

Der Beitrag von E-Government zur Modernisierung der Gesellschaft

Dr. Dieter Klumpp, Alcatel SEL Stiftung für Kommunikationsforschung, Stuttgart.

(Verfasst anlässlich der Konferenz IT's T.I.M.E. zu Ehren von Prof. Günter Koch, am 9. Juni 2006 in Wien)

Als Professor Günter Koch sich sein Wunschthema für seinen Ehrentag am 9. Juni 2006 in Wien aussuchen durfte, sprachen wir eher beiläufig über einen noch laufenden Versuch unserer Alcatel SEL Stiftung, wenigstens die beteiligte Wissenschaft im Feld des Electronic Government zu einer echten Kooperation zu bringen. Ist doch dieses Themengebiet vor lauter aktivistischer Projektbegeisterung, die sich mehr auf die Drittmittelakquisition als auf die Aufgabenstellung bezieht, in großer Gefahr, zu einem reinen Bürotechnikbeschaffungsprogramm und Mausclickillusionismus wegzudümpeln. Auch seitens der EU gerät die Herausforderung Electronic Government allmählich in das bekannte Mahlwerk von Deklarationen einerseits und Hochglanzerfolgsbroschüren andererseits, aus dem bislang keine Innovation heraus kam, keine wissenschaftliche, keine technische und erst recht keine gesellschaftliche. Irrationale Konkurrenz statt rationaler Kooperation – dies wollte Günter Koch aus irgendwelchen guten Gründen nachlesen. Ob er dabei an „baskische Autonomiefragen in Bilbao“ dachte oder an „parteilpolitisch beeinflusste physikalische Messergebnisse“ in Seibersdorf, weiß ich nicht. Ich weiß aber, dass er nach wie vor zu den wenigen Forschungsmanagern gehört, die seit Jahrzehnten darauf drängen, die Forschung wieder als rational begründete ganzheitliche Forschung zu verstehen, und nicht als den schieren Anlass für spendendurchwobenen Aktivismus.

Die folgende Darstellung ist in drei Abschnitte gegliedert: Erstens E-Government als Chance für die Informationsgesellschaft, zweitens die strukturelle Herausforderungen und drittens die Ansätze für Lösungswege. Die Analyse soll allen Dimensionen gerecht werden, sich also auf die getrennten Arenen der lokalen, regionalen, nationalen und übernationalen Chancen und Herausforderungen beziehen. Die Kürze der Darstellung erzwingt (und meine neutrale Rolle als aktiv teilnehmender Beobachter erlaubt) eine kritische Zuspitzung auf Thesen und Empfehlungen im Text.

Noch ein wichtiger Punkt vorweg: Die Entwicklung des Themas E-Government ist natürlich über der Zeitachse in den „alten“ und den „neuen“ EU-Ländern unterschiedlich. Einige Erfahrungen, die wir in den letzten fünf Jahren gemacht haben, stehen den neuen EU-Ländern sowie anderen neuen Demokratien im Osten noch ins Haus. Zum Beispiel ist die Diskussion in den neuen Ländern noch nicht so weit gediehen, dass die fundamentalen Unterschiede zwischen dem „e-commerce“ der Privatwirtschaft und dem „e-Government“ des öffentlichen Sektors deutlich geworden sind. Wahrscheinlich deswegen, weil beide Sektoren computergestützte Transaktionen zu implementieren haben, werden sie oft noch in einer gemeinsamen Linie gesehen. Die Computeranwendung und die Netzkommunikation macht die Strukturen der Sektoren nicht gleich. Wir werfen ja auch beim Stichwort „Verkehr“ nicht „Straßenverkehr“ und „Formel Eins“ in einen Topf, das sind schon ganz verschiedene Strukturen, obwohl in beiden Formen gleichermaßen vier Räder und ein Lenkrad im Spiel sind. Die „neuen“ Akteure im Feld E-Government haben ein Recht darauf, die vorliegenden Erfahrungen zu übernehmen.

1 E-Government - die Chancen für die Informationsgesellschaft

Seit es öffentliche Verwaltung gibt, wird diese in mehr oder weniger großen Abständen modernisiert und reformiert. Dies geschieht nach allgemeiner Auffassung weitgehend unabhängig von technischen Innovationen. Im Zentrum stehen organisatorische Reformen, die zum Ziel haben, die Verwaltungsabläufe auf die jeweiligen neuen Erfordernisse anzupassen. Bei genauem Hinsehen spielt aber die verfügbare Technik sehr wohl eine große Rolle. Zum Beispiel war es erst mit dem Vordringen von Schreibmaschine und Kopiergerät zusammen mit einer Briefpostlogistik möglich, Verwaltung zu individualisieren, also den einzelnen Bürger zu berücksichtigen. Wo bis in das 20. Jahrhundert hinein noch der „Ausrufer“ oder ein Plakataushang, eine „Bekanntmachung“ sich an „alle“ richtete, konnten jetzt mit vertretbarem Aufwand „individualisierte“ Schreiben an die jeweils Betroffenen gerichtet werden. Eine differenzierte Behandlung ist in einer Gesellschaft immer die bessere Alternative. Man kann diese Wirkungen bei jedem Technikschieb nachvollziehen, das geltende deutsche Steuersystem zum Beispiel ist vor dem Hintergrund der Großcomputer in den Rechenzentren der sechziger und siebziger Jahre sehr leicht auf diese damals vorgegebenen Muster von Möglichkeiten der Automatisierung (vor allem aber der Formularerstellung) zurückzuführen.

So betrachtet, ist E-Government nichts anderes als ein neuer Schub der Verwaltungsmodernisierung, der die vorhanden neuesten technischen Möglichkeiten der computergestützten Information und Kommunikation ausnutzt. Aber die Idee von E-Government ist mehr als das. Es soll eine Modernisierung ermöglichen, die organisatorisch nicht nur die gegebenen technischen Möglichkeiten ausnutzt, sondern sogar zu optimierten administrativen Abläufen führt, die eine Entwicklung und Anwendung neuer technischer Mittel sogar erzwingen. Dies genau kennzeichnet die heutige Trennlinie der Diskussion über E-Government.

Ein anschauliches Beispiel dafür bietet die digitale Signatur. Das theoretische Modell wurde von der Wissenschaft - in diesem Fall von der interdisziplinären Wissenschaft unter maßgeblicher Vorarbeit von dem Juraprofessor Alexander Rossnagel mit öffentlicher Förderung durch das Bundestechnologieministerium, Referat Multimedia - vor zehn Jahren entwickelt. In der richtigen Annahme, dass in einer künftigen Informationsgesellschaft ein elektronischer Rechtsverkehr nicht nur wünschenswert, sondern auch existentiell notwendig¹ sein würde, skizzierte das Modell sowohl die organisatorischen Rahmenbedingungen als auch die wichtigsten softwaretechnischen Parameter. Die Notwendigkeit einer elektronischen Signatur ergab sich aus der frühen Erkenntnis, dass unter anderem das Medium „Papier“ mitsamt der „Unterschrift“ angesichts der absehbaren technischen Entwicklung von computergestützten Kopiertechniken nicht mehr den hohen Stellenwert behalten kann, den das „Original“ in jeder heutigen Verwaltungsordnung noch immer hat. Die elektronische Unterschrift war als Modell nicht gedacht als eine „Kopie“ einer „echten“ Unterschrift, die es im Original schon noch irgendwo auf Papier geben würde, sondern - geradezu um 180 Grad entgegengesetzt - als das künftig einzig fälschungssichere Original mit beliebig vielen Kopien auf Papier.

Aus verschiedenen Gründen (unter anderem wegen einer nachhaltig gestörten gesellschaftlichen Kommunikation über die sogenannte Technikfolgenabschätzung) wurde diese Aussage Mitte der neunziger Jahre in dieser Deutlichkeit leider nicht gemacht. So kam

¹ In besonderer Erinnerung habe ich seitdem Günter Koch, der als einziger in einem technologiepolitischen Arbeitskreis eines EU-Abgeordneten in Stuttgart meine Forderung nach einer „Software-Plombe“ unterstützte.

es, dass Deutschland 1997 zwar als erstes Land der Welt ein in die Zukunft der Informationsgesellschaft weisendes Signaturgesetz in Kraft setzte, aber an dessen praktischer Umsetzung im eigenen Lande noch heute arbeiten muss. Das Problem war, dass es die „Signatur“ weder als Organisationsmodell noch gar als technisches Produkt verfügbar gab. Während die Verwaltung hierbei auf eine Vorreiterrolle der privaten Wirtschaft setzte, erwartete diese wiederum genau diese Rolle von Regierung und Verwaltung. Noch einmal zur Verdeutlichung: Das Signaturgesetz sollte den Rahmen geben für gänzlich neue Verwaltungsprozesse in der Informationsgesellschaft, die Verwaltung aber fragte genau wie die Wirtschaft umgekehrt, wo denn die Verwaltungsprozesse seien, für die man „eigentlich“ eine Signatur brauche. Es kann deswegen nicht überraschen, dass sich „neue“ Länder, die ihre Verwaltungsprozesse derzeit von Grund auf neu einrichten müssen, mit der Signatur sehr viel weniger schwer tun als das Land, in dem die Signatur entwickelt wurde. Noch heute erkennt man an der Frage nach dem „Bedarf und den Kosten“ diejenigen, die das alles auch nach zehn Jahren nicht verstanden haben. Niemand fragt heute, ob der Anschnallgurt im Auto zu teuer und zu kompliziert beim Anlegen ist, niemand käme auf die Idee, das Einfräsen von Motorblocknummern vom Hersteller an freie Werkstätten zu verschieben – bei der Signatur wird solches immer noch empfohlen.

Dieses Beispiel zeigt sehr deutlich, wo der qualitative Unterschied liegt: Man muss unterscheiden zwischen einem E-Government, das im Wesentlichen die Modernisierung der Verwaltung mit neuen, aber bereits verfügbaren Technologien der Information und Kommunikation meint, und einem E-Government, das die absehbaren Potentiale dieser (in Organisation eingebetteten) Techniken in seinen Dienst stellt und als Nachfrager gestalterisch beeinflusst. Die erste – eher operationale - Aufgabe könnte man also als „Informatisierung“ oder „Elektronisierung“ bezeichnen, die zweite – eher strategisch-gestalterische – Umsetzungs-Aufgabe als „Prozessgestaltung“.

An dieser Stelle setzt schon die Differenzierung der Auswirkungen ein: Einzelne Städte oder Kommunen konnten und können diese Gestaltungsaufgabe aus eigenen Kräften gar nicht übernehmen. Nur mit der Unterstützung durch Projektförderung der EU und der Nationalstaaten wurden Projekte möglich, bei deren Realisierung in der Regel wissenschaftlicher Sachverstand von Hochschulen und technischer Sachverstand von privaten Wirtschaftsunternehmen herangezogen wurde. Die Aufgabe der Prozessgestaltung im Zuge eines E-Government war und ist zunächst eine Domäne der Wissenschaft, die sich selbstverständlich auch der praktischen Erfahrungen von Arbeitsgruppen oder Verbände des öffentlichen Bereichs öffnete. In Deutschland waren dies zum Beispiel die spezialisierten Arbeitsgruppen der Bundesländer (Koop-A), Verbände wie der Städte- und Gemeindebund, die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) oder spezielle Stäbe in den Bundesministerien, allen voran die im Innenministerium angesiedelte Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik (KBSt) sowie Stiftungen wie zum Beispiel die Bertelsmann-Stiftung.

Die KGSt brachte es zusammen mit der Bertelsmann-Stiftung schon vor einigen Jahren auf den Nenner: „Nicht die Homepage im Internet ist E-Government, sondern die technikinduzierte Verwaltungsreform“. In aller Deutlichkeit wurde festgestellt, dass „wirkliches E-Government erst dann beginnt, wenn wir die Verwaltungszukunft bewusst mit Informationstechnik zu gestalten beginnen. Insbesondere geht es darum, die veränderte Qualität der Informationstechnik zu erkennen und zum Nutzen von Bürgern, Unternehmen sowie Verwaltung einzusetzen“.

Noch im Aktionsprogramm der Bundesregierung vom 17. September 1999 „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ stand „die Wirtschaft“ im Vordergrund der Überlegungen zum elektronischen Geschäftsverkehr: „Elektronisch gestützte Geschäftstätigkeit bietet den Unternehmen vielfältige Chancen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern: Sie ermöglicht Produktivitätsfortschritte und Kosteneinsparungen, schnellere und flexiblere Reaktionen auf Kundenwünsche und Änderungen im Markt. Globale Informationsnetze eröffnen den Weg zu bisher nicht erreichten Märkten im Ausland; globale Marktplätze treten an die Stelle von lokal oder regional begrenzten Märkten. Durch veränderte Formen der Interaktion zwischen Unternehmen und ihren Kunden entwickeln sich neue Vertriebs- und Bezugsstrukturen. Es werden neue Produkte und Dienstleistungen geschaffen, innovative Unternehmen entstehen“. Diese Hoffnung auf die Selbstorganisationskraft der Wirtschaft wurde etwas enttäuscht. Allzu viele rein betriebswirtschaftliche Überlegungen und Restriktionen verhinderten den notwendigen Aufbau von standardisierten Infrastrukturen.

Erst mit dem Memorandum Electronic Government Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der GI und des Fachbereichs 1 der ITG im VDE vom August 2000, das ganz wesentlich von Professor Klaus Lenk erarbeitet worden war, wurde deutlich, dass diese Aufgabe eher im Bereich der öffentlichen Verwaltung angegangen werden konnte. So schrieb dort Professor Klaus Lenk: „Im jetzt beginnenden Jahrzehnt avanciert die Informationstechnik zum wichtigsten Mittel für die Modernisierung von Staat, Politik und öffentlicher Verwaltung. Die Herausforderungen, die mit dem neuen Leitbild eines Electronic Government angesprochen werden, sind mindestens so groß wie jene des Electronic Commerce. Mit Sicherheit sind sie aber angesichts der großen Aufgabenfülle von Staat und Verwaltung wesentlich vielgestaltiger“. Damit war klar umrissen, an welchen Zielen sich ein E-Government messen lassen muss. Es geht nicht um die Aufzählung einzelner Prozessschritte und isolierter innovativer Aktionen, sondern sehr grundsätzlich um den Umbau der Verwaltung. Zu E-Government gibt es deswegen keine Alternative, die Chancen müssen gesucht werden und dafür kann man ganz allgemein und lapidar die kurze Begründung geben: Weil Verwaltung sich ändern muss.

2 E-Government – die strukturellen Herausforderungen

Die noch im Memorandum GI/ITG deutlich gewordenen optimistischen Erwartungen haben sich in den letzten sieben Jahren noch nicht erfüllt. Konnte man einerseits doch damals klar erkennen, dass eine auf Marktkonkurrenz eingestellte Wirtschaft eben strukturell nicht imstande ist, die wesentlichen Standards und Normen für eine breite Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs zu erarbeiten, wurde andererseits erst im Laufe der Jahre deutlich, dass auch im öffentlichen Bereich eher die Konkurrenz als die Kooperation Triebfeder für E-Government war. Und dies bedeutete, dass zum Beispiel die Städte als Vergleichsmaßstab am liebsten andere Städte heranzogen und es zufrieden waren, wenn sie in einem besseren „Ranking“ lagen. Für diese Rankings werden verständlicherweise (neben den subjektiven Einschätzungen von akquisitionswilligen Consulting-Unternehmen) empirische Messungen bevorzugt, und es ist nun einmal leichter, die Zahl der eingesetzten PC's oder den Prozentsatz von „interaktiven“ Anwendungen zu bestimmen, als die erforderlichen qualitativen Veränderungen zu beschreiben.

Die Folge davon war und ist, dass man in den Kommunen überall zu sehr auf die Realisierung des ersten Schritts, den wir als „Elektronisierung“ bezeichnet haben, starre. Näher betrachtet, ist die Konkurrenz also nicht „Triebfeder“, sondern eine „Strukturbremse“.

In Österreich– tu felix Austria! – ist es geglückt, die vielfältigen Stimmen und Gegenstimmen auf einen Nenner zu bringen: Professor Reinhard Posch, der CIO des Bundes in Österreich, sagte uns auf dem letzten Electronic Government-Kongress in Stuttgart: „Unser Erfolg basierte einzig und allein darauf, dass wir im Electronic Government-Stab ein ganzes Jahr ungestört die Dinge entwickeln konnten“. In Deutschland ist eine „ungestörte“ Konzeptentwicklung nicht denkbar. Bund, Länder, Gemeinden, Verbände und Initiativen, aber auch die Unternehmen und nicht zuletzt die Wissenschaft sind ganz überwiegend damit beschäftigt, den jeweils aktuellen Vorschlag – von wem er auch stammen mag – im Minimum als „prinzipiellen Blödsinn“ abzutun und einen eigenen Vorschlag entgegenzusetzen oder meistens auch nur anzukündigen. Im Zentrum der Diskussion steht dabei die Zuständigkeit: Niemandem wird auch nur irgendeine Zuständigkeit für Koordination zugestanden. Die deutschen Bundesressorts konnten sich nicht einmal auf einen „CIO des Bundes“ einigen, obwohl es einen solchen im Bundesinnenministerium bereits gibt. Ähnlich wie im Sektor der deutschen Breitbandmedienpolitik kann ich auch hier zugespitzt sagen: Nachdem die Politik- und Organisationswissenschaft seit Jahrzehnten die „Überlappung von Zuständigkeiten“ untersucht hat, muss sie sich künftig wohl eher mit der „Überlappung von Nicht-Zuständigkeiten“ befassen.

Auch auf Länderebene ist bis heute noch dieser erste Schritt der „Elektronisierung“ ganz wesentlich. So fasst Georg Schäfer, der CIO Baden-Württembergs, in einem Interview für die Roadmap-Arbeitsgruppe von D21 zusammen: „E-Government umfasst nach unserem Verständnis in Baden-Württemberg die Interaktion von Bürgern und Unternehmen über Internet-Techniken mit der Landesverwaltung sowie die Automatisierung interner Vorgänge der Landesverwaltung Baden-Württemberg und schließt die Kommunikationsabläufe zwischen öffentlichen Verwaltungen ein. Die Aufgabe des E-Government besteht in Baden-Württemberg vor allem darin, wirtschaftliche, ganzheitliche und medienbruchfreie Automationslösungen entsprechend den fachlichen Erfordernissen in kurzer Zeit zu realisieren“.

Der Wettbewerb – ein probates Basisprinzip unserer marktwirtschaftlichen Ordnung – kann segensreiche Wirkungen haben. In Budapest auf dem Eastern Europe Electronic Government Conference habe ich dazu ausgeführt: „Wettbewerb von Anfang an herrscht nicht nur bei der Verwaltung selbst, sondern auch in der Wissenschaft und nicht zuletzt bei den öffentlichen und privaten Unternehmen, die als „Lieferanten“ von Produkten und Dienstleistungen auftreten. Ein ganz natürlicher Wettbewerb fand und findet rund um die Budgets bei Ausschreibung von staatlichen Programmen – von der kommunalen bis zur Ebene der EU statt. Diese Art von Wettbewerb ist genau wie in der Grundlagenforschung oder in den „vorwettbewerblichen“ gemeinsamen Marktentwicklungen der Privatwirtschaft unverzichtbar, weil nur durch einen solchen Ideenwettbewerb die besten Lösungen gefunden werden können“. Wie jedes gute Prinzip kann auch das Wettbewerbsdenken übertrieben und dadurch dysfunktional werden, die Ökonomie der Marktwirtschaft hat dafür den Ausdruck des „ruinösen Wettbewerbs“ geprägt.

Trotz aller feststellbaren Kooperationsbereitschaft der Akteure auf dem Feld E-Government kommt es in allen Ländern geradezu zu Innovationsblockaden, die keine optimale Umsetzung mehr zulassen. Es ist unstrittig, dass sich die Verwaltungen je für sich als Leistungseinheiten definieren müssen, um Aufwand wie Kosten in den enger werdenden Haushalten im Griff zu haben. Unvermeidlich dabei ist dann aber, dass die einzelnen Leistungseinheiten ihren eigenen Bereich mit Vorrang optimieren und keinerlei Ressourcen für Informationstransfer als erster Stufe der echten Kooperation bereitstellen können. Damit

sind wir bei der eingangs erwähnten Fesselung der Akteure durch ihre jeweiligen Rollen angekommen.

Die Arena des E-Government ist von Rolleninteressen der verschiedenen Gruppen geprägt. Diese einzelnen Rollen sind absolut legitim und jedes vernünftig handelnde Individuum würde in der jeweiligen Rolle genau so handeln. Schauen wir die Akteursszene einmal ganz sachlich an, so können wir feststellen:

- Die Wirtschaft hat in ihrer Rolle als Anwender zunächst die Kosteneinsparungen für sich selbst im Blickfeld, die man sicherlich durch Streichen von Vorschriften leichter erreicht als durch deren elektronische Implementierung und Überwachung im Zuge eines E-Government;
- die Lieferanten von IT-Produkten und Dienstleistungen haben ein natürliches Umsatzinteresse, das in der gegebenen konjunkturellen Situation oft sehr kurzfristig ausgerichtet ist;
- IT-Betreiberunternehmen bieten sich im Zuge eines Outsourcing als Komplettabwickler von E-Government-Projekten an, ohne dabei die gewachsenen (und beim Staat verbleibenden) Verantwortlichkeiten zu validieren. Hinzu kommen erhebliche Synergieeffekte, die im öffentlichen Dienstrecht nicht realisiert werden können.
- Consulter werden an ihren Beratungsergebnissen gemessen, weshalb sie eher (meist unter Hinweis auf eine zu verbessernde Position im Ranking) zur ersten Stufe des E-Government raten.
- Die gesamte Wissenschaft ist wegen der zum Teil schon unterkritisch gewordenen Budgets für Forschung vor allem an Drittmitteln für Projekte interessiert, die im Wettbewerb vergeben werden. Manche herausragende Professoren, deren Forschungsleistung dringend gebraucht würde, setzen schon fast ihre halbe Arbeitszeit ein, um das vorhandene Drittmittelniveau zu halten.
- Die für das E-Government zuständigen Verwaltungsleute können aus ihrer Rolle heraus nicht anderes tun, als jedem Frager entgegenzuhalten, dass sie alle vernünftigen Anforderungen längst schon erfüllt haben. Selten gibt es wie auf diesem Gebiet einen ganzen Bereich, der wirklich nur und ausschließlich erfolgreich ist.
- Verwaltungspraktiker wie zum Beispiel Bürgermeister von kleineren Städten, aber auch Leitende Beamte in Ministerien, sehen bei E-Government vor allem die anstehenden zusätzlichen Kosten, die sich unausweichlich auftürmen. Dem Zusammenschluss zu größeren übergeordneten Einheiten sind – anders als in der Privatwirtschaft – Grenzen gesetzt, also kann E-Government bei ihnen nur attraktiv sein, wenn direkt und unmittelbar Planstellen – sozialverträglich - eingespart werden können.
- Spezielle Rollenprobleme haben strukturell die Juristen, die sich bekanntlich ausschließlich an Sachverhalten orientieren. So lange nicht überall (das heißt für jedes Unternehmen und jeden Bürger) dieselben Rahmenbedingungen eines E-Government herrschen, werden Richter im Zweifelsfall für das traditionell Vorhandene (zum Beispiel aktuell: die handschriftliche Umsatzsteuererklärung) entscheiden.

- Blieben noch zu beachten die Politiker, die in ihrem Rollenverständnis als gewählte Repräsentanten der Bürgerschaft im Laufe der Diskussion erfahren mussten, dass man mit „Verwaltung“ keine Wählerstimmen holen kann, auch nicht mit einer „modernisierten“. Nicht übersehen werden darf auch, dass unter dem Begriff „E-Government“ auch zivilgesellschaftliche Innovationen wie zum Beispiel die „e-Partizipation“ oder die „E-Governance“ fallen, der gegenüber die etablierte Politik deutliche Berührungspunkte aufweist.

Für alle Bereiche gilt, dass sie sowohl untereinander als auch sogar innerhalb keinerlei Ressourcen (wir bewegen uns dabei zum Teil auf dem Niveau von S-Bahn-Tickets) auch nur für einfachsten Informationstransfer haben, die Diskussion findet nur noch zwischen den zahlreichen Einzelkämpfern auf ebenso zahlreichen wie zufälligen Begegnungen statt. Vollkommen ausgeblendet werden dabei übergeordnete Probleme wie die Zielfindungsprozesse, die Aus- und Weiterbildung, die Fragen der wechselseitigen Verrechnung von erarbeiteten „best practices“. Ganz generell ist ein struktureller Mangel an Kommunikation und Koordination zu verzeichnen. Dort, wo ausgesprochene Modernisierer unter den Politikern das E-Government zur „Chefsache“ machen – genannt seien hier auf europäischer Ebene das seit einigen Jahren mit einem eigenen Ministerium für die Informationsgesellschaft agierende Italien, die Stabsstelle E-Government beim österreichischen Bundeskanzler, auf regionaler Ebene etwa der E-Government-Staatssekretär in der Landesregierung Hessen – gibt es auf den nachgeordneten Ebenen hartnäckige Widerstände gegen diese vermeintliche „Zentralisierung“.

Man darf dabei nicht übersehen, dass in den „alten“ europäischen Ländern zum Teil hervorragende Verwaltungsleistungen erbracht werden. Es ist kein Geheimnis, dass zum Beispiel das deutsche Verwaltungssystem in Osteuropa und den CIS-Ländern durchaus als leuchtendes Vorbild gilt (wobei Deutschland eingeständenermaßen auch einen „Habsburg-Bonus“ genießt). Mit diesem Maßstab betrachtet, wird die deutsche Verwaltungspolitik diesem Anspruch und auch diesen Anforderungen nicht gerecht, erst vor zwei Jahren wurden sogar entsprechende Kooperationsbudgets der Bundesakademie für die öffentliche Verwaltung für den Austausch von Bediensteten gestrichen.

Auch wenn es die innovativ gestimmte „E-Government-Gemeinde“ nicht gerne hört, so ist doch festzustellen: Der Begriff „E-Government“ ist 2006 in Zentraleuropa auf dem besten Weg, sich für viele Akteure in Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft von einem verheissungsvollen Leitbild zu einem wahrhaftigen Schreckenswort zu wandeln, das Gestaltungsthema wird zu einem reinen Thema von Hochglanzbroschüren und EU-Appellen. Schon mehren sich die Stimmen, die von einem „Ende des Hypes (also einer Modeerscheinung) E-Government wie bei dem des E-Commerce“ sprechen. Wenn es nicht gelingt, die hartnäckigen strukturellen Herausforderungen zu meistern, könnten diese großen Chancen auf dem Weg zur Informationsgesellschaft gerade bei den bedeutenden europäischen Staaten kläglich scheitern.

3 E-Government – die Ansätze für Lösungswege

In Deutschland hat 2006 – wie in anderen Ländern – ein Besinnungsprozess von Akteuren im Sektor E-Government eingesetzt, der zu Handlungsempfehlungen für die Verwaltungspolitik führen soll. Der sieben Jahre währende Versuch, E-Government gleichsam „nebenbei“ einzuführen, hat vorhandenen Denkansätzen und Modellen Auftrieb gegeben. Insbesondere die unter dem Begriff „Overlay-Verwaltung“ schon 1999 skizzierten

neuen Strukturen moderner Verwaltung werden vor dem Hintergrund der nachhaltig leeren Staatskassen (bei zugleich wachsenden Aufgaben) neu bewertet.

So fordert der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung (dem übrigens Günter Koch bis zu seinem Karrieresprung nach Bilbao in 1993 lange als Mitglied des engeren Steering-Komitees angehörte) im Strategiepapier „Staatsmodernisierung aus der Sicht der Wirtschaft“ angesichts des „hohen Einsparzwangs“ drastische Veränderungen: „(...) mehr Effizienz durch Outsourcing staatlicher Ausgaben ist eines dieser Felder. Es sollte prinzipiell der Primat der Aufgabenauslagerung an Dritte etabliert werden, sofern nicht gesetzliche Vorschriften („hoheitliche Aufgaben“) oder Aspekte der Wirtschaftlichkeit dagegen sprechen. Ein Weg ist es, analog zu den „Shared Services“-Projekten in der Wirtschaft die Aktivitäten von Behörden in „Verwaltungsservicegesellschaften“ zu bündeln, ein anderer die Auftragsvergabe an Private. Was Private besser und billiger können – das sollen sie auch machen“. Entsprechende Forderungen finden sich auch im BITKOM-Arbeitskreis E-Government und auch in der Initiative D21, in der Regierungsvertreter von Bund und Ländern sowie die Wirtschaft ehrenamtlich zusammenarbeiten.

In einer klar etablierten Overlay-Verwaltung, worunter man sich eine vernetzte Behördenorganisation existierender Behörden vorzustellen hat, könnten die notwendigen Informationstransfers endlich mit einem eigenen Budget ausgestattet werden. So, wie öffentliche Rechenzentren über die kommunalen Grenzen und über die Bundesländer hinaus längst effektive Zusammenarbeitsformen gefunden haben, die allen Beteiligten Vorteile bringen, können auch gemeinschaftliche E-Government-Prozesse übergreifend organisiert werden. Diese arbeitsteilige Zusammenarbeit kann so wie gehen, dass ganz unterschiedliche Behörden in einem geografischen Umkreis sich auf dieselbe Serviceorganisation abstützen. Es ist sogar möglich, dass sich eine Behörde stellvertretend einer übergreifenden Aufgabe – Paradebeispiele wären in Deutschland das Kindergeld und die Zulassung von Kraftfahrzeugen - widmet. Erste sehr gute Erfahrungen auf dem Gebiet der Datensicherheit durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik liegen bereits vor, ähnlich erfolgreich könnte auch eine „dezentral zentralisierte“ Fortbildung der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes etabliert werden.

Ganz entscheidend wird aber sein, dass sich im Aufbau einer Overlay-Verwaltung (wie in der Privatwirtschaft) eine zeitstabil institutionalisierte „Forschung und Entwicklung“ bildet. An die Stelle von isolierten Einzelprojekten sollen klar strukturierte Forschungsprogramme von Hochschulinstituten und Forschungseinrichtungen treten, die über einen verlängerbaren Zehnjahreszeitraum institutionell – gegebenenfalls durch die Errichtung einer Stiftung - gefördert werden. Herbert Kubicek und Martin Wind vom Institut für Innovationsmanagement in Bremen schlugen vor, einen Fonds von Bund und Ländern einzurichten, aus dem auch den Kommunen Leistungen zugute kommen. Teil dieser Forschungs- und Entwicklungszentren muss zwingend der Informationstransfer sein, bei dem Wissenschaftler, aber auch Praktiker aus Verwaltung und Unternehmen konkrete Informationstransferprojekte bis hin zu Verwertungsverträgen zwischen Kommunen und anderen Körperschaften voranbringen. Und nicht zuletzt sollte auch der internationale Informationstransfer – koordiniert mit der EU-Förderung – eine systematische Stabilisierung bekommen. Denn ungeachtet der Schwierigkeiten bei der Umsetzung haben zum Beispiel deutsche Behörden bei Projekten wie MediaKomm gezeigt, dass die erarbeiteten Best Practices international hohe Anerkennung erzielen. Gerade die im ersten Abschnitt geschilderte digitale Signatur ist bereits in mehreren europäischen Ländern sowie in Japan nach deutschem Vorbild in die Umsetzungsphase gekommen, wobei die Bundesnetzbehörde mit ihrem Informationstransfer in diese Länder eine Leistung erbringt, die in ihrem Auftrag

gar nicht vorgesehen ist. Und solche Beispiele machen Hoffnung, denn E-Government gibt der Verwaltung generell eine Chance, nicht mehr nur als reine „Bürokratie“ bezeichnet zu werden.

Beginnen muss der Umgestaltungsprozess auch bei der Aus- und Fortbildung. Mit traditionellen Mitteln lässt sich in Deutschland noch nicht einmal das „Computerwissen für alle Angehörigen des Öffentlichen Dienstes“ auch nur denken. Denn die Zahl der in Deutschland im öffentlichen Dienstverhältnis stehenden Menschen liegt in der Größenordnung der Hälfte der österreichischen Bevölkerung. Auch hier muss zunächst nach der Zuständigkeit für die Ausbildung gefragt werden. Das Themengebiet Electronic Government ist in mehreren akademischen Disziplinen angesiedelt. Ein gewisser Schwerpunkt hat sich in der Verwaltungsinformatik herausgebildet, die aber wiederum für viele lediglich Teil der Wirtschaftsinformatik ist. Neben der Ökonomie, in der vor allem betriebswirtschaftliche Aspekte der Verwaltung eine große Rolle spielen, werden Themen des Electronic Government – insbesondere auf dem Teilgebiet der e-Demokratie – in den Sozialwissenschaften behandelt. Großen Anteil haben die Rechtswissenschaften, gewisse technische Aspekte (etwa Sicherheit, Datenschutz) berücksichtigt die Rechts-Informatik. Es ist auffallend, dass das Thema nicht aus der „klassischen“ Verwaltungslehre heraus gestartet ist, obwohl diese seit Anbeginn der Elektronik immer wieder aktuelle Entwicklungen wenigstens cursorisch in den Kanon von Forschung und Ausbildung aufgenommen hat. Die Aussage von Professor Heinrich Reinermann von der Verwaltungshochschule Speyer (2002) "Allumfassende Studiengänge für E-Government sehe ich nicht" ist aus heutiger Sicht eher noch zu verstärken als: Allumfassende Ausbildung und Forschung für Electronic Government wird nirgends in Deutschland an einem einzelnen Institut möglich sein, das Thema bleibt auf Dauer eine interdisziplinäre und interinstitutionelle Herausforderung.

Wie bei allen interdisziplinären Themen ist es äußerst schwierig, tief pflügende Forschung anzusetzen, denn die etablierten Fachwissenschaften sanktionieren in der Regel nur die Leistung im jeweiligen Fach. So sind denn auch die wissenschaftlichen Vordenker und Vorkämpfer fast durchweg auf verschiedenen Seitenwegen zum Thema gestoßen. Professor Roland Traunmüller, der Nestor des Electronic Government weit über den deutschsprachigen Bereich hinaus, verweist manchmal schmunzelnd auf seine „Grundausbildung als Chemiker“. Das Problem heute ist unter anderem, dass für den Nachwuchs in der Wissenschaft infolge der angespannten Verteilungslage kaum noch Seitenwege offen stehen. Nicht nur in Deutschland ist es als großer Verlust anzusehen, wenn diese Hochschullehrer emeritiert werden, denn in der Regel wird das Thema Electronic Government in der jeweiligen Hochschule nicht fortgesetzt. In Osnabrück und Linz war dasselbe Trauerspiel zu beobachten.

Eine Wissenschaftsdisziplin, die aus der Forschung heraus aktive und normative Schritte in Richtung Electronic Government abgeleitet hätte, gibt es nicht. Die meisten Disziplinen sind auf empirische Grundlagen hin ausgerichtet, weshalb die Wissenschaft überwiegend reaktiv angelegt ist. Konzise Zukunftswürfe und Visionen aus der Forschung waren kaum zu erwarten, die „Zukunftswissenschaften“ haben das Thema „Zukunft der Verwaltung“ eher vermieden. Die Politik hat an die Wissenschaft bis heute – anders als zum Beispiel in Österreich – keine expliziten Anforderungen hinsichtlich eines umfassenden Electronic Government-Ansatzes gestellt, hingegen schon mehrfach das Teilgebiet „Entbürokratisierung“ betont, das Electronic Government ganz eindeutig vor allem als Mittel zum Zweck der Einsparungen von Personalkosten im öffentlichen Bereich ansieht.

Gewisse Spezialisierungen und Angebote im Thema Electronic Government gibt es für die Ausbildung in den Fachhochschulen der Länder bis hin zur Fachhochschule des Bundes. Hier

wird eher aufgrund glücklicher Personenkonstellationen und weniger aufgrund von curricularen Prinzipien das Thema mit der Praxisentwicklung aktuell gehalten.

Diese Praxisorientierung hat, zusammen mit den ständig gewachsenen Notwendigkeiten, neue Themen mit neuen Drittmitteln zu erschließen, die meisten Wissenschaftler von Anfang an in Projektzusammenhänge gestellt, wo sie Seite an Seite mit Verwaltungspraktikern und kommerziellen Unternehmen den Part „wissenschaftsgestützte Projektarbeit“ übernahmen. In vielen Fällen wurde die Wissenschaft für eine „Begleitforschung“ herangezogen. Aufgrund des engen Akteursspektrums in der Wissenschaft, das zudem neben der Institution auch die jeweilige Disziplin vertritt, ist bereits ein Engpass hinsichtlich neutraler wissenschaftlicher Gutachter für Projektausschreibungen und -vergaben feststellbar. Die Arena Electronic Government ist tief gestaffelt und von einer klaren Marschrichtung weit entfernt.

Die Akteure aus Wissenschaft, Praxis, Wirtschaft und Politik befinden sich aufgrund der heute allgemeinen Rahmenbedingungen in permanenten Interessenkonflikten. So ist die Wissenschaft gehalten, in erster Linie für ihre jeweilige Institution im Wettbewerb zu anderen Wissenschaftseinrichtungen zu stehen. Dies bezieht sich ebenso auf den Nachwuchs von Studierenden wie auf öffentliche oder private Drittmittel. In den Projekten selbst steht die Wissenschaft unversehens im direkten Wettbewerb zur Privatwirtschaft, etwa bei Projekten, die aufgrund einer zu erarbeitenden Vision zunächst Analyse-, Planungs- und Koordinationsarbeit beinhalten. Aber auch im Bereich der Umsetzung hat die Praxis gezeigt, dass sich studentische und privatwirtschaftliche Leistungen oft nur im Preis für den Auftraggeber unterscheiden.

Die Praxis in der öffentlichen politikfernen Verwaltung ist weniger auf Wettbewerb angelegt, weil die Zuständigkeiten in Bund, Ländern und Gemeinden ausdifferenziert sind. Aber gerade diese Zuständigkeiten verhindern im Kern die im Electronic Government auf der Hand liegende Kooperations-Notwendigkeit. So ist es zum Beispiel nicht möglich, die notwendige Aus- und Fortbildung in allen Kommunen, Bundesländern und dem Bund selbst zu leisten, eine übergreifende Gemeinschaftsaufgabe fehlt hier.

Die Wirtschaft steckt beim Electronic Government in mehreren strukturellen Dilemmata zugleich. So würde ein Unternehmen, das in Zusammenarbeit mit der Verwaltungspraxis um die Spezifikation eines Liefer- oder Dienstleistungsauftrags erhebliche Vorleistungen beim Wissensaufbau erbringt, nach Vergaberecht a priori von diesem Auftrag ausgeschlossen. Im Zusammenhang mit Kommunikationsnetzen und -diensten stellt es sich immer wieder heraus, dass im Public Sector keiner der privaten Betreiber auf kritische Größen im Marktanteil kommen darf und sich daher der Wettbewerb mit anderen nur in einem eher ruinösen als innovativen Preiskampf erschöpft. Auch einzelne wichtige Dienste werden gar nicht erst entwickelt, weil die entwickelnde Firma ihre Vorlaufkosten nicht als Alleinstellungsmerkmal refinanzieren kann. Prinzipiell gilt zudem, dass für den Verwaltungsbürger, der als Steuer- oder Gebührenzahler für die Kosten aufkommt, niemals der Wunsch nach „mehr Verwaltung“ laut werden kann, was den Public Sector etwa vom Konsumgütersektor und dessen anerkannten Wachstumsfaktoren unterscheidet.

Die Politik steht gegenüber dem Wähler permanent unter Erfolgsdruck, was unvermindert die Präferenzen seitens der Politik für kurzfristige Vorzeigeprojekte begründet. Solche Vorzeigeprojekte sind aber bei einer Prozessmodernisierung, wie sie das Electronic Government in der Mehrzahl der Fälle anstrebt, kaum zu erreichen. Wichtige Aufgaben, wie etwa dem Bürger die Notwendigkeit zum Beispiel von elektronischen Signaturen oder infrastrukturellen Hochleistungsnetzen in der Informationsgesellschaft klar zu machen, werden von der Politik aus nachvollziehbaren Gründen vernachlässigt.

Im Feld Electronic Government sind daher vorrangig und dringend zwei Ziele anzustreben: In einer Gemeinschaftsaktion Länderhochschulen/Bund muss erstens kurzfristig ein zeitstabiles Netzwerk entstehen, das den wissenschaftlichen Nachwuchs sichert und zudem das Gutachterpotential von nicht drittmittelprojektabhängigen Wissenschaftlern ausbaut. An Institutsgründungen in den Hochschulen der Bundesländer ist wegen der Finanzsituation nicht zu denken, auch könnten die Universitäten sich niemals auf Zahl und Standort dieser Institute verständigen. Ohne Verankerung im Bundeshaushalt ist diese Aufgabe nicht zu leisten. Die Wissenschaft muss zweitens mithilfe eines verbesserten Wissenschaftsmanagement die strukturellen Probleme im „Markt öffentlicher Sektor“ erkennen und durch vorwettbewerbliche Kooperation und Konzentration in eine Rolle als „F&E-Bereich des Unternehmens Staat“ hineinwachsen. Ohne solche tragenden Elemente ist eine Modernisierung der Gesellschaft nicht zu erreichen, ja, nicht einmal ein Beitrag zum Standortkonsens des „Exportweltmeisters“. Wohl gemerkt: Wenn man über ein Konkurrenzsystem nur den süßen Konsens stülpt, wird noch lange kein effizientes Kooperationssystem daraus. Das ist wie beim Fußball, wo der fröhliche Konsens bestenfalls den Titel eines „Weltmeisters der Herzen“ garantieren kann.

Autor:

Dr. Dieter Klumpp,
Direktor Alcatel SEL Stiftung für Kommunikationsforschung,
Lorenzstr. 10, 70635 Stuttgart
+49-711-821-45550
dieter.klumpp@stiftungaktuell.de
www.stiftungaktuell.de

Dieter Klumpp ist Günter Koch seit Mitte der achtziger Jahre vor allem im technologiepolitischen Meinungs-austausch verbunden.