



**Birger P. Priddat**

---

## **Über die Modernisierung des Gemeinwohls : temporäre Netzwerke und virtual communities**

(Akademievorlesung 15. Februar 2001)

In: Berichte und Abhandlungen / Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften  
(vormals Preußische Akademie der Wissenschaften) ; 9.2002, S. 137-150

Persistent Identifier: [urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-32377](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-32377)

---

Die vorliegende Datei wird Ihnen von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften unter einer Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (cc by-nc-sa 4.0) Licence zur Verfügung gestellt.



Birger P. Priddat

# Über die Modernisierung des Gemeinwohls

## Temporäre Netzwerke und virtual communities

(Akademievorlesung 15. Februar 2001)

Die Modernisierung des Gemeinwohls, die in letzter Zeit in der deutschen Diskussion wieder zum Thema wurde, insbesondere in der 'Sozialreformdebatte', ist mit dem Topos Zivilgesellschaft verknüpft worden. 'Zivilgesellschaft' ist der Name für eine Gesellschaft selbstbewußter, selbst verantwortlicher Bürger. Es ist ein Code für die Pragmatik von Bürgertugend. Für uns Europäer schwingt noch das Wagnis mit, der Staat sollte vertraute Domänen abgeben bzw. Verantwortung an die Bürger redelegieren. Wir stehen noch in einer staatspaternalistischen Tradition; unsere Demokratie ist eine Staatsdemokratie, keine Bürgerdemokratie.

Das heißt folgendes:

- als repräsentativ-parlamentarische Demokratie wählen die Bürger ihre Parteien in die Regierung und in die Opposition. Die gewählte Regierung eignet sich 'den Staat' an, das heißt ein Setting an institutioneller Regelung, Machtdispositiven und informellen Regeln, mit dem sie die Bürger beherrscht wie bedient. Die Interaktion der Politik mit den Bürgern im laufenden Politikprozeß ist begrenzt; lediglich über eine öffentliche Diskussion gibt es eine Art sekundärer Steuerung der Politik.
- Eine Bürgerdemokratie hingegen kennt Politikarenen, in denen die Bürger auch innerhalb der laufenden Politikprozesse beratend tätig sind, zusätzlich und konkret gefragt werden und Interventionsfoki haben. Viele Aufgaben des Staates erledigen die Bürger untereinander. Die Staatsorientierung weicht einer Bürger- oder Gesellschaftsorientierung. In der amerikanischen Tradition der Staatsferne der *communities* ist die 'Zivilgesellschaft' der zweiten Variante nahe: welche Verantwortung geben die Bürger überhaupt dem Staat?

Eine Kopie dieser Mentalität ins Europäische scheint fraglich. Unsere Traditionen berichten von einem Spannungsverhältnis von Bürgertum und Staat (des Adels); es ging um Machtteilung, nicht um Machtdelegation. Der Staat steht in dieser Tradition über der Gesellschaft oder ihr gegenüber; in der amerikanischen Tradition ist der

Staat ein Organ der Gesellschaft, das an Funktionsträger Gemeinschaftsaufgaben delegiert (und redelegiert). In der 'neoliberalen' Variante, soweit sie von Europäern geteilt wird, geht es vornehmlich nicht um Politik als Bürgerverantwortung, sondern um eine Reduktion von Politik, in der Form ihrer Delegation an die wohlfahrtsverheißende Wirtschaft. Neoliberale Konzeptionen sind unserer konsensorientierten korporatistischen Politikwelt fremd und kaum vermittelbar; wir stehen in anderen Politikulturen.

Die Idee der Delegation von Verantwortung an die Gesellschaft ist nicht von vornherein identisch mit einer Belastung ausschließlich der Individuen. In der amerikanischen Tradition entscheidet die Zivilgesellschaft (die Bürger einer Kommune) über das Maß dessen, was sie selber verantwortet und was sie dem Staat (der Kommunalverwaltung) überläßt. Es geht nicht darum, alle Risiken auf die Individuen zu verteilen, sondern um die Produktion von Kollektivgütern – aber in eigener Regie und Verantwortung, außerhalb des staatlichen Aufgabenkreises. Nicht die Herstellung öffentlicher Güter wird in Frage gestellt, aber ihre angemessene und effektive Erledigung durch den Staat. Man überläßt dem Staat die öffentlichen Aufgaben: dafür ist er schließlich eingerichtet als Bürgeragentur, aber geht durchaus zu ihm in Konkurrenz, wenn er nicht leistet, was er soll.

In unserer Demokratie wird die Produktion öffentlicher Güter mehr oder minder automatisch an den Staat delegiert; in einer Zivilgesellschaft kann der Auftrag an verschiedene Organisationen erteilt werden, zum Beispiel auch an private Unternehmen, an die Bürger selber (in zu gründenden Organisationsformen), aber auch an den Staat rückdelegiert werden. Es herrscht ein Wettbewerb möglicher Realisatoren der Kollektivgüter. Die scheinbar klare Unterscheidung Staat und *non-profit-organizations* auf der einen, Marktwirtschaft auf der anderen Seite schiebt sich in ein Feld der 'co-opetition': Kooperation und Kompetition laufen parallel. Die Zivilgesellschaft ist organisatorisch freier, hat mehr Handlungsmöglichkeiten – mit einer entscheidenden Konsequenz: Politik wird Management; es reicht nicht mehr, nur eine Verwaltung der eigenen Produktion öffentlicher Güter zu haben. Wenn die Beziehungen komplexer werden, nicht mehr nur auf eine Zuständigkeit hin ausgerichtet bleiben, müssen diese Beziehungen gemanaget werden: *public management* ist dann nicht nur eine Formel für eine Modernisierung der Administration, sondern ein anderes, neues Geschäftsfeld des Staates.

Weil die Interaktion zwischen Staat, Wirtschaft und Bürgern ein komplexeres *public management* wird, steigen die Anforderungen an das *controlling* und das *monitoring*: es reicht dann nicht mehr, im periodisch wiederkehrenden Wahlkampf 'abzurechnen', sondern die Politik muß, wegen der Vielfältigkeit ihrer Aktivitäten, fortlaufend beobachtet und in sie muß fortlaufend interveniert werden – weil Komplexität kognitiv überfordert und das politische Gedächtnis die Erinnerung verliert. Hier reicht Öffentlichkeit, obwohl sie noch wichtiger wird, nicht aus; es müssen Interventionspotentiale hinzukommen, die spezifisch im komplexeren Diversitätenraum operieren.

Nichts spricht dagegen, die Aufgaben an die Bürger zu delegieren, wenn geeignete Organisations- und Kooperationsformen angeboten werden, die die Aufgabenerledigung stabilisieren. 'Bürgerbewegungen' sind gewöhnlich flüchtige Netzwerkerscheinungen, deren Idealismusressource bald verbraucht ist. Natürlich sind sie interessante Anknüpfungsknotenstellen; für stabile Kooperationsformen haben wir in diesem Bereich aber wenige viable Modelle und wenige Ressourcen. Das heißt nicht, daß es sinnvoll wäre, die Kooperationsressourcen zu bilden, zu fördern und zu entwickeln, aber wir können nicht davon ausgehen, daß die staatsleistungsgewöhnten Bürger schnell und leichterhand in der Lage sind, die organisatorische Kompetenz auszubilden, die nicht zu liefern sie den Staat gerade kritisieren. Die Selbstverwaltung (in den Sozialversicherungen, in den Kommunen) ist bürokratisiert und durch formelle Vereins- und Verbandseliten okkupiert. Die traditionellen Formen der zivilgesellschaftlichen Selbstverwaltung sind exklusive Klubs geworden, nicht in der Hand der Bürger, sondern eher der Parteien, die ihre Proporzideologie zum Anlaß nehmen, die Bürger selbst dort zu vertreten, wo sie sich selber vertreten können.

Deshalb wird *das zivilgesellschaftliche Modell zu halbieren* sein:

1. Hälfte – Das Wissen der Bürger um Problemlösungen wird bisher nicht erfragt (nur ihre politische Meinung). Bürger können, bei geeigneten Verfahren, *den Staat beraten* und effektivere Problemlösungen erbringen. Staat, Administration und Bürger können effektiver kooperieren. Es geht dabei weniger um plebiszitäre Konzepte, sondern um konkrete, meist lokale Bürgerentscheidungen und Bürgerberatungen der Politik. 'Zivilgesellschaft' richtet die Gesellschaft auf einen höheren Grad der Wissensnutzung ihrer Bürger ein: sie betreibt die *Demokratisierung des Wissens*, um problemgerechtere Entscheidungen der Politik zu erreichen – '*knowledge-driven democracy*'. Wissen – spezifisch, lokal und divers – wird zur neuen politischen Ressource.

2. Hälfte – auf der anderen Seite der halbierten Zivilgesellschaft aber werden die Bürger nicht oder nur unwesentlich Aufgaben des Staates in ihre Hand nehmen. Wir haben, sehen wir das nüchtern, in unseren staatsdemokratischen Konventionen (der westlichen wie der östlichen Hälfte unserer Republik) keine Bürgergesellschaft ausgebildet. Die Bürger – versorgungsorientiert: gleichsam Staatskonsumenten – erwarten umgekehrt einen *professionellen Staat*, der seine Aufgaben effektiv erfüllt. Es geht vordringlich nicht um effizientere Erledigung, sondern um qualitativ bessere Erledigung. Dafür kann der Staat durchaus die Aufgabenerledigung an private Unternehmen auslagern, unter seiner Aufsicht oder mit klar definierten Verträgen.

## *Kundenorientierung als Modell*

In einer dynamischen Wirtschaft, in der die Kundenorientierung zunimmt, wird der Staat in seiner Aufgabenerledigung zunehmend nach dem Muster gelungener Kunden- bzw. Bürgerorientierung bewertet werden. Nicht die kontingente, instabile Selbstorganisation der Bürger (Becks Tätigkeitsgesellschaft z. B. baut auf soziale Ressourcen, deren Aktivierung unklar bleibt), sondern die professionalisierte Erledigung der Staatsaufgaben als *service*-orientierte Bürgerpolitik wird erwartet. Die Diskrepanz einer beschleunigten Wirtschaft zu einer langsamen, dadurch behindernden Politik und Administration des Staates wird den Staat kritischer als bisher betrachten lassen. Die Wirtschaft setzt bereits heute Kulturstandards, denen der Staat sich anpassen muß, weil die Bürger positive Modelle vorgelebt bekommen, die sie als Maßstab ansetzen können.

Die Bürgerorientierung des professionalisierten Staates wird nicht nur als Bürgernähe der Verwaltung ausgeprägt werden, sondern – stärker noch – als Kundenintegration. Der Kundenbegriff ist für den Staat dort, wo er politisch legitimierte soziale und öffentliche Leistungen anbietet, nicht ganz angemessen, weil die Bürger in den Verwaltungsbeziehungen auch Kooperation und Entwicklungsfreiheit haben wollen. Doch kann man ihn einführen, wenn man die Anbieter/Kunde-Beziehung nicht als Lieferung/Abnahme beschreibt, sondern als *prosuming*, das heißt als einen Prozeß der aktiven Integration des Kunden in den Leistungserstellungsprozeß (Kundenintegration). Man erwartet von einem professionalisierten Staat alternative Angebote, keine Gleichstellungsware. Je nach biographischem Status, nach Alter, Situation etc. sollen die Serviceangebote des Staates – *taylor-made* – differieren: person- und problembezogene Lösungen, keine ubiquitären Standards.

Die Reform der Politik wird von der Dimension Kompetenz/Wissen angegangen, nicht von der Dimension Bedürfnis/Bedürftigkeit. Bürger werden zu Leistungsträgern der Planung, Entscheidung, Kooperation, bewegen sich aus der ausschließlichen/ausschließenden Rolle des Sujets des Staates oder als Klientel in die Rolle des *quality managements*: funktional ein *board* des *public managements*.

Der Staat wird aus seiner fürsorgenden Rolle in die eines Kooperationspartners wechseln, und zwar nicht aus machtheoretischen Erwägungen, sondern vornehmlich aus Gründen der Kompetenz: Wer weiß welche Lösungen für welche Probleme? – das heißt aus Gründen der Steuerung/Steuerungsinkompetenz. In komplexeren politischen Landschaften bekommt 'der Staat' dasselbe Problem wie wachsende Unternehmen: Er übersieht die Konflikte und Problemlagen nicht mehr, entscheidet situationsunangemessen. Der Anspruch des Staates, 'das Allgemeine' durchzusetzen, wird in komplexen Gesellschaften zu einem Risiko der Politik – zur zunehmenden Verfehlung von Lösungsintelligenz.

## *2<sup>nd</sup>-order democracy*

Die ausgebreitete Diskussion zur Steuerungs-/Nichtsteuerungsfähigkeit des Staates will ich hier nur erwähnen, ohne sie auszuführen. Wenn die Komplexität zunimmt, erhöht sich das Steuerungsversagen, was den Staat nötigt, *2<sup>nd</sup>-order*-Arenen einzuführen. Es reicht bei weitem nicht mehr aus, über die Wahlen die Politik auf den Weg zu bringen; welche Entscheidungen sie dann tatsächlich fällen soll, wird in einer *2<sup>nd</sup>-order democracy* von Verbänden und anderen Gruppierungen in den nachfolgenden Politikprozeß eingetragen. In Deutschland haben wir ausgebaute korporatistische Erfahrungen.

Die Korporationen – *2<sup>nd</sup>-order*-Parteien – haben das, was sie verhandeln, bereits als Gemeinwohl verstanden. Der Staat war für den aus dem korporatistischen Gefüge ausgeschlossenen Rest zuständig. So kommt der Staat in eine Doppelrolle, einerseits Mitglied des korporatistischen Arrangements zu sein, andererseits zuständiger Repräsentant für alle Nichtmitglieder des korporatistischen Arrangements. Weil der korporatistische Mechanismus für lange Zeit gut funktionierte, das heißt Konfliktpotentiale band, wurden, um diesen Mechanismus nicht zu gefährden, symbolische Politiken für Gruppierungen außerhalb der korporatistischen Arena erfunden, an denen sich einzelne Politiker oder kleinere Fraktionen profilieren konnten: vornehmlich in der Sozial-, Behinderten-, Altenpolitik etc.

Natürlich wußte der Staat, wenn wir das so formulieren dürfen, daß er für mehr Bürger verantwortlich zeichnet als die, die im korporatistischen Verbändearrangement vertreten wurden. Da die extrakorporatistischen Interessen aber eben nicht durch Verbände vertreten wurden, waren ihre Vertretungen offen und fungibel. Hier konnten Teile der Regierungs-, vor allem aber der Oppositionsparteien Wähler mobilisieren: *third parties* von den Vergessenen der Gesellschaft bis hin zu renitenten Bürgerbewegungen, die sich an neuen Themen aufluden. Anstelle einer Gemeinwohlkonzeption der sozialen Institutionen gab es aufschaukelnde Gerechtigkeitskompensationsgeschäfte: was dem korporatistischen Kern politisch gewährt wurde, wurde kontingent den extrakorporatistischen Gruppen kompensatorisch nachgeliefert – und zwar immer und nur dann, wenn Thematisierungen von Wahlen vermieden werden sollten, die die Konsenslinie plus Wiederwahl gefährdeten. Marginale Wählergruppen wurden als Drohpotential des demokratischen *exit* betrachtet, das heißt, das Gemeinwohl wurde strategisch eingesetzt und mit kompensierender Gerechtigkeit an die bereits ausgehandelten Versorgungslevel der korporatistischen Gruppen aufgeschlossen.

In seinem Vortrag in dieser Reihe hat Herfried Münkler auf die Asymmetrie von Gerechtigkeit und Gemeinwohl hingewiesen: eine treffende Anmerkung zum Wohlfahrtsprozeßmechanismus der alten BRD. Der Mangel an Gemeinwohlkonzeption wurde durch kontingente Gerechtigkeitsnachholoperationen so kompensiert, daß mehr und mehr, in der Ausdifferenzierung der Anspruchsgruppierungen zunehmend, Bürger in die sozialen Institutionen eingeladen wurden, wodurch die Umverteilungs-

dimension die Versicherungsdimension überfrachtete. Die institutionelle Glaubwürdigkeit, die Münkler anmahnt, ist aber selber das Problem in den anlaufenden Reformdebatten. Die Reformdebatten haben, bei aller formellen Einsicht in ihre Notwendigkeit, nur das alte Verfahren zur Verfügung: korporatistisches Aushandeln und Einspielen von extrakorporatistischen Interessen, wenn der Staat dadurch seine Verhandlungspositionen stärken kann ('Drohung mit Folgen der Nichtberücksichtigung').

Der Fehler dieser Verfahrenskonstruktion ist die Überladung des Staates mit der Verwaltung des Gemeinwohls, das er, bei aller Intention, gar nicht gewährleisten kann, ohne den korporatistischen *Bargaining*prozeß zu gefährden. Der Staat und seine Politikinstanzen haben den Externalitätenrest zu verarbeiten, den der Kern, der seine Arrangements bereits kontrahiert hat, nicht mehr zu finanzieren bereit ist. Deshalb hat der Staat das größte Interesse, die Gemeinwohlinthematik an die Gesellschaft – zumindest zum Teil – zurückzugeben: er kann die Paradoxien, die dieses Konzept inklusive seines Verfahrens erzeugt, nicht auflösen, wenn er die einzige finale Verantwortungsinstanz ist und bleiben soll.

Ich rate zu mehr struktureller Verantwortungslosigkeit, um es pointiert zu formulieren, das heißt zu einer Arrondierung der Gemeinwohlaufgabenpalette des Staates, die schärfer als zuvor die Terrains markiert, die sie nicht – und nicht mehr – bedienen wird. Was so aussieht wie eine durch den Staat selber lancierte Minimierung des Staates ist seine *funktionale Stabilisation*, um gegen die Erwartungsüberfrachtungen handlungsfähig zu bleiben. Der Staat muß, um es noch einmal pointiert zu sagen, mit seinen Bürgern abrechnen, und zwar das, was er tun muß, und das, was sie zu tun übernehmen. Wir stehen an der historischen Grenze, den ererbten Staatspaternalismus endlich auflösen zu können, weil der Staat selber das größte Interesse daran hat, wenn er seine Leistungsfähigkeit überprüft. Das Stichwort *public/private partnership* gewinnt unter diesem Gesichtspunkt völlig neue Dimensionen.

Die Bürger, gleichzeitig Auftraggeber (*principals*) des Staates wie, als 'Bittsteller', seine Kunden, wollen ihr Verhältnis zum Staat neu geregelt sehen. Die 'Zwischenhändler', die Parteien, werden in ihrer Rolle als *policy brokers* angezweifelt. Den Parteien wird Parteilichkeit nachgesagt, das heißt eigenständige Organisationsinteressen, die weit über ihre intermediäre Rolle hinausgehen; sie folgen der Logik der Ämter und des Ämtererhaltes, nicht der Übersetzung der Bürgerpräferenzen. Oder genauer: sie übersetzen Bürgerpräferenzen in Politik unter der Nebenbedingung, daß ihre erworbenen Ämter nicht von anderen besetzt werden. Hier tritt die Idee der Zivilgesellschaft auf den Plan: Nicht vordringlich als Staatsentlastung, wie man es verkürzt diskutiert, sondern als Parteiensubstitution. Das ist das Ende der Zivilgesellschaft, das in die Dimension der direkten Demokratie hineinragt. Hier soll nicht für Plebiszite geworben werden – eine potentiell gemeinwohlfährnde Institution –, sondern für eine Bürgerberatungsinstanz im Politikprozeß. Dazu gleich mehr.

Zwischen der Idee der Zivilgesellschaft und ihren kulturell passenden Formen ist aber zu unterscheiden. Wenn sich in Europa das Verhältnis von Bürgern und Staat als spannungsreiches Machtteilungsverfahren entwickelt hat, wird die Form der Politik, die wir als 'Zivilgesellschaft' thematisieren, *einer neuen Form der Machtteilung als Kooperation* bedürfen. Weder die kommunitaristische Variante der Moralisierung von Gemeinschaftstugenden noch die liberale Variante der bürgerindividuellen Steuerung von Politik ist organisatorisch brauchbar noch kulturell virulent. 'Zivilgesellschaft' benötigt eine eigene Form, in der der Kooperationsaufwand der Bürger, in die Politik einzusteigen, durch unmittelbaren Politiknutzen erwägbare wird. Das hat Konsequenzen:

Die politische Mitsprache und Mitentscheidung, die die Zivilgesellschaft ausweitet, wird nur dann zu einem bürgergesellschaftlichen Attraktor, wenn die Umsetzung der Politik gewährleistet wird, das heißt, wenn die Umsetzung nicht durch den Filter der Parteienkonkurrenz verdünnt und wenn sie nicht administrativ ausgetrocknet wird. Zivilgesellschaftlich animiert, wollen die Bürger nicht Partei werden, sondern ein pragmatisches Organ ihres Bürgerwissens. Wieder haben wir es mit dem Topos der Parteiensubstitution zu tun, aber nicht – auch wenn es anfangsidealistisch nicht vermeidbar sein wird – als 'direkte Demokratie', sondern als 'effektive Demokratie' der Bürgerberatung des Staates: *knowledge-driven democracy*. Innerhalb dieses Musters werden die Parteien selbst neue Kooperationsformen mit den Bürgern suchen müssen – nicht als Anwalt unselbständiger Bürger, sondern als intelligente Vermittler, als *policy brokers*.

### *EPolicy*

Obwohl wir die 'Wissensgesellschaft' im Munde führen, haben wir ihre Implikationen nicht zu Ende gedacht. Bürger wählen Parteien zu Regierungen, die Politik machen. Das Machen von Politik, der Politikprozeß selbst, ist infiziert von Interessenansprüchen der 2<sup>nd</sup>-order democracy: nicht bei den Wahlen, sondern in diesen nachgelagerten Kommunikationen werden die realen Politiken entworfen. Gleich wird der Prozeß komplexitätsanfälliger, das heißt steuerungsunapprobater. Will sich der Staat unabhängiger machen von den Beratungen organisierter Interessen, weil sie nur exklusive Klubs der Gesellschaft repräsentieren, ist es nur konsequent, wenn er die Bürger direkt fragt, welche der Politiken, die er anbietet, sie bevorzugen.

Die Bürger wollen nicht nur durch Wahlen die Parteien zur Regierung beauftragen, sondern auch ihre Politikausführung evaluieren und gegebenenfalls im Politikprozeß neu koordinieren. Als Auftraggeber warten sie nicht bis zur nächsten Wahlperiode; anstelle phasenweiser wollen sie kontinuierliche Verbesserungsprozesse und *quality management*, da sie zugleich 'Kunden' (*clients*) ihres Staates sind. Sie wollen unmittelbare Lösungen, Reklamationen und Revisionen der Politikausführungen: Zusammenarbeit und Kooperation, statt in der Zeitdifferenz von Auftraggebung und Kundenverfehlung (zu oft vergeblich) warten zu müssen.



Als Wähler beauftragen die Bürger 'den Vorstand' (die Politiker, die Regierungen), als Kunden haben sie es mit dem 'Vertriebspersonal' zu tun (mit der Administration, der Verwaltung). Für diese Diskrepanz gibt es keine politische Vermittlungsinstanz. Die Zivilgesellschaft stellt sie her: durch ein zweites, *lokales Politikforum der Bürger*.

'Lokal' heißt nicht automatisch 'kommunal', sondern eher: spezifisch. Die Mittlerfunktion kann von *internet agencies* mit übernommen werden: Die Bürger werden direkt befragt, zu jedem möglichen kommunalen Projekt. Anstatt aussageschwacher Meinungsumfragen können direkte Bürgerbefragungen stattfinden, mit sehr viel höherer Signifikanz: *ePolicy*. Erst die informationstechnische Basis erlaubt auch hierfür relativ kostenschwache Verfahren. Jede Kommune hat ihre Homepage, auf der sie ihr Ausgabeverhalten vorstellt (z. B. in der Form eines Portals 'virtuelles Rathaus', in dem man zudem alle Amtsgeschäfte online erledigen kann). Es entsteht keine dritte verfassungstypische Instanz, aber ein Beratungsforum, das 'der Politik' genaue Präferenzprofile liefert und zugleich ein *commitment* eingehen läßt, die informationsoffen dargelegten Bürgerexpertisen nicht zu ignorieren. Die portalnotierte Politik hat die Form eines öffentlichen Vertragsangebotes, das die Bürger spezifizieren, modifizieren und dann, per Mouseclick, bestätigen.

Die Zivilgesellschaft ist ein politisches Modernisierungsprojekt, das in ausdifferenzierten Gesellschaften, in pluralen Wertekontexten die Integration von Diversität und Spezifität neu proportioniert, aber nicht aufhebt. Der Nutzen, gleiche Ansprüche durchzusetzen, sinkt gegenüber dem Nutzen, Probleme situations- und kontextadäquat zu lösen. Die Spannungen zwischen den diversen Interessekulturen werden nicht gemindert, aber kommuniziert und verhandelbar. Die Zivilgesellschaft wird streitbarer und entscheidungsfreudiger: transkonsensuell. Die Menge an Entscheidungen kann zunehmen, wenn die Entscheidungsdomänen diversifizierter werden, das heißt von Allgemeinheits- oder ubiquitären Ansprüchen entlasteter.

Dieses höhere Maß von Diversität und Spezifität kann nicht von einem allgemeinen Staat oder von „der Politik“ zugemessen werden. Das können nurmehr die Bürger selbst festlegen und die Proportionen bestimmen: dort, wo sie sich besser auskennen als jeder sonst, in ihren Lebensbereichen, lokal. Politik wird in diesen Sphären netzwerkgesteuert. Die Zivilgesellschaft ist keine harmonische Bürgergesellschaft, sondern die Rückverlegung der schwierigen Entscheidungen, wie man leben will und soll, an die einzigen, die das entscheiden können: an die Bürger selbst, im Modernisierungskontext ihrer diversifizierten Lebenswelten – als Gutachter ihrer eigenen Lebenswelten.

Der Staat kann den Bürgern Formen erhöhter Selbstorganisation anbieten, neue Kooperationsdesigns – mit dem Staat und untereinander. Die Zivilgesellschaft ist kein Demokratieromantikprojekt, sondern ein Name für die kooperative Organisation der Zukunftsfähigkeit eines Staates, dessen Steuerungsressourcen schwinden. Anstatt 'gegenzusteuern', fragt er die Bürger, welche Bewegungsformen sie für angemessen erachten. Zivilgesellschaft wird ein Parallelprozeß: *Entscheidungsdele-*

*gation und Professionalisierung.* Nur wenn die Umsetzungskompetenz des Staates, seine *service quality*, steigt, lohnt sich das Mitentscheiden. Es geht um Kooperation, nicht um Abkopplung. Die Skepsis, daß der Staat nicht die richtigen oder angemessenen Entscheidungen fällt, ist nur die Seite der Medaille, die die Partizipationserhöhung betrifft. Die andere Seite der Medaille beschreibt die Skepsis, daß selbst dann, wenn die Bürger die angemessenen Entscheidungen beraten haben, sie nicht angemessen umgesetzt werden. Das betrifft die administrative Kompetenz. Das *re-design* von Politik und Verwaltung läuft komplementär.

Die Zivilgesellschaft nimmt die Beratung für politische Entscheidungen, nicht aber die Administration selbst in die Hand. Das aber ist das schwierigere Problem: ob die Verwaltung des Staates in der Lage ist, nicht nur dem Gesetz zu gehorchen, sondern auch, neben den Politikern, mit Bürgern zu kooperieren – gleichsam als eine *civil task force*. Das Problem ist schwieriger, weil Verwaltung nicht nur darauf ausgelegt ist, Bürgerpräferenzen zu erfüllen, sondern Verwaltungsordnungen durchzusetzen und ihre Ämter zu stabilisieren.

Nicht am Phänomen der erweiterten politischen Entscheidungsarenen bewährt sich das zivilgesellschaftliche Konzept, sondern daran, inwieweit die Bürger in geeigneten Kooperationsformen Verfügungsrechte über die Administration gewinnen. Demokratie nur demokratisch, als Wahl oder Entscheidung zu deuten, unterschätzt die Legislative/Exekutive-Relation. Die Diskussionen, die wir über den *lean state* oder neuerdings 'aktivierenden Staat' führen, sind sekundäre Erörterungen. Darin ist die Kooperationsfrage ungeklärt. Solange 'Zivilgesellschaft' als Beratung der Parteidemokratie, das heißt als Beratung der Parteien eingeführt wird, bleibt der Zugriff auf die Administration bürgergesellschaftlich verschlossen. Erst wenn die Parteien mit den Bürgern um die Ressourcen der Administration konkurrierten, kämen wir in einen neuen Zustand demokratischer Erregung, der die Zivilgesellschaft als ein trächtiges Modell attraktiv machte. Erst dann kämen wir in einen Zustand neuer Gewaltenteilungen, der über die Verbesserung der Information (durch Verbesserung der Mitsprache) hinauswiese.

Unterhalb dessen bliebe sie lediglich eine Verbesserung der Informationspotentiale der Parteidemokratie (eine Extension der *policy networks*), etwa als ein bürgergesellschaftliches Frühwarnsystem, das auf kommunikative und politische Trends bis hin zu Drohungen besser präpariert wäre.

### *EGovernment und EDemocracy*

Die Kooperation, die den Bürgern zivilgesellschaftlich angeboten wird, muß, wie jede *moral task*, commitalen oder selbstbindenden Charakter haben, um als ernsthaftes Angebot zu gelten. Dazu gehört die Öffnung der Politik in eine hohe Transparenz. Bürger verfolgen die *policy* ihrer Kommunen im Internet und in den Zeitungen, in Zahlen, Kosten und Projekten. Alle Politikprojekte werden auf Portalen

1. nach Prioritäten geordnet,
2. die Adressaten und *stakeholders* der jeweiligen Projekte werden genannt,
3. auch die Budgets,
4. werden Ziele definiert und Termine ihrer Erreichung,
5. wird ständig der Projekterfolg evaluiert: öffentlich.

Die Wissensgesellschaft spart die Politik nicht aus. 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. Die Zivilgesellschaft pragmatisiert die Gesellschaft, um ihr die bürokratische Utilisierung zu ersparen.

Konkret heißt *eGovernment* dann: *Government to Citizen* (G2C) und *Citizen to Government* (C2G). Der Einsatz von internetbasierten Kommunikationsplattformen erlaubt eine neukonfigurierte Realisierung von staatlichen Leistungen und Prozessen. Hier reicht das Spektrum von der Beantragung von sozialen Unterstützungsmaßnahmen, Verlängerungen von Pässen, elektronischen Steuererklärungen (ELSTER), Körperschaftssteuerzahlungen und Mehrwertsteuerrückerstattungen bis hin zu elektronischen Scheidungen. Die Virtuellen Rathäuser wie zum Beispiel in Hamburg, Mannheim und Bremen sind allenfalls erste Ansätze einer neuen *eGovernment*-Dimension. Denn hier gilt das gleiche Paradox wie für das Internetbanking: Der Bürger übernimmt gegen einen Aufpreis die Aufgaben seiner vorherigen Dienstleister. Die Integration des Bürgers bei der politischen Entscheidung wie auch bei der Leistungsallokation wird zu einer Herausforderung.

Die Kölner Wissenschaftler am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung haben Anfang der 90er Jahren den Ansatz der *policy networks* ausgearbeitet. In diesen Netzwerken werden zwischen potentiellen Interventionsempfängern als traditionell konkurrierende oder indifferente Akteure Prozesse der Abstimmung und Koordination geschaffen. Diese Verhandlungsnetzwerke sind ein Zeichen für einen 'schwachen Staat' mit hoher Sensibilität für die erhöhte Komplexität politischer Steuerung. In diesen *policy networks* geht es nach Meinung von Fritz Scharpf einerseits um die wechselseitige Kontrolle der Chaotisierungspotentiale (negative Koordination) und andererseits um abgestimmte Strategien zur Schaffung eines gemeinsamen Mehrwertes von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren (positive Koordination). Das *eGovernment* kann durch die breitere Organisation von zeit- und raumübergreifenden Anspruchsgruppen eine neue Form der Politik hervorbringen: Durch kommunale und regierungsspezifische Homepages werden Bürgerbeobachtungs- und -beteiligungsarenen geschaffen, auf denen eine Transparenz der Argumente produziert wird, die die politische Arena – den politischen Marktplatz der alten Athener – wieder attraktiv macht: eine Agora des *digital age*: eGora.

Diese Form der Integration aller möglichen Anspruchsgruppen auf der *eGora* ist vermutlich auch die einzige Form der politischen Einflußnahme auf die vagabundierenden Netzwerkorganisationen in der Wirtschaft. Die Zivilgesellschaft setzt einer-

seits die Leistungserbringung wie andererseits auch die Entscheidungsfindung in Konkurrenz, die nur durch eine nachhaltige Kooperation in einem *policy network* professionell zu erbringen ist, da nur so die Wünsche und die möglichen Gefahren aufgezeigt werden und der Bürger vor unprofessionellen Eingriffen der Politik bewahrt wird. Diese *digital policy networks* schaffen Transparenz (neue Öffentlichkeit) und neue demokratische Politikanreize. Die paradoxe Mischung von Selbststeuerung und dem Primat der Politik wird durch ein *eGovernment* realistisch.

Die zweite bedeutsame Dimension des eGovernment: B2G als virtuelle Produktion von Kollektivgütern, will ich hier nur erwähnen: Business to Government. Diese vierte Revolution des Internets wird ohne entsprechende Unterstützung aus der Regierung nur sehr mühsam auf deutsche Verhältnisse übertragbar sein. Das *eGovernment* bekommt nun eine ökonomische Dimension, da die zuvor integrierte Wertschöpfungskette in ein virtuelles *Best-of-Everything*-Netzwerk mit dem jeweils exzellentesten Kooperationspartner in Staat, Forschung und Wirtschaft erfolgreich überführt werden kann. Eine andere Strategie wird die Ausgründung von marktfähigen Leistungsangeboten zu endlich marktfähigen Preisen sein. Dabei geht der Anspruch von einer Optimierung der Beschaffungsaktivitäten über die Übernahme von Dienstleistungen und Prozessen bis hin zur Erstellung vollständiger Systemgüter. Dieses intelligente Outsourcing bedeutet dabei nicht immer zwingend Privatisierung.

In der Beschaffung sind Internetauktionen und komplexere Ausschreibungsplattformen zwischen Kommunen und Privatwirtschaft in der Erprobung. Spezialisierte Softwarefirmen wie B2G.com, gtsi.com oder fokussierte Marktplatzanbieter für die internetbasierte Abwicklung von Interaktionsprozessen zwischen Bürger und Wirtschaft mit dem Staat wie FedCenter.com, TylerTechnologies.com, govWorks.com (in Deutschland neuerdings: intersource.de, cosinex.com) sind die Anfänge aus einem im letzten Jahr in den USA auftauchenden *eGovernment*: Zahlungen jeglicher Art (Steuern, Strafzettel, kommunale Rechnungen etc.), Ausschreibungen von staatlicher Beschaffung, Stellenausschreibungen, Beratungsdienstleistungen bis hin zu Gefängnisbuchungssystemen. In Deutschland steckt dieses Konzept noch gänzlich in den Anfängen. Vor allem die potentielle Marktnachfragermacht des Staates wurde bisher kaum genutzt. In den USA delegieren die Regierungen und Kommunen immer mehr Aufgaben der staatlichen Wertschöpfungskette an professionelle Internet-Intermediäre.

Dies hat zwei Gründe: Zum einen werden die Beschaffungskosten so erheblich und ohne jegliches Risiko gesenkt. Das wäre ein politisches Signal erster Güte: der Staat beginnt, sich effektiv zu reformieren. Er optimiert die Verwendung der Steuergelder. Zum anderen ermöglicht das *eGovernment*, alle illegitimen oder halblegitimen Allianzen zwischen Unternehmen und Behörden auszuschalten. Die von den Bürgern mit selbstverständlichem Korruptionsverdacht beobachteten Beschaffungspraktiken werden durch die Auktionssystematik verhindert, da sie auf transparenten, das heißt öffentlich zugänglichen kommunalen Homepages eines Intermediärs lau-

fend einsehbar sind. Zusätzlich können diese Anbieter auch die eingesparten Beschaffungskosten ausweisen und liefern somit einen Vertrauensbeweis in die Kompetenz der Steuergeldverwaltung online. Die entfallenden Schmier- und Lobbygelder (Korruptionskosten) der Zulieferunternehmen können als Preisnachlässe wohlfahrts-optimierend eingesetzt werden. Die Transparenz des politischen Prozesses, der in der CDU-Parteispendenaffäre zuletzt öffentlich und vehement eingeklagt wurde, kann über diese Dimension des *eGovernments* uneingeschränkt hergestellt werden. Das ist für eine moralisch aufgeladene oder schnell aufladbare Staatswirtschaft wie der deutschen in ihrer vertrauensgenerierenden Kraft nicht zu unterschätzen.

Eine *eCommunity for Communities* ist ein zentrales Instrument des *eGovernment* zur Wiederentdeckung des Staates. Politische oder administrative Oppositionen gegen diese Form des *eGovernments* sind hoch legitimationsbedürftig, weil sie unter Verdacht der Affirmation von Korruption und illegitimer Absprachen stehen. Die durch dieses *eGovernment* eingesparten Gelder könnten in der radikalen und anreizkompatiblen Konsequenz zum einen in die Ressorts zurückfließen, die sie erwirtschaftet haben, und – noch einen Schritt weiter – durch *online*-Bürgerbefragungen direkt alloziiert werden: die Bürger wählen das Projekt, das sie für das dringlichste halten. Politik bekommt eine neue Öffentlichkeit und einen neuen Aufmerksamkeits- und Aktivitätsgrad. Kommunen geraten in öffentliche Konkurrenz um die *best policy*. *EGovernment* kann auf relativ unaufwendige und vor allem risikolose Weise die Zivilgesellschaft als einen qualitativen Politisierungssprung ausweisen.

*EPolicy* ist keine Wunderwaffe, aber eine Restrukturierungsplattform, die Verfahren entwerfen lassen kann, die neue Interessen- und Beratungskonstellationen produziert, die von den klassischen Interessenmatrizes abweichen. Natürlich haben wir Probleme wie den *digital divide*: die neue Klassentrennung zwischen Internetkompetenz und -inkompetenz. Natürlich wird die Internetintervention der Bürger ersteinmal von aktiven Eliten ausgehen: von professionellen NGOs, neuen *political entrepreneurs*, von neuen Thematisierungskonstellationen etc. Aber es sollen ja nicht demokratische Utopien realisiert werden, sondern Verschiebungen in den konventionellen Interessenmatrizes: Ausweitung der Demokratie heißt nicht sogleich auf alle und jeden, sondern auf neue Mitspieler, die in den klassischen korporatistischen Gruppen und in den Parteien nicht vorkommen. Das Internet ermöglicht Strukturen, die die Zutrittsbarrieren zur Politik senken: sowohl der Information wie der Intervention, vor allem durch *policy nets*. Die meisten Bürgerbewegungen – lokal, regional, national, international – arbeiten bereits über die *digital networks*; ebenso die meisten NGOs: *e-networking*.

- *EDemocracy*, als Element des *eGovernment*, ist keine Ersetzung der repräsentativen Wahldemokratie, sondern ihre Komplementierung im laufenden Politikprozeß: als 2<sup>nd</sup>-order democracy in Planung und Entscheidung intervenierend.
- *EDemocracy* ist keine voluntaristische Extension von Demokratie als 'Mitbestimmung', sondern ein *involvement* in Planung, Entscheidung und Mitverantwortung der Bürger: an konkreten Projekten, Prioritätenlisten, Alternativerwägungen.

- *EDemocracy* ist offene, strukturierte Politik, die über institutionell organisierte Angebote des Staates läuft, die eine Art von *constitutional arrangement* festlegt: jede Transparenz des Politikprozesses schafft *commitments*, an die sich nicht zu halten Bewertungsfolgen bei den nächsten Wahlen haben kann. Da *internet policy* dokumentiert wird, ändert sich die Qualität des politischen Gedächtnisses einer Gesellschaft: nicht überall, aber netzwerkspezifisch. Netzwerke mobilisieren Themen, halten sie bewußt, bis sie gelöst werden (oder bis sich die Netzwerke erschöpft auflösen).
- *ENetworks* sind laterale Thematisierungsarenen, die sich nicht mehr durch den gesellschaftlichen, politischen oder ideologischen Ort definieren, sondern laterale oder Querverbindungen über Themen herstellen. Entlastet von verbandlicher Gruppen- und Normendynamik, sind sie freier, auf Gründe, Themen und *news* zu sehen, als auf personale oder gruppale Verbindlichkeiten zu achten. Netzwerke, insbesondere ihre *e-Policy-Net*-Form sind radikale Thematisierungsagenten im politischen Spiel.

Die Pointe des *eGovernment* ist aber nicht die Extension der Thematisierung von Politik, sondern die Frage, welche Form der Kooperation daraus erwächst: Netzwerkkoooperation, neben den Parteien und Verbänden, Einbindung von – flüchtigen – Netzwerken in den Politikprozeß.

### *Ausweitung der Optionen*

Wenn Transparenz Bindung schafft, haben wir die von Münkler angemahnte verantwortliche Struktur gemeinwohlorientierter Ordnungen: als eine viable Prozeßgestalt, die nicht Tugendstatik (und -statisten) erzeugt, sondern neue gemeinsame Lernarenen von Bürgern, Politik und Verwaltung, die die kooperativen Arrangements jeweils neu zu kreieren haben. Politik wird, hier darf ich Hayek zitieren, zum Entdeckungsverfahren neuer Handlungsoptionen, die nicht – neoliberal – auf individuellen Zugriff reduziert, sondern – kooperationsökonomisch – auf multilaterale Kooperationschancen erweitert werden.

Richard Rorty spricht von 'kontingentem Konsensus'. Das ist eine genaue Formel für die hier erörterte Gemeinwohlmodernisierung: die Politik wird im Verfahren umgestellt, auf 2<sup>nd</sup>-*order-democracy*, die nicht nur die Programme wählt, sondern die Ausführung der Programme supervisioniert (Informationsdimension der *ePolicy*), und auch in Planung und Entscheidung interveniert oder sie zumindest berät. Die durch *eGovernment* erreichbare Transparenz der Politik-, Planungs- und Entscheidungsprozesse erlaubt es den Bürgern, eine spezifische Öffentliche Gutsproduktion mitzusteuern. Indem sie dies tun, geraten sie in den Restriktionenmechanismus einer multiplen Interessenbedienung, die ich als *Lernprogramm in Gemeinwohlorientierung* für alle Beteiligten bezeichnen möchte. Die in Deutschland ausgeprägte staatskonsumistische Forderungskultur wird in eine Interventions- und Verantwortungskultur

transformierbar: jeder Vorschlag, jede Forderung muß sich um Finanzierung und Kosten kümmern. Der Staat fragt, via Internet, zurück, wer welche Forderung wann und wie bezahlen soll, mit der Zusatzfrage, ob die Bürger, die das fordern, gegebenenfalls selbst und in welchem Maße zur Erstellung beitragen können oder wollen.

Erst, wenn die demokratischen oder politischen Präferenzen auf ihre allokativen Struktur reflektiert werden, beginnt die Mitverantwortung der fordernden Bürger, da sie ihre Präferenz auf deren Realisierbarkeit (durch die Finanzierung anderer z. B.) überprüfen müssen. Die normative oder voluntaristische Steuerung der Politik durch Thematisierung wird überführt in eine Struktur der Politik, die die Reflexion auf ihre eigenen Bedingungen und Chancen betreibt. Das ist die Prozeßgestalt der Bürgertugend: in seiner Forderung die Realisierungsmöglichkeiten anderer und seiner selbst mitzudenken.

Ich darf es zum Schluß paradox formulieren: erst die durch das *eGovernment* erlangte Transparenz der politischen Projekte und ihrer Finanzierungen wird es erlauben, den jetzt grassierenden Forderungs- und Anspruchsutopismus auf verantwortungsvolle, gemeinwohlorientierte Argumentationen rückzuschrauben. In diesem Sinne ist die Modernisierung des Gemeinwohls keine reduktionistische Form neuer Regierungstechnik, sondern eine Form der *Wiedergewinnung des Politischen in der Politik*.

### *Literatur*

- Berlin Communique: Progressive Governance for the 21th Century, Kommunique der Berliner Konferenz der 14 Staatsmänner, 2.6.2000.
- Gellner, W. & F. von Korff (Hg.): Demokratie und Internet, Baden-Baden: Nomos 1998.
- Jansen, St. A. & B. P. Priddat: Electronic Government: ein neues Potential des modernen Staates, Stuttgart: Klett-Cotta, 2001.
- Kubicek, H. & M. Hagen (Hg.): One-Stop-Government in Europe. Results from 11 national surveys, Bremen: Universität, 2000.
- Leggewie, C. & Chr. Maar (Hg.): Internet & Politik – Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie, Köln: Bollmann, 1998.
- Lenk, K., Wimmer, M. & R. Traummüller: Electronic Business Invading the Public Sector: Considerations on Change and Design. In: Proceedings of the 34<sup>th</sup> Hawaii International Conference on System Sciences, 2001.
- Norris, P.: Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty & the Internet Worldwide, NY: Cambridge University Press, 2001.
- Priddat, B. P. (Hg.): Der bewegte Staat. Formen seiner ReForm. Notizen zur 'new governance', Marburg: Metropolis, 2000.
- Priddat, B. P.: Fairness oder Gerechtigkeit. Der Staat in der Zivilgesellschaft. In: Merkur, Sonderheft USA/Europa Nr. 617/618 (2000) 9/10, 54. Jahrgang, S. 1026–1030.
- Schuppert, G. F.: Markt, Staat, Dritter Sektor – oder doch mehr? Sektorspezifische Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit. In: Ellwein, Thomas (Hg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 3, Baden-Baden, (1998), S.47–87.