

Kommune 2.0

Politische Legitimation durch Online-Bürgerbeteiligung? Erklärungsansätze aus der politischen Legitimationstheorie

Autor: Andreas Meinicke
<http://andreasmeinicke.wordpress.com>

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	2
1.1 Definition „Online-Bürgerbeteiligung“	2
1.2 Vorbemerkung zur politischen Legitimation	2
2. Voraussetzungen der politischen Online-Bürgerbeteiligung	3
3. Faktoren der Legitimationswirkungen von E-Partizipation.....	7
3.1 Input-Legitimation.....	7
3.2 Output-Legitimation.....	9
3.3 Zusammenführung der Betrachtungen.....	10
3.3.1 Systemisch-orientierte Nutzung neuer Online-Beteiligungsformate.....	10
3.3.2 Demokratisch-orientierte Nutzung neuer Online-Beteiligungsformate	11
4. Fazit.....	14

Hinweis: Die in diesem Aufsatz erstellten Inhalte unterliegen dem deutschen Urheberrecht. Die Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und jede Art der Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtes bedürfen der schriftlichen Zustimmung des jeweiligen Autors bzw. Erstellers. Downloads und Kopien dieser Seite sind nur für den privaten, nicht kommerziellen Gebrauch gestattet. Inhalte Dritter werden in diesem Aufsatz als solche gekennzeichnet. Sollten Sie trotzdem auf eine Urheberrechtsverletzung aufmerksam werden, bitte ich um einen entsprechenden Hinweis. Bei Bekanntwerden von Rechtsverletzungen werde ich derartige Inhalte umgehend entfernen.

1. Einleitung

1.1 Definition „Online-Bürgerbeteiligung“

Web 2.0, Social Media & Co. rufen bekanntlich neue Beteiligungsformen bzw. Beteiligungsformate im Internet hervor. Der vorliegende Aufsatz versteht „Online-Bürgerbeteiligung“ im Sinne des Aufkommen neuer Online-Dienste zur wechselseitigen Kommunikation (hier primär auf kommunaler Ebene), um Bürger im öffentlich-virtuellen Raum zur aktiven Teilnahme an Politikprozessen zu motivieren. Synonym wird in diesem Aufsatz auch der Begriff „E-Partizipation“ verwendet.

Bürgerbeteiligung im Internet kann aus Perspektive von Bottom-Up und Top-Down betrachtet werden. Bottom-Up geht von einer politischen Basis aus, die sich beteiligen will.¹ Frank Kuhn versteht hierunter *„alle Aktivitäten, bei denen Privatpersonen Informations- und Kommunikationstechnologien mit dem Ziel nutzen, an der Entscheidung politischer Personal- und Sachfragen auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems mitzuwirken oder diese zumindest zu beeinflussen“*.² Im Bereich Top-Down kann unterstellt werden, dass Verwaltung, Gemeinderat und Bürgermeister mit neuen Mitmach-Formen des Internets Bürgerbeteiligungsverfahren anstreben.³

Dieser Aufsatz konzentriert sich primär auf die Perspektive Top-Down. Aus dieser Perspektive soll Legitimation durch politische Kommunikation entstehen, wenn Bürgerbeteiligung zur Problemlösung oder einer von der Politik erwarteten Leistung beiträgt.⁴ Gleichzeitig stehen Fragen der Kontrolle und Regulierbarkeit im heutigen Internet neue Optionen der Offenheit, Mitwirkung und Transparenz gegenüber.

1.2 Vorbemerkung zur politischen Legitimation

Legitimation ist Ausdruck einer kollektiven Selbstbestimmung und bildet den Ausgangspunkt für Regierungsverantwortung. Staatliches Handeln wird mittels demokratischer Willens- und Entscheidungsbildung legitimiert und über transparente Verfahren von staatlichen Institutionen realisiert. Im Kern empirisch-soziologischer Betrachtungen steht der Begriff des „Legitimationsglaubens“ (Max

¹ Vgl. Merz, Manuel / Rhein, Stefan (2009): Wahlkampf im Internet. Handbuch für die politische Onlinekampagne. Münster, S. 55

² Kuhn, Frank (2006): Elektronische Partizipation: Digitale Möglichkeiten - Erklärungsfaktoren - Instrumente. Wiesbaden, S. 30.

³ Vgl. Bräuer, Marco / Biewendt (2005): Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2005. Zweites Website-Ranking der Initiative eParticipation. Online-Publikation: http://www.initiative-e-participation.de/Studie_eParticipation2005.pdf (Stand: 15.01.2012).

⁴ Vgl. Sarcinelli, Ulrich (2009): Politische Kommunikation in Deutschland: Zur Politikvermittlung im demokratischen System. Wiesbaden, S.88ff.

Weber). Er besagt, dass die politische Unterstützung der hoheitlichen Ordnungsmacht durch die Bevölkerung empirisch messbar ist und die Ursachen der Folgebereitschaft für die politisch Verantwortlichen nachvollziehbar sind. In der Annahme, dass Legitimation ein Stabilitätsfaktor für das politische System ist, setzt Fritz Scharpf eine freiwillige politische Unterstützung gegenüber den Regierenden voraus, die keinen hoheitlichen Druck auf die Bevölkerung verlangt.⁵

Der Systemtheoretiker David Easton unterscheidet zwei Formen der politischen Unterstützung: die diffuse und die spezifische.⁶ Die diffuse Unterstützung fragt, inwieweit Bürger eigene Werte, moralische Prinzipien und politische Vorstellungen eines politischen Systems verwirklicht sehen. Diffuse Unterstützung basiert also auf Vertrauen, welches das Individuum zum Teil aufgrund längerfristig erfahrener Leistungen des politischen Systems entwickelt hat. Auswirkungen von E-Partizipation auf die diffuse Unterstützung der Bürger, die Easton als wichtiger für die Stabilität und Funktionsfähigkeit des politischen Systems ansieht, können heute aufgrund der kurzen Lebensdauer von E-Partizipation noch nicht nachgewiesen werden.

Die spezifische Unterstützung verweist auf die situative Zufriedenheit der Bürger mit dem Output des politischen Systems (Regierungsleistung), den politisch Verantwortlichen als Produzenten des Outputs und den politischen Institutionen. Da sie stark vom aktuellen politischen Geschehen abhängt, bildet sie im Unterschied zur diffusen Unterstützung keinen zuverlässigen Indikator für die Stabilität einer demokratischen Ordnung. Daher lassen heutige Online-Beteiligungsverfahren nur eine Betrachtung von spezifischen Unterstützungswirkungen zu, wenngleich ihr Effekt beispielsweise von anderen tagesspolitischen Ereignissen, persönlichen Erlebnissen und Erfahrungen, usw. beeinflusst werden. Festzuhalten ist: Im Internet ist der Bürger heute Adressat neuer Mitwirkungsformen auf lokaler Ebene. Seine Beteiligung bzw. die Erwartung seiner Beteiligung wirkt sich zwangsläufig auf die „spezifische“ Unterstützung aus. Hierauf wird sich im Folgenden bezogen.

2. Voraussetzungen der politischen Online-Bürgerbeteiligung

Aus Sicht des Bürgers, so der medialwissenschaftliche Uses & Gratifications-Ansatz, richtet sich die Beteiligung am politischen Prozess nach rationalen Überlegungen (individuelle Bedürfnisbefriedigung), die auf einem hierarchischen System an Bedürfnissen beruht.⁷ Vereinfacht formuliert, wird

⁵Vgl. Fritz, Scharpf W. (2004): Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaates. MPIfG Working Paper 6/2004, Köln. URL: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-6/wp04-6.html#ueber2.2.2> (Stand: 12.02.2011).

⁶Easton, David (1979): A System Analysis of Political Life. Chicago / London.

⁷Vgl. Emmer, Martin (2005): Politische Mobilisierung durch das Internet? – Eine kommunikationswissenschaftliche Untersuchung zur Wirkung eines neuen Mediums. München, S.240.

sich der Bürger nur dort politisch beteiligen, wo seine Erwartungen an die Politik auch erfüllt werden können. Die Studie „E-Partizipation“ belegt, dass während auf Bundesebene das persönliche Interesse am Thema ausschlaggebend ist, auf kommunaler Ebene hingegen die Betroffenheit für 67,7 Prozent und die erwartete Wirksamkeit des eigenen Engagements für 64,5 Prozent der Bürger am wichtigsten für Beteiligungsangebote sind.⁸

Eine weitere Voraussetzung ist die Ökonomie von Online-Plattformen (schnell, kostengünstig und effizient). Der hieraus begründete Rational-Choice-Ansatz⁹ wird durch das „Technology Acceptance Model“ (TAM) von Fred Davis¹⁰ gestützt und bewährt sich als robustes und etabliertes Model zur Vorhersage der Nutzerakzeptanz von neuen IT-Systemen.¹¹ Es beruht auf der sozialpsychologischen „Theorie des überlegten Handelns“ (TRA) von Icek Ajzen und Martin Fishbein.¹² Demnach wird das Verhalten eines Individuums direkt durch Intentionen als einzige Determinante gesteuert. Diese resultieren aus Einstellungskomponenten und sozial/subjektiven Normkomponenten. Die Einstellungskomponenten fragen, ob die Durchführung eines bestimmten Verhaltens als positiv oder negativ bewertet wird und basieren auf der Bewertung aktueller Einstellungen und normativer Überzeugungen. Hieraus entsteht eine Nutzenabwägung des Individuums, die sich auf allgemeine Wertorientierungen, Normen und Präferenzen einer Person bezieht. Dabei gilt: Je höher die Wahrscheinlichkeit einer Konsequenz auf Grundlage einer Handlung ist, desto positiver verhält sich die Person gegenüber einer Einstellungskomponente. Gleiches gilt bei umgekehrter Betrachtung. Bei der sozial/subjektiven Normkomponente hängt das Verhalten einer Person davon ab, wie relevante Bezugsgrößen (Gruppe oder Personen) diesem Verhalten begegnen.

Auf dieser Grundlage und im Rahmen zweier Studien¹³ besagt das Modell von Davis, dass zwei Erklärungsfaktoren einen entscheidenden Einfluss darauf haben, ob eine Technologie tatsächlich genutzt wird:

⁸Vgl. ZebraLog GmbH (2008): E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Referat IT1. Bremen, S. 127.

⁹ Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York.

¹⁰Davis, Fred / Bagozzi, Richard (1989): Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology. In: *MIS Quarterly*. Volume 13(3), Minneapolis, S. 319ff.

¹¹Vgl. Muthitacharoen, Achita / Palvia, Prashant / Brooks, Lloyd D. / Krishnan, Balaji C. / Otondo, Robert F. / Retzlaff-Robert, Donna (2006): Reexamining Technology Acceptance in Online Task Behaviour. In: *Electronic Markets – The International Journal on Networked Business*. Volume 16, Number 1, Leipzig S. 4ff.

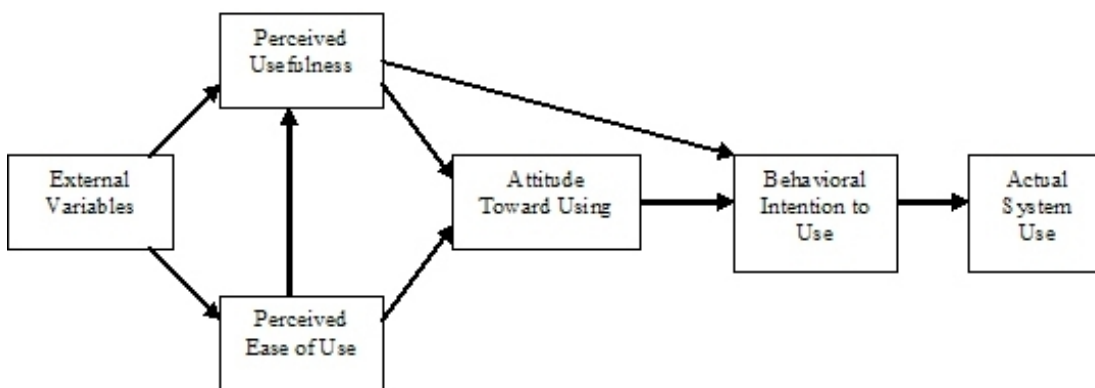
¹²Vgl. Ajzen, Icek / Fishbein, Martin (1980): *Understanding the Attitudes and Predicting Social Behaviour*. New Jersey.

¹³Davis hat mittels zweier Studien das Verhalten und die Einstellungen von 112 Nutzern von zwei nicht näher erläuterten „interaktiven Computerprogrammen“ und 40 Nutzern von zwei „Grafikprogrammen“ untersucht.

1. Der wahrgenommene Nutzen („Perceived Usefulness“, PU): PU ist der Grad, zu welchem eine Person glaubt, dass das Verwenden einer Technologie ihre Leistungen der Arbeit verbessere.
2. Wahrgenommene Bedienungshandhabung („Perceived ease-of-use“, PEOU): PEOU ist der Grad, zu welchem eine Person glaubt, dass die Verwendung einer Technologie frei von Aufwand sei.

Die TRA und das TMA bilden Erklärungsfaktoren, um ein spezifisches Verhalten unter Verwendung neuer Technologien zu erklären (Abbildung 1). Nach Davis beeinflussen beide Faktoren die Nutzung einer Software. Dabei kann die tatsächliche Nutzung durch die Nutzungsabsicht („Behavioral Intention“) vorhergesagt werden, da sie von der Einstellung („Attitude Toward Using“) und dem PU beeinflusst wird.

Abbildung 1: Das Technology Acceptance Model nach Fred Davis.



Quelle: in Anlehnung an Davis, Fred (1989).

Für die politikwissenschaftliche Verwendung dieses Modells, kann auf die im Rahmen der politischen Wahlbeteiligung unterschiedenen Kostenarten verwiesen werden.¹⁴ Aus Sicht des Bürgers minimiert Beteiligungsverfahren im Internet Entscheidungskosten, wenn die betreffende Online-Plattform die Informationen, die eine Entscheidungsgrundlage darstellen, in entsprechender Verständlichkeit und Anschaulichkeit bereithält. Dies gilt im besonderen Maße für jene Bürger, die aufgrund einer zu gering ausgeprägten politischen oder ideologischen Orientierung und Erfahrung keine klare Präferenz haben (Einstellung gegenüber einer Nutzung). Hinsichtlich der Beteiligungskosten ist klar dass die Flexibilität der Online-Kommunikation einen deutlichen Transaktionskostenvorteil gegen-

¹⁴Zu den Kostenarten der politischen Beteiligung siehe: Niedermayer, Oskar (2005): Bürger und Politik. Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen. 2. Auflage, Wiesbaden, S.214.

über herkömmlichen Beteiligungsverfahren hat. Dies wiederum wirkt sich positiv auf die Opportunitätskosten aus, da der Aufwand, persönlich in einer Veranstaltung oder Behörde zu erscheinen, entfällt. Geringere Beteiligungs- und Opportunitätskosten können mit einer geringeren Bereitschaft einhergehen, sich im realen Umfeld zu informieren. Zur Ansprache von Zielgruppen verbleibt politischen Institutionen und Akteuren dann nur die Möglichkeit, mittels klassischer Medien und dem Internet für ihre Absichten zu werben.

Da der Bürger nicht nur eine effizientere Option hat, eine klare Politikpräferenz (pro oder contra) sondern auch klare Politikempfehlungen abzugeben, welche Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen, kann dies die Wahrscheinlichkeit seiner Einflussnahme verändern und somit auch den empfundenen Nutzen. Gleichzeitig kann seine Erwartungshaltung an die Politik durch die Annahme steigen, dass die Politik sein Anliegen zu befriedigen vermag. Der genannten Argumentation folgt die „Empirische Studie zur Identifikation von Einflussfaktoren auf die Akzeptanz von innovativen E-Partizipation-Anwendungen“. Sie unterstreicht, dass der erwartete Nutzen signifikant durch eine einfache Nutzungsmöglichkeit beeinflusst wird.¹⁵ Des Weiteren führt die Studie aus, dass Vertrauen und Datensicherheit ebenfalls Auswirkungen auf die Nutzung von E-Partizipations-Anwendungen hat. Außerdem weisen jene Personen, die bereits zuvor mit neuen Technologien in Kontakt gekommen sind und positive Erfahrungswerte sammeln konnten, eine niedrigere Hemmschwelle für eine erneute Nutzung auf¹⁶

Eine weitere Voraussetzung für eine stärkere politische Teilhabe liegt in der Veröffentlichung nicht-personenbezogener (issue-orientierter) Informationen durch staatliche Institutionen. Das wird in einer Open-Data-Studie von 88 Prozent der Bürger befürwortet.¹⁷ Unter dieser Bedingung glauben 81 Prozent der Befragten, dass sie sich dadurch mehr am politischen Geschehen einbringen und politische Entscheidungen stärker beeinflussen können. 76 Prozent sehen in ihrer Beteiligung einen Anreiz für staatliche Institutionen, effektiver zu arbeiten. Eine einfache Darstellung und Verständlichkeit der veröffentlichten Informationen ist für 69 Prozent relevant. Die Studie legt außerdem nahe, dass das verlaubliche allgemeine Interesse Rückschlüsse auf das tatsächliche Nutzerverhalten erkennen lässt. Für 58 Prozent der Befragten hat dies Einfluss auf das Vertrauen in die Politik.

¹⁵Vgl. Schoppé, Florian / Parasio, Nils / Veit, Daniel (2009): Empirische Studie zur Identifikation von Einflussfaktoren auf die Akzeptanz von innovativen E-Partizipation-Anwendungen. Mannheim, S. 6

¹⁶Vgl. Ebd., S. 7f.

¹⁷Die folgenden Daten sind entnommen aus: SAS Institute GmbH (2010): Open Data - Open Government Monitor 2010: Wünschen Bürger mehr Transparenz? Eine Forsa-Studie im Auftrag von SAS Deutschland. Heidelberg, S. 3.

3. Faktoren der Legitimationswirkungen von E-Partizipation

3.1 Input-Legitimation

Das Web 2.0, Social Media & Co. neue Chancen der kommunalen Bürgerbeteiligung hervorbringt, wurde von Franz-Reinhard Habel und Andreas Huber attestiert.¹⁸ Einen Verweis auf die theoretisch begründbare Legitimationstauglichkeit von E-Partizipation blieb jedoch bisher aus. Für diese Erörterung bietet sich die Betrachtung auf die In- und Output-Legitimation an:

Der Begriff der Input-Legitimation, „government with the people“, steht für die Herrschaft durch das Volk, in Anlehnung an den Gesellschaftsvertrag von Rousseau.¹⁹ Politische Entscheidungen sind legitim, wenn und weil sie den »Willen des Volkes« widerspiegeln – das heißt, wenn sie von den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft abgeleitet werden können.²⁰ Dies bedarf einer kollektiven Identität, da der Wille des Volkes oft Partikularinteressen vernachlässigt. Diese wird durch institutionalisierte Strukturen wie ein Stadtparlament oder einen Gemeinderat repräsentiert oder durch Beteiligungsverfahren herbeigeführt. Hierbei rückt der Bürger in den Mittelpunkt, der nicht nur Adressat, sondern Mitautor der demokratischen Selbstbestimmung wird. Auf lokaler Ebene gehören zu den bekanntesten Beteiligungsformen des Bürgers die traditionelle Teilnahme an lokalen Wahlen, die Mitarbeit in lokalen politischen Parteien, direktdemokratische (rechtlich verankerte) Entscheidungen der Bürgerschaft, die Beteiligung an Mediationsverfahren und Planungszellen, an Bürgerinitiativen, Unterschriftensammlungen oder Protestaktivitäten.²¹ Im Mitmach-Web stehen nun neue Beteiligungsformate zur Verfügung, die in der Lage sind, Politikempfehlungen, Ideen und Mitwirkungen in einem öffentlichen Raum zu diskutieren.²²

Input-Legitimation wird zumeist aus normativen Aspekten diskutiert, die ein politisches System dann als legitim charakterisieren, wenn es hinreichend Unterstützung in der Bevölkerung gibt. Im diskurstheoretischen Ansatz von Habermas fragt Legitimation nach der Rechtmäßigkeit und damit nach der „normativen Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung“ (Jürgen Habermas).²³ Sie unterscheidet sich von der empirisch-soziologischen Argumentation insofern, als dass alle Diskursteilnehmer in einem kommunikativen Prozess zusammenfinden und eine Einigung nach legiti-

18 Habel, Franz-Reinhard / Huber, Andreas (2008): Web 2.0 für Kommunen und Kommunal-politik. Neue Formen der Öffentlichkeit und der Zusammenarbeit von Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Bürger. Boizenburg.

19Rousseau, Jean-Jacques (2003): Gesellschaftsvertrag. Stuttgart, S. 27.

20Vgl. Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a.M./ New York , S. 19.

21Angelika, Vetter (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden, S. 11.

22Lucke, Jörn von (2010): Öffnung von Staat und Verwaltung – Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen. Friedrichshafen, S. 11.

23Habermas, Jürgen (1976): Legitimationsprobleme im modernen Staat. In: Kielmansegg, Peter-Graf (Hrsg.): Legitimationsprobleme politischer Systeme. PVS-Sonderheft 7, Wiesbaden, S. 39.

mierten Regeln stattfindet. Nicht dadurch, dass Interessen durchgesetzt werden, sondern vielmehr dass sie in festgelegten Verhandlungen zum Ausdruck kommen, begründet Legitimität. Legitime Regeln entstehen durch „rationalen Diskurs“ (Jürgen Habermas), dessen Anerkennung von Entscheidungen durch eine gemeinsame Interessensartikulation und Interessensfindung entsteht.²⁴

„Die deliberative Politik gewinnt ihre legitimatorische Kraft aus der diskursiven Struktur einer Meinungs- und Willensbildung, die ihre sozialintegrative Funktion nur dank der Erwartung einer vernünftigen Qualität ihrer Ergebnisse entfalten kann. Deshalb bildet das diskursive Niveau der öffentlichen Debatte die wichtigste Variable. Sie darf nicht im schwarzen Kasten einer Operationalisierung verschwinden, die sich mit grobmaschigen Indikatoren zufriedengibt.“²⁵

Diese Orientierung auf Deliberation kann aus normativer Perspektive auf lokaler Ebene positive Effekte für zentrale Probleme erzielen. Dies spielt insbesondere hinsichtlich der wachsenden Finanznöte kommunaler Haushalte und einer allgemeinen Entfremdung zwischen Regierten und Regierenden eine Rolle. Indem Politik in ihren Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen auf die Ergebnisse bürgerschaftlicher Deliberation zurückgreifen kann oder muss, erhöhen sich Legitimation und Rationalität politischer Entscheidungen. Hieraus soll sich das Interesse der Politik an einer zunehmenden Bürgerbeteiligung begründen, das zudem die Vorbehalte der Politik gegenüber Beteiligungsverfahren geringer werden lässt.²⁶ Entsprechend der allgemeinen Kritik an der deliberativen Demokratietheorie ist fraglich, ob ein rationaler Diskurs mit neuen Online-Beteiligungsverfahren bei Interessenskonflikten in komplexen, pluralistischen Gesellschaften einer machtpolitischen Erwägung zu Gunsten der Legitimation vorgezogen wird. Erste Befunde staatlich implementierter Online-Diskussionsangebote belegen jedoch, dass Partikularinteressen, Bedürfnisse und Kommunikationsweisen einzelner Bevölkerungsgruppen durchaus gezielt berücksichtigt werden.²⁷

Ebenso ist die Governance-Theorie zu erwähnen, da sie nach „Regierungsstil, Koordinationsweise

24Vgl. Frisch, Annika (2008): Mehr Demokratie durch Deliberation? Das Potenzial deliberativer Demokratietheorie für die Konzeptionalisierung von Demokratie im europäischen Verfassungsprozess. Hamburg, S. 6.

25Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt a. M., S. 396.

26Vgl. Baumann, Frank / Detlefsen, Malte / Iversen, Sven / Vogelsang, Lars (2004): Neue Tendenzen bei Bürgerbeteiligungsprozessen in Deutschland. Veränderte Rahmenbedingungen, Praktiken und deren Auswirkungen. Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg Stiftung. Berlin, S. 18.

27Coleman, Stephen (2004): Blogs as listening pots rather than soapboxes. In: Ferguson, Ross / Howell, Milicia (Hrsg.): Political Blogs: Craze or Covention. London; Trénel, Matthias (2004): Möglichkeiten netzbasierter Kommunikation für Parlamente: Erfahrungen aus Großbritannien. In: Wissenschaftliches Gutachten im Rahmen des TA-Projektes "Analyse Netzbasierter Kommunikation unter kulturellen Aspekten". Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Berlin.

und Analytik für kollektives Handeln in komplexen Strukturen fragt.²⁸ Neben der Einbindung von Politiknetzwerken und organisierten Verhandlungssystemen ist die Aufrechterhaltung des institutionellen Gleichgewichts durch Hierarchie und Kooperation ein zentraler Bestandteil der Governance-Forschung. Bisher existieren (noch) keine konkreten hierarchischen Regelstrukturen im Internet 2.0, die die Politik systemübergreifend steuern kann. Daher kann Politik außerhalb hierarchisch einseitiger Handlungen versuchen, die Einflussmöglichkeit der neuen Beteiligungsformen kooperativ-konsensual in den policy-Prozess einzubinden. An Stelle institutionalisierter Verflechtung wird ein vertiefendes Interaktionsmuster (Regelstruktur) außerhalb staatlicher Einrichtungen aufgebaut.

Diese Bürgereinbindung entspricht der Vorstellung von „Local Governance“.²⁹ Neue Online-Beteiligungsformate wirken legitimierend, wenn es das politische Kompetenzgefühl und die Akzeptanz von Verwaltung und Politik in der Bürgerschaft (Grundlegitimation) zu steigern vermag. Ebenso soll die aktive Bürgereinbindung zu einer positiven Erfahrung mit lokalen Institutionen (individuelle Legitimation) führen und die Leistungsbewertung der kommunalen Verwaltung (betriebliche Legitimation) verbessern. Im Ergebnis soll ein Verfahren der Rückkopplung aufgebaut werden, die der weiteren Steuerungsleistung des Politikprozesses dienen soll.

3.2 Output-Legitimation

Diese Konzentration auf die Output-Legitimation formuliert das Ziel, Legitimationsdefizite durch ein effektiveres Verfahren der Rückkopplung zu verringern. Output-Legitimation wird synonym zum Konzept der „spezifischen“ Unterstützung von David Easton verwendet, das auf die Steuerungsleistung von Politik abzielt. Output-Legitimation, als „government for the people“, legitimiert dann politisches Handeln, wenn sie dem Wohl der Allgemeinheit dient und das Gemeinwesen fördert.³⁰ Dies setzt dauerhafte und multifunktionale Strukturen (institutionelle Bedingungen) für effektive und effiziente Problemlösungen voraus. Nach Fritz W. Scharpf ist für diese Anforderung lediglich ein Bestand gemeinsamer Interessen nötig, der hinreichend groß und dauerhaft erscheint, um institutionelle Arrangements zu rechtfertigen.³¹ Dabei sollen die institutionalisierten Strukturen und Prozesse so ausgestattet sein, dass

28Vgl. Benz, Arthur (2004): Governance. Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? Wiesbaden, S. 26.

29Die folgende Unterscheidung lehnt an: Glück, Michael (2007): S.37ff; Banner, Gerhard (1999): S. 150ff; Schwalb, Lilian; Walk, Heike (2007): S. 25f.

30Vgl. Scharpf, Fritz W. (1999): S. 20.

31Vgl. ebd.

- *„die Ziele der Politik von den Präferenzen der Regierten bestimmt werden sollen, aber nur wenn diese „aufgeklärt“ und von „Gemeinsinn“ geprägt sind.*
- *die Regierenden zu effektivem politischen Handeln befähigt werden sollen, aber nur wenn dieses dem Gemeinwohl dient und Machtmißbrauch ausgeschlossen wird.“³²*

Inwieweit die Konzentration auf die Output-Legitimation den allgemeinen Legitimationsverlust von Institutionen durch die Effektivität der Problemlösung zu kompensieren vermag, ist fraglich.³³ Für Scharpf erreicht zwar die Output-Legitimation im Vergleich zur identitätsgestützten Input-Legitimation zwar eine höhere Toleranz für schwache kollektive Identitäten. Sie stellt jedoch zugleich höhere institutionelle Anforderungen, die zudem in ihrer sachlichen Reichweite begrenzt sind.³⁴ Ohne diese Diskussion fortführen zu wollen, ist auf die Kommunikation zwischen Regierten und Regierenden einzugehen. Einen mit neuen Online-Beteiligungsformen assoziierter Fokus auf die Input-Legitimation findet im öffentlichen Diskurs und nicht hinter verschlossenen Türen statt. E-Partizipation könnte also dann einen legitimierenden Effekt haben, wenn ein öffentlicher Diskurs zwischen Regierenden und Regierten zur lösungsorientierten Effektivität führt.³⁵ Daher wird Legitimation nicht nur durch die bloße Implementation neuer Online-Plattformen erreicht, sondern ist vom tatsächlichen Bügereinfluss auf kommunale Entscheidungen und von der kommunikativen Kompetenz der Regierenden abhängig, Bürger auch von der Richtigkeit unpopulärer Maßnahmen zu überzeugen. Dies kann einen transparenteren Kommunikationsbedarf (Moderation, Ergebnisdarstellung, Informationsbereitstellung) begründen.³⁶

3.3 Zusammenführung der Betrachtungen

Auf Grund der In- und Output-Argumentationen kann unterstellt werden, dass Kommunen neue Online-Partizipationstypen aus zwei Leitmotiven einsetzen, die auf die Kommunikation kommunaler Steuerungsleistungen zu seiner Legitimierung abzielen. Sie unterscheiden zwei Formen: (1) die systemisch-orientierte und (2) die demokratisch-orientierte Nutzung von neuen Beteiligungsformaten im Internet.

3.3.1 Systemisch-orientierte Nutzung neuer Online-Beteiligungsformate

Im Mittelpunkt der systemisch-orientierten Nutzung steht die Output-Responsivität einer Kommune. Politische Entscheidungsträger verantworten sich, ob sie Lösungen für Probleme des kommunalen

³²Ebd.

³³Vgl. Benz, Arthur (2004): S. 26.

³⁴Vgl. Scharpf, Fritz W. (1999): S. 21.

³⁵In Anlehnung an: Schmidt, Vivien A. (2000): Values and Discourse in the Politics of Welfare State Adjustment. In: Fritz W. Scharpf / Vivien A Schmidt (Hrsg.): Welfare and Work in the Open Economy. Vol. 1. Oxford, S.229ff.

³⁶Vgl. Lucke, Jörn von (2010): S. 5ff.

len Umfelds im Sinne der Bürger herbeigeführt haben – „government for the people“. Der freiwillige Einsatz von Beteiligungsplattformen soll zunächst sicherstellen, dass Bürger diese Problemlösungsfähigkeit auf verschiedensten Kanälen wahrnehmen. Eine dortige „Evaluation der Regierungsleistung durch die Regierten“³⁷ soll dann Legitimation fördern, wenn die Steuerungsleistungen der Regierten den Präferenzen der Bürger entsprechen. Zu ihnen zählen insbesondere die Faktoren von Effizienz (Grad der Zielerreichung; Entlastung der kommunalen Haushalte) und Effektivität (Kosten-Nutzen-Verhältnisse; verbesserte Politikergebnisse).

Aus der Motivation heraus, „Leistungsanforderungen der meisten gesellschaftlichen Gruppen zu befriedigen“³⁸, kann hier der Bürger-Input in Form von Bewertungen und Kommentaren zu erreichten Ergebnissen durch die Regierten informell aufgenommen werden, um beispielsweise neue Anregungen, Ideen und Perspektiven in den politischen Prozess einfließen zu lassen. Der aktive Bürger Einfluss auf eine politische Entscheidung ist hier jedoch nicht primäres Interesse. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass sich ein höherer Input nicht unbedingt positiv auf die Output-Responsivität auswirken muss. Analysen von E-Partizipationsverfahren berücksichtigen daher auch die Frage, ob sich E-Partizipation sich negativ auf die politische Unterstützung auswirken kann, wenn sie die Effizienz und Effektivität der systemischen Leistung mindert.³⁹

Aus Sicht der systemisch-orientierten Nutzung sind in erster Linie jene Online-Beteiligungsformen relevant, die eine Darstellung der Regierungsleistung ermöglichen, aber keinen direkten Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen, wie z.B. Soziale Netzwerke oder Blogs. Regierende können jedoch auf diesen Plattformen jene Bürger ansprechen, die sie bisher nicht bzw. kaum durch lokale Medien oder Veranstaltungen erreicht haben. Insofern haben sie bisher ein identifikationsstiftendes Potenzial und vermögen beispielsweise für kommunale Bürgerbeteiligungsprojekte zu werben. Inwieweit aber die systemisch-orientierte Nutzung eine eigenständige Legitimationskraft aufweist, muss in Frage gestellt werden.

3.3.2 Demokratisch-orientierte Nutzung neuer Online-Beteiligungsformate

Die demokratisch-orientierte Nutzung zielt auf den einzelnen Bürger ab, der zugleich Adressat und Mitautor der lokalen Steuerungsfähigkeit werden soll. Kommunen binden hier die Inputleistungen

37In Anlehnung an: Papadopoulos, Yannis (2003): Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. In: European Journal of Political Research. Volume 42, Issue 4, Oxford, S. 483.

38In Anlehnung an: Easton, David (1979).

39Vgl. Fuchs, Dieter (1998): Kriterien demokratischer Performanz in Liberalen Demokratien. In: Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen, S. 151ff.

des Bürgers in lokale Entscheidungsprozesse ein, „government with the people“. Wie weit die Kontrollfähigkeit des Bürgers hier reicht und welche Qualität bzw. Zielgenauigkeit (thematischer Bezug) die inhaltliche Beteiligung aufweist, ist wichtig für die Beurteilung von Legitimationswirkungen, da sie die Effektivität und Effizienz bei Beteiligungsverfahren im Internet beeinflussen kann.

Ein primäres Einflusskriterium aus Sicht des Bürgers ist dabei sein politisches Kompetenzgefühl. Oskar Niedermayer definiert dies als „*das subjektive Verständnis für politische Problemstellungen und die wahrgenommene Einflussmöglichkeit auf Politik aufgrund der eigenen Fähigkeiten*“.⁴⁰ Aus institutioneller Perspektive kann demgegenüber von einem Responsivitätsgefühl der Regierenden gesprochen werden, das zunächst eher der systemisch-orientierten Nutzung zugeordnet werden kann. Das Responsivitätsgefühl unterliegt dem politischen Verständnis eines Regierenden für die Aufnahme und Antwortbereitschaft des gesellschaftlichen Inputs durch die freiwillige Darstellung von Leistungsergebnissen außerhalb der „traditionellen“ Medien (offizielle Website, lokale Medien, etc.).

Da politische Entscheidungen in der demokratisch-orientierten Nutzung mit dem Bürger herbeiführt werden sollen, muss der Einfluss des gesellschaftlichen Inputs nun transparent dargelegt werden. Insofern ergibt sich hieraus ein normativer „Responsivitätszwang“, der einen zentralen Abhängigkeitsfaktor für den Erfolg neuer Kommunikationsformen darstellt: „*Wer sich beteiligt, will wissen, was mit seinem Beitrag passiert und was er bewirkt*“.⁴¹ Dies setzt ein Maß an institutioneller Offenheit und Transparenz voraus, da ggf. mehr Informationen zur Entscheidungsfindung des Bürgers herangezogen werden müssen. Offenheit meint nicht nur die Moderation von Beteiligungsprojekten und die Darstellung von Politikergebnissen, sondern einen offenen Zugang für Bürger zu Informationen und Daten (Open Data), sowie die Vernetzung dieser Daten über Organisationsgrenzen hinweg (Linked Open Data).⁴²

Da jede Kommune vor der Herausforderung steht, kommunale Demokratie und Verwaltungseffizienz in Einklang zu bringen⁴³, ist auch die durch neue Beteiligungsformate verursachte Verfahrenseffizienz in Form von Kosten-Nutzen-Analysen zu beurteilen (Ressourcenverbrauch). Sie variiert je nach IT-Ausstattung und Sachmittelinvestitionen, sowie entsprechendem Personaleinsatz. Unter

40Niedermayer, Oskar (2005): S. 30.

41Zebralog GmbH (2008): S. 10.

42Zur Diskussion und zum Stand von Open Data: Geiger, Christian P. / Lucke, Jörn von (2010): Open Government Data. Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors. Friedrichshafen; government 2.0 netzwerk deutschland. URL: <http://www.gov20.de/> (Stand: 12.02.2011).

43Vgl. Rudzio, Wolfgang (2003): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 6. Auflage, Opladen, S. 404.

Personaleinsatz subsumieren sich folgende Aspekte: inhaltliche und technische Planung, Koordination, Umsetzung, Begleitung (Moderation), Nachbereitung des Projekts und ggf. Schulungsmaßnahmen des Verwaltungspersonals.⁴⁴

Bisherige Erfahrungen konstatieren unterschiedliche Kosten-Nutzen-Schlüsse: Den für die Projekte „Zukunft Stadionbad“ in Bremen und „Interaktiver Landschaftsplan“ in Königslutter eingerichteten Online-Diskussionsforen wurden negative Kosten-Nutzen-Befunde konstatiert. Demnach steht die Anzahl der Diskussionsbeiträge und Zugriffe bei Zielgruppengrößen von bis zu etwa 30.000 Personen „in keinem zu rechtfertigen Verhältnis zum Aufwand für die Inhaltsbereitstellung, Aufbau und Konzept, Moderation und Auswertung eines Forums.“⁴⁵ Das Projekt „Hamburger Haushalt“ wiederum zeigt, dass in einer Millionenstadt zwar nur ein Promilleanteil der Bevölkerung erreicht wird, „dass sie aber in absoluten Zahlen beeindruckende Beitrags- und Zugriffszahlen generieren, die auch einen Qualitätssprung bewirken.“⁴⁶

Die folgende Grafik fasst die kurz skizzierten Prinzipien und Werte der systemisch- und demokratisch-orientierten Nutzung neuer Online-Beteiligungsformate zum Verständnis zusammen.

Tabelle 1: Primäre Prinzipien und Werte der demokratisch- und systemisch-orientierten Nutzung neuer Online-Beteiligungstypen.

	(Bürger-)Input	↔ Rückkoppelung ↔	(Politik-) Output
demokratisch-orientiert „government with the people“	Politikmitgestaltung (demokratische Beteiligung)	Rechenschaft (Responsivitätszwang – demokratische Kontrolle)	Problemlösung mit Bürger (Effizienz und Effektivität)
systemisch-orientiert „government for the people“	Präferenzartikulation (Output-Responsivität)	Rechenschaft (Responsivitätsgefühl – demokratische Kontrolle)	Problemlösungsfähigkeit (Effizienz und Effektivität)

Quelle: Eigene Darstellung.

⁴⁴Vgl. Kubicek, Herbert / Lippa, Barbara / Westholm, Hilmar (2009): Medienmix in der Bürgerbeteiligung. Die Integration von Online-Elementen in Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene. Berlin, S. 212.

⁴⁵Kubicek, Herbert / Lippa, Barbara / Westholm, Hilmar (2009): S. 214.

⁴⁶Ebd.

4. Fazit

Legitimationswirkungen der Bürger-Onlinebeteiligung lassen sich aus Tabelle 1 in allgemeine Nachfrage- und Angebotsfaktoren auflisten. Sie stellen primäre, keine alleinigen Größen dar. Die folgende Tabelle vernachlässigt beispielsweise aus Sicht des Bürgers das politische Interesse einer Person. Dass politisches Interesse eine wichtige Grundvoraussetzung für die Funktionsfähigkeit eines politischen Systems muss an dieser Stelle hervorgehoben werden. So wird von der empirischen Sozialforschung der Einfluss des politischen Interesses auf das Partizipationsverhalten bestätigt. Oskar Niedermayer fasst hierzu zwei Aspekte von politischem Interesse zusammen:⁴⁷ Zum Einen das subjektive Interesse, das durch das Ausmaß an Neugier an der Politik ausgelöst wird und zum Anderen die persönliche Bedeutung von Politik in Relation zu anderen Lebensbereichen. Zudem setzt die Befriedigung, eine politische Vorstellung zu artikulieren, im gewissen Maße ein politisches Interesse voraus. Aufgrund der noch zu gering ausgeprägten Motivation von Internetnutzern, sich generell politisch zu äußern und fehlender empirischer Langzeitbetrachtungen, wird dieses Argument hier nicht als prioritär angesehen. Ferner bleibt der Teilnahmedruck eines Akteurs unberücksichtigt. Auch wenn sich ein Akteur Sanktionen von wichtigen Bezugspersonen oder -gruppen ausgesetzt fühlt, bleibt ihm immer noch die Möglichkeit sich durch ein Pseudonym auf den entsprechenden Online-Plattformen unabhängig zu bewegen.

Tabelle 2: Primäre Nachfrage- und Angebotsfaktoren zur Legitimationswirkung neuer Online-Beteiligungsformate.

	Technisch	Inhaltlich
Nachfragefaktoren (Bürger)	Handhabung der Online-Plattform Gewährleistung von Datenschutz	Betroffenheit & Präferenz Nutzen & Erwartung Erfahrung & Ergebnis
Angebotsfaktoren (Politik & Verwaltung)	Investitionsbereitschaft (IT) Zugangsbarrieren (Repräsentativität)	Investitionsbereitschaft (z.B. Moderation) Information & Darstellung (Transparenz) Politikeinfluss (Effektivität) Verfahrenseffizienz

Quelle: Eigene Darstellung.

⁴⁷Vgl. Niedermayer, Oskar (2005): S.20ff.