

Peter Filzmaier

Ist elektronisches Regieren demokratischer?

Von Wunschvorstellungen und Gefahrenmomenten: Spannungen der E-Government-Debatte

Verwaltungsrationalisierung durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien (IKTs) ist zu einer Zauberformel geworden. Es werden bürgernahe Online-Verwaltungen mit dialogischen Benutzerschnittstellen (One Stop-Services) propagiert. Gleichzeitig ergeben sich Möglichkeiten der Kostenersparnis und einer Verschlankung des administrativen Apparats. Behörden sollen zu Dienstleistungszentren im Cyberspace werden, und für die Bürger von der Auskunftserteilung bis zur Einreichung von Anträgen verfügbar sein. Agnostiker behaupten sogar, dass durch E-Government das Image des "Amtsschimmels" fallen wird.

Eine solche Diskussion über E-Government beschränkt sich auf technische Machbarkeit und ökonomischen Nutzen, insbesondere auf das Einsparungspotential durch Ausgabensenkung für den Staat und Zeitgewinn für den Bürger. Aus politikwissenschaftlicher Sicht stehen aber als Fragestellungen im Mittelpunkt: Kommt es zu einer grundsätzlichen Veränderung des politischen Dialogs zwischen Regierung und Regierten? Wenn ja, dominieren (politische) Vorteile für den Bürger oder demokratiepolitische Gefahren? Führt unabhängig davon virtuelles Regieren zu einem Wandel des uns vertrauten Demokratiemodells, der Regierungsform und im Staatsverständnis?

Idealtypische Wunschvorstellungen

Im Datennetz aktive Regierungen handeln auf unterschiedlichen Kommunikationsniveaus. Das Spektrum reicht von punktuellen Informationen in einem Online-"Schaufenster" über eine reichhaltige und trotzdem einseitige Informationsvermittlung bis zum Idealfall einer interaktiven Regierung. E-Government soll u.a. für die Verbesserung der Transparenz gesetzlicher Regelungen, von Tagesabläufen im Regierungsbereich, als Unterstützung im Meinungsbildungsprozess und zur vereinfachten Kontaktaufnahme mit der Regierung dienen.

IKTs offerieren eine unerschöpfliche Informationsquelle, deren Angebot nach den Interessen einzelner Bürger selektiert werden (Tailor-Made Information). Im Unterschied zu Konzepten einer Marketing-Demokratie würden Bürger sich virtuell in Eigeninitiative zielgerichtet informieren, und nicht passive Rezipienten ohne Einfluss auf die Informationsauswahl sein. Es kommt zu einem interaktiven Dialog zwischen Regierenden und Regierten. Dadurch ergeben sich Verbesserungen der Formierung einer öffentlichen Meinung als Grundlage von Regierungsentscheidungen und eine Erleichterung der politischen Partizipation.

IKTs erlauben, zum Beispiel, die mehrmalige und kontinuierliche Meinungsäußerung von Bürgern in das Planungs- und Durchführungsstadium öffentlicher Vorhaben, vom Gesetz bis zur Errichtung von Straßen und Bauwerken (Tele-Visualization). Eine solche Visualisierung erhöht gleichzeitig die Transparenz der Regierungsarbeit.

Gefahrenmomente

Apokalyptiker sprechen von einem Verlust der Informationsqualität, einer Neudefinition von staatlicher Regulationsmacht und einer Verdrängung individueller Autonomie, nicht-demokratischen Informationseleiten und einer steigenden Wissenskluff, und sogar von "Datendeppen".

Reduziert sich die Zahl interaktiver IKT-Nutzungsmöglichkeiten (Diskussionsforen usw.) zugunsten von Internetseiten der Regierung im Broschürestil und als Teil eines Dauerwahlkampfes der Regierenden, wird das Internet vom potenziell die Demokratiequalität fördernden Interaktions- zum Verteilmedium für Informationen jedweder Art umgebaut. Internetseiten von Regierungen können Millionen von theoretisch gleichberechtigten Informationen beinhalten. Forderungen nach mehr Information drängen die Frage nach der Qualität in den Hintergrund. IKTs beschleunigen die Informationsvermittlung so stark, dass seriöse Qualitätsprüfungen oft zeitlich unmöglich sind.

Auch gibt es eine quantitative Grenze der Informationsflut, die verträglich ist, ohne dass es zur Informationsverweigerung kommt. Es ist kommunikationswissenschaftlich erwiesen, dass unendlich vergrößerte Informationsangebote nicht zu vermehrtem (politischen) Wissen und Verstehen führen. Wenn jede Regierungsinformation im Internet verfügbar ist, ist sie nur technisch-theoretisch allen Bürgern zugänglich. Politische Orientierungs- und Entscheidungsfähigkeit steigt nicht linear zur Informationsmenge, sondern beruht auf Bewertungskompetenz, so dass durch einen Informationsüberfluss Entscheidungen der Bürger keineswegs "richtiger" werden.

Es gibt weiter keinen Hinweis, dass sich nicht im Internet analog zum Fernsehen kaum die wichtigsten Themen, sondern aufwendig produzierte und unterhaltsam beworbene Inhalte mit hohem Infotainment-Charakter durchsetzen. Eine "Entertainisierung" von Regierungskommunikation ist mit einer Entpolitisierung verbunden. Virtuelle Spaziergänge durch ein Regierungsgebäude können Kontakte zwischen Bürgern und Politikern anregen, doch fand sich als Extremfall etwa auf der offiziellen Internetseite des Weißen Hauses in Washington D.C. ein Audio-Clip mit dem Miauen der Katze des US-Präsident Clinton.

Die digitale Klassengesellschaft und eine mangelnde Mediennutzungskompetenz führen dazu, dass mit Ausnahme unpolitischer Behördenwege - für Online-Formularanträge genügen routinisierte Frage-/Antwortspiele - E-Government keinen Dialog zwischen Regierung und Bürgern darstellt, sondern politische Materien als Expertenkommunikation von Eliten abgehandelt werden. Mit anderen Worten: Insbesondere bei Recherchen nach Regierungsinformationen profitieren vor allem politische Eliten von IKTs, so dass die These von Information Haves/Information Have Nots (alternativ wird das Begriffspaar Information-Rich und Information-Poor verwendet) gestärkt wird. Es wird auch im Bereich des E-Government "User" und "Loser" geben, die sich nach Alter, Geschlecht, Bildungsgrad und Einkommen sowie nach der ethnischen Herkunft als Diskriminierungsfaktoren unterscheiden.

Konsequenzen sind ein Mangel politischer Mündigkeit des Bürgers und seine soziomediale Inkompetenz. Eine umfassende Internetkompetenz für E-Government darf nicht nur das technische Know-How für Online-Amtswege beinhalten. Ebenfalls erforderlich sind ein Verständnis der Struktur des elektronischen Regierens, ein kritisches Bewusstsein gegenüber IKT-Einflüssen auf die Gesellschaft, die Befähigung zur kritischen Analyse von durch IKT vermittelte Informationen, Kompetenzen für eine effiziente Informationssuche und -auswahl, sowie Fähigkeiten für eine IKT-Nutzung als Ausdruck persönlicher Meinungen.

Der gläserne Mensch als Schreckenszenario?

Der Schutz persönlicher Daten und die technische Sicherung der Vertraulichkeit von Sender und Empfänger sind für IKTs als Räume ohne physische Kontrolle eine Grundlage demokratischer Kommunikationsformen. Durch E-Government können Regierungen Einzelinformationen über Netzbürger ordnen und als vollständiges Bild eines Benutzerprofils zusammenfügen. Aus technischer Sicht sind solche Profile gleichermaßen für die Suche nach Verbrechern und für staatliche Meinungskontrolle verwendbar. Es besteht die Gefahr des Einsatzes von Datenbanksystemen ohne Berücksichtigung von Vorschriften des Datenschutzes und unter Verletzung der Intimsphäre.

Es gibt Grenzfälle, in denen Forderungen nach modernen Verwaltungsleistungen des Staates und nach Wahrung des Datenschutzes sich zwangsläufig widersprechen. Typisches Beispiel dafür sind elektronische Bürgerkarten (Citizen Cards), die als computerisierte Identitätskarte für eine Vereinfachung administrativer Abläufe in allen öffentlichen Ämtern verwendet werden könnten, jedoch personenbezogene Daten enthalten, die nicht vollständig geschützt sind.

Notwendigerweise geschieht staatliche Regulierung im IKT-Bereich in einem Wechselverhältnis von Democratic Accountability (d.h. der Gewährleistung der allgemeinen Verfügbarkeit von öffentlichen Informationen), Constitutional Empowerment (d.h. der Befähigung der Bürger zu informierten Entscheidungen über politische, wirtschaftliche und soziale Fragen), sowie Individual Autonomy (d.h. den Möglichkeiten des Individuums, in der Gesellschaft ohne Zwang und mit geschützter Privatsphäre zu agieren). Für E-Government wird sich zeigen, ob nationalstaatliche Autorität für das gesellschaftliche Zusammenleben als Governance im Rahmen der virtuellen Lebensräume die Zivilgesellschaft stärkt bzw. der elektronische Regierungsprozess zum Top Down-Modell wird und/oder Bottom Up-Elemente zulässt.

Politische Vor und Nachteile des E-Government:

Pro

- Universalmedium; Vielfalt, Effizienz, schrankenlose Kapazität-
- (bessere und schnellere) Informationsvermittlung und Stärkung des politischen Dialogs
- Verwaltungsrationalisierung und Kostensenkung
- Informationsvielfalt
- Demokratische Transparenz
- Partizipationschancen

Contra

- Verteilung statt Interaktion/Quantität statt Qualität
- Frage-/Antwortroutine
- Unterhaltung statt Inhalt
- Intranet statt Bürgerforum
- Verletzung von Bürgerrechten
- Digitale Klassengesellschaft
- Fehlende Mündigkeit/ Soziomediale Inkompetenz