

DEUTSCHES INSTITUT
FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

DIE

Electronic Government und Entwicklung

Ansätze zur Modernisierung der öffentlichen Politik
und Verwaltung

Christian von Haldenwang

Electronic Government und Entwicklung –
Ansätze zur Modernisierung der öffentlichen Politik und
Verwaltung

Christian von Haldenwang

Berichte und Gutachten 3/2002



Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon 0228 94927-0 · Telefax 0228 94927-130
DIE@die-gdi.de
www.die-gdi.de

ISBN 3-88985-241-6

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	I
1 Einleitung	0
2 E-Government: Modernisierung von öffentlicher Politik und Verwaltung	5
2.1 E-Government und <i>governance</i>	5
2.2 Erwartungen an E-Government	9
2.2.1 Effizienz der öffentlichen Verwaltung	9
2.2.2 Verbesserungen und Erweiterungen des staatlichen Leistungsangebotes	15
2.2.3 Demokratische Partizipation: <i>e-governance</i>	21
2.3 Ein neues staatliches Leitbild durch E-Government?	26
3 Was verändert sich durch E-Government?	28
3.1 In der öffentlichen Verwaltung	30
3.2 Im Verhältnis von öffentlicher Verwaltung und politischer Führung	32
3.3 Im Verhältnis Verwaltung – Bürger	34
3.3.1 <i>One stop agencies</i> und Internetportale	34
3.3.2 Das „Lebenslagen“-Konzept	37
3.4 Im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess	38
3.5 Im Verhältnis Verwaltung – Wirtschaft	40
3.5.1 Die Verwaltung als Dienstleister: Standortpolitik	41
3.5.2 Die Verwaltung als Auftraggeber: elektronische Vergabe und Beschaffung	42
3.5.3 Die Verwaltung als Kooperationspartner: PPP	44
4 Voraussetzungen für den Einsatz von IKT im öffentlichen Sektor	45
4.1 Infrastruktur	45
4.2 Legale Rahmenbedingungen	46
4.3 Fachkompetenz	48
4.4 Strategische Planung	50
5 Trends in den Entwicklungsländern: Entwicklungsblockaden und ihre Überwindung	52
5.1 Innerhalb des öffentlichen Sektors	53
5.2 Im privaten Sektor und der Bürgerschaft	56
5.3 Im Zusammenspiel beider Sektoren	58
5.4 Ansätze für E-Government: Modernisierunginseln oder Vorboten des Fortschritts?	59

6	Schlussbemerkung	62
6.1	Entwicklungstrends und Empfehlungen	62
6.2	Ansätze für die internationale Kooperation	67
6.2.1	Bilaterale EZ	67
6.2.2	Multilaterale Initiativen	69

Literaturnachweis	73
--------------------------	-----------

Abbildungen

Abbildung 1:	Das <i>governance</i> -Konzept der Weltbank	6
Abbildung 2:	Das UNDP-Konzept: Vier Typen von <i>governance</i>	8
Abbildung 3:	Das Zieldreieck von E-Government	10
Abbildung 4:	Akteurskonstellationen von E-Government	29
Abbildung 5:	Kommunale <i>one stop agency</i>	35
Abbildung 6:	Lebenslage Umzug	37

Kästen

Kasten 1:	Management von Dienstreisen	31
Kasten 2:	IKT-Unterstützung der Gemeinderatsarbeit in Mannheim	33
Kasten 3:	Individualisierte Homepage des US-Bundesstaats Kalifornien	36
Kasten 4:	<i>E-democracy</i> auf kommunaler Ebene: Die Gemeinde Jun in Spanien	39
Kasten 5:	<i>E-democracy</i> ist kein Selbstläufer	40
Kasten 6:	Formen der elektronischen Vergabe und Beschaffung	43
Kasten 7:	BundOnline 2005	51
Kasten 8:	E-Government-Projekt in Peru	60
Kasten 9:	Die <i>Balanced Scorecard</i> zur Bewertung von Internetportalen	65

Zusammenfassung

Electronic Government oder kurz: **E-Government** ist dabei, zu einer Chiffre für modernes Regieren und Verwalten zu werden, aber die Potentiale der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) lassen sich nicht ohne weiteres realisieren. Besonders für Entwicklungsländer ist von zentraler Bedeutung, dass sich Entscheidungsträger nicht von den technischen Möglichkeiten blenden lassen, sondern die Kontextabhängigkeit politischer und administrativer Reformen berücksichtigen. Lässt man diese außer Acht, etwa die Kooperationsbereitschaft von Behörden, die Akzeptanz der neuen Technologien durch die Nutzer, die Beharrungskraft der Institutionen oder die ungleiche Verteilung von Zugangschancen in einer Gesellschaft, sind Fehlschläge und Enttäuschungen vorprogrammiert.

Vor diesem Hintergrund wäre es unrealistisch, von E-Government einen revolutionären Wandel in der öffentlichen Politik und Verwaltung zu erwarten. Wohl aber kann der Ansatz dazu beitragen, die Leistungsfähigkeit und demokratische *governance* staatlicher Institutionen signifikant zu stärken. Defizite in diesen Bereichen sind in vielen Ländern ein entscheidender Engpass für eine breitenwirksame und dynamische wirtschaftliche Entwicklung.

Begriffsbestimmung: E-Government bezeichnet den geplanten und koordinierten Einsatz von IKT zur Erfüllung von *Kernfunktionen* mindestens einer öffentlichen Institution. Daraus folgt: Nicht jede IKT-Anwendung im öffentlichen Sektor ist für sich genommen bereits E-Government. Entscheidend ist vielmehr die Einbettung in ein umfassendes Gesamtkonzept einer Behörde, Gebietskörperschaft oder Regierung. Neu ist dabei, dass der Einsatz von IKT erstmals in einen Gesamtzusammenhang staatlicher Modernisierung gestellt wird, der gleichermaßen die interne Organisation wie auch die Außenbeziehungen öffentlicher Institutionen erfasst und miteinander verknüpft.

Das Zieldreieck von E-Government: Mit der Verknüpfung von Binnen- und Außenperspektive im Reformprozess verbindet sich die Erwartung substantieller Fortschritte im Hinblick auf

- die *Effizienz* der betroffenen Institutionen;
- die *Verbesserung und Erweiterung* des staatlichen Leistungsangebots; sowie
- die *Offenheit und Transparenz* der politischen Prozesse.

Effizienz

E-Government-Reformen gehen in der Praxis häufig von einem Effizienzbegriff aus, der verwaltungsinterne Kostensenkungen in den Mittelpunkt stellt. Von zentraler Bedeutung sind Personal- und Sachmitteleinsparungen durch die Automatisierung von Verwaltungsabläufen in Massenverfahren. Reformen werden besonders dann angegangen, wenn kurzfristige Amortisierungen (möglichst innerhalb eines Haushaltsjahres) zu erwarten sind bzw. veraltete EDV-Anlagen erneuert werden müssen. Grundlegend ist dabei die Entwicklung von der Bearbeitung einzelner Vorgänge hin zur integrierten Abwicklung von Geschäftsprozessen im Rahmen des elektronischen Dokumentenmanagements. Dabei werden verschiedene Komponenten behördlicher Geschäftsprozesse auf IKT umgestellt:

- Eingangsbearbeitung;
- Schriftgutverwaltung und Registratur;
- Vorgangsbearbeitung;
- Ausgangsbearbeitung;
- Archivierung;
- Datenaustausch mit anderen Dienststellen und Behörden;
- Einbindung von externen Wissensquellen.

Oft bietet es sich an, zunächst bei einzelnen Komponenten, etwa der Archivierung, anzusetzen, da Mitarbeiter und Verwaltungsspitzen auf diesem Wege erste Erfahrungen mit digitalisierten Dokumenten sammeln, ohne dass gleich sämtliche Geschäftsprozesse umfassend neu organisiert werden müssen. Die vollständige Umstellung auf IKT-gestützte Verfahren ist dagegen besonders dann sinnvoll, wenn Massenverfahren bearbeitet werden (z.B. Bußgeldbescheide).

Der Einsatz von IKT innerhalb einzelner Verwaltungen ist aber nur der erste Schritt auf dem Wege zum E-Government. In komplexen Mehrebenensystemen wachsen die Anforderungen an eine IKT-gestützte **Kooperation zwischen Behörden**. Eine notwendige Voraussetzung hierfür ist die flächendeckende Vernetzung und die Definition von Standards, die den problemlosen Austausch und die Weiterverarbeitung von Daten garantieren (Interoperabilität). Isolierte Entscheidungen einzelner Behörden für bestimmte IKT-Systeme werden zukünftig immer weniger möglich sein.

In der Verbindung von Binnen- und Außenperspektive zielt E-Government zudem darauf ab, interne Effizienzsteigerungen mit erhöhter Kundenzufriedenheit zu verbinden (allokative Effizienz). Hierfür bietet der Ansatz des *New Public Management* (NPM) einen geeigneten Rahmen. Kennzeichnend für diesen Ansatz ist der paradigmatische Wandel von der bürokratischen Regelsteuerung zur Ergebnissteuerung, bei der die Wirkung des Verwaltungshandelns auf die Zielgruppen zum wichtigsten Beurteilungsmaßstab wird.

Von zentraler Bedeutung für allokativen Effizienz im Sinne des NPM ist heute die Möglichkeit der Vernetzung von Arbeitsplätzen, Verwaltungen und politischen Steuerungsinstanzen sowie die IKT-gestützte Kommunikation mit Kunden bzw. Bürgern. Das Zusammenspiel von *Datenbearbeitung*, *Datenversand* bzw. *-abruf* und *Datenauswertung* innerhalb eines Mediums erleichtert die Optimierung von Geschäftsprozessen und ermöglicht damit jene Leistungssteigerung öffentlicher Verwaltungen, die *aus der Perspektive der Nutzer* zu erkennbaren Effizienzgewinnen (Zeit- und Kosteneinsparungen) führt:

- Durch die IKT-gestützte Abwicklung von Geschäftsprozessen innerhalb einer Behörde kann die Bearbeitungsgeschwindigkeit und Transparenz erhöht werden.
- Durch die IKT-gestützte Kooperation zwischen Behörden können komplexe Vorgänge vereinfacht und schneller (teilweise sogar parallel) bearbeitet werden.
- Durch die IKT-gestützte Interaktion zwischen Behörde und Bürger bzw. Kunde können An-

liegen schneller, einfacher und flexibler (z.B. unabhängig von Öffnungszeiten) eingebracht und bearbeitet werden.

Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass E-Government häufig mit erheblichen Anfangs- und Folgeinvestitionen verbunden ist. In vielen Fällen müssen zudem traditionelle und neue Verfahren für längere Zeit parallel vorgehalten werden. Auch ist die notwendige organisatorische Umstrukturierung von Verwaltungen mit Kosten verbunden, zumal sich in vernetzten Systemen der Abstimmungsbedarf mit anderen Behörden und Akteuren wesentlich erhöht. Diese Faktoren können Effizienzgewinne schmälern oder ganz aufzehren.

Verbesserung und Erweiterung des staatlichen Leistungsangebots

Dass E-Government im Verhältnis von Bürger, Wirtschaft und Staat weiter an Bedeutung gewinnen wird, wird von niemandem ernsthaft in Frage gestellt. Leistungsverbesserungen lassen sich bereits heute in immer mehr Einzelfällen erkennen und nachweisen. In den meisten Ländern finden die Veränderungen jedoch noch nicht auf breiter Front statt. Hinzu kommt, dass die Einführung von IKT die Leistungsfähigkeit des Staates auch dort stärken kann, wo Freiheitsgrade oder Grundrechte der Bürger berührt sind, etwa bei der Sammlung und Auswertung personenbezogener Daten. Außerdem kann die Umstellung auf neue Verfahren kurz- oder auch mittelfristig spürbare Leistungseinschränkungen nach sich ziehen.

Auswirkungen von E-Government können danach unterschieden werden, welche Bereiche der „*government-Wertschöpfungskette*“ sie abdecken: Erstens unterstützen die neuen Medien staatliche Akteure bei der Aufgabe, *Informationen* zu sammeln, zu bündeln und bereitzustellen. Zweitens bieten IKT neue Möglichkeiten der *Interaktion* zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Drittens lassen sich ganze Geschäftsprozesse über die neuen Medien abwickeln (*Transaktion*).

Information: Die Fähigkeit, Informationen zu erheben, ist eine zentrale Funktion staatlichen Han-

delns. Mit der Vernetzung von Datenbanken und dem Zugang zu externen Datenquellen über das Internet entsteht eine Vielzahl neuer Möglichkeiten der Informationserhebung. Neue Softwareprodukte erleichtern die Analyse großer Datenmengen (das sog. *data mining*) und damit die Generierung von Wissen aus Daten. Dem staatlichen Interesse an Informationen steht jedoch das bürgerschaftliche Interesse an der Wahrung der Privatsphäre und am Schutz vor dem autoritären Missbrauch obrigkeitstaatlicher Kompetenzen gegenüber. Die Balance zwischen beiden Interessen ist immer wieder neu zu definieren, weil sich die politischen und technologischen Rahmenbedingungen ständig ändern.

E-Government erweitert nicht nur die Kapazitäten des Staates, Informationen zu erheben, sondern erleichtert es ihm auch, diese zu bündeln und den Zielgruppen zur Verfügung zu stellen. Eine zentrale Innovation in den Außenbeziehungen öffentlicher Verwaltungen sind *Internetportale*. Sie informieren über behördliche Leistungen, Öffnungszeiten, Ansprechpersonen, etc., zunehmend aber auch über Aktivitäten lokaler Kulturträger oder zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie Webseiten anderer Behörden und Organisationen. Eine neue Tendenz besteht dabei im Angebot personalisierter Webseiten, die vom Nutzer gemäß eigener Wünsche und Interessen konfiguriert werden können. In den meisten OECD-Ländern existieren heute zudem zentrale Einstiegsportale in das Netz behördlicher Internetauftritte.

Interaktion: Mit E-Government lassen sich die Interaktionskapazitäten in Politik und Verwaltung substantiell erweitern. So verkürzen sich z.B. die Kommunikationswege zwischen Verwaltung und Politik. Entscheidungsträger erhalten leichteren Zugriff auf relevante Daten. Daneben stellt E-Government Instrumente für das politische *Controlling* der Verwaltung bereit und stärkt insofern die Steuerungskapazität der Politik. Werden z.B. Kenndaten öffentlicher Unternehmen oder Kosten-Leistungszentren auf elektronischem Wege erfasst, lassen sich ohne größeren Aufwand regelmäßig standardisierte Berichte erstellen, die zur Grundlage von Zielvereinbarungen, Soll-Ist-Vergleichen etc. gemacht werden können.

Ein Kernelement von E-Government ist die Bereitstellung neuer, leistungsfähiger Kommunikationswege zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Eine Verwaltung, die vielfältige Zugangswege für Interaktionen mit ihren Kunden (z.B. E-Mail, Internet, Call-Center) bereithält, ist instande, Leistungen zügiger und für Kunden bequemer zu erbringen und auf neue Anforderungen schneller zu reagieren. Hierzu werden immer öfter *one stop agencies* eingerichtet: Alle Anliegen von Verwaltungskunden werden von einer Stelle aufgenommen und dort bearbeitet bzw. an die zuständigen Ämter weitergeleitet.

Auch in diesem Zusammenhang kommt Internetportalen eine wachsende Bedeutung zu: Formularserver machen umständliche Behördengänge oder Anschreiben mit frankierten Rückumschlägen unnötig. Chatrooms und elektronische Briefkästen stehen für Meinungsäußerungen, den Austausch von Informationen und für individuelle Anliegen zur Verfügung.

Besonders auf kommunaler Ebene gehen immer mehr öffentliche Verwaltungen dazu über, ihre Produkte um *Lebenslagen* ihrer Kunden zu gruppieren. Solche Lebenslagen sind z.B. Heirat, Umzug, Geburt eines Kindes usw. Oft ist mit solchen Lebenslagen eine Vielzahl unterschiedlicher Behörden auf verschiedenen staatlichen Ebenen befasst. Hinzu kommt in aller Regel eine nicht minder große Zahl von Privatunternehmen. Über Internetportale und *one stop agencies* erhalten Bürger die Möglichkeit, Vorgänge, die sie in ihrer Lebenslage betreffen, an einer Stelle abzuwickeln.

Das Lebenslagen-Konzept geht von der Erkenntnis aus, dass Verwaltungskunden im Allgemeinen wenig Interesse an der Frage haben, welche Behörde oder Abteilung für ihre Angelegenheiten zuständig sind, umso mehr Interesse jedoch an einer zügigen und kompetenten Behandlung dieser Angelegenheiten. Die Attraktivität eines an Lebenslagen ausgerichteten Verwaltungsangebots wird noch gesteigert, wenn es gelingt, öffentliche und private Zuständigkeiten zu bündeln.

Aber selbst dort, wo die internetgestützte Aufnahme und Bearbeitung von Anliegen seit längerer Zeit angeboten wird, schrecken viele Bürger vor einer

Nutzung zurück. Die Gründe dafür sind vielfältiger Natur: hohe Fehlerquote und Störanfälligkeit der Anwendungen (besonders in der Erprobungsphase), für Laien komplizierte Verfahren, Probleme der Interoperabilität zwischen unterschiedlicher Software, fehlende Anreize für die Erprobung neuer Anwendungen, fehlende Leistungsmerkmale der neuen Medien, Ängste im Hinblick auf den Missbrauch von Daten.

Transaktion: Durch E-Government können staatliche Leistungen *medienbruchfrei*, d.h. innerhalb eines – des elektronischen – Mediums abgewickelt werden. Hierdurch können Leistungen in einer höheren Qualität angeboten werden. So lassen sich z.B. Bearbeitungszeiten erheblich verkürzen, weil Verzögerungen beim Aktentransport wegfallen und Vorgänge zudem teilweise parallel bearbeitet werden können.

Dies ist besonders für die Wirtschaft interessant, die mit Behörden normalerweise sehr viel häufiger in Kontakt kommt als die Bürger. Die Beschleunigung und Vereinfachung von Verfahren durch IKT kann Effizienzsteigerungen im öffentlichen wie auch privaten Sektor bewirken. Massenverfahren, z.B. im Zoll- und Steuerwesen, aber auch komplexe behördenübergreifende Angelegenheiten, etwa Baugenehmigungen, bilden Ansatzpunkte für E-Government in diesem Bereich.

Ein weiterer Anwendungsbereich für IKT-gestützte Transaktionen ist jener der öffentlichen Vergabe und Beschaffung (*e-procurement*). Immer mehr Länder bzw. Gebietskörperschaften schaffen elektronische Marktplätze oder wickeln den gesamten Vergabeprozess elektronisch ab. Hiervon verspricht man sich einerseits Einsparungen für die öffentliche Hand durch die Steigerung des Wettbewerbs, andererseits Fortschritte bei der Bekämpfung der Korruption durch die höhere Transparenz der Verfahren.

Eine entscheidende Voraussetzung für die medienbruchfreie Transaktion ist der *koordinierte* Einsatz von IKT. Nur wenn die elektronischen Systeme interoperabel sind, kann der Austausch von Daten problemlos erfolgen. Je komplexer die Geschäftsprozesse sind (also je mehr Akteure beteiligt und

Verwaltungsschritte erforderlich sind), desto wichtiger wird es, gemeinsame technische und Verfahrensstandards zu entwickeln.

Offenheit und Transparenz der politischen Prozesse

Eine zentrale Leistung von E-Government besteht in der Verdichtung von Informations- und Kommunikationsströmen: Sie ermöglicht damit auch eine bessere Versorgung der politischen und gesellschaftlichen Akteure mit der knappen Ressource Wissen und erleichtert die politische Kommunikation. Hierdurch entstehen neue Möglichkeiten der Interessenartikulation und politischen Beteiligung. Elektronische Abstimmungsverfahren (*e-voting*) können beispielsweise eingesetzt werden, um Formen der direkten Demokratie zu stärken. E-Mail-Listen und Diskussionsforen können zur politischen Willensbildung beitragen. Die Rede ist in diesem Zusammenhang von *e-democracy* oder *e-governance*.

Damit die neuen technischen Möglichkeiten auch tatsächlich dafür eingesetzt werden können, demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse auf breiter Front zu verbessern, ist es erforderlich, dass die Gesamtheit oder zumindest die große Mehrheit der Bevölkerung tatsächlich Zugang zu Internet und E-Mail hat. Dies ist bislang in den wenigsten Ländern der Fall. Die neuen Medien werden von Männern, Jüngeren, besser Gebildeten und urbanen Mittelschichten stärker genutzt.

Vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, dass die politischen Einflussmöglichkeiten der ohnehin schon Unterprivilegierten zusätzlich geschmälert werden. Elektronisch gestützte Formen politischer Partizipation bilden insofern keine grundsätzliche Alternative zur repräsentativen Demokratie im Sinne eines neuen demokratietheoretischen Paradigmas.

Sie können bestehende Verfahren jedoch durchaus sinnvoll ergänzen. *E-voting* kann beispielsweise eingesetzt werden, um die Partizipation der jüngeren und mobileren Wählerschichten zu fördern. In Ländern mit Wählerregistern können elektronische Ver-

fahren das Einschreiben in die Wählerlisten erleichtern. Konsultationen im Vorfeld politischer Entscheidungen lassen sich mit Hilfe der neuen Medien durchführen. Neue Wege der Interessenartikulation werden geschaffen.

Ein neues staatliches Leitbild? In der Debatte um E-Government und *e-governance* wird zuweilen der Eindruck erweckt, dass mit den neuen Medien die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft einem Wandel unterworfen seien, der in absehbarer Zeit zu einer völligen Neudefinition von Staatlichkeit führen müsse. Grundlage dieser Haltung ist die Beobachtung, dass über E-Government sowohl die Leistungsfähigkeit des Staates als auch die Transparenz und Offenheit politischer Prozesse gesteigert werden können. Leitet man hieraus einen generellen Trend ab, steht an dessen Ende die Vision eines „partnerschaftlichen Dienstleistungsstaates“ auf der Basis liberaler Demokratievorstellungen.

Eine solche Ableitung wäre jedoch einseitig. Zwar ist richtig, dass die Potentiale der neuen Technologien, die in der Verdichtung von Informations- und Kommunikationsströmen liegen, sich eher realisieren lassen, wenn die zugrundeliegenden Politik- und Verwaltungsmodelle eine solche Verdichtung auch unterstützen. Dies ist im Rahmen moderner *public management*-Ansätze und demokratischer Regime eher der Fall als vor dem Hintergrund bürokratischer Regelsteuerung und autoritärer Strukturen. Aber dieser grundsätzlichen Affinität stehen andere, einschränkende Faktoren gegenüber:

- *Erstens* wenden sich viele öffentliche Institutionen den neuen Technologien vornehmlich aus einer Perspektive interner Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen zu.
- *Zweitens* besteht die Gefahr, dass die neuen Technologien sich regressiv auf die Verteilung von Einkommen und Lebenschancen auswirken.
- *Drittens* wird der Zugriff auf personenbezogene Daten durch den Einsatz von IKT erleichtert, in einigen Anwendungsbereichen sogar erst ermöglicht.

Allerdings gilt: Die technologischen Lösungen, die derzeit für die Modernisierung der öffentlichen Poli-

tik und Verwaltung entwickelt und umgesetzt werden, sind üblicherweise auf eine Reform administrativer und politischer Strukturen und Prozesse im Sinne des dargestellten Leitbildes ausgerichtet. Selbst wenn sie in einem Umfeld eingesetzt werden, wo diese Charakteristika nicht unmittelbar voll zum Tragen kommen, ist zu vermuten, dass sie in vielen Fällen den Wandel in den öffentlichen Institutionen über die eigentliche IKT-Anwendung hinaus zusätzlich befördern.

Voraussetzungen für den Einsatz von IKT im öffentlichen Sektor

E-Government erfordert umfangreiche Investitionen in die technische **Infrastruktur**, insbesondere mit Blick auf Energieversorgung, Telekommunikation und die bestehenden staatlichen EDV-Systeme. Nicht immer stehen diesen Investitionen kurzfristige Effizienzgewinne gegenüber, auch wenn in einzelnen Bereichen sehr rasch Einsparungen erzielt werden können. In wachsendem Ausmaß werden Investitionen in Form von *Public Private Partnerships* (PPP) erbracht. Diese bieten sich z.B. dann an, wenn Unternehmen der IKT-Branche innovative Produkte erproben wollen und dabei mit reformfreudigen Gebietskörperschaften zusammenarbeiten, wenn über die privatwirtschaftliche Bereitstellung Skalenvorteile entstehen, oder wenn Unternehmen und öffentliche Institutionen eine bestimmte Anwendung gemeinsam nutzen können.

Oft ist es notwendig, die **legalen Rahmenbedingungen** anzupassen. Verwaltungsvorschriften, Gesetze über Datenschutz, Einsichtnahme, Partizipation, teilweise auch Verfassungen müssen geändert werden, um den effektiven, sicheren und rechtsförmerigen Einsatz von IKT im öffentlichen Sektor zu ermöglichen. Über die Standardisierung von Verfahren muss gewährleistet werden, dass auch bei einem dezentralen Innovationsprozess mit unterschiedlichen Lösungsansätzen Informations- und Kommunikationsprozesse möglich sind.

E-Government benötigt **kompetentes Personal**. Es ist davon auszugehen, dass die Anforderungen an die Qualifikation und Motivation der Beschäftigten im öffentlichen Dienst durch E-Government anstei-

gen werden, auch wenn in Einzelfällen intelligente Software-Lösungen dazu führen können, dass weniger qualifiziertes Personal eingesetzt werden kann. Auch entstehen neue Rollen, für die entsprechende Stellenangebote geschaffen werden müssen.

Der öffentliche Dienst konkurriert mit der Privatwirtschaft um knappes Fachpersonal. Daher sollte erwogen werden, wie die Mitarbeit in öffentlichen Institutionen attraktiver gestaltet werden kann. Flexible Tarifregime, Personalentwicklungskonzepte, Möglichkeiten der Teilzeit- und Heimarbeit sind in diesem Zusammenhang wichtige Ansatzpunkte. Eine glaubwürdige Gemeinwohlorientierung, verbunden mit der Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung, kann ebenfalls dazu beitragen, dass auch bei eher unterdurchschnittlicher Bezahlung kompetente Mitarbeiter angeworben und gehalten werden können.

Die Herausforderungen in den Bereichen Infrastruktur, Gesetzgebung und Kompetenzentwicklung sind ohne ein Minimum an **Planung** nicht zu bewältigen. Eine Vielzahl unverbundener IKT-Projekte stellt für sich genommen noch kein E-Government dar. Vielmehr ist ein umfassendes *change management* erforderlich, das die strategische mit der operativen Planung und dem Personalmanagement verknüpft. Die Verantwortung muss bei der obersten Leitungsebene angesiedelt sein („Chefsache“) und die mit der Projektsteuerung betraute Instanz über klare Kompetenzen, Personalautorität und ein angemessenes Budget verfügen. Regelmäßiges Benchmarking und die systematische Auswertung von Erfahrungen anderer Institutionen tragen dazu bei, die eigenen Reformanstrengungen zu orientieren und die Fehler anderer zu vermeiden.

Trends in den Entwicklungsländern

Nach Angaben der International Telecommunication Union (ITU) schließt sich die Kluft zwischen OECD- und Entwicklungsländern im Hinblick auf Telefonnetze, sie vergrößert sich aber noch im Hinblick auf den Zugang zum Internet. Nur 0,6 Prozent aller Afrikaner und 0,5 Prozent aller Inder haben Erhebungen der ITU zufolge im Jahr 2000 das Internet genutzt. In Brasilien waren es 2,9 Prozent, in

Thailand 3,8 Prozent, in Chile 16,6 Prozent. Das obere Ende des Spektrums markieren die angelsächsischen und skandinavischen sowie einige asiatische Länder – etwa die USA mit 34,7 Prozent, Norwegen mit 49,1 Prozent, Republik Korea mit 40,3 Prozent.

Kennzeichnend für viele Entwicklungsstaaten ist, dass moderne und traditionelle Formen wirtschaftlicher und politischer Steuerung koexistieren. Solche Regime können in Einzelbereichen beachtliche Modernisierungserfolge vorweisen, und zwar in wirtschaftlicher wie auch politischer Hinsicht. Sie versagen jedoch, wenn es darum geht, diese Modernisierung auf eine breite Grundlage zu stellen, weil es ihnen nicht gelingt, ein derartiges Entwicklungsprojekt in der Bevölkerung und bei den zentralen Trägergruppen des Regimes zu verankern.

Es stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob der Zustand politischer wie auch gesellschaftlicher Heterogenität in Entwicklungsländern durch die neuen Technologien weiter zementiert wird oder im Gegenteil überwunden werden kann. Eine realistische Betrachtung muss dem Bestehen von Reformblockaden Rechnung tragen. Sie muss allerdings auch den erhöhten Reformdruck berücksichtigen, der sich aus veränderten Rahmenbedingungen in vielen Fällen ergibt. Und sie muss die Chancen für rasche, tiefgreifende Veränderungen beachten, welche die Nutzung der neuen Technologien auch für Entwicklungsländer in vielen Politikfeldern eröffnet. Reformblockaden zeigen sich besonders in folgenden Bereichen:

Staatliche Infrastruktur und Ausstattung: Mängel in diesem Bereich sind ohne Zweifel eine wichtige Barriere für den Einsatz der neuen Technologien. Sie sind jedoch, sieht man einmal von den besonders armen oder krisengeschüttelten Ländern ab, in erster Linie eine Frage der Ressourcen*verwendung* und nicht so sehr ein Problem der Ressourcen*ausstattung*. In Ländern mit patrimonialen Verwaltungsstrukturen fließt ein Großteil der Mittel in Personalausgaben, da hierüber politische Klientelbeziehungen aufrecht erhalten werden. An den Sachausgaben wird dagegen gespart. Das Ergebnis sind personell aufgeblähte Staatsapparate mit völlig unzureichender Sachausstattung.

Zentralistische Strukturen: Diese haben zur Folge, dass Kommunen und mittlere Ebenen ihre Aufgaben nur unzureichend wahrnehmen können. Hinzu kommt, dass in einem hoch zentralisierten System die Kooperationskultur zwischen den Behörden und Ministerien üblicherweise nur schwach entwickelt ist. Seit Jahren steht Dezentralisierung daher weit oben auf der Reformagenda von Entwicklungsstaaten. Dezentralisierung und die Einführung von E-Government können sich wechselseitig befördern: Viele Reformen erfolgen auf der lokalen Ebene. Erforderlich ist aber die zentralstaatliche Steuerung des Prozesses.

Fachkompetenz: Ein zentraler Engpass für die rasche und umfassende Durchführung von E-Government-Reformen besteht im Mangel an ausgebildetem Fachpersonal. Dieses sitzt, wenn überhaupt, vor allem in den Metropolen und in den Ministerialbürokratien. Hinzu kommt, dass öffentliche Beschäftigungsverhältnisse politischen Zyklen unterworfen sind, wenn es keine Laufbahnsysteme gibt, die dies verhindern. Reformen in diesem Bereich sind daher ein Schlüssel für Erfolge bei der Umsetzung von E-Government.

Planung: Die strategische Steuerung der Reformprozesse ist von besonderer Bedeutung, wenn es darum geht, Fehler der Pioniere zu vermeiden und im Entwicklungsprozess aufzuholen. Immer mehr Entwicklungsländer entwerfen heute nationale E-Government-Strategien. Auf der mittleren und lokalen Ebene bestehen hier jedoch noch erhebliche Defizite. Auch ist die Verknüpfung von strategischer Planung und Budgetierung nicht immer deutlich.

Rechtssicherheit: Können Verfügungsrechte nicht effektiv geltend gemacht werden und entfalten Verträge keine echte Bindungswirkung, erhöhen sich die Transaktionskosten der Wirtschaftsakteure, mit negativen Auswirkungen auf das Investitionsverhalten. Hiervon wird auch der noch äußerst sensible Bereich der „elektronischen Verträge“ (*e-commerce*, *e-procurement*) und der digitalen Signatur betroffen.

Regulierung: Für die demokratische Nutzung der neuen Technologien ist es wichtig, dass die Generierung von Wissen aus Daten durch staatliche wie

auch private Akteure einer effektiven Regulierung unterliegt. Es müssen klare Regeln für den Datenschutz bestehen und glaubhaft umgesetzt werden. Eine Möglichkeit, in diesen Schlüsselbereichen von E-Government Glaubwürdigkeit aufzubauen, besteht in der Einrichtung eines gut ausgestatteten, politisch unabhängigen IKT-Beauftragten. Dieses Amt sollte für die Kontrolle staatlicher Institutionen zuständig sein und gegenüber der Bevölkerung Informations- wie auch Ombudsmann-Funktionen ausfüllen.

Zugang: In der Mehrzahl der Entwicklungsländer hat der weitaus größte Teil der Bürgerschaft wie auch der Unternehmen bislang keinen Zugang zum Internet. Besonders in den ärmeren Entwicklungsländern werden die neuen Medien in erster Linie von den besser gestellten Bevölkerungsgruppen und dem modernen Unternehmenssektor in den Metropolen genutzt. Soll E-Government nicht nur für diese Sektoren Leistungen bereitstellen, dann darf der individuelle Zugang vom heimischen bzw. betrieblichen Computer aus nicht als Standardfall genommen werden. In vielen Ländern sind in den letzten Jahren daher Modelle für den gemeinschaftlichen Zugang zum Internet entwickelt worden. Besonders häufig wird dabei auf die *Telecenter* verwiesen, die seit 1995 in Peru eingerichtet wurden, mittlerweile jedoch in einer Vielzahl weiterer Länder vorzufinden sind. Es handelt sich dabei um Lokale, die mit Netzrechnern ausgestattet sind und darüber hinaus in manchen Fällen noch weitere IKT-Dienstleistungen und teilweise auch Schulung und Beratung anbieten.

Inhalte: Ein weiterer Engpassfaktor für den Zugang zu den neuen Medien ist neben der Infrastruktur und der fachlichen Kompetenz das *content management*. Ohne die lokale Erzeugung von Inhalten für die neuen Medien durch staatliche und bürgerschaftliche Akteure bleibt E-Government als Vehikel der Information, Interaktion und Transaktion unattraktiv.

Partizipation: Ungleiche Zugangschancen zu den neuen Medien beeinträchtigen die Nutzung von IKT für die bürgerschaftliche Kontrolle staatlicher Institutionen und die Beteiligung am politischen Prozess, im Sinne von *e-democracy*. Zwar können dort, wo

artikulationsfähige Organisationen der Zivilgesellschaft demokratisch gewählten Entscheidungsträgern gegenüberstehen, neue Kommunikationskanäle dazu beitragen, Entscheidungsprozesse auf eine breitere Grundlage zu stellen. Dies ist bisher jedoch nur in Einzelfällen zu beobachten.

Angesichts dieser Herausforderungen stehen den Entwicklungsländern grundsätzlich zwei Wege offen. Sie können *erstens* für einen dezentralen Prozess optieren, bei dem die Einführung von E-Government weitgehend der Initiative einzelner Behörden, Gebietskörperschaften oder Organisationen folgt. Sie können *zweitens* aber auch versuchen, durch die Strategiebildung auf der zentralen Ebene den Modernisierungsprozess möglichst frühzeitig zu orientieren und voranzutreiben.

Eine dezentrale Vorgehensweise ist eher geeignet, lokale Ressourcen zu mobilisieren. Sie kann zudem dazu beitragen, den Reformdruck auf die zentralstaatliche Ebene zu erhöhen. Allerdings besteht die Gefahr, dass der dezentrale Suchprozess mit hohen Kosten verbunden ist, weil mögliche Skalenvorteile nicht genutzt werden. Entwicklungsländer sollten sich daher nicht darauf verlassen, dass dezentral geschaffene *Modernisierunginseln* auf die übrigen Bereiche der öffentlichen Politik und Verwaltung ausstrahlen: Angesichts der hohen politischen und sozialen Heterogenität von Entwicklungsgesellschaften ist die Übertragung von *best practices* nur schwer zu bewerkstelligen. Die angestrebten Veränderungen werden sich vermutlich rascher vollziehen und weniger konfliktiv verlaufen, wenn sie in koordinierter und geplanter Form erfolgen.

Empfehlungen

Vor dem Hintergrund der dargestellten Trends und Herausforderungen empfiehlt es sich für Entwicklungsländer,

- die Einführung von E-Government strategisch zu planen, um zu verhindern, dass sich IKT-gestützte Reformen verselbständigen;
- Prioritäten zu setzen, die auf einer Analyse der staatlichen Aufgabenbereiche und Leistungsportfolios beruhen;

- das Finanzministerium (bzw. auf lokaler Ebene den Kämmerer) einzubinden, um die Verknüpfung von Planung und Budgetierung sicherzustellen;
- zur dezentralen Umsetzung der Reformen Geschäftsprozessanalysen und Kosten-Nutzen-Analysen durchzuführen;
- im Rahmen eines umfassenden *change management* Verantwortlichkeiten klar zu definieren und die Personalführung in den Mittelpunkt zu stellen;
- online angebotene Leistungen in Form von Internetportalen zu bündeln und hierfür die Kooperation zwischen Behörden sowie die Auftragsverwaltung der Kommunen zu stärken;
- falls erforderlich beim Einstieg in E-Government auf bestehende Verfahren und Strukturen aufzusatteln, um auf der Basis der so gewonnenen Erfahrungen weiterführende Reformen anzugehen;
- bei Massenverfahren anzusetzen, da diese höhere Effizienz- und Qualitätssteigerungen ermöglichen;
- gemeinschaftliche Formen des Zugangs sowie spezifische Leistungsangebote und Anreize für die ärmeren und peripheren Bevölkerungsgruppen zu entwickeln;
- lokale bzw. regionale Initiativen und Ressourcen zu mobilisieren;
- Lernprozesse durch Evaluierung und Kommunikation von *best practice* zu beschleunigen;
- den privaten Sektor einzubeziehen, um Investitionen zu finanzieren und Leistungen zu bündeln.

Für die **internationale Kooperation** ergeben sich zwei große Betätigungsfelder. Erstens muss das Thema Eingang in die bilaterale EZ finden. Hierbei geht es um Fragen der Demokratie- und Verwaltungsförderung, aber auch um wirtschaftliche Entwicklung und die Überwindung der *digital divide*. Zweitens muss in multilateralen Kontexten sichergestellt werden, dass über international gültige Standards und Informationsnetzwerke den Entwicklungsländern der Zugang zu IKT erleichtert wird.

Bilaterale EZ: E-Government wird als Querschnittsthema der deutschen EZ zukünftig an Bedeutung gewinnen. Das Konzept sollte besonders im Rahmen der Schwerpunkte „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ sowie „Wirtschaftsförderung und Aufbau der Marktwirtschaft“ Berücksichtigung finden. Mögliche Ansatzpunkte bestehen in der Verknüpfung mit folgenden Themenfeldern:

- Dezentralisierung und lokale Entwicklung: Hier verfügt Deutschland über einen rasant anwachsenden Erfahrungsschatz sowie über entwicklungspolitische Kompetenzen;
- Verwaltungsmodernisierung: Fragen der Standardisierung, der Reorganisation von Geschäftsprozessen und der Verbindung von internen und nach außen gerichteten Reformen können hier zum Gegenstand von EZ werden;
- Fachkompetenz und Personalmanagement: Die Förderung der *e-literacy* und die Stärkung des Personalmanagements können teilweise in bestehende Aus- und Fortbildungsangebote integriert werden;
- Wissensaustausch: Mit der Förderung von Experten- und Politikernetzwerken sollen Entwicklungsländer stärker in die internationalen Wissensströme eingebunden werden;
- Infrastruktur: Finanzielle Förderung durch bi- und insbesondere auch multilaterale Geber kann den Aufbau von Infrastruktur beschleunigen.

Multilaterale Initiativen: Ein wichtiger Bereich multilateraler Zusammenarbeit ist die Regulierung des Internets selbst, die sog. *internet governance*. Hier müssen technische, aber auch rechtliche Standards gesetzt werden, bei denen die Interessen der Entwicklungsländer angemessen zu berücksichtigen sind.

Internationale Organisationen, allen voran Weltbank und Vereinte Nationen, haben die strategische Bedeutung von E-Government mittlerweile erkannt und befassen sich zur Zeit mit der Sammlung von Erfahrungen und der Konzeptbildung in diesem Bereich. Eine wichtige Vorgehensweise ist dabei die Zusammenstellung von sog. *tool kits*, welche

die Reformprozesse in den Entwicklungsländern orientieren sollen. Das vorherrschende Bild multilateraler bzw. suprastaatlicher Programme ist jedoch eher das eines noch weitgehend disparaten Suchprozesses, der weiterer Koordinierung bedürfte.

1 Einleitung

„Institutions matter“¹ – dieser Befund rückt seit etwa einem Jahrzehnt zunehmend ins Zentrum der entwicklungspolitischen Debatte. Gemeint sind in der Regel vor allem die Institutionen des öffentlichen Sektors: Sie sollen die Transaktionskosten der wirtschaftlichen Akteure senken, öffentliche Güter zu einem angemessenen Preis und in ausreichender Menge bereitstellen und die Breitenwirksamkeit des Wirtschaftswachstums erhöhen. Andersherum: Ohne einen leistungsfähigen und gemeinwohlorientierten öffentlichen Sektor sind auch günstige natürliche oder makroökonomische Rahmenbedingungen kein Garant für Entwicklung.² Das ist eine zentrale Lektion der vergangenen Entwicklungsdekade.

Wenn es nun darum geht, sich diesem Leitbild durch Reformen anzunähern, kommt dem Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in der öffentlichen Politik und Verwaltung eine wichtige Funktion zu. Dieser Einsatz wird heute allgemein mit dem Begriff *Electronic Government* oder kurz: **E-Government** bezeichnet.³ E-Government ist, so wie andere Begriffe an der Schnittstelle von Politik und Forschung auch, nicht exakt definiert, sondern umfasst ein weites und zunehmend ausdifferenziertes Spektrum von Instrumenten und Anwendungsbereichen der IKT. Immer häufiger wird der Begriff quasi als Synonym für modernes Regieren und Verwalten verwendet und steht dann für IKT-gestützte Maßnahmen zur

- Erhöhung der Effizienz öffentlicher Verwaltungen;

- Verbesserung und Erweiterung des staatlichen Leistungsangebotes und
- Steigerung der Partizipation in politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen.

In der vorliegenden Studie bezeichnet E-Government den geplanten und koordinierten Einsatz von IKT zur Erfüllung von *Kernfunktionen* (mindestens) einer öffentlichen Institution. Daraus ergibt sich: Nicht jede IKT-Anwendung im öffentlichen Sektor ist für sich genommen bereits E-Government. Entscheidend ist vielmehr die Einbettung in ein umfassendes Gesamtkonzept einer Behörde, Gebietskörperschaft oder Regierung. Der Begriff bezieht sich insofern in erster Linie auf integrierte Reformpakete, weniger auf einzelne Maßnahmen. Neu ist dabei, dass der Einsatz von IKT erstmals in einen Gesamtzusammenhang staatlicher Modernisierung gestellt wird, der gleichermaßen die interne Organisation wie auch die Außenbeziehungen öffentlicher Institutionen erfasst und miteinander verknüpft.

Die Bedeutung von E-Government für die Reform von Politik und Verwaltung wird allerdings unterschiedlich eingeschätzt. Eher skeptische Beobachter vertreten den Standpunkt, dass der Einsatz von IKT im öffentlichen Sektor auf absehbare Zeit hin zwar durchaus punktuelle Verbesserungen bewirken kann, aber keinen grundlegenden Wandel in der Funktionsweise des Staates herbeiführt oder auch nur fördert. Aus dieser Perspektive bezeichnet E-Government (wenn der Begriff überhaupt ernsthaft gebraucht wird) in erster Linie eine Reihe von *Automationsinstrumenten*, die im Rahmen sehr unterschiedlicher Verwaltungs- und Politikmodelle zur Anwendung kommen können. Der Nutzen für Bürger und Kunden, aber auch für den Staat selbst, wird als insgesamt (noch) eher begrenzt eingeschätzt. Außerdem wird auf Risiken der neuen Technologien (Datenmissbrauch, geringe Verlässlichkeit, ungleich verteilte Zugangschancen) verwiesen.

Andere Akteure, darunter viele, die mit der Reform von Politik und Verwaltung befasst sind, sehen E-Government als *Schlüsseltechnologie* bzw. als *Katalysator*⁴ für grundlegende Veränderungen im Hin-

1 Burki / Perry (1998), S. 1.

2 In den Worten von Kofi Annan: „*without the rule of law, predictable administration, legitimate power and responsive regulation – no amount of funding, no short-term economic miracle will set the developing world on the path to prosperity*“. Zitiert nach Santiso (2001), S. 388 f.

3 Vgl. z.B. Lucke / Reiner mann (2000), S. 1: „Unter Electronic Government verstehen wir die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwaltung (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“. Zunehmend ist auch von „M-Government“ die Rede, wenn hierbei mobile Datengeräte (v.a. Handys) zum Einsatz kommen.

4 Vgl. z.B. Reiner mann (1999), S. 167.

blick auf demokratische Partizipation sowie Leistungsfähigkeit und Bürgernähe der öffentlichen Verwaltung. Aus dieser Perspektive bezeichnet E-Government nicht nur eine Summe punktueller Reformmaßnahmen und Instrumente, sondern beschreibt einen übergreifenden Kontext institutioneller Modernisierung. Die Chancen der Entwicklung werden von den Vertretern dieser Sichtweise stärker betont als die Risiken.

In den folgenden Kapiteln wird für einen differenzierteren Blick auf E-Government geworben. Die neuen Technologien sind entscheidende Vehikel zur Modernisierung staatlicher Institutionen. Bereits heute zeichnet sich ab, dass E-Government zu erheblichen Effizienz- und Qualitätssteigerungen im öffentlichen Sektor führen kann. Auch Entwicklungsländer können (und wollen) sich diesem Trend nicht entziehen. Aber nicht jeder Einsatz von IKT steigert die Effizienz öffentlicher Institutionen, die Qualität staatlicher Leistungen oder die demokratische Teilhabe der Betroffenen: Unangepasste Lösungen können die Kosten der öffentlichen Verwaltung hochtreiben oder das Leistungsangebot verschlechtern. Ohne Zugang zu den neuen Medien bleiben große Bevölkerungsteile u.U. dauerhaft vom politischen Prozess ausgeschlossen. Autoritäre Regime erhalten zusätzliche Möglichkeiten, ihre Bürger auszuforschen und zu kontrollieren.

IKT-Anwendungen können also durchaus an undemokratische, ineffiziente und defizitäre Strukturen ankoppeln. Dennoch wird in der vorliegenden Studie die Ansicht vertreten, dass E-Government im Hinblick auf das politische und administrative Umfeld *nicht* neutral ist. Technologien, die darauf abzielen, nach innen wie außen neue Kommunikationswege zu erschließen, Verfahren zu vereinfachen, die Zugänglichkeit von öffentlichen Akteuren und Leistungen zu erhöhen und den Zugriff auf Informationen zu verbessern, können ihr Potential eher realisieren, wenn sie an demokratische, kundenorientierte und dezentralisierte Politik- und Verwaltungsmodelle ankoppeln. Umgekehrt gilt entsprechend: Dort, wo die neuen Technologien zur Anwendung kommen, greifen sie in bestehende politische und administrative Routinen ein und verändern diese.

Entscheidend für Erfolge in den drei genannten Zieldimensionen ist dabei die institutionelle Einbettung der Reformen. Die Beharrungskräfte traditioneller Organisationsstrukturen müssen ebenso in Betracht gezogen werden wie die Blockademacht politischer Interessen: Nicht alle betroffenen Akteure haben Interesse an Transparenz und demokratischer Partizipation. Es geht also darum, über den Einsatz der neuen Technologien hinaus die Voraussetzungen für politische und administrative Reformen zu verbessern. Effizienzgewinne durch IKT lassen sich eventuell auch ohne schlüssige Gesamtkonzepte und realistische Kosten-Nutzen-Analysen erzielen, aber sie sind im anderen Fall eher zu erwarten. Das öffentliche Leistungsangebot kann leichter verbessert werden, wenn die behördlichen Geschäftsprozesse umfassend überprüft werden und die Bedürfnisse der Zielgruppen bekannt sind. Im Reformfeld *Electronic Government* muss das Hauptgewicht daher auf *Government* liegen, nicht auf *Electronic*.

E-Government und Entwicklung

E-Government spielt nicht nur eine entscheidende Rolle bei der Reform des Staates, sondern wird weltweit zu einem zentralen Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung: Im globalen Standortwettbewerb der Regionen sind effiziente, transparente und kunden- bzw. bürgerorientierte Verwaltungen unverzichtbar. Abnehmende Standortbindung der modernen und großen Unternehmen geht einher mit wachsenden Standortanforderungen. Die globale Verflechtung von Unternehmen bewirkt, dass standortpolitische *best practice* sehr schnell zur weltweiten *benchmark* wird. Hierdurch wächst der Reformdruck auf die öffentliche Verwaltung gerade im Bereich der wirtschaftsnahen Dienstleistungen. Besonders auf die Kommunen und die mittlere Ebene des Staates kommen neue Aufgaben zu, weil der Nationalstaat im Zuge der weltwirtschaftlichen Integration seine Rolle in wichtigen Politikfeldern der Wirtschaftsförderung und Marktregulierung neu definiert.

Die skizzierte Entwicklung ist von den politischen Akteuren offenbar schneller registriert worden als von der wissenschaftlichen Begleitforschung.⁵ In der Mehrzahl der OECD-Länder haben die nationalen Regierungen Rahmenpläne bzw. großangelegte Programme für die Modernisierung des öffentlichen Sektors durch E-Government aufgelegt. Wichtiger noch als die nationalen Pläne ist in den OECD-Ländern aber die große Zahl von Initiativen in einzelnen Behörden und Gebietskörperschaften, die der Entwicklung von E-Government eine große Dynamik, aber mittlerweile auch eine kaum mehr zu überschauende Vielfalt verleihen.

In immer mehr Entwicklungsländern wird die Bedeutung von E-Government als Standort- und Entwicklungsfaktor heute ebenfalls erkannt. Dies gilt besonders für fortgeschrittene Entwicklungsländer, etwa Brasilien, Malaysia oder Chile. Aber auch ärmere Entwicklungsländer wie Mosambik oder Côte d'Ivoire wenden sich diesem Thema heute zu. Dies mündet in nationale Programme zur Förderung von E-Government und in die Realisierung zahlreicher Pilotprojekte, nicht selten mit Unterstützung durch die internationale Entwicklungszusammenarbeit.⁶

Die Thematisierung der *digital divide* zwischen Industrie- und Entwicklungsländern hat jedoch nachdrücklich ins Bewusstsein gerufen, dass die Rahmenbedingungen für den Einsatz von IKT in der Gesamtheit der Entwicklungsländer im Vergleich zu den OECD-Ländern schlecht sind und sich darüber hinaus teilweise (z.B. bei der Fachkompetenz durch Abwanderung) weiter verschlechtern.⁷ Im Hinblick auf E-Government treffen in vielen Entwicklungsländern ungünstige technologische, personelle und infrastrukturelle Ausgangsbedingungen auf einen

öffentlichen Sektor, der durch tiefgreifende Steuerungs-, Repräsentations-, Kompetenz- und Finanzdefizite gekennzeichnet ist.

Modernisierungskonzepte der OECD-Länder stützen sich jedoch auf die Überwindung von Informations- und Kommunikationsbarrieren auf der Basis eines bestehenden Skeletts funktionstüchtiger ‚harter‘ Institutionen. Sie setzen insofern voraus, dass grundlegende staatliche Leistungen (z.B. Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit, demokratische Auswahl und Kontrolle der Entscheidungsträger, Rechtsförmigkeit des Verwaltungshandelns etc.) im Regelfall erbracht werden.

Diese Voraussetzung wird von vielen Entwicklungsländern nicht erfüllt. Traditionelle Politikmuster und informelle Institutionen (Klientelismus, Patrimonialismus, Korruption) spielen hier nicht selten eine regimetragende Rolle. Die Potentiale der neuen Technologien lassen sich unter diesen Umständen vermutlich nicht vollständig oder nur mit Verzögerungen realisieren. Statt einer Verbesserung ihrer *governance* auf breiter Front schaffen solche Länder eher „Inseln des Fortschritts“ in einem Meer der Rückständigkeit. Auf diesem Wege kann aber die „*governance divide*“, also die Kluft in der Regierungsführung und dem staatlichen Leistungsangebot zwischen OECD- und Entwicklungsländern, kaum geschlossen werden.

Es stellt sich daher die Frage, welche Wege den Entwicklungsländern und der internationalen Kooperation offen stehen, um eine zusätzliche Polarisierung der Entwicklungschancen durch E-Government zu verhindern. Die vorliegende Studie vertritt den Standpunkt, dass in Entwicklungsländern ein gegenüber den OECD-Ländern veränderter Ansatz zum Tragen kommen muss:

Weil die große Mehrzahl der OECD-Länder über einen Kernbestand demokratisch legitimerter und leistungsfähiger Institutionen verfügt, kann E-Government hier als dezentraler, teilweise wettbewerblich organisierter Suchprozess vorangetrieben werden, bei dem einzelne Behörden oder Gebietskörperschaften immer wieder als Vorreiter auftreten. Der hohe Verflechtungsgrad der Institutionen im politischen Mehrebenensystem, die gegenüber

5 Allerdings hat die wissenschaftliche Begleitforschung in den letzten beiden Jahren deutlich zugelegt. Auffallend ist dabei die große Bedeutung privatwirtschaftlich durchgeführter bzw. geförderter Untersuchungen. Unternehmen wie KPMG, PricewaterhouseCoopers oder IBM sind in diesem Bereich sehr aktiv.

6 Mosambik und Côte d'Ivoire gehören z.B. zu einer Gruppe von fünf Ländern, die von Italien bei der Formulierung und Umsetzung nationaler E-Government-Programme unterstützt werden.

7 Vgl. etwa Stamm (2001).

Entwicklungsländern höhere Homogenität der Ausbildungs- und Ausbildungsniveaus, die größere Zahl von Forschungs- und Beratungsinstitutionen, aber auch die Existenz staatlicher und bürgerschaftlicher Kontroll- und Regulierungsinstanzen erleichtern die zügige Verbreitung von Innovationen und die Durchsetzung von Standards.

Dagegen geht es in den Entwicklungsländern in einem umfassenderen Sinne um *Staatsreform*, nämlich um die Herausbildung von öffentlichen Institutionen, die in der Lage sind, in einem Kontext gesellschaftlicher (zunächst v.a. wirtschaftlicher) Öffnung staatliche Kernfunktionen wahrzunehmen. Hier müssen knappe Ressourcen möglichst frühzeitig in nationale Strategien der staatlichen Modernisierung eingebettet sein, die von vornherein über den Einsatz von IKT in einzelnen Institutionen hinausreichen. Ziel sollte sein, Lernprozesse zu fokussieren und dadurch abzukürzen und die Kapazitäten der öffentlichen Institutionen durch begleitende Maßnahmen der Organisationsentwicklung und institutionellen Umgestaltung zu stärken.

Der Weg des *fast followers* bietet sich an, um aus der Not (geringere Innovationsfähigkeit in den Bereichen der Hochtechnologie und niedrigerer Stand der Organisationsentwicklung) eine entwicklungspolitische Tugend (Nutzung positiver externer Effekte, die sich mit der Verbreitung von Wissen weltweit ergeben) zu machen. Entscheidend für Fortschritte in diesem Bereich ist in Entwicklungsländern weniger die punktuelle Spitzeninnovation als die Stärkung der bestehenden Institutionen auf breiter Front.

Zum Fortgang der Studie

Als Leitbild institutioneller Modernisierung soll E-Government dazu beitragen, Steuerungs- und Leistungsdefizite der öffentlichen Politik und Verwaltung zu überwinden. Diese Defizite werden in der internationalen Debatte heute unter dem Begriff der *governance* thematisiert. Im folgenden **Kapitel 2** wird dargestellt, dass E-Government Bezugspunkte zum Konzept der *good governance* aufweist: Administrative Effizienz, Verbesserung des staatlichen Leistungsangebots und Zugang zu politischen Ent-

scheidungsprozessen sind Zielgrößen sowohl des einen wie auch des anderen Konzepts. Allerdings kann E-Government in unterschiedlichen politischen und administrativen Umfeldern zum Einsatz kommen. Nicht immer knüpfen die Reformen unmittelbar an moderne Staatskonzepte an.

Die Bandbreite konkreter Anwendungen von E-Government ist groß und nimmt zudem rasant zu. Sie im technischen Detail erschöpfend behandeln zu wollen, würde den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen. Im **Kapitel 3** werden Veränderungen durch E-Government daher in allgemeiner Form diskutiert und danach unterschieden, welche Akteure betroffen sind. Der Einsatz von IKT hat erstens erhebliche Auswirkungen auf das *interne* Funktionieren des öffentlichen Sektors, und zwar

- im Binnenverhältnis von Verwaltungen;
- in der Kooperation von Ämtern, Behörden und Gebietskörperschaften sowie
- im Verhältnis von Verwaltungen und politischer Führung.

Zweitens verändert sich durch E-Government das *Außenverhältnis* des öffentlichen Sektors zu den Bürgern, aber auch zur Wirtschaft. Wichtige Erlungenschaften sind die Vereinfachung von Verfahren und die erhöhte Zugänglichkeit von Behörden.

Die Potentiale von E-Government lassen sich in diesem Zusammenhang eher realisieren, wenn die Einführung von IKT durch Maßnahmen begleitet wird, die auf die Herstellung günstiger spezifischer Rahmenbedingungen abzielen. **Kapitel 4** identifiziert als zentrale Herausforderungen erstens die Bereitstellung von Infrastruktur im Zuge öffentlicher und privater Investitionsprogramme, zweitens die Schaffung eines geeigneten regulativen Rahmens durch Gesetzgebung und Standardisierung, drittens den Aufbau von Fachkompetenz sowie viertens die strategische Planung von Reformen.

Entwicklungsländer unternehmen, wie erwähnt, bereits jetzt erhebliche Anstrengungen, um E-Government einzuführen. **Kapitel 5** untersucht, welche spezifischen Anforderungen sich dabei für Entwicklungsländer ergeben. In diesem Zusammenhang

wird besonderes Gewicht auf die Überwindung von Entwicklungsblockaden gelegt, mit denen sich E-Government-Reformen innerhalb des öffentlichen Sektors, im Bereich der gesellschaftspolitischen Institutionen sowie im Verhältnis von Staat und Gesellschaft auseinander zu setzen haben.

Kapitel 6 identifiziert die übergreifenden Trends der Entwicklung von E-Government und zieht hieraus Schlussfolgerungen für die internationale Kooperation. Entwicklungsländern bietet sich durch die Marktreife immer neuer Anwendungen in diesem Bereich eine Chance, zur Spitzengruppe aufzuschließen und Wettbewerbsnachteile zu verringern, die sich aus *governance*-Problemen ergeben. Voraussetzung hierfür ist zum einen, dass aus den (unvermeidbaren) Fehlern der Pioniere gelernt wird. Zum anderen muss die übergreifende Bedeutung von E-Government für Entwicklung erkannt werden. Dies bedeutet, die Einführung von IKT in Strategien staatlicher Modernisierung einzubetten, diese in operative Planung umzusetzen und vor allem auch die nötigen Investitionsmittel bereitzustellen. Eine zentrale Aufgabe der internationalen Kooperation besteht darin, organisatorisches Know-how zu vermitteln und Erfahrungen im Sinne von *good* bzw. *bad practices* verfügbar zu machen.

2 E-Government: Modernisierung von öffentlicher Politik und Verwaltung

Der Einsatz von IKT im öffentlichen Sektor hat, so die These der vorliegenden Studie, Auswirkungen auf die Leistungen eines politischen Systems im Hinblick auf administrative Effizienz, Umfang und Qualität öffentlich bereitgestellter Güter und Dienstleistungen sowie Beteiligung am politischen Prozess. Seit einigen Jahren werden diese unterschiedlichen Leistungsdimensionen politischer Systeme in ihrer Gesamtheit mit dem Begriff „*governance*“ markiert⁸ und in Bezug zu Entwicklung gesetzt:

8 In der Definition der Commission on Global Governance ist *governance* „the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs“. Zitiert nach Weiss (2000), S. 796.

„Governance wurde zu einer Schlüsselvariable für die Erklärung von ausbleibenden Anpassungsleistungen in Entwicklungsländern“.⁹ Der Begriff hat inzwischen auch Eingang in andere Bereiche gefunden (z.B. *corporate governance* im Hinblick auf Unternehmensführung, *internet governance* im Hinblick auf die Steuerung des Internet), wird hier aber ausschließlich im genannten politischen Sinne gebraucht.

Der folgende Abschnitt führt in die *governance*-Debatte ein. Unterschiedliche Auffassungen über die Reichweite des Konzepts führen zu unterschiedlichen Reformansätzen. Dessen ungeachtet lässt sich heute ein allgemein anerkannter Kernbestand von Elementen einer *good governance* identifizieren (2.1). Die anschließende Diskussion der Beziehung von E-Government zu Modernisierungsprozessen in der öffentlichen Politik und Verwaltung orientiert sich an dem oben skizzierten Zieldreieck: Erstens gilt E-Government als entscheidendes Vehikel zur Beförderung der Effizienz in der staatlichen Verwaltung. Zweitens soll der Einsatz von IKT zu signifikanten Verbesserungen bzw. Erweiterungen des staatlichen Leistungsangebotes führen. Drittens verbinden sich mit E-Government Erwartungen einer erhöhten Partizipation der Bürger an den politischen Prozessen (2.2). Derartige Erwartungen basieren häufig auf bestimmten Vorstellungen, wie der Staat, seine Strukturen und Funktionen künftig beschaffen sein sollen. Allerdings kann E-Government nicht ohne weiteres für ein spezifisches staatliches Leitbild in Anspruch genommen werden (2.3).

2.1 E-Government und *governance*

Im Hinblick auf institutionelle Anforderungen für wirtschaftliche Entwicklung hat sich die Diskussion um *good governance* (zuweilen etwas unscharf mit „guter Regierungsführung“ übersetzt) als zentraler Bezugspunkt herauskristallisiert. Das von der Weltbank 1989 ins Spiel gebrachte Konzept umfasst in

9 Adam (2000), S. 272. Vgl. außerdem Weiss (2000); Gratius (2001); UNDP (1997); OECD-DAC (1995); Weltbank (2000). Zu *local governance*: Blair (2000); Hoering / Wichterich (1999).

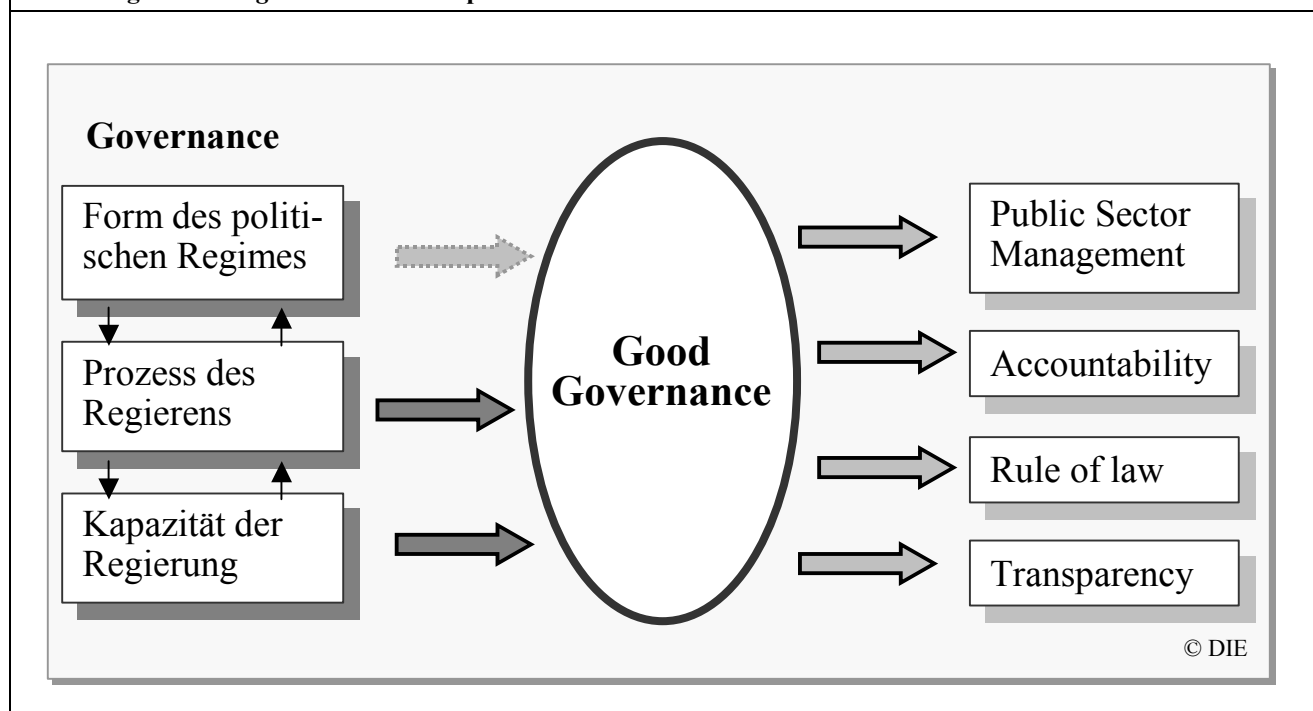
normativer Hinsicht die Desiderata einer transparenten und effizienten staatlichen Steuerung der weltmarktorientierten Entwicklung und liefert insofern einen Orientierungsrahmen für die vielbeschworene zweite Phase der Strukturanpassung, insbesondere für die Staatsreformprojekte der Weltbank und der Regionalbanken.¹⁰ Erst zu einem späteren Zeitpunkt wurde das Konzept um weitere Aspekte erweitert. Hier spielte das *United Nations Development Programme* (UNDP) eine wichtige Rolle. Weltbank- und UNDP-Ansatz sollen im Folgenden eingehender dargestellt werden.

Der Ansatz der **Weltbank** unterscheidet zunächst drei Aspekte von *governance*: (1) die Form des politischen Regimes, (2) den Regierungsprozess und (3) die Fähigkeit (Kapazität) der Regierung, Politiken zu entwerfen, zu formulieren und umzusetzen (s. Abbildung 1). Der erste Aspekt, gewissermaßen die

Grenzen zu den anderen Bereichen sind jedoch fließend und haben sich in der letzten Dekade allmählich zugunsten einer weiteren Auffassung des Weltbankmandats verschoben.¹¹

Bei der Definition ihrer Tätigkeitsfelder konzentriert sich die Weltbank allerdings bis heute vor allem auf prozedurale Aspekte: Es werden vier „Schlüsseldimensionen“ einer *good governance* identifiziert: (1) Management des öffentlichen Sektors (insbesondere Haushalts- und Personalpolitik), (2) Rechenschaftslegung (*accountability*) öffentlichen Handelns, (3) Rechtsstaatlichkeit sowie (4) Transparenz und Zugang zu Informationen. Schwerpunkte der Weltbank-Aktivitäten sind dabei heute Justiz- und Verwaltungsreformen, die Förderung von Wettbewerb, Dezentralisierung und Korruptionsbekämpfung sowie die Reform des Haushaltswesens (teilweise in Verbindung mit fiskalischer Dezentralisierung).

Abbildung 1: Das governance-Konzept der Weltbank



institutionelle Verfasstheit des politischen Systems, wird dabei als Bereich angesehen, der größtenteils nicht unter das Mandat der Weltbank fällt. Die

An diesem Ansatz wird unter anderem kritisiert, dass die Weltbank sich praktisch ausschließlich auf die interne Funktionsweise einzelner Bereiche des

10 Vgl. Weltbank (1992).

11 Vgl. Gratius (2001), S. 42; Weltbank (2001), S. 21-23.

Staates konzentriert und andere (auch nicht-staatliche) Institutionen und Akteure im Entwicklungsprozess weitgehend ausklammert. Zudem wird darauf hingewiesen, dass entscheidende institutionelle Entwicklungsblockaden bei den politischen Institutionen im engeren Sinne (eben der „Form des politischen Regimes“) zu suchen sind – ein Feld, das der Weltbank nach eigenem Verständnis aufgrund ihres begrenzten Mandats verschlossen bleiben muss. Auch wird angemerkt, dass dem Ansatz der Weltbank ein spürbares Misstrauen gegen staatliche Interventionen in gesellschaftliche Entwicklungsprozesse zugrunde liegt, was zu einer Überbewertung nicht-staatlicher (privatwirtschaftlicher bzw. bürgerschaftlicher) gegenüber staatlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen führt.¹²

Die Weltbank hat auf diese Beobachtungen teils mit einer Ausweitung ihrer Konzepte und Aktivitäten, teils mit einer Klarstellung ihrer Position reagiert, insbesondere Ende 2000 in einem Sektorstrategiepapier, aber auch schon im Weltentwicklungsbericht von 1997 sowie zuletzt im Weltentwicklungsbericht 2002.¹³ Dabei plädiert sie dafür, einerseits staatliche Aktivitäten dem Leistungsvermögen des öffentlichen Sektors anzupassen, andererseits dieses Leistungsvermögen durch institutionelle Reformen weiter zu stärken. Andere internationale Organisationen, namentlich das *United Nations Development Programme* (UNDP), sowie bilaterale Geber und Nichtregierungsorganisationen (NROs) sind nach Darstellung der Weltbank aufgerufen, in jenen Bereichen tätig zu werden, die sich dem eigenen Mandat entziehen – z.B. Wahl- oder Parteienreformen.¹⁴

Diese programmatische Klarstellung entkräftet nicht die Kritik einer fehlenden systemischen Herangehensweise an die Problematik politischer Steuerung von Entwicklungsprozessen. Sie macht aber deutlich, dass die Weltbank die Begrenztheit des eigenen Ansatzes durchaus erkennt. Auch im jüngsten Weltentwicklungsbericht kommt dieses gesteigerte Problembewusstsein zum Ausdruck: „*Good gov-*

ernance requires the power to carry out policies and to develop institutions that may be unpopular among some – or even a majority – of the population“.¹⁵ Also nicht nur die technische Beschaffenheit der Institutionen, sondern eben auch politische Prozesse und Macht entscheiden über die Qualität der *governance*. Diese Prozesse bleiben allerdings zu großen Teilen außerhalb des Wirkungsgebiets der Weltbank.

Dass die Weltbank, wie oben erwähnt, UNDP als Partnerorganisation besonders hervorhebt, ist nicht zufällig: UNDP bemüht sich seit Mitte der 90er Jahre darum, *good governance* in einen größeren Zusammenhang gesellschaftlicher Entwicklung zu stellen und die Engführung auf punktuelle, angelsächsisch geprägte, institutionelle Lösungen zu vermeiden.¹⁶ Dabei wurde das Konzept der Weltbank

- um Elemente zivilgesellschaftlicher Partizipation und die Konsolidierung demokratischer Institutionen;
- um den Bezug auf ökonomische und soziale Rechte sowie
- um die Stärkung (*empowerment*) der politischen Akteure

erweitert (s. Abbildung 2). Der instrumentelle Bezug von *governance* auf Entwicklung blieb zwar erhalten. Es änderte sich jedoch das zugrundeliegende staatliche Leitbild: Waren die Reformen des *Washington Consensus*, aber auch die frühen *good governance*-Konzepte der Weltbank, noch von einem tiefen Misstrauen gegenüber dem Staat beseelt, ist UNDP eher bereit, diesem eine zentrale Rolle bei der weltmarktorientierten Entwicklung zuzugestehen. Vor allem aber übernimmt der UNDP-Ansatz neuere Überlegungen einer kooperativen, netzwerkförmigen Steuerung von gesellschaftlichen Prozessen, bei denen staatliche Dienstleistungsfunktionen ausgebaut und die Zusammenarbeit zwischen

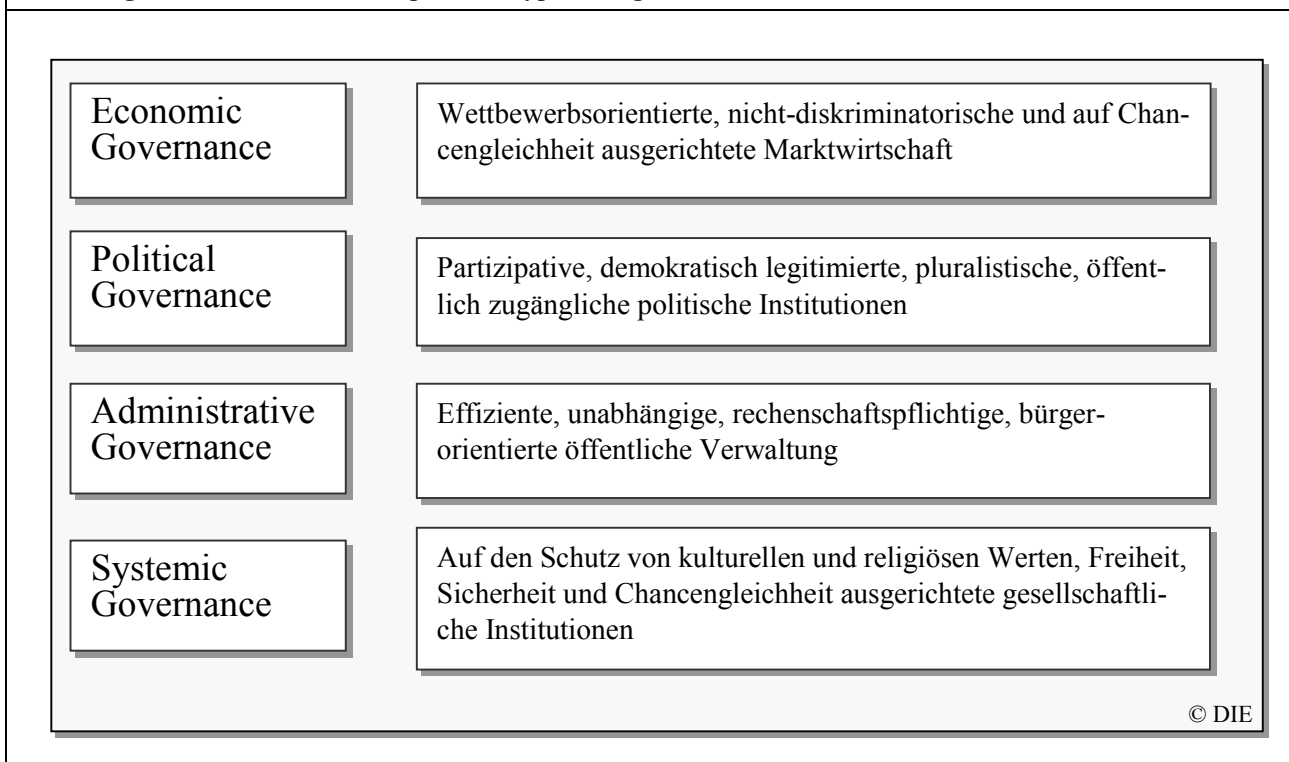
12 Vgl. hierzu z.B. Weiss (2000); Moore (1993).

13 Vgl. Weltbank (2000); Weltbank (1997); Weltbank (2001), S. 99-116.

14 Vgl. Weltbank (2000), S. 55-58.

15 Weltbank (2001), S. 96.

16 Vgl. UNDP (1995); UNDP (1997); Weiss (2000); Gratius (2001), S. 46-50.

Abbildung 2: Das UNDP-Konzept: Vier Typen von *governance*

öffentlichen und privaten Akteuren im politischen Entscheidungsprozeß aufgewertet werden.

Vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 2000 ein *Thematic Trust Fund on Democratic Governance* aufgelegt und für den Zeitraum 2001-2003 mit insgesamt US \$ 100 Mio. ausgestattet.¹⁷ Über diesen Fonds sollen Projekte in sechs sog. *service lines* durchgeführt werden: (1) Legislative; (2) Wahlsysteme und –prozesse; (3) Zugang zum Rechtssystem und Menschenrechte; (4) Zugang zu Information; (5) Dezentralisierung und *local governance* sowie (6) Reform der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes. Neben den Themenfeldern des Trust Fund engagiert sich UNDP in weiteren Bereichen mit *governance*-Bezug, etwa in jenem

der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung und im städtischen Umweltschutz.¹⁸

Die Synopse zeigt, dass UNDP etliche Aspekte von *governance* abdeckt, in denen sich die Weltbank ausdrücklich nicht engagieren will. Gleichwohl wäre es verfehlt, von *grundsätzlich* anderen Sicht- und Herangehensweisen auszugehen. Vielmehr kann heute in beiden Institutionen ein übergreifendes Verständnis von *good governance* identifiziert werden, das den politischen Institutionenbestand und die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes aufeinander bezieht und die folgenden Elemente umfasst:

- Offenheit und Legitimität politischer Entscheidungsprozesse;
- Effizienz, Leistungsfähigkeit, Bürgernähe und Transparenz der öffentlichen Verwaltung;
- Rechtsstaatlichkeit und Beachtung der Menschenrechte sowie

17 *Thematic Trust Funds* sind ein neues Finanzierungsinstrument von UNDP. Sie sind auf mehrere Jahre angelegt und eröffnen Gebern die Möglichkeit, spezifische Aktivitäten gezielt zu unterstützen. Zum *Democratic Governance Fund* vgl. UNDP (2000b).

18 Vgl. Gratius (2001), S. 46-50.

- die effektive staatliche Regulierung der Marktwirtschaft.

Eine systematische Verbindung zwischen *governance* und E-Government wird bislang weder von der Weltbank noch von UNDP hergestellt. Allerdings finden sich Bezüge auf den Einsatz von IKT bei den Themen der Verwaltungsreform, dem Zugang zu Informationen und der politischen Partizipation. Die Vereinten Nationen haben zudem mit dem *United Nations Online Network in Public Administration and Finance* (UNPAN) eine Internetplattform geschaffen, auf der eine Vielzahl von Informationen und Kontakten zu den Themen Verwaltungsreform, *governance* und E-Government angeboten wird.¹⁹ Auch die Weltbank hat eine Webseite zum Thema E-Government eingerichtet, wo zahlreiche Elemente der *governance*-Debatte berücksichtigt werden.²⁰ Die Beziehung von E-Government und *governance* ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

2.2 Erwartungen an E-Government

Das Neue an E-Government besteht, wie in der Einleitung dargestellt, darin, dass Aspekte der internen Verwaltungsmodernisierung mit der Gestaltung der Außenbeziehungen staatlicher Institutionen und der demokratischen Teilhabe der Bürger in Bezug gebracht werden. Die einschlägigen Pläne und Strategien verbinden typischerweise die Erwartung substantieller Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor mit der Aussicht auf durchschlagende Verbesserungen der öffentlichen Verwaltung für Bürger und Unternehmen sowie dem Versprechen erhöhter Transparenz und Zugänglichkeit politischer wie auch administrativer Prozesse (s. Abbildung 3).

Ließen sich all diese Erwartungen realisieren, wäre E-Government tatsächlich ein überaus geeignetes Instrument zur Förderung von *good governance*, gerade auch aus der systemischen Sicht von UNDP. In diesem Abschnitt wird jedoch davor gewarnt, die

technologischen Möglichkeiten zum alleinigen Beurteilungsmaßstab zu erheben: Lässt man andere Erfolgsfaktoren außer Acht, etwa die Kooperationsbereitschaft von Behörden, die Akzeptanz der neuen Technologien durch die Nutzer, die Beharrungskraft der Institutionen oder die ungleiche Verteilung von Lebenschancen in einer Gesellschaft, sind Fehlschläge und Enttäuschungen vorprogrammiert.

Als Element der Verwaltungsmodernisierung knüpft E-Government an Konzepte an, die in den vergangenen Jahren unter den Begriffen des *New Public Management* bzw. (in Deutschland) des „Neuen Steuerungsmodells“ diskutiert worden sind. Mit beiden Begriffen verbindet sich die Vorstellung, über Instrumente wie Kosten-Leistungsrechnung, Privatisierung oder Produktmanagement zu Kostenersparnissen und Effizienzsteigerungen in der öffentlichen Verwaltung zu gelangen (2.2.1). Häufig wird *New Public Management* vor allem unter diesem Gesichtspunkt rezipiert. Dies greift jedoch zu kurz, denn der Ansatz eröffnet darüber hinaus unter dem Blickwinkel der Kunden- bzw. Bürgerorientierung und Ergebnissteuerung auch Aussichten auf eine Verbesserung und Erweiterung des staatlichen Leistungsangebotes (2.2.2). Als Element der politischen Reform bezieht sich E-Government zudem auf Fragen der politischen Legitimierung staatlichen Handelns und auf Demokratie Modelle, die eine Stärkung der direkten Partizipation und bürgerschaftlichen Kontrolle fordern (2.2.3).

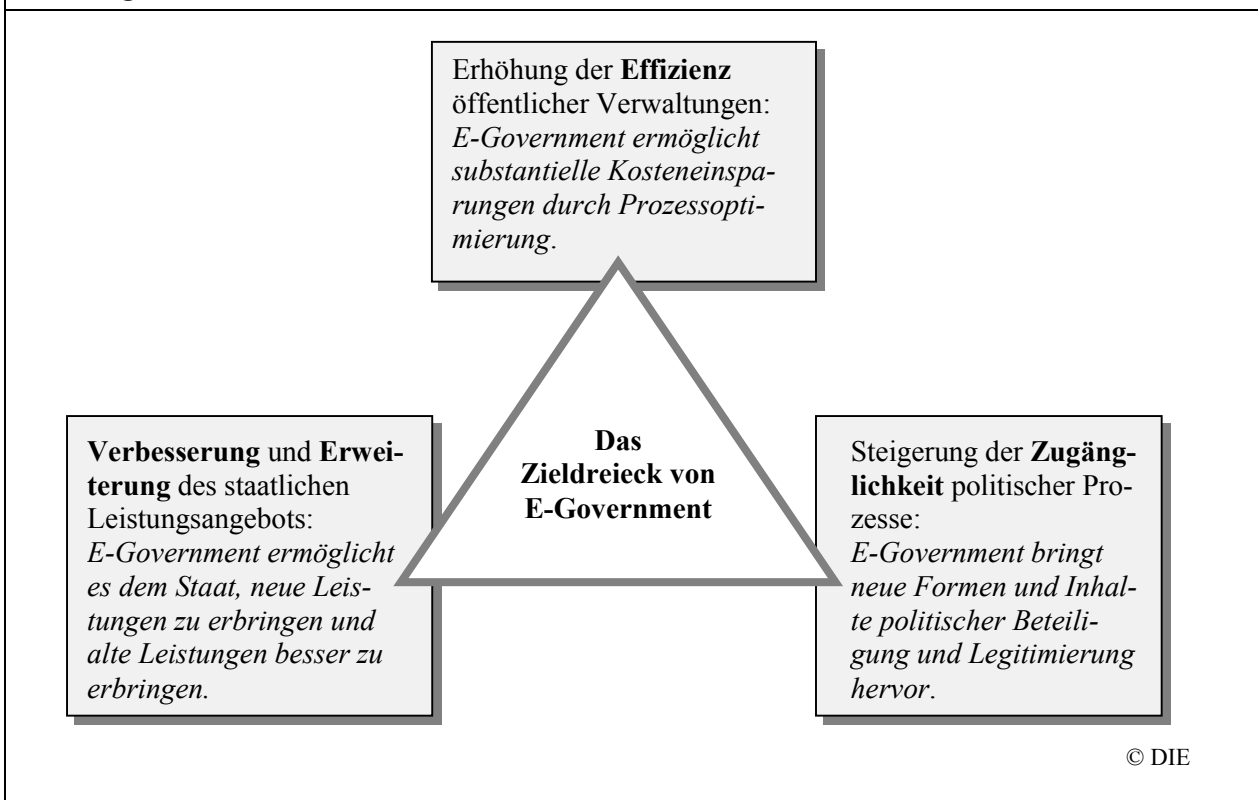
2.2.1 Effizienz der öffentlichen Verwaltung

Einer der meistgenutzten Begriffe im Kontext von E-Government ist jener der *Effizienz*. Im Folgenden wird argumentiert, dass E-Government-Reformen häufig von einem Effizienzbegriff ausgehen, der verwaltungsinterne Kostensenkungen in den Mittelpunkt stellt. Wichtige Anreize für Reformen bestehen in der Aussicht auf Personaleinsparungen und in der Automatisierung von Verwaltungsabläufen in Massenverfahren. Eine zentrale Herausforderung für E-Government besteht darin, diese Binnenperspektive mit der Außenperspektive erhöhter

19 Vgl. im Internet: www.unpan.org (24.3.2002).

20 Vgl. im Internet: www1.worldbank.org/publicsector/egov vom 18.12.2001.

Abbildung 3: Das Zieldreieck von E-Government



Kunden- und Bürgerzufriedenheit zu verbinden, ohne das Effizienzziel aus dem Auge zu verlieren.

Der Effizienzbegriff bezieht sich stets auf das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen (Arbeit, Kapital, Energie usw.) zur Erreichung vorgegebener Ziele. Mit Brücker und Hillebrand²¹ lassen sich unterscheiden:

- die **Produktionseffizienz** oder **interne Effizienz** der Transformation verfügbarer Produktionsfaktoren in Produkte;
- die **Allokationseffizienz** als Effizienz der Allokation gegebener Faktorausstattungen bei gegebenen Präferenzen; sowie
- die **dynamische Effizienz** als die Fähigkeit, neue Produkte und Produktionsverfahren zu entwickeln und sich wechselnden Angebots- und Nachfragebedingungen anzupassen.

Die Konzeptualisierung und Messung von Effizienz ist nicht immer einfach, besonders, wenn es um die Erzeugung und Bereitstellung komplexer Güterbündel geht (z.B. ‚öffentliche Ordnung‘). Verwaltungspraktiker sprechen normalerweise bereits dann von Effizienzsteigerungen, wenn die betreffenden Ämter und Behörden ihre Kernfunktionen (*output*) mit weniger Haushaltsmitteln bzw. Personal erbringen. Die interne Effizienz einer Verwaltung ist hier das entscheidende Kriterium. Die Frage der Wirkung (*outcome*) von Verwaltungshandeln (und ihrer Beobachtung) bleibt dabei ebenso unberücksichtigt wie jene der Innovationsfähigkeit von Verwaltungen.

Ein hypothetisches, aber praxisnahes Beispiel zur Veranschaulichung: Einem staatlichen Versicherungsträger mag es gelingen, durch den Einsatz von modernen IKT-Anwendungen die Anforderungen der Fallbearbeitung so zu senken, dass anstelle kompetenter Sachbearbeiter weniger sachkundige (und damit billigere) Schreibkräfte für die Dateneingabe zum Einsatz kommen können (so wie das in der privaten Versicherungswirtschaft teilweise bereits heute geschieht). Gleichzeitig sinkt jedoch die

21 Brücker / Hillebrand (1996), S. 33 f.

Qualität der Entscheidungen, d.h., die Zahl der fehlerhaft errechneten Leistungen steigt. Aus der Perspektive eines internen Effizienzbegriffs ist dies solange unerheblich, wie die Mehrkosten der Fehlentscheidungen durch Einsparungen beim Personal überkompensiert werden. Allerdings wird die Überprüfung der Einzelfallentscheidungen zum Teil auf die Kunden übertragen, wodurch die gesamtgesellschaftliche Effizienz der Leistungserbringung sinken kann. Mit der Umstellung auf weniger ausgebildete Kräfte verringert sich zudem das in der Behörde angesammelte Fachwissen.

Eine solche Engführung des Effizienzbegriffs läuft dem Ansatz des *New Public Management* zuwider, ist gleichzeitig jedoch bestimmend für die Frage, welche Anreize staatliche Akteure zur Durchführung von E-Government-Reformen veranlassen. Beide Aspekte – die Theorie des zugrundeliegenden Verwaltungskonzeptes und die Praxis der Anreize für E-Government-Reformen – werden im Folgenden erörtert, bevor anschließend darauf eingegangen wird, welche Herausforderungen das Effizienzpostulat an den Einsatz von IKT stellt.

***New Public Management* (NPM) als Grundlage für E-Government**

Der Begriff *New Public Management* bezeichnet weniger ein in sich geschlossenes Konzept moderner öffentlicher Verwaltung als vielmehr eine Sammlung von Leitbildern und Grundsätzen, die auf Reformenerfahrungen besonders innovativer Gebietskörperschaften und Behörden (v.a. in angelsächsischen und skandinavischen Ländern) beruht.²² Der Ansatz wird in Deutschland als „Neues Steuerungsmodell“ diskutiert und umgesetzt.²³ Dabei wird die Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden, insbesondere der Kosten-Leistungsrechnung, in den Mittelpunkt gestellt. Auch wird großes Gewicht auf Wettbewerb bei der Erbringung

von Gütern und Dienstleistungen gelegt. Dies hat dem Ansatz in der hiesigen Diskussion den Vorwurf eingebracht, sich allzu stark an unternehmerische Methoden anzunähern und den Gemeinwohlbezug öffentlichen Handelns gegenüber den Zwängen fiskalischer Einsparungen zu vernachlässigen.

NPM sollte jedoch nicht auf diese betriebswirtschaftlichen und wettbewerblichen Aspekte reduziert werden. Von entscheidender Bedeutung ist vielmehr der paradigmatische Wandel von der bürokratischen Regelsteuerung, bei der die Rechtmäßigkeit und Regelkonformität (*Input*) das entscheidende Qualitätskriterium ist, zur Ergebnissteuerung, bei der die Wirkung des Verwaltungshandelns auf die Zielgruppen (*Outcome*) zum wichtigsten Beurteilungsmaßstab wird. Damit verbinden sich weitere Leitlinien für Reformen:

- nach außen die Verbesserung der Kunden- bzw. Bürgerorientierung von Verwaltungen durch neue Mechanismen der Nachfrageermittlung und Partizipation und die entsprechende Anpassung des Leistungsangebots;
- nach innen die Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung in Verbindung mit Kontrakt- bzw. Produktmanagement und der Einführung der Kosten-Leistungsrechnung mit kaufmännischer Buchführung (Doppik) anstelle (bzw. neben) der kameralistischen Buchführung;²⁴
- nach „oben“ die Stärkung politischer Steuerungskompetenz durch strategisches Management und die Übernahme betriebswirtschaftlicher *Controlling*-Instrumente.²⁵

Für eine ergebnisgesteuerte und kunden- bzw. bürgerorientierte Verwaltung ist Effizienz eine Kategorie, die nur in Zusammenarbeit mit den Zielgruppen ausgefüllt werden kann. Kunden und Bürger sind nicht an Formularen, Verfahrensregelungen und Zuständigkeiten interessiert, sondern daran, dass ihre jeweiligen Anliegen zügig, kompetent und kostengünstig einer Lösung zugeführt werden. Der Ef-

22 Für eine eingehendere Diskussion vgl. Haldenwang (1999b), S. 29-41; kritisch: Schröter / Wollmann (2001).

23 Hierzu: Damkowski / Precht (1998); Jann (2001). Zum Einsatz von IKT im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells vgl. Reiner mann (1999).

24 Vgl. Beyer (2001b); Adamaschek (2001).

25 Vgl. Richter (2001).

Effizienzbegriff bezieht sich für sie weniger auf den Mitteleinsatz der Verwaltung, sondern in erster Linie auf den jeweils eigenen Aufwand, der notwendig ist, um bestimmte Ziele zu erreichen.

NPM kann insofern als Ansatz gesehen werden, der die Binnenperspektive von Verwaltungen und die Perspektive der Nutzer miteinander verknüpft und damit ein gesamtgesellschaftliches Verständnis von allokativer Effizienz ermöglicht. Hier zeigt sich ein enger Bezug zu den oben dargestellten Zielen der Effizienz- und Qualitätssteigerung öffentlicher Leistungserbringung durch E-Government.

Von zentraler Bedeutung für allokativer Effizienz im Sinne des NPM ist heute die Möglichkeit der Vernetzung von Arbeitsplätzen, Verwaltungen und politischen Steuerungsinstanzen und die IKT-gestützte Kommunikation zwischen Behörden und Kunden bzw. Bürgern. Das Zusammenspiel von Datenbearbeitung, Datenversand bzw. –abruf und Datenauswertung innerhalb eines Mediums erleichtert die Optimierung von Geschäftsprozessen und ermöglicht damit jene Leistungssteigerung öffentlicher Verwaltungen, die *aus der Perspektive der Nutzer* zu erkennbaren Effizienzgewinnen (Zeit- und Kosteneinsparungen) führt:

- Durch die IKT-gestützte Abwicklung von Geschäftsprozessen innerhalb einer Behörde kann die Bearbeitungsgeschwindigkeit und Transparenz erhöht werden.
- Durch die IKT-gestützte Kooperation zwischen Behörden können besonders komplexe Vorgänge erheblich vereinfacht und schneller (teilweise sogar parallel) bearbeitet werden.
- Durch die IKT-gestützte Interaktion zwischen Behörde und Bürger bzw. Kunde können Anliegen schneller und einfacher (z.B. unabhängig von Öffnungszeiten und persönlicher Anwesenheit) vorgebracht werden.

Zwar sind Verwaltungsreformen, die sich an NPM-Grundsätzen orientieren, nicht zwangsläufig auf E-Government angewiesen. Kunden- und Bürgerorientierung, strategisches Management sowie Ergebnissteuerung lassen sich auch ohne den umfassenden Einsatz von IKT realisieren. Aber die neuen Medien eröffnen in einer Vielzahl von Bereichen zusätzliche

Möglichkeiten, die Leistungsfähigkeit und Effizienz öffentlicher Institutionen zu verbessern. Wenn nicht in der Theorie, so doch in der Praxis führt der Weg zur modernen Verwaltung heute über E-Government.

Die skizzierten Vorteile von E-Government ergeben sich nicht automatisch und nicht in allen Fällen. Aber nur in dem Maße, wie sie tatsächlich realisiert werden können, werden die neuen Anwendungen von Kunden und Bürgern auch angenommen. Die Praxis der Anwendungen und ihrer Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren werden im Kapitel 3 eingehender erörtert. Häufig allerdings wird E-Government, wie im folgenden Abschnitt dargestellt wird, nicht aus einer Perspektive dynamischer bzw. gesamtgesellschaftlicher allokativer Effizienz im Sinne des NPM-Ansatzes eingeführt, sondern in erster Linie vor dem Hintergrund verwaltungsinterner Sparzwänge.

Anreize für Reformen in der Praxis

Die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in die Praxis verläuft in Deutschland nach anfänglicher Euphorie eher schleppend, auch wenn sich das Leitbild der ergebnisgesteuerten, kunden- und bürgerorientierten Verwaltung allgemein durchgesetzt hat. Zwar trafen in vielen Fällen die Sparvorgaben der Politik auf den Wunsch größerer Handlungsspielräume der Verwaltung (was z.B. die interne Dezentralisierung und Einrichtung von Kosten-Leistungszentren begünstigte), aber mit der Ausschöpfung der Sparpotentiale erschöpfte sich nicht selten auch die Bereitschaft zu weiterführenden Reformen. Inzwischen ist von einer gewissen „Konsolidierung“ des Reformprozesses die Rede.²⁶

Entsprechend wird wohl auch die Einführung von E-Government in der Mehrzahl der Fälle vor allem durch den Wunsch nach Einsparungen vor dem Hintergrund interner Mittelkürzungen und Umschichtungen motiviert. Aus dieser Perspektive werden Reformen besonders dann angegangen, wenn kurzfristige Amortisierungen (möglichst innerhalb eines

²⁶ Vgl. Jann (2001), S. 88.

Haushaltsjahres) zu erwarten sind bzw. veraltete EDV-Anlagen erneuert werden müssen. Oft liegt den Reformen dann keine klar definierte Modernisierungsstrategie im Sinne der oben vorgestellten Definition von E-Government zugrunde.²⁷

Eine solche Herangehensweise ist allerdings nicht immer bloß ein Ergebnis bürokratischer Engstirnigkeit und fiskalischer Zwänge, sondern kann teilweise auch auf fehlende Informationen zurückgeführt werden: In vielen Bereichen von E-Government gibt es noch kaum Evaluierungen und systematische Wirkungsbeobachtungen, so dass die interne Perspektive der jeweiligen Behörde fast zwangsläufig zum alleinigen Bewertungsmaßstab wird.

Dies liegt auch an der rasanten technologischen Entwicklung, welche die wissenschaftliche Begleitforschung immer wieder überfordert: Erfahrungen mit bestimmten Anwendungen sind u.U. zum Zeitpunkt ihrer systematischen Erhebung bereits obsolet. In vielen Fällen kann daher für die Reformen allenfalls anekdotisches Erfahrungswissen herangezogen werden, das zudem häufig von interessierter Seite – nämlich den jeweiligen Anbietern von Software bzw. Beratungsleistungen – zur Verfügung gestellt wird.

Verwaltungen können durch E-Government interne Effizienzgewinne in verschiedenen Anwendungsbe-
reichen erzielen:²⁸

- Die Standardisierung der technischen Infrastruktur spart Kosten bei *Support* und Wartung und bietet Skalenvorteile beim Betrieb sowie bei der Aus- und Fortbildung.

- Standardisierung und Kooperation in der Lagerwirtschaft und dem Beschaffungswesen tragen ebenfalls zur Kostenreduzierung bei.
- Der strategisch geplante Einsatz von IKT verhindert teure Insellösungen und Parallelentwicklungen.
- Elektronische Dokumentenverwaltung und Vorgangsbearbeitung helfen dabei, den Bearbeitungsaufwand der einzelnen Geschäftsprozesse zu verringern.
- In Verbindung mit elektronischen Recherchesystemen (*Data Warehousing*) beschleunigen sie zudem die Suche nach Dokumenten und erhöhen ihre Verfügbarkeit.

Effizienzgewinne lassen sich besonders rasch und umfassend dort realisieren, wo nicht Einzellösungen entwickelt werden, sondern *Massenverfahren* zur Anwendung kommen. Sie bieten den Ansatzpunkt für Automatisierungen innerhalb einer Behörde (beispielsweise bei der Führung von Archiven, bei der Erstellung von Bußgeldbescheiden) oder im Zusammenspiel mehrerer Verwaltungen (etwa beim gemeinschaftlichen Einkauf von Bürobedarf).

Entscheidende Ansätze für IKT-basierte Kostenreduzierungen im öffentlichen Sektor sind zum einen Personaleinsparungen, zum anderen Einsparungen bei der öffentlichen Vergabe und Beschaffung.

Personaleinsparungen sind für Deutschlands Behörden und Gebietskörperschaften deswegen besonders relevant, weil hier in den nächsten Jahren und Jahrzehnten die Versorgungskosten rasant ansteigen werden, während andererseits eine entsprechende Ausweitung der Haushalte nicht zu erwarten ist. Allerdings darf eines nicht übersehen werden: Motivierte und leistungsfähige Mitarbeiter sind eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Realisierung von Reformprojekten. Wird der Personalbestand nur als Steinbruch betrachtet, der zu Zwecken der Kostenreduzierung ausgebeutet werden muss, lässt sich im schlimmsten Fall weder das Effizienz- noch das Leistungs- bzw. Partizipationsziel von E-Government erreichen.

Einsparungen bei der öffentlichen Vergabe und Beschaffung sind der zweite wichtige Faktor für

27 Dies zeigt beispielsweise eine Befragung der 200 größten deutschen Städte, die PricewaterhouseCoopers im Jahr 2000 durchgeführt hat: Nur 12 Prozent der Städte verfügen über eine ausformulierte E-Government-Strategie. 89 Prozent der Stadtverwaltungen wussten nicht, welche Erwartungen die Bürger an das E-Government ihrer Stadt richten. Vgl. hierzu PricewaterhouseCoopers (2000), S. 12.

28 Vgl. auch Behörden Spiegel, Bd. 18, H. 2 (Februar 2002), S. 36 auf der Basis einer Untersuchung von RWE Systems Applications.

Effizienzsteigerungen der öffentlichen Hand. Eine Untersuchung der Universität Witten/Herdecke sieht durch *e-procurement*, also die elektronische Abwicklung von Vergabe und Beschaffung, Einsparpotentiale von 10 bis 35 Prozent bei den Einkaufspreisen, von 30 bis 80 Prozent bei den internen Prozesskosten, von 75 bis 100 Prozent bei den Publikationskosten für die freihändige Vergabe und von 30 bis 60 Prozent bei den Lagerkosten.²⁹

Herausforderungen

Bei allen Chancen höherer Effizienz durch den Einsatz von IKT dürfen drei kostentreibende Faktoren nicht vergessen werden, nämlich erstens der erhöhte Investitionsaufwand, zweitens die Notwendigkeit, über längere Zeiträume hinweg parallele Formen der Leistungserbringung anzubieten, sowie drittens die erforderliche Neuentwicklung von Routinen, Organisationsstrukturen und Verfahren.

Erhöhter Investitionsaufwand: E-Government ist häufig mit erheblichen Anfangs- und Folgeinvestitionen verbunden. Zu den ersten zählen insbesondere der Erwerb der erforderlichen Hard- und Software und die Bereitstellung personeller Ressourcen. Folgeinvestitionen entstehen durch den kontinuierlichen Modernisierungsbedarf bei kurzen Innovationszyklen im IKT-Bereich, aber auch durch die Fortbildung von Mitarbeitern.

Geht man realistischerweise von stagnierenden oder gar schrumpfenden öffentlichen Haushalten mit geringen zusätzlichen Möglichkeiten der Kreditaufnahme aus, kann erhöhte Investitionstätigkeit nur über zwei Wege finanziert werden. Der erste Weg besteht in Einsparungen bei den laufenden Kosten, insbesondere bei den Personal- und Beschaffungskosten. Der zweite Weg besteht in der Einbindung des privaten Sektors, sei es durch die Auslagerung von IKT-Dienstleistungen (*Application Service Providing, ASP*), sei es durch die gemeinschaftliche Erbringung bestimmter Leistungen in *Public Private Partnerships*.

Parallele Formen der Leistungserbringung: Öffentliche Verwaltungen können in vielen Fällen nicht vollständig auf IKT-gestützte Systeme umsteigen, sondern sind gezwungen, diese über längere Zeit hinweg parallel zu traditionellen Formen der Leistungserbringung anzubieten. Der damit verbundene Aufwand kann die Effizienzgewinne von E-Government-Anwendungen schmälern oder ganz aufzehren.

Auch wenn sich die Zahl der Bürger und Unternehmen ohne Internet-Zugang weltweit rasch verringern wird, ist das Problem der parallelen Leistungserbringung im Außenverhältnis von Behörden und Gebietskörperschaften auf absehbare Zeit nicht zu umgehen. Im Gegenteil: Mittlerweile wird das neu-deutsch sog. *multi-channeling* in Anlehnung an die Erfahrungen von Unternehmen sogar als wichtiger Bestandteil moderner Verwaltung angesehen. Entscheidend ist dabei die Schaffung von Schnittstellen zwischen nicht-elektronischen und elektronischen Medien, etwa durch die Dateneingabe an Behörden-terminals oder über Call-Center.

Zudem können öffentliche Verwaltungen durchaus Anreize für die Nutzung von IKT durch Bürger und Unternehmen schaffen, sei es in materieller Form (Kosteneinsparungen durch „medienbruchfreie“³⁰ Verwaltung auch für Kunden und Bürger), sei es in Form qualitativer Verbesserungen (Verkürzung von Bearbeitungszeiten, höhere Flexibilität der Nutzer durch die sog. „24-Stunden-Verwaltung“).

Neue Routinen, Strukturen und Verfahren: E-Government berührt zwangsläufig die Art, wie Verwaltungen ihre Geschäftsprozesse organisieren. Interne Informations- und Datentransfers mit Hilfe der Internettechnologie erleichtern die direkte Kommunikation zwischen Sachbearbeitern bzw. Verantwortlichen. Nicht selten werden dabei traditionelle Hierarchien und überlieferte Abgrenzungen (zwischen Abteilungen, Behörden) umgangen.

29 Vgl. Frick (2001), S. 38.

30 Von Medienbruchfreiheit ist dann die Rede, wenn der komplette Geschäftsprozess innerhalb eines (des elektronischen) Mediums abgewickelt wird.

Reinermann sieht hierin ein Beispiel für die Selbstorganisation durch das Internet.³¹ Auch die Selbstorganisation ist jedoch Organisation – die ‚subversive Kraft‘ der neuen Technologie bringt ihrerseits wieder neue institutionelle Muster hervor. Der Umstellungsprozess ist mit Kosten und Reibungsverlusten verbunden und erfordert deshalb eine sorgfältige politische Einsteuerung und Begleitung.

Ein weiteres Problem besteht im hohen Abstimmungsbedarf bei der Einführung neuer Technologien. Wenn eine Behörde bestimmte Dienstleistungen online bereitstellen will, muss sie dies mit ihrem behördlichen Umfeld abstimmen. Dies kann Modernisierungen ungebührlich verzögern oder sogar blockieren, wenn z.B. von anderer Seite ebenfalls gerade neue Systeme eingeführt werden. Nicht jeder Bürgermeister bzw. Dezernent wird dafür Verständnis haben, dass ihm von Seiten des Bundes, des Landes oder anderer Behörden die Anschaffung bestimmter Anwendungen „vorgeschrieben“ wird. Staatliche Aufsichts- und Regulierungsbehörden müssen deswegen qualitative und technologische Standards entwickeln, die hinreichend eng sind, um Effizienzgewinne aus der Kooperation von Verwaltungen zu gestatten, aber auch hinreichend weit, um den Wettbewerb und die Innovationskraft der Technologieanbieter nicht unnötig zu behindern.

2.2.2 Verbesserungen und Erweiterungen des staatlichen Leistungsangebotes

In Verbindung mit neuen *public management*-Konzepten versprechen sich öffentliche Akteure von E-Government Unterstützung bei der Bewältigung einer fast schon klassisch zu nennenden Herausforderung, nämlich jener, knappe staatliche Ressourcen mit steigenden Erwartungen seitens der Bürger und Unternehmen in Deckung zu bringen. Durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente soll die öffentliche Verwaltung verschlankt und effizienter werden. Durch erhöhte Bürger- und Kundenorientierung sowie durch Ergebnissteuerung soll das Leistungsangebot verbessert werden.

31 Vgl. Reinermann (1999), S. 169.

In diesem Zusammenhang eröffnet E-Government Aussichten auf zügige Fortschritte, indem an zentralen Engpässen angesetzt wird: Erstens unterstützen die neuen Medien staatliche Akteure bei der Aufgabe, **Informationen** zu sammeln, zu bündeln und bereitzustellen. Zweitens bieten IKT neue Möglichkeiten der **Interaktion** zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Drittens lassen sich ganze Geschäftsprozesse über die neuen Medien abwickeln (**Transaktion**).³² Im Ergebnis sollen öffentliche Leistungen für den Kunden schneller, einfacher, kostengünstiger und umfassender erbracht werden.

Dass E-Government im Verhältnis von Bürger, Wirtschaft und Staat weiter an Bedeutung gewinnen wird, wird von niemandem ernsthaft in Frage gestellt. Leistungsverbesserungen lassen sich bereits heute in immer mehr Einzelfällen erkennen und nachweisen. In den meisten Ländern finden die Veränderungen jedoch noch nicht auf breiter Front statt. Hinzu kommt, dass die Einführung von IKT die Leistungsfähigkeit des Staates auch dort stärken kann, wo Freiheitsgrade oder Grundrechte der Bürger berührt sind. Außerdem kann die Umstellung auf neue Verfahren kurz- oder auch mittelfristig spürbare Leistungseinschränkungen nach sich ziehen.

Information

Der Staat kann Informationen über E-Government besser **erheben**. Die Fähigkeit, Informationen zu erheben, ist eine zentrale Funktion staatlichen Handelns. Mit der Vernetzung unterschiedlicher Datenbestände innerhalb des öffentlichen Sektors entsteht eine Vielzahl neuer Möglichkeiten der Informationserhebung. Auch der Zugang zu externen Datenquellen über das Internet kann den Aufwand der eigenen Informationsbeschaffung erheblich verringern und die informationelle Basis für öffentliche Entscheidungen signifikant verbreitern.³³ Neue

32 Vgl. Lucke / Reinermann (2000), S. 3.

33 Allerdings erhöht sich u.U. der Aufwand für die Überprüfung von Informationen: Aufgrund seiner niedrigen Zugangsbarrieren bietet das Internet im Vergleich zu anderen Trägern weniger Sicherheit vor qualitativ schlechten Daten.

Softwareprodukte ermöglichen die Analyse großer Datenmengen (das sog. *data mining*) und damit die Generierung von Wissen aus Daten.

Dies alles ist keineswegs unproblematisch: Dem staatlichen Interesse an umfassenden Informationen über Bedürfnisse und Aktivitäten der gesellschaftlichen Subjekte steht das bürgerschaftliche Interesse an der Wahrung der Privatsphäre und am Schutz vor dem autoritären Missbrauch obrigkeitstaatlicher Kompetenzen gegenüber. Die Balance zwischen beiden Interessen ist immer wieder neu zu definieren und durchzusetzen – zum einen, weil sich die politischen Rahmenbedingungen ändern,³⁴ zum anderen, weil sich die technologischen Möglichkeiten der Informationserhebung, -verarbeitung und -speicherung rasant erweitern.³⁵

Gegenwärtig wird Informationserhebung verstärkt aus der Sicherheitsperspektive diskutiert. Die Rede ist vom *electronic law enforcement*. Die polizeiliche Fahndung etwa kann durch den Einsatz moderner Computer und Software erheblich beschleunigt und verfeinert werden.³⁶ Auch die Erstellung von Nutzerprofilen, die Kontrolle des E-Mail-Verkehrs sowie die Vernetzung verschiedener Datenbanken zu Fahndungszwecken (z.B. bei der Steuerfahndung und bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens) sind heute bereits technologisch erprobt. Das technisch Machbare entspricht aber nicht immer dem politisch Wünschbaren.

34 So ist beispielsweise im Gefolge der Anschläge vom 11. September 2001 in vielen Ländern die Informationspflicht von Banken erweitert worden.

35 Dazu am Beispiel der US-amerikanischen Politik: Hunter (2002).

36 Dass auch dieser Bereich jedoch vor teuren Fehlschlägen nicht gefeit ist, zeigt das neue Informationssystem Polizei (INPOL-Neu) der Bundesregierung. INPOL-Neu sollte „alle Datensammlungen der Bundesrepublik von Justizakten bis zu Kennzeichendateien in ein System zusammenfassen und den Polizisten bundesweit eine bisher einzigartige Recherchemöglichkeit bieten“. Vgl. Spiegel-Online vom 16.1.2002, im Internet: www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,177264,00.html. Das System erwies sich als 40 Mio. (nach anderen Quellen: 50 Mio.) Euro teurer Flop und konnte bis heute nicht zur Funktionsfähigkeit gebracht werden. Es soll nun in einer modifizierten Form aufgebaut werden.

Im Hinblick auf öffentliche Sicherheit in Zeiten des E-Government muss ein weiterer Aspekt berücksichtigt werden: Je mehr sensible Daten per Internet zugänglich sind, desto höher sind die Risiken eines missbräuchlichen Zugriffs durch Hacker. Der Datenhunger des Staates macht ihn auch angreifbar. Die Frage, wie Datenbestände wirksam geschützt werden können, ist von größter Bedeutung für Nutzer wie Bereitsteller von Informationen. Beide Aspekte der öffentlichen Sicherheit, die Regulierung der Informationserhebung und -speicherung einerseits und die Sicherung der Datenbestände vor illegalem Zugriff andererseits, sind zentrale politische Herausforderungen auf dem Weg zum E-Government.³⁷

Der Staat kann Informationen über E-Government besser **bündeln**. Internetportale öffentlicher Institutionen bieten heute bereits Zugang zu einer Vielzahl staatlicher wie auch privater Informationsangebote, die thematisch, zunehmend sogar nach individuellem Bedarf, gebündelt sind. Immer häufiger werden dabei sog. „Lebenslagen“, beispielsweise Umzug, Heirat oder auch Gründung eines Unternehmens, abgebildet. Gegenüber traditionellen Formen der Informationsbereitstellung kann dies einen spürbaren Gewinn an Nutzerfreundlichkeit mit sich bringen. Voraussetzung ist dabei, dass die Bündelung von Informationen sich nicht auf die bloße Aggregation beschränkt, sondern an der Nachfrage der Nutzer ausgerichtet wird.

Der Staat kann Informationen über E-Government besser **zur Verfügung stellen**. Ein zentraler Vorteil der Bereitstellung von Information über das Internet ist die erhöhte Flexibilität für Nutzer wie auch Anbieter. Ein Zugriff auf die Informationen ist normalerweise zu jeder Zeit und von jedem vernetzten Rechner aus möglich. Auch können mehrere Personen gleichzeitig auf die Information zugreifen, was dem Charakter von Wissen als einem öffentlichen Gut entgegenkommt. Zu unterscheiden ist zwischen der einfachen, allen Nutzern zugänglichen Bereitstellung und einer zielgruppenorientierten Gewährung von Informationszugängen.

37 Vgl. dazu ausführlicher: Charney (2000).

Die einfache Bereitstellung von Informationen über multiple bzw. gemeinsame Webseiten³⁸ bildet den ersten Schritt zum E-Government. Viele deutsche Kommunen befinden sich heute noch auf dieser Stufe. Sie informieren über Adressen, Telefonnummern und Bürozeiten von Ämtern bzw. Sachbearbeitern, aber auch über kulturelle und Freizeitangebote in der Gemeinde u.ä.m. Fortgeschrittenere Kommunen gruppieren diese Informationen, wie erwähnt, um Lebenslagen herum. Ein solches Angebot stellt bereits ein Plus an Nutzerfreundlichkeit dar, denn es erleichtert dem Bürger und Verwaltungskunden die Orientierung im Behördenschwung.

Mit Hilfe IKT-gestützter Verfahren können Verwaltungen aber auch **zielgruppenorientiert** informieren. So können sie z.B. einzelne Kunden bei Bedarf oder nach Wunsch gezielt über den Stand anhängiger Verfahren informieren. Dies ist für beide Seiten erheblich schneller, umfassender und kostengünstiger als der traditionelle Weg der schriftlichen Benachrichtigung. Wichtigstes Medium ist hier die E-Mail, zunehmend werden aber auch Kurznachrichten über Mobiltelefonnetze zugesandt (Stichwort: M-Government). Durch E-Mail-Listen können sich Interessierte z.B. regelmäßig über Tagesordnungen und Beschlüsse von Gemeinderatssitzungen in Kenntnis setzen lassen, ohne dafür selbst auf die Webseite der Kommune zugreifen zu müssen.

Über dieses breite und prinzipiell uneingeschränkte Angebot von Informationen hinaus ist es in vielen Fällen jedoch sinnvoll bzw. geboten, Informationen nur an bestimmte Einzelpersonen bzw. Zielgruppen weiterzugeben. Die Entscheidung darüber, wer Zugang zu welchen Informationen haben soll, beruht stets auf einer Güterabwägung, bei der Fragen

- des Daten- und Persönlichkeitsschutzes;

- der Transparenz und Kontrolle staatlicher Institutionen;
- des Rechts auf Informationszugang;
- des Schutzes vor Missbrauch von Information sowie
- der Verfügungsrechte über Information

gegeneinander abzuwägen sind. Das Konzept der *good governance* räumt dabei dem Gesichtspunkt der Transparenz und *accountability* öffentlicher Institutionen hohen Rang ein. Auch die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Standorten wird heute wesentlich auf den Zugang zu Informationen zurückgeführt, zumindest im Bereich der wissensbasierten Entwicklung.

Die neuen Technologien machen es jedoch möglich, öffentlich zugängliche Daten in einer Weise auszuwerten, die schützenswerte Belange von Bürgern berührt. Sollen zum Beispiel per Internet zugängliche Gerichtsurteile jedem Nutzer die Möglichkeit geben, zu recherchieren, ob und unter welchen Umständen der Nachbar schon in gerichtsanhängige Verfahren verwickelt worden ist, oder welche Fälle ein bestimmter Rechtsanwalt in letzter Zeit bearbeitet hat? Dass derartige Nutzungsformen von elektronisch aufbereiteten Daten nur schwer zu kontrollieren sind, zeigt das Beispiel der elektronischen Telefonbücher, die von technisch beschlagenen Personen zur Erstellung von Nutzerprofilen benutzt werden können.

Data mining gestattet es, aus prinzipiell öffentlichen Daten (beispielsweise Grundbüchern) Wissen zu generieren (in diesem Fall: über Wohnorte oder private Vermögensverhältnisse), das nicht oder nur eingeschränkt öffentlich sein sollte. Hier muss die freie Verfügbarkeit begrenzt werden, indem bestimmten Gruppen (z.B. einzelnen Berufsgruppen, etwa Notaren) gesonderte Zugangsrechte gewährt werden.

38 Bei *multiplen* Webseiten verfügen Ämter, Dienststellen, kommunale Unternehmen etc. über eigene Webseiten mit spezifischem Design. *Gemeinsame* Webseiten bündeln das Informationsangebot unter einem Dach mit einheitlichem Design. *Internetportale* verbinden das Angebot der Behörde bzw. Gebietskörperschaft zudem mit weiteren Dienstleistungen, z.B. Links zu anderen Webseiten. Vgl. Metropolis (2002), S.10.

Interaktion

Moderne Staatlichkeit ist durch einen enormen Zuwachs an Interaktionen gekennzeichnet: Geschwindigkeit, Häufigkeit und Teilnehmerzahl von Interak-

tionen nehmen gleichermaßen zu, und zwar sowohl in den Binnen- als auch in den Außenbeziehungen des öffentlichen Sektors. Die Fähigkeit zum *Schnittstellenmanagement*, also zur Vermittlung zwischen unterschiedlichen Fachdiskursen, institutionellen Routinen, Entscheidungssphären und Interessengruppen ist eine zunehmend wichtige Kompetenz staatlicher Akteure, denn nur sie gestattet es, die wachsenden Anforderungen an politische Steuerung zu verarbeiten. Mit E-Government lassen sich die Interaktionskapazitäten in Politik und Verwaltung substantiell erweitern.

Nach innen, in den einzelnen Behörden oder im Zusammenspiel von öffentlichen Akteuren, sind IKT-gestützte Formen der Interaktion ein wichtiges Element von Verwaltungsreformen nach dem *New Public Management*-Ansatz. Interne Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung, verbunden mit der Einführung von Kosten-Leistungsrechnung, zieht Veränderungen im Berichtswesen sowie beim Monitoring und Controlling nach sich. Hier spielt beispielsweise die automatische Generierung von Kennzahlen, Soll-Ist-Vergleichen und darauf aufbauenden Berichten eine Rolle.

Ein wichtiges Ziel für den Einsatz von IKT im Rahmen dieser *vertikalen Interaktion* (gegenüber Verwaltungsspitzen sowie politischer Führung) ist die Verbesserung der internen Rechenschaftslegung (*accountability*).³⁹ Diese stellt sich allerdings durch die neuen Medien nicht von selbst ein. IKT-Systeme können ihrerseits Fehlerquelle und Ursache für Datenmüll sein. Sie können, bei entsprechendem IKT-Kompetenzgefälle zwischen Erstellern und Empfängern von Berichten, dazu missbraucht werden, Defizite in der Leistungserbringung zu verschleiern. Sie erschweren teilweise die klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten. Deswegen darf der Einsatz von IKT im Reformprozess nicht zum Selbstzweck werden. Er ist kein Nachweis, sondern ein Vehikel der Verwaltungsmodernisierung und muss den strategischen, politisch definierten Zielsetzungen untergeordnet bleiben.

Die Stärkung dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung sowie die kunden- bzw. bürgerfreundliche Bündelung von Leistungen bringt auch eine Verdichtung der *horizontalen Interaktion* (zwischen Instanzen auf einer Hierarchieebene) mit sich. Die Kooperation zwischen Behörden, Dienststellen etc. scheidet in der Praxis bislang nur allzu oft an Kommunikationsbarrieren:

- organisatorische Barrieren (andere Hierarchien, Dienstwege etc.);
- fachliche Barrieren (unterschiedliche Expertendiskurse);
- technologische Barrieren (nicht *interoperable* IKT-Systeme);⁴⁰
- politisch motivierte Barrieren (divergierende Interessen, Absicherung von Machtpositionen).

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass IKT-Anwendungen für sich genommen noch kein Garant für die Überwindung von Kommunikationsdefiziten sind. Im Gegenteil: Ohne Einbettung in übergreifende Planungen ist die Gefahr groß, dass die Sprachlosigkeit zwischen den Institutionen durch ungeeignete Technologien sogar noch wächst. Und ohne Einbettung in übergreifende Ansätze der Verwaltungsmodernisierung scheitern auch geeignete Technologien an den Widerständen von Organisationen und politischen Interessen.

Ein weiteres Kernelement von E-Government ist die Bereitstellung neuer, leistungsfähiger Kommunikationswege zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Dies bezieht sich auf öffentliche Verwaltungen, aber auch auf die politischen Institutionen: Meinungsäußerungen und die Artikulation von Nachfrage nach bestimmten Leistungen sind Informationen, die der Staat für politische Entscheidungen und die Abwicklung administrativer Verfahren benötigt. Eine Verwaltung, die vielfältige Zugangswege für Interaktionen mit ihren Kunden (z.B. E-Mail, Formularserver, Call-Center) bereithält, ist imstande, Leistungen zügiger und für den Kunden

39 Vgl. Heeks (1998), S. 6 f.

40 Zur Erläuterung: *Kompatibilität* bezeichnet die Austauschbarkeit von Systemen bzw. Systemkomponenten. *Interoperabilität* bezeichnet die Austauschbarkeit von Daten.

bequemer zu erbringen und auf neue Anforderungen schneller zu reagieren.

Die Interaktion zwischen Staat und Bürgern ist zudem ein zentrales Element bürgerschaftlicher Kontrolle, gerade auch im Hinblick auf die neuen Möglichkeiten der Informationserhebung. Nur wenn den Betroffenen ihrerseits umfassende Einblicks- und Mitwirkungsrechte eingeräumt werden, kann die den neuen Technologien innewohnende Tendenz zum Orwellschen Überwachungsstaat wirksam konterkariert werden. Der **Zugang** zu den neuen Medien ist eine entscheidende Voraussetzung für Leistungsverbesserungen durch E-Government.

Durch die Bereitstellung von Infrastruktur und die Schaffung von Anreizen für die Nutzung der neuen Medien kann der Staat dazu beitragen, dass möglichst viele Unternehmen und Bürger möglichst umfassend von den Angeboten der IKT-gestützten Information und Interaktion Gebrauch machen können. In den meisten Ländern wird E-Government jedoch noch auf längere Sicht einen urbanen und Mittelschichten-*Bias* haben und z.B. ältere Mitbürger, Bewohner ländlicher Regionen und gesellschaftliche Randgruppen benachteiligen. Allerdings lässt sich dieser Effekt abmildern, etwa durch Einrichtung kollektiver Zugangspunkte (z.B. dörfliche Internetcafés), durch spezifische Fortbildungsangebote und durch parallele Zugänge zur öffentlichen Verwaltung (*multi-channeling*).

Transaktion

Durch E-Government können staatliche Leistungen innerhalb eines – des elektronischen – Mediums abgewickelt werden. Hierdurch können Leistungen in einer höheren Qualität angeboten werden. So lassen sich z.B. Bearbeitungszeiten erheblich verkürzen, weil Verzögerungen beim Transport fast vollständig wegfallen und Vorgänge zudem teilweise parallel bearbeitet werden können. Während in der Debatte unter „Transaktion“ häufig nur die Abwicklung von Zahlungsvorgängen über IKT verstanden wird, bezeichnet der Begriff recht verstanden die medienbruchfreie Abwicklung ganzer Geschäftsprozesse. Damit verbindet sich die Erwartung, dass möglichst alle Elemente der „Govern-

ment-Wertschöpfungskette“ in einem Medium bearbeitet werden.⁴¹

Eine entscheidende Voraussetzung für die medienbruchfreie Transaktion ist der **koordinierte** Einsatz von IKT. Nur wenn die elektronischen Systeme interoperabel sind, kann der Austausch von Daten problemlos erfolgen. Je komplexer die Geschäftsprozesse sind (also je mehr Akteure beteiligt und Verwaltungsschritte erforderlich sind), desto wichtiger wird es, gemeinsame technologische und Verfahrensstandards zu entwickeln. Hierzu ein Beispiel:

Solange die An- und Abmeldung beim Umzug in Deutschland Sache jeder einzelnen Kommune ist, bleibt es weitgehend unerheblich, dass bundesweit mehr als 20 unterschiedliche Meldeverfahren sowie ca. 500 unterschiedliche EDV-Verfahren für Einwohnerregister existieren.⁴² Die Kommunen können ihre eigenen Formulare drucken und diese sogar über Formularserver ins Internet stellen. Der umziehende Bürger muss dann mit beiden Kommunen in Kontakt treten. Soll daraus nun eine einzelne, medienbruchfreie Transaktion werden, müssen die alte und die neue Kommune kooperieren, damit der Meldevorgang durch den Bürger vollständig an einer Stelle abgewickelt werden kann. In diesem Moment spielt es sehr wohl eine Rolle, welche Verfahren und technischen Lösungen in den Kommunen angewandt werden, und ob diese interoperabel sind, also den Austausch und die direkte Weiterverarbeitung von Daten zulassen.

Neben den technologischen und den fachlichen Anforderungen, die eine medienbruchfreie Verwaltung mit sich bringt, ist daher ein entscheidendes Element für den Schritt von der Inter- zur Transaktion die Bereitschaft der Behörden und Gebietskörperschaften zur **Kooperation**. Diese Bereitschaft wird erhöht, wenn die neue Lösung relativ kurzfristig Effizienzgewinne erwarten lässt. Sie wird auch dann

41 Man kann die Erbringung einer staatlichen Dienstleistung als Wertschöpfung betrachten, die sich aus den Kettengliedern Information (Beschaffung, Aufbereitung, Verbreitung), Interaktion (Einleitung, Konsolidierung) und Transaktion (Annahme, Abwicklung, Lieferung) zusammensetzt.

42 Vgl. Kassner (2001b), S. 16.

erhöht, wenn Andere (beispielsweise Nachbarkommunen) praktikable Lösungen mit guten Ergebnissen vorlegen. Sie lässt sich zudem durch Anreize steigern, etwa in Form von Wettbewerben. Gesenkt wird die Kooperationsbereitschaft hingegen durch hohe Einstiegskosten, politische Rivalitäten und Unsicherheiten im Hinblick auf den Nutzen der geplanten Veränderung.

Herausforderung Sicherheit

Neuen bzw. erweiterten Leistungen des Staates stehen allerdings teilweise auch erhöhte Anforderungen, Kosten oder in einigen Fällen sogar Leistungseinschränkungen gegenüber. Auf etliche dieser Herausforderungen wurde bereits eingegangen. Von zentraler Bedeutung für die Akzeptanz neuer Leistungsangebote ist die Klärung von Sicherheitsfragen. Einer Studie der Consultingfirma TNS zufolge hegen 85 Prozent der Deutschen Sicherheitsbedenken bei der Übermittlung persönlicher Daten über das Internet. Dies ist ein weltweiter Spitzenwert, aber auch in anderen Ländern sind die Skeptiker in der Mehrheit.⁴³ Bleiben diese Bedenken bestehen, werden Kunden bzw. Bürger vor IKT-gestützten Transaktionen zurückschrecken.

Sicherheitssensitiv sind grundsätzlich alle Kommunikationen, die mit einer persönlichen Signatur versehen werden. Es bestehen allerdings erhebliche Unterschiede zwischen *unstrukturierten* und *strukturierten* bzw. *Massenverfahren*.⁴⁴

Unstrukturierte Verfahren umfassen in erster Linie den ‚normalen‘ Schriftverkehr mit Behörden, der zukünftig mehr und mehr über das Internet abgewickelt wird. Hier gelten im Grunde ähnliche Sicherheitsanforderungen wie für den normalen behördlichen Briefverkehr. Behörden werden aufgrund von Briefen (bzw. digital signierten E-Mails) ohne weitere Überprüfung tätig, wenn Name, Adresse und Anliegen augenscheinlich in einem plausiblen Zusammenhang stehen. Missbräuchliche oder irrtümliche Verwendungen von Daten können zum größten

Teil im Verlauf des Schriftverkehrs korrigiert werden. E-Mail-Signaturen bieten hier gegenüber normalen Briefen die Möglichkeit, Antwortschreiben der Behörden so zu verschlüsseln, dass sie nur vom ‚richtigen‘ Empfänger gelesen werden können.

Strukturierte bzw. *Massenverfahren* bieten demgegenüber sehr viel mehr Ansatzpunkte für E-Government. Hierunter fallen formgebundene Vorgänge, die zum Teil heute schon auf IKT-Anwendungen aufsetzen, z.B. Zahlungsvorgänge, aber auch die Abgabe von Steuererklärungen, Anträgen etc. Die Sicherheitsanforderungen sind in diesen Fällen zuweilen höher. Dies gilt besonders, wenn Zahlungsvorgänge über das Internet abgewickelt werden (Übermittlung von Kreditkarten- bzw. Kontoinformationen) oder vertrauliche Daten weitergegeben werden (etwa Angebote von Unternehmen im Rahmen elektronischer Ausschreibungen). Der missbräuchliche Zugriff auf persönliche Daten von Internet-Nutzern kann in strukturierten Anwendungsbereichen des E-Government für beide Seiten ernsthafte Schädigungen nach sich ziehen.

Die Diskussion um Sicherheitsstandards, elektronische Signatur etc. orientiert sich normalerweise an Verfahren mit hohem Sicherheitsbedarf. In vielen Fällen könnten IKT-Anwendungen jedoch auch unter weniger strengen Sicherheitsvorkehrungen realisiert werden, so wie heute bereits zahlreiche Anliegen per normalem Brief oder sogar Telefon erledigt werden können. Hinzu kommt die weitverbreitete Furcht, dass gerade elektronische Signaturen zur Erstellung von Nutzer-, Konsumenten- oder Bewegungsprofilen missbraucht werden könnten – der ‚gläserne Bürger‘. Vor diesem Hintergrund wird heute davor gewarnt, E-Government von der Existenz elektronischer Signaturen abhängig zu machen:

*„Die Fixierung auf die Digitale Signatur droht – aus technischen wie aus Akzeptanzgründen – zum größten rechtlichen und damit auch praktischen Hindernis für eine schnelle Einführung der elektronisch gestützten Verwaltung auch in Massenverfahren zu werden. Solche Massenverfahren sind aber das Herz des E-Government“.*⁴⁵

43 Vgl. Mellor / Parr / Hood (2001), S. 8-25.

44 Hierzu: Kammer (2001), S. 40.

45 Kammer (2001), S. 40.

Gegenwärtig wird in **Deutschland** die Einführung einer sog. *SmartCard* erwogen. Auf dieser Chipkarte ist ein Schlüssel gespeichert, der dem Halter (nach Eingabe einer Geheimnummer) die Möglichkeit gibt, elektronische Vorgänge mit hoher Fälschungssicherheit digital zu signieren. Soll dies am heimischen Computer geschehen, benötigt der Nutzer, neben der SmartCard selbst, ein Kartenlesegerät, das am Computer angeschlossen ist. Die Kosten der allgemeinen Einführung eines solchen Verfahrens werden auf ca. € 25 bis 50 pro Nutzer bzw. Karteninhaber geschätzt.

Die SmartCard bietet allerdings die Möglichkeit, behördliche und privatwirtschaftliche Anwendungen miteinander zu kombinieren, etwa in Verbindung mit einer Personalausweis- oder EC-Kartenfunktion. Daher wird seit dem Jahr 2000 diskutiert, ob nicht die Banken eine solche Karte anbieten könnten. Diese zögern bislang allerdings noch, weil sie hoffen, dass auch andere Anbieter zur Finanzierung des Systems herangezogen werden können.

Eine alternative, technologisch weniger anspruchsvolle, aber ausbaufähige Lösung wird zur Zeit im Rahmen des **britischen** „e-Government-Gateway“ entworfen.⁴⁶ Bürger, Unternehmen und Verbände bewerben sich per Internet um eine Nutzerkennung, mit der sie an digitalen Dienstleistungen öffentlicher Institutionen teilnehmen können. Mit der ausgedruckten Bewerbung begeben sie sich zu einer der teilnehmenden Behörden, belegen dort mittels geeigneter Papiere ihre Identität und lassen ihre Kennung freischalten. Diese Lösung ermöglicht es Verwaltungskunden, auch ohne digitale Signatur auf online angebotene Leistungen der Behörden zurückzugreifen. Außerdem ist das System „nach oben“ erweiterbar. So kann der Leistungsumfang für Inhaber einer digitalen Signatur erweitert werden, etwa auf die Teilnahme an geschlossenen Netzen für bestimmte Benutzergruppen (Anwälte, Steuerberater, Architekten etc.).

2.2.3 Demokratische Partizipation: *e-governance*

Eine zentrale Leistung von E-Government besteht in der Verdichtung von Informations- und Kommunikationsströmen.⁴⁷ Sie ermöglicht eine bessere Versorgung der politischen und gesellschaftlichen Akteure mit der knappen Ressource Wissen und erleichtert die politische Kommunikation. Nach Ansicht vieler Beobachter entstehen hierdurch neue Möglichkeiten der Artikulation von Interessen und der bürgerschaftlichen (sowohl individuellen als auch gemeinschaftlichen) Beteiligung an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Dem steht jedoch die Gefahr einer zusätzlichen Elitisierung von politischen Prozessen gegenüber, wenn ungleich verteilte Zugangschancen die politischen Einflussmöglichkeiten der Unterprivilegierten zusätzlich schmälern. Elektronisch gestützte Formen politischer Partizipation bilden daher, wie im folgenden gezeigt wird, keine grundsätzliche Alternative zur repräsentativen Demokratie im Sinne eines neuen demokratietheoretischen Paradigmas.

Der Einsatz von IKT im politischen Prozess wird teilweise als *e-democracy* bezeichnet, immer öfter jedoch mit dem Begriff *e-governance* belegt. Wenn *governance*, wie oben dargestellt, die Art und Weise bezeichnet, in der wir unsere öffentlichen Angelegenheiten regeln, dann bezieht sich *e-governance* auf den Einsatz von IKT bei dieser Regelung. Der Begriff bezeichnet mehr als nur eine Teilmenge von E-Government, weil er auch den großen Bereich der zivilgesellschaftlichen Organisations- und Beziehungsmuster erfasst.⁴⁸

Die Tatsache, dass sich mit *e-governance* so hochgesteckte Erwartungen verknüpfen, mag damit zusammenhängen, dass klassische Formen politischer Partizipation offenbar weltweit an Attraktivität verlieren. Sinkende Wahlbeteiligungen, Mitgliederverluste der politischen Parteien und niedri-

46 Vgl. dazu Kammer (2001), S. 40.

47 Mit dem Begriff „Verdichtung“ ist gemeint, dass leistungsfähigere Kommunikationsnetzwerke einer größeren Zahl von Akteuren Zugang zu Informationen gewähren bzw. einen umfangreicheren Datenaustausch gestatten.

48 Vgl. dazu Reinermann / Lucke (2000).

ge Zustimmungsraten zu den politischen Kerninstitutionen in Umfragen sind Probleme, denen heute sowohl OECD- als auch demokratisch verfasste Entwicklungsländer gegenüberstehen.⁴⁹ Die neuen Technologien werden vor diesem Hintergrund als wichtige Instrumente angesehen, um

- die **Informationslage** der politischen (sowohl staatlichen als auch bürgerschaftlichen) Akteure zu verbessern;
- die **Interaktion** mit betroffenen Gruppen und Experten im Vorfeld politischer Entscheidungen zu intensivieren sowie
- bei der politischen **Transaktion** neue Arenen und Formen bürgerschaftlicher Partizipation zu ermöglichen, die eine Gestaltung und Begleitung des politischen Entscheidungsprozesses insgesamt durch die Betroffenen und ihre Organisationen zulassen.

Die Bereitstellung von und der Zugang zu **Informationen** ist eine notwendige Voraussetzung für die politische Willensbildung. In den OECD-Ländern verfügen heute Parteien und politische Institutionen praktisch durchweg über Webseiten, auf denen sie über ihre Programme, Aktivitäten etc. informieren. Hinzu kommt, dass die traditionellen Medien (Fernsehen, Zeitungen und Zeitschriften) heute in aller Regel mit ihren Angeboten ebenfalls im Internet vertreten sind.

Neben dieser *passiven* Bereitstellung gewinnt die *aktive* Information von Wählern und Bürger über E-Mail rasch an Bedeutung. In den USA wurde erstmals beim Präsidentschaftswahlkampf im Jahr 2000 von beiden Kandidaten massiv das sog. *online campaigning* eingesetzt. Damit geht einher, dass politische Parteien und private politische Consultingunternehmen über die Auswertung von *clickstream data* und *cookies*,⁵⁰ Daten aus Mailinglisten und

Spendenregistern, aber auch *offline* gewonnenen Daten intensiv Informationen über ihre Wählerschaft sammeln und Zielgruppenprofile erstellen. Hunter sieht hier die Gefahr einer „Hypersegmentierung“ der öffentlichen Sphäre:

*„The potential for political profiling techniques to create a nation of hypersegmented information haves, and an underclass of information have-nots, clearly does not bode well for our notions of an informed, deliberative, and vibrant democracy“.*⁵¹

Neben dem Zugang zu Information ist die **Interaktion** zwischen gesellschaftlichen Akteuren ein weiteres wesentliches Element der politischen Willensbildung. Politische Entscheidungsträger interagieren mit betroffenen Gruppen und Experten im Vorfeld von Entscheidungen. Auch gesellschaftspolitische Organisationen, Parteien und NROs pflegen ihre Mitglieder über Kernfragen ihrer Arbeit zu konsultieren. Online-Diskussionen in Chatrooms spielen hierbei eine wichtige Rolle, aber auch das Erstellen von Meinungsbildern über E-Mail-Abfragen und Abstimmungen auf der jeweiligen Webseite gehört mittlerweile zu den Standardprozeduren politischer Interaktion. Globale Expertennetzwerke im Internet sind heute in vielen Bereichen Impulsgeber und Resonanzböden für lokale bzw. nationale politische Debatten. Vor Ort erleichtern die neuen Medien die Vernetzung gesellschaftspolitischer Organisationen. Damit wachsen der zivilgesellschaftlichen Kontrolle von Politik neue organisatorische und informationelle Ressourcen zu.

Als politische **Transaktion** lässt sich der gesamte Prozess der Entscheidungsvorbereitung, -findung und -umsetzung bezeichnen. Hier sind in den letzten Jahren auf der Basis von Information und Interaktion neue Formen bürgerschaftlicher Beteiligung entstanden. Entscheidungsträger stützen sich zeitnah auf Präferenzäußerungen von Experten und Betroffenen über E-Mail, Internet, Chatrooms und Mobilfunk. Die Entscheidungsprozesse selbst können über das Internet live oder auch *ex post* verfolgt

49 Vgl. zu diesem Punkt OECD (2001), S. 11 f.

50 *Clickstream data* sind Daten, die allein schon durch das Anklicken von Webseiten gewonnen werden können. *Cookies* sind Daten, die vom Anbieter einer Webseite auf dem Computer des Besuchers hinterlegt werden und z.B. darüber Auskunft geben, wann dieser welche Informationen nachgefragt hat. Vgl. dazu Hunter (2002), S. 10 f.

51 Hunter (2002), S. 16.

werden. Einmal getroffene Entscheidungen werden öffentlich zugänglich gemacht. Der gesetzgebende Akt wird von den Verwaltungen online und in Echtzeit abgerufen und seinerseits mit Hilfe von IKT umgesetzt. Eine über Einzelfälle hinausreichende Umgestaltung politischer Prozesse müsste jedoch in folgenden Punkten noch weitere substantielle Veränderungen herbeiführen:

- Abbau von Zugangsbarrieren zum politischen Prozess;
- Öffentlichkeit und Transparenz der Verfahren sowie
- situative (und nicht mehr allein periodische) Rechenschaftspflicht der politisch Verantwortlichen gegenüber ihrer Klientel.

Direkte vs. repräsentative Demokratie

Mit den genannten Elementen verbindet sich häufig eine Aufwertung von Mechanismen direkter Demokratie gegenüber der repräsentativen Demokratie. Die Bürgerferne politischer Institutionen⁵² soll durch internetgestützte Verfahren der direkten Demokratie überwunden, der bürgerschaftliche Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse erhöht werden. Die technologischen Grundlagen für elektronische Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse (*e-voting*) sind heute bereits vorhanden bzw. werden gerade geschaffen (Stichwort: digitale Signatur). Auch werden bereits erste Erfahrungen mit der elektronischen Stimmabgabe gesammelt. In Brasilien werden Wahlen seit einiger Zeit auf diesem Wege durchgeführt, allerdings über Computer in den Wahllokalen (*poll site voting*), nicht per Internet von zuhause (*remote Internet voting*). Eine Zwischenstufe wäre das *kiosk voting*: Hier werden Abstimmungsterminalen an unterschiedlichen Orten (Einkaufszentren, Büchereien, Schulen etc.) eingerichtet; der Bürger kann wählen, wo immer er mag.

Dies setzt aber bereits die Anwendung digitaler Authentifizierungsverfahren voraus.⁵³

Einer uneingeschränkt positiven Einschätzung der direkten Demokratie in Verbindung mit den neuen Medien steht jedoch eine Reihe demokratietheoretischer Einwände entgegen. Sie unterstreichen die Notwendigkeit, neue Formen der politischen Partizipation in bestehende Strukturen der repräsentativen Demokratie einzubetten.

Repräsentative Demokratie reduziert die Komplexität politischer Verfahren. Die besondere Leistung der repräsentativen Demokratie besteht darin, dass sie den einzelnen Bürger von der Aufgabe befreit, alle ihn betreffenden politischen Entscheidungen rational nachvollziehen zu müssen. Stattdessen wählt er einen Repräsentanten, der durch das Wahlverfahren, durch die Rechtsförmigkeit des parlamentarischen Prozesses und durch staatliche wie bürgerschaftliche Kontrollinstanzen dazu legitimiert ist, Entscheidungen im Namen der Wähler zu treffen.⁵⁴ Nur so lassen sich komplexe Gesellschaften demokratisch regieren und verwalten. Dem gegenüber erlegt die direkte Demokratie jedem einzelnen politischen Akteur die Last der rationalen Entscheidung auf. Diese Last kann zwar durch neue Formen der Information, Interaktion und Transaktion erleichtert werden, aber die Kosten der demokratischen Entscheidungsfindung bleiben für den Einzelnen höher als im repräsentativen System.⁵⁵

Direkte Demokratie schwächt Minderheiten. Ein weiteres Argument spricht für eine Einbettung der neuen Formen direkter in bestehende Formen repräsentativer Demokratie: die Notwendigkeit des Schutzes von Minderheiten. Entscheidungen, die im Rahmen direkter demokratischer Verfahren getroffen werden, sind Mehrheitsentscheidungen. Nicht jede Mehrheitsentscheidung ist jedoch legitim: ver-

52 Dies ist das sog. Kongruenzproblem der Demokratie im Mehrebenensystem: Die Urheber politischer Entscheidungen sind nicht gleichzeitig die Adressaten entsprechender Legitimierungsverfahren. Vgl. Haldenwang (1999a), S. 367.

53 Vgl. Internet Policy Institute (2001), S. 6 f.

54 Vgl. Haldenwang (1999a), S. 374 f.

55 Allerdings erhöht sich auch, das soll nicht unterschlagen werden, der Nutzen von politischer Partizipation, wenn individuelle Präferenzen unmittelbar in den Entscheidungsprozess eingespeist werden können.

letzten sie vitale Interessen von Minderheiten, ist sie aus demokratischer Perspektive unzulässig. Bestimmte Minderheiteninteressen sind schwierig zu mobilisieren und in der politischen Auseinandersetzung wenig durchsetzungsfähig – die Beschleunigung von Abstimmungsprozessen durch die neuen Medien kann dann dazu führen, dass diese Interessen zusätzlich benachteiligt werden.

Direkte Demokratie erschwert unpopuläre Entscheidungen. Nicht jede gemeinwohlorientierte Entscheidung ist unmittelbar mehrheitsfähig. Häufig sind im Strukturwandel die Kosten von Entscheidungen leichter bestimmten gesellschaftlichen Gruppen zuzuordnen als der Nutzen. Für solche Entscheidungen ist es dann äußerst schwierig, Mehrheiten zu mobilisieren.⁵⁶ Unter dem Druck neuer Partizipationsformen erhöhen sich die politischen Kosten unpopulärer bzw. erst langfristig rentabler Entscheidungen für Amtsträger zusätzlich. Eine langfristig angelegte, strategische Politik wird hierdurch u.U. erschwert.

E-voting schafft neue Möglichkeiten der Wahlmanipulation. Sollen konventionelle Abstimmungsverfahren durch IKT-gestützte Verfahren ersetzt werden, müssen letztere einen mindestens ebenbürtigen Schutz vor Manipulationen gewährleisten. Für *e-voting* bedeutet dies,

- dass erstens eine sichere Identifikation der Wähler notwendig ist, um Fehl- bzw. Mehrfachabstimmungen zu verhindern;
- zweitens aber auch ihre Anonymität gewährleistet sein muss;
- drittens müssen Wähler ihre Stimme frei von unmittelbarer Einflussnahme durch Dritte abgeben können, was z.B. beim *remote Internet voting* nur schwer zu verifizieren ist;

- viertens muss glaubhaft gemacht werden, dass die abgegebenen Stimmen – aber nur diese – tatsächlich ins Wahlergebnis einfließen.⁵⁷

Vor allem in politischen Regimen mit einem hohen Maß an Korruption und Klientelismus kann das Vertrauen in neue Verfahren nicht einfach vorausgesetzt werden. Hier ist vermutlich ein gewisses *overshooting* beim Setzen von Sicherheitsstandards (Authentifizierung, externes Monitoring des Wahlprozesses etc.) notwendig.

E-democracy ermöglicht das Ausforschen der Bürger. Das Recht auf Anonymität im politischen Prozess ist ein wichtiger Bestandteil demokratischer Verfahren. Es schützt die Bürger vor Beeinflussungen oder gar Anfeindungen aufgrund politischer Präferenzen. Die neuen Medien schaffen nun jedoch die technischen Voraussetzungen dafür, dass politische Parteien, staatliche Behörden oder private Consultingunternehmen individuelle Profile ihrer Zielgruppen erstellen, indem sie unterschiedliche Daten miteinander verknüpfen.

Nicht alle Bürger erhalten Zugang zum politischen Prozess: Ein zentrales Problem IKT-gestützter Formen direkter Demokratie besteht darin, dass nicht alle politischen Akteure gleichermaßen Zugang zu den neuen Medien haben. Teilweise ist die öffentlich bereitgestellte Infrastruktur mangelhaft, vor allem in Entwicklungsländern, aber auch in ländlichen Gebieten und ärmeren Regionen der OECD-Länder. Teilweise verfügen Bürger nicht über die notwendige technologische Ausstattung – dies gilt besonders für ärmere Bevölkerungsgruppen. Teilweise fehlen die Bildungsvoraussetzungen oder auch die Bereitschaft, sich den neuen Technologien zuzuwenden und die notwendigen Kompetenzen zu erwerben. Die neuen Medien haben daher, wie erwähnt, einen *Bias* zugunsten von Männern, Jüngeren, besser Gebildeten und urbanen Mittelschichten.⁵⁸

56 Ein Beispiel für eine solche Entscheidung war die Abstimmung über die Zusammenlegung der Bundesländer Berlin und Brandenburg, die von fast allen Parteien befürwortet, von den Bürgern Brandenburgs aber abgelehnt wurde.

57 Dazu: Internet Policy Institute (2001), S. 11.

58 In Deutschland hat sich allerdings in den letzten Jahren das soziodemographische Profil der Internetnutzer der Gesamtbevölkerung angenähert. So stieg z.B. der Frauenanteil zwischen 1997 und 2001 von 27 auf ca. 40 Prozent. Vgl. Hoecker (2002), S. 7.

Die skizzierten Einwände sprechen nicht grundsätzlich gegen den Einsatz von IKT-gestützten Verfahren der direkten Demokratie. Sie plädieren in der Summe jedoch dafür, diese Verfahren in „traditionelle“ Strukturen der repräsentativen Demokratie einzubetten und durch geeignete Regulierungen dafür zu sorgen, dass grundlegende bürgerliche Rechte im politischen Prozess wirksam, glaubhaft und nachhaltig geschützt werden. Da die Einführung neuer Verfahren zudem häufig mit erheblichen Investitionen verbunden ist, muss ihr eine nüchterne Kosten-Nutzen-Analyse vorausgehen.

Die neuen Technologien können eingesetzt werden, um Wahl- und Entscheidungsprozesse im Rahmen „traditioneller“ demokratischer Verfahren zu unterstützen. In England wurden bei den lokalen Wahlen im Mai 2002 verschiedene Verfahren getestet, mit gemischten Resultaten im Hinblick auf Wahlbeteiligung sowie Effizienz des Wahlverfahrens.⁵⁹ Für März 2003 plant Estland erstmals die Durchführung von Parlamentswahlen, bei denen die Stimmabgabe per Internet möglich sein soll.⁶⁰ In Deutschland sind elektronische Abstimmungsverfahren bislang in geringem Umfang getestet worden. Das bislang wichtigste Pilotprojekt war eine Landratswahl in Marburg im September 2001, bei der sich Briefwahlteilnehmer alternativ für die elektronische Stimmabgabe registrieren lassen konnten. Sieben Prozent (234 Briefwahlteilnehmer) nahmen diese Möglichkeit wahr.⁶¹

Ein weiteres Beispiel ist die elektronische Stimmabgabe in der Wahlkabine (*poll site voting*), wie sie z.B. bereits in Brasilien praktiziert wird. Anstelle eines Stimmzettels, der mit einem Stift angekreuzt wird, erwartet die Wähler ein Computerterminal. Nach der Identifikation kann die Stimme dann elektronisch abgegeben werden. Dies bringt Effizienzgewinne für die Wahlbehörden, die Stimmauszählung wird erheblich beschleunigt und erleichtert, Manipulationen an dieser Stelle (etwa durch

den Austausch oder die fehlerhafte Auszählung von Stimmzetteln) sind nicht mehr möglich.

In vielen Ländern (u.a. in den USA) ist es erforderlich, sich vor der eigentlichen Wahl ins Wahlregister eintragen zu lassen – ein Verfahren, das die politische Beteiligung verkompliziert, aber in Ländern ohne funktionierendem Einwohnermelde- oder Zivilregisterwesen notwendig ist. Hier könnte die Registrierung per Internet für die einzelnen Bürger Erleichterung bringen und die individuellen Kosten der Wahlbeteiligung senken.⁶²

Denkbar ist auch, dass Bürger künftig unabhängig vom Wohnort in jedem Wahllokal abstimmen können, was die Wahlbeteiligung gerade bei den jüngeren und mobileren Menschen zusätzlich fördern kann. Hierfür müssen Wahllokale und Wahlregister vernetzt sein. Allerdings muss glaubhaft ausgeschlossen sein, dass anstelle einer Manipulationsmöglichkeit andere geschaffen werden, z.B. bei der Unterstützung technologisch wenig kompetenter Wähler oder über den Zugang zum Netzwerk der Wahlcomputer.

Ein weiteres Feld ist die Durchführung von Konsultationen im Vorfeld politischer Entscheidungen: Sie sind mit Hilfe der neuen Medien sehr viel einfacher und kostengünstiger durchzuführen, etwa über Videokonferenzen mit Webkameras oder über virtuelle Chatrooms. Auch Expertenmeinungen lassen sich auf diesem Wege in vielen Fällen leichter und billiger einholen als in der traditionellen Form von Hearings. Denkbar ist zudem, dass politische Institutionen (z.B. Parlamente, Ausschüsse oder Gemeinderäte) über die elektronische Stimmabgabe Meinungsbilder ihrer Mitglieder erstellen.

59 Vgl. im Internet: www.kablenet.com/kd.nsf/Frontpage/vom.6.5.2002.

60 Electronic Government International, 1. Juni 2001 (<http://www.kablenet.com>)

61 Vgl. im Internet: www.spiegel.de/netzwelt/politik/0,1518,157659,00.html vom 18.9.2001.

62 In einem Bericht des US-amerikanischen Internet Policy Institute wird allerdings vor der Internet-basierten Registrierung gewarnt, weil sie hohe Sicherheitsrisiken mit sich bringe und die Qualität der Wählerlisten über den sowieso schon unzureichenden Stand hinaus verschlechtern könne. In der Tat muss ein derartiges System eine missbräuchliche Registrierung verhindern, gleichzeitig aber auch den Datenschutzinteressen der Bürger Rechnung tragen. Dies sind aber keine unüberwindlichen Hindernisse. Für die Aktualisierung von Daten (etwa bei Wechsel des Wohnortes) könnte das Internet schon jetzt eingesetzt werden. Vgl. Internet Policy Institute (2001), S. 33.

2.3 Ein neues staatliches Leitbild durch E-Government?

In der Debatte um E-Government und *e-governance* wird zuweilen der Eindruck erweckt, dass mit den neuen Medien die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft einem Wandel unterworfen seien, der in absehbarer Zeit zu einer völligen Neudefinition von Staatlichkeit führen müsse. Grundlage dieser Haltung ist die Beobachtung, dass über E-Government sowohl die Leistungsfähigkeit des Staates als auch die Transparenz und Offenheit politischer Prozesse substantiell gesteigert werden können. Leitet man hieraus einen generellen Trend ab, steht an dessen Ende die Vision eines „partnerschaftlichen Dienstleistungsstaates“ auf der Basis liberaler Demokratievorstellungen. In diesem Abschnitt wird dem gegenüber die Ansicht vertreten, dass E-Government zwar an moderne Staatskonzepte anknüpft, dabei aber durchaus unterschiedliche Tendenzen reflektieren kann.

Die Frage, welche Funktionen der Staat für eine Gesellschaft ausfüllen soll, ist nicht zu jeder Zeit und an jedem Ort gleich beantwortet worden. Es lassen sich jedoch globale Trends der Staatsdebatte identifizieren, die mit der Formulierung entsprechender Leitbilder⁶³ einhergehen. So gerieten spätestens mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme auch in den westlichen Demokratien jene Vorstellungen in Misskredit, die dem „aktiven Staat“ eine zentrale Rolle bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zuschrieben. Stattdessen sollte sich der „schlanke Staat“ nach Maßgabe des neoliberalen Paradigmas auf einige wenige Kernfunktionen beschränken und den Marktkräften die Generierung und größtenteils auch Verteilung des gesellschaftlichen Wohlstandes überlassen.

Angesichts weltweit ausbleibender Erfolge bei der Armutsbekämpfung und der Erhöhung der Einkommensgerechtigkeit blieb die Frage nach dem Umfang staatlicher Steuerung und Leistungserbrin-

gung allerdings weiterhin strittig, auch wenn die Extrempositionen der vergangenen Dekaden heute kaum mehr vertreten werden. Das von der Bundesregierung vertretene Leitbild des „aktivierenden Staates“ sieht diesen in der Pflicht, die gesellschaftlichen Akteure zur individuellen wie auch gemeinschaftlichen („Bürgergesellschaft“) Realisierung von Lebenszielen zu befähigen.⁶⁴

Mit dem Begriff der Befähigung verbindet sich jedoch neben der Aktivierung noch eine zweite Dimension, nämlich jene der *Gewährleistung*:⁶⁵ Der Staat muss gewährleisten, dass möglichst alle gesellschaftlichen Akteure grundsätzlich die Möglichkeit erhalten, ihre Lebensziele durch eigene Anstrengung zu verwirklichen. Sowohl in Entwicklungs- als auch in OECD-Ländern dreht sich die jüngere Debatte deswegen nicht mehr primär um den Rückzug des Staates, sondern vielmehr um die Neudefinition seiner Rollen und Leistungen gegenüber den Bürgern und wirtschaftlichen Akteuren:

- An die Stelle hoheitlicher Verwaltung von Untertanen durch den Obrigkeitsstaat tritt die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und die Gewährleistung sozialer und bürgerlicher Rechte in enger Abstimmung mit den Betroffenen bzw. den gesellschaftspolitischen Organisationen.
- An die Stelle des direkten Engagements im produktiven Sektor, des Schutzes einheimischer Unternehmen vor dem internationalen Wettbewerb, der Bereitstellung von Versorgungsgütern durch staatliche Monopole und der dirigistischen Entwicklungsplanung tritt die Förderung von Märkten, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Standorten und die Orchestrierung komplexer Entscheidungsprozesse unter Beteiligung öffentlicher wie privater Akteure.

Die Beschreibung der drei Zieldimensionen im Abschnitt 2.2 hat gezeigt, dass E-Government in unterschiedlichen politischen und administrativen Umfeldern zum Einsatz kommen kann. Sie hat aber

63 Leitbilder verbinden nach Dierkes / Marz (1998), S. 378 – 381, das „Wünschbare“ mit dem „Machbaren“, weisen also eine visionäre und eine planerische Dimension auf und erfüllen so Aufgaben der Orientierung, Motivierung und Koordinierung politischen Handelns.

64 Vgl. Bundesregierung (1999), S. 1.

65 Vgl. dazu auch Reiner mann (2002), S. 4.

auch gezeigt, dass die Potentiale der neuen Technologien in der Verdichtung von Informations- und Kommunikationsströmen liegen. Diese Potentiale lassen sich eher realisieren, wenn die zugrundeliegenden Politik- und Verwaltungsmodelle eine solche Verdichtung auch unterstützen. Dies ist im Rahmen moderner *public management*-Ansätze und demokratischer Regime eher der Fall als vor dem Hintergrund bürokratischer Regelsteuerung und autoritärer Strukturen. Dabei dürfen drei einschränkende Faktoren jedoch nicht übersehen werden:

Erstens wenden sich viele Behörden und Gebietskörperschaften den neuen Technologien vornehmlich aus einer Perspektive **interner** Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen zu. Zu Recht wird daher vor einer Verselbständigung der Instrumente gegenüber den Zielen gewarnt: Staatsmodernisierung könne zu einem Trend werden, der „auf inhaltliche Konzeptionen verzichtet und die Einführung von Managementmethoden betreibt, ohne zu wissen, welchem Ziel die Effizienzsteigerung des Staates dienen soll“. ⁶⁶ Allerdings dürfte die Zahl jener IKT-gestützten Modernisierungen, die es sich leisten können, nicht über den Tellerrand der eigenen Behörde hinauszugucken, weltweit immer weiter sinken, da die Vernetzung und damit der Koordinierungsbedarf öffentlicher und privater Institutionen stetig zunimmt.

Zweitens besteht die Gefahr, dass durch die neuen Technologien die ohnehin schon bevorzugten gesellschaftlichen Gruppen mehr **Vorteile** erlangen als die Unterprivilegierten. Das mag in den homogenen Gesellschaften der Industrieländer ein weniger gravierendes Problem sein als in sozial und wirtschaftlich hoch polarisierten Entwicklungsgesellschaften, aber hier wie dort müssen öffentliche Institutionen Strategien entwickeln, die dieser Tendenz entgegenwirken, und zwar sowohl im Hinblick auf den angebotenen Leistungskatalog, als auch im Hinblick auf den Zugang zu diesem Angebot. Nur in den wenigsten Ländern hat das Internet bereits eine Verbreitung gefunden, die es, ähnlich dem Telefon oder dem Fernsehen, zu einer „Volkstechnologie“ werden lässt.

Drittens werden im Zuge der Terroranschläge vom 11. September 2001 **hoheitliche** Staatsaufgaben aufgewertet. Öffentliche Sicherheit ist zwar unabhängig vom jeweiligen Leitbild eine Kernfunktion des Staates. War zuvor jedoch ein zentrales Problem, wie der Staat als Dienstleister bürgerliche und unternehmerische Freiheiten in möglichst umfassender Form gewährleisten kann, kreist die Debatte in der aktuellen Konjunktur wieder um die Beschneidung eben dieser Freiheiten für den Kampf der ‚wehrhaften Demokratie‘ gegen ihre Feinde. Diese Wende strahlt in zweierlei Hinsicht auf E-Government aus:

- E-Government koppelt, wie beschrieben, an Leitbilder eines kooperativen, aktivierenden Staates an. Dies erfasst natürlich auch Bereiche hoheitlicher Verwaltung, z.B. das Meldewesen. Wird nun die Bringpflicht der Bürger gegenüber der Dienstleistungsfunktion des Staates wieder stärker betont, kann dies die Einführung neuer Management- und Steuerungsmethoden in der öffentlichen Verwaltung erschweren bzw. hinauszögern.
- Der Zugriff staatlicher Autorität auf sicherheitsrelevante Daten der Bürger wird durch den Einsatz von IKT erleichtert, in einigen Anwendungsbereichen sogar erst ermöglicht. So arbeitet die US-amerikanische Regierung zusammen mit den Fluglinien zur Zeit am Aufbau eines Datenverbundes, der das internationale System der Flugreservierungen mit Datenbanken verknüpft, in denen Zahlungsgepflogenheiten, Kreditkarten- und Versicherungsnummern, Reiseziele und -begleiter und andere Daten über Jahre gespeichert und zu einem komplexen Persönlichkeitsbild zusammengefügt werden können. ⁶⁷

Diese Ausführungen machen deutlich, dass zwischen E-Government und dem skizzierten Leitbild des „partnerschaftlichen Dienstleistungsstaates“ keine zwangsläufige Verbindung besteht. Die im folgenden Kapitel 3 dargestellten Beispiele zeigen

⁶⁶ Jung (2001), S. 752.

⁶⁷ Dies geschieht auf der Basis des USA Patriot Act, der die Überwachungskompetenzen der staatlichen Sicherheitsorgane erweitert. Vgl. hierzu Hunter (2002), S. 15 f; Süddeutsche Zeitung vom 9.2.2002, S. 19.

jedoch einen Trend auf: Die technologischen Lösungen, die derzeit für die Modernisierung der öffentlichen Politik und Verwaltung entwickelt und umgesetzt werden, sind üblicherweise auf eine Reform administrativer und politischer Strukturen und Prozesse im Sinne des dargestellten Leitbildes ausgerichtet. Selbst wenn sie in einem Umfeld eingesetzt werden, wo diese Charakteristika nicht unmittelbar voll zum Tragen kommen, ist zu vermuten, dass sie in vielen Fällen den Wandel in den öffentlichen Institutionen über die eigentliche IKT-Anwendung hinaus zusätzlich befördern.

3 Was verändert sich durch E-Government?

E-Government greift in bestehende Routinen der öffentlichen Politik und Verwaltung ein. Sieht man von einigen wenigen Ländern ab (v.a. im angelsächsischen und skandinavischen Raum), befinden wir uns jedoch erst in einer Frühphase der Entwicklung. Diese ist erstens dadurch gekennzeichnet, dass viele Anwendungen noch in der Erprobungsphase sind und sich nicht auf breiter Flur durchgesetzt haben. Zweitens bleiben viele Projekte hinter ihren Erwartungen zurück, weil die Erfahrungsbasis noch klein und die Komplexität der Reformen groß ist. Drittens stehen häufig punktuelle Reformen im Vordergrund, und nicht der strategisch orientierte Einsatz von IKT in Politik und Verwaltung. Es werden „Kompetenzinseln“ geschaffen, von denen man sich erhofft, dass sie auf andere Bereiche ausstrahlen werden. Damit geht einher, dass manch isolierter Einsatz von IKT als E-Government bezeichnet wird, der dies eigentlich gar nicht verdient.⁶⁸

Beim Blick auf Erfahrungsberichte und wissenschaftliche Begleitforschung in Massenmedien, Fachblättern und im Internet selbst entsteht allerdings der Eindruck zweier übergreifender Entwicklungstendenzen, die klar auf eine zunehmende Bedeutung von E-Government im Alltagsleben von

Bürgern, Unternehmen und öffentlichen Beschäftigten hinweisen:

- Die Zahl der Anwendungen, die (berechtigt oder nicht) unter „E-Government“ firmieren, nimmt rasant zu.
- Die Zahl der integrierten Ansätze, bei denen verwaltungsinterne Modernisierung mit Veränderungen der Außenbeziehungen Hand in Hand geht, wächst ebenfalls.

Anwendungen lassen sich zunächst danach unterscheiden, auf welchen Akteurskreis sie sich beziehen. Häufig werden die Koordinaten mit Kürzeln bezeichnet wie etwa G2B (*Government to Business*), G2C (*Government to Citizen*) oder G2G (*Government to Government*). Die vorliegende Studie differenziert zwischen den Akteurskreisen Politische Führung, Öffentliche Verwaltung,⁶⁹ Bürgerschaft und Wirtschaft. Damit sind nicht alle möglichen gesellschaftlichen Akteure angesprochen; aus einer anderen Perspektive könnte z.B. auch der Bereich der NROs⁷⁰ oder jener der öffentlichen Beschäftigten (Stichwort: IKT-gestütztes Personalmanagement) gesondert behandelt werden.

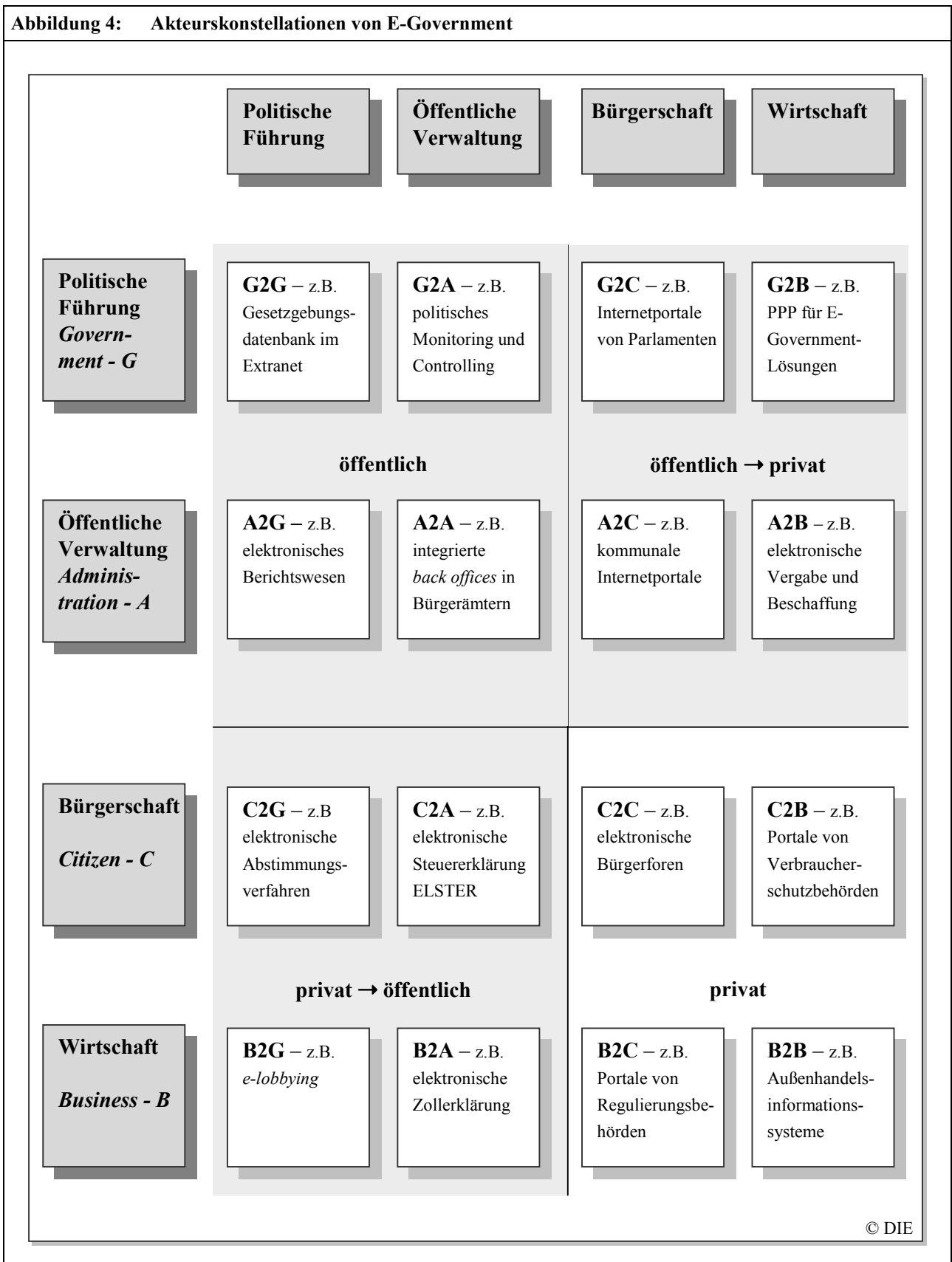
Im Hinblick auf das oben skizzierte Zieldreieck von E-Government bildet die hier vorgeschlagene Differenzierung der Akteure jedoch den angemessenen Rahmen. Abbildung 4 gibt die Bandbreite der Konstellationen wieder und benennt beispielhaft Anwendungsbereiche. Sie sollte jedoch nicht missverstanden werden: Der Begriff E-Government bezieht sich, wie schon erwähnt, in aller Regel auf Reformen, die

69 In der Regel schließt bei dieser Diskussion der Begriff *Government* sowohl die politische Führung („Regierung“ i.e.S.) als auch die öffentliche Verwaltung ein. In dieser Studie werden beide Aspekte getrennt behandelt, weil sie sich auf unterschiedliche Merkmale und Anwendungsbereiche von E-Government beziehen. Politische Führung umfasst hier den Gesamtbereich der politischen Steuerung, also sowohl die Gesetzgebung durch die Legislative als auch den Vollzug durch die Exekutive.

70 So z.B. Lucke / Reiner mann (2000), S. 2. Allerdings überschneidet sich der NRO-Begriff mit jenem der Bürgerschaft, sofern hierunter nicht nur Verwaltungskunden, sondern auch politische Akteure verstanden werden.

68 Vgl. am Beispiel nordrhein-westfälischer Kommunen Süddeutsche Zeitung vom 16.2.2002, S. 56.

Abbildung 4: Akteurskonstellationen von E-Government



mehr als eine der erfassten sechzehn Akteurskonstellationen betreffen, und sei es auch nur in reziproker Form (also z.B. A2C und C2A).

In diesem Kapitel werden daher nicht die einzelnen Felder des Schaubilds jeweils für sich abgehandelt, sondern es werden fünf unterschiedliche Reformbereiche diskutiert, auf welche E-Government in besonderer Weise zugreift. Dies sind zum einen aus einer *Binnenperspektive* des öffentlichen Sektors die internen Strukturen und Funktionsweisen öffentlicher Verwaltungen und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und Gebietskörperschaften (3.1), aber auch das Verhältnis von Verwaltung zu politischer Führung (3.2). Zum anderen geht es aus einer Perspektive der *Außenbeziehungen* des öffentlichen Sektors um das Verhältnis zum Bürger (3.3), um die Gestaltung der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse (3.4) sowie um die Beziehungen zur Wirtschaft (3.5)

3.1 In der öffentlichen Verwaltung

E-Government verändert die Steuerung von Geschäftsprozessen (*Workflow-Management*) öffentlicher Verwaltungen. Grundlegend ist dabei die Entwicklung von der Bearbeitung einzelner Vorgänge hin zur integrierten Abwicklung von Geschäftsprozessen. Ermöglicht wird dies durch elektronische Systeme der Datenerfassung, Dokumentenverwaltung und internen Vernetzung. Sie bieten folgende Vorteile:

- Erstens wird die **Koordination** zwischen den Beteiligten verbessert. Häufig sind an einem Geschäftsprozess eine Vielzahl von Mitarbeitern beteiligt, die unterschiedlichen Hierarchiestufen, Abteilungen und Behörden zugehören.
- Zweitens können diese Systeme Abläufe **automatisieren**, damit beschleunigen und die Mitarbeiter hierdurch von lästigen Routinen (etwa Registratur, Aktentransport) entlasten, insbesondere bei Massenverfahren.
- Drittens verringert sich der **Raumbedarf** durch digitale Archivierung.
- Viertens wird die **Suche** nach Dokumenten erleichtert. Untersuchungen in der Hamburger

Ausländerbehörde haben gezeigt, dass dort über fünf Prozent der Arbeitszeit für die Suche nach Dokumenten aufgewandt werden.⁷¹

- Fünftens lassen sich durch die **Zusammenfassung** vormals getrennter Leistungen und durch erhöhte **Kostentransparenz** Effizienzgewinne realisieren (s. Kasten 1).
- Sechstens vereinfacht E-Government die **Kontrolle** von Geschäftsprozessen durch Vorgesetzte, interne Kontrollinstanzen bzw. auch durch die betroffenen Verwaltungskunden.

In Deutschland hat der Regierungsumzug nach Berlin, bei dem ein Teil der Ministerien und nachgeordneten Behörden in Bonn verblieb, die IKT-gestützte Kooperation zwischen Dienststellen und Behörden zusätzlich beflügelt. In diesem Zusammenhang wurde Anfang 1999 der Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB) in Betrieb genommen, dem Bundestag, Bundesrat, Kanzleramt, Ministerien, Bundesrechnungshof sowie nachgeordnete Bundesbehörden angehören. Insgesamt sind 80 Behörden mit 195 Liegenschaften betroffen. Ihnen wird eine Palette einheitlicher Daten- und Telekommunikationsleistungen zur Verfügung gestellt.⁷² Der IVBB wird gegenwärtig zu einem Informationsverbund der Bundesverwaltung (IVBV) erweitert und soll weitere 700 Liegenschaften anbinden.

Das **elektronische Dokumentenmanagement** wird oft unter dem Stichwort des „papierlosen“ bzw. „papierarmen Büros“ diskutiert. Voraussetzung hierfür ist die medienbruchfreie Verwaltung. Allerdings ist das Einsparen von Papier nicht der zentrale Vorteil von elektronischen Dokumentenverwaltungs- und *Workflow*-Systemen.⁷³ Wichtiger sind Effizienz- und Produktivitätszuwächse. Dabei kommt es nicht immer darauf an, von Beginn an alle

71 Gespräch mit Heinz Vogel, Freie und Hansestadt Hamburg, 13.3.2002.

72 Beispielsweise E-Mail, Telefonie, Fax, Videokonferenzen, TV-Übertragungen aus dem Bundestag oder der Pressekonferenz. Vgl. BMI (2001a), S. 41-44.

73 Bei der Dokumentenverwaltung geht es v.a. um die Ablage, beim *Workflow-Management* steht die Vorgangsbearbeitung stärker im Mittelpunkt. Vgl. auch Beyer (2001a).

Kasten 1: Management von Dienstreisen

Das Bundesministerium des Innern (BMI) hat im Rahmen der Initiative BundOnline 2005 ein neues Verfahren für die Planung und Abrechnung von Dienstreisen entwickelt – das Travel-Management-System (TMS). Reisezeit und Ziel können von den Mitarbeitern unabhängig von Büro- und Öffnungszeiten rund um die Uhr online zur Genehmigung vorgelegt und dann an die Reisstelle übermittelt werden. Auch die Abrechnung der Reisekosten und die Erstellung des Abrechnungsbescheids erfolgen online.

Die Mitarbeiter erhalten eine Kreditkarte, über welche die Reisekosten abgebucht werden. Durch längere Fristen bei der Belastung des Kontos wird sichergestellt, dass die Abbuchung erst nach der Erstattung der Reisekosten erfolgt. Damit entfällt die Zahlung und Verwaltung von Abschlägen.

Für die Mitarbeiter hat das neue Verfahren den Vorteil, ihre Daten nur einmal angeben zu müssen. Das Genehmigungs- und Abrechnungsverfahren wird vereinfacht und beschleunigt. Zudem haben sie jederzeit Zugriff auf alle relevanten Daten.

Die Behörde rechnet ihrerseits mit Einsparungen in Höhe von ca. 15 Prozent bei den direkten Reisekosten und bis zu 50 Prozent bei den indirekten Reisekosten (den Prozesskosten). Diese Einsparungen ergeben sich aus der Zentralisierung der Abrechnungen (beim Bundesverwaltungsamt), der Vereinfachung von Vorschriften und Verfahren sowie der erhöhten Kostentransparenz durch die anonymisierte Übermittlung der Kreditkarten-Informationen.

Quelle: www.bva.bund.de/aufgaben/reise_umzugskosten/tms/, 13.3.2002.

Funktionen und Komponenten behördlicher Geschäftsprozesse elektronisch abzubilden:

- Eingangsbearbeitung;
- Schriftgutverwaltung und Registratur;
- Vorgangsbearbeitung;
- Ausgangsbearbeitung;
- Archivierung;
- Datenaustausch mit anderen Dienststellen und Behörden;
- Einbindung von externen Wissensquellen.

In der Verwaltung der **Freien und Hansestadt Hamburg** hat man das Schwergewicht auf die elektronische Dokumentenverwaltung gelegt. Gegenwärtig werden in acht Behörden Projekte durchgeführt. Im Zentrum steht die sog. „späte Erfassung“, also die Digitalisierung von Vorgängen *nach* ihrer Bearbeitung. Hierzu werden die entsprechenden Akten eingescannt, verschlagwortet und sollen dann als Papier vernichtet werden.⁷⁴ Effizienzgewinne ergeben sich vor allem aus dem schnellen und dezentralen Zugriff auf die archivierten Dokumente. Eine Veränderung der Geschäftsprozesse ist

nicht notwendig, was die Durchführung der Reform erleichtert.

Die elektronische Dokumentenverwaltung kann als Einstieg in das elektronische *Workflow*-Management dienen, da Mitarbeiter und Verwaltungsspitzen auf diesem Wege erste Erfahrungen mit digitalisierten Dokumenten sammeln. Voraussetzung für die IKT-gestützte Vorgangsbearbeitung ist allerdings, dass über digitale Signaturen Vorgänge archivischer paraphiert werden können – so muss z.B. in der Ministerialverwaltung zu späteren Zeitpunkten zweifelsfrei nachgewiesen werden können, welcher Mitarbeiter und Entscheidungsträger das Dokument zu welchem Zeitpunkt in der Hand (bzw. auf dem Bildschirm) hatte. Hierfür müssen besonders auch Verwaltungsspitzen und politische Führung ihre Arbeitsweisen verändern.

Die vollständige Umstellung auf IKT-gestützte Verfahren ist daher besonders dann sinnvoll, wenn Massenverfahren bearbeitet werden (z.B. BAföG-Anträge oder Bußgeldbescheide). Aber auch in solchen Fällen ist eine flächendeckende Geschäftsprozessanalyse und -optimierung erforderlich. Häufig müssen erst einmal große Widerstände überwunden werden, bevor die Möglichkeiten der neuen Technologien tatsächlich genutzt werden können. Es ist daher nicht verwunderlich, dass eine Standardempfehlung einschlägiger Studien lautet, E-Government

74 Dieser Schritt ist bisher allerdings noch in keinem Fall vollzogen worden.

müsse „Chefsache“ sein – erforderlich ist ein umfassendes *change management*.

Der Einsatz von IKT innerhalb einzelner Verwaltungen ist in der Regel nur ein erster Schritt auf dem Wege zum E-Government. In vielen Fällen liegen die entscheidenden Blockaden bei der defizitären Zusammenarbeit **zwischen** Behörden, Ämtern und Gebietskörperschaften. Mit der wachsenden Bedeutung suprastaatlicher Regulierung wachsen zudem die Anforderungen an eine IKT-gestützte grenzüberschreitende Kooperation von Behörden.

Eine notwendige Voraussetzung für die IKT-gestützte Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen ist die flächendeckende Vernetzung. So hat z.B. das Land Nordrhein-Westfalen auf der Basis des „Konzepts für den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik in der Landesverwaltung“ vom Mai 1999 seine über 700 Behörden und Einrichtungen mit Internetzugängen ausgestattet. Ende 2000 waren ca. drei Viertel der Arbeitsplatzrechner lokal vernetzt. Gleichzeitig wurde das Landesnetz an das europäische Verwaltungsnetz TESTA angeschlossen, was die Zusammenarbeit des Landes mit anderen staatlichen Ebenen erleichtert.⁷⁵

TESTA hatte eine sehr kurze Amortisationszeit, da es das teure X400 der Deutschen Telekom ablöste und durch neue Anwendungsmöglichkeiten bei fixen Kosten alsbald erheblich intensiver genutzt wurde. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Vereinheitlichung von Anwendungen (Haushalts-, Kassen-, Rechnungswesen, Beihilfe, Reisekosten, Personalverwaltung, Kosten-Leistungs-Rechnung) sowie der Grunddienste für die Bürokommunikation (Textverarbeitung, Tabellenkalkulation, Grafiken, Datenverwaltung, E-Mail etc.). Dies bietet nicht nur Effizienzgewinne aus Skalenvorteilen bei Einkauf und Schulung, sondern erhöht auch die Geschwindigkeit und Transparenz behördenübergreifender Geschäftsprozesse.

3.2 Im Verhältnis von öffentlicher Verwaltung und politischer Führung

Die öffentliche Verwaltung benötigt für die Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags klare Vorgaben aus der Politik. Dies gilt umso mehr, wenn die operative Autonomie der Verwaltungseinheiten durch Dezentralisierung, Ergebnissteuerung und Kosten-Leistungs-Rechnung weiter gestärkt wird. Die Politik wiederum ist auf aktuelle und verlässliche Informationen aus der Verwaltung angewiesen, um Entscheidungen auf einer soliden Wissensbasis treffen zu können. Allerdings entspricht die politische Praxis nur selten dem hier angedeuteten Bild einer klaren Trennung von Politik und Verwaltung:

- Politische Interessen ragen in den Verwaltungsbereich hinein, und umgekehrt;
- *Principal-agent-Probleme*⁷⁶ führen zu eigenmächtigem Handeln der Verwaltungen;
- Zielvorgaben aus der Politik sind widersprüchlich oder fehlen ganz;
- Unsicherheit besteht im Hinblick auf die einzusetzenden Instrumente.

E-Government führt hier in zweierlei Hinsicht substantielle Veränderungen herbei. Erstens trägt die stärkere Vernetzung politischer und administrativer Akteure im Vorfeld von Entscheidungen dazu bei, Informationsengpässe auf beiden Seiten zu überwinden. Zweitens stellt E-Government Instrumente für das politische *Controlling* der Verwaltung bereit und stärkt insofern die Steuerungskapazität der Politik.

Verwaltungen können davon profitieren, dass politische Entscheidungsprozesse transparenter und öffentlicher werden. Nicht selten scheitert die rasche

⁷⁵ Vgl. zu diesem Beispiel Behörden Spiegel Bd. 16, H. 9 (September 2000), S. B XV.

⁷⁶ Auftraggeber (*principal*) und Auftragnehmer (*agent*) haben unterschiedliche Interessen. Zwischen beiden besteht zudem ein Informationsungleichgewicht, das der Auftragnehmer zu (aus Sicht des Auftraggebers) ineffizientem Handeln nutzen kann. Dies kann durch den Auftraggeber nur unter prohibitiv hohen Kosten unterbunden werden. Vgl. ausführlich zu diesem Kernproblem der neuen Institutionenökonomik Erlei / Leschke / Sauerland (1999), S. 69-168.

und reibungslose Umsetzung politischer Zielvorgaben daran, dass die zuständigen Verwaltungsspitzen sich nicht zureichend in den Entscheidungsprozess eingebunden fühlen. Allgemein zugängliche Datenbanken über Gesetze⁷⁷ bzw. Gesetzgebungsvorhaben, Aktivitätenkalender der Legislativen und ähnliche Angebote mehr können hier ein erster Schritt sein, um die Informationslage zu verbessern.

Generierung von Wissen aus Daten erleichtert wird (Kasten 2).

Werden Kenndaten öffentlicher Unternehmen oder Kosten-Leistungszentren auf elektronischem Wege erfasst, lassen sich ohne größeren Aufwand regelmäßig standardisierte Berichte erstellen, die zur Grundlage von Zielvereinbarungen, Soll-Ist-Ver-

Kasten 2: IKT-Unterstützung der Gemeinderatsarbeit in Mannheim

Die Stadt Mannheim setzt auf IKT, um die Arbeit des Gemeinderats mit weit über 100 Rats- bzw. Ausschuss-Sitzungen zu unterstützen.

- Hierzu wurde ein **Ratsinformationssystem** geschaffen, das den Stadträten und -rätinnen eine Vielzahl von Informationen an die Hand gibt. So lassen sich Tagesordnungen, Sitzungsergebnisse, Vorlagen, Anträge und Protokolle bis 1986 zurückrecherchieren.
- Eine eigene **Homepage** des Gemeinderats informiert über Sitzungstermine und Vorlagen künftiger sowie Ergebnisse und Berichte der zurückliegenden Sitzungen.
- Jedes Ratsmitglied verfügt über ein Notebook, mit dem es Zugang zum **Intranet** der Mannheimer Stadtverwaltung erhält. Hierüber können Daten aus der Verwaltung heruntergeladen und der direkte Kontakt mit Verwaltungsmitarbeitern hergestellt werden.
- Auch die Erstellung und Zeichnung von **Verwaltungsvorlagen** erfolgt teilweise bereits auf elektronischem Weg.

Quelle: Frankfurter Rundschau, 11.3.2002, S. 11

Wichtiger aber ist in vielen Fällen wahrscheinlich die Verkürzung der Kommunikationswege durch E-Mail und Intranet – zum einen zwischen Verwaltungsspitzen und politischer Führung, zum anderen zwischen dezentralisierten Einheiten und politischen Gremien in Fachrunden und Expertennetzwerken. Dies ermöglicht eine enge Abstimmung der öffentlichen Akteure über den gesamten Entscheidungsprozess hinweg und erleichtert hierdurch die Anpassung des Verwaltungshandelns an veränderte Rahmenbedingungen.

Politiker erhalten durch E-Government besseren Zugriff auf entscheidungsrelevante Informationen aus der Verwaltung. Erstens können wichtige Daten zeitnah generiert werden, teilweise in automatisierten Prozessen (Reformen im Berichtswesen). Zweitens lassen sich Informationen besser fokussieren, weil Datenbestände zugänglicher werden und die

gleichen etc. gemacht werden können. Diese Informationen können zudem einem größeren Kreis von Personen zugänglich gemacht werden, was bei einer dezentralisierten und auf Kosten-Leistungs-Rechnung umgestellten Verwaltung erforderlich wird.

Mit der Einführung neuer Management-Instrumente, v.a. der Kosten-Leistungs-Rechnung und des Produktmanagements, entstehen nämlich neue Anforderungen an das politische *Controlling*. So droht beim Produktmanagement z.B. die Gefahr, dass Verwaltungsspitzen und politische Führung durch eine zu kleinteilige Produktbildung in einer Datenflut ersticken, die nicht mehr ausgewertet werden kann. Anders herum gilt entsprechend: Sind die Produkte zu weit definiert, fehlt der politischen Führung die informationelle Grundlage für die Steuerung der Verwaltung – es greift das *principal-agent*-Problem.

⁷⁷ In Deutschland z.B. unter www.staat-modern.de/gesetze/uebersicht/index.html vom 1.3.2002.

3.3 Im Verhältnis Verwaltung – Bürger

Bürger kommen relativ selten mit Behörden in Berührung.⁷⁸ Oft beschränkt sich der Kontakt auf die jährliche Abgabe der Steuererklärung oder die gelegentliche Begleichung von Strafzetteln. Während Informationen über die Effizienz von Verwaltungen den Bürgern nicht immer ohne weiteres zugänglich sind, verschafft jeder Kontakt mit einer Behörde zwangsläufig einen Eindruck von ihrer Kunden- und Bürgerfreundlichkeit. E-Government-Anwendungen haben gerade in diesem Bereich eine hohe Visibilität, weil sie *per definitionem* einem breiten Nutzerkreis offen stehen und auch technologisch weniger kompetenten Nutzern zugänglich sein müssen. Funktionsdefizite werden darum besonders scharf registriert und lenken ggf. reichlich Wasser auf die Mühlen der Skeptiker.

Tatsache ist, dass selbst dort, wo die internetgestützte Aufnahme und Bearbeitung von Anliegen seit längerer Zeit angeboten wird, viele Bürger zunächst vor einer Nutzung zurückschrecken. Die Gründe dafür sind vielfältiger Natur: hohe Fehlerquote und Störanfälligkeit der Anwendungen (besonders in der Erprobungsphase), für Laien komplizierte Verfahren, Probleme der Interoperabilität zwischen unterschiedlicher Software, fehlende Anreize für die Erprobung neuer Anwendungen, fehlende Leistungsmerkmale der neuen Medien (z.B. keine persönliche Betreuung durch freundliche und kompetente Mitarbeiter), Ängste im Hinblick auf den Missbrauch von Daten. Für die Behörden bedeutet dies in aller Regel, dass über geraume Zeit IKT-basierte und traditionelle Verfahren parallel vorgehalten werden müssen. Dies kann, wie erwähnt, dazu führen, dass mögliche Effizienzgewinne aufgezehrt werden.

Von entscheidender Bedeutung für die Nutzerfreundlichkeit von E-Government-Anwendungen im Verhältnis zu den Bürgern sind, neben der Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren durch behördeninterne Modernisierungen, vor allem zwei IKT-gestützte Neuerungen: Einmal der Aufbau

sog. *one stop agencies* in Verbindung mit Internetportalen, zum anderen die Orientierung des Serviceangebotes an Lebenslagen, wobei zunehmend Leistungen unterschiedlicher Behörden und privatwirtschaftlicher Anbieter verknüpft werden. Zentraler Ansatzpunkt ist die kommunale Ebene, weil hier viele jener Leistungen erbracht werden, die den bürgerlichen Alltag betreffen.

3.3.1 *One stop agencies* und Internetportale

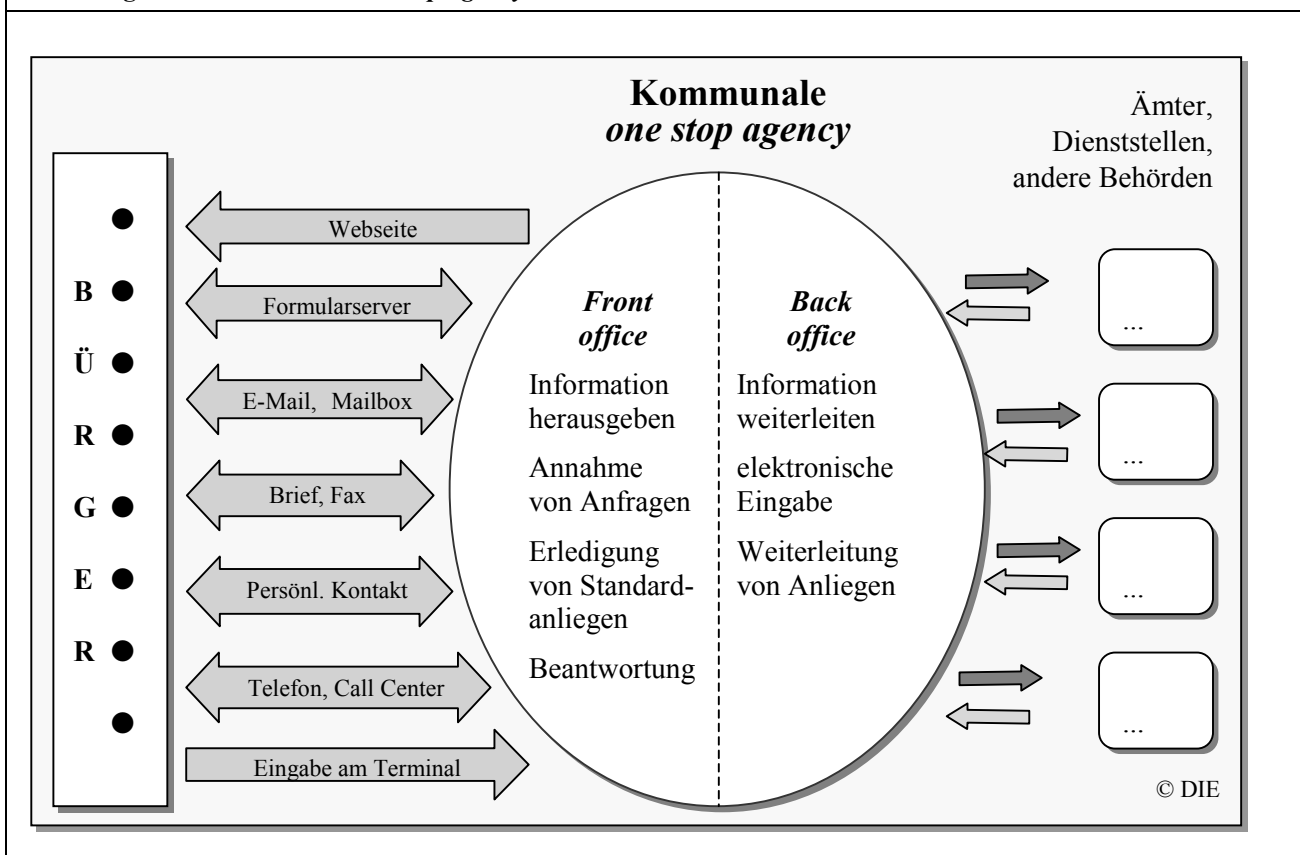
One stop agencies oder auch „Kiosksysteme“ können das Problem der parallelen Verfahren entschärfen und die Scheu gegenüber den neuen Medien abbauen helfen. Sie sind Anlaufstellen für unterschiedliche Anliegen von Bürgern und Kunden. Die Anliegen werden von einem *front office* IKT-gestützt erfasst (sei es von Mitarbeitern, sei es vom Kunden selbst am Terminal) und über das *back office* den befassen Stellen elektronisch zur weiteren Bearbeitung zugeleitet (s. Abbildung 5). Ein Beispiel hierfür ist das Bürgerbüro (*ventanilla única*) des bolivianischen Kongresses, das mit Hilfe der GTZ eingerichtet wurde. Hier werden Petitionen, Anträge und andere Anliegen zentral erfasst und mit einer individuellen Kennung versehen. Der Bürger kann dann zu jeder Zeit den Bearbeitungsstand seiner Eingabe kontrollieren.⁷⁹

Internetportale sind eine zentrale Innovation in den Außenbeziehungen öffentlicher Verwaltungen. Sie erfüllen Funktionen der Information, Interaktion und Transaktion. Die Bereitstellung von Informationen über behördliche Öffnungszeiten, Adressen, Ansprechpersonen, Leistungsangebote etc. ist eine Basisfunktion aller (öffentlichen wie privaten) Webseiten. In immer mehr Fällen informieren kommunale Portale zudem über Aktivitäten lokaler Kulturträger oder zivilgesellschaftlicher Organisationen, stellen digitalisierte Stadtpläne zur Verfügung oder verweisen auf die Webseiten anderer Behörden und Organisationen. Die öffentliche Hand wird hier zum Informationsbroker.

78 Vgl. im Internet: www.handelsblatt-netzwert.com/ gegenrede vom 7.12.2001. Hier wird für Deutschland ein Durchschnitt von weniger als zwei Mal jährlich angegeben.

79 Vgl. im Internet: www.congreso.gov.bo vom 7.3.2002.

Abbildung 5: Kommunale one stop agency



In den meisten OECD-Ländern existieren heute zentrale Einstiegsportale in das Netz behördlicher Internetauftritte.⁸⁰ Sie konkurrieren teilweise mit privaten Orientierungshilfen, die oftmals bekannter, zuweilen auch nutzerfreundlicher sind als die staatlichen Angebote.⁸¹ Diese Konkurrenz hat dazu geführt, dass öffentliche Institutionen verstärkt daran arbeiten, ihren Webauftritt attraktiver zu gestalten.

Ein Weg hierzu ist die personalisierte Webseite. Sie gestattet es, das Informationsangebot nach individuellen Wünschen zu gestalten. In Analogie zu privatwirtschaftlichen Internetportalen (z.B. Yahoo, MSN) können Nutzer sich nach einer Registrierung mit einem Nutzernamen und Passwort einloggen

und die Seite dann konfigurieren. Sie erhalten dann beispielsweise regelmäßige Informationen per E-Mail oder Mobilfunk über bestimmte Ereignisse (z.B. Sitzungen von Parlamenten oder einzelnen Ausschüssen), die Möglichkeit der Teilnahme an themenspezifischen Diskussionsforen sowie den direkten Zugang zu Informationsbereichen, für die ein spezifisches Interesse besteht. Das ist nicht nur für Bürger, sondern besonders auch für Unternehmen interessant. Vorreiter dieser Entwicklung sind US-amerikanische Einrichtungen (s. Kasten 3). In Europa plant Frankreich die Einrichtung eines solchen Serviceangebots für 2005 unter dem Namen „mon.service-public.fr“.⁸²

Über Internetportale kann der Bürger mit der Behörde in Kontakt treten. Formularserver machen umständliche Behördengänge oder Anschreiben mit frankierten Rückumschlägen unnötig. Häufig stellen

80 Z.B. in Deutschland: www.bund-online.de bzw. www.bund.de, zukünftig: www.deutschland.de; in Frankreich: www.service-public.fr; in den USA: www.Firstgov.gov; in Österreich: www.help.gv.at.

81 So etwa von AOL (www.governmentguide.com), von Yahoo (<http://politics.yahoo.com/>) oder von Netscape (<http://dmoz.org/Society/Government/>).

82 Vgl. im Internet: www.service-public.fr/accueil/cire_nov2001.htm vom 5.2.2002.

Kasten 3: Individualisierte Homepage des US-Bundesstaats Kalifornien

Im US-Bundesstaat Kalifornien können Nutzer der offiziellen Homepage www.state.ca.us die Seite bereits heute nach ihren Bedürfnissen konfigurieren. Dafür ist es notwendig, sich zu registrieren. Nutzer werden gebeten, sich einer der folgenden sechs Kategorien zuzuordnen:

- Einwohner;
- Wirtschaft;
- Presse / Medien;
- Beschäftigte des Bundesstaats Kalifornien;
- Studium;
- Tourismus.

Auf dieser Basis erhalten sie dann Zugang zu individuellen Dienstleistungen und Informationsangeboten. Hierzu zählen beispielsweise die automatische Nennung der dem Wohnort nächstgelegenen öffentlichen und privaten Einrichtungen, die Benachrichtigung per Mobilfunk über Termine und Aktivitäten von Behörden, Kultureinrichtungen oder politischen Institutionen, Staumeldungen, Hinweise auf Energieengpässe und öffentliche Arbeiten, der Zugang zu Formularservern für bestimmte Aktivitäten etc. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Kombination öffentlicher und privatwirtschaftlicher Angebote, die um individuelle Bedürfnisprofile gruppiert werden.

Quelle: www.state.ca.us, 28.1.2002

Behörden und Gebietskörperschaften auf ihren Webseiten zudem Chatrooms und elektronische Briefkästen zur Verfügung, die zur Meinungsäußerung, zum Austausch von Informationen und zur Artikulation nicht-formulargestützter Anliegen dienen.

Immer öfter werden Internetportale mit anderen Interaktionsformen verbunden. So hat **Nordrhein-Westfalen** mit „C@ll NRW“ ein Dienstleistungszentrum eingerichtet, welches über eine Webseite (www.c@ll-nrw.de), eine E-Mail-Adresse (c@ll-nrw.de) und eine telefonische Hotline verfügt. Das Zentrum erfüllt die Funktion eines *front office*, das zu allen Fragen der Landesverwaltung und Behördenzuständigkeit Auskunft gibt und den Kunden ggf. an die entsprechende Stelle weitervermittelt. Zu einzelnen Themenbereichen (Arbeit, Bildung, Gesundheit etc.) werden außerdem weiterführende Informationen und Beratungsleistungen angeboten.⁸³

Die internetgestützte Interaktion zwischen Bürgern und Verwaltung kann gerade bei häufig nachgefragten Leistungen erheblich zur Entlastung beider Seiten beitragen. So stellt beispielsweise in der Justizverwaltung die Ausstellung gerichtlicher Mahnbescheide eine Routineleistung dar. In **Großbritannien** ist es nun möglich, Mahnbescheide bis zu einer Höhe von £ 100.000 auf elektronischem Wege zu

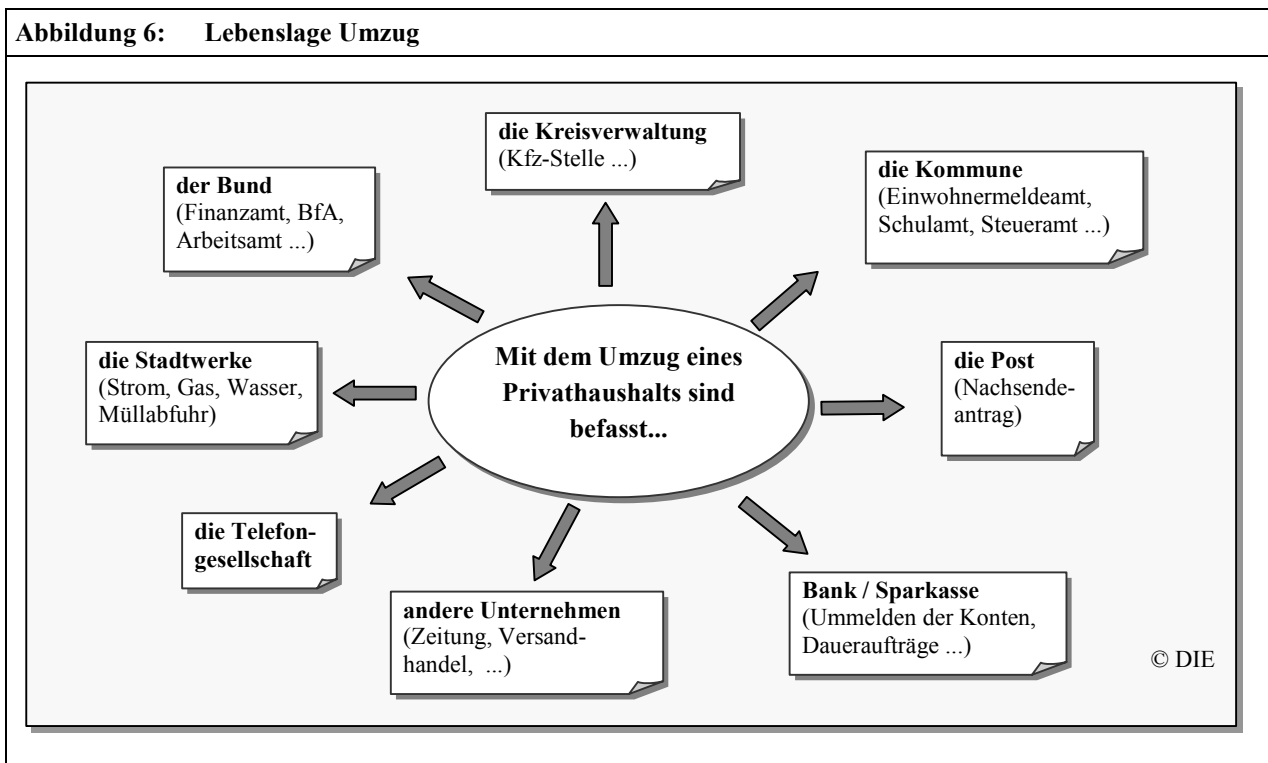
beantragen. Hierfür ist es notwendig, sich zu registrieren. Die Gebühren können dann per Kreditkarte bezahlt werden. Der britische *Court Service* erwartet, dass von insgesamt über 1,6 Millionen Mahnbescheiden im laufenden Jahr bereits ca. 25.000 auf diesem Wege abgewickelt werden.⁸⁴

Internetportale bilden darüber hinaus den Einstieg in die *medienbruchfreie Verwaltung*: Sie erlauben es, Verfahren von der Antragsstellung bis zur Übermittlung des behördlichen Bescheids über IKT abzuwickeln. Dies spart Zeit und Kosten. Ist das Problem der eindeutigen Zuordnung von Daten (elektronische Signatur, elektronische Kennung von Dokumenten) einmal gelöst, besteht die Möglichkeit, dass sich Antragsteller zu jeder Zeit über den Stand ihres Verfahrens informieren können – die Transparenz von Verwaltungsvorgängen wird erhöht.

⁸³ Vgl. im Internet: www.c@ll-nrw.de/ vom 1.3.2002.

⁸⁴ Vgl. im Internet: www.kablenet.com/kd.nsf/Frontpage/ vom 12.2.2002. Auch in Deutschland werden in diesem Bereich Fortschritte erzielt. So führt Sachsen-Anhalt nun das elektronische Mahnverfahren ein. Hier wird allerdings auf die internetgestützte Bearbeitung verzichtet. Daten werden auf Disketten an das Mahngericht geschickt, dort eingesehen und automatisch weiterverarbeitet. Auch dies stellt bereits einen Zugewinn an Effizienz und Schnelligkeit dar, bietet jedoch nicht jene Erleichterungen, die sich mit der internetbasierten Interaktion verbinden. Vgl. Behörden Spiegel, Bd. 17, H. 1, S. 29.

Abbildung 6: Lebenslage Umzug



3.3.2 Das „Lebenslagen“-Konzept

Besonders auf kommunaler Ebene gehen immer mehr öffentliche Verwaltungen dazu über, ihre Produkte um sog. „Lebenslagen“ der Bürger zu gruppieren. Solche Lebenslagen sind z.B. Heirat, Umzug, Geburt eines Kindes usw. Oft ist mit solchen Lebenslagen eine Vielzahl unterschiedlicher Behörden auf verschiedenen staatlichen Ebenen befasst. Hinzu kommt in aller Regel eine nicht minder große Zahl von Privatunternehmen. Über das Internetportal bzw. das *front office* der Kommune erhalten Bürger die Möglichkeit, Vorgänge, die sie in ihrer Lebenslage betreffen, an einer Stelle abzuwickeln.

Das Konzept geht von der Erkenntnis aus, dass Verwaltungskunden im Allgemeinen wenig Interesse an der Frage haben, welche Behörde oder Abteilung für ihre Angelegenheiten zuständig sind, umso mehr Interesse jedoch an einer zügigen und kompetenten Behandlung dieser Angelegenheiten. Die Attraktivität eines an Lebenslagen ausgerichteten Verwaltungsangebots wird noch gesteigert, wenn es gelingt, öffentliche und private Zuständigkeiten zu

bündeln. Das soll im Folgenden anhand der **Lebenslage Umzug** beispielhaft dargestellt werden.⁸⁵

Bei einem Umzug werden sowohl am alten als auch am neuen Wohnort zahlreiche Behördengänge und eine Vielzahl weiterer „bürokratischer“ Erledigungen notwendig, die Zeit, Kosten und Mühe verursachen. Dies beginnt mit der Ab- bzw. Anmeldung bei den jeweiligen Einwohnermeldeämtern, geht über die Mitteilung der neuen Anschrift an die Finanzämter, die Ummeldung von Schulkindern, Hunden und Autos und endet noch lange nicht mit der Ab- und Anmeldung bei den städtischen Versorgungsunternehmen (Strom, Wasser, Gas, Müllabfuhr), der Einrichtung eines neuen Kontos oder der Ummeldung des Telefons (s. Abbildung 6).

Einige Kommunen haben nun begonnen, diese Vorgänge teilweise oder ganz für die Online-Bearbeitung durch die Bürger zu öffnen. So baut beispielsweise die Stadt Bremen gegenwärtig einen „bremer-online-service“ auf, der Geschäftsprozesse

⁸⁵ Die folgende Darstellung orientiert sich an Kassner (2001a), S. 17-22.

öffentlicher wie auch privater Dienstleister nach insgesamt neun Lebenslagen zusammenfasst, darunter auch „Umzug und Wohnen“.⁸⁶ Mit diesem Projekt wurde die Stadt 1999 einer von drei Preisträgern im Media@Komm-Wettbewerb des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.⁸⁷ Um sämtliche Leistungen online in Anspruch nehmen zu können, benötigt der Nutzer eine Signaturkarte, einen Chipkartenleser und die Zugangssoftware, die als CD angefordert oder aus dem Internet heruntergeladen werden kann. Karte und Kartenleser werden Bremer Bürgern und Studierenden im Rahmen des Projekts gegen eine geringe Schutzgebühr zur Verfügung gestellt. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, über öffentlich zugängliche betreute Nutzerplätze und Kioske an den Universitäten Zugang zum „bremer-online-service“ zu erhalten. Dann ist nur die jeweilige Signaturkarte erforderlich.

Unter der Rubrik „Umzug und Wohnen“ kann der Nutzer mit dem Stadtamt, dem örtlichen Energieversorgungsunternehmen, der Sparkasse, der Post und den Bremer Verkehrsbetrieben Verbindung aufnehmen. Zahlreiche Leistungen stehen allerdings noch nicht zur Verfügung. Gegenwärtig kann z.B. mit dem Stadtamt nur der Umzug innerhalb Bremens online abgewickelt werden. Viele beim Umzug anfallende Geschäftsprozesse sollen anscheinend überhaupt nicht online angeboten werden. Dies ist zumindest teilweise auf die große Zahl unterschiedlicher Verfahren bei der Abwicklung ein und desselben Geschäftsprozesses in deutschen Kommunen und Behörden zurückzuführen.

So scheitert die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Umzug nicht zuletzt daran, dass in Deutschland 20 unterschiedliche Meldeverfahren existieren. Zu diesen allen Schnittstellen zu entwickeln, würde jede einzelne Kommune hoffnungslos überfordern.⁸⁸ Abhilfe soll nun ein neues Melde Rahmengesetz schaffen, das im März 2002 verab-

schiedet wurde. Es erlaubt die Anmeldung am neuen Wohnort per Internet und mit digitaler Signatur. Die Abmeldung am alten Wohnort ist dann nicht mehr erforderlich.

Die „Lebenslage Umzug“ wird im übrigen auch von privaten Anbietern abgedeckt. Sie bieten die kostenfreie Benachrichtigung einer großen Bandbreite von Behörden, Unternehmen, Banken etc. an.⁸⁹ Finanziert wird diese Dienstleistung durch die teilnehmenden Unternehmen, die auf diesem Wege ihre Adresdatenbanken aktualisieren. Da bei dieser wie bei anderen Lebenslagen öffentliche und privatwirtschaftliche Belange gleichermaßen berührt sind, entstehen hier neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren.⁹⁰ So kann eine Kommune beispielsweise auf ihrer Webseite ergänzend zu den eigenen Leistungen einen Umzugsservice anbieten, der von einem privaten Unternehmen betrieben wird.

3.4 Im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess

Die neuen Medien stellen eine immer wichtigere **Informationsquelle** im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess dar. Dies gilt für die politischen Organisationen im engeren Sinne (z.B. Parteien), aber auch für Hintergrundinformationen im Hinblick auf spezifische Sachentscheidungen (etwa Zugang zu wissenschaftlichen Texten oder zu Zeitungsarchiven). Was die politischen Organisationen angeht, wirken die neuen Medien nach zwei Seiten: Zum einen erleichtern sie es den Bürgern, sich über Aktivitäten, Programme etc. zu informieren. Zum anderen erleichtern sie es den politischen Organisationen, sich über Präferenzen, Abstimmungsverhalten etc. der Bürger zu informieren. Besonders diese zweite Dimension der *e-democracy* bedarf, wie schon erwähnt, der Regulierung.

Die schweizerische Bundesversammlung setzt z.B. seit Ende 1999 ein System ein, das es ermöglicht,

86 Andere Lebenslagen sind z.B. „Studium“, „Bauen“, „Wirtschaft“ oder „Justiz“. Vgl. im Internet: www.bremer-online-service.de/start.html vom 14.1.2002.

87 Vgl. im Internet: www.mediakomm.net/index.phtml vom 20.12.2001.

88 Vgl. Kassner (2001b), S. 16.

89 Vgl. im Internet: www.ich-zieh-um.de (Deutschland) bzw. www.ihavemoved.com (England) vom 22.2.2002.

90 S.u., Abschnitt 3.5.3.

Protokolle von Reden und Debatten in kürzester Zeit zu erstellen und in vielfältiger Form (Internet, Papier, CD-Rom) zu veröffentlichen. Hierbei werden die gesprochenen Texte digital erfasst, protokolliert und automatisch für die gewünschte Publikationsform formatiert. Von großer Bedeutung für die Nutzer (Journalisten, Vertreter von Interessenorganisationen etc.) ist zudem die ausführliche Verlinkung, die Zusatzinformationen zum Thema, zum Redner oder zu anderen relevanten Aspekten bereitstellt.⁹¹

Der Einsatz von IKT im politischen Prozess erweitert die Möglichkeiten bürgerschaftlicher **Kontrolle**. Ein Bereich ist die Korrespondenz, die zunehmend

halten zusätzliche Relevanz im politischen Prozess, wenn sie über das Internet frei zugänglich sind. Hierunter fallen beispielsweise Haushaltsdaten oder Unterlagen von öffentlichen Ausschreibungsverfahren.

Internet und E-Mail bieten **Plattformen für Interaktionen** (Meinungsäußerungen bzw. –abfragen) von Bürgern oder gesellschaftspolitischen Organisationen mit direktem Bezug zu spezifischen Entscheidungsprozessen. Besonders die lokale Ebene ist hierfür geeignet, da die Entscheidungen oft direkte Auswirkungen auf die Lebenswirklichkeit der Bürger haben und der Kreis der Akteure überschaubar ist (s. Kasten 4). Aber auch auf der nationalen Ebene

Kasten 4: *E-democracy* auf kommunaler Ebene: Die Gemeinde Jun in Spanien

Das andalusische Bergdorf Jun in der Nähe der Stadt Granada hat sich seit zwei Jahren zu einem Mekka der *e-democracy* entwickelt. Im Rahmen eines Pilotprojektes wurden die rund 600 Haushalte des Dorfes vernetzt und mit Computern und Handys ausgerüstet. Der örtliche Seniorentreff wurde in ein Cybercafé und IT-Lerncenter umgewandelt, die Bevölkerung in die Nutzung der neuen Technologien eingewiesen. Dank privatwirtschaftlicher Sponsoren (u.a. British Telecom und Nokia) und öffentlicher Unterstützung entstanden für die Dorfbewohner keine Kosten.

Die Bürger können nun an jeder Sitzung des Gemeinderats virtuell teilnehmen. Hierzu kann eine vorläufige Tagesordnung samt zugehöriger Dokumente im Internet eingesehen, kommentiert und per Formular ggf. ergänzt werden. Während der Sitzung können Fragen, Anregungen, Anträge etc. direkt per Videokonferenz (mittels Webkamera) oder per E-Mail an den Gemeinderat gerichtet werden. Zu ihrer Beantwortung werden im Verlauf der Sitzung Pausen (sog. *recesos telemáticos*) eingelegt. Das Verfahren greift auch bei der Debatte des kommunalen Haushalts und hat bereits zu Umschichtungen geführt.

Die Gemeindeverwaltung informiert zudem mit Kurzmitteilungen auf die Handys über kulturelle und soziale Veranstaltungen, öffentliche Arbeiten sowie andere relevante Ereignisse.

Das Modell der sog. „Teledemokratie“ soll nun auf 75 weitere spanische Städte übertragen werden. Ob diese allerdings mit ebenso großzügiger Unterstützung durch Sponsoren und staatliche Fördermittel rechnen können, muss wohl bezweifelt werden.

Quelle: Handelsblatt vom 12.11.2001, S. N6; www.ayuntamientojun.org, 11.1.2002

per E-Mail abgewickelt wird. So müssen in Schweden heute bereits staatliche Institutionen ein öffentlich zugängliches Register ihres E-Mail-Verkehrs anlegen. Einen Schritt weiter geht die Stadt Corvallis im US-Bundesstaat Oregon: Sie macht den gesamten E-Mail-Verkehr ihres Stadtrats und Bürgermeisters öffentlich.⁹² Viele Informationen, die auch vorher schon im Prinzip öffentlich waren, er-

finden sich Beispiele für gelungene Initiativen. So stellt in Großbritannien UK Online Gesetzesvorlagen und andere parlamentarische Initiativen ins Netz, wo sie durch interessierte Bürger eingesehen und diskutiert werden.⁹³

Ein weiterer viel diskutierter Aspekt ist die **elektronische Stimmabgabe** (*e-voting*). Chancen und Risiken des *e-voting* wurden oben (Abschnitt 2.2.3) bereits dargestellt. Es wurde deutlich, dass

91 Vgl. Behörden Spiegel, Bd. 17, H. 7, S. 33.

92 Vgl. Democracies Online Newswire vom 8.12.2001 (www.e-democracy.org/do).

93 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2002), S. 10.

die neuen Medien in bestimmten Bereichen durchaus zur Bildung von Meinungsbildern bzw. politischen Mehrheiten eingesetzt werden können. Außerdem können sie dazu beitragen, bestehende Verfahren im Rahmen der repräsentativen Demokratie bürgerfreundlicher und effizienter zu gestalten, etwa über den elektronischen Eintrag ins Wählerregister oder über die elektronische Stimmabgabe in der Wahlkabine.

- dass das gewählte Format dem technologischen Kenntnisstand der Angesprochenen entspricht;
- dass die Anwendung nutzerfreundlich und unkompliziert ist;
- dass dem Kommunikationsangebot eine effektive Nachfrage (z.B. infolge hoher Unzufriedenheit mit einer bestimmten Politik) gegenübersteht;

Kasten 5: *E-democracy ist kein Selbstläufer*

Der Bürgermeister der Stadt Moreland im Großraum der australischen Metropole Melbourne experimentiert seit über zwei Jahren mit einer Reihe von Instrumenten für die Kommunikation mit der Bevölkerung. Die meisten Initiativen haben sich dabei als nicht sonderlich erfolgreich erwiesen.

- **Online-Meetings auf der Ebene von Stadtvierteln** (*wards*): Diese Veranstaltungen in Form von Chatrooms unter Beteiligung des Bürgermeisters sind von der Bevölkerung nicht angenommen worden (jeweils höchstens vier Teilnehmer), was auf mangelnde Kenntnis des Angebots zurückgeführt wird.
- **Online-Gespräch mit dem Bürgermeister**: In Anlehnung an die Stadtviertel-Gespräche wurden 1200 bürgerschaftliche Organisationen zu einem Online-Austausch mit dem Bürgermeister eingeladen. Die Beteiligung war indessen noch geringer als jene der Gespräche mit den *wards*.
- **Jugendforum**: Die Durchführung eines virtuellen Jugend-Workshops, zu dem die Schulen eingeladen wurden, erwies sich als bislang erfolgreichste Veranstaltung. Nach Ansicht des Bürgermeisters sind hierfür vor allem die guten Internet-Kenntnisse der Jugendlichen verantwortlich.
- **Online-Fragestunde des Gemeinderats**: Die halbstündige offene Fragestunde für Bürger bei Gemeinderatssitzungen wurde online erweitert. Bislang ist dieses Angebot noch wenig genutzt worden.

Ungeachtet der durchwachsenen Bilanz dieser Initiativen plant der Bürgermeister weitere Aktivitäten, insbesondere die Herausgabe eines wöchentlichen Informationsblatts per E-Mail.

Quelle: *Democracies Online Newswire* vom 10.1.2002 (www.e-democracy.org/do)

Internet und E-Mail können zudem zur **Rechenschaftslegung politischer Amtsinhaber** genutzt werden. Damit ist nicht nur gemeint, dass öffentliche Anhörungen, Sitzungen, Rechenschaftsberichte und andere politische Vorgänge von Behörden und Gebietskörperschaften als Video bzw. Dokumente auf der jeweiligen Website verfügbar sind. Zusätzlich machen es die neuen Medien nämlich einfacher, die Rechenschaftslegung auf spezifische Zielgruppen bzw. Politiken zu fokussieren. Dies ist besonders für Kommunen bzw. (in größeren Städten) Stadtviertel interessant, wo der Kreis der Betroffenen einer bestimmten Politik in der Regel überschaubar und gut abgrenzbar ist.

Allerdings sind die angesprochenen Bevölkerungsgruppen nicht in jedem Fall automatisch interessiert (s. Kasten 5). Wesentlich scheint zu sein,

- dass die neuen Kommunikationskanäle die Beteiligung am politischen Prozess spürbar erleichtern und vor allem,
- dass für die Bürger erkennbar ist, welche Konsequenzen sich aus der Kommunikation für die rechenschaftslegenden Autoritäten ergeben.

3.5 Im Verhältnis Verwaltung – Wirtschaft

Im Unterschied zu den Bürgern kommen Unternehmen (zumindest jene des formalen Sektors) häufig mit Behörden in Kontakt: Mit dem Zoll bei der Abwicklung von Ein- und Ausfuhren, mit dem Finanzamt bei der regelmäßigen (nicht nur jährlichen) Abführung von Steuern, mit den verschiedenen

Wirtschaftsfördereinrichtungen bei der Beantragung von Fördermitteln für Investitionen, mit Planungs-, Umwelt-, Bau- und Gesundheitsbehörden bei der Realisierung dieser Investitionen, mit den Beschaffungsämtern bei der Einwerbung öffentlicher Aufträge, mit der Gewerbeaufsicht, dem Arbeitsamt usw. Das folgende Diktum der Frankfurter Oberbürgermeisterin Roth spiegelt die Herausforderungen wider, die sich hieraus für die öffentliche Verwaltung ergeben:⁹⁴

„Vor allem im internationalen Standortwettbewerb erfahren wir, dass die Unternehmen günstige Rahmenbedingungen und eine effiziente und schnell arbeitende Verwaltung als Selbstverständlichkeit erachten und dies nicht als besondere Leistung empfinden.“

Mit Blick auf die Einführung von E-Government spielt die kundenfreundliche Bereitstellung wirtschaftsnaher Dienstleistungen durch öffentliche Institutionen eine zentrale, aber nicht die einzige Rolle (3.5.1): Ein derzeit ebenfalls vieldiskutierter Bereich ist jener der öffentlichen Vergabe und Beschaffung (3.5.2). Demgegenüber erhält ein dritter Aspekt der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft in diesem Kontext noch nicht jenes Gewicht, das ihm eigentlich zukommen müsste. Es handelt sich dabei um die kooperative Erbringung von E-Government-Leistungen in Form von *Public Private Partnerships* (PPP) (3.5.3).

3.5.1 Die Verwaltung als Dienstleister: Standortpolitik

In der globalisierten Weltwirtschaft sind Nationalstaaten und Regionen gezwungen, verstärkte Anstrengungen auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln zu richten. Hierbei stützen sie sich in zunehmendem Maße auf E-Government. Der Bereich der Wirtschaft ist aus mehreren Gründen ein wichtiges Feld für E-Government. Erstens kommen hier Massenverfahren zum Tragen, bei denen die Umstellung auf IKT

hohe Effizienzgewinne bzw. zusätzliche Einkünfte ermöglicht, etwa im Außenhandel oder im Steuerwesen. Zweitens rechnen sich IKT-Investitionen, z.B. elektronische Signatursysteme, in diesem Bereich eher als im Verhältnis zu den Bürgern, weil Unternehmer eben öfter mit Behörden in Berührung kommen. Drittens stellen schnellere, einfachere und kostengünstige Verfahren einen Wettbewerbsvorteil dar und werden daher von den Unternehmen eingefordert. Länder, Kommunen und Regionen, die hierauf nicht reagieren, verlieren an Boden im Standortwettbewerb. Viertens kann der Einsatz von E-Government seinerseits als Nachweis moderner Verwaltung vermarktet werden und so positiv zum Image eines Standortes beitragen.

Ein Beispiel für Erleichterungen im deutschen Außenhandel durch den Einsatz von IKT ist die Einführung des „Automatisierten Tarif- und lokalen Zollabwicklungssystems“, ATLAS, durch das Bundesfinanzministerium (BMF). Dieses System ermöglicht die medienbruchfreie Abgabe und Bearbeitung von Zollanmeldungen und die Überwachung des EU-grenzüberschreitenden Warenverkehrs. Zollanmeldungen können zudem auch über das Internet abgegeben werden, was vor allem für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) eine Erleichterung darstellt. Gleichzeitig wird das Verfahren verschlankt und beschleunigt. Bis Ende 2003 sollen alle Zollstellen mit ATLAS ausgestattet sein.⁹⁵

Ein weiteres Beispiel ist die Abfrage von Unternehmenssteuer-Identifikationsnummern von Geschäftspartnern aus anderen EU-Ländern beim Bundesamt für Finanzen. Im Rahmen des freien Warenaustauschs innerhalb der EU erfolgen Lieferungen an Geschäftspartner aus anderen EU-Ländern umsatzsteuerfrei, die Ware wird beim Empfänger versteuert (Erwerbsbesteuerung). Um prüfen zu können, ob der Partner umsatzsteuerlich geführt wird, fragen Unternehmen monatlich in ca. 15.000 Fällen die entsprechende Identifikationsnummer ab. Dies ist seit 1998 per Internet, seit Juli 2000 auch per WAP-Handy

94 Roth (2001), S. 33.

95 Vgl. BSI (2002), S. 10-13 sowie im Internet: www.bundesfinanzministerium.de/Steuern-und-Zoelle/Der-Zoll-in-Deutschland-.450.8474/IT-Verfahren-ATLAS.htm vom 7.3.2002.

möglich. Die Information wird von der entsprechenden Behörde des jeweiligen EU-Staates bereitgestellt und liegt binnen weniger Sekunden vor.⁹⁶

Standortpolitik im engeren Sinne, also die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Unternehmen eines Wirtschaftsraumes, wird zunehmend durch lokale und regionale Akteure wahrgenommen. Dies gilt für OECD- und Entwicklungsländer gleichermaßen. Kommunale und regionale Institutionen tragen dazu bei, Transaktionskosten⁹⁷ zu senken und unternehmerische Lernprozesse zu beschleunigen. Immer öfter schließen Kommunen sich zusammen, um den regionalen Wirtschaftsraum zu vermarkten, Dienstleistungen und Infrastruktur kostengünstiger anbieten zu können und neue Investitionen einzuwerben. Ein wichtiges Instrument modernen Standortmarketings bilden z.B. internetgestützte Standortinformationssysteme. Diese bieten interessierten Unternehmen die Möglichkeit, sich über Gewerbeflächen, behördliche Anforderungen, Fristen, Fördermittel etc. eines Wirtschaftsraums zu informieren. Mit der Digitalisierung von Bauungs-, Flächennutzungs- und anderen Plänen werden Bauvorhaben und Verfahren der Raumordnung erheblich beschleunigt.

In der Stadt Esslingen wird zur Zeit eine Internetlösung für den kommunalen Baugenehmigungsprozess entwickelt. Ziel ist es, die Transparenz und Schnelligkeit von Baugenehmigungsverfahren zu erhöhen und dadurch bei allen Beteiligten Zeit und Kosten einzusparen. Hierfür werden sämtliche am Prozess Beteiligten über das Internet miteinander vernetzt. Dies können neben dem Antragsteller bis zu 30 Ämter sein. In einem virtuellen Projektraum können sie jederzeit (auch parallel) auf die digitalisierten

Dokumente und Pläne zugreifen. Ein Formularassistent hilft bei der Beantragung und ein elektronisches Signaturverfahren sorgt dafür, dass sämtliche Dokumente und Veränderungen authentifiziert werden. Der Versand der Unterlagen per Post und der persönliche Gang zur Behörde erübrigen sich. Der Status der Bearbeitung kann jederzeit abgefragt werden.⁹⁸

Ein weiteres Beispiel für IKT-gestützte Standortpolitik ist die Einrichtung von sog. elektronischen Marktplätzen (s. Kasten 6). Sie sind häufig mit allgemeinen Internetportalen von Gebietskörperschaften verknüpft und bieten eine Plattform, auf der Unternehmen aus der Kommune oder Region ihre Produkte vorstellen können.

3.5.2 Die Verwaltung als Auftraggeber: elektronische Vergabe und Beschaffung

Auch nach dem Rückzug des Staates aus vielen Produktionsbereichen bleibt die öffentliche Hand in Industrie- wie Entwicklungsländern ein wichtiger Kunde und Auftraggeber für den privaten Sektor. Hier besteht ein hohes öffentliches Interesse an Transparenz, Effizienz und Wettbewerb.

„In Deutschland erteilen jedes Jahr 30.000 öffentliche Auftraggeber aus Bund, Ländern und Kommunen mehr als eine Million Aufträge über Lieferungen, Dienstleistungen und Bauleistungen in Höhe von 250 Milliarden Euro.“⁹⁹

Der Einsatz von IKT bei der Vergabe und Beschaffung (*e-procurement*) gilt aus diesem Grund als besonders interessanter Aspekt von E-Government. In diesem Anwendungsbereich werden, wie oben (Abschnitt 2.2.1) bereits ausgeführt, hohe Einsparpotentiale für die öffentliche Hand vermutet und

96 Vgl. BMI (2001a), S. 26 f.

97 Als Transaktionskosten werden jene Kosten bezeichnet, die mit einem (als gerecht empfundenen) Leistungsaustausch verbunden sind. Unterschieden werden (a) Anbahnungskosten (Informationsbeschaffung über Tauschpartner und Märkte etc.), (b) Vereinbarungskosten (Verhandlungen, Vertragsformulierung etc.), (c) Kontrollkosten (Sicherstellung der Einhaltung von Vereinbarungen) sowie (d) Anpassungskosten in der Folge veränderter Bedingungen. Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon (1988), S. 1968 f.; Furubotn / Richter (1991), S. 8-11.

98 Vgl. im Internet: www.mediakomm.net/index.phtml?text_id=135 (14.3.2002).

99 Behörden Spiegel, Bd. 18, H. 1 (Januar 2002), S. 27. Dies entspricht knapp 13 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Kasten 6: Formen der elektronischen Vergabe und Beschaffung

Elektronische Vergabe und Beschaffung bezieht sich auf die Vergabe von Aufträgen (z.B. Bauaufträgen) und den Einkauf (z.B. von Computern) der öffentlichen Hand unter Nutzung der neuen Medien (insbesondere des Internet). Hier wird mit unterschiedlichen Anwendungen experimentiert.

Elektronische Marktplätze sind ein Instrument, das sich besonders für den Einkauf standardisierter Güter und die freihändige Vergabe von Aufträgen ohne vorherige Ausschreibung eignet. Dezentrale Beschaffungsstellen können dabei Waren und Dienstleistungen aus einem online verfügbaren Katalog direkt beim Unternehmen bestellen. Lieferung und Zahlung werden vereinfacht und beschleunigt. Hierzu werden normalerweise zeitlich befristete Rahmenverträge mit einer Reihe von Unternehmen abgeschlossen, um Vertragssicherheit und eine angemessene Qualität der Produkte sicherstellen zu können. Die elektronische Bestellung ist gewissermaßen die erste Stufe des *e-procurement*. Kosteneinsparungen ergeben sich v.a. beim internen Verwaltungsaufwand.

Inverse Auktionen: Im Unterschied zu normalen Auktionen konkurrieren hier nicht die Nachfrager, sondern die Anbieter einer Leistung. Der Preis steigt im Verlauf der Aktion nicht, sondern er sinkt. Die Abwicklung von inversen Auktionen über mehrstufige Verfahren im Internet erhöht die Markttransparenz, beschleunigt die Beschaffung und ermöglicht zudem die Bündelung von Beschaffungsgütern und -dienstleistungen. Allerdings eignen sich nicht alle Güter hierfür und in Deutschland steht zudem das Vergaberecht einer breiten Anwendung entgegen. Eine Studie des Beratungsunternehmens KPMG im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums stellt fest, dass ca. 10-15 Prozent des Beschaffungsvolumens für diese Form geeignet sind. Bei durchschnittlich 5 Prozent Einsparpotential sind für die öffentliche Hand also Einsparungen von bis zu € 1,8 Mrd. möglich.

Elektronische Ausschreibung: Im Bereich der Ausschreibungen besteht die Möglichkeit, entweder das gesamte Verfahren oder einzelne Elemente elektronisch abzubilden. Die erste Stufe besteht darin, Ausschreibungsunterlagen ins Netz zu stellen, die von interessierten Unternehmen dann heruntergeladen werden können. Bei vollständig elektronischer Ausschreibung werden auch die Angebote der Unternehmen digital signiert per Internet eingereicht. Dies ist in Deutschland seit 2001 möglich.

Ausschreibungsdatenbanken führen die Ausschreibungen von mehreren Auftraggebern (beispielsweise einer Region) zusammen. Dies kommt vor allem KMU zugute. In Verbindung mit **Unternehmensverzeichnissen** erleichtern sie zudem die Identifikation potentieller Bieter, die dann direkt benachrichtigt werden können..

Quelle: Behörden Spiegel, Bd. 17, H. 12 (Dez. 2001), S. 38; Bd. 18, H. 2 (Feb. 2002), S. 35.

zum Teil auch bereits realisiert. Nicht zuletzt ver spricht man sich vom *e-procurement* Fortschritte bei der Bekämpfung der Korruption, insoweit die Transparenz der Verfahren erhöht wird. Die EU hat die öffentlichen Auftraggeber aller Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, bis Januar 2002 die Voraussetzungen für elektronische Verfahren der Angebotsabgabe zu schaffen. Mit dem neuen Signaturgesetz vom Mai 2001 ist Deutschland dieser Verpflichtung nachgekommen, aber die Umsetzung in die Praxis steht in vielen Bereichen noch aus.¹⁰⁰

E-procurement-Anwendungen können jedoch zügig zum Einsatz kommen, weil mit den Unternehmen Akteure mit gesamtgesellschaftlich vergleichsweise hoher technologischer Ausstattung und Kompetenz angesprochen werden. Der europäische Markt für *e-procurement*-Software hat heute ein Volumen von

über € 300 Mio., mit rasch steigender Tendenz.¹⁰¹ Die zentralen Herausforderungen liegen vor allem in den Einstiegskosten und in Fragen der Sicherheit elektronischer Verfahren. Hinzu kommt, dass eine verwirrend große Zahl unterschiedlicher und untereinander häufig inkompatibler Softwarelösungen angeboten wird. Für die einzelne Behörde und Gebietskörperschaft ist die Frage, welcher Lösung der Vorzug gegeben werden soll, nicht immer leicht zu beantworten.

- Erstens muss gewährleistet sein, dass die Skalenvorteile gemeinsamen Einkaufs realisiert werden können. Individuelles Vorgehen ohne den Blick nach rechts und links verbietet sich daher von selbst.

100 Vgl. Frick (2001), S. 38-40.

101 Vgl. Behörden Spiegel, Bd. 17, H. 12 (Dezember 2001), S. 36.

- Zweitens muss gewährleistet sein, dass möglichst viele, gerade auch kleine und mittelständische Unternehmen Zugang zum elektronischen Verfahren haben, um die Vorteile des *e-procurement* (Wettbewerb, Transparenz) nutzen zu können. Dem gemeinsamen Einkauf der öffentlichen Hand sind daher auch ‚nach oben‘ Grenzen gesetzt.
- Den Unternehmen kann drittens aber nicht zugemutet werden, eine Vielzahl unterschiedlicher Programme vorhalten zu müssen, um am *e-procurement* teilnehmen zu können. Einheitliche oder zumindest interoperable Lösungen sind also notwendig.
- Viertens müssen die ausgewählten Lösungen aber auch dem Bedarf des öffentlichen Auftraggebers entsprechen. Kleinere Kommunen und Behörden haben einen anderen Bedarf als beispielsweise Großstädte oder das Bundesbeschaffungsamt. Für erstere ist es u.U. sinnvoll, privatwirtschaftliche Betreiber von *e-procurement*-Plattformen zu beauftragen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die elektronische Vergabe und Beschaffung vor allem dann positive Ergebnisse zeitigt, wenn von zentralstaatlicher Seite Standards vorgegeben werden, die Interoperabilität im erforderlichen Umfang sicherstellen, ohne die beteiligten Behörden und Gebietskörperschaften in eine Zwangsjacke zu stecken. In Deutschland geschieht dies derzeit im Rahmen des von der Bundesregierung durchgeführten Projekts „Öffentlicher Eink@uf Online“. Hier werden verschiedene Anwendungsformen erprobt (s. auch Kasten 7). Die entwickelten Lösungen werden auch den Ländern und Kommunen zur Nutzung angeboten – die Kostenfrage ist allerdings noch nicht abschließend geklärt. Den Gebietskörperschaften steht es frei, sich an „Öffentlicher Eink@uf Online“ anzukoppeln, eigene Plattformen aufzubauen oder einer privatwirtschaftlichen Lösung den Vorzug zu geben.

Elektronische Vergabe und Beschaffung ist nicht der einzige Bereich von E-Government (wenn auch wohl der wichtigste), in dem die öffentliche Hand als Auftraggeber auftritt. In zahlreichen Anwendungsfeldern kann die privatwirtschaftliche Bereit-

stellung von Hard- und Software (*Application Service Providing*, ASP) dazu beitragen, die Einstiegskosten in E-Government zu senken und den Prozess hierdurch zu beschleunigen.

So bieten private Unternehmen heute beispielsweise zentrale Formulareserver an. Dies ist besonders für kleinere Kommunen interessant: Sie müssen kein eigenes System kaufen, bedienen und warten, sondern nutzen entsprechende Plattformen des privaten Anbieters. Gemeinschaftlich genutzte Plattformen wirken kostensparend, jede Kommune kann aber auch eigene Formulare hinterlegen. Der Bürger wird über die Webseite der Kommune auf den Formulareserver geleitet. Ausgefüllte Formulare werden zurückgesandt, der Erhalt automatisch quittiert. Die Kommune fragt die Daten ihrerseits über Standard-Web-Browser ab und kann sie medienbruchfrei weiterverarbeiten.¹⁰² Allerdings ist bei ASP stets sorgfältig zu prüfen, ob das Mieten von Anwendungen auf längere Sicht tatsächlich kostengünstiger ist als der Kauf.

3.5.3 Die Verwaltung als Kooperationspartner: PPP

Neue IKT-Anwendungen erfordern häufig anfangs hohe Investitionen, die sich nicht immer kurzfristig amortisieren. Hier lassen sich neuerdings immer mehr Projekte der *Public Private Partnership* (PPP)¹⁰³ beobachten. Sie bieten sich z.B. dann an, wenn Unternehmen der IKT-Branche innovative Produkte erproben wollen und dabei mit reformfreudigen Gebietskörperschaften zusammenarbeiten,¹⁰⁴ wenn über die privatwirtschaftliche Bereitstellung Skalenvorteile entstehen, oder wenn Unter-

102 Vgl. Behörden Spiegel, Bd. 17, H. 6 (Juni 2001), S. B XV

103 Unter PPP wird hier die freiwillige Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren mit dem Ziel der Koordination und Bündelung von organisatorischen, technischen und materiellen Ressourcen zur konsensualen Bearbeitung gemeinsam definierter Problemlagen verstanden. Vgl. Haldenwang (1999b), S. 47-54.

104 Dies ist beispielsweise der Fall bei der Einführung von e-democracy in der andalusischen Gemeinde Jun (s. Kasten 4, S. 39).

nehmen und öffentliche Institutionen eine bestimmte Anwendung gemeinsam nutzen können.¹⁰⁵

Die Ausgangslage ist dann wie folgt: Der Einsatz bestimmter IKT-Anwendungen würde zu einer besseren Versorgung mit Gütern und Leistungen führen, die zumindest teilweise den Charakter öffentlicher Güter haben, teilweise jedoch auch private Güter sind.¹⁰⁶ Beispiele für derartige Güter wären Sicherheit im Netz (durch digitale Signaturen) oder die Bereitstellung von Informationen im Zusammenhang mit bestimmten Lebenslagen. Die öffentliche Hand verfügt jedoch nicht über die notwendigen Investitionsmittel, oder aber sie will den Investitionsaufwand nicht allein tragen. Wesentlich für das Zustandekommen von PPP ist in einem solchen Fall, dass die Privatwirtschaft nicht versucht, als *free rider* von der öffentlichen Bereitstellung des Gutes zu profitieren. So hat beispielsweise das Zögern der Banken und Sparkassen in Deutschland dazu beigetragen, dass eine existierende technologische Lösung, nämlich die elektronische Signatur via SmartCard, bis heute nicht flächendeckend eingeführt wurde, obwohl sie ohne weiteres mit den Funktionen von Kredit- oder EC-Karten verknüpft werden könnte.

Ein Beispiel für die erfolgreiche Herstellung von *win/win*-Situationen durch öffentlich-private Zusammenarbeit ist die oben skizzierte „**Lebenslage Umzug**“: Private Unternehmen, Behörden und Nutzer profitieren gleichermaßen von der Bereitstellung integrierter Lösungen. Für private Unternehmen wie die Hamburger Firma *ich-zieh-um.de* ist das Angebot eines internetgestützten Umzugsservices profitabel: Sie erhalten von jenen Unternehmen, die (immer nur auf Wunsch des Nutzers) über den

Wohnungswechsel informiert werden, eine Prämie. Für die teilnehmenden Unternehmen ist dies billiger, als wenn sie ihre Adressenbestände auf herkömmlichem Wege (per Postrücksendung, Call-Center etc.) aktualisieren würden. Die Behörden, die mit dem privaten Anbieter kooperieren, erzielen Effizienzgewinne durch die medienbruchfreie Abwicklung der Geschäftsprozesse. Im Sinne allokativer Effizienz profitieren sie zudem von erhöhter Kundenzufriedenheit. Die Bürger schließlich sparen Zeit, Wege und Kosten, zumal der Service für sie umsonst ist.

4 Voraussetzungen für den Einsatz von IKT im öffentlichen Sektor

Der Einsatz von IKT im Rahmen von E-Government stellt hohe Anforderungen an die öffentlichen Institutionen. Sie müssen dafür Sorge tragen, dass eine angemessene Infrastruktur bereitgestellt wird (4.1). Das Rechtssystem muss an neue Verfahren und Mechanismen der Verwaltung und politischen Entscheidungsfindung angepasst werden (4.2). In der öffentlichen Personalpolitik sind tiefgreifende Reformen durchzuführen, insbesondere bei der beruflichen Aus- und Fortbildung sowie im Hinblick auf Lohn- und Gehaltssysteme (4.3). All diese Reformen müssen zudem in koordinierter, an strategischen Zielsetzungen ausgerichteter Form erfolgen (4.4).

4.1 Infrastruktur

E-Government erfordert umfangreiche Investitionen in die technische Infrastruktur, insbesondere mit Blick auf Energieversorgung, Telekommunikation und die bestehenden staatlichen EDV-Systeme. Nicht immer stehen diesen Investitionen kurzfristige Effizienzgewinne gegenüber, auch wenn in einzelnen Bereichen sehr rasch Einsparungen erzielt werden können. In Deutschland gibt der Bund jährlich ca. € 4.500 pro Mitarbeiter für IT aus (ohne Telekommunikation). Private Unternehmen der Dienst-

105 So etwa bei der sog. SmartCard, die digitale Signaturen von behördlichen wie auch privatwirtschaftlichen Geschäftsprozessen ermöglicht.

106 Güter können danach unterschieden werden, (1) ob der Ausschluss nichtzahlender Individuen von der Nutzung möglich ist und (2) ob die Nutzung des Gutes durch ein Individuum jene durch ein anderes Individuum unmöglich macht. Für das private Angebot von Gütern ist das erste Kriterium wesentlich: Nur wenn Nichtzahler von der Nutzung ausgeschlossen werden können, lohnt sich die private Bereitstellung eines Gutes. Vgl. dazu Haldenwang (1999b), S. 49-52.

leistungsbranche wenden dagegen jährlich € 13.000 bis 28.000 auf.¹⁰⁷

Gerade in Zeiten fiskalischer Knappheit ist die Bereitschaft zu umfassenden Modernisierungsprogrammen wesentlich abhängig von der politischen Steuerung. Hierfür ist es normalerweise nicht ausreichend, E-Government ausschließlich aus der internen Effizienzperspektive von Verwaltungen zu betrachten. Vielmehr muss das gesamte Zieldreieck wahrgenommen und in die Planungsprozesse integriert werden. Auch gilt es, die Möglichkeiten privatwirtschaftlichen Engagements stärker in Betracht zu ziehen.

Beispiel Telekommunikation: Nicht zufällig haben sich die angesprochenen Infrastruktursektoren der Telekommunikation und Energieversorgung weltweit zu zentralen Attraktionspolen für privatwirtschaftliche Investitionen entwickelt. Die Liberalisierung der Telekommunikation hat z.B. in den Ländern der EU zu sinkenden Kosten bei Fern- und Auslandsgesprächen geführt, während Ortsgespräche, über welche normalerweise die Einwahl ins Internet stattfindet, aufgrund von Markteintrittsbeschränkungen nicht entsprechend billiger geworden sind. Die EU-Kommission fordert daher eine stärkere wettbewerbliche Öffnung auch dieses Bereichs.¹⁰⁸

In anderen Ländern stellt sich die Situation noch schwieriger dar, weil Telekommunikationsnetze dünn bzw. technisch veraltet sind und die Märkte für privatwirtschaftliche Investoren weniger attraktiv sind als jene der EU. Hier müssen über das Zusammenspiel von Regulierung und Wettbewerb günstige Bedingungen für einen Ausbau von IKT geschaffen werden. Bei der Versorgung strukturschwächerer Regionen und kleinerer bzw. weniger einkommensstarker Märkte werden Staaten jedoch weltweit auch zukünftig gezwungen sein, mit öffentlichen Investitionen bzw. Subventionen einzuspringen. In manchen Fällen können Mobilfunksysteme eine kostengünstige Alternative für die Versorgung ländlicher Räume darstellen.

Beispiel Sicherheit: Eine wichtige Bedingung für zahlreiche Anwendungen von E-Government ist die Schaffung einer Infrastruktur, die die Abwicklung von sicherheitssensitiven Vorgängen im Netz zulässt. Einheitliche Standards (oder interoperable Anwendungen) für digitale Signaturen bzw. Benutzerverwaltungen müssen geschaffen werden, denn Bürger und Unternehmen sind normalerweise nicht bereit, im Umgang mit Behörden mehrere unterschiedliche Verfahren nebeneinander anzuwenden. Diese sind zudem stets mit Kosten verbunden, deren Verteilung auf die beteiligten Akteure häufig noch nicht geklärt ist.

Grundsätzlich spricht auch nichts dagegen, die Benutzerverwaltung von Datennetzen auf private Dienstleister zu übertragen.¹⁰⁹ Im Gegenteil: marktlicher Wettbewerb kann dazu führen, dass sich benutzerfreundliche und kostengünstige Lösungen schneller durchsetzen. Aus den beschriebenen Gründen muss allerdings im öffentlichen Sektor ein gewisses Maß an Einheitlichkeit bzw. Interoperabilität gewährleistet sein.

4.2 Legale Rahmenbedingungen

Verwaltungsvorschriften, Gesetze über Datenschutz, Einsichtnahme, Partizipation und auch Verfassungen müssen geändert werden, um den effektiven, sicheren und rechtsförmigen Einsatz von IKT im öffentlichen Sektor zu ermöglichen. Ein weiterer wichtiger Bereich staatlicher Regulierung ist die Standardisierung von Verfahren. Über sie muss gewährleistet werden, dass auch bei einem dezentralen Innovationsprozess mit unterschiedlichen Lösungsansätzen Informations- und Kommunikationsprozesse möglich sind.

Gesetzgeberische Anpassungen sind in Fragen der **Datensicherheit** und des **Datenschutzes** erforderlich. Deutschland war zwar 1997 das weltweit erste Land mit einem Signaturgesetz, aber dieses war so kompliziert, dass es keine marktfähigen Produkte

107 Vgl. BMI (2001b), S. 31.

108 Vgl. EU (2000), S. 5.

109 Entsprechende Produkte sind heute bereits auf dem Markt, etwa Passport von der Firma Microsoft.

zuließ.¹¹⁰ Mit dem neuen Signaturgesetz vom Mai 2001 und dem Gesetz zur Anpassung von Formvorschriften im Privatrecht vom August 2001 wurden rechtliche Voraussetzungen geschaffen, um Verwaltungsvorgänge per Chipkarte und digitaler Signatur abzuwickeln. Gegenwärtig wird im Bund ein Entwurf für ein neues Verwaltungsverfahrensgesetz erstellt, welches die elektronische Signatur grundsätzlich der Schriftform gleichstellt.¹¹¹

Eine Vielzahl von Regulierungen muss aber auch **dezentral**, unterhalb der gesetzgeberischen Ebene erfolgen. Anforderungen an den Datenschutz ergeben sich aus der breiten Streuung von Informationen sowie aus neuen Wegen, Information zu verarbeiten, also Wissen aus Daten zu generieren. Daten, die bislang öffentlich, aber weniger leicht zugänglich waren, können unter den neuen Bedingungen, wie oben skizziert, durchaus brisantes Wissen vermitteln. Eine Form, mit diesem Problem umzugehen, besteht in der Festlegung von **Rollen**, die bestimmten Berufs- oder Bevölkerungsgruppen erweiterte Zugangsrechte gewähren. Zuweilen kann es schon genügen, die Bequemlichkeit des Datenzugriffs einzuschränken, ohne diesen selbst zu begrenzen. So wird zum Beispiel bei der Erstellung elektronischer Grundbücher in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz Banken, Notaren und berechtigten Behörden Einblick per Internet gewährt. Anderen Nutzern stehen die Terminals in den Grundbuchämtern zur Verfügung.¹¹² Eine schnelle Recherche vom eigenen Computer aus ist für sie nicht möglich.

Bestehende rechtliche Regelungen stehen teilweise einer angemessenen bürgerschaftlichen Nutzung von Informationen im Wege. Staaten sind oft noch zögerlich, wenn es um die Freigabe von Informationen geht. Seit Ende 2000 liegt zum Beispiel im BMI ein Gesetzentwurf für ein bundesweites **Informationsgesetz** vor. Ziel ist die Erhöhung der Transparenz staatlichen Handelns durch eine Stärkung der

bürgerlichen Informationsrechte. Der Bundesbeauftragte für Datenschutz soll nach diesem Entwurf zukünftig auch die Aufgabe eines Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit wahrnehmen. Eine Verabschiedung vor den Bundestagswahlen im September 2002 ist jedoch wenig wahrscheinlich.¹¹³ Länder wie Brandenburg und Nordrhein-Westfalen sind da schon weiter – sie verfügen bereits über entsprechende Gesetze.

Auch in anderen Bereichen müssen Rechtsnormen teilweise an neue Anforderungen angepasst werden. So hat sich in Deutschland z.B. ergeben, dass eine **Gewährleistungspflicht** von einem halben Jahr häufig zu kurz ist, um den IKT-Auftraggeber effektiv vor mangelhafter Arbeit des Auftragnehmers zu schützen. Ab dem 1.1.2002 gelten hier neue Haftungsregelungen: Hersteller sind nun zehn Jahre lang für Fehler in Planung oder Ausführung der Programme verantwortlich.¹¹⁴

Sollen neue Verfahren der politischen Partizipation zum Einsatz kommen, muss auch hier der Gesetzgeber im Regelfall Veränderungen vornehmen. Fast immer müssen **Wahlgesetze** reformiert werden, um elektronische Formen der Stimmabgabe zu ermöglichen und die Administration des Wahlprozesses (z.B. Stimmenauszählung, Monitoring etc.) an die neuen Bedingungen anzupassen. Aber auch die **Werbung** für politische Parteien und Kandidaten über die neuen Medien muss geregelt werden, um die Chancengleichheit im politischen Prozess zu wahren und die Bürger vor unerwünschten Werbemitteilungen (v.a. per E-Mail, das sog. *spam*) zu schützen.

In vielen Fällen muss zudem das **Strafrecht** reformiert werden, um den Möglichkeiten des missbräuchlichen Zugriffs auf Daten und Verfahren Rechnung zu tragen. Hier kommt verschärfend hinzu, dass durch den globalen Charakter des Internet viele strafrechtliche Probleme im Grunde nur noch in grenzüberschreitender Kooperation der Staaten zu lösen sein werden. Diese Kooperation steht aber noch in den Anfängen. Die Verfolgung der „Cyber-

110 Vgl. Kammer (2001), S. 40.

111 Vgl. im Internet: www.mediakomm.net/index.phtml vom 14.3.2002.

112 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 16.2.2002, S. 56; Behörden Spiegel, Bd. 18, H. 2 (Februar 2002), S. 42.

113 Vgl. zu diesem Punkt Wohlfahrt (2002), S. 41.

114 Vgl. Handelsblatt vom 3.12.2001, S. N1.

Kriminalität“ wird zukünftig noch stärker als bisher zu einem wichtigen Gegenstand suprastaatlicher Regulierung werden.

Eine weitere Voraussetzung für den integrierten Einsatz von IKT in der öffentlichen Politik und Verwaltung ist die Definition einheitlicher **Standards**. Diese wird immer dann erschwert, wenn Kernkompetenzen mehrerer Regierungsebenen, Behörden oder gar Staaten berührt sind. In politischen Systemen mit föderativer Struktur, wie jenem Deutschlands, können Ministerkonferenzen oder Interessenverbände der Gebietskörperschaften (etwa der Deutsche Städte- und Gemeindetag) in diesem Zusammenhang Koordinierungsaufgaben übernehmen.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, das Standardisierungsproblem in Projekte oder Wettbewerbe einzubauen. So beschäftigen sich z.B. im Rahmen des vom BMWi organisierten Wettbewerbs *Media@komm* fünf Arbeitsgruppen unter Federführung des Deutschen Instituts für Normierung (DIN) mit Themen der Standardisierung. Ziel ist es, in folgenden Bereichen sog. „öffentlich verfügbare Spezifikationen“ (*Publicly Available Specifications – PAS*) zu entwickeln.¹¹⁵

- Meldewesen;
- Vereinheitlichung kommunaler Geschäftsprozesse (Definition prozessübergreifender Objekte);
- Daten verpacken und transportieren;
- Schnittstellen und Adapter;
- Geschäftsprozesse der öffentlichen Verwaltung.

¹¹⁵ PAS bilden seit einigen Jahren eine Vorstufe im Normierungsprozess. Sie werden von privaten Akteuren (sog. Konsortien) beim DIN eingereicht, ohne dass eine Abstimmung mit allen betroffenen Akteuren stattgefunden hätte. Eine juristische Wirkung haben sie nicht, signalisieren in vielen Fällen jedoch den Bedarf an Normierung und tragen gegenüber dem langsamen Normierungsverfahren (durchschnittliche Dauer: drei bis fünf Jahre) dem rasanten Prozess der technologischen Entwicklung eher Rechnung. Zur Standardisierung im Rahmen von *Media@komm* vgl. im Internet: www.mediakomm.net/index.phtml vom 14.3.2002.

Standards lassen sich in modernen Mehrebenensystemen mit autonomen Gebietskörperschaften leichter einführen und durchsetzen, wenn dies mit positiven Anreizen, v.a. in Form von Ressourcentransfers, verbunden ist. Das bedeutet aber auch umgekehrt: Übergeordnete Instanzen sollten bei der Vergabe von Mitteln für IKT-gestützte Modernisierungen bzw. Dienstleistungen darauf achten und drängen, dass die nachgeordneten Stellen einheitliche bzw. interoperable Lösungen entwickeln und umsetzen. Wichtig ist dabei der Zeitpunkt: Eine zu frühe Festlegung von Standards verhindert u.U. die Entstehung besserer Lösungen. Eine zu späte Standardisierung wiederum verteuert die Anpassung der bestehenden Systeme. Entscheidend ist der enge Kontakt zwischen (privatwirtschaftlichen) Entwicklern und (öffentlichen) Anwendern, wobei letztere darauf zu achten haben, dass die Marktmacht der großen Anbieter nicht wettbewerbsverzerrend eingesetzt wird.

4.3 Fachkompetenz

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Anforderungen an die Qualifikation und Motivation der Beschäftigten im öffentlichen Dienst durch E-Government ansteigen werden, auch wenn in Einzelfällen intelligente Software-Lösungen dazu führen mögen, dass weniger qualifiziertes Personal eingesetzt werden kann. Die einzelnen Mitarbeiter müssen nicht nur technisches Wissen erwerben, sondern häufig auch einen größeren Arbeitsbereich abdecken (Stichwort: *one stop agency*). Sie werden hierzu verstärkt auf Teamarbeit zurückgreifen, was neue organisatorische und didaktische Fertigkeiten erfordert. Die Fortbildung von Mitarbeitern im Rahmen gemeinsam erarbeiteter Personalentwicklungskonzepte wird zukünftig im öffentlichen Sektor einen höheren Stellenwert erhalten als bisher.

Bereits heute ist zudem klar zu erkennen, dass E-Government mit neuen Rollen verbunden ist, für die entsprechende Stellenangebote geschaffen werden müssen. Viele Behörden haben bereits den Posten eines IT-Beauftragten o.ä. eingerichtet, aber das Aufgabengebiet wird sich weiter ausdifferenzieren. Nach dem Vorbild großer Unternehmen werden Behörden Fragen des E-Government zunehmend

Chief Information Officers überantworten. Internet-redakteure werden das *content management* von Webseiten übernehmen.

Die Einstellung von IKT-Fachpersonal wird im öffentlichen Sektor nicht selten dadurch behindert, dass unflexible Regelungen eine marktorientierte Ausstattung der Stellen verhindern.¹¹⁶ Eine größere Bandbreite bei der Wahl von Eingangs-Besoldungsgruppen wäre z.B. im öffentlichen Dienst Deutschlands sicherlich ein wichtiger erster Schritt. Ein weiteres Instrument kann daneben in der Ausweitung leistungsbezogener Gehaltselemente bestehen. Allerdings darf auch nicht übersehen werden, dass die Attraktivität von Arbeitsplätzen nicht ausschließlich durch die Bezahlung bestimmt wird. Bezieht man andere Aspekte mit ein, hat der öffentliche Dienst neben der erforderlichen Flexibilisierung des Tarifrechts weitere Möglichkeiten, Hochqualifizierte an sich zu binden.

Hier ist die **Gemeinwohlorientierung** öffentlicher Institutionen von Bedeutung: Gerade Berufseinsteiger sind häufig an einer Beschäftigung interessiert, die über die persönliche materielle Absicherung hinaus sinngebende Elemente aufweist. Die Gemeinwohlorientierung bietet eine solche Perspektive, die durch die Mitarbeit an einem Modernisierungsprojekt noch weiter verstärkt werden kann. Voraussetzung ist allerdings, dass die jeweilige Institution tatsächlich gemeinwohlorientiert gesteuert, und nicht durch partikulare Interessen ‚kolonialisiert‘ wird. Wichtig erscheint außerdem, dass die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst möglichst frühzeitig in den Reformprozess eingebunden werden, um die Akzeptanz der Maßnahmen bei denen zu erhöhen, die sie schließlich auch umsetzen sollen.

In vielen Fällen trägt E-Government in Verbindung mit modernen *public management*-Konzepten dazu bei, die **Attraktivität** von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst zu erhöhen. In vielen Behörden und Gebietskörperschaften wird die allgemeine innere Verwaltung zugunsten der Außen- und Servicebereiche abgebaut. Die Entlastung von zeitraubenden

und stumpfsinnigen Routinetätigkeiten, das Feedback erhöhter Kundenzufriedenheit, die Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung, der Abbau unnötiger Hierarchiestufen und der Ausbau der Teamarbeit können positive Wirkung entfalten. Dem stehen allerdings nicht selten Mehrarbeit und Frustrationen gegenüber, wenn neue Routinen neben den bestehenden erarbeitet werden müssen, festgefügte Hierarchien aufgelöst werden und neue Lösungen nicht auf Anhieb funktionieren.

Eine Reihe von Managementkonzepten kann dazu eingesetzt werden, die positiven Auswirkungen der Verwaltungsreform zu verstärken und die negativen zu begrenzen – auch unter Einsatz von IKT. So hat beispielsweise das BMI ein neues **Ideenmanagement** entwickelt, mit dem Vorschläge zur Verbesserung der Arbeit schneller und unbürokratischer als bisher eingereicht, bewertet, prämiert und umgesetzt werden können. „Idee21“ verbindet die Online-Aufnahme und Bearbeitung von Ideen mit einer allen Mitarbeitern zugänglichen Datenbank und einem Berichtswesen, das der Leitungsebene jederzeit Daten über Kosten und Nutzen des Ideenmanagements zur Verfügung stellt. Im Probebetrieb wurden von den 1450 Beschäftigten des BMI binnen zwei Monaten 170 Verbesserungen vorgeschlagen – eine Quote von 11,7 Prozent. Vor Einführung von Idee21 hatte diese Quote bei 0,5 Prozent gelegen.¹¹⁷

Wichtiger noch dürfte aber sein, dass Vorgesetzte und Arbeitnehmer gemeinsam **Personalentwicklungskonzepte** erarbeiten. Gerade im IKT-Bereich mit seinen kurzen Innovationszyklen und umwälzenden Neuerungen ist lebenslanges Lernen ein zentraler Ansatz. Angebote beruflicher Aus- und Fortbildung, verbunden mit Karrierechancen und der Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung, können dazu beitragen, die notwendige Fachkompetenz auch bei eher unterdurchschnittlicher Bezahlung einzuwerben und vor allem zu halten. Weitere Faktoren sind die Entwicklung neuer Stellenbeschreibungen und die flexible Gestaltung von Arbeitszeiten. Im Hinblick auf

116 Zu diesem Punkt: Beus (2001).

117 Vgl. Behörden Spiegel, Bd. 17, H. 9 (September 2001), S. 48.

letztere bietet die Vernetzung von Arbeitsplätzen Möglichkeiten der Teilzeit- und Heimarbeit, die weiter ausgebaut und ausgeschöpft werden können.

4.4 Strategische Planung

Die skizzierten Herausforderungen in den Bereichen Infrastruktur, Gesetzgebung und Kompetenzentwicklung sind ohne ein Minimum an strategischer Planung nicht zu bewältigen. Ziel dieser Planung muss es sein, Innovationsprozesse anzureizen und auf erkannte Engpassfaktoren auszurichten, Synergien zwischen den Aktivitäten der beteiligten Akteure herzustellen, Qualitätsstandards zu formulieren und ihre Beachtung sicherzustellen sowie teure Mehrfachentwicklungen zu vermeiden. Eine Vielzahl unverbundener IKT-Projekte stellt für sich genommen noch kein E-Government dar.

Die strategische Steuerung gesellschaftlicher Innovationsprozesse durch den Staat ist als „Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur“¹¹⁸ bezeichnet worden: Innovationen als kreativer Akt lassen sich *qua definitionem* nicht planen, sie erfolgen in einem durch Ungewissheit, Pfadabhängigkeit und institutionelle Verfestigungen gekennzeichneten Umfeld und sollen nun auch noch durch einen Akteur gesteuert werden, der seinerseits in einer Vielzahl von Bezügen innovationsfeindlich ist.

Strategische Planung ist gleichwohl notwendig und möglich. Sie ist *notwendig*, weil die gesellschaftlichen Akteure sich über die Bedingungen und Leitlinien des Strukturwandels verständigen müssen, der sich mit den neuen Medien im kleinen (also beispielsweise innerhalb einer Behörde) wie im großen (in der Gesellschaft insgesamt) verbindet. Sie ist *möglich*, sofern sie wie folgt ausgerichtet ist:

- Erstens geht es um die Planung von offenen Prozessen, die sich an Visionen, Leitbildern orientiert, nicht an quantitativen Vorgaben.¹¹⁹
- Zweitens geht es um die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Innovationen, nicht um die Innovationen selbst.
- Drittens muss das Prinzip des wettbewerblichen Ringens um gute Lösungen im Planungsprozess verankert sein. Projektwettbewerbe, Einbindung privater Unternehmen, offene Ausschreibungen und die Förderung von Experimenten und Pilotprojekten sind hierfür geeignete Instrumente.
- Viertens muss Planung an einer sorgfältigen Bestandsaufnahme ansetzen, um überhaupt eine Idee zu entwickeln, auf welche Engpassfaktoren eingewirkt werden soll.
- Fünftens muss strategische Planung fortschreibungs- und anpassungsfähig sein. Das Setzen von zeitlichen Eckpunkten (etwa im Plan BundOnline 2005 der Bundesregierung, s. Kasten 7) kann sinnvoll sein, um Anstrengungen zu fokussieren, darf aber nicht dazu verführen, den Reformprozess zum fraglichen Zeitpunkt als abgeschlossen zu betrachten.

Für eine effektive Umsetzung von E-Government-Reformen ist strategische Planung allein allerdings nicht ausreichend.¹²⁰ Vielmehr ist ein umfassendes *change management* erforderlich, das die strategische mit der operativen Planung und dem Personalmanagement verknüpft. Hierbei greifen im günstigsten Fall die interne Optimierung von Geschäftsprozessen und die Einführung neuer, IKT-gestützter Dienstleistungen ineinander. Dies ist aber nicht unbedingt erforderlich. Wie das Beispiel der elektronischen Datenverwaltung in Hamburg (s.o., Abschnitt 3.1) zeigt, lassen sich durchaus substantielle Reformen auch vor einem umfassenden, politisch anspruchsvollen Eingriff in die Verwaltungsstruktur

118 Siebel / Ibert / Mayer (2001), S. 526. Die folgenden Ausführungen stützen sich auf diesen Artikel.

119 Dass bei der Umsetzung dieser strategischen Planung dann operative, rechtsverbindliche Haushalts- und Projektplanung mit klaren quantitativen Richtgrößen stattfinden muss, versteht sich im öffentlichen Sektor von selbst.

120 Vgl. dazu Bertelsmann Stiftung (2002), S. 14-17.

Kasten 7: BundOnline 2005

BundOnline 2005 ist das zentrale E-Government-Projekt des Bundes. Es beruht auf einer Analyse des gesamten Aufgabenumfanges der Bundesverwaltung und der Erstellung eines vollständigen Dienstleistungsportfolios des Bundes. Bis 2005 sollen 376 von 383 Dienstleistungen des Bundes über das Internet angeboten werden. Hierfür wurde im November 2001 im Kabinett ein Umsetzungsplan beschlossen, der genaue Zeitvorgaben enthält. Unter Federführung des BMI wurde zudem die Projektgruppe „BundOnline 2005“ eingerichtet.

Die Gesamtkosten von BundOnline 2005 belaufen sich auf € 1,65 Mrd., davon allein € 1,12 Mrd. in den Jahren 2002 und 2003. Neun Prozent der Gelder werden für die Schulung der Beschäftigten aufgewandt. Es gibt aber kein ressortübergreifendes Investitionsprogramm: Die Ressourcen müssen von den beteiligten Behörden selbst aufgebracht werden.

Für 2002 sind im Haushalt des BMI € 20 Mio. eingeplant. Ursprünglich waren allerdings 40 Mio. vorgesehen. Damit das Projekt nicht an Haushaltsengpässen scheitert, erwägt die Bundesregierung, eine eigene Gesellschaft zu gründen, über welche sich Privatunternehmen im Rahmen von *Public Private Partnerships* an Investitionen beteiligen können. Dafür soll die Gesellschaft an Einnahmen aus Verwaltungsleistungen beteiligt werden (z.B. Gebühren für das Herunterladen von Formularen).

Das Projekt beschränkt sich nicht darauf, die Maßnahmen einzelner Behörden zusammenzufassen und mit einem Zeitrahmen zu versehen, sondern strebt eine umfassende Reform des Dienstleistungsportfolios aus Sicht der Nutzer an. Weiterführende Projektaktivitäten sind:

- die Entwicklung und Bereitstellung zentraler E-Government-Basiskomponenten, die von allen Behörden gemeinsam genutzt werden können. Beispiele: zentrale Zahlungsverkehrsplattform, Formularserver;
- die zentrale Planung und dezentrale Bereitstellung weiterer Basiskomponenten (Vorgangsbearbeitungssysteme, Lösungen für die digitale Signatur und Verschlüsselung von Daten);
- der Aufbau von Kompetenzzentren für zentrale Lösungen und die Vermeidung von Mehrfachentwicklungen;
- die zentrale Steuerung von Anfragen an die Verwaltung des Bundes über Call-Center und E-Mail-Redaktionen;
- die Erstellung eines E-Government-Handbuchs durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

Das jährliche Einsparpotential der beschlossenen Maßnahmen wird auf € 400 Mio. geschätzt. Kostensenkungen lassen sich besonders bei den Antragsverfahren, Fördermaßnahmen und bei der öffentlichen Beschaffung erzielen.

Quelle: BMI (2001b); Behörden Spiegel, Bd. 18, H. 1 (Jan. 2002), S. 26 f; im Internet: www.bsi.de/fachthem/egov/3.htm (15.3.2002).

durchführen. Ein derartiges Vorgehen mag dem Idealbild nicht entsprechen, ist aber wohl praxisnäher und berücksichtigt zudem die politischen Bedingungen von Verwaltungsreformen.

Unabdingbar ist indessen, dass die Verantwortung für E-Government tatsächlich bei der obersten Leitungsebene angesiedelt ist („Chefsache“) und dass die mit der Projektsteuerung betraute Instanz über klare Kompetenzen, Personalautorität und ein angemessenes Budget verfügt. Dies ist, wie neuere Studien zeigen, in der Mehrzahl der Behörden und Gebietskörperschaften immer noch nicht der Fall, obwohl diese Forderung mittlerweile zum Standardrepertoire an Empfehlungen in E-Government-Studien gehört.¹²¹

Schließlich muss auch der „Blick über den Teller“ im Reformprozess verankert sein. Erstens erfordert Kunden- und Bürgerfreundlichkeit, wie oben ausgeführt, die Kooperation zwischen unterschiedlichen (öffentlichen wie privaten) Akteuren. Dem kann z.B. durch die Einrichtung von übergreifenden Koordinationskreisen bzw. –arbeitsgruppen Rechnung getragen werden. Zweitens kann regelmäßiges Benchmarking und die systematische Auswertung von Erfahrungen anderer Institutionen dazu beitragen, die eigenen Reformanstrengungen zu orientieren und die Fehler anderer zu vermeiden. Auch hier gilt: Jenseits wohlfeiler Lippenbekenntnisse muss die Ernsthaftigkeit des Ansatzes durch Bereitstellung angemessener Ressourcen deutlich gemacht werden.

121 So stellt KPMG fest, dass in Deutschland im Jahre 2001 die Koordination von E-Government-Aktivitäten in 10 Prozent der auskunftgebenden Kommunen bzw. Behörden

direkt bei der Leitung angesiedelt ist. Im Jahr zuvor waren es allerdings erst fünf Prozent gewesen. Vgl. KPMG (2000), S. 10; KPMG (2001), S. 11.

5 Trends in den Entwicklungsländern: Entwicklungsblockaden und ihre Überwindung

In den vergangenen zwei Dekaden haben viele Entwicklungsländer den Sprung von der binnenmarkt-orientierten Entwicklung in die Weltmarktintegration vollzogen. Andere sind gerade dabei, dies zu tun. Dieser Wandel wird zuweilen als Ablauf unterschiedlicher Phasen diskutiert:¹²² Während die *erste Phase* der Anpassung – das Reformprogramm der marktwirtschaftlichen Öffnung: Liberalisierung des Außenhandels, Deregulierung der Märkte und Investitionsregime, Privatisierung von Staatsunternehmen – von immer mehr Staaten abgearbeitet wird, kommt die *zweite Phase* mit ihren Schwerpunkten auf Verwaltungsmodernisierung, Stärkung regulativer Kompetenzen des Staates und demokratischer Konsolidierung vielerorts nur mühsam voran.

Weil Reformen der politischen und Verwaltungssysteme unterbleiben, sind die Kosten der Anpassung oft höher als eigentlich notwendig wäre. In etlichen Entwicklungsländern wurden umfangreiche Ressourcen dafür eingesetzt, traditionelle Politikmuster (Klientelismus, Korruption, *rent seeking*) unter den veränderten Bedingungen zu erhalten. Diese Ressourcen fehlten dann bei der sozialen Abfederung der Reformen und bei der Setzung von Impulsen für den produktiven Sektor. Dass marktwirtschaftliche Öffnung ohne begleitende politische und Verwaltungsreformen in eine Sackgasse führt, hat zuletzt der Fall Argentinien wieder in aller Deutlichkeit gezeigt.¹²³ E-Government setzt daher in Entwicklungsländern an einem zentralen Engpassfaktor für wirtschaftliche Entwicklung an: der Leistungsfähigkeit des Staates.

Kennzeichnend für viele Entwicklungsstaaten ist die fragile, immer wieder durch äußere oder innere Schocks bedrohte Stabilität „hybrider“ Regime: Moderne und traditionelle Formen wirtschaftlicher und politischer Steuerung koexistieren. Solche Re-

gime können in Einzelbereichen beachtliche Modernisierungserfolge vorweisen, und zwar in wirtschaftlicher wie auch politischer Hinsicht. Sie versagen jedoch, wenn es darum geht, diese Modernisierung auf eine breite Grundlage zu stellen, weil es ihnen nicht gelingt, ein derartiges Entwicklungsprojekt in der Bevölkerung und bei den zentralen Trägergruppen des Regimes zu verankern. Der Übergang in die „zweite Phase“ scheitert an der fehlenden Fähigkeit, gemeinwohlorientierte Entscheidungen auf allen Ebenen des politischen Systems fällen und durchsetzen zu können.

In Analogie zur eingangs der Studie getroffenen Unterscheidung zwischen Skeptikern und Optimisten des E-Government stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob der skizzierte Zustand politischer wie auch gesellschaftlicher Heterogenität in Entwicklungsländern durch die neuen Technologien (1) weiter zementiert wird oder (2) im Gegenteil überwunden werden kann.

Anhänger der **ersten These** verweisen auf die ungünstigen Rahmenbedingungen für erfolgreiche Reformen. Wenn schon in den Industrieländern die Ergebnisse häufig hinter den Erwartungen zurückbleiben, sind die Aussichten für eine breit angelegte Verbesserung der *governance* durch die neuen Technologien in den Entwicklungsländern noch erheblich geringer:

- Dort, wo in den OECD-Ländern neue Lösungen auf bestehende und grundsätzlich funktionierende Verwaltungsstrukturen aufsetzen können, ist in Entwicklungsländern nicht selten ein völliger Neuaufbau notwendig.
- Im Unterschied zu den OECD-Ländern, wo schon über ein Drittel der Bevölkerung das Internet nutzt, liegt der Prozentsatz der sog. *e-literates* in den meisten Entwicklungsländern noch weit im einstelligen Bereich.
- Anders als OECD-Länder, die mit relativ stabilen Wirtschafts- und Haushaltsdaten rechnen können, unterliegen öffentliche Investitionsprogramme in Entwicklungsländern häufig den Bedingungen erratischer wirtschaftlicher Entwicklung.

¹²² Vgl. z.B. Naím (1994); Haldenwang (1996), S. 296-302; Pastor / Wise (1999).

¹²³ Vgl. Haldenwang (2002).

Allenfalls einige wenige fortgeschrittene Länder, so die Schlussfolgerung der Skeptiker, werden den Anschluss halten können. Da sich mit den neuen Technologien, wie oben skizziert, auch wirtschaftliche Chancen und erhöhte Wettbewerbsfähigkeit verbinden, wird die bestehende Weltordnung weiter zementiert.

Anhänger der **zweiten These** schreiben den neuen Technologien, insbesondere dem Internet, dagegen eine gewisse „*subversive Kraft*“ zu: Die Verdichtung der Informations- und Kommunikationsströme trage dazu bei, dass sich ein am Gesellschaftsmodell der OECD-Länder ausgerichtetes Modernitätsbegriff in allen Bereichen des öffentlichen Lebens (Wirtschaft, Politik, Recht, Kultur) immer schneller verbreite. Propulsoren sind in erster Linie die städtischen Mittelschichten und die modernen Unternehmen. Dieser Sichtweise zufolge verringern sich die Spielräume der Politik für *soft options*, also für die kurzfristige Verlängerung der bestehenden Zustände mittels begrenzter Eingriffe und unter Vermeidung tiefgreifender Reformen:

- Eine solche Vorgehensweise lasse sich immer weniger *legitimieren*, weil die Informationsbasis der Bevölkerung sich erweitere und die Kenntnis alternativer Ordnungen wachse.
- Sie lasse sich auch immer weniger *finanzieren*, weil auch die nationalen und internationalen Kapitalgeber immer besser informiert sind.

Hinzu kommt in dieser Perspektive, dass der Nutzen von IKT-gestützten Modernisierungen in der öffentlichen Politik und Verwaltung für Entwicklungsländer vergleichsweise höher ist, weil von einem niedrigeren Effizienz-, Produktivitäts- und Effektivitätsniveau ausgegangen wird und weil die Fehler und Irrwege der Vorreiter vermieden werden können.

Eine realistische Betrachtung muss dem Bestehen von Reformblockaden in den meisten Entwicklungsländern Rechnung tragen. Sie muss allerdings auch den erhöhten Reformdruck berücksichtigen, der sich aus veränderten Rahmenbedingungen in vielen Fällen ergibt. Und sie muss die Chancen für rasche, tiefgreifende Veränderungen beachten, welche die Nutzung der neuen Technologien auch für Entwicklungsländer in vielen Politikfeldern eröffnet. Das

folgende Zitat lenkt den Blick auf den Umstand, dass IKT heute notwendige Vehikel von Modernisierungsprozessen sind, aber für sich genommen keine hinreichend solide Basis für breitenwirksame Entwicklung bieten.

*„Although broadening access to new information and communications technologies is often a necessary step in improving the climate for progress in Third World settings, it is almost never a sufficient one“.*¹²⁴

Im Folgenden werden Reformblockaden und Ansätze zu ihrer Überwindung in drei verschiedenen Perspektiven skizziert: erstens innerhalb des öffentlichen Sektors (**5.1**), zweitens innerhalb von Wirtschaft und Bürgerschaft (**5.2**), drittens im Zusammenspiel zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren (**5.3**). Ungeachtet beachtlicher Herausforderungen lassen sich heute bereits Ansätze für E-Government identifizieren. Damit aus isolierten Modernisierungseinseln jedoch Vorboten einer breiten Entwicklung werden, müssen Maßnahmen in umfassende Strategien der Staatsreform eingebettet sein (**5.4**).

5.1 Innerhalb des öffentlichen Sektors

Die Einführung von E-Government stößt im öffentlichen Sektor von Entwicklungsländern auf eine Reihe von Hindernissen. (1) Die staatliche Infrastruktur und das Ausstattungsniveau der öffentlichen Hand sind mangelhaft. (2) Zentralistische Strukturen behindern die Modernisierung der Kommunen und mittleren Ebenen. (3) Es fehlen fachliche Kompetenzen und Laufbahnsysteme im öffentlichen Dienst. (4) Defizite zeigen sich auch im Bereich der politischen Steuerung und strategischen Planung. (5) Der rechtliche Rahmen ist unzulänglich und (6) es findet keine angemessene Regulierung der neuen Medien statt.

Mängel in der staatlichen Infrastruktur und Ausstattung sind ohne Zweifel eine wichtige Bar-

124 Hewitt (2001), S. 2.

riere für den Einsatz der neuen Technologien im öffentlichen Sektor von Entwicklungsländern. Dies gilt insbesondere für die Verwaltung in ländlichen bzw. peripheren Regionen und generell für die dezentralen Ebenen des Staates (Kommunen, Distrikte, Provinzen etc.). Häufig werden diese Defizite mit dem allgemeinen Hinweis auf die Armut der betreffenden Länder und die gegenüber den OECD-Ländern deutlich niedrigere Staatsquote begründet.

Mangelhafte Infrastruktur innerhalb des öffentlichen Sektors ist jedoch, sieht man einmal von den besonders armen oder krisengeschüttelten Ländern ab, in erster Linie eine Frage der Ressourcenverwendung und nicht so sehr ein Problem der Ressourcenausstattung. Das zeigt sich daran, dass auch Länder mit geringeren staatlichen Einnahmen (z.B. Chile) viel beachtete Fortschritte bei der Modernisierung der Infrastruktur und der Einführung von E-Government erzielen können. In Ländern mit patrimonialen Verwaltungsstrukturen fließt jedoch ein Großteil der Mittel in Personalausgaben, da hierüber politische Klientelbeziehungen aufrecht erhalten werden. An den Sachausgaben wird dagegen gespart. Das Ergebnis sind personell aufgeblähte Staatsapparate mit völlig unzureichender Sachausstattung.

Zentralistische Strukturen: Ein weiteres Problem ist der politische, administrative und fiskalische Zentralismus, der in vielen Ländern dazu führt, dass Kommunen und mittlere Ebenen ihre Aufgaben nur unzureichend wahrnehmen können. Gerade auf diesen Ebenen werden jedoch Leistungen erbracht, die Bürger und Unternehmen unmittelbar betreffen (Bildung, medizinische Versorgung, städtische Versorgungswirtschaft, Kfz- und Gewerbelizenzen etc.). Nimmt E-Government daher von den zentralstaatlichen Ministerien Ausgang, dann besteht das Risiko, dass jene Institutionen, die besonders kunden- und bürgernah operieren, vernachlässigt werden. Hinzu kommt, dass in einem hoch zentralisierten System die Kooperationskultur zwischen den Behörden und Ministerien üblicherweise nur schwach entwickelt ist.

Dies ist auch ein Problem unterschiedlicher Verwaltungskulturen. Neue Ansätze des *public management* vollziehen, wie oben dargestellt, *nach innen* den Wandel von der bürokratischen Regel- zur Er-

gebnissteuerung. Damit geht *nach außen* der Wandel von der Obrigkeits- zur Dienstleistungsverwaltung einher. Auch die Behörden und Dienststellen, die innerhalb des öffentlichen Sektors Dienstleistungen bereitstellen, sollen diesen Wandel vollziehen. Für diese organisatorische und mentale Herausforderung sind viele Behörden und Gebietskörperschaften in Entwicklungsländern schlecht gerüstet, weil sie über geringe Handlungs- und Finanzautonomie verfügen. Verwaltungen, die durch Weisung und Zuweisung geprägt sind, tun sich schwer damit, innovativ zu wirken und ihre Kundenorientierung zu stärken.

Seit Jahren steht Dezentralisierung daher weit oben auf der Reformagenda von Entwicklungsstaaten. Sie ist auch ein wichtiges Element der *good governance*-Konzepte von Weltbank und UNDP. Dezentralisierung und die Einführung von E-Government können sich wechselseitig befördern: Einerseits begünstigt die Verdichtung der Informations- und Kommunikationsströme eine stärkere Verlagerung von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung auf dezentrale Einheiten. Andererseits kann die Verknüpfung von interner Modernisierung und Neugestaltung der Außenbeziehungen auf lokaler und regionaler Ebene oft leichter vollzogen werden, weil die Kontakte mit den Zielgruppen hier intensiver sind. Beim Aufbau von Kompetenzen in Kommunen und Regionen werden in den meisten Fällen bereits IKT eingesetzt. Allerdings muss durch zentralstaatliche Steuerung und Anreize gewährleistet werden, dass technische und Qualitätsstandards eingehalten werden.

Fachkompetenz: Ein zentraler Engpass für die rasche und umfassende Durchführung von E-Government-Reformen besteht im Mangel an ausgebildetem Fachpersonal. Dies gilt in den *Least Developed Countries* (LDCs) eher als in fortgeschrittenen Entwicklungs- bzw. OECD-Ländern, im öffentlichen Sektor eher als im (modernen) privaten Sektor, und in kleinen Kommunen eher als in den Metropolen, weil die Attraktivität der Arbeitsplätze im Hinblick auf Bezahlung, Arbeitsgebiete und das gesamte Umfeld entlang dieser Achsen ansteigt. Aus diesem Befund lassen sich Präferenzen der Hochqualifizierten ableiten: in die Metropolen – in die modernen Unternehmen – in die Industrieländer.

Das ist ein wesentlicher Aspekt der vielbeschworbenen *digital divide*.

Für die Umsetzung von E-Government sind besonders solche Mitarbeiter gefragt, die sowohl technologische als auch organisatorische Kenntnisse aufweisen und Managementfähigkeiten haben. Derartige Fachleute sitzen, wenn überhaupt, vor allem in den Metropolen und in den Ministerialbürokratien. Nachgeordnete Behörden und untergeordnete Gebietskörperschaften sind gezwungen, teure externe Expertise einzukaufen bzw. Fachkräfte selbst anzulernen. Häufig wandern diese Fachkräfte nach kurzer Zeit ab, weil die Lebens- und Arbeitsbedingungen anderswo attraktiver sind und nicht selten auch das Tarifrecht eine marktgerechte Bezahlung verhindert. Hinzu kommt, dass öffentliche Beschäftigungsverhältnisse politischen Zyklen unterworfen sind, wenn es keine Laufbahnsysteme gibt, die dies verhindern.

Mit diesem letzten Punkt hängt zusammen, dass öffentliche Verwaltungen, in Entwicklungsländern stärker noch als in Industrieländern, oft keine glaubwürdige Gemeinwohlorientierung aufweisen. Sie sind dann auch nicht in der Lage, gegenüber den Mitarbeitern fehlende materielle durch immaterielle Anreize („Sinn“) zu kompensieren. In einem durch Korruption und Ämterpatronage geprägten Umfeld kann vom einzelnen Mitarbeiter nicht erwartet werden, dass er sich ideell motiviert.

Eine Alternative zur Überwindung von fachlichen Engpässen in der Peripherie, wie sie z.B. in Ländern wie Kolumbien und Chile praktiziert wird, besteht in der Ableistung von sozialen Jahren: Junge Akademiker werden angehalten, nach Abschluss des Studiums für eine gewisse Zeit in Krankenhäusern oder Behörden peripherer Regionen zu arbeiten. Da im Hinblick auf *e-literacy* die jüngeren Generationen gegenüber den älteren üblicherweise einen Wissensvorsprung haben, wäre ein solcher Ansatz besonders geeignet, den Kenntnisstand im öffentlichen Sektor und in der Bevölkerung auf breiter Front zu verbessern. Allerdings lässt sich das Grundproblem des Fachkräftemangels in Entwicklungsländern auf diesem Wege nicht lösen.

Politische Steuerung und strategische Planung:

Die ersten Schritte in Richtung auf E-Government bestehen normalerweise in der Einrichtung IKT-gestützter Arbeitsplätze und ihrer Vernetzung innerhalb einer Behörde oder Gebietskörperschaft. Dieser Prozess muss möglichst frühzeitig durch IKT- bzw. E-Government-Strategien orientiert werden. Dort, wo dies nicht geschieht, entstehen unter Umständen zusätzliche Kosten durch das teilweise oder völlige Scheitern von Projekten:

- Bei der Beschaffung werden Skalenvorteile (z.B. durch gemeinsamen Einkauf) nicht genutzt.
- Die beschafften Anwendungen sind dem Bedarf nicht angepasst, also entweder überdimensioniert, sprich: zu teuer, oder unterdimensioniert, was Nachrüstungen erforderlich macht.
- Es wird nicht dafür gesorgt, dass das notwendige Know-how für den Umgang mit den neuen Technologien vorhanden ist, was dazu führt, dass Anwendungen nicht sinnvoll genutzt werden bzw. externes Fachwissen dazugekauft werden muss.
- Fragen der Kompatibilität und Interoperabilität bleiben unberücksichtigt, so dass zu einem späteren Zeitpunkt Neuanschaffungen getätigt werden müssen, wenn die Vernetzung von Behörden stärker in den Mittelpunkt rückt.

Die strategische Steuerung der Reformprozesse ist von besonderer Bedeutung, wenn es darum geht, Fehler der Pioniere zu vermeiden und im Entwicklungsprozess aufzuholen. Dies wird auf zentralstaatlicher Ebene immer mehr erkannt – besonders die fortgeschritteneren Entwicklungsländer entwerfen heute ehrgeizige nationale E-Government-Strategien. Auf der mittleren und lokalen Ebene bestehen auch hier jedoch noch erhebliche Defizite. Eine Befragung von sieben Gemeindeverwaltungen in der chilenischen Region Coquimbo erbrachte z.B. Anfang 2001, dass trotz umfangreicher Investitionen in IKT keine der Kommunen eine Bedarfsermittlung durchgeführt hatte oder über eine IKT-Planung verfügte – und das, obwohl Chile in La-

teinamerika als einer der Vorreiter von E-Government gilt.¹²⁵

Rechtssicherheit: Auch in Entwicklungsländern muss die Einführung neuer Technologien in vielen Bereichen von gesetzgeberischen Maßnahmen begleitet werden, um die geeigneten rechtlichen und regulatorischen Grundlagen zu schaffen. Dabei ist zu beachten, dass der Justizsektor vielerorts durch mangelhafte Zugänglichkeit, langwierige und komplizierte Verfahren, geringe Ermittlungskapazitäten und ähnliche Defizite mehr charakterisiert ist. Fehlende Rechtssicherheit stellt eine entscheidende Entwicklungsblockade dar, die auch die Einführung von E-Government betrifft: Können Verfügungsrechte nicht effektiv geltend gemacht werden und entfalten Verträge keine echte Bindungswirkung, erhöhen sich die Transaktionskosten der Wirtschaftsakteure, mit negativen Auswirkungen auf das Investitionsverhalten.

Hiervon wird auch der noch äußerst sensible Bereich der „elektronischen Verträge“ (*e-commerce, e-procurement*) und der digitalen Signatur betroffen.¹²⁶ Die neuen Verfahren benötigen einen Grundstock an Vertrauen in die Rechtsformigkeit staatlicher Handlungen und in die Durchsetzungsfähigkeit von Rechten. Zweifel an der Leistungsfähigkeit des Staates in diesen Punkten, werden auch die neuen Technologien wenig zur Legitimierung und Qualitätsverbesserung beitragen – es sei denn, sie sind in entsprechende Reformen eingebettet.

Regulierung: Die Regulierung der Informationserhebung und –speicherung einerseits und der Datensicherheit andererseits wurden oben (Abschnitt 2.2.2) als zentrale Herausforderungen für E-Government bezeichnet. Dies gilt für alle Länder, aber für jene Länder besonders, in denen die Systeme der wechselseitigen *checks and balances*

schwach ausgeprägt und durch eine Substruktur informeller, undemokratischer Politikmuster unterhöhlt sind. In diesen Fällen ist es für die demokratische Nutzung der neuen Technologien umso wichtiger, dass die Fähigkeiten der Generierung von Wissen aus Daten durch staatliche wie auch private Akteure einer effektiven Regulierung unterliegen. Gleichmaßen ist es für einen entwicklungspolitisch sinnvollen Einsatz von E-Government von großer Bedeutung, dass klare Regeln für den Datenschutz bestehen und glaubhaft umgesetzt werden.

Eine Möglichkeit, in diesen Schlüsselbereichen von E-Government Glaubwürdigkeit aufzubauen, besteht, neben der erforderlichen gesetzgeberischen Tätigkeit, in der Einrichtung eines gut ausgestatteten, politisch unabhängigen **IKT-Beauftragten**. Dieses Amt sollte mit weitreichenden Kompetenzen und technologischen Kapazitäten für die Kontrolle staatlicher Institutionen ausgestattet sein. Es sollte zudem in der Lage sein, gegenüber der Bevölkerung Informations- wie auch Ombudsmann-Funktionen auszufüllen, etwa im Hinblick auf den Datenschutz oder das Recht auf Informationszugang.

Ein weiterer Bereich, der staatliche Regulierung erfordert, ist die privatwirtschaftliche Bereitstellung von Infrastruktur (Telekommunikation, Energie, Netzwerke etc.). Die Mobilisierung privaten Kapitals, z.B. in Form von PPP, bietet vor allem für kleinere und ärmere Entwicklungsländer Chancen eines raschen Aufbaus von Infrastruktur. Aber gerade diese Länder sind durch die Aufgabe der Regulierung nicht selten überfordert – zumal, wenn sie Interesse an ausländischen Direktinvestitionen in diesen Sektoren haben. Mögliche Folgen sind die Realisierung von Monopolrenten durch die privaten Unternehmen, die Konzentration auf besonders attraktive Märkte (in erster Linie die Metropolen), die Installation ungeeigneter (z.B. falsch dimensionierter) technologischer Systeme u.ä.m.

5.2 Im privaten Sektor und der Bürgerschaft

Es steht außer Frage, dass besonders in den ärmeren Entwicklungsländern die Voraussetzungen für E-Government auch im privaten Sektor und in der

125 Vgl. Haldenwang (2001), S. 8.

126 Im Januar 2002 hat z.B. Chile die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen, dass elektronische Unterschriften die gleiche Rechtswirkung haben wie Unterschriften auf dem Papier. Vgl. Informe Latinoamericano, Nr. IL-02-04 vom 22.1.2002, S. 47.

Bürgerschaft häufig erst noch geschaffen werden müssen. Schon die Stromversorgung ist vielerorts ein Problem. Telekommunikationsnetze sind lückenhaft und technisch veraltet. Die Ausstattung mit Computern ist unzureichend. Zugangs- und Nutzungschancen sind innerhalb der Gesellschaft sehr ungleich verteilt. Es existiert keine Bildungsinfrastruktur, die zur Heranführung der Bevölkerung an die neuen Medien genutzt werden könnte. Die Generierung lokaler Inhalte bleibt hinter dem Bedarf zurück. Diese Aspekte sollen im Folgenden ausgeführt werden.

Nach Angaben der International Telecommunication Union (ITU) schließt sich die Kluft zwischen OECD- und Entwicklungsländern im Hinblick auf Telefonnetze, sie vergrößert sich aber noch im Hinblick auf den Zugang zum Internet.¹²⁷ Nur 0,6 Prozent aller Afrikaner und 0,5 Prozent aller Inder haben Erhebungen der ITU zufolge im Jahr 2000 das Internet genutzt. In Brasilien waren es 2,9 Prozent, in Thailand 3,8 Prozent, in Chile 16,6 Prozent. Das obere Ende des Spektrums markieren die angelsächsischen und skandinavischen sowie einige asiatische Länder – etwa die USA mit 34,7 Prozent, Norwegen mit 49,1 Prozent, Republik Korea mit 40,3 Prozent.

Also nicht nur zwischen OECD- und Entwicklungsländern, sondern auch innerhalb der einzelnen Länder existiert eine *digital divide*: In der Mehrzahl der Entwicklungsländer hat der weitaus größte Teil der Bürgerschaft wie auch der Unternehmen bislang keinen Zugang zum Internet. Besonders in den ärmeren Entwicklungsländern werden die neuen Medien in erster Linie von den besser gestellten Bevölkerungsgruppen und dem modernen Unternehmenssektor in den Metropolen genutzt. Soll E-Government nicht nur für diese Sektoren Leistungen bereitstellen, dann darf der individuelle Zugang vom heimischen bzw. betrieblichen Computer aus nicht als Standardfall genommen werden.

In vielen Ländern sind in den letzten Jahren daher Modelle für den **gemeinschaftlichen** Zugang zum

Internet entwickelt worden. Besonders häufig wird dabei auf die *Telecenter* verwiesen, die seit 1995 in Peru eingerichtet wurden, mittlerweile jedoch in einer Vielzahl weiterer Länder vorzufinden sind.¹²⁸ Es handelt sich dabei um Lokale, die mit Netzrechnern ausgestattet sind und darüber hinaus in manchen Fällen noch weitere IKT-Dienstleistungen (Textverarbeitung, Tabellenkalkulation etc.) und teilweise auch Schulung und Beratung anbieten.

Telecenter können in einer Reihe unterschiedlicher Formen aufgebaut werden: rein privatwirtschaftliche Lösungen, Konzessionen, schulische oder universitäre Installationen, Angebote des „dritten Sektors“ (Nichtregierungsorganisationen) bis hin zu kommunalen Zentren oder Einrichtungen in öffentlich-privater Partnerschaft. Staatliche Subventionen werden in vielen Fällen notwendig sein, um den Aufbau, Betrieb und die Fortentwicklung der Initiativen in armen oder peripheren Gebieten zu unterstützen. Sie sollten jedoch die privatwirtschaftliche bzw. zivilgesellschaftliche Initiative nicht unterminieren sondern im Gegenteil fördern. Stipendienprogramme, Ideenwettbewerbe und Entwicklungsfonds auf der Basis von Projektwettbewerben sind Beispiele für eine marktconforme Schaffung von Anreizen.¹²⁹

Voraussetzung für *Telecenter* ist in jedem Fall der Zugang zum Telekommunikationsnetz, der nicht in allen Regionen gegeben ist. Hier ist in den letzten Jahren durch den Auf- und Ausbau der Mobilfunknetze jedoch eine hohe Dynamik zu beobachten.¹³⁰ In Indien wird zudem mit der Übertragung von Daten über Satellitenradio (*World Space Digital Radio*) experimentiert. Auf diesem Weg gelangen Informationen (z.B. über Preise für Agrarprodukte) in Dörfer ohne Telekommunikationsanschluss, wo sie per Modem am Computer weiterverarbeitet und

127 Vgl. Pressemitteilung der ITU vom 15. März 2002, im Internet: www.itu.int/newsroom/press_releases/2002/05.html vom 22.3.2002.

128 Zum Thema der *Telecenter* vgl. Proenza / Batidas / Montero (2001).

129 Vgl. Proenza / Batidas / Montero (2001), S. 42-51.

130 Vgl. z.B. Bethge (2002) anhand des Beispiels Uganda, wo bis 2005 ein flächendeckendes Mobilfunknetz aufgebaut werden soll. Zum Thema der *Telecenter* in Afrika außerdem: Jensen (2001).

dann ausgedruckt oder per Lautsprecher, Radio etc. verbreitet werden können.¹³¹

Ungleiche Verteilung von Zugangs- und Nutzungschancen betrifft auch die **Unternehmen**. Während in Deutschland beispielsweise auch viele kleinere Unternehmen in der Lage sind, am *e-procurement* der öffentlichen Hand teilzunehmen, dürfte dieser Weg in der Mehrzahl der Entwicklungsländer heute zum effektiven Ausschluss einer großen Zahl grundsätzlich leistungsfähiger Kleinbetriebe führen (etwa bei der Büroausstattung von Behörden) und die Konzentrationstendenzen des formellen Sektors zusätzlich befördern – es sei denn, *e-procurement* wird durch spezifische Maßnahmen der KMU-Förderung flankiert. So wurden in Chile z.B. in den vergangenen Jahren in vielen Kommunen mit staatlicher Förderung elektronische Marktplätze für lokale Handwerksbetriebe und Kleinunternehmen aufgebaut.

Der Zugang zum Internet ist jedoch durch die Bereitstellung von Netzrechnern allein noch nicht gewährleistet. Es müssen daneben **Bildungs- und Schulungsangebote** entwickelt werden, die es der Bevölkerung ermöglichen, die neuen Angebote tatsächlich zu nutzen. Hierbei kann auch auf das Internet als Lernmedium (Stichwort: *e-learning*) zurückgegriffen werden. Die Entwicklung der entsprechenden Lernangebote ist wiederum ein Bereich, der staatlich gefördert werden sollte, um dem öffentlichen-Gut-Charakter von Bildung Rechnung zu tragen. Dabei geht es nicht nur um Subventionierung, sondern vor allem auch um Qualitätssicherung, denn die große Heterogenität von Dienstleistungen in diesem Bereich ist mittlerweile sprichwörtlich.

Ein weiterer Punkt ist das *content management*. Ohne die lokale Erzeugung von **Inhalten** für die neuen Medien durch staatliche und bürgerschaftliche Akteure bleibt E-Government als Vehikel der Information, Interaktion und Transaktion unattrak-

tiv. Auch hierfür müssen durch Aus- und Fortbildung Kompetenzen geschaffen werden. *Content management* sollte dezentral durch staatliche oder auch private Akteure erfolgen. Der Staat kann allerdings für günstige Rahmenbedingungen sorgen, indem er z.B. die notwendige Software oder Designmuster für Webseiten kostengünstig bereitstellt. Dies hilft, teure Einzellösungen zu vermeiden und Skalenvorteile zu erzielen.

5.3 Im Zusammenspiel beider Sektoren

Ein zentrales Merkmal von E-Government ist, wie oben dargestellt, die Einrichtung von Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Akteuren – sei es innerhalb des öffentlichen Sektors, sei es im Zusammenspiel zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Letzteres setzt ein Mindestmaß an Artikulationsfähigkeit und Kooperationsbereitschaft voraus. Dieses ist jedoch, wie schon die Darstellung der Entwicklungsblockaden auf beiden Seiten gezeigt hat, nicht immer gegeben.

In vielen Entwicklungsländern ist die Kooperationsbereitschaft privater Akteure mit öffentlichen Institutionen nicht sehr ausgeprägt. Dies gilt besonders für die großen und modernen Unternehmen. Ihnen fehlen häufig die Ansprechpartner auf der lokalen Ebene, Folge geringer produktiver Verflechtungen und unzureichender Kompetenzen der lokalen Politik und Verwaltung. Daher ist es sinnvoll, die Einführung von E-Government mit einer Stärkung der Fach- und Ressourcenverantwortung der dezentralen Akteure zu verbinden, wie dies im übrigen auch dem NPM-Ansatz entspricht.

Weder in den Industrie- noch in den Entwicklungsländern sind die Einflussmöglichkeiten im politischen Prozess gleich verteilt. In vielen Entwicklungsländern geht die Bevorzugung privilegierter Gruppen jedoch einher mit Politikmustern, die Entscheidungen systematisch dem Einfluss und der Kontrolle durch die Öffentlichkeit entziehen und damit die Gemeinwohlorientierung des politischen Handelns verhindern. Ungleiche Zugangschancen zu den neuen Medien beeinträchtigen darüber hinaus die Nutzung von IKT für die bürgerschaftliche Kontrolle staatlicher Institutionen und die Betei-

131 Diese Ausführungen beruhen auf einem Vortrag von Peter Armstrong zum Thema „Open Knowledge Network“ auf der Konferenz „E-Government for Development“ und einem anschließenden Gespräch mit ihm am 11.4.2002 in Palermo.

ligung am politischen Prozess, im Sinne von *e-democracy*. Zwar können dort, wo artikulationsfähige Organisationen der Zivilgesellschaft demokratisch gewählten Entscheidungsträgern gegenüberstehen, neue Kommunikationskanäle dazu beitragen, Entscheidungsprozesse auf eine breitere Grundlage zu stellen. Dies ist beispielsweise in einigen Favelas brasilianischer Großstädte (Porto Alegre, Curitiba) zu beobachten. Allerdings sind diese Beispiele noch zu vereinzelt, um hieraus einen Trend für die Dritte Welt insgesamt abzulesen zu können.

Wie andere politische Reformen auch, wird der Versuch, das politische System mit Hilfe der neuen Medien zu öffnen, auf den Widerstand von Statusquo-Gruppen treffen. Dieser wird sich weniger gegen die Einführung neuer Technologien richten (von denen diese Gruppen schließlich in besonderem Maße profitieren), wohl aber gegen die Reform von Geschäfts- und Entscheidungsprozessen mit der Perspektive erhöhter Transparenz, Effizienz und Partizipation. Im schlimmsten Fall kommt es zu einer weiteren Aufsplitterung des staatlichen Leistungsangebots, bei der Verbesserungen zugunsten der Eliten auf Kosten einer allgemeinen Reformorientierung erzielt werden.

Dass diese Befürchtung nicht aus der Luft gegriffen ist, zeigt ein Beispiel aus Ägypten.¹³² Hier wird gerade ein maschinenlesbarer Personalausweis eingeführt, Voraussetzung für weitere E-Government-Leistungen (elektronische Signatur) und für die Modernisierung staatlicher Datenbanken. Dieser Ausweis wird allen ägyptischen Bürgern zur Verfügung gestellt. Während jedoch die ärmere Bevölkerung gezwungen ist, zu den üblichen Bürozeiten beim betreffenden Amt vorzusprechen und lange Wartezeiten auf sich zu nehmen, können besser Gestellte gegen Bezahlung Sonderleistungen in Anspruch nehmen – von der Vereinbarung individueller Termine nach offiziellem Büroschluss bis zur Erledigung aller Formalitäten zu Hause, einschließ-

lich der Erstellung des Passbilds und der sofortigen Aushändigung des Ausweises.

Das Vorgehen hat den Vorzug, dass begüterte Bevölkerungsgruppen in besonderer Weise zur Finanzierung staatlicher Modernisierungsvorhaben herangezogen werden. Es entspricht zudem nach Darstellung des ägyptischen Programmleiters der Kultur eines Landes, in dem staatliche Leistungen seit jeher über zusätzliche (wenn auch informelle) Zahlungen ermöglicht oder beschleunigt wurden. Dem steht allerdings entgegen, dass eine Verwaltung, die auf diesem Wege Einkünfte erzielt, wenig Anreize hat, die Kundenfreundlichkeit ihres „Standardangebots“ zu verbessern – im Gegenteil: Je spürbarer der Unterschied zwischen dem normalen Leistungsangebot und den Sonderleistungen, desto größer auch die Bereitschaft der Kunden, für letztere zu zahlen.

5.4 Ansätze für E-Government: Modernisierungsiseln oder Vorboten des Fortschritts?

Ungeachtet der beschriebenen Entwicklungsblockaden wächst die Zahl der E-Government-Projekte in Entwicklungsländern. Dies wird teilweise als Ausdruck einer unkritischen Befürwortung von IKT-gestützten Maßnahmen interpretiert, die ihrerseits auf drei Gründen beruht:¹³³

- dem Image von IKT als Schlüssel für eine moderne Verwaltung;
- dem Druck seitens externer Institutionen (z.B. internationaler Organisationen);
- dem Wunsch einzelner Entscheidungsträger, auch zur Avantgarde der Modernisierer dazuzugehören.

Diese Darstellung benennt sicherlich einige mögliche Gründe für die Hinwendung zum E-Government. Sie unterschlägt jedoch andere Motive, etwa den objektiven Zwang zu Effizienzsteigerungen, der auf vielen Institutionen lastet, die Verbindung von technologischen mit organisatorischen Lösungen im

132 Die folgenden Ausführungen beruhen auf dem Vortrag von Raafat A. Radwan zum Thema „The National ID Number Project“ auf der Konferenz „E-Government for Development“ und einem anschließenden Gespräch mit ihm am 11.4.2002 in Palermo.

133 Vgl. Heeks / Mundy (2001), S. 200 f.

Rahmen von E-Government, die Mehrdimensionalität des Ansatzes, die Rolle von Konflikten zwischen Modernisierern und Status-quo-Kräften innerhalb politischer Systeme oder auch die Erwartungen von Bürgern und Unternehmen. Vor allem unterschlägt die Darstellung, dass IKT-gestützte Reformen tatsächlich zur Steigerung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Institutionen beitragen können, auch wenn sich in vielen Fällen die gewünschten Resultate nicht vollständig realisieren lassen. Es gilt daher, zwischen der unkritischen Begrüßung und der ebenso unkritischen Ablehnung von E-Government einen Mittelweg zu finden.

Die Art und Weise, wie Entwicklungsländer sich diesem Thema stellen, wird mit großer Wahrscheinlichkeit wesentliche Auswirkungen darauf haben, ob E-Government tatsächlich zu einer Verbesserung der *governance*, und damit der Entwicklungschancen, führt, oder ob stattdessen Modernisierungsinselformen geschaffen werden, die nur einem kleinen Bevölkerungskreis zugute kommen. Grundsätzlich lassen sich zwei unterschiedliche Vorgehensweisen denken.

Im **ersten Fall** bleibt die Einführung von E-Government zunächst weitgehend der Initiative einzel-

Kasten 8: E-Government-Projekt in Peru

Das Projekt „Ventana Pública“ (wörtlich übersetzt: „öffentliches Fenster“) wurde durch das Zentrum für Technologietransfer der Katholischen Pontifikaluniversität Peru ins Leben gerufen. Ziel ist die Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Transparenz kommunaler Verwaltungen durch die Einrichtung und Nutzung von Internetportalen. Das Projekt gehörte im Jahr 2000 zu den Gewinnern des von der Weltbank veranstalteten Wettbewerbs *Development Marketplace* und wird von dieser Seite mit US \$ 100.000 gefördert. Die Umsetzung erfolgt in Zusammenarbeit mit den Kommunen Huamanga (Provinz Ayacucho), San Martín (Tarapoto) und Cajamarca (Cajamarca).

Im einzelnen soll das Projekt die Beziehungen zwischen den lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Kommunalregierung verbessern, die Transparenz der kommunalen Haushalte erhöhen, ein bürgerschaftliches Monitoring der kommunalen Projekte ermöglichen sowie Foren für bürgerschaftliche Vorschläge, Klagen und Debatten einrichten. Die teilnehmenden Kommunen erstellen auf der Basis eines vorgegebenen Designs Webseiten, in denen sie zu folgenden Themen Informationen anbieten:

- kommunale Haushaltsplanung und -politik;
- Projekte der Kommune;
- Dienstleistungsportfolio der Kommune (Steuerwesen, Gewerbeizenzen etc.);
- laufende Aktivitäten (Kultur, Sport, Wirtschaft, Tourismus, Bildung etc.);
- touristische und kulturelle Anziehungspunkte der Gemeinde.

Jede Webseite verfügt zudem über einen elektronischen Briefkasten und eine Seite mit *Links* zu anderen relevanten Internetadressen.

Was diese kommunalen Internetportale von vergleichbaren Webseiten deutscher Kommunen unterscheidet, sind die detaillierten Informationen über die kommunalen Haushalte und laufenden Projekte. Um diese und weitere Informationen bereitstellen zu können, mussten die Kommunalverwaltungen ihrerseits reformiert werden. Die betroffenen Abteilungen mussten auf eine einheitliche oder zumindest kompatible technologische Basis gebracht werden, was umfangreiche Investitionen in Hard-, Software und Ausbildung erforderte.

Von nicht minder großer Bedeutung war die politische Sensibilisierung der kommunalen Entscheidungsträger wie auch der Bürgerschaft. Der Wandel von der bürokratischen Obrigkeitkommune zur bürgernahen Dienstleistungskommune setzt auf beiden Seiten Lernprozesse voraus. Von Anfang an war das Projekt zudem darauf ausgerichtet, die zivilgesellschaftlichen Organisationen in die Reform der Kommunen einzubeziehen.

Zentrale Barrieren für das Projekt ergaben sich zum einen aus der turbulenten politischen Entwicklung Perus, die eine entschiedene Unterstützung durch die nationale Regierung zeitweise verhinderte, zum anderen aus internen Widerständen der Kommunalverwaltungen. Die kommunalen Beschäftigten befürchteten Entlassungen aufgrund von Effizienzgewinnen und waren zudem nicht immer sofort bereit, auf Zusatzeinkommen aus Korruption zu verzichten. Die peruanische Regierung überlegt nun, das Projekt auf 20 weitere Kommunen zu übertragen. Auch Kommunalpolitiker anderer lateinamerikanischer Länder interessieren sich für das Projekt, nachdem es auf dem *Development Marketplace* vorgestellt und prämiert wurde.

Quelle: www.ventanapublica.org.pe, 1.2.2002

ner Behörden und Gebietskörperschaften überlassen. Während interne Verwaltungsreformen unter Einsatz von IKT häufig in erster Linie von zentralstaatlichen Institutionen vorangetrieben werden, sind die Kommunen eher Vorreiter bei der IKT-gestützten Verbesserung der Beziehungen zu Kunden und Bürgern. Daneben sind Universitäten, zivilgesellschaftliche Akteure sowie internationale Finanz- und Entwicklungsorganisationen wichtige Impulsgeber. Pilotprojekte werden durchgeführt, aber eine systematische Auswertung der Erfahrungen findet nicht statt – ganz zu schweigen von einer genaueren Beobachtung der internationalen Entwicklung.

Im Hinblick auf die Steuerungsanforderungen für die zentralstaatliche Ebene ist dies zweifellos die weniger anspruchsvolle Alternative. Verfügen Behörden und Gebietskörperschaften über gewisse Handlungsfreiräume, lassen sich aber auch auf diesem Wege Fortschritte beim E-Government erzielen. Eine dezentrale Vorgehensweise ist eher geeignet, lokale Ressourcen zu mobilisieren. Sie kann zudem dazu beitragen, den Reformdruck auf die zentralstaatliche Ebene zu erhöhen. Allerdings besteht die Gefahr, dass der dezentrale Suchprozess mit hohen Kosten verbunden ist, weil mögliche Skalenvorteile und positive externe Effekte nicht genutzt werden. Wird der Einstieg ins E-Government dennoch auf diesem Wege vollzogen, sollte sich möglichst rasch eine Phase der Strategiebildung, Koordinierung und Standardisierung anschließen. Ein Beispiel für eine dezentrale Vorgehensweise ist das Projekt „Ventana Pública“ in Peru (s. Kasten 8).

Im **zweiten Fall** verläuft die Einführung von E-Government als *top-down*-Prozess. Zentralstaatliche Institutionen sind Vorreiter der Entwicklung, etwa im Hinblick auf *e-procurement* oder das Steuerwesen. Eine nationale E-Government-Strategie wird formuliert, öffentliche Investitionen werden in die IKT-Sektoren umgeleitet. Die Steuerung des Prozesses liegt auf der obersten Leitungsebene, beispielsweise bei einer dem Präsidialamt direkt zugeordneten Stabsstelle. Ein solches Vorgehen kommt – sieht man einmal von den allgemeinen Vorteilen einer effizienteren und qualitativ besseren staatlichen Verwaltung ab – zunächst vor allem den städtischen Mittelschichten und den modernen Unter-

nehmen zugute. Es ermöglicht rasche und koordinierte Fortschritte. Allerdings sind interne Reformwiderstände schwerer zu überwinden, wenn Verwaltungen kunden- und bürgerfern agieren, wie z.B. Ministerialbürokratien das typischerweise tun. Ein Beispiel für eine nationale E-Government-Strategie bietet **Brasilien**.¹³⁴ Im Jahre 2000 legte die brasilianische Regierung das Programm „Governo Eletrônico“ vor, das mehrere bereits in der Durchführung befindliche Programme und Initiativen zusammenführt und sie einem interministeriellen Komitee unter Führung des Präsidenten unterstellt. Prioritäre Ziele sind

- die Verbesserung des Zugangs zu staatlichen Leistungen;
- die Integration von Systemen, Netzwerken und Datenbasen innerhalb des öffentlichen Sektors;
- die Nutzung von Skalenvorteilen bei der Modernisierung der Infrastruktur;
- die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Ausbau IKT-gestützter Leistungen.

Auf der Basis einer Erhebung sämtlicher internetfähiger staatlicher Dienstleistungen soll bis zum Jahre 2003 ein umfassendes Angebot gemacht werden, ergänzt um eine Bürgerkarte für die digitale Signatur, einen zentralen Call-Center-Service, eine Zahlungsplattform, ein behördliches Intranet und eine Reihe politikfeldspezifischer Netzwerke. Damit wäre Brasilien, nebenbei bemerkt, um zwei Jahre schneller als Deutschland. Über das zentrale Internetportal www.redegoverno.com.br lassen sich heute bereits zahlreiche Anliegen erledigen. Vorreiter ist Brasilien insbesondere mit Blick auf die elektronische Abgabe von Steuererklärungen (80 Prozent der föderalen Einkommenssteuererklärungen werden auf diesem Wege abgewickelt) und, wie oben erwähnt, bei der elektronischen Stimmabgabe.

Auch wenn eine dezentrale Vorgehensweise, wie geschildert, ihre Vorzüge haben mag, sollten Entwicklungsländer sich nicht darauf verlassen, dass einmal geschaffene **Modernisierungsinselfn** auf die übrigen Bereiche der öffentlichen Politik und Verwaltung ausstrahlen werden: Angesichts der hohen

134 Vgl. hierzu Brasilien (2000).

politischen und sozialen Heterogenität von Entwicklungsgesellschaften ist die Übertragung von *best practices* nur schwer zu bewerkstelligen. Zwar nimmt auch in diesen Ländern die Dichte der Informations- und Kommunikationsströme im öffentlichen Sektor zu. Dennoch werden die angestrebten Veränderungen sich vermutlich rascher vollziehen und weniger konfliktiv verlaufen, wenn sie in koordinierter und geplanter Form erfolgen. Hinzu kommt: Die Einführung von E-Government ist politisch nicht neutral. Sie stellt eingeschliffene politische und Verwaltungsroutinen in Frage und ist daher kaum konfliktfrei abzuwickeln. Ohne eine in breiter politischer Debatte formulierte Strategie der IKT-gestützten Staatsreform besteht daher die Gefahr, dass

- Modernisierungsprozesse durch den Widerstand betroffener Gruppen verzögert werden;
- teure Einzelprojekte an die Stelle breiter Verbesserungen treten;
- unterschiedliche Geschwindigkeiten an verschiedenen Stellen des politischen Systems zu Effizienzverlusten, Enttäuschungen und Konflikten führen sowie
- der Zersplitterung des öffentlichen Sektors zusätzlich Vorschub geleistet wird.

6 Schlussbemerkung

Dieses Kapitel bündelt zunächst die Erkenntnisse der vorhergegangenen Ausführungen unter der Fragestellung, welche übergreifenden Entwicklungstrends sich im Bereich von E-Government abzeichnen und welche Empfehlungen sich aus den gewonnenen Erfahrungen zu diesem Zeitpunkt bereits ableiten lassen (6.1). Im Anschluss daran werden Möglichkeiten und Initiativen der bi- und multilateralen Kooperation bei der Förderung und Gestaltung von E-Government in Entwicklungsländern dargestellt (6.2).

6.1 Entwicklungstrends und Empfehlungen

E-Government ist dabei, zu einer Chiffre für modernes Regieren und Verwalten zu werden, aber die Potentiale der neuen Technologien lassen sich nicht ohne weiteres realisieren. Besonders für Entwicklungsländer ist von zentraler Bedeutung, dass sich Entscheidungsträger nicht von den sicherlich faszinierenden technischen Möglichkeiten blenden lassen, sondern die Kontextabhängigkeit politischer und administrativer Reformen berücksichtigen. Im Folgenden werden die allgemeinen Tendenzen der Entwicklung im Hinblick auf das Zieldreieck von E-Government dargestellt. Im Anschluss daran wird diskutiert, welche Wege den Entwicklungsländern offenstehen, um die Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Umsetzung von E-Government-Maßnahmen zu verbessern.

Entwicklungstrends

In diesem Abschnitt wird argumentiert, dass beim Einsatz von IKT im öffentlichen Sektor in den letzten Jahren die Ziele der Leistungsverbesserung und politischen Partizipation stärker betont werden. Gleichzeitig werden mehr Glieder der „Government-Wertschöpfungskette“ über IKT abgebildet. Viele Reformen bleiben allerdings hinter den Erwartungen zurück. Ein wichtiger Erfolgsfaktor für E-Government ist die Frage des Zugangs zu den neuen Medien. Entwicklungsländer können im übrigen davon profitieren, dass die wissenschaftliche Begleitforschung in jüngster Zeit deutlich zugelegt hat.

Die meisten Regierungen und immer mehr Gebietskörperschaften in Industrie- wie auch Entwicklungsländern haben die strategische Bedeutung von E-Government mittlerweile erkannt. Dies ist das Ergebnis einer allmählichen **Verschiebung der Perspektiven** in den letzten Jahren. Während noch vor einer Dekade der Einsatz von IKT fast ausschließlich aus dem Blickwinkel von verwaltungsinternen Effizienzsteigerungen und Personaleinsparungen durch EDV und Automation wahrgenommen wurde, hat die Vernetzung von Arbeitsplätzen und die rasant ansteigende Nutzung des

Internet zu einer Aufwertung der beiden anderen Ecken des Zieldreiecks von E-Government geführt: Die Verbesserung und Erweiterung des staatlichen Leistungsangebotes und die Teilhabe der Betroffenen an Entscheidungsprozessen mit Hilfe der neuen Medien ziehen heute weit mehr Aufmerksamkeit auf sich als noch vor wenigen Jahren.

Diese Entwicklung erweckt zuweilen den Eindruck, E-Government sei ein **Modekonzept**, so wie andere Ansätze und Leitbilder der Verwaltungsmodernisierung zuvor auch. Gestützt wird dieser Eindruck durch den Umstand, dass die Reformen sich oft noch in Form punktueller Eingriffe vollziehen: Einiges ändert sich vielleicht, aber das meiste bleibt gleich. Hinzu kommt: Viele Maßnahmen werden nach wie vor *innerhalb* der öffentlichen Institutionen durchgeführt. Sie geraten kaum ins Blickfeld der Bürger – einerseits, weil diese ohnehin weniger häufig mit Behörden in Kontakt kommen, andererseits, weil Eingriffe in interne Organisations- und Ablaufstrukturen von Außenstehenden in aller Regel nicht wahrgenommen werden.

Die „modische Attraktivität“ von E-Government hat für sich genommen jedoch bereits einen positiven Effekt: Sie unterstützt die reformfreudigen Kräfte in Industrie- wie auch Entwicklungsländern, indem sie ihnen ein Konzept an die Hand gibt, das ein internes Leitbild moderner Verwaltung nach dem NPM-Ansatz mit einem externen Leitbild demokratischer *governance* verknüpft. In Ländern mit starken Reformblockaden kann dies dazu beitragen, verkrustete Strukturen aufzubrechen.

E-Government ist jedoch nicht bloß eine Mode, sondern kennzeichnet vielmehr eine übergreifende **Modernisierungstendenz** in der öffentlichen Politik und Verwaltung. Interne Netzwerke, Internet und E-Mail werden heute in vielen Bereichen als zusätzliche Informations- und Kommunikationskanäle eingesetzt. Diese werden von den einzelnen Akteuren genutzt, um im Hinblick auf bestimmte Geschäftsprozesse ihren Aufwand zu verringern und den Nutzen für sich bzw. (aus der Gemeinwohlperspektive) für die Allgemeinheit zu erhöhen. Die Entwicklung geht dabei von der Bereitstellung von Informationen über die Ermöglichung von Interaktionen zur medienbruchfreien Transaktion. Das

heißt, immer mehr Glieder der „**Government-Wertschöpfungskette**“ werden über IKT abgebildet. Dies gilt gegenwärtig besonders für Massenverfahren mit niedrigen Sicherheitsanforderungen. Zwar befinden wir uns erst am Beginn der Entwicklung, aber die Tendenz ist deutlich und die Dynamik ist groß.

Diese große Dynamik hat allerdings auch eine Kehrseite: Viele IKT-gestützte Reformen im öffentlichen Sektor **bleiben hinter den Erwartungen zurück** – sei es, dass die Kosten sehr viel höher ausfallen als veranschlagt, sei es, dass die Funktionsfähigkeit der Systeme nicht angemessen gewährleistet ist. Unterschieden werden kann zwischen dem völligen Fehlschlag eines Projekts, dem teilweisen Scheitern im Hinblick auf einige der gesteckten Ziele, der fehlenden Nachhaltigkeit von Projekten, die anfangs Erfolge zeitigen, später aber scheitern, und der fehlenden Übertragbarkeit von Lösungen, die in einem Fall funktionieren, im anderen aber nicht.¹³⁵ Die Unternehmensberatung Kienbaum schätzt, dass in Deutschland 50 Prozent aller IT-Projekte in der öffentlichen Verwaltung fehlschlagen, gegenüber 40 Prozent im privaten Sektor.¹³⁶ Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Heeks / Mundy für Großbritannien:

*„[R]esearch on information systems in the UK public sector estimates that 20 per cent of all information technology expenditure is wasted, while a further 30-40 per cent leads to no net benefits accruing“.*¹³⁷

Solche Zahlen sind natürlich mit Vorsicht zu genießen, weil E-Government-Projekte bislang kaum je systematisch evaluiert, geschweige denn auf ihre Wirkung hin untersucht werden. Sie verweisen je-

135 Vgl. dazu Heeks / Mundy (2001), S. 202.

136 Vgl. Handelsblatt vom 3.12.2001, S. N1. Hier wird aber nicht spezifiziert, um welche Art von Fehlschlägen es sich dabei handelt.

137 Vgl. Heeks / Mundy (2001), S. 203. Die Autoren stützen sich jedoch auf Quellen aus dem Jahre 1994, so dass die zugrundeliegenden Daten die neuere Entwicklung (beispielsweise im Hinblick auf die Vernetzung von Arbeitsplätzen und Behörden und die Einrichtung von Internetportalen) wohl kaum reflektieren.

doch auf eine Realität jenseits der vielen Erfolgsmeldungen, die keinesfalls unterschlagen werden darf. Eine zentrale Ursache für Fehlschläge bei der Einführung von E-Government scheint darin zu liegen, dass die Ziele von Modernisierungsmaßnahmen in erster Linie auf der Basis der technologischen Leistungsfähigkeit der gewählten Lösungen definiert werden, während die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen vernachlässigt werden. Dies führt dann dazu, dass

- komplexe bürokratische Strukturen und Abläufe den Erfolg torpedieren, weil sie im neuen Medium nicht eins-zu-eins abgebildet werden;
- die politische Einbettung und Steuerung von Reformen im Projekt nicht angemessen berücksichtigt wird;
- Verantwortlichkeiten in E-Government-Projekten nicht klar zugeordnet werden bzw. zu niedrig aufgehängt sind (keine „Chefsache“).

Die Hoffnung, dass **Entwicklungsländer** von den Fehlern der Pioniere lernen und teure Fehlschläge dadurch vermeiden können, lässt sich durch empirische Daten bislang nicht erhärten. In diesem Zusammenhang mag eine Rolle spielen, dass die Zahl und Bandbreite marktreifer Anwendungen zwar rasant wächst, aber nicht jede technische Lösung sich als angemessen bzw. durchführbar erweist. Komplexe Anwendungen laufen häufig über Systeme, die es fertig nirgendwo zu kaufen gibt. Dies erfordert auf beiden Seiten – beim Anbieter wie auch beim Nachfrager von IKT-Anwendungen – neben technischen Kompetenzen vor allem auch Kenntnisse im Projekt- und Prozesskettenmanagement. Für Entwicklungsländer stehen insofern **Prozessinnovationen** im Vordergrund, weniger Produktinnovationen.

Ein zentraler Erfolgsfaktor für E-Government in allen drei Dimensionen des Zieldreiecks ist die Frage des **Zugangs** zu den neuen Medien. Nach wie vor wächst bei der Nutzung des Internets die Kluft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Zwar ist zu erwarten, dass sich diese Tendenz in wenigen Jahren umkehren wird, wenn die Steigerungsrate in den Industrieländern allmählich abflacht und der Aufbau von Telekommunikationssystemen in den Entwicklungsländern auch auf die Nutzung der neu-

en Medien durchschlägt. Aber noch auf längere Sicht wird das Internet in Entwicklungsländern eher ein Medium der städtischen Ober- und Mittelschichten sein als eine „Volkstechnologie“. Dies bedeutet, dass IKT-gestützte Leistungsangebote sich regressiv auf die Verteilung von Einkommen und Lebenschancen auswirken, sofern nicht verstärkte Anstrengungen unternommen werden, auch den ärmeren Bevölkerungsgruppen den Zugang zu den neuen Medien zu eröffnen.

Schließlich sei noch eine weitere Entwicklungstendenz genannt, die für die Umsetzung von E-Government in Entwicklungsländern nicht unwesentlich sein dürfte: Die **wissenschaftliche Begleitforschung** zu diesem Themenbereich hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Wichtig war hierfür das privatwirtschaftliche Engagement großer Technologieanbieter und Beratungsunternehmen (z.B. IBM, KPMG), die zur Weiterentwicklung ihrer Produkte auf die systematische Auswertung von Erfahrungen angewiesen sind. Aber auch auf der Ebene von Universitäten und Fachhochschulen wird das Thema zunehmend in seiner ganzen Bandbreite abgedeckt. Von besonderem Interesse aus der Perspektive der Entwicklungsforschung ist dabei die Formulierung von Beurteilungskriterien für E-Government-Anwendungen, zuletzt beispielsweise in einer Studie der Bertelsmann Stiftung (s. Kasten 9).

Empfehlungen

Entwicklungsländer können vom E-Government besonders dann profitieren, wenn sie Reformen strategisch planen, den Schwerpunkt auf Massenvorgängen legen, die Frage des Zugangs in den Mittelpunkt stellen, lokale und regionale Akteure einbinden, Lernprozesse durch Evaluierung, Vorgabe von Standards und Verbreitung von *best practice* beschleunigen sowie den Privatsektor einbeziehen.

Planung: Wenn man einen E-Government-Berater mitten in der Nacht fragte, was er seinem Klienten wohl empfehlen würde, kämen zwei Punkte mit großer Sicherheit zur Sprache: die strategische Pla-

Kasten 9: Die *Balanced Scorecard* zur Bewertung von Internetportalen

Die Bertelsmann Stiftung hat zusammen mit dem Beratungsunternehmen Booz, Allen, Hamilton vor kurzem ein Bewertungsverfahren für um Internetportale herum gruppierte E-Government-Lösungen von Regierungen und Kommunen entwickelt – die *Balanced E-Government-Scorecard*. In fünf Bereichen werden insgesamt 47 Kriterien erfasst.

- **Nutzen:** Kriterien sind beispielsweise die Bandbreite der angebotenen Dienstleistungen, die Realisierung von *one stop agencies* und die Nutzerfreundlichkeit der Angebote.
- **Effizienz:** Hier wird neben anderen Kriterien geprüft, ob eine Prozess-, Anwendungs-, System- und Datenbankarchitektur vorhanden ist, ob eine Finanz- und Ressourcenplanung stattgefunden hat und wie die Schulungs- und Qualifizierungsprogramme für Mitarbeiter und Führung beschaffen sind.
- **Partizipation:** Gefragt wird u.a., ob direkter Zugriff auf Ansprechpartner (per E-Mail, Webformular) besteht, ob Bürger Einfluss auf Entscheidungsprozesse erhalten, ob Raum für Debatten über öffentliche Themen bereitgestellt wird.
- **Transparenz:** Beispiele für Kriterien in diesem Bereich sind der Umfang der Informationen über politische Prozesse und den Bearbeitungsstand von Anliegen sowie die Aktualität der Informationen.
- **Change Management:** Hier geht es u.a. um regelmäßige Vergleiche mit anderen E-Government-Programmen, um die Einbindung und Motivation der Mitarbeiter sowie um Monitoring und Controlling.

Für jedes Kriterium wurden gemäß vorab festgelegter Niveaus fünf Ausprägungen unterschieden und mit einer Punktzahl versehen. In jedem Bereich konnten maximal 100 Punkte erreicht werden. Diese werden dann in einem *Balanced-E-Government-Index* (BEGIX) zusammengefasst.

Anhand der Kriterien wurden im Herbst 2001 zwölf Internetportale untersucht, darunter auch jenes der Stadt Hamburg. Ausgewählt wurden Fälle, von denen man sich *best-practice*-Erfahrungen versprach.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2002).

nung und die Behandlung der Projekte als „Chefsache“. Beides sind in der Tat wichtige Punkte, für sich genommen jedoch unzureichend. Viele Entwicklungsländer haben leidvolle Erfahrung mit strategischer Planung und mit der Schaffung hochrangig besetzter Sonderinstitutionen zur Durchsetzung von Reformen, ohne greifbare Ergebnisse. Die Empfehlung muss deshalb weiter spezifiziert werden:

- Die strategische Planung von E-Government gibt zum einen Aufschluss über die **Ziele** der Reformen. Sie knüpft damit an weiterführende Konzepte der politischen und Verwaltungsreform an und verhindert, dass sich IKT-gestützte Reformen verselbständigen.
- Strategische Planung benennt darüber hinaus Handlungsfelder und setzt **Prioritäten**. Hierzu muss ihr eine Analyse der jeweiligen Aufgabenbereiche und Leistungsportfolios sowie der Nachfrage nach Leistungen vorausgehen, anhand derer sich Reformansätze definieren lassen.
- Damit diese in die **operative Planung** einfließen können, müssen sie bei der **Budgetierung** Berücksichtigung finden. Die Einbindung des Finanzministeriums (bzw. auf lokaler Ebene des Kämmerers) in den Planungsprozess ist daher erforderlich.
- Zur dezentralen Durchführung der Reformen muss klar sein, an welchen Strukturen und Abläufen angesetzt werden soll. Hierfür muss eine **Geschäftsprozessanalyse** vorliegen.
- Die Entscheidungsträger sollten eine Vorstellung darüber haben, wie sich **Kosten und Nutzen** einer geplanten Maßnahme zueinander verhalten werden.¹³⁸

138 Dabei ist zu beachten, dass Einspareffekte durch Personalkürzungen in vielen Fällen nicht kurzfristig zu erreichen sind, weil der hohe Organisationsgrad der öffentlichen Beschäftigten und die Regulierung der Arbeitsverhältnisse Entlassungen erschweren oder verteuern. Hinzu kommt, dass Einsparungen im Personalwesen teilweise ein erhöhter Qualifikations- und Fortbildungsbedarf der verbleibenden Mitarbeiter gegenübersteht.

- „Chefsache“ sollten die Reformen insofern sein, als ein umfassendes *change management* stattfinden muss, welches auch den Aspekt der Personalführung einschließt und klare Verantwortlichkeiten für Projektleiter definiert.

Gegen eine derartige Vorgehensweise wird zuweilen eingewandt, dass sie lokale Initiativen und Innovationen behindere und den Reformprozess verzögere. In manchen Fällen kann es daher tatsächlich geboten sein, den Einstieg in E-Government in Bereichen vorzunehmen, die auf bestehende Verfahren und Strukturen weitgehend aufbauen. Auf der Basis der so gewonnenen Erfahrungen lassen sich dann weiterführende Reformen eventuell leichter implementieren. Voraussetzung für ein solches Vorgehen ist indessen eine Verwaltungsstruktur, die bereits ein gewisses Maß an Autonomie, Effizienz und Effektivität aufweist. Wichtig ist zudem, die Reformen an der Peripherie des Systems möglichst zügig an die Kernprozesse heranzuführen, da andernfalls Stagnation droht.

Massenverfahren: Erfahrungen in den OECD-Ländern zeigen, dass Massenverfahren im Gegensatz zu unstrukturierten Verfahren bei der Umstellung auf E-Government höhere Effizienz- und Qualitätssteigerungen ermöglichen. Dies gilt in besonderem Maße für die Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft, etwa bei der öffentlichen Vergabe und Beschaffung oder in der Steuerverwaltung. In diesen und anderen „Standardbereichen“ staatlicher Verwaltung kann zudem eher auf marktreife Anwendungen zurückgegriffen werden. Außerdem können IKT-gestützte Verfahren hier eingesetzt werden, um die Transparenz staatlichen Handelns zu erhöhen und Korruptionsquellen auszutrocknen.

Bündelung von Leistungen: Online verfügbare Informations- und sonstige Dienstleistungsangebote sollten möglichst über Internetportale des Zentralstaates und der Gebietskörperschaften in gebündelter und jeweils einheitlicher Form bereitgestellt werden, um Skalenvorteile auszunutzen und die Nutzerfreundlichkeit zu erhöhen. Dies setzt voraus, dass Behörden in der Zentrale wie auch auf territorialer Ebene effektiv miteinander kooperieren und dass zudem die Auftragsverwaltung v.a. der Kommunen als Instrument der Effizienzsteigerung und

Leistungsverbesserung wahrgenommen und umgesetzt wird.¹³⁹

Zugang: Auf die große Bedeutung des Zugangs zu den neuen Medien für den Erfolg von E-Government ist bereits verwiesen worden. In einigen Entwicklungsländern werden bereits gemeinschaftliche Formen des Zugangs sowie spezifische Leistungsangebote und Anreize für die ärmeren und peripheren Bevölkerungsgruppen entwickelt. Die neuen Medien werden als Ergänzung und nicht als Ersatz für bestehende Zugangskanäle zum öffentlichen Sektor eingesetzt. Ähnliches gilt auch für den Bereich der politischen Partizipation: Solange nur eine kleine Minderheit in einer Gesellschaft die Möglichkeit erhält, über die neuen Medien auf politische Prozesse einzuwirken, kann von *e-democracy* eigentlich nicht gesprochen werden. Wo jedoch an bestehende organisatorische Strukturen und demokratische Verfahren angesetzt werden kann, bieten die neuen Technologien auch in Entwicklungsländern interessante Möglichkeiten, die Qualität und Legitimität politischer Entscheidungen zu erhöhen.

Lokale und regionale Akteure: Die Einführung von E-Government sollte von vornherein darauf angelegt sein, lokale bzw. regionale Initiativen und Ressourcen zu mobilisieren. Dies ist erstens deshalb wichtig, weil wichtige staatliche Leistungen auf diesen Ebenen erbracht werden und die Nähe zu den Zielgruppen ein zentrales Kriterium für Verwaltungsreformen nach dem NPM-Ansatz ist. Zweitens muss das *content management* zu wesentlichen Teilen auf der lokalen Ebene erfolgen, wenn internetgestützte Angebote attraktiv sein sollen. Drittens müssen Reformen dezentral durchgeführt werden, was durch die lokale Unterstützung des Prozesses erleichtert wird.

Beschleunigung von Lernprozessen durch Evaluierung und Kommunikation: Erfahrungen mit E-Government müssen systematisch ausgewertet werden. Dies gilt zum einen für die zahlreichen Pilotprojekte, deren Ergebnisse als *good* bzw. *bad practice* in Lernnetzwerke staatlicher Institutionen eingespeist werden müssen. Aber auch in Fällen,

139 Vgl. Metropolis (2002), S. 10-13.

wo E-Government im Rahmen „normaler“ behördlicher Modernisierungsprozesse eingeführt wird, ist regelmäßige Evaluierung erforderlich, um Engpässe bei der Implementierung rechtzeitig erkennen zu können. In diesem Bereich sind in den letzten Jahren auch mehrere multilaterale Initiativen gestartet worden.

Einbeziehung des privaten Sektors: Die Erfahrungen der OECD-Länder zeigen, dass der öffentliche Sektor als Auftraggeber, Setzer von Standards und Anbieter von unternehmensnahen Dienstleistungen eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des IKT-Sektors spielt. Deswegen kommt der Förderung von E-Government in vielen Entwicklungsländern eine Bedeutung zu, die über Verwaltungsmodernisierung und demokratische Partizipation hinaus auch die Beschleunigung und Verbreiterung des wirtschaftlichen Wachstums erfasst.

Viele Leistungen von E-Government gehen über den klassischen Kernbereich hoheitlicher Verwaltung hinaus. Angebote, die sich am Lebenslagen-Konzept orientieren, verknüpfen typischerweise staatliche und privatwirtschaftliche Leistungen. Sie sind nur dann kundenfreundlich und effizient anzubieten, wenn öffentliche und private Akteure zusammenarbeiten. In anderen Fällen lassen sich öffentliche Güter zumindest teilweise kostengünstiger und besser durch private Unternehmen erbringen. Zum Beispiel kann es sinnvoll sein, Tätigkeiten (etwa den Betrieb von Formularservern) auszulagern, wenn Skalenvorteile entstehen, die auf öffentlicher Seite zu Einsparungen führen.

6.2 Ansätze für die internationale Kooperation

Damit möglichst viele Entwicklungsländer möglichst rasch den Anschluss an die wissensbasierte Entwicklung schaffen, müssen die Bemühungen des technologischen, infrastrukturellen und fachlichen Aufholens in übergreifende Prozesse staatlicher Modernisierung eingebettet werden. *Good Governance* wird als Entwicklungsfaktor zukünftig an Bedeutung eher noch gewinnen, zumal die großen Geberländer nun ihre Absicht bekundet haben, wieder mehr Mittel für die Entwicklungspolitik zur

Verfügung zu stellen. In dieser Perspektive spielt E-Government eine wichtige Rolle im Entwicklungsprozess und sollte daher besonders gefördert werden. Internationale Kooperation kann hierzu beitragen, indem sie

- bei der Strategiebildung an der zentralstaatlichen Ebene ansetzt und die reformfreundlichen Kräfte unterstützt;
- bei der Durchführung aber auch an dezentralen sowie nicht-staatlichen Institutionen und an der Stärkung der organisatorischen Kompetenzen ansetzt.

Entwicklungsländer sind im Bereich der IKT eher *Technologienehmer* als –geber, und eher *Technologieanwender* als –entwickler. Das bedeutet nicht, dass in Entwicklungsländern überhaupt keine Innovationen und Entwicklungen stattfinden. Im Gegenteil, es zeigt sich bereits heute, dass der IKT-Sektor in immer mehr Ländern zu den wirtschaftlich (teilweise auch außenwirtschaftlich) dynamischsten Sektoren zu zählen ist. Die übergreifenden technologischen und organisatorischen Parameter entstehen jedoch vor allem in den OECD-Ländern. Für die internationale Kooperation ergeben sich aus diesem Befund zwei Betätigungsfelder. Zum einen muss das Thema Eingang in die bilaterale EZ finden. Hierbei geht es nicht nur um Fragen der Demokratie- und Verwaltungsförderung, sondern auch um wirtschaftliche Entwicklung und die Überwindung der *digital divide* (6.2.1). Zum anderen muss in multilateralen Kontexten sichergestellt werden, dass über international gültige Standards und Informationsnetzwerke den Entwicklungsländern der Zugang zu IKT erleichtert wird (6.2.2).

6.2.1 Bilaterale EZ

E-Government taucht bisher als Ansatz oder Gegenstand in der bilateralen EZ Deutschlands nur am Rande auf.¹⁴⁰ Es ist jedoch zu erwarten, dass sich dies ändern wird, zumal der Begriff gegenwärtig aus dem Fachdiskurs der Verwaltungsspezialisten seinen Eingang in die allgemeine politische Debatte

140 Vgl. z.B. BMZ (2001); BMZ (2002).

findet. Der Einsatz von IKT in der öffentlichen Politik und Verwaltung ist ein Querschnittsthema, das zukünftig sämtliche Bereiche der EZ berühren wird. E-Government sollte dabei besonders im Rahmen der Schwerpunkte „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ sowie „Wirtschaftsförderung und Aufbau der Marktwirtschaft“ Berücksichtigung finden. Mögliche Ansätze sind:¹⁴¹

E-Government auf lokaler Ebene: Ähnlich wie in Deutschland sind auch in den meisten Partnerländern die Kommunen der Ort, wo Staat und Bürger bzw. Unternehmen am häufigsten und intensivsten in Kontakt kommen. Initiativen, die den umfangreichen Erfahrungsschatz deutscher Kommunen beim Einsatz der neuen Medien bündeln und für andere verfügbar machen, werden daher mit Sicherheit auf eine große Nachfrage stoßen. In dem Maße, wie auch Kommunen in Entwicklungsländern im Internet präsent sind, können Städtepartnerschaften eine neue Dimension erhalten. Zudem können Aus- und Fortbildungsangebote stärker darauf ausgerichtet werden, auch die *e-literacy* lokaler bzw. regionaler Entscheidungsträger zu fördern.

Unterstützung von Dezentralisierung durch den Aufbau von Netzwerken: Die Förderung von Dezentralisierungsprozessen ist ein wichtiges Tätigkeitsfeld der deutschen EZ. So haben z.B. die politischen Stiftungen in mehreren Fällen entscheidend dazu beigetragen, dass sich kommunale oder regionale Dachverbände gründen, die als Interessenvertretung und Dienstleister für die untergeordneten Gebietskörperschaften wirken. Etliche dieser Funktionen können heute mit Hilfe der neuen Medien effizienter und besser erfüllt werden. Auch die Bildung sektoraler Netzwerke (beispielsweise im Gesundheits- oder im Bildungssektor) kann zum Aufbau von Kompetenzen auf der lokalen und regionalen Ebene beitragen.

Verwaltungsmodernisierung: Auch für Entwicklungsländer gilt heute das Diktum, dass Verwaltungsmodernisierung ohne den koordinierten, strategisch geplanten Einsatz von IKT kaum mehr denkbar ist. Die EZ in diesem Bereich wird da-

durch erleichtert, dass die Leitbilder moderner Verwaltung sich in den letzten Jahren weltweit immer mehr angenähert haben. Fragen der Standardisierung, der Reorganisation von Geschäftsprozessen, der rechtlichen und regulativen Rahmenbedingungen sowie der Verbindung von internen und nach außen gerichteten Reformen können hier zum Gegenstand von EZ gemacht werden. Durch Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz, etwa in der Zoll- oder Finanzverwaltung, können Beiträge zur Korruptionsbekämpfung geleistet werden. E-Government sollte als Bezugspunkt ins Spiel gebracht werden, wo immer organisatorische oder institutionelle Beratungsleistungen durch die deutsche EZ erbracht werden.

Wie oben (Kasten 7) erwähnt, erstellt das BSI im Auftrag der Bundesregierung zur Zeit ein E-Government-Handbuch für deutsche Behörden und Gebietskörperschaften.¹⁴² Die hier gesammelten Erfahrungen und Empfehlungen sollten daraufhin überprüft werden, ob sie nicht auch im Rahmen von EZ-Projekten sinnvoll genutzt werden können.

Personalmanagement und Fachkompetenz: Im Rahmen von Projekten der Verwaltungsmodernisierung ist das Personalmanagement im öffentlichen Sektor der Partnerländer zu stärken. Diese Kernaufgabe der Organisationsentwicklung ist im E-Government-Bereich deswegen besonders wichtig, weil viele Reformen einerseits Personal einsparen, andererseits aber auf kompetente und motivierte Mitarbeiter zu ihrer Durchführung angewiesen sind. Über das Personalmanagement hinaus ist der Einsatz der neuen Medien im Bildungsbereich (Stichwort: *e-learning*) ein Thema, das sowohl für OECD- als auch für Entwicklungsländer große Potentiale bereithält. Beim Aufbau von Fachkompetenz kann teilweise auf privatwirtschaftliches Engagement zurückgegriffen werden.

Im Zuge der sog. Greencard-Debatte um die Abwerbung von IKT-Spezialisten aus Entwicklungsländern ist auch die Frage von Kompensationen für den Ausbildungsaufwand der Ursprungsländer auf-

141 Vgl. hierzu auch FES et al. (2002), S. 41-47.

142 Vgl. im Internet: www.bsi.de/fachthem/egov/3.htm vom 15.3.2002.

gekommen. Tatsächlich besteht zur Zeit eher die Tendenz, das dünne Fachkräftepotential der Entwicklungsländer als Mine anzusehen, die bedenkenlos ausgebeutet werden kann. Aufgabe der Entwicklungspolitik (weniger der EZ) wäre es nicht zuletzt auch, die völlige Vernachlässigung der Entwicklungsländerperspektive in der deutschen Zuwanderungsdebatte zu überwinden.

Datenbanken und Informationsaustausch: Wie wenig Entwicklungsländer heute an den globalen Wissensströmen teilhaben, wird durch folgende Daten veranschaulicht: Der Informationsfluss übers Internet zwischen Europa und Lateinamerika lag Mitte 2001 bei ca. 63 Megabytes pro Sekunde. Zwischen Lateinamerika und Nordamerika (USA und Kanada) wurden 949 Megabytes pro Sekunde transportiert. Die Datenmenge, die zwischen Nordamerika und Europa bewegt wurde, umfasste dagegen 13.258 Megabyte pro Sekunde.¹⁴³

Damit nicht ganze Weltregionen vom Wissensfluss der neuen Medien abgekoppelt werden, muss der wissenschaftliche, technologische, aber auch politische Datenaustausch intensiviert werden. Bereits heute entstehen Experten- und Politikernetzwerke (etwa im kommunalen Bereich), die für den Austausch von Erfahrungen und die Verbreitung von *best practices* eingesetzt werden. Hier sei nur das Beispiel der brasilianischen Stadt Porto Alegre genannt, deren innovativer Ansatz der partizipativen Haushaltsplanung heute weltweit studiert und kopiert wird. Eine systematische Darstellung und Bewertung von E-Government-Erfahrungen findet bislang jedoch erst in Ansätzen statt.

Finanzierung von Infrastruktur: Soll E-Government auf breiter Front wirken, sind umfangreiche Infrastrukturinvestitionen erforderlich. Diese können zu großen Teilen mit privatem Kapital finanziert und durchgeführt werden, etwa beim Aufbau von (Mobil-) Telefonnetzen oder, wie erwähnt, bei der Einrichtung der *Telecenter*. Für eine angemessene Versorgung der peripheren Regionen und ärmeren Bevölkerungsgruppen sowie für die Verbes-

serung der öffentlichen Infrastruktur sind jedoch in vielen Fällen begleitende staatliche Programme notwendig. Finanzielle Förderung durch bi- und insbesondere auch multilaterale Geber kann diese Entwicklung beschleunigen.

Ein weiterer Bereich mit gravierenden Defiziten ist die Bereitstellung von **Risikokapital** für Existenzgründungen im IKT-Bereich. Ein pulsierender privater IKT-Sektor ist auch für E-Government von großem Interesse, weil auf diesem Wege Know-how erzeugt, die Fähigkeit zur Entwicklung spezifischer, den lokalen Gegebenheiten angepasster Lösungen erhöht und die Mobilisierung gesellschaftlicher Initiative erleichtert wird.

6.2.2 Multilaterale Initiativen

In einer Reihe von Bezügen macht E-Government als Element der globalen Informationsgesellschaft multilaterale Kooperation erforderlich. Die Zahl derartiger Initiativen wächst zur Zeit rasant. Das vorherrschende Bild multilateraler bzw. suprastaatlicher Programme ist jedoch eher das eines noch weitgehend disparaten Suchprozesses, der weiterer Koordinierung bedürfte.

Ein zentraler Bereich in diesem Zusammenhang ist die sog. **Internet Governance** selbst, also die Frage, wie die Nutzung des Netzes reguliert werden kann, ohne seinen innovativen und freiheitlichen Charakter zu zerstören. Hier spielen technische Standards eine Rolle, z.B. bei der Entwicklung neuer Anwendungen im Mobilfunkbereich. Ein wichtiger suprastaatlicher Akteur ist in diesem Zusammenhang die ITU. Technische Standards sind aber nicht allein ausschlaggebend. Ein weiterer Punkt ist die Sicherung der intellektuellen Verfügungsrechte. Auch Fragen der Vertragssicherheit und des Datenschutzes sind für die neuen Medien auf nationaler Ebene nicht mehr befriedigend zu lösen. In all diesen Themenfeldern werden heute Entscheidungen getroffen oder vorbereitet, ohne dass die Belange der Entwicklungsländer immer angemessen berücksichtigt würden.¹⁴⁴

143 Informe Latinoamericano (IL-01-41) vom 16.10.2001, S. 490 f.

144 Vgl. Hewitt (2001), S. 29-32.

Hinzu kommen weitere Bereiche, in denen internationale Organisationen bereits heute aktiv sind und auch zukünftig die Debatte prägen werden, etwa Weltbank und UNDP im Hinblick auf die Beziehung von E-Government zum Konzept der *good governance*.

Die der Weltbank zugeordnete öffentlich-private Initiative *Information for Development Programme* (INFODEV) hat im Mai 2001 ein Projekt ausgeschrieben, das die Erstellung eines „*e-Government toolkits*“ zum Gegenstand hat. Das Projekt wird von Development Gateway durchgeführt, einer von der Weltbank eingerichteten, öffentlich-privaten Internetplattform für Entwicklungsfragen.¹⁴⁵ Ziel des Projektes ist es, Entscheidungsträgern in Entwicklungsländern einen Orientierungsrahmen für die Einführung und Umsetzung von E-Government-Programmen zu geben. Neben einem Überblick über Konzepte, zentrale Merkmale und bestehende Ansätze von E-Government soll das *toolkit* analytisches Werkzeug für die Klärung der Ausgangsbedingungen integrierter E-Government-Systeme bereitstellen sowie Reformstrategien an die Hand geben. Auch die italienische Regierung arbeitet gegenwärtig an der Erstellung eines solchen *toolkits*.

Eine Reihe von E-Government-Projekten werden von der Weltbank außerdem im Rahmen des *Development Marketplace* gefördert. Hierbei handelt es sich um einen Projektwettbewerb, der im jährlichen Rhythmus durchgeführt wird. Entscheidend ist hier weniger die materielle Förderung als die breite Streuung von innovativen Ansätzen und *best practice* durch die Präsentation der Projekte.

Eine weitere Initiative ist das United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN), ein Informations- und Wissensnetzwerk der Vereinten Nationen zu Themen der öffentlichen Politik und Verwaltung. Das Ziel von UNPAN wird wie folgt definiert:

„to promote the sharing of knowledge, experiences and best practices throughout

145 Vgl. im Internet: www.infodev.org/news/rfp/infoDev_e-government_v2.htm vom 29.6.2001; www.developmentgateway.com vom 29.6.2001.

*the world in sound public policies, effective public administration and efficient civil services, through capacity-building and cooperation among Member States, with emphasis on south-south cooperation“.*¹⁴⁶

UNPAN hat E-Government als eines seiner Kernthemen definiert und bietet eine Vielzahl von Verweisen auf Initiativen, Studien und Webseiten nationaler wie suprastaatlicher Akteure.¹⁴⁷

Die Regierungschefs der G8 haben auf dem Gipfel von Genua 2001, einem Vorschlag der italienischen Regierung folgend, angeregt, einen Aktionsplan zu formulieren „*on how e-government can strengthen democracy and the rule of law by empowering citizens and making the provision of essential government services more efficient*“. Den Rahmen dieser Initiative bildet die *Digital Opportunity Task Force* (DOT Force) der G8. Die italienische Regierung hat diesen Aktionsplan zusammen mit dem Department of Economic and Social Affairs der Vereinten Nationen (UNDESA) erstellt und ihn bei der internationalen Konferenz zu E-Government und Entwicklung in Palermo im April 2002 vorgestellt.¹⁴⁸

Die ICT Task Force der Vereinten Nationen hat eine Arbeitsgruppe zum Thema „*ICT Policy and Governance*“ gegründet. Eine weitere Arbeitsgruppe der Task Force beschäftigt sich mit nationalen und regionalen IKT-Strategien, in denen E-Government normalerweise eine wichtige Komponente bildet. Eine eigenständige Beschäftigung mit dem Thema E-Government ist fürs erste noch nicht geplant.

Auch die Europäische Union verstärkt ihre Aktivitäten mit Blick auf die globale Informationsgesellschaft. Die Kommission hat im November 2001 das

146 Vgl. im Internet: www.unpan.org/discover.asp vom 21.12.2001.

147 Vgl. im Internet: www.unpan.org/egovernment.asp vom 02.5.2002.

148 Vgl. Italien – Ministry of Innovation and Technologies / UNDESA (2002).

Kooperationsprogramm "@lis - Allianz für die Informationsgesellschaft mit Lateinamerika" ins Leben gerufen. Mit einem Finanzvolumen von insgesamt € 85 Mio. sollen 20 innovative Projekte in vier übergreifenden Themenbereichen gefördert werden: *e-inclusion*, *e-learning*, öffentliches Gesundheitswesen und lokale *Governance*. Zudem sollen der politische Dialog und die wissenschaftliche Zusammenarbeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien ausgebaut werden. Im April 2002 wurde das Programm beim Ministertreffen zur Vorbereitung des EU-Lateinamerikagipfels in Sevilla offiziell gestartet.¹⁴⁹

Vieles deutet darauf hin, dass die genannten supra-staatlichen Akteure zunehmend daran interessiert sind, das Thema E-Government „zu besetzen“ und die Konzeptbildung voranzutreiben. Ein Ergebnis dieser Entwicklung könnte darin bestehen, dass in gewisser Analogie zum *governance*-Ansatz ein handlungsleitendes Kernkonzept entsteht, welches die vielfältigen Bezüge von E-Government im Hinblick auf Effizienz, Leistungsfähigkeit und Zugänglichkeit öffentlicher Institutionen systematisch herausarbeitet und auf der immer breiteren Basis von Erfahrungen Empfehlungen für die strategische Planung und Umsetzung von Reformen ausspricht.

149 Vgl. im Internet: http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/news/ip02_614.htm vom 2.5.2002.

Literaturnachweis

- Adam, Markus** (2000): Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Bd. 41, H. 10, S. 272-274
- Adamaschek, Bernd** (2001): Kosten- und Leistungsrechnung für den öffentlichen Sektor, in: Bernhard Blanke et al. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 2. erweiterte und durchgesehene Auflage, Opladen: Leske und Budrich, S. 347-357
- Altenburg, Tilman et al.** (2002): E-Business und KMU. Entwicklungstrends und Förderansätze, Bonn: DIE (Berichte und Gutachten 1/2002)
- Bertelsmann Stiftung** (2002): Balanced E-Government. Elektronisches Regieren zwischen administrativer Effizienz und bürgernaher Demokratie (Kurzversion des Gesamtberichts), Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Bethge, Philip** (2002): Dritte Welt: Aufbruch ins globale Dorf, in: *Spiegel Online*, im Internet: www.spiegel.de/netzwelt/technologie/0,1518,186131,00.html, 10.3.2002
- Beus, Hans Bernhard** (2001): Mehr qualifiziertes Personal. Dienstrecht und wirtschaftliche Zwänge. Vortrag auf dem 4. Deutschen Verwaltungskongress, Berlin, 22./23. 10. 1001, in: *Behörden Spiegel*, Bd. 17, H. 12, S. 35
- Beyer, Lothar** (2001a): Informations- und Kommunikationstechnik, in: Bernhard Blanke et al. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 2. erweiterte und durchgesehene Auflage, Opladen: Leske und Budrich, S. 280-292
- (2001b): Öffentliches Rechnungswesen: Kameralistik oder Doppik?, in: Bernhard Blanke et al. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 2. erweiterte und durchgesehene Auflage, Opladen: Leske und Budrich, S. 337-347
- Blair, Harry** (2000): Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries, in: *World Development*, Bd. 28, H. 1, S. 21-39
- BMI (Bundesministerium des Innern)** (2001a): BundOnline 2005. Bundesverwaltung präsentiert Erfolgsmodelle, Berlin: BMI
- (2001b): BundOnline 2005. Umsetzungsplan für die eGovernment-Initiative, Berlin: BMI
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)** (2001): Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“. Handreichung zur Formulierung von Schwerpunktstrategien, Bonn
- (2002): Positionspapier Verwaltungsreform, Bonn
- Brasilien (Federative Republic of Brazil, Ministry of Planning, Budget and Management, Secretariat for Logistics and Information Technology)** (2000): Reducing the „Digital Divide“: The Electronic Government Policy in Brazil, Brasília (unv. Ms.)
- Brücker, Herbert / Wolfgang Hillebrand** (1996): Privatisierung in Entwicklungs- und Transformationsländern. Konzepte, Erfahrungen und Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit, Köln: Weltforum Verlag (Schriftenreihe des DIE, Bd. 111)
- BSI (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik)** (2002): E-Government: Modellprojekte des Bundes, im Internet: www.bsi.de/fachthem/egov/download/5_Modell.pdf, 13.3.2002
- Bundesregierung** (1999): Moderner Staat – moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung, im Internet: www.staat-modern.de/programm/index.html, 6.2.2002
- Burki, Shahid J. / Guillermo E. Perry** (1998): Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter, Washington, D.C.: World Bank
- Charney, Scott** (2000): The Internet, Law Enforcement and Security, Washington, D.C.: Internet Policy Institute (Briefing the President Series)
- Dankowski, Wulf / Claus Precht** (Hrsg.) (1998): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis, Stuttgart: Kohlhammer
- Dierkes, Meinolf / Lutz Marz** (1998): Leitbilder als Katalysatoren des Organisationslernens. Technikentwicklung als Anwendungsfeld, in: Horst Albach et al. (Hrsg.), *Organisationslernen - institutionelle und kulturelle Dimensionen*, Berlin: Edition Sigma (WZB-Jahrbuch 1998)
- Erlei, Mathias / Martin Leschke / Dirk Sauerland** (1999): Neue Institutionenökonomik, Stuttgart: Schäffer-Poeschel
- EU (Kommission der Europäischen Gemeinschaften)** (2000): eEurope 2002 – Eine Informationsgesellschaft für alle. Aktionsplan, Brüssel
- FES (Friedrich-Ebert-Stiftung) et al.** (2002): Europa und Lateinamerika vor dem 2. Gipfeltreffen. Empfehlungen aus deutscher Perspektive, Bonn: FES
- Frick, Hans-Jörg** (2001): Online-Beschaffung wird in Kommunen Realität. Erste Erfolge, aber auch noch viele offene Fragen bei e-Procurement, in: *Demo*, H. 10, S. 38-40
- Furubotn, Eirik G. / Rudolf Richter** (1991): The New Institutional Economics: An Assessment, in: Eirik G. Furubotn / Rudolf Richter (Hrsg.): *The New Institutional Economics. A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Tübingen: Mohr
- Gabler Wirtschaftslexikon** (1988): 12. Auflage, Wiesbaden
- Gratius, Susanne** (2001): Ansätze ausgewählter bilateraler und multilateraler Geber bei der Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen zur Förderung von Demokratie und Good Governance in ihren Partnerländern. Gutachten im Auftrag der GTZ, Eschborn (unv. Ms.)
- Habermas, Jürgen** (1996): Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt am Main: Suhrkamp

- Haldenwang, Christian von** (1996): Die Legitimierung von Anpassungsregimen: eine theoretische Annäherung, in: *Zeitschrift für Politik*, Bd. 43, H. 3, S. 285-303
- (1999a): Staatliches Handeln und politische Regulierung. Die Legitimität politischer Ordnungen im 21. Jahrhundert, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 40, H. 3, S. 365 – 389
- (1999b): Neue Konzepte wettbewerbsorientierter Regionalpolitik in Deutschland. Impulse für die lateinamerikanische Diskussion, Berlin: DIE (Berichte und Gutachten 10/1999)
- (2001): Estudio de propuestas de modelos de gestión municipal. Gutachten im Auftrag des Integrierten Programms für Governance und Dezentralisierung „Más Región“ des chilenischen Planungsministeriums und der Europäischen Kommission, Bonn: DIE (unv. Ms.)
- (2002): Wohin treibt Argentinien? Die Krise als Chance, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Heeks, Richard** (1998): Information Systems and Public Sector Accountability, Manchester: Institute for Development Policy and Management (Information Systems for Public Sector Management Working Paper No. 1)
- Heeks, Richard / David Mundy** (2001): Information Systems and Public Sector Reform in the Third World, in: Willy McCourt / Martin Minogue (Hrsg.), *The Internationalization of Public Management. Reinventing the Third World State*, Cheltenham: Edward Elgar
- Hewitt de Alcántara, Cynthia** (2001): The Development Divide in a Digital Age. An Issues Paper, Genf: UNRISD (Technology, Business and Society Programme Paper No. 4)
- Hoecker, Beate** (2002): Suche nach dem politischen Bürger im digitalen Heuhaufen, in: *Frankfurter Rundschau*, 8.2.2002, S. 7
- Hoering, Uwe / Christa Wichterich** (1999): Local governance oder: Vorwärts – Zurück zu Gandhi?, in: *Peripherie*, H. 76, S. 49-68
- Hunter, Christopher D.** (2002): Political Privacy and Online Politics: How E-Campaigning Threatens Voter Privacy, in: *First Monday*, Bd. 7, H. 2, im Internet: http://firstmonday.org/issues/issue7_2/hunter/index.html, 12.2.2002
- Internet Policy Institute** (2001): Report of the National Workshop on Internet Voting: Issues and Research Agenda, Washington, D.C.: Internet Policy Institute
- Italien – Ministry of Innovation and Technologies / United Nations Department of Economic and Social Affairs** (2002): Plan of Action on E-Government for Development, Rom
- Jann, Werner** (2001): Neues Steuerungsmodell, in: Bernhard Blanke et al. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 2. erweiterte und durchgesehene Auflage, Opladen: Leske und Budrich, S. 82-92
- Jensen, Mike** (2001): Afriboxes, Telecenters, Cybercafes: ICT in Africa, in: *Cooperation South*, H. 1, S. 97-109
- Jung, Michael** (2001): Sammelrezension: Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 42, H. 4, S. 747-756
- Kammer, Matthias** (2001): Modernisierungsfälle beim E-Government. Digitale Signatur in Deutschland: Probleme und Chancen, in: *Behörden Spiegel*, Bd. 17, H. 12, S. 40
- Kaplinsky, Raphael** (2000): Globalisation and Unequalisation: What Can Be Learned from Value Chain Analysis?, in: *Journal of Development Studies*, Bd. 37, H. 2, S. 117-146
- Kassner, Uwe** (2001a): E-Government und Kommunalpolitik im Kreis Recklinghausen, Köln: KGSt, im Internet: www.kgst.de/gutachten/set_vortraege2.htm, 14.01.2002
- (2001b): Standardisierung – ein Muss? eGovernment ante portas – internationale Erfahrungen und regionale Perspektiven, Köln: KGSt, im Internet: www.kgst.de/gutachten/set_vortraege2.htm, 14.1.2002
- KPMG** (2000): Verwaltung der Zukunft – Status Quo und Perspektiven für eGovernment 2000, Hamburg
- (2001): Verwaltung der Zukunft – Status Quo und Perspektiven für eGovernment 2001/2002, Hamburg
- Krinke, Carsten** (2000): Der Beitrag der Internettechnologien zu den neuen Steuerungskonzepten, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften (unv. Diplomarbeit)
- Lucke, Jörn von / Heinrich Reinermann** (2000): Speyerer Definition von Electronic Government, Speyer: FÖV-DHV, im Internet: <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii>, 8.1.2002
- Mellor, Wendy / Victoria Parr / Michelle Hood** (2001): Government Online – an International Perspective. 2001 Benchmarking Research Study, im Internet: www.tnsifres.com/gostudy/index.cfm, 1.3.2002
- Metropolis (2002)**: The Information Society and the City, im Internet: www.metropolis.org, 16.5.2002
- Moore, Mick** (1993): Declining to learn from the East? The World Bank on ‚Government and Development‘, in: *ids bulletin*, Bd. 24, H. 1, S. 39-50
- Naím, Moisés** (1994): Latin America: The Second Stage of Reform, in: *Journal of Democracy*, Bd. 5, H. 3, S. 32-48
- OECD** (2001): Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making, Paris: OECD
- OECD-DAC** (1995): Participatory Development and Good Governance, Paris: OECD
- Pastor, Manuel / Carol Wise** (1999): The Politics of Second-Generation Reform, in: *Journal of Democracy*, Bd. 10, H. 3, S. 34-48
- Poland, Pauline** (2001): Online Consultation in GOL Countries: Initiatives to Foster e-Democracy. Project Report 6 December 2001, im Internet: <http://governments-online.org/documents/e-consultation.pdf>, 1.2.2002

- PricewaterhouseCoopers** (2000): Die Zukunft heißt E-Government. Deutschlands Städte auf dem Weg zur virtuellen Verwaltung, Frankfurt am Main: Fachverlag Moderne Wirtschaft
- Proenza, Francisco J. / Roberto Bastidas Buch / Guillermo Montero** (2001): Telecentros para el desarrollo socioeconómico y rural en América Latina y el Caribe, Washington, D.C.: FAO, UIT, BID
- Reinermann, Heinrich** (1999): Die Verwaltungsreform, das Neue Steuerungsmodell und das Internet, in: *Zeitschrift für Personalvertretungsrecht*, H. 5, S. 167-170
- (2002): E-Government als Vision für eine interaktive Verwaltung. Vortrag auf der 8. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam, 18.3.2002 (unv. Ms.)
- Reinermann, Heinrich / Jörn von Lucke** (2000): Speyerer Definition von Electronic Governance, Speyer: FÖV-DHV, im Internet: <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii>, 8.1.2002
- Richter, Walter** (2001): Controlling und Berichtswesen, in: Bernhard Blanke et al. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 2. erweiterte und durchgesehene Auflage, Opladen: Leske und Budrich, S. 392-400
- Roth, Petra** (2001): Staat und Wirtschaft synchronisieren. Vortrag auf dem 4. Deutschen Verwaltungskongress, Berlin, 22./23.10.2001, in: *Behörden Spiegel*, Bd. 17, H. 12, S. 33
- Santiso, Carlos** (2001): Development Cooperation and the Promotion of Democratic Governance: Promises and Dilemmas, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, H. 4, S. 386-397
- Schröter, Eckhard / Hellmut Wollmann** (2001): New Public Management, in: Bernhard Blanke et al. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 2. erweiterte und durchgesehene Auflage, Opladen: Leske und Budrich, S. 71-82
- Siebel, Walter / Oliver Ibert / Hans-Norbert Mayer** (2001): Staatliche Organisation von Innovation: Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur, in: *Leviathan*, Bd. 29, H. 4, S. 526-543
- Stamm, Andreas** (2001): Eine globale IKT-Kompetenz-offensive zur Überwindung der digitalen Kluft zwischen Nord und Süd, Bonn: DIE (Analysen und Stellungnahmen 2/2001)
- UNDP** (1995): *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development*, New York: UNDP (Management Development and Governance Division)
- (1997): *Reconceptualising Governance*, New York: UNDP (Management Development and Governance Division, Discussion Paper 2)
- (1998): *UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned*, New York: UNDP (Management Development and Governance Division, Lessons-Learned Series No. 1)
- (2000a): *The UNDP Role in Decentralization and Local Governance. A Joint UNDP – Government of Germany Evaluation*, New York
- (2000b): *UNDP Thematic Trust Fund: Democratic Governance*, im Internet: www.undp.org/trustfunds/devgovtf.pdf, 18.12.2001
- Weiss, Thomas G.** (2000): Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges, in: *Third World Quarterly*, Bd. 21, H. 5, S. 795-814
- Weltbank** (1992): *Governance and Development*, Washington, D.C.: The World Bank
- (1997): *Weltentwicklungsbericht 1997: Der Staat in einer sich ändernden Welt*, New York: Oxford University Press, The World Bank
- (2000): *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, Washington, D.C. (unv. Ms.)
- (2001): *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, New York: Oxford University Press, The World Bank
- Wohlfahrt, Kirsten** (2002): Gläserne Akten im transparenten Amt. Informationszugang beim Bund in der Warteschleife, in: *Behörden Spiegel*, Bd. 18, H. 2, S. 41