Ein derartiger, zeitlich zweigeteilter Ablauf ist natürlich nur für eine Übergangsfrist akzeptabel. Mittelfristig muss es möglich sein, sich mittels Signaturkarte zu authentifizieren und anschließend gleich die Stimme abzugeben. Dies ist mit den momentan verfügbaren Wahlsystemen und ohne weitere Angaben zur Person in den Signaturzertifikaten aber noch nicht möglich.
- Mit dem Stichwort „Online-Wahl“ verbindet sich häufig die diffuse Vorstellung, zu einem beliebigen Zeitpunkt zwischen dem Beginn der Briefwahl und der Schließung der Wahllokale übers Internet eine Stimme abgeben zu können. Diese umfassende Lösung setzt jedoch die 100%ige Verfügbarkeit und Sicherheit des eingesetzten Systems voraus und von diesem Stand sind wir momentan noch sehr weit entfernt. Anspruchsvolle Lösungen ermöglichen es, während der Briefwahlfrist und am Wahltag selbst elektronisch zu wählen, wobei die Online-Wahl einige Stunden früher endet, um den Wählern bei technischen Pannen noch den Gang zum Wahllokal zu ermöglichen. Noch unattraktiver sind Angebote, die sich auf die Nachbildung der Briefwahl beschränken, während am Wahltag selbst nur der Gang zur herkömmlichen Wahlurne möglich ist.

Von allen weiteren klärungsbedürftigen Punkten wie den erforderlichen rechtlichen Anpassungen oder der technischen Sicherheit einmal abgesehen zeigen schon diese Überlegungen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis aus Sicht der Wählerinnen und Wähler, dass wir von einer für die Breite der Bevölkerung attraktiven Lösung noch sehr weit entfernt sind. Dies schließt selbstverständlich nicht aus, in weniger sensiblen Feldern mit Wahlsystemen zu experimentieren und die dabei gesammelten Erfahrungen in die Entwicklung einer sicheren und für alle Beteiligten attraktiven Lösung einfließen zu lassen, die den Anforderungen politischer Wahlen gerecht zu werden vermag.

3. Der lange Weg zur Online-Bundestagswahl

Wie aber sind die weiteren Entwicklungsarbeiten auf dem Weg zur Online-Stimmabgabe bei politischen Wahlen zu organisieren? Aufgrund dessen, dass bei jeder Wahl ganz spezifische Eigenheiten zu beachten sind, ist es nicht damit getan, sich allein auf die Entwicklung und Erprobung technischer Systeme zu konzentrieren, die ab einem bestimmten Reifegrad dann auch bei politischen Wahlen eingesetzt werden (ausführlich dazu Kubicek/Wind 2001). Vielmehr müssen für jede Wahl andere Voraussetzungen und Anpassungserfordernisse beachtet werden. Regierungskommissionen und Expertengruppen anderer Länder haben daher Stufenpläne für die Realisierung politischer Wahlen übers Internet empfohlen. So geht der Plan der California Internet Voting Task Force (www.ss.ca.gov/executive/ivote/) vom Einsatz elektronischer Wahlmaschinen in Wahllokalen aus und steigert schrittweise die Flexibilität und Komplexität bis hin zum Online Voting von beliebigen Zugängen aus (Abb. 1). Erst im vierten und letzten Schritt soll über das Internet von beliebigen Orten aus gewählt werden können. Etwas anders geht die Schweiz vor: Hier soll schon im nächsten Jahr bei einer Kommunalwahl online gewählt werden können. Bis zu einer bundesweiten Online-Stimmabgabe sind nach Ansicht dieser Experten jedoch so viele Probleme zu lösen, dass ein über zehn Jahre angelegter Stufenplan verfolgt wird (www.admin.ch/e-gov/).

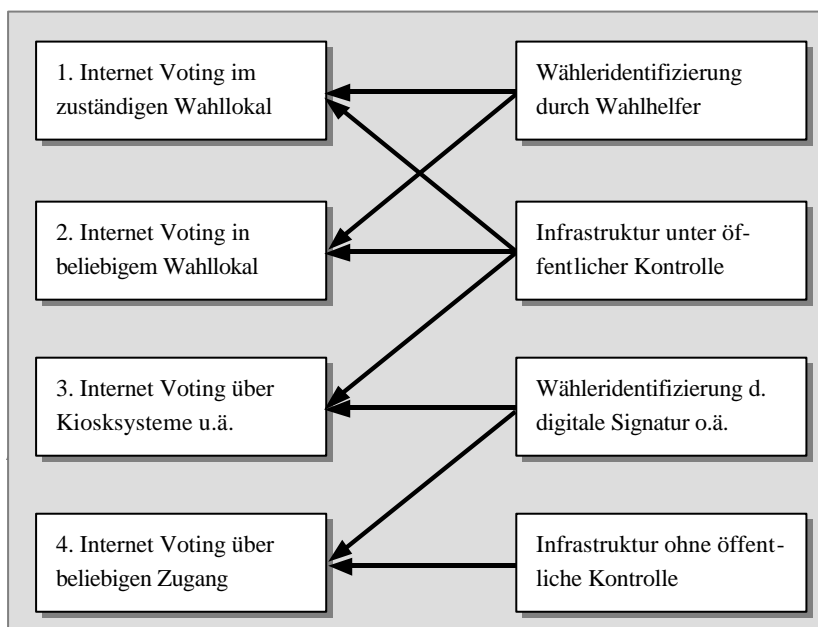


Abb. 1: Stufenplan der California Internet Voting Task Force

Für Online-Wahlen über beliebige Zugangsorte müssen die von den Kommunen geführten Wählerverzeichnisse in eine einheitliche Struktur überführt werden. Schon angesichts der dabei zu erwartenden Probleme bieten sich auch in Deutschland Kommunalwahlen – und nicht etwa wie verschiedentlich geplant eine Europawahl – als Einstieg für die Online-Stimmabgabe bei politischen Wahlen an. Dies und die Idee aus Kalifornien, die Kontrolle der Wahlveranstalter über die Technik schrittweise zu reduzieren, ergeben zusammen die Basis für eine Matrix, die als eine Art Masterplan auf dem Weg zur Internet-Wahl dienen kann (Abb. 2). Auf dem Weg zu bundesweiten Online-Wahlen ist für jeden nächsten Schritt kritisch zu prüfen, mit welchem Aufwand und mit welchem Zusatznutzen dies verbunden sein wird. Im Ergebnis könnte durchaus die Entscheidung getroffen werden, die Entwicklung ab einer bestimmten Stufe zu stoppen, weil der mit dem nächsten Schritt verbundene Aufwand nicht mehr in einem sinnvollen Verhältnis zum erwarteten Zusatznutzen steht.

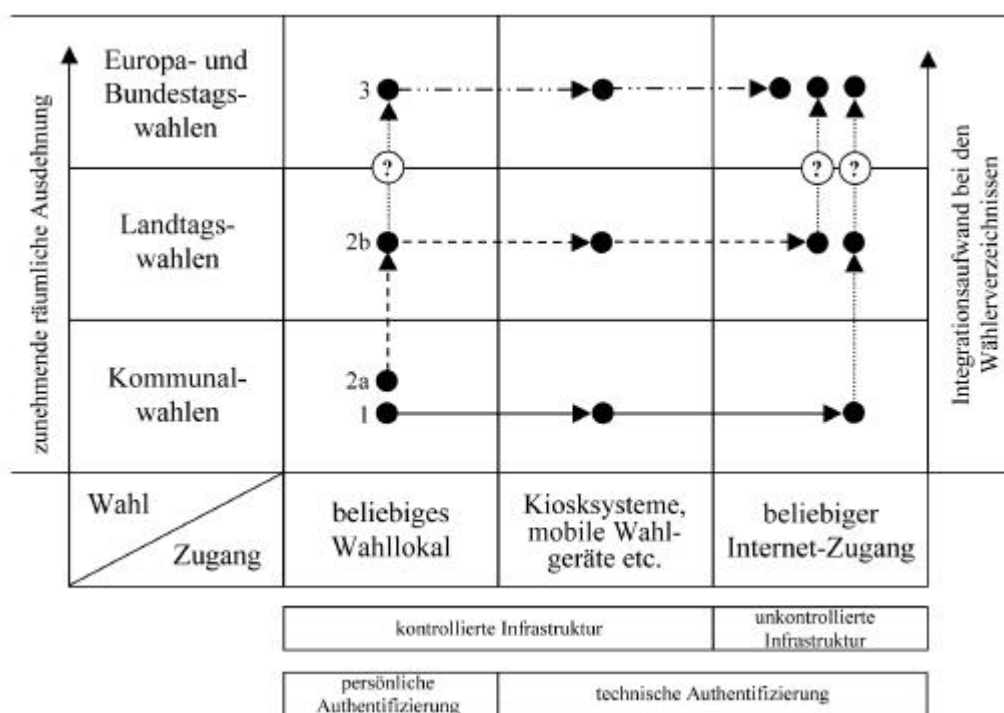


Abb. 2: Entwicklungspfade auf dem Weg zum bundesweiten Online Voting

Die naheliegendste, da technisch und organisatorisch einfachste Strategie besteht darin, schrittweise die Zugangsstufen bei Kommunalwahlen zu erweitern (Pfad 1). Schon wenn die Stimmabgabe von einem beliebigen Wahllokal aus angeboten wird, muss für alle Wahllokale ein im Online-Zugriff und Real-Time-Betrieb aktualisiertes Wählerverzeichnis geführt werden. Die technische Kontrollierbarkeit ist sehr hoch, wenn dabei das Intranet der Kommune genutzt wird. In vielen Kommunen sind jedoch nicht alle als Wahllokale genutzten Räumlichkeiten an das Intranet angeschlossen. Mit der Öffnung ins Internet steigen die Sicherheitsrisiken und die Anforderungen an die eingesetzte Technik. Die damit verbundenen Probleme nehmen zu, wenn Kioske an beliebigen Orten oder mobile Terminals eingesetzt werden. Hard- und Software der Wahlgeräte bleiben dann zwar noch unter der Kontrolle der Wahlveranstalter. Aber beim Abruf und Update des Wählerverzeichnisses und bei der Stimmenzählung über das Internet entstehen Angriffspunkte, die zum Teil außerhalb der Kontrolle durch die Wahlveranstalter liegen. Wenn dann schließlich die Wahl von jedem Gerät und Internet-Zugang zugelassen wird, kommen Hard- und Software der Wähler als Risikoquellen hinzu. Chipkarten für Verschlüsselung und Signatur verringern zwar Risiken auf dem Übertragungsweg. Die Komponente mit den größten Risiken bleibt jedoch die lokale Technikausstattung des Wählers, d.h. in der Regel sein PC mit Betriebssystem, Kartenleser, Treibern und Anwendungsprogrammen (Rannenber/Pfitzmann/Müller 1997). Sollten die Probleme auf kommunaler Ebene gelöst worden sein, könnte sich der Übergang zu Online-Landtags- und -Bundestagswahlen anbieten, allerdings werden dann zunächst interkommunale und anschließend länderübergreifende Integrationsleistungen von erheblichem Umfang erforderlich.

Denkbar wäre auch der zweite skizzierte Entwicklungspfad, bei dem der Einstieg mit der elektronischen Stimmabgabe bei einer Kommunalwahl erfolgt und dieses Verfahren dann auf Landtagswahlen übertragen wird (2a). Alternativ könnte darüber nachgedacht werden, die Integration von vornherein auf Landesebene zu betreiben (2b). Dabei wird es auf die Koordinationsleistung des Landeswahlleiters ankommen, wie die Kooperation der Kommunen bei der Erstellung des Wählerverzeichnisses, der Stimmabgabe und -auszählung gelingt.

Wie als Option in Pfad 2 skizziert, könnte ein weiterer denkbarer Entwicklungsweg von Landtagswahlen in beliebigen Wahllokalen zur Übernahme dieses Verfahrens bei Bundestags-

wahlen führen. Es ist jedoch sehr zweifelhaft, ob die erforderliche Integrationsleistung auf Bundesebene in absehbarer Zeit gelingen kann. Aus den angeführten Gründen stellt der in Abb. 2 skizzierte Pfad 3, bei dem von vornherein bundesweit das Ziel der Online-Wahl verfolgt wird, eine eher unwahrscheinliche, gleichwohl in den gegenwärtigen Diskussionen über Online-Wahlen häufig genannte Option dar.

4. Bürgerbeteiligung via Internet

Bis heute wurde mit jeder technologischen Innovation im Bereich der Medien und der Informations- und Kommunikationstechnik neben Hoffnungen auf ein bequemerer Leben und steigenden Wohlstand stets auch eine Stärkung der Demokratie erwartet. Ohne Zweifel haben das Radio, das Telefon und in ganz besonderem Maße das Fernsehen die Art und Weise, wie Demokratie praktiziert wird, verändert. Darüber, ob das Fernsehen die Demokratie aber tatsächlich gestärkt hat, streiten die Experten seit langem. Auch mit dem Internet verbinden sich Erwartungen, mit diesem neuen Medium die Demokratie stärken zu können. Dies kommt zum Teil in der Diskussion über elektronische Wahlen, vor allem aber in Hoffnungen zum Ausdruck, mit dem Internet die Partizipation der Bürgerinnen und Bürgern an (insbesondere kommunalen) Planungs- und Entscheidungsprozessen verbessern zu können.

Das Internet eröffnet neue Zugangswege zu Informationen aus Verwaltung und Politik, ermöglicht ein Mediensystem ohne zwischengeschaltete Redaktionen als Informationsmittler und ermöglicht direkte Interaktionen zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik. Insofern kann es durchaus demokratische und demokratieförderliche Prozesse fördern. Ebenso wie für elektronische Wahlen gilt aber auch hier, dass nicht Merkmale einer Technik, sondern deren sozio-kulturelle Einbettung (ausführlich dazu Kubicek/Hagen 2000) über Art und Ausmaß ihrer Nutzung entscheiden (Abb. 3).

Ob und wie Bürgerbeteiligung stattfindet, hängt erstens von den rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen ab. Dazu gehören Rechtsnormen zu formalen Beteiligungsverfahren wie die Vorschriften des Baugesetzbuches oder des Verwaltungsverfahrensgesetzes ebenso wie die in den Kommunalverfassungen der Bundesländer enthaltenen Regelungen zu Bürgerbegehren und ähnlichen Verfahren. Auch Informationsfreiheitsgesetze sind relevant, schließlich lassen sich mühelos Fälle denken, in denen erst das gesetzlich verbrieftete Recht den für eine effektive Beteiligung erforderlichen Zugang zu Verwaltungsinformationen eröffnet. Über landes- oder bundesgesetzliche Regelungen hinaus steht es den Kommunen frei, sich ein selbstverpflichtendes Regelwerk zu geben, in welchen Fällen und auf welche Weise die Bürgerinnen und Bürger in Planungen und Entscheidungen einbezogen werden sollen.

Entscheidend ist zweitens der Anschluss von Beteiligungsvorhaben an den technisch-organisatorischen Kontext: Wie sieht die Technikausstattung der durchführenden Stellen aus? Welche Ausstattung wird bei den Bürgerinnen und Bürgern vorausgesetzt? Wie wurde der Zugriff auf Verwaltungsinformationen realisiert (Datenbanken, Schlagwortverzeichnisse, Thesaurus usw.)? Welche Anwendungen eignen sich eigentlich für die unterschiedlichen Beteiligungsgegenstände und -verfahren?

Drittens ist zu berücksichtigen, dass Bürgerbeteiligung nur dann zustande kommt, wenn Politik, Verwaltung und die Bürger selbst hinreichend motiviert sind. Die Mitwirkungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger wird in vielen Fällen sicherlich überschätzt. So zeigen Befragungsergebnisse immer wieder, dass politische Inhalte unter den bevorzugten Internet-Angeboten einen hinteren Platz einnehmen (INRA 2000b). Ebenso ist aber festzustellen, dass es im ganz überwiegenden Teil der Kommunen noch an etablierten Beteiligungsverfahren und somit an gesicherten Erfahrungswerten, wie sich Partizipationsbereitschaft mittel- bis langfristig entwickeln kann, mangelt (Gabriel 2001; Grunow 2001). So scheint es inzwischen durchaus vorstellbar zu sein, dass sich nach einer gewissen Gewöhnungszeit Bürgerbegehren trotz hoher formaler Hürden zu einem ernst zu nehmenden Beteiligungsinstrument ent-

wickeln. Erst vor kurzem wurde beispielsweise auf diesem Weg in Düsseldorf der Verkauf der kommunalen Anteile an den Stadtwerken verhindert – eigentlich kein Thema, bei dem gemeinhin eine allzu hohe Öffentlichkeitswirkung zu vermuten gewesen wäre. Damit stellt sich aber die Frage, was Politik und Verwaltung eigentlich dazu motivieren sollte, den Bürgern freiwillig größere Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen. Ob mit oder ohne Internet – hier geht es letztlich um Machtinteressen.

Schließlich ist viertens die sozio-kulturelle Anschlussfähigkeit im engeren Sinne zu prüfen: Welchen Stellenwert hat die Bürgerbeteiligung in der Vergangenheit eingenommen und auf welche Erfahrungen oder bereits etablierte Verfahren kann aufgebaut werden? Wie will eine Verwaltung im Zuge der Verwaltungsreform die Beziehung zu den Bürgern verändern (Stichwort „Bürgerkommune“)? Und wie wird gewährleistet, dass alle Bürgerinnen und Bürger die gleichen Beteiligungschancen haben, wenn dem Internet eine bedeutsamere Rolle zugemessen wird?



Abb. 3: Anschlussfähigkeit der Bürgerbeteiligung via Internet

In den typischen Phasen der Politikgestaltung und -umsetzung – von Interessenartikulation und Agenda-Setting über Politikformulierung und –umsetzung bis hin zur Evaluation und der evtl. nachfolgenden Neuformulierung von Problemen und Interessen – gibt es unterschiedliche Möglichkeiten und Instrumente, Einfluss auf das (kommunal)politische Geschehen zu nehmen (Grunow 2001; Abb. 4). Diese Anschlussfähigkeit der Bürgerbeteiligung im Internet wird für unterschiedliche Beteiligungszeitpunkte, -gegenstände und -verfahren jeweils neu zu prüfen sein. Dabei ist generell davon auszugehen, dass die Internet-basierte Beteiligung unterstützend und nicht alternativ zu den herkömmlichen Beteiligungsverfahren und -instrumenten zum Einsatz kommen wird. Welche Varianten der Bürgerbeteiligung via Internet hilfreich und welche weniger sinnvoll sind, wird die praktische Erprobung zeigen müssen.

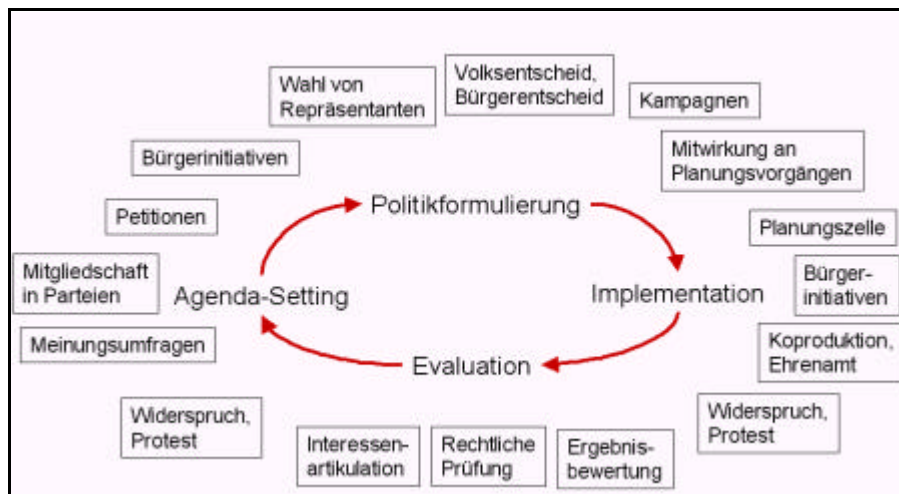


Abb. 4: Politikzyklus und Bürgerbeteiligung (Grunow 2001)

Einen ersten, auch überregional beachteten Versuch stellte z.B. die im Frühjahr 2001 für etwa sechs Wochen durchgeführte Online-Bürgerbefragung zur Verkehrsberuhigung im Bremer Stadtteil Horn-Lehe dar (Einzelheiten sind über www.bremen.de zugänglich). Insgesamt beteiligten sich 809 Bürgerinnen und Bürger, 491 machten von der Online-Variante Gebrauch, der Rest griff auf einen herkömmlichen Fragebogen zurück. Bereits nach zehn Tagen lag ein Zwischenergebnis vor, das dem Endresultat sehr nahe kam, so dass ein schneller Meinungsüberblick gewonnen werden konnte. Etwa ein Drittel der Teilnehmer wollte nicht nur ankreuzen, sondern nahm die Gelegenheit wahr, sich in einer offenen Frage detaillierter zu äußern. Wichtig für die hohe Beteiligung war das Zusammenwirken mit anderen Medien: Nach Berichten in der örtlichen Presse waren regelrechte „Antwortwellen“ zu verzeichnen. Überraschend fiel die Beteiligung der unterschiedlichen Altersgruppen aus: Prozentual beteiligten sich deutlich mehr Personen über 40 Jahren als ihrem vom GfK-Monitor (7. Welle von Dezember 2000 bis Januar 2001) ermittelten Anteil unter den Internet-Nutzern entspricht. Entsprechend umgekehrte Vorzeichen waren für die Altersgruppen bis 39 Jahre zu verzeichnen. Da auf eine Identifizierung der Teilnehmer verzichtet wurde, waren Mehrfachnennungen nicht ausgeschlossen. Die unterschiedlichen Antworten auf die offene Frage sowie der geringe Anteil vollständig übereinstimmender Antwortbögen lässt aber die Vermutung zu, dass hieraus nur eine geringe Fehlerquote resultierte.

Der Erfolg dieses Versuchs hat zur Folge, dass in Bremen Horn-Lehe solche Möglichkeiten zur Meinungsäußerung künftig häufiger angeboten werden sollen. Die Internet-Befragung wird auch hier als Ergänzung zu anderen Beteiligungsformen fungieren, da von einem „multikanaligen“ Vorgehen höhere Beteiligungsquoten und qualitativ bessere Ergebnisse zu erwarten sind. Eine weitere Konsequenz besteht darin, mit der Bürgerbeteiligung möglichst früh zu beginnen, damit die Resultate nicht nur zu nachträglichen Korrekturen genutzt, sondern von vornherein im Planungsprozess berücksichtigt werden können.

5. Ein strategischer Schritt: Aufbau eines Beteiligungsservers

Unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten aus Sicht der Verwaltungen als Wahlveranstalter und Träger von Beteiligungsverfahren auf der einen und den Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite lässt sich an dieser Stelle folgendes Fazit ziehen:

- Für die Wählerinnen und Wähler bieten die derzeit im Einsatz befindlichen spezialisierten technischen Systeme keine nennenswerten Vorteile. Dies ändert sich unter Umständen, wenn elektronische Signaturen und das dazu gehörige Equipment weiter verbreitet sind und es möglich ist, sich auf einfache Weise innerhalb eines möglichst langen Zeitraums gegenüber dem System zu authentifizieren und anschließend gleich eine Stimme abzugeben. In den vielen Ländern, die das Verfahren der Briefwahl gar nicht kennen, kann

die Kosten-Nutzen-Relation aus Bürgersicht hingegen durchaus positiv ausfallen, sollte dadurch der Weg zum Wahllokal obsolet werden.

- Für die Veranstalter von Wahlen können Systeme zum Online-Voting dazu beitragen, die Wahldurchführung zu rationalisieren. Fraglich bleibt, ob dies die Entwicklungs- und Beschaffungskosten rechtfertigt. Wesentlich positiver wird die Kosten-Nutzen-Bilanz ausfallen, wenn ein solches System auch für Bürgerbegehren, Befragungen usw. einsetzbar wäre.

Für die Anbieter der Technik, für Verwaltungen als potenzielle Abnehmer der Systeme wie auch für die Bürgerinnen und Bürger als Adressaten der Angebote wäre es also vorteilhaft, wenn über eine modular aufgebaute Plattform Funktionalitäten verfügbar wären, die Online-Wahlen ebenso erlauben wie einfache Umfragen aus aktuellem Anlass. Als Vorbild für ein praktikables Geschäftsmodell können Application Service Provider dienen, die ihren Kunden Software gegen Gebühr zur Verfügung stellen. Vergleichbar mit virtuellen Marktplätzen, auf denen sich die Anbieter aus bereitgestellten Funktionalitäten ihren individuellen Shop einrichten, würden auf dem „Beteiligungsserver“ die für Beteiligungsverfahren benötigten Module zentral vorgehalten. Entwicklungs- und Pflegekosten fallen nur einmal an und können über einen großen Kundenkreis refinanziert werden. Zudem kann das Angebot sehr viel häufiger als ein reines Wahlsystem in Anspruch genommen werden, was ebenfalls der Wirtschaftlichkeit zu Gute kommt. Ferner sind Synergieeffekte denkbar, wenn viele Verwaltungen ähnliche Angebote wünschen, was den Aufwand bei Einrichtung und Pflege der gewünschten Anwendungen zu reduzieren hilft. Die Verwaltungen können sich eigene Entwicklungskosten sparen und auf Erfahrungen des Dienstleisters zurückgreifen. Dies wird den Einstieg in die Bürgerbeteiligung via Internet sicherlich erheblich erleichtern.

Die Basisfunktionalitäten des Angebots müssen folgende Anwendungen ermöglichen:

- Aufbereitung, Bereitstellung und Erschließung von Informationen,
- Stellungnahmen, Kommentierungen und Einsprüche zu Beteiligungsgegenständen (bilaterale Kommunikation),
- Diskussion über Beteiligungsgegenstände (multilaterale Kommunikation),
- Stimmabgabe und
- Darstellung der Abstimmungsergebnisse.

Je nach Bedarf soll zwischen unterschiedlichen Sicherheitsniveaus gewählt werden können:

- Nutzerzugang ohne Anmeldung,
- Zugang nach ungeprüfter Anmeldung (z.B. durch Vergabe eines nicknames),
- Zugang nach geprüfter Anmeldung über ein Anmeldeformular mit Angaben zur Person oder ein elektronisch zu signierendes Online-Formular,
- Zugang nach Authentisierung plus nachfolgender Option zur Anonymisierung wie sie für Wahlen zwingend erforderlich ist.

Interessierte Kommunen würden die von ihnen benötigten Module befristet buchen, auf dem Beteiligungsserver wird dann ein entsprechendes Angebot eingerichtet, das über eine Verlinkung im jeweiligen Stadtinformationssystem und unter der Oberfläche der veranstaltenden Gebietskörperschaft erreichbar ist. Die Bezahlung richtet sich nach der Komplexität der gewünschten Anwendung (Wahlen sind erheblich teurer als eine einfache Online-Befragung), der Dauer ihrer Inanspruchnahme und dem evtl. anfallenden Anpassungsbedarf (Gestaltung von Wahlzetteln oder Fragebögen usw.). Zumindest in einer Anfangsphase könnte es außerdem sinnvoll sein, dass interessierte Verwaltungen durch eine akzeptable Grundgebühr einen Finanzierungssockel bereitstellen.

Ob diese Idee technisch umsetzbar und wirtschaftlich tragfähig ist, ob die skizzierte Leistungspalette zu schmal oder zu breit ist, ob sich ein Träger für dieses Angebot findet und genügend Kommunen als Abnehmer existieren, lässt sich wieder einmal nur im praktischen Versuch herausfinden. Einen ersten Schritt in diese Richtung hat die Arbeitsgruppe „Demokratie + Verwaltung“ des Forums Informationsgesellschaft (www.forum-informationsgesellschaft.de) in Zusammenarbeit mit der Unterarbeitsgruppe „Beteiligung der

Bürger an politischen Prozessen“ der Initiative D21 (www.initiaved21.de) und dem Bürger-netzverband (www.buergernetz.de) unternommen. Einige Funktionalitäten eines Beteiligungs-servers demonstriert ein Prototyp, der über <http://beteiligung.buerger.net/> zugänglich ist. Ein Verbundprojekt zur Entwicklung eines Beteiligungsservers, an dem Realisierer für die benötigte Technik ebenso mitwirken sollen wie erprobungswillige Kommunen, befindet sich derzeit in Planung.

Auf diese Weise könnte es gelingen, eine wirtschaftlich tragfähige Lösung für elektronische Wahlen zu finden und es den Kommunen in der übrigen Zeit zu ermöglichen, auf einfache Weise ihre Bürger an Planungen und Entscheidungen zu beteiligen. Auf diese Weise würde außerdem die in letzter Zeit auf das Wahlthema fixierte Auseinandersetzung erweitert und der Blick erneut auf die tatsächlich demokratieförderlichen Potentiale des Internet gelenkt.

Literatur

Gabriel, Oscar W. (2001): Neue Bürgerbeteiligung durch Neue Medien? Vortrag auf dem 2. ME-DIA@Komm-Kongress „Bürgerkommune im Netz“ am 12./13.6.2001 in Esslingen. (Zusammenfassung und Folien zugänglich über www.mediakomm.net)

Grunow, Dieter (2001): Politische Partizipation: Zum Stand der Forschung und Problemstrukturierung. Diskussionsbeitrag zum Workshop „Bürgerbeteiligung per Internet: Von der Vision zur Wirklichkeit“ am 26./27. Januar 2001 in Berlin.

(Manuskript zugänglich über www.forum-informationsgesellschaft.de, dort unter „Materialien“ im Informationsangebot der AG „Demokratie und Verwaltung“.)

INRA (2000a): Akzeptanz virtueller Behörden-Dienstleistungen („E-Government“) und Einstellungen zu Wahlen über das Internet („E-Vote“) in der Bevölkerung. Untersuchungsbericht zur Repräsentativbefragung von ca. 1000 Personen in Deutschland (Befragungszeitraum: 31.7.-3.8.2000). Mölln: INRA Deutschland.

INRA (2000b): Measuring Information Society. A Eurobarometer survey carried out for the European Commission (EB 53.0). Analytical Report. INRA Europe. (http://europa.eu.int/ISPO/basics/measuring/eurobaro/eurobaro53/i_eurobaro53.html)

Kubicek, Herbert/Hagen, Martin (2000): Gesellschaftliche Voraussetzungen für die informationstechnische Unterstützung politischer Beteiligung. In: Hubig, Christoph (Hg.): Unterwegs zur Wissensgesellschaft. Berlin: edition sigma, S. 181-207.

Kubicek, Herbert/Wind, Martin (2001): Elektronisch wählen. Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Online-Wahlen zum Studierendenparlament und zum Bundestag. In: Verwaltung & Management 3/2001, S. 132-141.

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (2000): Bericht zur Personalratswahl-simulation via Internet 2000. Potsdam: LDS Brandenburg. (<http://www.brandenburg.de/evoting/index.html>)

Otten, Dieter (1999): Zwischenbericht des Projektes „Strategische Initiative: Wahlen im Internet“ des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Osnabrück: Forschungsgruppe Internetwahlen der Universität Osnabrück. (<http://www.internetwahlen.de/>)

Rannenberg, Kai/Pfitzmann, Andreas/Müller, Günter (1997): Sicherheit, insbesondere mehrseitige IT-Sicherheit. In: Müller, Günter/Pfitzmann, Andreas (Hg.): Mehrseitige Sicherheit in der Kommunikationstechnik. Verfahren, Komponenten, Integration. Bonn, Reading, Mass. u.a.: Addison-Wesley, S. 21-29.