

CHRISTOPH ENGEMANN

Das Internet und die neue Gestalt bürgerlicher Herrschaft: Electronic Government

Mit dem Internet verbinden sich quer durch alle gesellschaftlichen Schichten Aufbruchs- und Hoffnungsideen. In seltsamer Einigkeit sehen Wirtschaftsmanager, Politiker, Bürgerrechtsbewegte und nicht zuletzt ›Linke‹ in diesem technischen System Möglichkeiten ihrer je spezifischen Form der Weltverbesserung aufgehoben. Gerade innerhalb der ›Linken‹ überwiegt nach wie vor die Begeisterung für die Infrastruktur Internet. Unter dem Eindruck des anarchistischen Habitus der Hacker, der ›eigentumsfreien‹ Produktionsformen wie Open Source, der unabhängigen Berichterstattung aus Chiapas, Seattle, Genua und anderswo werden andere zentrale Entwicklungen und der Formenwandel des Internet kaum wahrgenommen. Im folgenden soll gezeigt werden, daß ›electronic government‹ eine, wenn nicht ›die‹ Entwicklung ist, die sowohl das Internet als auch bürokratisches Herrschen und Verwalten dramatisch verändern wird.

Um näher zu bestimmen, worum es sich bei ›electronic government‹ handelt, sei stellvertretend für die gegenwärtig in der Debatte kursierenden Definitionen hier die des *Verbands der Elektrotechnik (VDE)* angeführt: ›Electronic government‹ ist demzufolge »...die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik. Eingeschlossen sind in diese Definition selbstverständlich zahlreiche Hilfs- und Managementprozesse, sowie Prozesse der politischen und finanziellen Rechenschaftslegung«.¹

Politische Rahmenbedingungen

Politisch gesehen gehört ›electronic government‹ zu dem mit Beginn der achtziger Jahre einsetzenden Umbau der Industrienationen, der gewöhnlich mit dem Begriff Neoliberalismus verbunden wird. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Entwicklung war spätestens seit Ende der achtziger Jahre neben der Privatisierung der Versorgungs-, Verkehrs und Telekommunikationssektoren der Umbau der Verwaltungsapparate.² Vor diesem Hintergrund und der rasanten Entwicklung des Internet entstand die Idee des ›electronic government‹, die aufgrund der neuen technologischen Möglichkeiten weit über die ursprünglichen Konzepte der Verwaltungsmodernisierung hinausgeht. Spätestens seit 1998 ist ›electronic government‹ zum Motor der Verwaltungsmodernisierung geworden³, zumal diese infolge der erheblichen Widerstände der Beschäftigten sowie durch rechtliche Probleme weit hinter den eigentlichen Zielsetzungen zurückgeblieben war.⁴

Christoph Engemann – Jg. 1972; studiert Psychologie an der Universität Bremen, verfaßt derzeit seine Diplomarbeit zum Thema »Electronic Government, Bürokratie und Subjektivität«, war Mitorganisator des Kongresses »this is not a love song – radikale linke und psychologie heute« (2000 in Berlin) und der daraus hervorgegangenen Seminarreihe (vgl. www.notalovesong.org).

1 Verband der Elektrotechnik, Elektronik, Informationstechnik e.V. (VDE): Memorandum Electronic Government ›<http://www.vde.de/vde/html/d/fach/itg/publikationen/herunterladen.htm>«.

2 Einen Überblick gibt unter anderem Michael Felder: Verwaltungsmodernisierung. Die Transformation von Staatlichkeit und die neue Sozialdemokratie,

in: UTOPIE kreativ, Nr. 121/122 (November/ Dezember 2000), S. 1090-1102.

3 Im folgenden werden die Begriffe ›Verwaltungsmodernisierung‹ und ›electronic government‹ synonym verwendet.

4 Vgl. zum Beispiel die Rede des Bundesinnenministers Otto Schily auf dem Kongreß ›Effizienter Staat‹ am 5. April 2001 in Berlin (www.effizienter-staat.de).

5 Vgl. Dieter Grunow, Hellmut Wollmann (Hg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, Basel, Boston, Berlin 1998.

6 Vgl. ›www.staat-modern.de/programm/index.html‹; über die Fortschritte dieser Initiative geben die einschlägigen und gut betreuten Websites mit den Titeln: ›www.staat-modern.de‹, ›www.effizienter-staat.de‹ und ›www.bundonline2005.de‹ Auskunft.

7 Vgl. für Europa ›www.europa.eu.int/information_society/eeurope/index_en.htm‹, einen kurzen Überblick der Entwicklungen in Asien bietet: ›www.heise.de/newsticker/result.xhtml?ur=/newsticker/data/wst-2105.01-002/‹, ein besonders ehrgeiziges Programm mit 10 Milliarden US-Dollar Volumen hat Japan vorzuweisen: ›<http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/priority-all/index.html>‹.

8 Vgl. Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1972, S. 650.

In Deutschland ist ›electronic government‹ ein von der Öffentlichkeit wenig wahrgenommenes, gleichwohl zentrales Politikfeld der regierenden rot-grünen Koalition. Mit erheblichem Engagement und ebenso erheblichen Mitteln wird zur Zeit unter diesem Schlagwort eine ›Verwaltungsrevolution‹ vorangetrieben.⁵

Die Grundsätze dieser Politik finden sich im Kabinettsbeschuß der Bundesregierung ›Moderner Staat – Moderne Verwaltung – Deutschland erneuern‹ vom 1. Dezember 1999. Dort heißt es unter 1. *Leitbild aktivierender Staat*: ›Methoden der Staats- und Verwaltungsmodernisierung sind seit längerem bekannt; was auf der Bundesebene bisher fehlt, ist der entscheidende Schritt zu einer konzentrierten Gesamtreform. (...) Der Bund wird ... moderne Informations- und Kommunikationstechnik in breiter Form einsetzen, um den Übergang zur ›Elektronischen Verwaltung‹ (Electronic Government) zu vollziehen.‹⁶ Allein auf Bundesebene existieren 15 hochsubventionierte Leitprojekte wie *Media@komm* (vgl. www.mediakomm.net – mit einem Volumen von 60 Millionen DM) und 23 zusätzlichen Projekte, die allesamt den Einstieg in ein neues ›bürgerfreundliches‹ und ›bürokratiearmes‹ Zeitalter preisen. International vollziehen sich im übrigen ähnliche Prozesse; die Transition der Verwaltungen ins ›Internet-Zeitalter‹ zählt zu einem der wichtigsten Faktoren in der Standortkonkurrenz.⁷

›Electronic government‹ eröffnet verschiedene neuartige Spielräume. Dazu gehört vor allem die Möglichkeit der weitgehenden Automation bürokratischer Vorgänge mittels vernetzter Computertechnik. Die Strukturmerkmale von Computersystemen entsprechen im Prinzip denen der Bürokratie.

Nach *Max Weber* zeichnet sich die Bürokratie in Wirtschaft und Gesellschaft aus durch Regel, Zweck, Mittel und sachliche Unpersönlichkeit.⁸ ›Die bürokratische Organisation bedeutet (...) Perfektionierung von Herrschaft, indem sie dem Herrn die Chance gewährt, das Handeln des Verwaltungsstabes lückenlos, *auf der ganzen Linie*, primär mittels formaler Regeln programmieren, mithin festlegen und *binden* zu können.‹⁹

Die Analogien zwischen einem idealtypischen bürokratischem Apparat und einer programmgesteuerten Maschine wie dem Computer sind augenscheinlich – beide sind im Grunde regelgeleitete informationsverarbeitende Systeme.

Computernetzwerke ermöglichen die Ausdehnung solcher Strukturen über große Bereiche, wobei die Netzdichte und die Schnittstellen darüber entscheiden, welche (gesellschaftlichen) Bereiche erfaßt werden können. Darüber hinaus bringen Computersysteme keine Loyalitätsprobleme mit sich. Das mit zunehmender Komplexität der Verwaltungen dort akkumulierte Herrschaftswissen, das von den Beamten und Angestellten tendenziell für partikulare Interessen verwandt werden kann, setzte die Bürokratie immer schon in ein Spannungsverhältnis zur Politik. Die daraus resultierende Notwendigkeit, die in der Verwaltung Tätigen mit Hilfe von Disziplinarordnung und Karrierechancen zu lenken und zu binden, fällt bei Computern weg. ›Electronic government‹ kann also auch als ein Versuch der Politik gedeutet werden, sich der Verwaltung, die sich tendenziell verselbständigt, wieder zu bemächtigen.

›Downsizing‹ und ›outsourcing‹ in der staatlichen Verwaltung

Nach innen bedeutet ›electronic government‹ also zunächst die Ersetzung vieler Beamter und Angestellter durch Maschinen. Innerhalb der Verwaltungen kommt es zu starken Veränderungen der Abläufe und Hierarchien, die nach dem Vorbild von moderner, Software gestützter Unternehmensführung reorganisiert werden. Zentralen Stellenwert hat bei allen ›electronic-government‹-Projekten die Einführung sogenannter *Enterprise Resource Management Software* (ERM) wie zum Beispiel *SAP/R3*. Diese oder vergleichbare Software ermöglicht neben der automatisierten Abwicklung vieler Prozesse das controlling von Materialflüssen und Personalleistungen in Echtzeit. Die anfallenden Daten fließen dabei direkt der Führungsebene zu, die wiederum über das Computersystem die einzelnen Bereiche direkt steuern und beeinflussen kann.¹⁰ Die gesamte mittlere Führungsebene wird also überflüssig; hierin besteht der tiefere Grund für das ›downsizing‹ – mitsamt dem ganzen Rattenschwanz angeleglicher horizontaler Hierarchien sowie der zugehörigen A&O-Psychologien – in vielen Unternehmen in den neunziger Jahren. Mit dem Ziel, per Verwaltungsmodernisierung¹¹ auch staatliche Bürokratien nach betriebswirtschaftlichem Muster zu führen, wird mit Hilfe dieser Technologien der Umstieg von der kameralen Buchführung auf die in der Wirtschaft übliche doppelte Buchführung vorangetrieben.

Dabei betreibt der Staat die automatisierten Verwaltungsvorgänge zunehmend nicht mehr selbst, sondern vergibt die Durchführung im Rahmen sogenannter Public Private Partnerships an privatwirtschaftliche Unternehmen, wie IBM, Siemens usw. Die Stadt Leipzig zum Beispiel hat unlängst im Rahmen eines joint ventures die gesamte Datenverarbeitung der Kommune an IBM übertragen. In Bremen und Ludwigshafen sind ähnliche Projekte im Gange.¹²

Neben der Datenverarbeitung werden auch andere bisher öffentlich getragene Leistungen per ›outsourcing‹ in Public Private Partnerships ausgelagert, zum Beispiel das »Facility Management«, Teile des Renten- und Sozialversicherungswesens und in Zukunft auch Teile des Einwohnermeldewesens. In den Vorgaben, die dieser Praxis zugrunde liegen, ist offen von einer ›Verschlankung des Staates‹, seiner Reduzierung auf ›Kernaufgaben‹, die Rede. Was im Kern darunter verstanden wird, findet sich im Zwischenbericht¹³ der vom Berliner Senat eingesetzten *Expertenkommission für Staatsaufgabenkritik* besonders prägnant formuliert:

»Die in Berlin als öffentlich angesehenen Aufgaben sind durch politische Entscheidungen in der historischen Entwicklung gewachsen. Eine Systematik liegt diesen öffentlichen Aufgaben nicht zu Grunde. Dies entspricht der Gesamtsituation der öffentlichen Verwaltung in Deutschland.

A: Staatliche Kernaufgaben – (verfassungs)rechtlich vorgegebene Aufgaben

Unzweifelhaft sind die politischen Leitungsaufgaben (politische Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Legitimation ›politischer Preise‹, Aufsicht, Controlling...) Kernaufgaben des öffentlichen Bereichs. Andere Aufgaben rechnen ebenfalls zu den Kernaufgaben (z. B. Polizei-, Justiz- Steuerverwaltung...). Die konkrete

9 Tyrell 1981, S. 85; zit. nach: Stephan Breuer: *Max Webers Herrschaftssoziologie*, Frankfurt/New York 1991, S. 210.

10 ERM-Systeme sind also Feedbacksysteme. Es ist zu vermuten, daß darin ein bisher wenig beachteter materieller Hintergrund der neuen Arbeitsorganisationsformen liegt.

11 Die Literatur dazu ist sehr umfangreich. Für Deutschland zentral sind die beiden folgenden Papiere der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (www.kgst.de): *Das neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung*, Bericht Nr. 5/1993, außerdem: *Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg*, Bericht Nr. 19/1992.

12 Vgl. c't, 9/2001. S. 51; Busso Grabow, Holger Floeting: *Wege zur telematischen Stadt*; Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft: *Multimedia @ Verwaltung – Marktnähe und Bürgerorientierung mit elektronischen Diensten*, Bd. 7, 1999.

13 Dieser Bericht wird nach dem Kommissionsvorsitzenden Rupert Scholz gemeinhin als »Scholz-Papier« bezeichnet.

14 »Scholz-Papier«, S. 6 (Hervorhebungen im Original).

15 Vgl. zum Beispiel den schon erwähnten Kabinettsbeschuß »Staat Modern« und die dort vorgestellten Projekte.

16 Das ist keineswegs mit einem Verlust an staatlichem Einfluß gleichzusetzen. Vielmehr besteht das Spezifikum dieser Entwicklung zu einem schlanken Staat darin, daß dieser sich nicht zurückzieht, sondern lediglich weniger ausgibt. Tatsächlich weitet er seine Zugriffskompetenzen aus – er bemächtigt sich der Bürokratie, indem er sie abschafft; vgl. Michael Felder: *Verwaltungsmodernisierung...*, a. a. O.

17 *Moderner Staat – Moderne Verwaltung*, S. 6 (www.staat-modern.de/programm/index.html).

18 *Moderner Staat – Moderne Verwaltung*, S. 7. Das entspricht der Position der EU; vgl. Aktionsplan eEurope2002, S. 9 (www.europa.eu.int/ISPO/basics/eeurope/i_europe_follow.html).

19 Gesetzestext unter www.bfd.bund.de/information/bdsg_hinweis.html; außerdem: Neues Datenschutzgesetz in Kraft getreten, in: c't, 12/2001, S. 44.

20 So unter anderem beim Free-Mailer GMX, vgl. www.bigbrotherawards.de.

21 Werner Schmid, Sprecher des Bundesdatenschutzbeauftragten, fordert denn auch, daß die Realität der Datenverarbeitung anerkannt werden müsse und nicht verteuelt gehöre:

Abgrenzung zu anderen Anbietern ist aber bereits eine politische Frage (z. B. Überwachung von gefährlichen Betrieben durch Private oder durch die Polizei).

Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben – muß vom Staat gewährleistet, aber nicht vollzogen werden.

Der Staat hat die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Dienste und Güter) zu gewährleisten (*Gewährleistungsverantwortung*); die Dienstleistungen müssen jedoch nicht in Eigenproduktion erstellt werden (*keine Produktionsverantwortung*).¹⁴

Identische Aussagen finden sich in allen einschlägigen Papieren und Modellvorhaben.¹⁵ Idealtypisch gesprochen fungiert der Staat in diesem Modell nicht mehr als ausführender, sondern er setzt lediglich (demokratisch legitimiert) die Verfahrensregeln, die in den Kontrakten zwischen öffentlicher und privater Seite festgelegt werden – er schmilzt ab auf eine Moderations- und Legitimationsinstitution.¹⁶ Die privatisierten staatlichen Tätigkeitsfelder, die bislang dem Markt entzogen waren, werden Geschäftsfelder. Das Internet und die Informationstechniken (vor allem das »datamining«) dienen dabei als zusätzliche Transmissionsriemen, die Verwaltungsbereiche, die bisher nicht profitabel organisierbar waren, potentiell gewinnträchtig machen. Gleichzeitig sinken die konsumtiven Ausgaben des Staates erheblich.

Mit Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen, die eine gewinnträchtige Verarbeitung der anfallenden Daten betreffen, ergibt sich ein widersprüchliches Bild. Im schon zitierten Kabinettsbeschuß *Moderner Staat* heißt es unter dem Punkt *Rechtliche Regelung(en) für Public Private Partnerships*: »Die Bundesregierung wird rechtliche Rahmenbedingungen für kooperative Vertragsverhältnisse *zwischen privaten Verwaltungsdienstleistern und öffentlicher Verwaltung* schaffen.«¹⁷ Angestrebt ist außerdem »Identifizierung und Abbau rechtlicher Hemmnisse für neue Dienstleistungen: Anhand konkreter Fälle werden Probleme in neuen Dienstleistungsbereichen ermittelt, die auf rechtliche Bestimmungen zurückzuführen sind.«¹⁸ Während jüngst das Bundesdatenschutzgesetz, das die Möglichkeiten der personengebundenen Weiterverarbeitung ohne vorherige Einwilligung der Betroffenen stark einschränkt, novelliert wurde¹⁹, ist die Verarbeitung solcher Daten gängige Praxis. Im Internet wird den Nutzern häufig bei der Registrierung zu bestimmten Diensten das Einverständnis zur Verarbeitung der anfallenden Daten abgenötigt²⁰, überhaupt wird generell nach dem Motto »wo kein Kläger ist, ist auch kein Richter« verfahren.²¹

In Gutachten zu »electronic government«, die von Unternehmensberatungen erstellt wurden, wird davon ausgegangen, daß es im Zuge dieser Verwaltungsauslagerung zu einer Ausdünnung des Behördennetzes in der Fläche und zu einer Zentralisierung staatlicher Stellen auf die Regierungssitze als Kompetenzzentren kommen wird.²² Gleichzeitig wird eine Dezentralisierung der Verwaltungszugänge in Form von kommunalen Serviceläden, mobilen Serviceeinheiten und durch den individuellen Internetzugang angestrebt. Das räumliche Auseandertreten von Produktion und Distribution der Verwaltungsleistungen führt zu einer neuen Geographie der Macht. Es ist die, von *Saskia Sassen* schon für die Wirtschaft be-

schriebene, scheinbare Überwindung von Raum und Zeit durch das Internet, bei gleichzeitig verstärkter Resituierung von Individuen und Stätten der Macht im Raum.²³

Soweit zu dem, was »electronic government« nach innen für den administrativen Apparat bedeutet. Nach außen erscheint »electronic government« vor allem als Projekt, das Internet als Kommunikationsmedium verwaltungskompatibel zu machen. Damit soll eine größere Bürgernähe und Vereinfachung von Verwaltungsvorgängen erreicht werden – Stichwort: »Die Daten sollen laufen, nicht die Bürger«²⁴. Durch die Abwicklung von Behördengängen über das Internet per »single click government« im »virtuellen Rathaus«, indem es im übrigen keine Warteschlangen gibt, sollen die Bürger vom lästigen Gang zur Amtsstube befreit werden. Auch gegenüber der Wirtschaft wird ein neues bürokratiearmes Zeitalter beschworen, in dem durch die Automation der Behördeninteraktion per Internet, etwa bei Handelsstatistiken oder der elektronischen Vergabe, weniger Mitarbeiter für die Bearbeitung von administrativen Anforderungen abgestellt werden müssen.²⁵

Die Digitale Signatur – Voraussetzung für E-Government und E-Commerce

Um solche Dienste zu ermöglichen, muß ein zentrales Problem gelöst werden. Die eindeutige Zuordnung eines Nutzers zu seiner bürgerlichen Identität ist *die* zentrale Voraussetzung, um rechtsverbindliche Abläufe über das Netz zu organisieren. Die Lösung des Problems nennt sich »Digitale Signatur«.²⁶ Das digitale Äquivalent der eigenhändigen Unterschrift wird technisch derzeit über eine »multifunktionale Chipkarte« und über »Trust Center« realisiert. Trust Center sind eine Art elektronischer Notar, über die alle Transaktionen, die eine digitale Signatur beinhalten, abgewickelt werden. Derartige Einrichtungen werden als Public Private Partnerships von Firmen wie der Telekom betrieben.²⁷ Die Betreiber vergeben auch die Chipkarten und die zugehörige Signatur und stellen quasi ein Einwohnermeldeamt im Netz dar.

Digitale Signaturen ermöglichen den Abschluß von Verträgen über elektronische Netzwerke, bei denen die Urheberschaft der Daten sowie deren Unverändertheit nach erfolgter Signatur sichergestellt werden kann. Diese Technologie hat eine Schlüsselstellung für »electronic government«, aber auch für den »e-commerce«. Erst dadurch wird die vollständige wirtschaftliche Nutzung des Internet möglich, weil nur über die eindeutige Identifikation des Verkäufers und des Käufers die notwendige Rechtssicherheit in Form der staatlichen Gewährleistung der Eigentümerrechte auch im Netz hergestellt werden kann.

Darüber hinaus sind digitale Signaturen auch aus steuerrechtlichen Erwägungen interessant. Die Frage nach der Verbrauchsbesteuerung von über das Internet gehandelten Waren ist eindeutig geklärt. Die Umsatzsteueraufkommen aus dem Handel mit digitalen Produkten fließen dem Land zu, in dem diese Güter genutzt oder verbraucht werden (Bestimmungslandprinzip). In Hinblick auf die Ertragsbesteuerung von digitalen Gütern dagegen existiert das Problem der Ermittlung des Produktionsstandortes, der Einkünfte und der Ver-

»Nicht Daten sind zu vermeiden, sondern deren Personenbezug«. Anonymität und anonymitätsnahe Pseudonyme sollen per Gesetz als Vorzugslösung vorgeschrieben werden (vgl. c't, 14/2001, S. 48; Datenschutz mit kleinen Fehlern, in: ebenda, 5/2001, S. 222).

22 Vgl. Rathaus von zu Haus, in: c't, 7/2001, S. 218; außerdem »www.de.forrester.com/forit/home.nsf/AllByUID/B294DD976C92501541256A09003DD1E7?OpenDocument«.

23 Vgl. Saskia Sassen: Kontrollverlust? Der Staat und die neue Geographie der Macht, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 7-8/99.

24 So lautet der Titel der Informationsbroschüre zum neuen Meldegesetz, vgl. »www.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix_48106.htm?template=single&id=48106_434&script=1&ixepf=_48106_434«.

25 Vgl. den Bericht der Initiative »Abbau bürokratischer Hemmnisse« des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, »www.bmwi.de/textonly/Homepage/Presseforum/Pressemitteilungen/2001/1320prm1.jsp«.

26 Vgl. auch die Hinweise der hier zuständigen Regulierungsbehörde Telekommunikation und Post, »www.regtp.de/tech_reg_tele/start/in_06-02-00-00-00_m/«.

27 Vgl. »www.telesec.de/«.

28 Vgl. Aktionsprogramm der Bundesregierung: Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts, www.iid.de/aktionen/aktionsprogramm/deckblatt.html.

29 Vgl. www.studierende-fzs.de/unser_e_politik/chipkarte/chip-index.htm und www.user.uni-bremen.de/~asta/links.htm#chip.

30 Vgl. Aktionsplan eEurope2002, S. 9 (www.europa.eu.int/ISPO/basics/eeurope/i_europe_follow.html).

31 Vgl. Rainer Rilling: Textprojekt »Internet«, www.rainer-rilling.de/texte/inkrit-internet.html.

32 Selbst das Datenaufkommen von konservativ ausgerichteten »electronic-government«-Projekten geht weit über das der Volkszählung von 1983 hinaus – faktisch bietet sich hier die Möglichkeit einer permanenten Volkszählung.

rechnungspreise. Digitale Signaturen ermöglichen potentiell den Nachvollzug des Weges der für diese Fragen relevanten Transaktionen in Netzwerken.²⁸

Digitale Signaturen sind also Instrumente, die neben der genannten Herstellung von Rechtssicherheit bei Verwaltung und Handel auch der Durchsetzung der Steuerhoheit des Staates im Netz dienen – sie sind die Schlüsseltechnologie, um das Internet endgültig verwaltungs- und wirtschaftskompatibel zu machen.

Perspektiven einer vernetzten Welt

Es ist davon auszugehen, daß es – vermittelt über die digitalen Signaturen – zu einer fortschreitenden De-Anonymisierung des Internet kommt. Gleichzeitig wird das Internet zur universalen Infrastruktur in den Industrienationen, über die die Organisation und Koordination einer wachsenden Zahl von Vorgängen abgewickelt wird. Nicht nur die beschriebenen Verwaltungsvorgänge und der »e-commerce«, die Kulturindustrie und ähnliches sind damit gemeint, sondern auch so profane Dinge wie Zugangskontrollen an Universitäten etwa²⁹, die über die Signaturchipkarten geregelt werden, elektronische Fahrausweise und dergleichen mehr. Nicht zuletzt das Geld selbst wird in zunehmendem Maße über elektronische Netzwerke laufen – mit dem Umstieg auf den Euro ist erklärtermaßen der Einstieg in den bargeldlosen Alltag angestrebt. Digitales Geld so anonym zu machen wie das vorhandene Geld, ist extrem teuer und aufwendig, teilanonyme oder nicht-anonyme Lösungen sind deutlich billiger. Über die Qualität von Datenschutzstandards, auch in bezug auf elektronisches Geld, herrscht derzeit Uneinigkeit zwischen verschiedenen beteiligten Stellen. Es zeichnet sich aber ab, daß sich eine sehr legere Haltung durchsetzen wird. Von seiten der EU zum Beispiel heißt es im Rahmenprogramm *eEurope2002*: »Der Schutz der Informationen muß hohe Priorität haben, kann aber teuer werden und die Geschwindigkeit des Netzes mindern. Daher können nicht irgendwelche Lösungen vorgeschrieben werden, sondern es muß so weit wie möglich dem Markt überlassen werden, darüber zu entscheiden, welcher Sicherheitsgrad den Bedürfnissen der Benutzer entspricht.«³⁰

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß es im Internet zu einer Verdopplung des Bestehenden bei gleichzeitiger weitgehender Überwindung der physikalischen Beschränkungen von Raum und Zeit kommt. Gleichzeitig wird das Internet zur universalen Infrastruktur.³¹ Die Universalisierung des Internet sowie die über alltägliche Vorgänge vermittelte ständige Repräsentanz der Individuen darin führt zwangsläufig zu einem gigantischen Datenaufkommen über deren Aufenthaltsorte, Bewegungen, Interaktionen, Handeln und dergleichen.³² Mit Hilfe dieser Daten ist eine Erhöhung der rationalen Tiefenschärfe von Entscheidungsprozessen in Bürokratie und Wirtschaft möglich. An Stelle der gruppenzentrierten Entscheidungsraster der klassischen Bürokratie können jetzt individualzentrierte Verfahren treten. Der Zugriff ist dabei unglaublich viel kleinräumiger, als dies mit der traditionellen Bürokratie bisher realisierbar war; winzige Kostenbereiche müssen jetzt nicht mehr pauschal berechnet werden, sondern können individuell erfaßt werden.

Verwaltung ist damit außerdem kein in der Regel zeitlich nachlaufendes Phänomen mehr, sondern bekommt potentiell simultanen Charakter. Die über das Internet vermittelte unmittelbare Einbeziehung der Individuen in Verwaltungsprozesse ermöglicht die Anwendung von Evaluations- und Benchmarkprozessen, wie sie bisher innerhalb von Betrieben genutzt wurden, auf größere soziale Einheiten.

Technisch beschränkt ist ein solches Modell, wie oben bereits angemerkt, durch die Netzdichte und die Schnittstellen. Die Netzdichte wird spätestens mit der Einführung der nächsten Mobilfunkgeneration UMTS total; bis die Schnittstellen die Alltagswelt der Individuen durchdrungen haben, wird es sicherlich länger dauern. Die Durchsetzungsgeschwindigkeit wird nicht zuletzt vom Erfolg solcher Projekte wie die Ersetzung des Personalausweises durch die Signaturkarte – die »BürgerInnenkarte«³³ – abhängen.

Von den technischen Voraussetzungen her gesehen entwickelt sich eine Herrschaftsinfrastruktur, die der von *Michel Foucault* in *Überwachen und Strafen* beschriebenen Architektur des Panopticons entspricht. »Der perfekte Disziplinarapparat wäre derjenige, der es einem einzigen Blick ermöglichte, dauernd alles zu sehen.«³⁴ Ein de-anonymisiertes Internet wäre (beinahe) ein solcher Apparat, ein universelles dynamisches Panoptikum, in dem der Blick zu jedem Zeitpunkt, an jeden beliebigen Punkt, auf jedes beliebige Subjekt gerichtet werden könnte. Letztlich bedeutet das eine groteske Verkehrung der Befreiungsphantasien, die die Linke mit dem Netz verband – die sozusagen auf ein inverses Panopticon hoffte; also die Möglichkeit, »die Macht« ständig sehen und (demokratisch) kontrollieren zu können.

Bürokratie und Individualität – kein Widerspruch mehr?

Ein solches Modell läßt den Gedanken an ein totalitäres Regime à la 1984 aufkommen. Es ist aber zu vermuten, daß die beschriebenen Strukturen entscheidende Unterschiede gegenüber der klassischen Orwellschen Vorstellung vom Überwachungsstaat aufweisen. Während in jenem das zu kontrollierende die Subjektivität der Staatsbürger war, den es als potentiellen Störfaktor ständig zu überprüfen und einzuschüchtern galt, zielen die den »electronic-government«-Diskurs flankierenden Konzepte im Gegenteil gerade auf das Hervorbringen einer bestimmten Art von Subjektivität ab.

Sie folgen damit einer Entwicklung, wie sie in der Arbeitswelt schon seit etwa dreißig Jahren zu beobachten ist. Die tayloristischen Konzepte der Betriebsorganisation, die im Fordismus hegemonial waren, zielten auf eine größtmögliche Unterdrückung und Kontrolle von Subjektivität. In den siebziger Jahren trat hier ein wichtiger Formwandel ein – die Subjektivität und Individualität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurde zunehmend als das Intensivierungspotential entdeckt.³⁵ Diese Entwicklung hält bis heute ungebrochen an und hat ihren vorerst letzten Ausdruck im Schlagwort vom »Unternehmer der eigenen Arbeitskraft« gefunden.

Entlang dieser Linie bringt »electronic government« ein verändertes Verhältnis zwischen Staatsbürger und Staat hervor. Moderne Verwaltung tritt dem Vorwurf der Entmündigung der Subjekte, der für die klassische regelgesteuerte Konditionalbürokratie sprichwörtlich

33 Vgl. »www.-user.uni-bremen.de/~asta/themen/chip/reader/02-media-komm.html«; vgl. auch diese Meldung über digitale Signaturen in der Schweiz, »www.heise.de/newsticker/data/cp-08.07.01-003/«.

34 Michel Foucault: *Überwachen und Strafen*, Frankfurt/M. 1994, S. 224.

35 Vgl. Peter Groskurth, Walter Volpert: *Lohnarbeitspsychologie*, Frankfurt/M. 1975 (immer noch das beste Lehrbuch zur Arbeits- und Organisationspsychologie).

36 Vgl. Kabinettsbeschuß: Staat Modern – Moderne Verwaltung; diese Formel findet sich in fast allen deutschen Konzepten zum ›electronic government‹ wieder.

37 Moderner Staat – Moderne Verwaltung, S. 2.

38 Vgl. Henning Schmidt-Semisch: Selber schuld – Skizzen Versicherungsmathematischer Gerechtigkeit, in: Bröckling, U., Lemke, T., Krasmann, S.: Gouvernementalität der Gegenwart, Frankfurt 2000, S. 168 ff.

39 Schmidt-Semisch interessiert sich nicht für den Hintergrund dieser Intervention des bürgerlichen Staates. Dieser liegt knapp gesagt in dem Interesse zu garantieren, daß die Arbeitskraft erhalten wird, wenn kein Lohn fließt – sei es wegen Krankheit oder aufgrund von Arbeitslosigkeit.

ist, offensiv entgegen. In Deutschland lautet die Losung »aktivierender Staat«³⁶, in dem eine »neue Verantwortungsteilung« zwischen Staat und Bürger vorgesehen ist: »Im aktivierenden Staat sind sie gleichberechtigte Partner bei der Wahrnehmung von Aufgaben für das Gemeinwohl.«³⁷ An die Stelle von Regelwerken für alle möglichen (Alltags)Vorgänge tritt ein ›outcome-orientiertes‹ Kontraktmanagement. Definiert wird nicht mehr, wie bestimmte Leistungen zu erlangen oder zu erbringen sind, sondern nunmehr das Ziel des ganzen Vorgangs. Die Ausführung wird den Subjekten und ihrem je eigenen ›Stil‹ überlassen. Ein profanes Beispiel mag das verdeutlichen. Bei der Einführung der digitalen Chipkarte mit Signaturfunktion an der Universität Bremen wurde als ein Anwendungsfall die Prüfungsanmeldung per Internet vorgestellt. Im Gegensatz zu früher müsse der Student jetzt nicht mehr persönlich zu einer bestimmten Zeit im Prüfungsamt erscheinen, sondern er könne, wenn es ihm beliebt, auch um 3.21 Uhr nachts seine Prüfung anmelden. Von den Beteiligten wird das als Ent-Bürokratisierung und Freiheitsgewinn erlebt. Tatsächlich handelt es sich aber um eine Vereinnahmung auch individuellster Eigenschaften in bürokratische Erkennungs- und Entscheidungsprozesse.

Die Subjekteffekte, die mit ›electronic government‹ einhergehen könnten, lassen sich weiterhin an der Analyse des gegenwärtigen Umbaus der Sozialversicherungssysteme von *Henning Schmidt-Semisch* verdeutlichen.³⁸ Diesen Umbau begreift er als die Durchsetzung versicherungsmathematischer Gerechtigkeit gegenüber der von ihm so genannten »sozialen Gerechtigkeit« des Sozialstaates.

Die klassischen Sozialversicherungssysteme, so *Schmidt-Semisch*, setzen sich aus weitgehend zwangskollektivierten Versicherungsnehmern zusammen, die bezüglich ihrer Lebensumstände sowie ihrer Risiken große Unterschiede aufweisen. Bei einer Inanspruchnahme der Leistungen, zum Beispiel im Falle des Verlustes des Arbeitsplatzes bei der Arbeitslosenversicherung, werden diese Unterschiede nur insofern berücksichtigt, als daß sich die gezahlten Leistungen am letzten Einkommensniveau der Versicherten orientieren. Gerechtigkeit, so die Legitimationsformel, stellt sich über die Verteilung der Risikolast auf möglichst viele Schultern her. Die individuellen Unterschiede werden durch die mit steigenden Versicherungszahlen sinkenden Einzelabgaben ausgeglichen. Zugespitzt formuliert: Nur durch die erzwungene³⁹ Teilnahme möglichst aller können die Beiträge klein gehalten werden und gleichzeitig erwirbt jedermann das Recht auf Inanspruchnahme der Leistungen, unabhängig von der individuellen Situation – eine abstrakte Form gegenseitiger Fürsorge.

Die Gerechtigkeit von privatwirtschaftlichen Versicherungen rekuriert dagegen auf der möglichst umfassenden Kenntnis der individuellen Gegebenheiten, die als sogenannte Risikofaktoren in versicherungsmathematische Modelle eingehen. Bei diesen Methoden werden aus den subjektiven Umständen, wie zum Beispiel Charakter, moralische Einstellung etc., und objektiven Faktoren, wie Alter, Geschlecht, Wohnort, Beruf usw., individuelle Risikokombinationen errechnet, aus denen sich dann die jeweiligen Prämien und Versicherungssummen ergeben. Außerdem können bestimmte

Pflichten, sogenannte Obliegenheiten, abgeleitet werden – bei einem teuren Auto das Anbringen einer Alarmanlage etwa.

Gerechtigkeit bedeutet hier, daß hohe individuelle Risiken mit hohen und geringe individuelle Risiken mit geringen Tarifen belegt werden. Diesen Bedingungen stellen sich die Teilnehmer auf ›freiwilliger‹ Basis. Von dieser Warte aus scheinen die großen Unterschiede zwischen den Zwangsversicherten und ihre ›Gleichbehandlung‹ im Schadensfall als ungerecht – ›Wieso soll ich für den Tumor des Rauchers aufkommen?‹ lautet die empörte Frage der sich mit steigenden Beiträgen konfrontiert sehenden Versicherungsteilnehmer der Krankenversicherung. Der Vorwurf geht hier an den vermeintlich unverantwortlichen Umgang anderer Leistungsnehmer mit den knappen gemeinsamen Ressourcen. Zur Schonung dieser haben alle die Pflicht, und jene, die aufgrund bestimmter Umstände oder bestimmter Verhaltensweisen mehr Ressourcen beanspruchen als andere, können dies tun – solange sie dafür entsprechend belangt werden.

Das spezifische Paradox dieser Entwicklung ist, daß individuelle Handlungsfreiheit zunimmt, indem die Individuen von der sogenannten Gleichmacherei des überkommenen Sozialstaates freigesetzt werden, diese gleichzeitig aber um so mehr (gesellschaftliche) Risiken zu tragen haben, die nun nur noch als Konsequenzen ihres je eigenen Handelns erscheinen – der Preis der Freiheit eben. Die Notwendigkeit der Risikovorsorge wird an die Individuen abgegeben; eine, als subjektiver Freiheitsgewinn erlebte, repressive Aufhebung des staatlichen Paternalismus.

Schmidt-Semisch schließt weiter, daß individuell antizipierte Ressourcenschonung zum zentralen Prinzip wird. Der Staat hat die Sorge zu tragen, daß jeder sich prophylaktisch verhält und auf diese Weise der Gesamtheit dient. »Die ›Rede vom sozialen Netz als soziale Hängematte im Freizeitpark Deutschland‹ (Freyberg 1997: 185) macht tendenziell alle ›Netto-Empfänger‹ der Sozialversicherung verdächtig. Nur die propagierte versicherungsmathematische Rationalität – so die implizite Botschaft – kann dieser *betrügerischen* ›Vollkasko-Mentalität‹ ein Ende setzen, weil sie alle Risikounterschiede der Personen berücksichtigt.«⁴⁰ Dazu ist die umfassende Kenntnis der individuellen Lebensführung notwendig. »In der ›verdächtigen Gesellschaft‹ wird tendenziell jeder zu einem potentiellen ›Täter‹, dessen Risikokombinatorium es zu durchdringen gilt.«⁴¹

Innerhalb eines solchen Modells gesellschaftlicher Freisetzung bei gleichzeitigem In-Verantwortungnehmen der Subjekte erscheinen die Datenerfassungs- und Verarbeitungskapazitäten, die mit ›electronic government‹ realisierbar sind, in einem anderen Licht. Erst mit ihnen ist die für die Erstellung von Risikokombinatorien notwendige Einholung der Alltagswelt der Individuen möglich. Die realpolitische Umsetzung solcher Modelle steht zweifelsohne auf einem anderen Blatt. Wenn auch mit der Rentenreform das von *Schmidt-Semisch* skizzierte Modell »versicherungsmathematischer Gerechtigkeit« schon eine gesellschaftliche Konkretion gefunden hat.

Es dürfte bis hier deutlich geworden sein, daß mit ›electronic government‹ entscheidende Veränderungen der politisch-institutio-

40 Henning Schmidt-Semisch: Selber schuld..., a. a. O. S. 178.

41 Ebenda.

nellen Ausformung bürgerlicher Staatsgewalt anstehen. Bürokratie war und ist die institutionelle Ausdrucksform des bürgerlichen Staates, die konkret der Herstellung und Gewährleistung von Bedingungen der Akkumulation dient: in Form der Organisation von Infrastrukturen für Verkehr, Telekommunikation, Versorgung etc., in Form der Aufrechterhaltung der ›öffentlichen Ordnung‹ und nicht zuletzt in Form der Herstellung des bürgerlichen Subjektstatus durch die Organisation von Erziehung, Bildung und Wissenschaft.

Die Perspektiven von über ›electronic government‹ vermittelter Vergesellschaftung zu einem ›neuen‹ Staatsbürgersubjekt sind derzeit notwendig prognostischer Natur. Gleichwohl ist es sicher, daß mit ›electronic government‹ in naher Zukunft ein erhebliches volkswirtschaftliches Rationalisierungs- und Einsparungspotential zu erschließen ist. Dieser Prozeß betrifft mehr oder minder schnell die Lebensführung aller Subjekte im Einzugsbereich einer solcherart modernisierten Verwaltung. Das Internet wird in diesem Prozeß seine Unschuld verlieren und wieder offen zu einer Infrastruktur von Herrschaftstechnologie werden – die Wiederkehr des Verdrängten sozusagen.