

Staat-Bürger-Beziehungen – Was bringt die Zukunft?

1. Einleitung

Meine Damen und Herren,

man hat mir eine recht breite Überschrift vorgegeben. Damit gehen immer Herausforderungen, aber auch Freiheiten einher. Letztere gedenke ich in Absprache mit den Organisatoren zu nutzen. Und so möchte ich nicht über Ipads, Software, tools oder Apps reden, sondern einige grundsätzliche Beobachtungen und thesenartige Prognosen mit Ihnen teilen – zum Status Quo, vor allem aber zur Zukunft der Staat-Bürgerbeziehungen.

Man muss nicht jeder alarmistischen Umfrage Glauben schenken, jedem Leitartikel unterschreiben, um festzustellen, dass – wenn es um das Verhältnis Staat-Bürger geht – etwas in Bewegung gekommen ist.

Nicht zuletzt S21 verweist auf die Kluft zwischen Führenden und Regierten, den Bürgern und ihren gewählten Repräsentanten.

Ob das eine Krise der „repräsentativen Demokratie“ ist? In jedem Fall erleben wir einen grundlegenden Wandel, der auch – aber nicht nur – mit dem zu tun hat, was im Programm als Informationsgesellschaft beschrieben wird.

Natürlich sind Umfragen und Kommentare zum schwindenden Vertrauen in die Politik mit Vorsicht zu genießen.

- Weder wird das repräsentativ-demokratische System an sich von den Bürgern in Frage gestellt noch kann von einer grundsätzlichen Politikverdrossenheit gesprochen werden.

- Wenn in Umfragen nach dem Vertrauen in die politischen Parteien gefragt wird, kann Skepsis auch als Zeichen einer permanent Rechenschaft einfordernden, kritischen und insofern funktionsfähigen Öffentlichkeit gesehen werden.
- Dazu kommt: Vergleiche mit der Vergangenheit hinken. So verstanden viele Deutsche in den gern zitierten 1950ern und 60ern Jahren unter Demokratie vor allem Wohlstand, Konsum und Antikommunismus, nicht jedoch Mitgestaltung und Partizipation im heutigen Umfang.

Auch bei einer *differenzierteren Betrachtung* bleibt jedoch Anlass zur Sorge. So scheinen die Bürger an der demokratischen Qualität politischer Entscheidungsprozesse, der generellen Problemlösungsfähigkeit der politischen Akteure und den ihnen tatsächlich zur Verfügung stehenden Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungen zu zweifeln.

Einer Studie der Uni Bielefeld (2009) zufolge ist eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung der Überzeugung, sie hätte ohnehin „keinen Einfluss darauf, was die Regierung tut“. Es herrsche, so die Forscher, eine „hoffnungslose Unzufriedenheit“, die sich jedoch nicht in politisches Engagement umsetzt.

Diese Zweifel („wutgetränkte Apathie“) haben etwas mit den Rahmenbedingungen, den Herausforderungen und den gefühlt geringer werdenden Steuerungskapazitäten nationalstaatliche Politik zu tun.

Multinationale Verflechtung, globale Informationsflüsse und Probleme, die sich zusehends klassischen Ressortgrenzen entziehen, sorgen dafür, dass die Effekte politischen Handelns wie „ungedämmte Sprengladungen“ (Herfried Münkler) verpuffen.

Politik muss zusehends schneller entscheiden bzw. im wahrsten Wortsinne „re-agieren“ und scheint trotzdem häufig Entscheidungen zu treffen, die rasch veraltet oder von neuen Problemen überrollt worden sind.

Ansätze der Verwaltungsmodernisierung oder des New Public Managements lassen sich als Versuch interpretieren, diese Schwierigkeiten anzugehen und Handlungsfähigkeit wieder herzustellen.

Ähnliches gilt für Konzepte wie e-democracy, e-government, open government, e-participation, oder das neue „government 2.0“. Dabei handelt es sich um inflationär verwendete Begriffe, deren Popularität nur noch durch die Unschärfe übertroffen wird, mit der sie verwendet werden.

Dazu kommt eine gewisse instrumentelle Beliebigkeit. So werden einige dieser Begriffe gerne als Kampfwörter verwendet, von einer Gruppe von politischen Entrepreneuren,

- die am liebsten die klassische Politik und Verwaltung ablösen würde,
- sich nicht für Staatlichkeit interessiert
- mindestens mit einer Mischung aus Arroganz und Ignoranz auf Abläufe und Strukturen von Politik, Verwaltung und Demokratie insgesamt blickt.

Da wird ganz schnell der Basisdemokratie per Mouseclick das Wort geredet und dabei außeracht gelassen, dass erst eine pluralistische „Repräsentativdemokratie“ Gemeinwohlorientierung und Zukunftsorientierung zusammenbringt.

Meine Damen und Herren, die Frage ist nicht Basisdemokratie oder repräsentative Demokratie, sondern: wie lässt sich die repräsentative Demokratie – unter den heutigen Bedingungen – so ausgestalten, dass sie ihren Aufgaben gerecht wird?

Ich möchte für eine eher realistische Perspektive plädieren und vor übertriebenen Erwartungen und Technikdeterminismus warnen. Womit wir beim zentralen Themen wären: Internet und Bürgern.

2. Perspektiven und Potentiale des Internets

Wenn wir von Internet, Staat und Bürgerbeziehungen reden, reden wir von nichts anderem, als einer radikalen Transformation von Öffentlichkeit, der kommunikativen Infrastruktur unserer Demokratie.

Das WWW ist gleichermaßen Ausdruck und Treiber eines grundlegenden gesellschaftlichen Wandels, der bestehende Strukturen, Geschäftsmodelle, aber auch Denkweisen herausfordert. Neue Strukturen entstehen, die Chancen, Risiken und Nebenwirkungen bereithalten.

Es steht für sich neue Formen der sozialen Interaktion, sich verändernde Erwartungen und gesellschaftliche Mitsprache- und Beteiligungsansprüche einer Gesellschaft, die

- anders als bspw. 1950 Transparenz und Rechenschaft einfordert,
- sich zusehends außerhalb traditioneller politischer Strukturen organisiert,
- individuell angepasste, themenorientierte Gestaltungsmöglichkeiten sucht.

Nicht zuletzt aufgrund der hohen Koordinierungskosten beschränkte sich Partizipation in der Vergangenheit vor allem auf Wahlen, die Mitgliedschaft in Parteien und Interessengruppen oder zivilgesellschaftliches Engagement.

Darüberhinausgehender Mitwirkung stand die Politik skeptisch gegenüber, auch weil sie von der Bürgerseite her oft unübersichtlich und unverbindlich blieb.

Mit dem WWW steht nun eine neue Partizipationsinfrastruktur zur Verfügung. Durch die Reduktion von Transaktionskosten aufgrund der n-zu-n Kommunikation werden vollkommen neue Formen der Organisation von gemeinschaftlichem Handeln ermöglicht!

Die damit verbundenen Umwälzungen werden im Zuge der weiteren Entwicklung des Internet durch neue Cloud-Plattformen, Suchtechnologien und Formen des Wissensmanagements (tags, folksonomies) an Dynamik gewinnen.

Dadurch entstehen neue Strukturen, die Status und Bedeutung traditioneller Wissensträger und etablierter Akteure in Frage stellen und die passiven Rezipienten mehr und mehr zu aktiven Produzenten von Wissen machen.

Wenn man sich nun Online-Activism, aktuelle Bottom-Up-Projekte wie Wikileaks, OffenerHaushalt.de oder fixmystreet ansieht, ist zu erwarten, dass die Ansprüche und Erwartungen, in ihrer Unmittelbarkeit und Intensität, nicht geringer werden! Jeder Bürger hat ein Megafon, und Politik und Verwaltung sind gut beraten, sich darauf einzustellen und sich diesen Entwicklungen zu öffnen.

Denn mit dem WWW lässt sich auch die Miteinbeziehung der Bürger in politische Planungs- und Entscheidungsprozesse effizienter denn je organisieren. Ihr Wissen, das Wissen einer Vielzahl von Akademikern, Ingenieuren, Juristen, Studenten, Lehrern, aber Nichtberufstätigen, die als Experten ihrer eigenen Lebensumwelt einen Beitrag leisten könnten, blieb bislang weitgehend ungenutzt.

These mit Blick auf die Zukunft:

Entsprechend eingesetzt bergen KÖNNEN digitale Technologien einen Beitrag nicht nur für die Legitimation, sd. auch für die Performanz des politisch-administrativen Systems leisten

Hier bestehen Potentiale für mehr Bürgerorientierung und effizientere, beschleunigte Verwaltungsprozesse (Bsp. USA: Genehmigungs- und Patentanträge), Potentiale für die Praxis einer deliberativeren Demokratie, die nicht nur die Bildung und Artikulation von Meinungen, Interessensausgleich, Verständigung und Konsens umfasst, sondern i.S. einer „kollaborativen Demokratie“ auf die ziel- und ergebnisgerichtete Mitwirkung abzielt.

Aus normativer Perspektive ist dies zu begrüßen:

Schließlich können heute weder Politik, Verwaltung noch expertenbasierte Beratung noch für sich in Anspruch nehmen können, die Vielfalt politischer Optionen und relevanter Interessen umfassend abzubilden. Außerdem bemisst sich die Gesundheit einer Demokratie nicht nur an Akzeptanz im Sinne von dauerhafter Zustimmung und „zufriedenen“ Bürgern. Es geht auch um die Nutzung „positiver Staatsbürgerrechte“ durch Gruppen und Individuen, also politische Beteiligung jenseits von Wahlen und Umfragen.

Die zentrale Frage lautet nun: wie sich die neuen Technologien in der Praxis bewähren. Und wie diese von staatlichen Institutionen genutzt werden!

3. Hält die Realität dem Anspruch stand?

Die diversen internationalen Vergleiche zu den staatlichen Aktivitäten im Bereich e-government und e-participation sind bekannt. So liefert neben dem EU benchmarks vor allem der UN E-Government Survey liefert (seit 2001) einen instruktiven Überblick über aktuelle Entwicklungen im Bereich E-Partizipation.

Hier findet sich Deutschland – mit aufsteigender Tendenz – meist im Mittelfeld, während Südkorea, USA, NZ, Kanada, GB, Österreich od. Dänemark i.d.R. besser abschneiden!

Das hat diverse Gründe, u.a.

- zu wenig echte Interaktion mit den Bürgern, echte Einbeziehung.
- Stattdessen ist unser e-government immer noch eher Genehmigungs-Government: Bürger kontaktieren Behörden wenn sie einen Ausweis beantragen, ein Auto anmelden, einen Bauantrag stellen wollen.
- Hinsichtlich Transparenz und „Open data“ zählt die nutzerfreundliche Aufbereitung der Informationen bislang nicht zu den Prioritäten deutscher Behörden. Dies betrifft Visualisierungs- und Analysetools, aber auch die Verfügbarkeit von weiterverwertbaren Rohdaten. In anderen Industrienationen sind die Informationen durch Programme auslesbar. Hier können Tüftler die Daten für eigene Berechnungen oder eigene Visualisierungen weiterverwenden.

In all diesen Bereichen sind Fortschritte zu erwarten. Mit dem Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ und Initiativen wie sie Berlin (Ideenwettbewerb für Softwareanwendungen mit Bezug zur Hauptstadtregion) und München zur Öffnung ihrer Verwaltungen auf den Weg gebracht haben, ändert sich dies.

Insgesamt sind mit Art. 91c GG, der nat. E-Government-Strategie, dem IT-Staatsvertrag die verfassungsrechtlichen und politischen Voraussetzungen für ein effektiveres Auftreten gelegt.

Doch die bestehende Skepsis der Behörden ist nachvollziehbar. Je transparenter sie werden, desto mehr sehen sie sich immer weiter steigenden Erwartungen ausgesetzt. Zudem impliziert die Herausgabe von Rohdaten auch Risiken (Reduktion der Qualitätssicherung/Kontrolle). Man kann also von einer „Erwartungsspirale“ reden – das Management dieser Erwartungen ist ein zentrales Problem für die politische Kommunikation!

Was Web 2.0 angeht, sind vor allem die Länder und Kommunen in Deutschland Vorreiter. So können die Bürger in Köln aktiv via WWW bei der Haushaltsplanung mitwirken und per Mausklick Vorschläge zur Verwendung städtischer Einnahmen einreichen. Der Umstand, dass insbesondere Kommunen innovative partizipatorische Elemente bereitstellen, unterstreicht: Partizipation funktioniert v.a. dann, wenn sie einen lokalen Bezug hat.

Der vielgelobte Bürgerhaushalt in Köln, an dem sich etwa 10.000 Bürger mit über 1000 Vorschläge zur Verwendung der Haushaltsgelder beteiligten, verweist indes auch auf ein Problem: Repräsentativität.

So würde eine Beteiligung von 10000 Personen bei einer Bevölkerung von etwa 860000 Bürgern über 18 Jahren würde bei Wahlen als verheerend bezeichnet. Differenziert zu betrachten ist in diesem Zusammenhang auch die vorläufige Bilanz des Online-Petitionssystems des Bundestages, das international als innovativ eingestuft werden kann.

Sowohl was die Zahl der insgesamt über das Internet eingegangenen Petitionen als auch die Online-Petenten angeht waren Frauen sowie Bevölkerungsgruppen mit niedrigen Bildungsabschlüssen deutlich unterrepräsentiert.

Studien zufolge neigen insbesondere gebildete, wohlhabende Männer dazu sich im Rahmen politischer Initiativen zu engagieren. Und so muss gegen jeden Technikdeterminismus festgehalten werden, dass bestehende soziale Ungleichheiten in Wissens- und Informationsgesellschaften nicht automatisch nivelliert werden, sondern in der Regel fortexistieren und u.U. gar verstärkt werden.

Die digitale Spaltung bleibt zentrales Problem onlinegestützter Projekte. Hier sind nicht nur Zugangsfragen und technische Unterschiede von Belang, sondern – Stichwort Wissensklufthypothese – auch soziale.

4. Das Internet ist weder Selbstzweck noch Allheilmittel.

Mit jeder neuer Technologie geht ein gerüttelt Maß an Euphorie und Utopien einher. Und so ist auch die Geschichte des Internets eine Geschichte demokratiethoretisch überzogener Erwartungen. Der Hype um „Demokratie 2.0“ oder den neuen Bürger-Typus eines „Citizen 2.0“ wird kaum durch systematisch erhobene Evidenz erhärtet.

Die Prognosen der Cyber-Enthusiasten, denen zufolge Interaktivität und Multimedialität des Internets quasi automatisch ein Revival der athenischen Agora bewirke, sind in jedem Fall zu hoch gegriffen. Es käme einer Illusion gleich zu glauben, der Schritt zu einer interaktiveren Beteiligungsdemokratie sei bereits vollzogen, nur weil die Technik das Potenzial dafür bereitstellt.

Ich möchte zurückkommen auf die Ausgangsbeobachtung: Zentral wird sein inwieweit mit dem Internet nicht nur Interesse und Aktivismus der ohnehin bereits politisch Interessierten, die das Netz ergänzend zu konventionellen Kanälen nutzen, bestärkt wird. Es geht darum, die Desinteressierten – jene in der Demokratie nicht vorgesehene unpolitische Klasse (Erhard Eppler) – an Staat und politisches Geschehen heranzuführen.

Essentiell in diesem Zusammenhang ist das Bereitstellen niedrigschwelliger Angebote, die Partizipation auch Einsteigern im Alltag handhabbar erscheinen lassen und in denen die Ziele und Folgen des eigenen Tun's wahrnehmbar sind. Zudem setzt bspw. „Crowdsourcing“ klare Aufgaben voraus, dass die Menschen wissen, was konkret von ihnen gefordert ist, so wie etwa bei der Mitarbeit von Wikipedia, wo jeder weiß, was zu tun ist.

Was bedeutet das für Staat und Verwaltung?

Das WWW hat bereits massive soziale und kulturelle Veränderungen bewirkt, es wird auch politische und verwaltungstechnische Auswirkungen haben. Die Bürger werden zunehmend erwarten, im Netz aktuell über Entscheidungsprozesse informiert und auch daran beteiligt zu werden.

Verwaltungshandeln wird in Zukunft mehr mit Kooperation zu tun haben. Viele administrative Aufgaben können gemeinsam erledigt werden. Das kann sich positiv auf den Output auswirken und Verwaltungshandeln effizienter machen. Voraussetzung dafür sind ein organisationaler und kultureller Wandel, sicherlich, aber auch entsprechende Ressourcen. Es geht um personelle und finanzielle Ressourcen, denn Transparenz, Partizipation und Kollaboration sind nicht umsonst zu haben. Langfristig können dadurch indes Kosten gespart werden, weil sie zu nachhaltigeren Politikergebnissen und Akzeptanz beitragen.

(Es ist ein Gemeinplatz, aber durch Forschung belegt: Transparenz schafft Vertrauen. Mit einer entsprechenden proaktiven Nutzung des Internets hätte sich die Eskalation um Stuttgart 21 verhindern vielleicht lassen.)

Die frei werdenden Mittel brauchen wir für Bildung, Kinderbetreuung, Klimaschutz und Haushaltskonsolidierung. Somit geht es letztlich auch um Standortfragen und Wettbewerbsfähigkeit.

All das geht nicht von heute auf morgen! Anpassungsschwierigkeiten sind nachvollziehbar, v.a. angesichts des rasanten Tempos der technologischen Veränderungen vor Augen führt: google wurde 1998 gegründet, wikipedia (2001), seit facebook (2004) und youtube (2005) stehen soziale Netzwerke hoch im Kurs, aktuell hat das mobile Internet als neuer Trend Konjunktur.

Doch das Internet wird sich nicht aussitzen lassen. Es ist weder Selbstzweck noch Allheilmittel, aber ein zusehends selbstverständlicherer Teil unserer sozialen Realität. Seine Nutzung durch staatliche Akteure gibt somit Aufschluss darüber, wie innovations- und zukunfts-fähig sie sind.