

E-Government als Virtualisierungsstrategie des Staates. Demokratisierung der Wissensgesellschaft und professioneller Staat

Birger P. Priddat, Universität Witten/Herdecke

Electronic-Government ist nicht nur eine neue Variante der Verwaltungsreform, sondern weitaus mehr: eine Demokratisierungsplattform. Die repräsentative Demokratie, die wir erfolgreich eingeführt haben, ist als Stellvertreterdemokratie in einer Wissensgesellschaft unterbestimmt: E-Government bietet neue Möglichkeiten, das Wissen der Bürger in Planungsprozesse einzubringen. E-Government ist der Schlüssel zum Einzug der knowledge-society in die Politik und Administration.

1 Bürger und Staat in der Zivilgesellschaft

Die Demokratie ist erwachsen worden in Deutschland – wir reden von ihrer Stabilisierung und Ausweitung: Demokratisierung, Bürgergesellschaft, Zivilgesellschaft.

Gemessen am Selbstverständnis einer Zivilgesellschaft, die sich als Bürgergesellschaft versteht – als Gesellschaft kompetenter Bürger, in der Tradition des Hegelschen Selbstbewusstseins als *citoyen* –, die den Staat mit hoher Skepsis als einen betrachtet, der sie bevormunden will, sind wir keine Zivilgesellschaft, sondern eine Übergangsform einer staatspaternalistischen Demokratie in einen Suchbereich erhöhter Bürgerbeteiligung.

Dieses politische Geschäft übernehmen in Deutschland periodisch Bürgerbewegungen; neu ist die Tatsache, dass eine Regierung in Form ihres Kanzlers den Bürgern empfiehlt, mehr Verantwortung zu übernehmen (Schröder 2000). Schröder führt auch – nicht ausschließlich – einen Staatsentlastungsdiskurs. Der gewachsene Wohlfahrtsstaat ist allokativ überfordert; die Anspruchsgerechtigkeit überflügelt die Leistungsgerechtigkeit. In Blair/Giddens'scher Manier redet Schroeder von „fördern und fordern“. Hier wird ein neuer Sozialkontrakt angeboten: der Staat unterstützt die Bürger, aber nur dann, wenn sie ihren Eigenbeitrag nennen: ihre Obligation (vgl. Giddens 1998, 1999; Berlin Communique 2000).

Anstelle des gewohnten sozialrechtlich definierten Anspruches wird ein neues Kontraktangebot gemacht. Der Staat beginnt, sich als *social investor* zu verstehen, der Sozialtransfers nicht aufgrund von Bedarfen auszahlt, sondern aufgrund von Kriterien, die vornehmlich dazu dienen, einen *re-entry* (Wiedereintritt) der Anspruchsberechtigten in eigene Einkommensselbstständigkeit zu erwirken. Erreicht der Staat das Ziel dieser modifizierten Sozialpolitik, erreicht er einen *return on investment* in Form von 1. eingesparten Sozialzahlungen und 2. realen Steuereinnahmen. Der Staat bekommt ein Kriterium der Effektivität seiner Sozialleistungen.

Erreicht der Staat das Ziel nicht, bleiben weiterhin tradierte Formen des Sozialtransfers bestehen. Doch werden diese Zahlungen jetzt aufgrund erwiesener Inkompetenz der Bürger für einen *re-entry* gezahlt, nicht aufgrund von schematischen Anspruchsberechtigungen. Das ist neu. Anstelle schematischer Anspruchsberechtigungen treten neue Bewertungskriterien: des Vergleichs von Kosten und Nutzen und der Wertschöpfung des *social capital*.

Die Form der Beziehung von Bürger und Staat bekommt die Form einer Kooperation. Der Staat kooperiert mit seinen Bürgern, indem er für seinen Investitionsanteil einen Eigenbeitrag der Bürger fordert: entweder in Form von eigenen Zahlungen – wie in der teilprivatisierten Altersversicherung oder im Gesundheitswesen – oder in Form erhöhter Bereitschaft, die Wiedereingliederung in Beschäftigungsverhältnisse aktiv selber mit zu forcieren.

Die neue ökonomische Form, Sozialpolitik als Investition in *social capital* zu sehen, ist weniger bedeutsam als die damit einhergehende Tatsache, dass die Bürger in diesem neuen *social contracting* als eigenverantwortliche juristische Personen gesehen werden, denen der Staat nicht mehr paternalistisch als Vormund gegenüber auftritt, sondern als Sozial-Partner in einem neuen Kooperationsmodell. Die Demokratie wird „erwachsen“; der Staat wehrt sich gegen ein sozialkulturelles „Naturgesetz“ der Anspruchsinflation (d. h. der Verrechtlichung des Wohlfahrtsstaates) (Priddat 2000a).

Die Politik wird komplexer, und der Staat reduziert sich dort, wo er meint, die Bürger sich selbst zumuten zu dürfen. Das als verdeckten Etatismus zu kritisieren, ist unangemessen, weil es ja keine Selbstorganisation

gibt, in die der Staat unzulässig eingriffe. Er evoziert sie ja erst. Die Paradoxie, dass der Staat die Bürger auffordert, selbständiger zu werden, ist ein Substitut für den Mangel einer Demokratisierung von unten, der in Deutschland wenig ausgeprägt und durch Wohlfahrt-sinfrastrukturen verdeckt ist.

Schröders Zivilgesellschaftsansatz ist ein Demokratisierungsansatz, aber nicht in der emanzipatorischen Diktion Willy Brandts („mehr Demokratie wagen“), sondern in der zivilgesellschaftlichen Variante der Übernahme von Eigenverantwortung durch die Bürger, die kompetent genug sind, sich selber zu organisieren, anstatt sich und ihre Belange an den Staat zu delegieren. Es ist der Beginn des Endes einer Form des *Demokratiekonsums*, der in den Wahlgängen seine Stimme einzahlt, um danach in Form von konformer Politik Wohlfahrtssteigerungen ausgezahlt zu bekommen.

Der Wohlfahrtsstaat hatte sich zu einer Form der passiven Demokratie ausgeweitet, der jetzt die Chance zukommt, durch eine Verschränkung von Produktion und Konsumtion, von Alvin Toffler bereits früh als *prosumerism* eingeführt, die politischen Leistungen neu zu verhandeln und mit zu bestimmen.

2 Demokratisierung in einer Wissensgesellschaft

Unser Demokratieverständnis ist hervorragend ausgebildet, aber formal geblieben. Das Stimmeinzahlungs-/Wohlfahrtsauszahlungsmodell betrachtet den Politikprozess, der dem Wahlkampf folgt, als Dienstleistungsapparat, der zwar ineffizient und sonderinteressengestört verläuft, aber immerhin soviel Wohlfahrtszuwachs leisten soll, dass der nächste Wahlgang sich als gute Investition erweist. Dabei hat sich in der BRD die Auszahlungsmatrix im Spektrum zwischen ordnungspolitischer Sicherheitsgewährleistungen (CDU/CSU) und egalitaristischer Verteilungen von Wohlfahrtsangleichungen (SPD) bewegt. Natürlich sind diese Notierungen pauschal, aber sie bildeten für lange Zeit die *mental models* ab, zwischen denen sich die Wähler bewegten, mit größer werdender Schnittmenge zwischen beiden Spektren.

Gemeinsam wurde dieser Vorstellung von Demokratie eine Unterscheidung in zwei Abteilungen:

- *Abteilung 1* ist der Wahlkampf – ein Wettbewerbsmarkt um Wählerstimmen, mit diversen Versprechungen und Programmen;
- *Abteilung 2* ist der nachfolgende Politik- und Politikrealisationsprozess, in dem die Wähler nicht mehr vorkommen, außer als potenzielle Drohung im Diskurs der öffentlichen Meinungsbildung oder in Form von verfassungsrechtlich undefinierten Interessengruppen, die lobbyistischen Einfluss über den Politikprozess nehmen.

Diese korporatistische Struktur arbeitet mit quasi-Parteien (vgl. dazu generell Priddat 2001). Die Interessenverbände und korporatistischen Strukturen bilden beliebige Ausschnitte von Wählern, nach völlig anderen Kriterien und Interessenspezifikationen selektiert. Über ihre Interessenvertreter nehmen diese Subgruppen der Wählergesamtheit – gleichsam in einem zweiten, illegitimen Wahlprozess – Einfluss auf die Politik, der den nichtorganisierten Wählern völlig verschlossen bleibt.

Wir haben uns an diese Form der – verfassungsmäßig undefinierten – *2nd-order-democracy* so gewöhnt, dass wir ihre politische und Einflussasymmetrie fast gar nicht mehr beachten. Die korporatistischen Strukturen agieren, zum Teil auch an den Parteien vorbei, in direkter Erörterung und Verhandlung mit den jeweiligen Regierungen (und Oppositionen, soweit es zur Abstimmungsbildung nötig ist). Wer Einfluss auf den Gesetzgebungs- und den parlamentarischen wie den Regierungsprozess hat, kann unterhalb der öffentlichen Meinung Entscheidungen bewirken bzw. beeinflussen, wie es im Konzept der parlamentarischen Demokratie nicht vorgesehen ist. Bei der nächsten Wahl können die Wähler wohl die Regierungen abwählen, nicht aber die korporatistischen quasi-Parteien bzw. ihre Kader.

Die korporatistischen Strukturen sind nicht nur einflussreich, sondern selber kartellartig operierend. Ihre Differenzen sind ihnen, einflusstaktisch, kein Hindernis, bestimmte Themen gemeinsam durchzubringen. Ihr Argument, bestimmte Wählerschichten zu vertreten, lassen sie als illegitime Parteien auftreten,

die mit Stimmenentzug drohen können. Die Regierung kommt in dieser *2nd-order-democracy* zudem in den Zugzwang, die nicht-organisierten Bürger – den schweigenden großen Rest – mit zu vertreten, weil sie von deren Stimmen abhängen. Dabei werden in dieser 2. Abteilung des Politikprozesses die nicht-organisierten Wähler zur Partei der Regierung (die mangels von Verbandsvertretungen die einzige Gewährleistung für Berücksichtigungen sind), ohne Partei zu sein.

So entsteht die paradoxe Situation, dass die Regierung ihre Wähler virtuell einsetzen muss in den Verhandlungsprozessen des Politikrealisationsprozesses, um gegen Wählergruppierungen anzutreten, die im Wahlkampf gar keine offizielle Rolle spielten – gegen die quasi-Parteien der Verbände etc.

Paradox daran ist, dass wir damit den Demokratisierungsprozess weiter getrieben haben als ihn nur auf den Wahlkampf zu begrenzen, aber asymmetrisch, unter Ausschluss der meisten Wähler, die von den Verhandlungsprozessen in der 2. Abteilung des ganzen Demokratieprozesses ausgeschlossen sind. Oder genauer gesagt: die Bürger haben eine Stimme bei den Wahlen, manche Bürger aber haben, qua Mitgliedschaft in Verbänden etc., eine zweite Stimme, die im Politikprozess Abteilung 2 eingesetzt wird.

Die Bürger geraten in einen political divide, in dem eine kleine Gruppe, verteilt auf wiederum diverse Subgruppen (zum Teil mit Überschneidungen), in denen Einzelnen 3 und mehr Stimmen zufallen, über die quasi-Parteien der korporatistischen Strukturen politischen Bestimmungseinfluss bekommt, der verdeckt wird durch den Umstand, dass diese Parteien nicht im Wahlkampf auftreten, sondern – effektiver – fast nur in der Abteilung 2 des Demokratieprozesses.

Wir haben es mit einer – unexplizierten – Form der direkten Demokratie zu tun, allerdings als *subdomain* der formellen Demokratie. Die Verbände etc. der *2nd-order-democracy* agieren „wie Volksbegehren“, nun allerdings als Minderheitsvotum, mit dennoch ausschließlichem Interventionspotenzial, wegen des Ausschlusses aller anderen. Wenn wir die direkte Demokratie, z. B. in der Form des Volksbegehrens, als Intervention der Bürger nach dem Wahlkampf in die Politikprozesse der Abteilung 2 bezeichnen, dann haben die

Interventionsoperationen der korporatistischen Strukturen formell den Charakter von Volksbegehren, nur mit kleiner, d. h. clubartiger Mitgliedschaft.

Demokratiethoretisch ist diese Entwicklung problematisch, insbesondere im Kontext einer Wissensgesellschaft.

Wissensgesellschaften sind vage Beschreibungen einer neuen Entwicklung, in der eine informationale Transparenz herrscht, die es in den früheren Gesellschaften nicht gab. Die Öffentlichkeit wird um eine zweite Öffentlichkeit potenziert, wie wir sie insbesondere im Internet entfaltet sehen. Jeder Bürger kann sich über alle Belange der Politik und über alle anderen Fragen informieren, kann Einschätzungen besorgen, Kritiken etc. Wir sind eine offene Gesellschaft geworden, mit der eigentümlichen Inklusion, dass die exponentiell zunehmend Menge an Informationen nur eine Disposition, aber keine Faktum besserer Informiertheit ist. Denn die Flut an Informationen ist zugleich das Problem mangelnder Selektivität. Ohne Kriterien der Suche bleiben die Bemühungen, sich mehr zu informieren, im exponentiell ansteigenden Suchaufwand liegen.

Nicht das Internet als Informationsinfrastruktur ist das Entscheidende, sondern die Kommunikationsarenen, die im Internet neu entstehen (und die in der alten Öffentlichkeit der Medien neu gespiegelt werden). Doch wenn man die Wissensgesellschaft so thematisiert, ist sie rein optional definiert, ohne Rekurs auf die tatsächlich laufenden Wissens- und Wissenszugriffsprozesse. Hier wird die Frage der Bürgerbeteiligung virulent, und zwar innerhalb der Struktur der *2nd-order-democracy*.

3 Knowledge-driven-democracy

Wissen wird hier nicht mehr abstrakt als Zugriff auf Informationen eingeführt, sondern als Zugriff auf Informanten, die ihre Lebenswelten besser einschätzen können als Experten. Genauer gesagt wird hier von Bürgerwissen geredet, d. h. von der Kompetenz der Bürger, ihre Lebenswelten genauer auf ihre Belange einschätzen zu können als externe Beobachter. Dieses Wissen wird durchschnittlich nicht erhoben, weil die politischen Prozesse in einer Demokratie anders laufen. Zwar sollen die Parteien, auf Initiative der Meinungsbefragungsinstitute, die

eine bedeutende Lenkungsfunktion im Politikprozess bekommen können, dieses Wissen sondieren; Parteien sind aber zum einen durchweg damit beschäftigt, ihren Mitgliedern Karrieren zu bauen, zum anderen mit ideologischen Fokussierungen, die die Perspektive auf das, was als Wissen der Bürger angeboten wird, selektieren. Parteien selektieren das Wissen der Bürger nach internen Kriterien der Karriereverwertung und des politischen Überlebens. Zudem sind Parteien ideologisch präformiert und wissen immer schon, in gewissem Sinne, was die Bürger meinen können sollen.

Wenn wir von Wissensgesellschaften reden und den politischen Prozess aussparen, ignorieren wir das *tacit knowledge* der Bürger, das nur insoweit erhoben wird, wie es in den Wahlangeboten angesprochen wird. Es gibt keine Arenen, in denen das Bürgerwissen systematisch thematisiert wird, keine Erörterungsarenen außerhalb der Fraktionen der jeweiligen Parlamente. Dort aber sitzen Repräsentanten, deren Kenntnisse bedingt sind und vor allem, deren Interessen zum Großteil durch Organisationsdynamiken interner Prozesse absorbiert sind.

Demokratie im Kontext von Wissensgesellschaft heißt vornehmlich:

Bürger wissen um ihre Lebensumstände und kommunizieren mit der Politik (in Abteilung 2). Doch trägt dieses Bild, dessen unmittelbare Konsequenz die Einführung von „direct democracy“ sein müsste. Denn:

- erstens haben die Bürger faktisch nicht das Wissen, das sie haben könnten (und dies nicht wegen ‚politische Faulheit‘, sondern wegen der Selektionskomplexität), was
- zweitens vielleicht nicht Parteien erforderlich macht, aber anderer *information brokers* bedarf, die klären, was relevant ist. Wer die Herrschaft der Relevanz oder Aufmerksamkeit hat, steuert den politischen Prozess.

Hier liegt das Potenzial der „third-party-enforcers“ (Barzel 1998), die die Relation Staat/Bürger von den Parteien übernehmen, die diese Funktion unzureichend erfüllen, weil sie nur Werbeagenturen für die Regierungen/Oppositionen sind, aber nicht *feed-back*-Instanzen an die Politikänderung der Regierungen/Oppositionen. *Andere third party enforcers* treten auf: NGO's, *internet-communities* etc. Potenziell können Markenführer wie Popstars, Film-

schauspieler etc. politische Themenführer werden, die, ohne Parteien, neue Parteien bilden.

Nicht die Option des exponentiell gestiegenen Wissens bzw. der Wissensmöglichkeiten ist von Bedeutung, sondern deren Selecta, Thematisierungen und Fokussierungen. Doch spiegelt dies alles im Grunde nur die Abteilung 1 wider: den Wahlkampf, der darauf hinausläuft, eine Regierung zu etablieren, die in Abteilung 2 dann Politik durchsetzen soll. Das Wissen auf politische Entscheidungen hin zu fokussieren, ist ein Abteilung 1 - Phänomen. Das Wissen der Bürger um ihre Lebenswelten zu nutzen, ist ein Abteilung 2 -Phänomen. Es geht dann nicht mehr um den politischen Stimmenmarkt, sondern um die Nutzung des Bürgerwissens für Politikrealisationen: *knowledge-driven-democracy*.

4 2nd-order-democracy: reformuliert

Anstatt den Einfluss der korporatistischen Strukturen auf den Abteilung 2-Prozess zu kritisieren, ist es nur konsequent, ihn auszuweiten, d. h. die korporatistischen Strukturen in Konkurrenz zu anderen Einflüssen zu bringen. Wenn es gelingt, die Asymmetrie des Einflusses zu relativieren, indem nicht organisierte Interessen ebenso Einfluss gewinnen auf den Politikprozess, müssen wir nicht in demokratischen Illusionen von direkter Demokratie argumentieren, sondern können eine moderne Ressource in Einsatz bringen: E-Government (Jansen und Priddat 2001; Lenk, Traummüller und Wimmer 2002; Blasche, Karrlein und Zypris 2002).

Es geht nicht darum, Abteilung 1 auszuweiten, sondern Abteilung 2. Die formelle Wahl bleibt unangetastet. Direkte Demokratie ersetzt die formellen Wahlprozedere oft durch irreguläre Prozedere, die durch Zwischenkommunikationen erreicht werden können. Doch ist, bei genauerer Betrachtung, direkte Demokratie keine Ausweitung des Wahlkampfes, sondern eine Intervention in Abteilung 2, als Revisionsinstanz von Politikrealisationsprozessen. „Volksbegehren“ ermöglichen es den Bürgern, nach den formellen Wahlkämpfen und Abstimmungen zusätzliche Referenden abzuhalten, die nicht den Wahlkampf ersetzen, sondern in die Abteilung 2 des Politikprozesses

intervenieren, um die Politikrealisation der Regierungen zu steuern.

Keine Regierung hat ein Interesse, in ihren subtilen Aushandlungsprozessen durch Volksbegehren irritiert zu werden. Aber die Regierungen haben ein Interesse daran, ihre Positionen durch Verweis auf den Rest der Bevölkerung, durchschnittlich die nicht-organisierte Mehrheit, zu stärken gegen die korporatistischen Strukturen. Deshalb haben die Regierungen ein strukturelles Interesse daran, mit den Bürgern direkt zu verhandeln, um ihr eigenes Gewicht zu stärken im *bargaining* aller *policy stakeholders*. Das kann gestützt werden durch E-Government (vgl. auch Leggewie und Maar 1998; Pierre 2000).

Es geht dann nicht um *E-Voting* als Knopfdruckdemokratie zu allem möglichen und unmöglichen Begehren, sondern um eine Inklusion von Bürgern in Planungs- und Entscheidungsprozesse der Abteilung 2. Der Unterschied zur Revision der politischen Planungen durch „Volksbegehren“, die mehr nur „negativen Willen“ demonstrieren, wäre eine konstruktive Integration in Planungsprozesse. Es geht dann nicht um demokratische Negation, sondern um demokratische Konstruktion – anstatt Alternativen abzubrechen, bestimmte Alternativen zusätzlich zu stützen.

5 E-Government

Demokratisierung der Wissensgesellschaft heißt weniger, wie werden die Bürger mehr informiert, sondern umgekehrt: wie informiert sich die Politik über die Bürger – über ihre Anregungen, Bedürfnisse, Wünsche, Hoffnungen? Und wie kommuniziert sie mit ihnen?

1. *E-Government* bietet eine neue Kommunikationsdimension an: ein (informationstechnisches) Medium, das viele neue Formen generieren kann. Es geht dann nicht mehr um Information, sondern um wissensbasierte *new governance* (vgl. Jansen und Priddat 2001):
2. Die *informativische Dimension* ist die Ebene des fortlaufenden Protokolls der Politikereignisse und -entscheidungen. Die Bürger haben einen aktualisierten Überblick über das gesamte Leistungsspektrum öffentlicher Güter und Sanktionen. Über die

verschiedenen Politikportale bekommt die Gesellschaft eine neuartige Gedächtnisfunktion. Die informativische Dimension bewirkt mehr als nur mehr Information: sie konstituiert Formen des politischen *commitments*.

3. Eine neue *Kontrakt-Öffentlichkeit* entsteht: der Staat kann über *E-Procurement* seine Beschaffung optimieren, wie überhaupt alle Vertragsangebote notieren (Leistungs- bis Arbeitsvertragsangebote). Hier wird die Grauzone der informellen Netzwerke bis in den korruptiven Bereich hinein transparent gemacht. Auch hier öffnet der Staat den Einblick in sein Netzwerk, entfaltet neue *private/public-relationships*.
4. Die *kommunikative Dimension* reicht in die Planungsbeteiligung der Bürger hinein. Neben den Wahlprozedere können die Entscheidungen in der Abteilung 2, nach Prioritäten formuliert, von den Bürgern mitgeplant und bestätigt werden. Der politische Diskurs läuft nicht nur im Wahlkampf, sondern auch später, in der 2. Phase des Politikprozesses. Die Option, die eine Regierung durch ihre Wahl bekommen hat, wird in Form einer *2nd-order-democracy* finalisiert: die Regierungen fragen, welche Projekte die Bürger prioritär behandelt haben wollen, angesichts budgetärer Restriktionen. Über die Portale lassen sich Bürgerplanungsbeteiligungen arrangieren. *2nd-order-democracy* ist keine direkte Demokratie, sondern eine neue Form der Kooperation zwischen Bürgern und Staat.
5. *E-Government* gibt der Politik Struktur: *new governance*. *New governance* bezeichnet neue Formen des strategischen Commitments und des Politikcontrollings. Die Internetportale, die der Staat entwickelt (bundOnline 2005), sind mehr als eine durch *one-stop-shops* erreichbare Bürgerorientierung. Das ist nur das halbe Potenzial. Die andere Hälfte lautet: Definition politischer Projekte in enger Kommunikation mit den Bürgern, vor allem mit den Projektbetroffenen, Erwägung und Festlegung finanzieller Möglichkeiten (Kosten, Nutzen, Budgets, *private finance* = *private/public-investments*), *commitments* über die Projekte, Ranking der Projekte, Terminierung der Durchführung,

Durchführung ohne weitere politische Erörterung (Interventionsexklusion).

6. *E-Government* wird zum *issue-management*: Politik als strategische Thematisierung. Die Politik bekommt die Aufgabe, Angebote zu machen, die die Bürger erörtern und bewählen. Im Zwei-Phasen-Prozess der Politik ist die demokratische Wahl der Regierungen identisch mit der Wahl des Personals, dessen Projekte in einem zweiten Stadium besonders begutachtet und bewählt werden. Für dieses besondere *commitment* in der 2nd-*order-democracy* bekommt die Regierung dann Durchführungsgewährleistung.

Es geht darum, *E-Government* als Form der Beschleunigung von Politikentscheidungen in dynamischen *modern worlds* zu nutzen. Zugleich aber geht es darum, eine der Wissensgesellschaft angepasste Form einer *knowledge-driven-democracy* zu finden, die mit dem normativen Ideal einer erweiterten Zivilgesellschaft zusammenfällt, wenn auch aus funktionalen Gründen.

Die Chance der *E-Democracy* ist die ungeheure Transparenz und das durch sie ermöglichte Monitoring, die ständige Politikbegleitung, auch: Politik-Bürger-Controlling - Bürger verfolgen die „policy“ ihrer Kommunen im Internet und in den Zeitungen, in Zahlen, Kosten und Projekten. Die Wissensgesellschaft spart die Politik nicht aus. Wissen der Bürger wird zur Irritationsinstanz. Der Staat tauscht Bürgerexpertise gegen Transparenz seiner „policy“. Die Administration arbeitet mit Bürgern zusammen, um Umsetzungen effektiver zu gestalten. Man kommuniziert Projekte, nicht politische Meinungen. Das Gemeinwohl wird nicht mehr den Repräsentanten der politischen Präferenzen überlassen, weil man inzwischen weiß, dass sie eigene Präferenzen ins Spiel bringen.

Politik ist ein Prozess, in dem Bürgerpräferenzen nur eine sekundäre Rolle spielen können. Es wäre naiv zu glauben, dass ein Bürger-Politik-Controlling diese Logik der politischen Systeme aushebeln könnte. Es geht nicht um moralische Intervention, sondern um neue Kommunikationsarenen. Der Legitimationsdruck kann erhöht werden, die Rechtfertigung von Entscheidungen und damit der Diskurs über das, was gemeinsam gewollt werden könnte.

E-Policy entkoppelt das Gemeinwohl von der Gemeinwohlmetaphorik und handelt es konkret und (problem-)spezifisch aus – und damit jeweils unterschiedlich, nicht ubiquitär, nicht alle Lebensverhältnisse gleich stellend. Über die neue Organisation der Politik werden die Differenzen, die wir längst leben, artikuliert. Die Konsenskultur der Gemeinwohllharmonisierung tritt über in eine Phase der konfliktreicheren Aushandlungsdiversitäten, die Differenzen bestimmt, anstatt sie zu kaschieren (vgl. allgemein dazu bereits Scharpf 1993).

Das sind keine Internetphantasmen. In den USA, aber auch in Europa (Holland, England, Schweden, Finnland) ist die *E-Policy* (*E-Democracy/E-Government*) längst weiter entwickelt. Wir stehen im Tangentenfeld zweier Entwicklungen, die wir selber nicht mehr entscheiden können:

1. der Durchsetzung der Internetkommunikation auf allen Ebenen und
2. der Europäisierung der Politik, die die E-Government-Dimension in unser Land hineinragen wird.

Doch sind dies nur sekundäre Treiber: das Hauptargument wird die durch *E-Policy* möglich werdende Rückkehr der Politik in die Politik sein: die Bürgerbeteiligung, die die Steuerungsdefizite der aktuellen Politik durch Präferenzbefragung und Planungs Kooperation kompensieren will.

Wenn wir, als idealistische Demokraten, Politik als Realisation des Bürgerauftrages verstehen, können wir die Chancen der *E-Democracy* nicht umgehen. Demokratie wird ein zweistufiges System:

- Erstens werden die Bürger wie bisher in den Wahlen befragt, welche Programme sie bevorzugen, und dann
- zweitens in den Politikrealisationsprozessen noch einmal befragt, welche konkreten Projekte sie nun tatsächlich mit tragen, indem sie in deren Planung integriert werden.

Die Vermittlerfunktionen von Parteien und Korporationen werden geringer. Das, was als Gemeinwohl konkret herauspringen soll, wird konkret: spezifisch und unter Offenlegung der effektiven Restriktionen, jeweils neu verhandelt.

6 Der Staat: virtualisiert

Das neue Staatsmodell, das in der impliziten Strategie der „new“ oder „progressive governance“ steckt und das im E-Government-Prozess realisiert werden kann, ist potenziell *ein virtueller Staat*. Der Staat nimmt sich zurück aus dem Feld der Anspruchsinflation und beschränkt sich auf Kernkompetenzen der Erstellung öffentlicher Güter, die durch keine Marktwirtschaft je bereitgestellt würden. Die Lücke, die er entstehen lässt, füllt sich durch ein Netzwerk an Bürgerorganisationen. Der Staat reduziert sich auf einen unhintergehbaren Kern, lose gekoppelt mit weiten Netzwerken bürgerschaftlicher Selbstorganisation, mit der er diverse Kooperationen eingeht, hoch elastisch, auf Zeit und kriteriengesteuert.

Dieses Modell reduziert nicht „den Staat“, wie es neoliberale Phantasien wollen, sondern stärkt ihn, indem es ihn auf seine Kernkompetenzen festschreibt. Der Staat leistet, worin er gut ist, und zwar professionell. Aber er gibt alle Aufgaben, die die Gesellschaft selber – und besser – erledigen kann, an die Gesellschaft zurück. Es mag als paradox erscheinen, dass der Staat Aufgaben redelegiert, wo doch die Gesellschaft fordern können sollte, es in ihre eigene Verantwortung zu geben. Aber die Demokratisierungsbewegungen in Deutschland sind noch staatspaternalistisch infiziert: was sie mehr an Demokratie wollen, verbinden sie mit einer Aufgabenerhöhung der Staates. „Mehr Demokratie“ heißt in Deutschland noch: mehr Mitentscheidungen darüber, was der Staat mehr tun soll!

Der Staat aber ist in einer Krise, die ihn zur Entlastung zwingt. Als Wohlfahrtsstaat ist er überfordert, weil er – egalitär – allen Nutzungen ermöglicht, anstatt sich auf seine alte Aufgabe zu beschränken und nur denen, die es nötig haben, Hilfe zu bieten. Jede neue Aufgabe, die er annimmt, aktiviert alle anderen zu prüfen, ob nicht durch die neue Aufgabe ihre Rechte entweder verletzt oder nicht hinreichend bedient sind. Also formulieren sie neue Ansprüche auf der Basis der egalitären Anspruchsberechtigung, die sich zur Anspruchsinflation ausgeweitet hat. Nicht die Tatsache, dass er sich neue Aufgaben zuschreibt, sondern die Folge, dass alte Aufgaben angesichts der neuen readjustiert werden sollen, überfordert den Staat.

Indem der Staat auf Kernkompetenzen zurückgenommen wird, lagert er alle anderen Aufgaben in das Netzwerk der Gesellschaft und ihrer Wirtschaft. Nicht nur die Verschiebung von sozialen Aufgaben in das Medium des Sozialen: die Gesellschaft ist hierbei neu, sondern vor allem auch die Temporalisierung von sozialen Projekten. Nur der Kompetenzkern des Staates bietet längerfristige Gewährleistungen; alle anderen sozialen Aufgaben werden netzwerkmodal bearbeitet, d. h. mit den Konstellationen, die sich im Netzwerk der Gesellschaft bilden, solange sie sich bilden.

Im Netzwerk stellt der Sozialstaat sich auf Sozial-Gesellschaft um, damit vom Sozialrecht auf die Realisationen, die die Bürger untereinander realisieren. Was hier noch fremd klingt, ist das Modell eines virtuellen Staates, der – über seine Kernaufgaben hinaus – jeweils Projekte aufwerfen kann, indem er die Bürger anregt, untereinander soziale Projekte zu realisieren oder aber in spezifische Partnerschaft mit den Bürgern und/oder ihrer Wirtschaft geht. Hochelastisch kann der virtuelle Staat die Projektdimension vergrößern oder wieder auf einen Kern einschmelzen. Er bindet keine Ressourcen mehr in dem Maße, wie er es bisher tut (skeptisch: Baecker 2000).

Die jetzige Reformentwicklung trägt alle Züge des Beginns eines virtuellen Staates in sich: die Teilprivatisierungen der großen Sozialversicherungen (Rente, Krankenversicherung), neue Programme in der Arbeitsmarktpolitik, die die Eigenaktivitäten forcieren, beginnende Erörterungen in der Bildungspolitik, inwieweit stärker auf private Ressourcen zurückgegriffen wird (zumindest im Hochschulbereich), neben den Privatisierungen ehemaliger Staatsbetriebe (Post, Bahn), in den Kommunen etliches Outsourcing von kommunalen Aufgaben – in der Form der Gründung von GmbHs oder als Übertragung an bürgerliche Vereine oder Bürgerforen etc. Hinzu kommen neue Formen der *private/public-partnership*, die das Netzwerk weben, das die Struktur des virtuellen Staates einleitet.

Wir befinden uns längst im Prozess der Virtualisierung des Staates, verstellt nur durch die Langsamkeit dieser Änderungen, die durch schwierige *bargainings* aufgehalten werden: niemand will seine eingenommenen Wohlfahrtspositionen leichterhand aufgeben. Des

halb wird, ohne besondere Absicht, die Delegation der Staatsaufgaben an die Gesellschaft vornehmlich erst in den Bereichen laufen, in denen keine korporatistischen Strukturen mehr intervenieren können – bei den nicht-organisierten Bürgern. Das geschieht so lange, so lange keine zivilgesellschaftlichen Strukturen entstehen, die – z. B. über die Möglichkeiten des E-Government – neue Formen bürgerschaftlicher Kooperation in die Welt setzen, vornehmlich als Formen der Organisation kommunaler Belange, in enger Kooperation mit den Unternehmen am Ort.

Dabei sind die alten Semantiken der Bürgergesellschaft oder altruistischer oder solidarischer Motive womöglich nicht besonders hilfreich, geht es doch um Formen bürgerschaftlicher Investition in das eigene *social capital*, d. h. in jene Wertschöpfung, die die *community* lebenswert macht und attraktiv, so dass man sich bindet und weitere Investitionen tätigen will, nebst anderen, die deswegen in diese *communities* ziehen wollen.

Der virtuelle Staat ist die Redelegation des Staates an seine Bürger, in ihre Verantwortung, ihre Selbstorganisation. Hatte nicht Hegel bereits die Vorstellung, dass der Staat, als Notstaat, nur solange Gültigkeit hat, bis die Bürger einen Stand des Selbstbewusstseins erreicht haben, der ihnen die reelle Freiheit einzugehen ermöglicht – dann ohne den Staat? Ist E-Government, das so amerikanisch anmutet, dann nicht bloß eine weitere Stufe des hegelischen Selbstbewusstseins – eine IT-supported very European idea?

Literatur

Baecker, D., 2000: Ämter, Themen und Kontrakte: Zur Form der Politik im Netzwerk der Gesellschaft. In: Priddat, B.P. (Hrsg.): Der bewegte Staat. Formen seiner ReForm. Notizen zur „New governance“. Marburg: Metropolis Verlag, S. 9-54

Barzel, Y., 1998: The state and the diversity of third party enforcers, Paper presented at the second annual conference of the International Society of New Institutional Economics, Paris (<http://www.isnie.org/isnie98/Barzel.doc>)

Berlin Communiqué, 2000: Progressive Governance for the 21st Century, 03.06.2000, Berlin, joint statement of 14 political leaders of the world

Blasche, P.; Karrlein, W.; Zypries, B., 2002: E-Public: Strategien und Potenziale des E- und

Mobile Business im öffentlichen Bereich. Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag

bundOnline, 2005: <http://www.bundOnline2005.de>

Giddens, A., 1998: The Third Way: The Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity Press

Giddens, A., 1999: Runaway World: How Globalisation is Reshaping our Lives. London: Profile Books

Jansen, S.A.; Priddat, B.P., 2001: Electronic Government – neue Potenziale eines modernen Staates. Stuttgart: Klett-Cotta Verlag (vgl. hier ein aktuell vollständiges Literaturverzeichnis zum Thema)

Leggewie, C.; Maar, Chr., 1998: Internet & Politik – Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie. Köln: Bollmann

Lenk, K.; Traunmüller, R.; Wimmer, M.A., 2002: The Significance of Law and Knowledge for Electronic Government. In: Grönlund, A. (ed.): Electronic Government: Design, Applications and Management. Hershey, PA: Idea Group Publishing, S. 61 – 77

Lohmann, K.R., 2000: Sozial versichert? In: Kersting, W. (Hrsg.): Politische Philosophie des Sozialstaats. Weilerwist: Velbrück Verlag, S. 404 – 427

Pierre, J. (ed.), 2000: Debating Governance. Oxford: Oxford University Press

Priddat, B.P., 2000a: Soziale Diversität. Skizze zur Zukunft des Sozialstaates. In: Hildemann, K.D. (Hrsg.): Abschied vom Versorgungsstaat, Institut für interdisziplinäre und angewandte Diakoniewissenschaft an der Universität Bonn. Bonn

Priddat, B.P. (Hrsg.), 2000b: Der bewegte Staat. Formen seiner ReForm. Notizen zur „New governance“. Marburg: Metropolis Verlag

Priddat, B.P., 2001. Der Stellenwert korporatistischer Wirtschaftspolitik vor geänderten Rahmenbedingungen. In: Smekal, Chr.; Theuerl, T. (Hrsg.): Globalisierung (in Vorbereitung)

Scharpf, F.W., 1993: Versuch über den verhandelnden Staat. In: Czada, R.; Schmidt, M.G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Festschrift für Gerhard Lehmbuch. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 25 – 50

Schroeder, G., 2000: Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft. In: Die neue Gesellschaft, Nr. 4, April, S. 200 – 207

Kontakt

Prof. Dr. Birger P. Priddat
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Stiftungslehrstuhl für Volkswirtschaft und Philosophie
Universität Witten/Herdecke
Alfred-Herrhausen-Str. 5 B, 58448 Witten
Tel.: +49 (0) 23 02 / 926 - 567



E-Demokratie als doppelte Reformchance

von Jörg Tauss, MdB, Johannes Kollbeck
und Nermin Fazlic*

Die neuen interaktiven Informations- und Kommunikationstechnologien verändern auch die Rahmenbedingungen für die Politik. Will man deren unbestreitbaren demokratischen Potenziale realisieren, setzt dies eine koordinierte doppelte Reformanstrengung voraus. Diese muss die Erweiterung politischer Meinungsbildungsprozesse um elektronische Dialogplattformen und die Sicherung der möglichst breiten Teilhabemöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger umfassen und diese vor allem mit einer Reform des Informations- und Kommunikationsrechtes insgesamt verbinden. Der 14. Deutsche Bundestag hat mit seinem E-Demokratie-Pilotprojekt zur Modernisierung des Informationsrechtes daher vor allem zum Ziel gehabt, diese beiden Aspekte als doppelte Reformchance experimentell zu verbinden.

1 Politik für die und in den Netzen

Der durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) beschleunigte Wandel, für den das Internet synonym steht, verändert die Rahmenbedingungen der Politik zugleich in einer doppelten Weise. Hinsichtlich der inhaltlichen Ebene – sozusagen der „Politik für die Netze“ – verlangen sie nach einer stärkeren und grundlegenden Berücksichtigung der neuen Randbedingungen, wie beispielsweise die enorme technologische Innovationsgeschwindigkeit, die internationale Vernetzung der Kommunikationsinfrastrukturen oder die zunehmende Bedeutung der IuK-Technologien im politischen, wirtschaftlichen und auch sozialen Alltag. Die Verwirklichung des Grundrechts auf informationelle und kommunikative Selbstbestimmung wird zunehmend zum zentralen Maßstab nationaler wie internationaler politischer Anstrengungen – oder müsste dies zumindest sein. Die Bedeutung eines solchen *E-Rechtes* in einer globalen Informationsgesellschaft erscheint allein mit den liberalen Freiheitsrechten in einer frühbürgerlichen Gesellschaft vergleichbar.