

technology: that is, debate about the kinds of entities, and associated forms of life, that the technology has sought to, or should seek to, create. Genetic modification is at its core, a means of bringing novel entities into the world, and an engaged deliberative politics might have been expected to focus in the first instance on the desirability of these new productions.“ (S. 286 f.) Dieser Befund ist überraschend insofern, als Sheila Jasanoff in dem Buch an vielen Stellen die Kontroversen auch zur Wünschbarkeit der schönen neuen Biotechnologie-Welten beschreibt. Wenn hier allerdings gemeint sein sollte, dass die herrschende Politik die Frage der Wünschbarkeit nicht gestellt hat, so ist dies nahezu selbstevident, ist doch - und auch dieser Befund durchzieht das gesamte Buch - die Wünschbarkeit des neu gemachten Lebens eine Generalprämisse der gesamten Wissenschaften und Politiken zur modernen Biotechnologie gewesen und ist dies bis zum heutigen Tag.

Alles in allem ist das Jasanoff'sche Buch ein lesenwertes Werk, das erneut belegt, dass demokratische Politik diesseits und jenseits des Nordatlantiks noch weit davon entfernt ist, angemessen und auf Augenhöhe mit den freigesetzten technologischen Innovationen umgehen zu können. Es demonstriert allerdings auch das Desiderat einer umfassenden Zeitgeschichtsschreibung zur modernen Biotechnologie, indem es zugleich ein Beitrag dazu ist.

### Anmerkungen

- 1) Vgl. The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers, Cambridge, MA 1990: Harvard University Press; Science at the Bar. Law, Science, and Technology in America, Cambridge, MA 1995: Harvard University Press
- 2) Das ist schon gar bei einer mehrere Länder einbeziehenden Studie auch schwierig genug, wie ich selbst mühsam erfahren habe, vgl. St. Albrecht: Freiheit, Kontrolle und Verantwortlichkeit in der Gesellschaft. Das Lehrstück moderne Biotechnologie, Hamburg 2005: Hamburg University Press
- 3) In diesem Zusammenhang ist die sog. „Tomatenfrage“ zu einiger Bekanntheit gelangt. Diese ist in Umfragen in Europa wie in den USA gestellt worden und geht dahin nachzufragen, ob sich in allen oder nur in transgenen Tomaten Gene befinden. Ungefähr die Hälfte der Befragten hat für die letztere Alternative gestimmt. Nun ist diese Antwort zwar ganz falsch, aber es geht eben um

die Konsequenzen, die in der Sicht der PUS-Vertreter aus diesem Umstand gezogen werden. Insbesondere demokratiepolitisch ist die Tendenz von PUS, diejenigen ohne ernsthafte naturwissenschaftliche Kenntnis aus dem Diskurs um die moderne Biotechnologie auszugrenzen, hoch problematisch, wie Jasanoff zu recht konstatiert und wie ich wiederholt zu zeigen versucht habe, s. Anmerkung 2. Dieses Vorgehen wäre etwa so, als wenn alle PolitikerInnen, die den 1. Hauptsatz der Thermodynamik nicht verstehen, Politik nicht länger betreiben können sollten.

- 4) „PUSH“ steht für Public Science and Humanity (Anm. d. Red.).
- 5) Dabei geht es z. B. um symbolistische Handlungen wie das öffentliche Verspeisen von Rindfleisch (zu Zeiten von BSE in Großbritannien) oder Hühnerfleisch (zu Zeiten von Vogelgrippe) durch Staatschefs und Landwirtschaftsminister.

«

## „Drop the ‚E‘“ – Von E-Government-Kontinuitäten und weiterhin nötigen Korrekturen

**K. Lenk: Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung. Berlin: edition sigma, 2004, 120 S., ISBN: 3-89404-519-1, Euro 12,90**

**K. Lenk: Verwaltungsinformatik als Modernisierungschance. Strategien – Modelle – Erfahrungen. Aufsätze 1988 – 2003. Berlin: edition sigma, 2004, 163 S., ISBN: 3-89404-523-X, Euro 15,90**

**Rezension von Matthias Werner, Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur, Graz**

Die beiden hier besprochenen Bücher von Klaus Lenk, der bis April 2005 Professor für Verwaltungswissenschaft an der Universität Oldenburg war<sup>1</sup>, spiegeln einen großen Teil seiner Arbeitsfelder wider. Dabei liefern sie mehr als nur eine Darstellung „des“ Reformkonzepts E-Government, sondern bieten vielmehr gerade als Paket eine kritische Auseinandersetzung sowohl mit den E-Government-Debatten und der Politik IKT-gestützter Verwal-

tungsmodernisierung der letzten Jahre als auch mit dem Verhältnis von Organisationsreform im öffentlichen Sektor und dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Hierbei konzentrieren beide Bücher sich nicht auf eine einseitige Betrachtung von Technikpotenzialen und vermeintlich nahe liegenden Analogiebildungen zu Trends im Privatsektor (Stichworte: „E-Commerce“, „E-Business“).

Die Sammlung von Aufsätzen aus den Jahren 1988 bis 2003 illustriert dabei insbesondere die Kontinuität von Problemen der aktuellen Verwaltungsreform durch neue Informationstechnik und vertieft einzelne Aspekte der Einführung in E-Government, die mit knapp über 100 Seiten recht kompakt angelegt ist und sich auf die Darstellung wesentlicher Problemzusammenhänge konzentriert. Basierend auf einer kurzen verwaltungswissenschaftlichen Bilanz bisheriger E-Government-Entwicklungen analysiert die Einführung im vorderen Teil des Buchs zunächst die informationstechnischen Potenziale sowie Aufgaben und Arbeitsweisen der öffentlichen Verwaltung, um diese im Folgenden aufeinander zu beziehen. Zum Ende des Buchs öffnet sich der Blick nochmals und setzt die Diskussionen über die Informatisierung und Vernetzung der Verwaltungen in den weiteren Zusammenhang der Diskussionen über Public Governance. Das programmatisch betitelte Schlusskapitel „Drop the ‚E‘“ unterstreicht abschließend nochmals das Grundanliegen Lenks, die Arbeitsprozesse in der operativen Verwaltung zum Kern von Reformansätzen zu machen, anstatt E-Government als Einführung jeweils gerade neuer bzw. populärer IKT zu betreiben.

Die folgende Darstellung wesentlicher Motive von Lenks E-Government-Verständnis stützt sich maßgeblich auf seine Argumentationen in dem Einführungsband (im Folgenden zitiert als „Einführung“); zur Vertiefung sei ergänzend auf die Aufsatzsammlung verwiesen.

## 1 Kontinuitäten

Den Ausgangspunkt von Lenks Darstellung bildet der Befund, dass die E-Government-Diskussionen trotz einer Vielzahl von Beiträgen (und Umsetzungsansätzen) weithin konturlos geblieben seien. So fehle es immer noch an einer klaren Theorie, die den besonderen Ansprüchen an die Technikunterstützung von

Verwaltungsarbeit gerecht werde. Mit diesem Theoriedefizit korrespondiere denn auch der Mangel an umsetzungsfähigen Konzepten, die bei den alltäglichen Prozessen des operativen Verwaltungshandelns ansetzen und sich somit der – inzwischen vielfach diagnostizierten und beklagten – Engführung von E-Government auf Internetangebote entzögen. Nichtsdestotrotz schreitet die Informatisierung der Verwaltungen voran und kann mittlerweile auf eine Geschichte (mit je unterschiedlichen Möglichkeiten und Erwartungen) von über vier Jahrzehnten zurückblicken. Lenk hebt zwei Aspekte hervor, die E-Government von vorgängigen Reformschüben unterscheidet: Zum einen sei dies die Entwicklung der Technik, welche nun einen Stand erreicht habe, der E-Government zum „Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“ (Einführung, S. 13) machen könne. Zum anderen träfen die laufenden IKT-Einführungen, die bisher vielfach kaum über die Einrichtung kommunaler Homepages hinaus gekommen seien, angesichts der allgemeinen Internet-Akzeptanz erstmals mit einer allgemeinen Mode zusammen.

Dies biete nicht nur Chancen, sondern in dieser Situation, in der die Verwaltungen von verschiedenen Seiten einem spürbaren Modernisierungsdruck ausgesetzt seien und in der Unternehmensberatungen und Systemanbieter zu den prägenden Akteuren avancierten, habe auch das konzeptionelle Defizit einen wichtigen Ursprung, so Lenks Betrachtung der Anfänge von E-Government. Für ihn kennzeichnen drei Momente die Defizite der bisherigen E-Government-Entwicklungen und verweisen damit auf die Punkte, an denen eine Konzeptbildung anzusetzen habe: Erstens sei E-Government von Beginn an stark mit externen Ansprüchen überfrachtet worden (etwa industriepolitischer Art: die Verbreitung des Internets fördern, der elektronischen Signatur zum Durchbruch verhelfen; „Mithalten“ mit der E-Commerce-Entwicklung), so dass, zweitens, keine an den Besonderheiten von Verwaltungsprozessen und alltäglichen Nutzenpotenzialen orientierten Umsetzungskonzepte entwickelt worden wären. Dies hätte, drittens, die bekannte Engführung von E-Government auf Internetanwendungen zur Einrichtung einer neuen, publikumswirksamen Schnittstelle für die Gestaltung der Außenkontakte der Verwaltung, insbesondere zur Bürgerinformation

und für den Vertrieb relativ weniger, mehr oder weniger leicht automatisierbarer Dienstleistungen, begünstigt. (Einführung, Kapitel 2)

## 2 Korrekturen

Demgegenüber verortet Lenk das Potenzial von E-Government vor allem in der Unterstützung inner- und inter-administrativer Prozesse. Das Verständnis von Verwaltungsarbeit als Informationsarbeit steht dabei im Zentrum von Lenks Analyse der operativen Verwaltungsprozesse. Nicht nur die meisten internen Prozesse seien als Informationsarbeit zu fassen, auch viele Produkte der Verwaltung hätten primär informationellen Charakter: Verwaltungshandeln – dessen drei wesentliche Typen als Beobachtung, Entscheidung und Intervention gefasst werden könnten – stelle sich dabei als eine Form der Informationsarbeit dar, welche nur in eingeschränktem Maß vorstrukturiert sei. Für Lenk sind es vielmehr weitgehend offene Entscheidungsprozesse mit Spielräumen für Ermessen, Interpretation und Verhandlung, die als charakteristisch für Verwaltungshandeln angesehen werden müssten. Diese Eigenschaften von Verwaltungsarbeit erfordern für ihn denn auch Differenzierungen und Revisionen des Geschäftsprozessdenkens, das sich vielfach noch an industriellen Prozessen orientiere, welche unterhalb der Managementebene von im Grunde vorstrukturierten und vorentschiedenen Situationen ausgingen. Zudem verweist er auf die besondere Rolle des Rechts, die eine einfache Übernahme von wissensbasierten Systemen zur Entscheidungsunterstützung im privaten Sektor erschwere.

Die Betrachtung von Verwaltungsarbeit als Informationsarbeit rückt den Umgang mit Daten, Information und Wissen, und zwar nicht nur deren Erfassung und Speicherung, sondern vor allem deren räumlich verteilte Kommunikation und Nutzbarkeit, ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Vor diesem Hintergrund zielt E-Government in Lenks Verständnis auf neue Formen der informationellen Kooperation und Organisation in den Verwaltungen, und hat in (organisatorischem wie technischem) Daten-, Informations- und Wissensmanagement eine wesentliche Voraussetzung (Einführung, Kapitel 4, vgl. hierzu vertiefend auch Lenk, Wengelowski 2004). Letztlich ermögliche die Informationstechnik

durch die Vernetzung neue Modelle der Zusammenarbeit zwischen Front-Office und Back-Office. Genau darin liegt in Lenks Ansatz auch das eigentliche Innovationspotenzial von E-Government: Durch die räumliche Entkopplung von Front-Office und Back-Office ergäben sich neue Möglichkeiten der Produktion von Leistungen, die sich nicht an den tradierten Mustern der Aufgabenerfüllung und der Verwaltungsgliederung ausrichten müssten. Diese Neuorganisation ermögliche sowohl effizientere und effektivere Prozesse in der Leistungsproduktion als auch die Unterstützung der Leistungserbringung für die Bürger in „one-stop shops“ – sei es im Bürgeramt, per Call-Center oder eben in den Digitalen Rathäusern im Internet. Die Verwaltung werde so für die Bürger zu einer virtuellen Organisation, deren tatsächliche Struktur und Zuständigkeiten für die Bürger zunächst keine Rolle mehr spielten, da das Front-Office die verschiedenen Angebote integriere. Auch die bisherige Aufgabenteilung im föderalen System bliebe von diesen Effekten tendenziell nicht unberührt, da sich diese Integration nicht auf die Ebene der Kommunen beschränken müsste. E-Government impliziere somit auch – den politischen Willen zur Ausnutzung der technischen Möglichkeiten für organisatorische Neugestaltungen vorausgesetzt – die Reform der Gesamtstruktur der Mehr-Ebenen-Verwaltung. (Einführung, Kapitel 5)

## 3 E-Government-Entwicklungen

Diese Argumentation, nämlich die Aufgabenkritik und Neuorganisation der Aufgabenerfüllung (nicht nur innerhalb einzelner Verwaltungen, sondern gerade auch zwischen diesen sowohl horizontal wie auch vertikal) als eine wesentliche Voraussetzung für die Erschließung der technischen Möglichkeiten der Vernetzung, bettet Lenk in die Diskussionen über die Entwicklung neuer Governanceformen ein: Im Zuge der Etablierung neuer Interaktionsbeziehungen zwischen Politik, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren bildeten sich ungeachtet des IKT-Einsatzes veränderte Aufgabenprofile und Arbeitsweisen der Verwaltung heraus, zu deren Ausgestaltung die Informationstechnik wiederum beitragen könne. Um den möglichen Beitrag der IKT zu den Veränderungen zu illustrieren, skizziert Lenk drei As-

pekte einer „E-Governance“: (1) die effektivere Unterstützung politischer Entscheidungsfindung, insbesondere durch systematisches Monitoring und die Nutzung von Daten, Informationen und Wissen, die im laufenden operativen Geschäft der Verwaltungen entstehen („smart government“); (2) die Unterstützung der Bürgermitwirkung (als Ermöglichung des Zugangs zu Verwaltungsinformationen und „proaktive“ Anregung zur Informationsbeschaffung sowie (3) die informationstechnische Unterstützung neuer Arbeitsteilungen nicht nur innerhalb der staatlichen Institutionen, sondern auch zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. (Einführung, Kapitel 6)

Vor diesem Hintergrund widmen sich Lenks abschließende Betrachtungen möglicher Entwicklungstendenzen zunächst dem Vorbehalt, E-Government sei im Grunde der technische Beitrag zur Durchsetzung des „verkürzten Minimalstaats“ (Einführung, S. 100). Gegen eine solche Interpretation wendet er ein, dass der Staat über die Techniknutzung ebenso Handlungsfähigkeit zurück gewinnen könne (z. B. durch Vernetzung verteilter Kompetenzen, durch erhöhte Effektivität von Interventionen oder durch Effizienzsteigerungen). Eine Gegenüberstellung von E-Government-Elementen, die einerseits die Bürger zum einen primär in einer Kundenrolle und die Verwaltung als „modernen Dienstleister“ repräsentieren, und solchen Elementen andererseits, die die Bürger als politische (Mit-) Gestalter des Gemeinwesens ansprechen, ist freilich nicht neu. Ebenso wenig sind dies der Anspruch, E-Government müsse beide Rollen in einem angemessenen Verhältnis berücksichtigen, und die Diagnose, dass in Umsetzungen in der Regel rationalisierungszentrierte Dienstleistungsmodelle dominierten (vgl. beispielhaft Bertelsmann Stiftung 2002 wie auch die Beiträge des Schwerpunktthemas „E-Government“ in Heft 3/4 (2002) dieser Zeitschrift<sup>2</sup>). Lenks diesbezügliche Positionierung und sein Ausblick auf mögliche Entwicklungen leiten sich ab aus seinem dargelegten Verständnis von E-Government als informationstechnischer Unterstützung von im Kern nicht-technischen Modellen der Verwaltungsmodernisierung. Entscheidend für eine „nachhaltige“ E-Government-Verwaltungsmodernisierung, die sich der verengten Problemsicht und Trends der „gegenwärtigen ‚Großwetterlage‘“ (S. 102) entzie-

he, sei demnach, die Ansprüche der operativen Ebene von Verwaltungsarbeit ins Zentrum der Reformansätze zu rücken. Dies unterstreicht er durch die Formel „Drop the ‚E‘“: E-Government müsse zuerst als Frage der Organisationsreform begriffen werden und die Rolle des Technikeinsatzes als die eines Unterstützers, der organisatorische Neuordnungen erleichtere (und manche erst ermögliche). Wie solche organisatorischen Modelle aussehen können, bleibt angesichts des relativ hohen Abstraktionsniveaus allerdings eher diffus, gleichwohl skizziert er an einigen Beispielen etwas konkreter, woran sich die Entwicklung von Prozessmodellen für die arbeitende Verwaltung orientieren kann (Einführung, Kapitel 4).

#### 4 E-Government-Politik

Mit dem Fokus auf der operativen Verwaltung positioniert sich Lenk zum einen jenseits des Begriffspaares „Rationalisierung und Demokratisierung“. Er unterstreicht stattdessen die Bedeutung der Vernetzung und Technikunterstützung alltäglicher Verwaltungspraktiken, welche sowohl Rationalisierungs- wie auch Demokratisierungszielen dienen können. Dies gilt insbesondere in Bezug auf Daten, Information und Wissen als Basis möglicher Veränderungen von Verwaltungsarbeit, ihrer Strukturen und ihres Selbstverständnisses. Zum anderen betont er die Entscheidungsabhängigkeit verschiedener Informatisierungswege und ihrer jeweils spezifischen Wirkungen. Das bedeutet, dass entsprechend der Auswahl und Implementation von Anwendungen, welche jeweils bestimmten Interessen und Vorstellungen folgen, unterschiedliche Wirkungen erzielt werden (es eben nicht „die“ Wirkung der IKT auf die Verwaltungen gibt): Formelle Ablaufregeln, Hierarchien und Strukturen können einerseits in die IT-Systeme eingeschrieben werden (Stichwort: „Infokratie“). Sie können andererseits aber auch so eingesetzt werden, dass sie tendenziell zu einer enthierarchisierenden Transformation bestehender Strukturen beitragen können. Die Betonung der Entscheidungsabhängigkeit des IKT-Einsatzes in den Verwaltungen – welche ebenfalls keine fundamental neue Einsicht darstellt, aber trotzdem offenbar immer wieder gegen die Einförmigkeit dominanter Engführungen verteidigt werden muss –

bedeutet nicht zuletzt den Versuch einer Politisierung der E-Government-Debatten: Die Entscheidung darüber, wie welche Technikoptionen zu nutzen sind, wie auf die IKT-Einführungen Einfluss genommen wird und welchen Akteursgruppen die Handlungsführerschaft bei der Informatisierung zugestanden wird, ist dann kein Sachzwang, der sich aus dem Stand der Technik ableiten lässt, sondern im Kern eine politische Entscheidung über die Gestaltung von Organisationen.

## 5 Fazit

Das Ziel eines Einführungsbandes wie auch einer Sammlung von Aufsätzen der letzten 15 Jahre kann es nicht sein, zu einem Thema substantiell neue Anstöße zu geben. Vielmehr bieten die beiden hier vorgestellten Bücher eine klare Rückschau auf die E-Government-Debatten der letzten Jahre; sie bestehen auf einer prozess- und informationsorientierten Sicht von Verwaltungsarbeit und versuchen auf dieser Basis, das Thema E-Government verschiedenen Reduktionismen (insbesondere technikzentrierten Engführungen und den kaum differenzierenden Standardmodellen von Consulting-Firmen) zu entziehen. Es versteht sich vor diesem Hintergrund fast von selbst, dass gerade die auf verwaltungs- und informationswissenschaftlichen Grundlagen basierende Einführung in E-Government dabei ohne Versuche auskommt, „Best-Practice“-Beispiele vorzustellen oder gar Kriterienkataloge zu entwerfen, die in quantifizierende Rankings münden. Um die E-Government-Entwicklung mitgestalten zu können und die oben skizzierte Politisierung der Debatten als Debatten über technikunterstützte Organisationsreformen einlösen zu können, bedarf es, auch darauf weist Lenk hin, allerdings auf der Seite der sozialwissenschaftlichen Verwaltungsforschung zugleich einer stärkeren Hinwendung zu den in Frage stehenden Technologien selbst. Wenn sich Politik und Verwaltungsspitzen vielfach nach wie vor von Herstellern und Consulting-Firmen beraten lassen, verweist dies nicht nur auf deren hohen Beratungsbedarf, sondern auch auf Defizite sozialwissenschaftlicher Beiträge, welche z. T. ihrerseits die umsetzungsnahe Beschäftigung mit konkreten Anwendungsarten von IKT scheuen. Anknüpfungspunkte hierfür bieten beide Bücher.

## Anmerkungen

- 1) Als Sprecher des Fachausschusses 6.2 (Verwaltungsinformatik) der Gesellschaft für Informatik e.V. koordinierte er zudem die Veröffentlichung des „Memorandums E-Government“ (GI/VDE 2000) des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE.
- 2) „E-Government: Zwischen Vision und Wirklichkeit“. Schwerpunktthema des Heftes 3/4 (2002) dieser Zeitschrift, S. 5-91; <http://www.itas.fzk.de/tatup/023/inhalt.htm>

## Literatur

*Bertelsmann Stiftung*, 2002: *Balanced E-Government. Elektronisches Regieren zwischen administrativer Effizienz und bürgernaher Demokratie*. Gütersloh: Bertelsmann

*GI/VDE*, 2000: *Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE*. Bonn u. Frankfurt am Main; erhältlich als Download im Internet unter [http://www.gi-ev.de/fileadmin/redaktion/Download/presse\\_memorandum.pdf](http://www.gi-ev.de/fileadmin/redaktion/Download/presse_memorandum.pdf) (letztes Abrufdatum: 16.03.2006)

*Lenk, K.; Wengelowski, P.*, 2004: *Wissensmanagement für das Verwaltungshandeln*. In: Edeling, T.; Jann, W.; Wagner, D. (Hg): *Wissensmanagement in Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 147-165

«

## Nachhaltigkeitsindikatoren – und was dann?

**U. Gehrlein: Nachhaltigkeitsindikatoren zur Steuerung kommunaler Entwicklung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, 322 S., ISBN 3-531-14282- 8, Euro 34,90**

**Rezension von Jürgen Kopfmüller, ITAS**

### 1 Gesellschaftspolitischer Hintergrund

Dem Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“ kommt mittlerweile weltweit in Politik und Wissenschaft eine zentrale Bedeutung bei der Be-