

Informierter Bürger trifft zuständigkeitsorientierte Verwaltung

Management Summary

Autoren

Sirko Hunnius
IfG.CC
shunnius@ifg.cc

Sarah Schmitt
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften
sschmitt@uni-speyer.de

Projektleitung

Univ.-Prof. Dr. Hermann Hill
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften
hill@uni-speyer.de

Prof. Dr. Tino Schuppan
IfG.CC
schuppan@ifg.cc

Management Summary des Forschungsprojekts der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und dem Potsdamer eGovernment Competence Center (IfG.CC) im Auftrag von ISPRAT e.V.

Management Summary

Ging man vor einigen Jahren noch von der Annahme aus, dass der Staat über exklusives Herrschaftswissen verfügt und dem Bürger gegenüber im Vorteil ist, deuten neuere Studien zum Informationsverhalten darauf hin, dass sich mit der zunehmenden Nutzung des Internets und der sozialen Medien diese Informationsasymmetrie verringert. In der populärwissenschaftlichen Literatur wird prognostiziert, dass der Wissensvorsprung der Verwaltungsexperten dahin schmelze. Nicht mehr Wissen stehe im Vordergrund, sondern der Zugriff auf Informationen. Demnach stelle die Digitalisierung Autoritäten zunehmend infrage, weshalb teilweise schon der Untergang des Expertentums in seiner jetzigen Form vorausgesagt wird. Demoskopische Untersuchungen zum Informationsverhalten von Bürgern im Internet legen nahe, dass sich ein neuer Typus eines informierten Bürgers entwickelt hat, der umfassend durch moderne IT unterstützt wird, mit welcher er jederzeit von nahezu jedem Ort auf Informationsangebote zugreifen und mit denen das Wissen von (un)bekanntem Dritten in Interaktionen eingebunden werden kann. Durch die Nutzung von IT verfügt er über detailliertere und umfassendere Informationen als die Verwaltungsmitarbeiter, die möglicherweise jeweils nur einen Ausschnitt aus den Verwaltungsleistungen im Rahmen ihrer Zuständigkeit kennen.

Informierte Bürger

Ein Bürger gilt im Rahmen dieser Studie dann als informiert, wenn er sich im Vorfeld oder während des Gesprächs mit einem Verwaltungsmitarbeiter Informationen zu seinem Anliegen beschafft und er diese kompetent und adäquat in die Interaktion einbringen kann. Zu vermuten ist dieser Bürgertypus in der Gruppe der versierten Internetuser, die annähernd 60 Prozent der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland ausmachen. Sie nutzen aktiv die Möglichkeiten des World Wide Web, indem sie sich in Online-Communitys, Foren, Blogs oder mithilfe von Apps über Themen näher informieren. Werden Informationen von Bürgern ins Internet gestellt, im Netz verbreitet und kommentiert, geschieht dies vielfach, ohne dass staatliche Instanzen dies bemerken oder gar daran beteiligt sind. Neue Informations- und Wissensasymmetrien gefährden jedoch auf Dauer die Kompetenz und das Ansehen des Staates. Wenn sich der Mehrwert der Verwaltungskommunikation nur noch darin erschöpft, hoheitliche Befugnisse zu erteilen und amtliche Beglaubigungen auszustellen, schwindet die Autorität des Staates.

Untersuchungsrahmen

Wie Verwaltung und Verwaltungsmitarbeiter im Kontakt auf den informierten Bürger reagieren und mit ihm umgehen, ist bislang kaum verstanden. Im Rahmen der explorativen Studie wurde deshalb untersucht, inwieweit sich die Interaktion von Bürgern und Verwaltung dadurch, dass Bürger heutzutage über weitreichende Informationsmöglichkeiten verfügen, verändert hat und wie sich die Art und Weise, in der IT über den gesamten Kontaktlauf hinweg adaptiert wird – sowohl in der Verwaltungs- als auch in der Bürgersphäre – auf die Interaktion auswirkt und welche Reaktionsmuster Verwaltungsmitarbeiter auf den informierten Bürger aufzeigen. Um den Einfluss des informierten Bürgers und den IT-Einsatz im Verwaltungskontext zu untersuchen, wurden drei Analysedimensionen ausgewählt: Macht und Ressourcen, Erwartungen und Interessen sowie Informiertheit und Kompetenz. Bisherige Forschungsergebnisse legen nahe, dass Macht und Ressourcen den Charakter der Interaktion erheblich beeinflussen. Die Wirkungszusammenhänge sind zwar lediglich teilweise verstanden, aber der Einfluss von materiellen und personellen Ressourcen gilt als weitgehend etabliert. Materielle Ressourcen können die Abhängigkeit des Bürgers von Verwaltungsleistungen verringern, wenn dieser beispielsweise auf Vermögen zurückgreifen kann, statt auf Leistungen angewiesen zu sein. Moderne IT trägt außerdem dazu bei, dass Bürger einfacher und kostengünstiger auf eine Vielzahl von Informationsressourcen zurückgreifen können. Statt den Rat von Experten zu suchen, können elektronische Unterstützungsnetzwerke in Form von Foren und Online-Communitys als digitale

personelle und informationelle Ressourcen genutzt werden. Des Weiteren stehen Selbstinformationssysteme zur Verfügung, wie beispielsweise ALG-II-Rechner, die Bürger dazu befähigen, sowohl allgemeine als auch individuell angepasste Informationen selbst zu erschließen. Demnach vervielfachen sich die verfügbaren Supportnetzwerke als Ressource durch das sogenannte Web 2.0. Durch die Nutzung des Internets haben sich auch die Erwartungen der Bürger verändert. Diese übertragen ihr eigenes digitales Nutzungsverhalten zunehmend auf ihr Gegenüber und verknüpfen damit bestimmte Serviceerwartungen. In den Medien wird den Internetusern sogar eine gewisse „digitale Ungeduld“ attestiert, da sich aufgrund ständiger medialer Präsenz ihre Wahrnehmung von Zeiträumen stark verkürze. Die Rede ist dabei auch von „Sofortness“, also einer Erwartungshaltung, sofort bedient zu werden bzw. eine Reaktion in medialer Echtzeit zu erhalten. Neben verändertem Kommunikationsverhalten hat die Digitalisierung darüber hinaus auch die Rolle der Bürger verändert. Sie sind nicht mehr nur passive Empfänger, sondern vielfach auch aktive Gestalter und mittlerweile gewöhnt an das Internet als interaktives „Mitmachmedium“. Um mit dem großen Informationsangebot im digitalen Zeitalter umgehen und es für die eigenen Belange nutzen zu können, sind verschiedene Informationskompetenzen notwendig. Dazu zählt das Verständnis, einen Informationsbedarf zu erkennen und diesen auch zu decken. Gleichzeitig gehören zu notwendigen Informationskompetenzen auch die Evaluation der gefundenen Informationen sowie der verantwortungsbewusste Umgang damit. IT trägt demnach nur zu einer „Selbstexpertisierung der Laien“ bei, wenn beim Bürger entsprechende Kompetenzen ausgeprägt sind. Besonders die Nutzung von Suchmaschinen setzt gewisse Kenntnisse voraus, wenn damit informationsorientierte Anfragen verbunden sind. Schon bei der Auswahl der geeigneten Suchmaschine, der „Übersetzung“ des Informationsbedürfnisses in eine geeignete Suchanfrage sowie der angewendeten Suchstrategien zeigt sich, wer im Umgang mit Suchergebnissen geübt ist.

Ergebnisse

Die Auswirkungen der IT-basierten Informationsmöglichkeiten der Bürger unterscheiden sich stark in den einzelnen untersuchten Verwaltungsbereichen (Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Bürgerservice und Waffenbehörden) und hängen u. a. von der Verwaltungsleistung und der Verwaltungsorganisation ab. Informierte Bürger lassen sich in allen untersuchten Verwaltungszweigen nachweisen. Die Auswirkungen auf den Verwaltungskontakt und die Reaktionsmuster der Verwaltung unterscheiden sich jedoch erheblich und bewegen sich zwischen zwei Polen: Entweder werden informierte Bürger zwar wahrgenommen, aber ignoriert, um nicht vom Standardhandlungsmuster abzuweichen oder ihre Rolle wird durch Ko-Produktion gestärkt, indem sie mithilfe von Selbstinformations- und -servicesystemen dazu befähigt werden, selbstständig Prozessschritte im Verwaltungskontakt auszuführen.

Die Verwaltungsleistungen in der Arbeitsvermittlung und in der Berufsberatung sind dadurch geprägt, dass sie den Bürger informationell unterstützen und ihm so dazu verhelfen sollen, selbst Lösungen zu entwickeln. Bezogen auf den Umgang mit dem informierten Bürger bedeutet dies, dass er keine Herausforderung für die Verwaltung in dem Sinne darstellt, dass er ihr überlegen ist; im Gegenteil soll der Bürger über den Kontaktverlauf hinweg gerade dazu befähigt werden, informiert, rechtskonform und verantwortungsbewusst zu handeln. Der besser informierte Bürger kann als Idealzustand gesehen werden. Dies gilt aus Sicht der Verwaltungsorganisation allerdings nur für jene informierten Bürger, die sich nicht vor dem Kontakt bereits für so informiert halten, dass sie z. B. gar keinen Kontakt zur Berufsberatung aufnehmen.

Indem bestimmte Bestandteile in der Arbeitsvermittlung aus dem persönlichen Kontakt „ausgelagert“ und teilweise vom Bürger eigenständig erbracht werden, entstehen neue Formen der Ko-Produktion. Solche neuen Formen der Zusammenarbeit verändern die Bedeutung und Rolle des Verwaltungskontaktes und des -mitarbeiters. Aus einer als Informationslieferanten- oder -maklerfunktion zu bezeichnenden Rolle werden Verwaltungsmitarbeiter eher zu Sachverständigen und

Beratern.

Angesichts des hochgradig spezialisierten Verwaltungssystems sind Bürger kaum in der Lage, die Verwaltung auf dem ihr ureigenen Terrain der Rechtsanwendung ernsthaft herauszufordern. Selbst in Verwaltungsbereichen, in denen mehrere Leistungen gebündelt angeboten werden (wie im Bürgerservice) gerät Verwaltung selten unter Druck. Aufgrund des hohen Standardisierungsgrades der Leistungen ist ein Mehrwissen der Bürger vielfach auch gar nicht nötig bzw. hilfreich. Nur bei selten nachgefragten Leistungen sind Verwaltungsmitarbeiter im Bürgerservice unsicher. Während sich bei Fragen der Rechtsanwendung kaum informierte Bürger nachweisen ließen, die der Verwaltung überlegen sind, ist dies bei fachlich-inhaltlichen Themen durchaus der Fall. Dies hängt maßgeblich von dem Aufgabenbereich der jeweiligen Verwaltung ab und inwieweit dessen Komplexität für die Aufgabenerledigung der Verwaltung bedeutsam ist. Verwaltung reagiert hier teilweise mit der Reduktion von Komplexität der Lebenswirklichkeit nach einfachen Schemata, wenn beispielsweise die technische Vielfalt von Waffen unterschiedlicher Hersteller, Kaliber und Waffengattungen in eine einfache Klassifikation (A, B, C, D) übersetzt wird. Dabei unterstützt Informationstechnik jedoch bislang kaum. Aufgrund dessen ist hierfür vielfach das Wissen der Bürger notwendig, das in den Kontakt eingebunden werden muss.

Aufgrund der ungleich verteilten (Informations-)Kompetenzen der Bürger innerhalb der Gruppe der Onliner muss die öffentliche Verwaltung im Rahmen von E-Government nicht nur die Angebote für informierte Bürger ausbauen, sondern auch dazu beitragen, schwach informierte Bürger im Hinblick auf E- und I-Kompetenzen zu schulen. Insgesamt sollte der Verwaltungskontakt noch mehr an bürgerspezifische Anforderungen, beispielsweise durch optimierte Dienstleistungen, angepasst werden und dem mitwirkungsbereiten Bürger Möglichkeiten zur Interaktion, Koproduktion und Kollaboration bieten. Auf diese Weise wird der ganzheitlichen Lebenslage des Bürgers ein ganzheitliches Wissens- und Kooperationsangebot gegenübergestellt und durch Dialoge und interaktive Weiterentwicklung ein lebendiger Wissenspool geschaffen. Aus dem bloßen Verwaltungskontakt wird damit eine echte Zusammenarbeit, die einen Mehrwert für Verwaltung und Bürger erzeugt. Auf organisatorischer Ebene ist das verstärkte Arbeiten in Netzwerken mit anderen Behörden sowie der Ausbau von Wissensmanagementsystemen nötig, um mit den informierten Bürgern Schritt zu halten und für diese auskunftsfähig zu bleiben.

Die Forschungsergebnisse werfen darüber hinaus weiterführende Fragen für die E-Government- und die verwaltungswissenschaftliche Forschung insgesamt auf. So zeigt sich, dass im Rahmen der Techniknutzung durch Verwaltungen und der Internetnutzung der Bürger hoher Druck zur Standardisierung, Zentralisierung und Schaffung von größeren Einheiten entsteht. Diese Entwicklungen in der Praxis stellen zunehmend die föderale Aufgabenteilung infrage und überlagern diese. Darüber hinaus geben die Untersuchungsergebnisse Hinweise darauf, wie stark institutionelle Merkmale von Verwaltungsorganisationen die Form der Technikadaption beeinflussen, was in der E-Government-Forschung bislang kaum berücksichtigt wird. Vor diesem Hintergrund zeichnet sich schließlich auch ab, dass technisch mögliche Organisationsformen vielfach die Steuerungs- und Kooperationsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung übersteigen.