

How Democratic is eGovernment?

Public Knowledge Management and Governmentality in Europe

Projektteam:
Fritz Betz
Monika Bargmann
Alexander Lippmann

FH-Studiengang Informationsberufe der FH-Studiengänge Burgenland, Eisenstadt

2006

Untersuchungskontext

Mit dem Forschungsprojekt "How democratic is eGovernment? Public Knowledge Management and Governmentality in Europe" im Rahmen des Forschungsschwerpunktes New Orientations for Democracy in Europe - >node<" widmeten wir uns zwei Jahre lang (vom 1. 3. 2004 - 31. 3. 2006) der Problemstellung, inwieweit der Einsatz vernetzter Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) im Rahmen von eGovernment zu einem neuerlichen "Strukturwandel der politischen Öffentlichkeit" (Habermas) im Sinn einer intensivierten Beteiligung von BürgerInnen an den Diskursen im Rahmen demokratischer Gemeinwesen beitragen kann. Weiters stellten wir uns die Frage, welche Auswirkungen das Regieren mit elektronischen Mitteln auf eine "Regierungsmentalität" hat, das heißt, auf welche Weise neue Architekturen der Kommunikation das Verhältnis zwischen BürgerInnen und Staat prägen und wie sich dabei das Rollenbild der "citoyens" verändert.

Gemeinhin wird von eGovernment angenommen, es handle sich dabei lediglich um eine Verbesserung (oder Verschlechterung) von Verwaltungsabläufen durch Computertechnologie, also um ein technisch-organisatorisches Phänomen. Dabei wird übersehen, dass Medien und Raumkonzepte entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung von Politik haben. Die Gestaltung des öffentlichen Raums, die Architekturen gesellschaftlicher Institutionen und die Tageszeitung als Massenmedium prägten das Politikverständnis des 19. Jahrhunderts ebenso wie es das Massenmedium Fernsehen im 20. Jahrhundert tat. eGovernment bedeutet Regieren und Mitbestimmen mit elektronischen Mitteln. Die Architekturen der elektronischen IKT bestimmen heute zunehmend das Verhältnis von BürgerInnen und Staat. Wahrscheinlich ist jenem Abgeordneten recht zu geben, der anlässlich der parlamentarischen Debatte des österreichischen eGovernment-Gesetzes im Jahr 2004 meinte, dass Gesetz wäre wahrscheinlich einflussreicher für die Gestaltung der zukünftigen politischen Landschaft als es die Beschlüsse des im selben Jahr arbeitenden Konvents zur Reform der österreichischen Bundesverfassung wären.¹

¹ Dass der Konvent in der Folge aufgrund zu starker Diskrepanzen unter seinen TeilnehmerInnen zu keinen Ergebnissen gelangen sollte, war zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar, und spielt für den zitierten Vergleich keine Rolle.

Neben einer geringen Beachtung, die eGovernment abseits der Berichterstattung über technische Innovationen und verbessertes „Service“ in den Medien erhält, fanden wir auch das weit gehende Fehlen gründlicher sozial- und politikwissenschaftlicher Analysen auffällig. Ein weiterer Anreiz, sich mit dem Gegenstand zu beschäftigen, erwuchs aus dem Eindruck, dass das Thema eGovernment ein zentraler Bestand-

How Democratic is eGovernment? Public Knowledge Management and Governmentality in Europe

Kurzfassung

teil der public relations etablierter politischer Institutionen ist. Dabei wird eGovernment durch ein doppeltes Versprechen aufgeladen: Einerseits wird erhöhte Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns mit unzähligen Vorteilen für die BürgerInnen in Aussicht gestellt, andererseits soll sich auf neuer informationstechnischer Basis auch eine breitere demokratische Teilhabe entfalten. Die Attraktivität des Versprechens besteht gerade darin, die Dichotomie von „einerseits“ und „andererseits“ aufzulösen, und im Rahmen von eGovernment Effizienz und Partizipation als notwendig und automatisch miteinander verbundene Entwicklungen darzustellen. Gerade hier setzte unsere Skepsis an, mit der wir die tragende kritische Ausgangshypothese für unsere Arbeit entwickelten. Sie lautet, dass das Ziel bürokratischer und ökonomischer Effizienz einerseits und das verbreiteter Mitbestimmung andererseits einen systematischen Konflikt darstellen.

Forschungsleitendes Interesse

Vor diesem Hintergrund gehen wir mit unserer Studie auf folgende Fragen ein:

- Welche Konzepte über die zukünftige Ausgestaltung politischer Gemeinwesen stehen im Zusammenhang mit eGovernment?
- Welche Formen demokratischer Mitbestimmung werden im Kontext von eGovernment propagiert bzw. auf welche Art und Weise fördern neue technische Strukturen spezifische demokratische Prozesse?
- Auf welche Weise verändert sich die Rolle oder die „Konstruktion“ von StaatsbürgerInnen im Kontext des Regierens mit elektronischen Mitteln?
- Welche Rolle spielt der Transfer von Wissen (public knowledge management, public memory), also ein neues öffentlich Werden von Wissen im Kontext von eGovernment?
- Welche AkteurInnen können als so genannte „intermediäre“ AkteurInnen, also als VermittlerInnen zwischen staatlichen Organisationen und Zivilgesellschaft für Demokratisierungsprozesse wirken?

Generell möchten wir mit unserer Arbeit dazu beitragen, eine vorwiegend technokratische Sichtweise auf eGovernment-Anwendungen durch die Thematisierung ihrer gesellschaftspolitischen Folgen zu unterlaufen, und einen Beitrag für Auseinandersetzungen zwischen WissenschaftlerInnen, NGOs, PolitikerInnen und Angehörigen der öffentlichen Verwaltung zu leisten. Mit unseren theoretischen Überlegungen bewegen wir in uns dabei vorwiegend in einem europäischen Rahmen, die empirischen Fallstudien sind jeweils in Österreich angelegt.

Vorgehensweise

² „Prosumer“ ist ein Neologismus, der sich aus den beiden Begriffen „producer“ und „consumer“ zusammensetzt. Eine grundlegende Geschäftsstrategie des eCommerce ist es, dass Kunden für den Erwerb von Waren selbst Arbeit und Ressourcen einbringen müssen (z.B. Recherche im Internet, Transaktionskosten), damit zu Ko-Produzenten der erworbenen Güter werden. Jansen/Priddat sehen genau dieses Prinzip der Ko-Produktion von (in diesem Fall staatlichen) Leistungen durch eGovernment verwirklicht. Die anderen drei P's sind „procurement“, „public memory“ und „policy networks“.

In den theoretischen Vorarbeiten in Kapitel zwei „Electronic Government, Governance and Governmentality“ wird eine Klärung grundlegender Begriffe vorgenommen, um exemplarisch zeitgenössische sozial- und politikwissenschaftliche Konzeptionen von „Demokratie“ zu diskutieren, die als Hintergrundfolie für unsere empirische Erforschung des eGovernment-Diskurses herangezogen wurden. Eine wichtige Rolle spielen hier zum einen kritischen Positionen in der Tradition der „governmentality studies“ gegenüber einem neoliberalen Politikverständnis von „New Governance“, zum anderen rationalistische Konzepte der Deliberation im Umfeld der Habermas'schen „Theorie des kommunikativen Handelns“. Besonderes Augenmerk wird einem der vier P's des eGovernment nach Jansen/Priddat (2001) gewidmet, nämlich dem „prosumerism“²: Mit Rückgriff auf wirtschaftsliberale Autoren, die Bürokratieanalyse Max Webers und die Theorien gesellschaftlicher Disziplinierung bei Michel Foucault wird das Szenario einer umfassenden hoch individualisierten, entinstitutionalisierten und dezentralen Bürokratisierung durch eGovernment debattiert.

How Democratic is eGovernment? Public Knowledge Management and Governmentality in Europe

Kurzfassung

Explizite und implizite Intentionen bzw. institutionelle Interessen, die in Österreich hinter einer Propagierung von eGovernment-Lösungen stehen, werden im folgenden Kapitel untersucht. Monika Bargmann unterzog die parlamentarische Debatte zum eGovernment-Gesetz im Jahr 2004, aus der das eingangs angeführte Zitat eines Abgeordneten stammt, einer Diskursanalyse. Weiters bespricht sie für die Entwicklungen in Österreich wesentliche Grundsatzpapiere und interpretiert die Ergebnisse leitfadengestützter Interviews, die sie mit ausgewählten VertreterInnen verschiedener in eGovernment involvierter Akteursgruppen (Politik, Wirtschaft, Verwaltung) führte. Auch für diesen Abschnitt der Studie war das angenommene Spannungsfeld von ökonomischer Effizienz und einem strukturellen Wandel demokratischer Teilhabe forschungsleitend.

Um „public memory“ im Sinn eines kollektiven Gedächtnisses und kollektiven Wissens, die durch eGovernment aktiviert werden können) sowie „policy networks“ drehen sich die Überlegungen des letzten Kapitels, für das Alexander Lippmann federführend war. Am Fallbeispiel von VIBE!AT, einer österreichischen elektronischen BürgerInneninitiative, wird die Funktionsweise neuer Politiknetzwerke unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher AkteurInnen analysiert. Dabei folgten wir dem Ansatz der Aktionsforschung, gemeinsam mit den Beforschten unsere Untersuchungsergebnisse iterativ für eine Verbesserung der Handlungsmöglichkeiten der Initiative zu nutzen. Einleitend erfolgt eine gründliche Problematisierung von Governance-Konzepten im Zusammenhang mit informationsgesellschaftlichen Anliegen. Die Ergebnisse aus den empirischen Schritten in diesem Abschnitt der Studie (problemzentrierte Interviews mit Mitgliedern von VIBE!AT, eine Gruppendiskussion per Email und eine via Chat) werden im Kontext einer kritischen Auseinandersetzung mit den ökonomischen und politischen Voraussetzungen zivilgesellschaftlichen Engagements interpretiert.

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Das Regieren mit elektronischen Mitteln hat seine Vorbilder in Organisationsstrukturen für marktwirtschaftliches Agieren und wird aus dem Weltverständnis einer ökonomischen Marktorientierung heraus gefördert. Aus zahlreichen Dokumenten rund um die österreichischen Entwicklungen des eGovernment ist durchaus im Einklang mit Bestrebungen auf EU-Ebene eine veränderte Sicht auf StaatsbürgerInnen ablesbar, die nunmehr als „Kunden“ oder „Konsumenten“ von Dienstleistungen adressiert werden. Das Ziel, diese KonsumentInnen näher an die Instrumente zur Verwaltung politischer Gemeinwesen heranzubringen, ist in erster Linie nicht einem Bemühen um Deliberation und um breitere Entscheidungsvorbereitung und –findung geschuldet, sondern entspricht dem technokratischen Wunsch nach einem friktionsfreien Funktionieren von Verwaltung. Nach dem privatwirtschaftlichen „prosumerism“-Modell aus dem Bereich des eCommerce läuft eGovernment auf eine neue Form extrem dezentralisierter Arbeitsteilung hinaus, in der die BürgerInnen ihren Anteil an „governance work“ leisten sollen. Solche individualisierte Bürokratisierung entspricht der neoliberalen Überzeugung, dass Lebensgestaltung und Daseinsvorsorge möglichst individualisiert (oder in selbstorganisierten Gruppen) abseits staatlicher Eingriffe stattfinden sollen. Individualisierte Formen der (Selbst-)Verwaltung werden damit zum Teil eines umfassenden Selbstmanagements, wie es insbesondere in der Rolle des/der vereinzeltten ArbeitskraftunternehmerIn als dem neuen Prototypen des homo oeconomicus gefordert ist. Persönliche Autonomie, ein Abbau informationeller Asymmetrien zwischen Verwaltung und BürgerInnen sowie Dezentralisierung sind neue Leitvorstellungen, die zum traditionellen Bild der Bürokratie als hierarchischer, geheimnisorientierter und obrigkeit-

How Democratic is eGovernment? Public Knowledge Management and Governmentality in Europe

Kurzfassung

staatlicher Organisation in Kontrast stehen. Gleichzeitig werden aber mit den Überwachungspotentialen von eGovernment faktisch verbesserte personalisierte und zentralisierte Kontrollinstrumente zur Verfügung gestellt.

Hoffnungen in verbesserte Mitbestimmungsmöglichkeiten im Rahmen von eGovernment werden von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen gesetzt, sie werden vor allem aber von den etablierten politischen Institutionen selbst (speziell jenen der EU) und von der politiknahen Forschung geweckt. Den negativen Horizont für diese Hoffnungen bilden Befunde über die Politikverdrossenheit bzw. Legitimitätsprobleme der etablierten Institutionen. Vor diesem Hintergrund sollen IKT zu einer größeren Transparenz politischer Entscheidungen, zu einer verbesserten Information der BürgerInnen sowie zu neuen Möglichkeiten einer verbreiterten politischen Diskussion oder gar Entscheidungsfindung verhelfen (vgl. Commission of the European Union 2001 und 2006).

Trotz der heftigen Propagierung von eParticipation in politischen Strategiepapieren und in Publikationen diverser think tanks bleibt weitgehend unklar, welche Konzepte von Demokratie dabei konkret verfolgt werden. Unter den Stichworten „deliberative“ oder „partizipatorische Demokratie“ wird darauf gesetzt, dass die Kommunikation im Internet zu einer Wiederbelebung der politischen Öffentlichkeit im Sinn eines Austausches von Meinungen und Urteilen mündiger BürgerInnen („Deliberation“) abseits massenmedialer Filter- und Zensurmechanismen führt. SkeptikerInnen wenden dagegen u. a. ein, dass das Internet eine Zersplitterung in unverbundene Teilöffentlichkeiten fördere, die Risiken der elektronischen Überwachung berge, durch und durch kommerzialisiert und im weltweiten Maßstab immer noch ein Medium der sozialen Eliten sei. Deliberation ist zwar ein wichtiges Fundament demokratischer Gemeinwesen, bleibt aber ohne Einflussnahme auf politische Entscheidungen für die am Diskussionsprozess Beteiligten unbefriedigend. Werden solche Diskussionsprozesse „von oben“ in Gang gesetzt, droht die Gefahr ihrer Instrumentalisierung, d.h., dass die Perspektiven der BürgerInnen bloß als „Stimmungsbarometer“ für möglichst reibungsfreie Entscheidungen der politischen Eliten herangezogen und die DiskutantInnen durch Scheinpartizipation befriedet werden. Aufgrund ihrer Durchschaubarkeit trägt solche Instrumentalisierung dann auch wohl eher zum viel zitierten „Ende des Politischen“ bei als es abzuwenden. Ein weiteres Problem mancher Ansätze der „deliberativen Demokratie“ ist es, dass sie auf breiten Konsens auf der Basis vernünftiger Argumentation abzielen. Das Wesen demokratischer Politik aber, so meinen KritikerInnen, wäre nicht die Erzielung gesamtgesellschaftlicher Übereinstimmung, sondern die zivilisierte Pflege von Differenzen und Interessensgegensätzen (siehe Mouffe 1999).

Konzepte eines elektronisch gestützten politischen Engagements „von unten“ sehen eher zivilgesellschaftliche denn staatliche AkteurInnen als Subjekte des politischen Handelns vor. Dies reicht von der Vorstellung, mittels elektronischer Kampagnen politische Einrichtungen dazu zu bringen, bestimmte Probleme zu behandeln bis zum Vorschlag einer Stärkung lokaler basisdemokratischer Prozesse, um Verfahren oder Institutionen der repräsentativen Demokratie zu ergänzen oder zu ersetzen. Je nach Ausgestaltung dieser Ideen, können sich mit ihnen sowohl „grass roots“ AktivistInnen als auch die neoliberalen FürsprecherInnen eines „schlanken Staates“ anfreunden.

How Democratic is eGovernment? Public Knowledge Management and Governmentality in Europe

Kurzfassung

In Bezug auf die Architektur europäischer Demokratien wird ein mögliches neues Ineinandergreifen zwischen den Elementen von direkter und repräsentativer Demokratie im Rahmen von eParticipation allerdings kaum diskutiert. Fragen der Legitimität und Repräsentativität gehören zu den ungelösten Kernproblemen. Unschärf formuliert partizipatorische Demokratie würde im supranationalen Europa, so befürchteten etwa GegnerInnen der gescheiterten EU-Verfassung, den traditionellen Lobbyisten, die durch keinerlei Wählerinnenvotum legitimiert sind, noch stärkere Einflussmöglichkeiten bieten und den Willen der einfachen BürgerInnen weiter marginalisieren (Volksstimmen 2005). Fallbeispiele aus Skandinavien und Großbritannien weisen darauf hin, dass die Chancen für eine Nutzung von IKT für politische Mitbestimmung am ehesten in überschaubaren lokalen Planungs- und Entscheidungsfindungsprozessen verortet sind.

Unsere Diskursanalyse der österreichischen Parlamentsdebatte zum neuen österreichischen eGovernment-Gesetz belegt, dass die politischen Eliten eher an effizienten Verwaltungsabläufen, denn an einer stärkeren faktischen Kontrolle und Beteiligung der BürgerInnen interessiert sind. Maßnahmen für eine verbesserte Mitbestimmung kamen in der Parlamentsdebatte überhaupt nicht vor. Die RednerInnen stimmten darin überein, dass elektronische Mitbestimmung eine Angelegenheit wäre, die erst in unbestimmter Zukunft Bedeutung erlangen würde. Dieses Ergebnis einer vorwiegenden Orientierung an Fragen administrativer Effizienz und Effektivität wird durch Interviews mit Angehörigen aus den Akteursgruppen Politik, Verwaltung und Wirtschaft weiter gestützt. Auch das zuvor angesprochene theoretische Szenario des „prosumerism“ erhält durch die Aussagen dieser Befragten verstärkte Plausibilität. Insgesamt scheint die Affirmation für eGovernment bei den österreichischen Machteliten, unabhängig von ihrer institutionellen und ideologischen Verortung ungeteilt und von wenig Skepsis getrübt zu sein. Allerdings melden VertreterInnen bürgerlicher Grundrechtspositionen vereinzelt Bedenken gegen die oben erwähnten Überwachungspotentiale an. Ein weiterer Kritikpunkt ist die mangelnde soziale Inklusivität aufgrund ungleicher Zugangs- und Nutzungschancen in Bezug auf IKT. Es wird darauf verwiesen, dass etwa Ältere und Menschen mit körperlichen Handicaps in der Nutzung von eGovernment strukturell benachteiligt bzw. von ihr ausgeschlossen sind.

Belege für unsere Ausgangsthese, nämlich die von Widersprüchen zwischen Effizienz/Effektivität einerseits und partizipatorischen Anliegen andererseits, fanden wir auch bei der Untersuchung neuer Politiknetzwerke. Diesmal allerdings nicht im Zusammenhang mit politischen „top down“-Strategien, sondern als Merkmal der Organisationsstruktur und Aktivitäten der Gruppe VIBE!AT, die wir als Fallbeispiel für eine zivilgesellschaftliche AkteurIn sehen, die sich unter Verwendung elektronischer Medien im Bereich der Internetpolitik engagiert. Das Fallbeispiel demonstriert, dass bisweilen auch die durch Fachwissen gestützten Anliegen von organisierten „netizens“ in Form eines informellen, wenig strukturierten „Public Knowledge Management“ in die institutionalisierte politische Entscheidungsfindung integriert werden, was im besonderen Fall allerdings durch einige spezifische Faktoren begünstigt wird, wie etwa die Tatsache, dass es sich bei VIBE!AT um eine pragmatische, technisch orientierte NGO von ExpertInnen handelt, deren politisch liberale Grundwerte eine weitgehende Anschlussfähigkeit zu anderen politischen AkteurInnen erlauben. Subtile und implizite Ausschließungsmechanismen im Gruppenprozess, die sich beispielsweise in einem marginalen Frauenanteil unter den Mitglie-

How Democratic is eGovernment? Public Knowledge Management and Governmentality in Europe

Kurzfassung

den manifestieren, lassen sich allerdings schwer mit Ansprüchen auf Repräsentativität und basisdemokratisches Vorgehen vereinbaren. Der zeitliche Aufwand für demokratische Meinungsbildungsprozesse wird innerhalb der Gruppe zugunsten der Effizienz von politischer Arbeit verknüpft. Dies erfolgt einerseits mit der Begründung chronischer Ressourcenknappheit im ehrenamtlichen Engagement, andererseits aber auch mit dem Verweis auf den Vorbildcharakter privatwirtschaftlicher Rationalität. Die Argumentationsweise ist in solchen Belangen innerhalb der Gruppe inkonsistent und heterogen. Wie im gesamten Kontext von Governance bzw. der Erörterungen von „deliberativer“ oder „partizipatorischer“ Demokratie bleiben damit Fragen der Legitimität, der Repräsentativität und versteckter Hierarchisierung innerhalb der Gruppe selbst offen.

Die Ausgangsthese für unsere Studie, nämlich die von einem Zielkonflikt zwischen administrativer und ökonomischer Effizienz/Effektivität und einem strukturellen Wandel zugunsten erweiterter Partizipation findet sich pointiert als Urteil bei Johan P. Olsen wieder: „The bad news is that it is easier to make Europe effective than democratic“ (Olsen 2000). Im Großen und Ganzen stützen die Ergebnisse unserer Analysen diese pessimistische Sicht. Fraglos ergeben sich im Rahmen von eGovernment neue Mitbestimmungspotenziale. Sie drohen aber von den etablierten Machteliten instrumentalisiert zu werden bzw. im politisch-ökonomischen Kontext von New Governance auf bloßes Outsourcing von Verwaltungshandeln reduziert zu werden. Zivilgesellschaftliches Engagement muss sich also eine hohe Aufmerksamkeit für Öffnungen und Widersprüche, die zur politischen Intervention genutzt werden können, wie auch für die Gefahren der Instrumentalisierung von Engagement bewahren. Anders als aus einer naiven techniddeterministischen Sicht wird die Frage nach der Verteilung von Macht als Essenz der Politik durch die Kommunikation in Computernetzwerken nicht aufgelöst. Sie wird aber wieder einmal neu aufgeworfen.