

SCHWERPUNKTTHEMA

E-Government: Zwischen Vision und Wirklichkeit

E-Government: Chancen zur Rationalisierung und Demokratisierung der Verwaltung?

Eine Einführung in den Schwerpunkt von
Gotthard Bechmann und Silke Beck, ITAS¹

1 Öffentliche Verwaltung und gesellschaftlicher Wandel

Zu Beginn dieses Jahrhunderts wird die öffentliche Verwaltung mit neuartigen gesellschaftlichen Herausforderungen konfrontiert: *Erstens* soll sie sich nach privatwirtschaftlichen Managementmethoden reorganisieren und ihre Leistungen wie ein Dienstleistungsunternehmen effizient und kostengünstig erbringen, wofür Dezentralisierung, Verschlanung und Kundenorientierung die wichtigsten Stichworte sind. *Zweitens* erleben die Kommunen in der Bundesrepublik seit den frühen 1990er Jahren einen institutionellen Veränderungsschub, in welchem durch die Einführung direktdemokratischer Entscheidungsrechte der Bürger (wie kommunales Referendum, Direktwahl und teilweise auch Abwahl des Bürgermeisters und Landrates) das *politisch-demokratische Profil* der Kommunen und die *staatsbürgerliche* Rolle des Bürgers (Bürger als lokaler Souverän) gestärkt werden. *Drittens* hat die öffentliche Verwaltung auf die rasche Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) in allen gesellschaftlichen Bereichen (Stichwort Informatisierung) zu reagieren und internetbasierte Kommunikationsformen einzuführen, um für ihre gesellschaftliche Umwelt anschlussfähig zu bleiben. Digitalisierung und virtuelle Verwaltung sind in diesem Zusammenhang die einschlägigen Begriffe.

Die letzten „CeBit“-Konferenzen zeigen, dass die internetbasierten Technologien nun

auch in Politik und Verwaltung Einzug erhalten. Diese Entwicklung schlägt sich zunächst in einem Wandel von politischen Leitbildern nieder. Nach E-Commerce avanciert E-Government zu *dem* Schlagwort der digitalen Welt. Obwohl E-Government in den letzten Jahren zur Kurzformel für umfassende Reformbemühungen von Politik und Verwaltung geworden ist, bleibt bis heute relativ vage und umstritten, was es mit dem Begriff konkret auf sich hat und wie weit er zu fassen ist.

Geht man von dem Memorandum der Gesellschaft für Informatik (GI) und des Verbandes Deutscher Elektrotechniker (VDE) aus, bezeichnet E-Government

„die Durchführung der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik und Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik. Eingeschlossen sind in dieser Definition selbstverständlich zahlreiche Hilfs- und Managementprozesse sowie der politischen und finanziellen Rechenschaftslegung“ (Memorandum GI und ITG/VDE 2000, S. 2).

In dieser Definition wird das Augenmerk auf zwei konstitutive Merkmale von E-Government gelenkt:

Zum einen wird eine weitere Technisierung und Informatisierung von Politik und Verwaltung gefordert (Brinkmann und Kuhlmann 1990). Zum anderen wird E-Government in die Diskussion um die Modernisierung von Staat und Verwaltung eingebettet, die bereits Ende der 1980er Jahre eingesetzt hat und unter dem Leitbild der Dienstleistungskommune zu weitgehenden ökonomischen und organisatorischen Innovationen geführt hat.

2 Technische Potenziale des Internets

Stand in den 1970er Jahren die Verwaltungsautomatisierung im Vordergrund des Interesses, so war es in den 80er Jahren die technikunterstützte Informationsverarbeitung in Gestalt von ISDN, Bildschirmtext und Kabelfernsehen. Seit den 90er Jahren treten der PC und das Internet ihren Siegeszug in den öffentlichen Verwaltungen an und werden schließlich zum Leitmedium von E-Government.

Im Hinblick auf öffentliche Verwaltungen eröffnet das Internet neuartige Organisations

strukturen: Durch seine Offenheit bietet es Möglichkeiten,

- Informationen zu sammeln, zu speichern und zu verteilen,
- Leistungen funktional zu integrieren, zu systematisieren, zu standardisieren und zu flexibilisieren, und
- interaktive Beziehungen sowohl zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten als auch zur Umwelt der öffentlichen Verwaltung herzustellen (Lenk und Traummüller 1999, Reiner mann 2000).

Für den Bereich der öffentlichen Verwaltung spielen drei technische Funktionen des Netzes eine zentrale Rolle:

- Abruf von Daten in unterschiedlichen Formen (Information);
- Austausch von Daten, Nachrichten und Informationen zwischen unterschiedlichsten Personen, Gruppen oder kollektiven Akteuren (Kommunikation);
- Erbringung von Dienstleistungen (Transaktion).

Diese drei Hauptfunktionen unterscheiden sich hinsichtlich des Niveaus ihrer Interaktivität. Bei Informationsdiensten agiert der Nutzer allein und wählt zwischen den angebotenen Daten frei aus. Bei Kommunikationsdiensten tritt er mit Personen oder Gruppen in Austausch. Bei Transaktionsdiensten hingegen wickelt er den gesamten Geschäftsvorgang elektronisch ab. Entsprechend der Dichte an Interaktivität wächst auch die Komplexität der Anwendungsvoraussetzungen, sowohl in technischer als auch in organisatorischer Hinsicht. In der Praxis geht es allerdings nicht darum, jede Funktion einzeln aufzubauen und weiter zu entwickeln, sondern den Zugang zur Verwaltung über alle drei Funktionen (Information, Interaktion und Transaktion) und deren Potenziale wechselseitig zu ergänzen.

3 E-Government und Verwaltungsreform

Beflügelt durch die neuen Möglichkeiten, die das Internet Staat und Verwaltung eröffnet, steigt jene Technologie zum Hoffnungsträger oder zumindest zum Katalysator der Diskussion um E-Government auf. Während in älteren Verwaltungsreformen informationstechnische

Neuerungen eine untergeordnete Rolle spielten, handelt es sich im Fall von E-Government um eine stark technikzentrierte Diskussion.

Die Debatte konzentrierte sich anfangs auf technische oder rechtliche Detailfragen (rund um die elektronische Signatur) und weitete sich dann auch auf Fragen der Partizipation – Stichwort „Bürgerkommune im Netz“ – aus (vgl. Media@Komm-Kongress in Esslingen, BMWi 2001). Während sie lange Zeit von einem Nebeneinander von technischen, rechtlichen und organisatorischen Überlegungen geprägt war, werden in letzter Zeit auch vermehrt Forderungen nach mehr Integration, einem ganzheitlichen Ansatz (Media@komm) oder nach einer Balance zwischen Effizienz und bürgerschaftlicher Partizipation laut (exemplarisch: Friedrichs et al. 2002). Vor dem Hintergrund der Tradition von Verwaltungsreformen stellt diese Forderung an sich nichts Neues dar, da diese immer schon dem Ziel verpflichtet waren, sowohl administrative Leistungsfähigkeit (bürokratische Effektivität) als auch (demokratisch-politische) Verantwortlichkeit (accountability) zu erhöhen (Wollmann 2002). Kontrovers diskutiert wird hingegen die Frage, wie sich die Leitvorstellungen Rationalisierung und Demokratisierung zueinander verhalten, d. h. konkret, ob sie widersprüchlich, miteinander vereinbar oder sich wechselseitig ergänzend sind. Dieser Fragestellung soll im Folgenden anhand des Leitbildes E-Government sowohl unter *konzeptionellen* als auch unter *empirischen* Gesichtspunkten nachgegangen werden.

Die E-Government-Ansätze teilen die Annahme, dass eine Balance zwischen Effizienz und Transparenz bzw. Effektivität und Beteiligung nicht nur möglich, sondern sogar notwendig ist. Aus historisch-vergleichender Perspektive zeichnen sich diese Ansätze, exemplarisch der „Balanced-E-Government“-Ansatz der Bertelsmann Stiftung, dadurch aus, dass diese Balance mit Hilfe von elektronischen Medien im allgemeinen und des Internets im Besonderen hergestellt werden kann und soll (Friedrichs et al. 2002). Das Besondere von E-Government kann also folglich darin gesehen werden, dass die Integration beider Ziel-dimensionen weder als ein normatives noch als ein organisatorisches, sondern als ein technisches Problem behandelt wird. In dieser Diskussion sind es die technologischen Potenziale

des Internets, die neuartige Möglichkeiten eröffnen können, um Modernität und Demokratie bzw. Effizienz und Partizipation miteinander zu verbinden (Nullmeier 2001; vgl. Hague und Loader 1999).

Auf der Basis der neuen Technik stellen Effizienz und Transparenz nicht mehr sich ausschließende Widersprüche dar, sondern sind sich wechselseitig verstärkende Komplemente. Der Bertelsmann Stiftung zufolge führt Transparenz mittels neuer Technologien zu Akzeptanz und schafft gleichzeitig größere Effizienz an der Staat/Bürger-Schnittstelle. Akzeptanz wird nun zur relativ unhinterfragten Voraussetzung der Effizienz des Verwaltungshandelns, denn erst wenn der Bürger überzeugt und bereit ist bei Verwaltungsleistungen mitzuarbeiten bzw. einen Teil dieser selbst zu übernehmen, wird das Verwaltungshandeln auch effizient. Als Gegenleistung darf der Bürger dafür die Produktion von Dienstleistungen mitbestimmen.

Allerdings lassen sich weder Rationalisierung und Demokratisierung noch Technik und Gesellschaft so einfach „versöhnen“, wie es ein Teil dieser E-Government-Ansätze nahe legt. Zum einen werden hier Elemente von unterschiedlicher Provenienz, heterogene Prämissen, Logiken und Referenzrahmen miteinander verknüpft, die nicht unbedingt reibungslos ineinander überführbar sind. Dies kann am Verhältnis von ökonomischer Effizienz und bürokratischer Effektivität gezeigt werden. E-Government wurde anfangs oftmals als Teil von E-Commerce begriffen. Allerdings wurde relativ schnell klar, dass es im Fall von E-Government Anwendungen gibt, in welchen der Bürger nicht nur die Rolle des Kunden oder Konsumenten übernimmt, sondern auch als ein politisches Wesen auftritt. Darüber hinaus kann sich die Verwaltung nicht einfach aus marktwirtschaftlichen Überlegungen heraus auf bestimmte Kundensegmente beschränken, sondern ihr Dienstleistungsangebot bleibt weitgehend gesetzlich vorgegeben (Aichholzer und Schmutzer 1999).

Zum anderen machen diese Beispiele deutlich, dass die Übertragung von externen Paradigmen – wie beispielsweise auch von technischen Informationsbegriffen – den Besonderheiten des Verwaltungshandelns Rechnung zu tragen und damit auch die institutionellen, verhaltenskulturellen und normativen Grenzen

und Barrieren zu berücksichtigen hat, die dem Verwaltungshandeln in Form von politisch-demokratischen und rechtsstaatlichen Prämissen gezogen sind (Wollmann 2002). Das heißt, die sanktionsgestützte Verbindlichkeit des Administrativen muss auch in jeder neuen Form des Verwaltungshandelns erhalten bleiben (Nullmeier 2001). Das, was öffentliche Organisationen beispielsweise von privaten Betrieben unterscheidet, ist, dass sich Verwaltungen an der Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Politik bewegen. Kommunalverwaltung ist einerseits eine politische Organisation, in der es um die Konkurrenz um Wählerstimmen und um Wiederwahl geht, andererseits eine Leistungsorganisation, in der es vor allem um Kooperation und Effizienz geht. Diese Position erzeugt beinahe zwangsläufig widersprüchliche Erwartungen. Nicht alles, was effizient ist, ist auch demokratisch. Umgekehrt ist nicht alles, was effizient ist, auch im politischen Sinne effektiv (Blanke et al. 2001, Bogumil und Kißler 1995).

Darüber hinaus zeigt das viel diskutierte Beispiel „elektronische Wahlen“, dass sich ein genuin politisches Problem kaum allein durch den Einsatz einer neuen Technik lösen lässt. Zwar wurde in der anfänglichen Euphorie postuliert, dass eine Wahl via Internet tatsächlich die Wahlbeteiligung steigern und die Ausweitung von Petitionen und Abstimmungen beinahe zwangsläufig zu einer höheren Beteiligung der Bürger am politischen Entscheidungsprozess und damit zu mehr Demokratie führen könne. Es wurde jedoch recht schnell deutlich, dass Nichtwähler, welche weniger das Medium der Wahl, als die bestehenden Partei- und Politikstrukturen unattraktiv finden, auch dann nicht ihr Votum abgeben, wenn sie, statt des Kreuzes auf dem Wahlzettel, einfach nur einen Klick per Maus machen können. Auch in diesem Falle geht es nur um die Übertragung einer traditionellen Form der Partizipation in ein neues technologisches Medium, nicht aber um neue Formen der Partizipation (Hague und Loader 1999, Simonis et al. 2000).

4 Dimensionen netzbasierter Kommunikation

Man kann vier Dimensionen hoheitlichen Handelns bestimmen, in denen netzbasierte Kommunikationsformen zum Tragen kommen (Jansen und Priddat 2001; ähnlich auch Reiner mann 2002):

1. Die Beziehung der Verwaltung zum Bürger in seiner Doppelrolle als Staatsbürger und Kunde.
2. Die Beziehung der Verwaltung zur Wirtschaft.
3. Die Beziehung der Verwaltung und des Staates zu sich selbst (interne Reorganisation).
4. Die Beziehung der Verwaltung zur Wissensbasis der Gesellschaft in Form von Knowledge Management.

Ad (1) Der Wandel der Beziehung zum Bürger schlägt sich auf der einen Seite darin nieder, dass Verwaltungen ihre Leistungen nicht nur effizient, sondern auch angepasst an die Bedürfnisse ihrer Adressaten im Sinne von Konsumenten anbieten, wobei sie von der Wirtschaft zu lernen versuchen (G2C = government to citizen). Auf der anderen Seite setzt effizientes E-Government neue Formen von bürgerschaftlichem Engagement und von Beteiligung an Politik- und Verwaltungsprozessen voraus (C2G = citizen to government). Bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung werden nicht nur als Komplement zum „schlanken Staat“, sondern auch zur repräsentativen Demokratie (auf kommunaler Ebene) diskutiert und quasi als (Allheil-) Mittel behandelt, um der wachsenden Politikverdrossenheit und dem Vertrauensverlust von politischen Institutionen entgegenzuwirken. Aus der „bürokratischen“ Verwaltung und dem „schlanken Staat“ werden nun der „aktivierende“ Staat und die „kooperative Verwaltung“. Damit verbunden werden Bürger nicht mehr ausschließlich als Adressaten von staatlichen Leistungen in den Rollen des Klienten des Wohlfahrtsstaates oder des Kunden von Dienstleistungsunternehmen, sondern auch als Mitgestalter des Gemeinwesens verstanden. Auf diese Weise werden sie zu „Koproduzenten“ bei der Leistungserstellung und zugleich zu „Auftraggebern“ in ihrer Rolle als Staatsbürger. Diese Form von *citizen em-*

powerment soll zur stärkeren Einbindung des Bürgers in die Politik- und Verwaltungsentscheidungen und zur Selbstregierung der Bürger mittels Verwaltung und Politik führen.

Ad (2) Ein wichtiges Einsatzfeld für E-Government ist das Beziehungsgeflecht zwischen Verwaltung und Wirtschaft (G2B = government to business). Hier sollen durch neue Formen der elektronischen Beschaffung (E-Procurement) die effizienten Entscheidungsweisen der Wirtschaft übernommen und ihre möglichen Einsparpotenziale ausgeschöpft werden. Aber auch die Übernahme von öffentlichen Dienstleistungen durch private Akteure (Public Private Partnership) soll zu einer Optimierung der Wertschöpfungskette beitragen (B2G = business to government). [Media@komm](#), die größte Multimedia-Initiative der Bundesregierung, verfolgt beispielsweise eine neuartige Innovationspartnerschaft zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft. Aus dieser Perspektive kann der Nutzen von Online-Medien für alle Beteiligten erst dann realisiert werden, wenn der öffentliche mit dem privaten Sektor zusammenarbeitet. Die Kooperation von öffentlichen und privaten Dienstleistern soll helfen, die hohen Kosten für den Aufbau entsprechender technischer Infrastrukturen zu teilen.

Ad (3) Unter Kostengesichtspunkten liegt das größte Einsparpotenzial in der zwischenbehördlichen Zusammenarbeit. Der Einsatz von E-Government-Strategien kann zur kostengünstigen und schnellen Produktion von Dienstleistungen beitragen (G2G = government to government). Dies betrifft nicht nur die internen Behördenprozesse, sondern auch die Beziehungen zwischen Behörden auf kommunaler, Landes- und Bundesebene. Beispielsweise steht der Gedanke der elektronischen Akte, auf die jede Behörde Zugriff hat, für ein ganzes Bündel von möglichen Rationalisierungsmaßnahmen.

Ad (4) Der Einsatz von E-Government wird gerade dann schwierig, wenn alle relevanten Akteure einbezogen werden (CBG2G = citizen, business, government to government). Ziel ist es, einen öffentlichen Wissens- und Gedächtnispool aufzubauen und Wissensmanagement zu betreiben (Jansen und Priddat 2001).

5 Schnittstelle: Bürger – Verwaltung

Das übergeordnete Ziel von E-Government ist der qualitative Wandel des Verhältnisses von Verwaltung und Bürger. Dies setzt voraus, dass Staat und Verwaltung ihre Außenbeziehungen reorganisieren und in Abhängigkeit davon auch die internen Strukturen beider Systeme reformieren. Auf diese Weise rückt die Neukonfiguration der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürgern in den Vordergrund der verwaltpolitischen Diskussionen.

Eine der wichtigsten Veränderungen in öffentlichen Verwaltungen ist die Ablösung der traditionellen Innensicht bzw. der Herstellerperspektive zugunsten der Außensicht bzw. der Nutzer- oder Verwendungsperspektive.² Das bedeutet, Behörden orientieren sich weniger an ihren *internen* Belangen (wie der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit ihres Handelns), sondern an *externen* Erwartungen und Bedürfnissen. Es handelt sich also weniger um die Frage, wie die Verwaltung am einfachsten und am korrektesten verschiedene Leistungen erstellt, sondern eher darum, welchen Nutzen öffentliche Angebote und Leistungen für Kunden und Bürgerschaft haben. Damit verbunden hat die Verwaltung zusätzlichen Kriterien wie beispielsweise dem Nutzen und Gebrauchswert oder der Zufriedenheit auf Seiten ihrer Adressaten Rechnung zu tragen. Die Orientierung an den Vorstellungen der Bürger gilt zugleich als Voraussetzung der Effizienz und Akzeptanz ihrer Angebote und Leistungen. Damit verbunden geht ein Wandel des Verwaltungshandelns einher. Verwaltung führt nicht mehr nur hoheitlich – „top down“ – Verwaltungsakte aus, sondern steht auch vor der Herausforderung, die Nachfrage, den Bedarf und die Bedürfnisse ihrer Adressaten zu erkunden, um sie in die Verwaltungsprozesse einzubeziehen. Mit dieser Rückkopplung entsteht ein Kreislauf zwischen Verwaltung und ihren Adressaten. Ihr Verhältnis zueinander bleibt nicht linear, sondern wird rekursiv. Damit steht die Verwaltung auch vor der Herausforderung, verwaltungsinterne Veränderungen mit der Gestaltung der externen Dienstleistungsbeziehungen abzustimmen.³ Diese Rückkopplungsprozesse machen es auch erforderlich, den Ausbau elektronischer Dienstleistungen durch kontinuierliche Bedarfsanalysen und Nutzer-Feedbacks zu ergänzen. Für eine bürgerorientierte Ent-

wicklung der Angebote und die effiziente Informationsbeschaffung der Verwaltung wird es notwendig, den Bedarf der Bürger und Unternehmen durch eigene Erhebungen abzufragen. Zugleich gewinnen die Dokumentation und öffentlich zugängliche Präsentation der Aktivitäten zur Kommunikation und Abstimmung zwischen einzelnen Projekten sowie der Erfahrungsaustausch durch Einbindung in internationale Programme wie beispielsweise die G-8 Government Online Initiative an Bedeutung. Wissenschaft kann dabei wesentliche Aufgaben wie Monitoring, vergleichende Analyse, Evaluierung und Wissenstransfer übernehmen (Aichholzer und Schmutzer 1999).

Der Perspektivenwechsel von der Binnen- zur Außenorientierung schlägt sich beispielsweise im Konzept der „Lebenslagen“ nieder, das bereits für den Aufbau der ersten Bürgerämter leitend war. Es handelt sich hier um erste Versuche, Angebote der Verwaltung nicht mehr nach verwaltungsinternen Strukturen (wie beispielsweise Zuständigkeitsbereichen), sondern nach Lebenslagen von Bürgern in spezifischen Situationen zu bündeln, die häufigen Kontakt mit Verwaltungen und privaten Dienstleistern erfordern. Lebenslagen sind z. B. Heirat, Geburt oder Umzug.

Dieser Perspektivenwechsel liegt auch dem Konzept der Aufgabenintegration zugrunde, das auf eine Bündelung von Angeboten und Dienstleistungen an einer einzigen Stelle (one stop) zielt (Brinckmann und Wind 1999). Bürger sollen bei der Inanspruchnahme von wesentlichen Leistungen nicht mehr durch die Ämter tingeln müssen, sondern eine einzige Anlaufstelle erhalten. Dies soll sowohl die Wege zur als auch durch die Verwaltung verringern. Das one-stop-Prinzip kann sowohl konventionell an einem Schalter als auch *virtuell* umgesetzt werden und bleibt damit an den jeweiligen Stand der Informationstechnik gebunden. Gerade vom Internet verspricht man sich neuartige Möglichkeiten zur Gestaltung und Umsetzung des one-stop-Service. Leitend wird nun die Vorstellung eines umfassenden *Single-Window-Service*, der die Beziehungen zwischen Bürger und Verwaltung auf eine neue Grundlage stellt, indem mittels elektronischer Unterstützung die Beschränkung der Bürgerämter auf das Spektrum der kommunalen Leistungen aufgehoben und räumlich dezentrali-

siert werden soll (Lenk 2001). Verwaltungskunden sollen über Portale, die eine Art „virtuellen“ Serviceladen darstellen, Zugang zu möglichst vielen Leistungen von öffentlicher Verwaltung und privaten Dienstleistern an ein und derselben Stelle erhalten, ohne dass die Zuständigkeiten für die Erstellung dieser Leistungen verändert werden müssen (Memorandum GI und ITG/VDE 2000, S. 13). Darüber hinaus können die Produktion und Distribution von Leistungen durch die Lockerung der Standortbindung öffentlicher Verwaltungen räumlich auseinandergezogen werden.

Entscheidend wird der Technikeinsatz nicht nur in der unmittelbaren Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung, sondern zur Unterstützung der Leistungserstellung, die im Zusammenwirken des Serviceladens als „Front Office“ und den zuständigen Stellen mit ihren „Back Offices“ erfolgt. Eine der organisatorischen Innovationen stellt die Trennung zwischen dem „Front Office“ und den „Back Offices“ dar (vgl. Schuppan und Reichard in diesem Schwerpunkt, S. 45). Das „Front Office“, das ein einziges Fenster zu allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung eröffnet, bildet die Schnittstelle der Verwaltung zum Bürger, an der alle Dienstleistungen zusammenfließen, wie etwa der Schalter in einem Bürgerbüro. Träger der neuen „Front-Office“-Strukturen sind die Kommunen, da dort der Kontakt zwischen Staat und Bürger am dichtesten ist. Im „Back Office“ der einzelnen Leistungsanbieter und Verwaltungsträger werden hingegen alle inhaltlichen und organisatorischen Fragen der Verantwortung und Leistungserstellung gelöst.

6 Ausblick

Betrachtet man den Stand der Umsetzung von E-Government, zeichnet sich eine tiefe Kluft zwischen Visionen auf der einen und ihrer Realisierung auf der anderen Seite ab.⁴ Darüber hinaus werden die drei leitenden Zieldimensionen – Kundenorientierung, Effizienz und Transparenz – in höchst unterschiedlichem Maße verfolgt.

Was den Auf- und Ausbau von elektronischen Dienstleistungen anbetrifft, befinden sich die Kommunen gegenwärtig in der zweiten Phase. Beschränkten sie sich in der ersten Phase auf die elektronische Bereitstellung von Informationen, präsentieren sie heute ein multi-

funktionales Angebot aus Informations-, Kommunikations- und Transaktionsdiensten. Allerdings machen Informationsdienste bis heute den größten Anteil aller Angebote aus.

Mit der Re-Organisation von elektronischen Verwaltungsleistungen nach dem Prinzip von Lebenslagen und der funktionalen Integration von Leistungen sind erste Schritte in Richtung Dezentralisierung und Prozessorientierung unternommen worden. Dabei werden die Potenziale des Internets bei weitem noch nicht hinreichend ausgeschöpft. Dies trifft auch auf die Integration, Vernetzung und Standardisierung in den einzelnen Verwaltungen und zwischen Kommunen, Ländern und Bund zu.

Nicht zuletzt spielen sowohl bei der Planung als auch bei der Umsetzung von Online-Angeboten Projekte zur Bürgerbeteiligung eine untergeordnete Rolle. Zwar wird immer wieder betont, dass Effizienz und Kundenfreundlichkeit einerseits und Transparenz und Bürgerbeteiligung andererseits zwei Seiten einer Medaille sind. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass gerade hier eine Kluft zwischen Ansprüchen und Wirklichkeiten des Verwaltens entsteht, die sowohl national als auch international zu beobachten ist (Friedrichs et al. 2002).

E-Government stellt zwar auf den ersten Blick ein einheitliches Leitbild dar, wird allerdings in der Praxis immer nur in Ausschnitten eingelöst. Eine ausgewogene Verbindung von Rationalisierungs- und Demokratisierungsstrategien steht noch aus. Allerdings dürfte auch erst dann das Potenzial des Internets im Sinne des Bürgers ausgeschöpft werden.

7 Die Beiträge zum Schwerpunkt

Die Beiträge des Themenschwerpunktes behandeln drei wichtige Problembereiche der E-Government-Debatte. Die ersten drei Arbeiten thematisieren die gesellschaftstheoretischen Voraussetzungen und Implikationen: den Zusammenhang mit der Wissensgesellschaft, die Funktion im politischen Prozess und die Auswirkungen auf die sozialstrukturellen Zugangschancen zum Internet bei der Einführung von E-Government. Thema der folgenden drei Artikel stellen Umsetzungs- und Implementationsprobleme auf der Landes-, der Kommunal- und der Stadtebene dar. Zum Schluss werden Fallstudien vorgestellt, die sich mit dem Nut

zerverhalten und der Akzeptanz von E-Government durch die Bürger beschäftigen.

Während die Krisensymptome und strukturellen Defizite bestehender politischer Systeme zumeist in der Parteien- und Politikverdrossenheit, dem Sinken der politischen Beteiligung und des Vertrauens in politische Institutionen gesehen werden, geht **Birger P. Priddat** in seinem Beitrag „**E-Government als Virtualisierungsstrategie des Staates. Demokratisierung der Wissensgesellschaft und professioneller Staat**“ einen Schritt weiter und setzt sie in Bezug zu den Diskussionen um Staatstätigkeit und „new governance“. Neben Möglichkeiten der Demokratisierung von Politik in der Wissensgesellschaft zeichnet er auch die Folgeprobleme von „new governance“ auf, wie beispielsweise den Bedarf an Wissensmanagement, der in der gesamten Diskussion an Gewicht gewinnt.

Während sich Priddat mit dem strukturellen Wandel der Gesellschaft und des Verhältnisses von Verwaltung und ihrer gesellschaftlichen Umwelt befasst, wenden sich **Jörg Tauss, Johannes Kollbeck und Nermin Fazlic** in ihrem Beitrag „**E-Demokratie als doppelte Reformchance**“ den politischen Gestaltungsmöglichkeiten zu, die mit dem Internet realisiert werden können. Diese erfordern in ihren Augen eine doppelte Reformstrategie, die nicht nur „Politik für die Netze“ (policy) im Sinne der Gesetzgebung zur Gestaltung von rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern „Politik in den Netzen“ in Gestalt von neuen Formen der politischen Kommunikation umfasst.

Susanne Giesecke und David Linse behandeln eines der zentralen Folgeprobleme des Zugangs zum Internet und der allgemeinen Verfügbarkeit von Informationen: „**Digitales Recht oder digitale Gerechtigkeit?**“ Wie empirische Untersuchungen zeigen, erzeugt die Nutzung von neuen Technologien keine neuartigen, sondern reproduziert und verschärft die bestehenden sozialen Ungleichheiten. Bildung, Einkommen, Geschlecht und Alter prägen auch den Zugang zu und die Nutzung des Internets. Um die „digitale Chancengleichheit“ gewährleisten zu können, sollten auch Medienkompetenz und Property Rights Regime in die Überlegungen einbezogen werden.

Tino Schuppan und Christoph Reichard wenden sich in ihrem Beitrag „**Neue Verwal-**

tungsmodelle braucht das (Flächen-)Land: Verwaltungsmodernisierung mit E-Government“ E-Government aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive zu und sehen in der medienbruchfreien Integration von Leistungserstellung und -abgabe eine der Innovationschancen von E-Government. Allerdings befürchten sie zugleich, dass E-Government oftmals nur auf elektronische Bürgerdienste reduziert wird, und dabei die Notwendigkeit, den IT-Einsatz und Verwaltungsmodernisierung konzeptionell zu verknüpfen und Verwaltungsprozesse übergreifend zu reorganisieren, aus den Augen verloren wird. Gerade aus der Perspektive kleinerer Kommunen besteht besonders das Gebot zur Realisierung neuer Verwaltungsmodelle. Erst wenn die konzeptionellen und organisatorischen Veränderungen realisiert werden, die durch die rasante Entwicklung von internetbasierten Technologien möglich geworden sind, können auch die Potenziale von E-Government in ihrer Breite ausgeschöpft werden.

Wenn reichhaltige Erfahrungen mit den unterschiedlichsten Partizipationsformen und -verfahren vorliegen, so ist dies der Kommunalpolitik zu verdanken. Seit Beginn der 90er ist es in den Kommunen zu einem Boom an Runden Tischen und Mediationsverfahren gekommen.

Lars Holtkamp vergleicht konventionelle und netzbasierte Beteiligungsverfahren, um ihre spezifischen Vor- und Nachteile zu erwägen. In seinem Beitrag „**E-Democracy in deutschen Kommunen – Eine kritische Bestandsaufnahme**“ kommt er auf der Basis von den wenigen, bereits durchgeführten online-Projekten zu einem relativ ernüchternden Ergebnis. Netzgestützte teilen mit konventionellen Verfahren eine zentrale Schwäche: sie sind weder sozial ausgewogen und damit politisch repräsentativ, noch hinreichend an politische Entscheidungsprozesse angebunden. Darüber hinaus stoßen netzbasierte Beteiligungsverfahren sowohl bei kommunalen Entscheidungsträgern als auch bei Bürgern noch weitgehend auf Skepsis und Vorbehalte.

Peter Behringer zeigt in seinem Beitrag „**Die informierte Stadt. Empirische Befunde und praktische Beobachtungen zu kommunalen Internetauftritten**“, dass Bürgern in der Praxis oftmals mit guter Information, verständlichen Formularen und der Erleichterung des Wegs zum Amt mehr gedient ist als mit bruch

stückhaft realisierten Transaktionen. In seiner Erfahrung sind Städte in Umrissen auf gutem Weg zur „informierten Stadt“, bleiben allerdings kaum vor Fallstricken und Hindernissen gefeit, was Behringer am Beispiel der Organisation von Information zeigt.

Unter dem Titel „**Digitales Rathaus zwischen Angebot und Bürgernutzung**“ wenden sich **Martin Bechmann und Matthias Werner** in ihren Fallstudien der Virtualisierung der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger in den Kommunen Karlsruhe und Mannheim zu. Sie versuchen, das Angebot von elektronischen Verwaltungsdienstleistungen auf Seiten der Kommunen mit der Nachfrage auf Seiten der Bürger zu verbinden. Auf Seiten der Bürger zeichnet sich eine Kluft zwischen der faktischen Nutzung von vorhandenen elektronischen Angeboten auf der einen und dem Wunsch nach dem Ausbau und der Bereitschaft zur potenziellen Inanspruchnahme von virtuellen Bürgerdiensten (vor allem auch im Bereich Partizipation) ab. Was den Stand der Umsetzung von elektronischen Angeboten anbetrifft, zeigt sich, dass interaktive und transaktive Angebote, falls sie überhaupt wahrgenommen und in Anspruch genommen werden, bis heute relativ voraussetzungsvoll, kompliziert und umständlich sind, so dass der Griff zum Telefon oder der Gang aufs Amt oftmals nutzerfreundlicher bleiben. Kurz- und mittelfristig werden Verwaltungen kaum auf traditionelle Wege und Angebote verzichten können.

Gerhard Fuchs und Hans Kastenholz untersuchen in ihrem Beitrag „**E-Democracy: Erwartungen der Bürger und erste Realisierungen. Ein Werkstattbericht**“ anhand von drei Fallbeispielen (Bürgerforen, virtueller Parteitag und Electronic Voting), auf welche Weise das Internet für die Strukturierung demokratischer Prozesse eingesetzt werden kann. Diese Beispiele zeigen, dass die Defizite der repräsentativen Demokratie durch den Technikeinsatz nicht unmittelbar behoben werden können. Im Gegenteil, auch im Netz reproduzieren sich die bekannten Muster der politischen Beteiligung, was allerdings auch nicht ausschließt, dass es langfristig zu Veränderungen der politischen Information, Vermittlung und Darstellung kommen kann.

Anmerkungen

- 1) Der Themenschwerpunkt dieses Heftes ist im Rahmen des ITAS-Forschungsvorhabens „Elektronische Medien und Verwaltungshandeln – Rationalisierung und Demokratisierung“ entstanden, gefördert von „Innovations- und Technikanalyse“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) als Teil des Vorhabens „Technologie, Kommunikation und Diskurs im medialen Zeitalter“; Förderkennzeichen 16/1477
- 2) Grundsätzlich lassen sich eine interne und eine externe Perspektive von E-Government unterscheiden. Der interne Einsatz von IKT umfasst Datenbanken, Workflow-Systeme etc. mit dem Ziel der Verbesserung des Informationsmanagements und verwaltungsinterner Prozessabläufe. Dadurch werden organisatorische Beziehungen sowohl auf horizontaler Ebene (zwischen Dienststellen Abteilungen, Ministerien, etc.) als auch auf vertikaler Ebene (zwischen Einrichtungen der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung) verändert. Der externe Einsatz von IKT betrifft die elektronische Bereitstellung von Informationen und Dienstleistungen sowie Kommunikationsmöglichkeiten in der Beziehung zwischen Staat und Bürgern. Für die erfolgreiche Realisierung von E-Government müssen sowohl die interne als auch die externe Komponente entwickelt und auch aufeinander abgestimmt werden (Aichholzer und Schmutzer 1999).
- 3) Eine Möglichkeit, um den Informationsaustausch und die Verständigung zwischen Verwaltung und Bürgern zu verbessern, besteht in der Einführung und dem Ausbau von Bürgerinformationssystemen. Neben der Bereitstellung von Wissen ist es auch die Aufgabe von Bürgerinformationssystemen, Zugangshilfen zu Formularbearbeitung, Beratung und Service zu ermöglichen.
- 4) Kontrovers diskutiert wird dabei die Frage, ob für *Organisations- und Strukturveränderungen* inkrementalistische Anpassungsprozesse ausreichen, welche Verwaltungsreformen bis dato prägen, oder ob es einer integrierenden Gesamtstrategie bedarf, welche auch den Wandel der Organisationsstrukturen und der IT-Einführung im Sinne des „change management“ erfordern (Friedrichs et al. 2002).

Literatur

Aichholzer, G.; Schmutzer, R., 1999: E-Government. Elektronische Informationsdienste auf Bundesebene in Österreich. Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts. Wien: Institut für Technikfolgen-Abschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften

Blanke, B. et al. (Hrsg.), 2001: Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Aufl., Opladen: Leske und Budrich

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), 2001: Bürgerkommune im Netz. Tagungsband des 2. Media@Komm-Fachkongresses am 11./12.6.2001 in Esslingen. Berlin; <http://www.mediakomm.net/documnets/kongress/esslingen>

Bogumil, J.; Kißler, L., 1995: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 8). Berlin: Edition Sigma

Brinckmann, H.; Kuhlmann, S., 1990: Computerbürokratie. Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik. Opladen: Westdeutscher Verlag

Brinckmann, H.; Wind, M., 1999: Teleadministration. Online-Dienste im öffentlichen Sektor der Zukunft. Berlin: Edition Sigma

Friedrichs, S.; Hart, T.; Schmidt, O., 2002: „Balanced E-Government“: Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 52. Jg., Nr. 39/40, S. 12-23

Hague, B.N.; Loader, B.D. (eds.), 1999: Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age. London, New York: Routledge

Hill, H., 2002 : Electronic Government – Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 52. Jg., Nr. 39/40, S. 24-36

Jansen, S.A.; Priddat, B.P., 2001: Electronic Government – Neue Potentiale für einen modernen Staat. Stuttgart: Klett-Cotta

Kubicek, H. et al. (Hrsg.), 1999: Multimedia@Verwaltung – Marktnähe und Bürgerorientierung mit elektronischen Dienstleistungen (Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft, Bd. 7). Heidelberg: Hüthig

Lenk, K., 2001: Das eine Fenster zu allen Verwaltungs- und Dienstleistungen. Alte und neue Wege und Formen der Interaktion zwischen Bürger und Verwaltung. In: Gora, W.; Bauer, H. (Hrsg.): Virtuelle Organisationen im Zeitalter von E-Business

und E-Government. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 349-361

Lenk, K.; Traummüller, R. (Hrsg.), 1999: Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik. Perspektiven einer radikalen Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik (Schriftenreihe Verwaltungsinformatik, Bd. 8). Heidelberg: v. Decker

Memorandum GI und ITG/VDE, 2000: Memorandum der Gesellschaft für Informatik e.V. und der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE: Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Stuttgart; http://www.gi-ev.de/informatik/presse/presse_memorandum.pdf (download 25.02.2002)

Nullmeier, F., 2001: Zwischen Informatisierung und Neuem Steuerungsmodell. Zum inneren Wandel der Verwaltungen. In: Simonis, G. et al. (Hrsg.): S. 248-267

Reinermann, H., 2000: Der öffentliche Sektor im Internet. Veränderungen der Muster öffentlicher Verwaltungen (Speyerer Forschungsberichte, Bd. 206). Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

Reinermann, H., 2002: Verwaltung in der Informationsgesellschaft. In: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 163-205

Simonis, G. et al. (Hrsg.), 2001: Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jahrhunderts (PVS-Sonderheft, Bd. 31). Wiesbaden. Westdeutscher Verlag

Wollmann, H.; 2002: Verwaltungspolitische Reformdiskurse – zwischen Lernen und Vergessen, Erkenntnis und Irrtum. In: Edeling, T. et al. (Hrsg.): Wissensmanagement in Politik und Verwaltung (Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Bd. 9). Opladen: Leske und Budrich

« »