

E-Government in turbulenten Zeiten

oder: Warum in Deutschland noch immer die Bürger und nicht die Daten laufen

Martin Wind

Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifib)
Am Fallturm 1
28359 Bremen
wind@ifib.de
www.ifib.de

Abstract: Aufbauend auf einer kurzen Darstellung der bisherigen Schritte zur Realisierung von Online-Diensten der öffentlichen Verwaltung wird diskutiert, welche Weichenstellungen erforderlich sind, um die Internet-Technologie zur Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltungsarbeit nutzen zu können. Dabei wird deutlich, dass E-Government immer nur so gut sein kann, wie es die Strukturen des politisch-administrativen Systems zulassen. Oder anders ausgedrückt: Um die Potentiale der Technik tatsächlich nutzen zu können, sind vorhergehende oder begleitende Veränderungen in anderen Feldern erforderlich.

1 Einleitung

Wären Anzahl und Häufigkeit von Artikeln, Vorträgen Seminaren, Konferenzen oder Messen ein valides Kriterium für den Reifegrad eines Themas oder einer Entwicklung, müssten Behördengänge längst Geschichte sein. Doch nach wie vor müssen die Bürgerinnen und Bürger stapelweise Belege per Post ans Finanzamt schicken, sich auf dem Meldeamt persönlich ummelden und lange Schlangen in Kfz-Zulassungsstellen auf sich nehmen. Auch an den wiederholt vorgetragenen Forderungen aus den Reihen der Wirtschaft, mit weniger Bürokratie den Standort Deutschland attraktiver zu machen, haben die zahlreichen Projekte zu Online-Diensten der öffentlichen Verwaltung (Electronic Government) bis heute wenig geändert. Der nachfolgende Beitrag nimmt zunächst eine Bestandsaufnahme bisheriger Aktivitäten – einmal aus Sicht der Anbieter, einmal aus Sicht der Adressaten – vor. E-Government ist aber kein Selbstzweck, vielmehr sollte die Technik dazu beitragen, in turbulenten Zeiten wie diesen den gesellschaftlichen Veränderungsdruck zu bewältigen. Aus diesem Grund wird aufbauend auf den Ausführungen zum Stand der Dinge diskutiert, welche strategischen Weichenstellungen von besonderer Bedeutung sind, damit E-Government tatsächlich einen Beitrag zur umfassenden Modernisierung der öffentlichen Verwaltung leisten kann.

2 Bestandsaufnahme I: das E-Government-Angebot

Im März 1999, die Internet-Euphorie war noch ungetrübt, publizierte die britische Verwaltung ein White Paper mit dem Titel „Modernising Government“.¹ Darin wurde angekündigt, bis 2008 alle öffentlichen Dienstleistungen auch online zu erbringen. Ein Jahr später, der dotcom-Boom lief auf Hochtouren, drückte der britische Premierminister noch ein wenig mehr auf die Tube und verkündete, dieses Ziel solle sogar schon bis 2005 erreicht werden. Was den Briten recht, ist den Deutschen billig: Bundeskanzler Schröder zog nach und gab im September 2000 – der Nemax 50 hatte seinen Höchststand gesehen – auf der Expo in Hannover bekannt, die Bundesverwaltung werde bis 2005 alle internetfähigen Dienstleistungen auch über eben diesen Weg anbieten.² Spätestens jetzt war E-Government auch zur Sache der großen Politik geworden und ganz zweifellos war diese Ankündigung die Initialzündung für verstärkte Aktivitäten der Bundesverwaltung. Viel zitiert wurde seitdem auch des Kanzlers Forderung, nicht die Bürger, sondern die Daten sollten laufen.³

Schon zuvor waren an unterschiedlichen Stellen Internet-Aktivitäten der deutschen Verwaltung zu beobachten gewesen. Da in Deutschland die meisten Bürgerkontakte zwischen Behörden und Bürgern auf kommunaler Ebene anfallen, waren es insbesondere einige innovative Städte und Gemeinden, die schon früh Informationen ins Netz gestellt und weitergehende Überlegungen zur Nutzung des Internet in der Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern angestellt hatten. In diese Zeit fiel auch der 1998 noch von der CDU/FDP-geführten Bundesregierung initiierte Städtewettbewerb MEDIA@Komm, den Bremen, Esslingen und ein Städteverbund unter Federführung Nürnbergs für sich entschieden hatten.⁴ Dieser Wettbewerb sollte ursprünglich das kurz zuvor verabschiedete Signaturgesetz mit Leben erfüllen. Die Siegerstädte erhielten Bundesmittel, um Anwendungen für elektronische Signaturen zu realisieren und erste Erfahrungen im praktischen Umgang mit dieser Technik zu generieren.⁵ Auch die Bundesländer waren mit unterschiedlicher Intensität aktiv geworden. Wenig überraschend zählten neben den drei Stadtstaaten (die den Vorteil des unmittelbaren Bürgerkontakts besitzen) mit Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen jene Länder zu den Vorreitern, die ihre Verwaltungen seit jeher als aktiven Bestandteil staatlicher Technologiepolitik verstanden haben.

¹ „Modernising Government“, <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm> (Dokument vom 30. März 1999, abgerufen am 20.8.2003).

² „Bulletin der Bundesregierung Nr. 57-1 vom 18. September 2000“, http://eng.bundesregierung.de/Anlage1287/Nr._57-1.pdf (Dokument vom 18.9.2000, abgerufen am 20.8.2003).

³ Wer sich schon etwas länger mit Verwaltungsinformatik und -modernisierung beschäftigt, kennt diesen Slogan bereits aus Reden und Aufsätzen zu Bürgerämtern und -büros, deren Archetyp in Unna 1984 die Pforten öffnete [zum Überblick: Le00]. Klaus Lenk verdanke ich den Hinweis, dass diese Forderung nach mehr Service durch „laufenden Daten“ bereits in einem 1971 erschienenen Buch zur Künstlichen Intelligenz zu finden war [Le02].

⁴ <www.mediakomm.net>.

⁵ Die Siegerstädte waren allerdings recht bald mit Erwartungen konfrontiert, die weit über die Erprobung elektronischer Signaturen hinausgingen. Letztlich sollten sie einen entscheidenden Beitrag zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit von „E-Government made in Germany“ liefern, was zum Teil auch gelungen ist.

Die im Grundgesetz verbrieften Prinzipien von Föderalismus und kommunaler Selbstverwaltung garantieren Bundesländern bzw. Kommunen weit reichende Freiheiten bei der Organisation ihrer Verwaltungsarbeit. Im Unterschied zu zentralistischen Staaten kann der Bund zwar Anreize und Angebote machen, um eine gewisse Vereinheitlichung in der Verwaltungsorganisation zu unterstützen oder (wie im Fall von MEDIA@Komm) neue Entwicklungen zu fördern. Er kann Ländern und Kommunen aber nicht vorschreiben, wie sie ihre Aufgaben zu erledigen haben. In der Vergangenheit hat dies dazu geführt, dass Behörden für identische Aufgabenstellungen ganz unterschiedliche organisatorische Lösungen und technische Produkte gewählt haben. Daran haben auch Verbände wie die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) oder Abstimmungsgremien wie der KoopA⁶ im Kern nichts ändern können. Diese Vielfalt war vermutlich schon immer unwirtschaftlich, fiel aber nicht weiter ins Gewicht, da die einzelnen Subsysteme isoliert voneinander ihre Arbeit verrichten konnten. Waren z.B. beim Umzug eines Bürgers zwischen der Verwaltung des ehemaligen und des neuen Wohnortes Daten auszutauschen, geschah dies schriftlich. Die „Übersetzung“ ins jeweils eingesetzte Verfahren erfolgte durch die Sachbearbeiter vor Ort.

Unter den Vorzeichen von E-Government rächt sich diese technisch-organisatorische Heterogenität gleich mehrfach: Erstens erfordern unterschiedliche Systeme jeweils spezielle Anpassungen, wenn es darum geht, online eingegebene Daten ohne weiteres menschliches Zutun zu speichern oder zu verarbeiten. Zweitens muss in vielen Fällen, in denen ein automatisierter Datenaustausch zwischen Behörden wünschenswert oder erforderlich ist, die Kompatibilität zwischen Verfahren unterschiedlicher Anbieter erst mühsam hergestellt werden. Hinter den Kulissen ist die Schlacht um Schnittstellen und Standards in vollem Gange. Dies verschlingt einen erklecklichen Anteil der für E-Government in Deutschland aufgebrauchten Ressourcen. Drittens feiert das Gegen- und Nebeneinander der Verwaltungsebenen und Behörden auch unter den Vorzeichen von E-Government fröhliche Urständ. Es ist eher die Regel als die Ausnahme, dass zeitgleich an mehreren Orten nach Lösungen für das gleiche Problem gesucht wird und dabei gelegentlich auch konkurrierende Konzepte verfolgt werden. Viertens mangelt es an Lösungen, die über den Horizont einer Behörde oder Gebietskörperschaft hinausreichen.

Großbritannien und Deutschland verbindet nicht nur das politisch vorgegebene Ziel, bis 2005 alle bzw. alle internetfähigen Dienstleistungen online zu stellen. Beiden Ländern ist auch gemein, dass sie in internationalen Vergleichen der E-Government-Angebote regelmäßig eher mittelmäßig abschneiden. Nun bedürfen Anspruch und Methodik solcher Untersuchungen sicherlich der kritischen Diskussion. Gleichwohl verdichtet sich das Bild, dass die Angebote im deutschen E-Government noch zu wünschen übrig lassen und gerade dort, wo integrative, behördenübergreifende Lösungen gefragt sind, andere Staaten sehr viel weiter sind.

Dies schließt gute Einzellösungen, die international durchaus gewürdigt werden, keinesfalls aus. Hohe Aufmerksamkeit findet beispielsweise der deutsche Ansatz, mittels elek-

⁶ „KoopA“ steht für Kooperationsausschuss ADV (= Automatisierte Datenverarbeitung) Bund/Länder/Kommunaler Bereich. Der KoopA ist das für die Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen in Sachen Informationstechnik maßgebliche Gremium. Weitere Informationen unter: <www.koopa.de>.

tronischer Signaturen die Sicherheit und Rechtsverbindlichkeit elektronischer Transaktionen sicherzustellen.⁷ Bundes- und Landesgesetzgeber haben weit reichende Anpassungen im Verwaltungsrecht vorgenommen, mit denen die elektronische Kommunikation in vielen Fällen der Schriftform gleichgestellt worden ist [Ro01]. Selbst für Angebote, die über einzelne Behörden und Verwaltungsebenen hinausreichen, gibt es vorbildliche Beispiele: Das Land Bayern stellt beispielsweise einen Behördenwegweiser bereit, der eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen aus Sicht der Bürger beschreibt und sich dabei nicht auf den eigenen Zuständigkeitsbereich beschränkt.⁸ Wollen die Bürger dann aber eine Angelegenheit erledigen, für die ihre Heimatkommune zuständig ist, werden sie doch wieder an deren Webangebot verwiesen. Auch die Stadtstaaten Bremen und Hamburg arbeiten an E-Government-Lösungen mit regionaler Ausrichtung, und der Bund will mit seiner Strategie DeutschlandOnline Angebote und Strukturen harmonisieren und integrative, d.h. behördenübergreifende Lösungen forcieren.

Was die Angebotsseite angeht, sind inzwischen wesentliche Schwächen des bisherigen Vorgehens durchaus erkannt und allererste Gegenmaßnahmen eingeleitet worden. Als Zwischenfazit ist an dieser Stelle festzuhalten:

- Das deutsche E-Government-Angebot leidet an einer zweifelhaften Arbeitsteilung zwischen den Gebietskörperschaften. Integrative Lösungen werden erschwert, mögliche Synergien nicht erschlossen.
- Die vorherrschende Perspektive ist es, möglichst viele Dienstleistungen online zu stellen. Diesen Fokus verfolgen im Übrigen auch viele der national oder international vergleichenden Untersuchungen.
- Es existiert eine Reihe erfolgreicher und vorbildlicher Einzellösungen. Schon im Zuge der Verwaltungsreform in den 90er Jahren wurde ein gewisser Rückstand Deutschlands bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung festgestellt. Diese Diagnose gilt weiterhin.

3 Bestandsaufnahme II: die Nachfrage nach E-Government

Viele der aktuell laufenden Aktivitäten, z.B. die intensiven Arbeiten an Schnittstellen und Standards, haben noch vorbereitenden Charakter. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger ist E-Government in Deutschland bislang ein Versprechen, dessen Einlösung ungewiss ist. Ob dies tatsächlich jemanden stört, ist schwer zu sagen. Die Nachfrage nach Online-Angeboten der öffentlichen Verwaltung hielt sich bislang jedenfalls stark in Grenzen.

⁷ So hat auf der E-Government-Konferenz 2003 der EU-Kommission in Como der bremer-online-service, das Portal der Bremischen Verwaltung für sichere und rechtsverbindliche Transaktionen, in der Kategorie „The role of eGovernment for European competitiveness“ den begehrten eEurope Award gewonnen.

⁸ <www.baynet.de>.

Das Marktforschungsunternehmen Taylor Nelson Sofres (TNS, in Deutschland besser bekannt durch den hiesigen Ableger Emnid) hat im November 2002 bereits den zweiten internationalen Vergleich zur Nutzung von Online-Angeboten der Verwaltungen vorgelegt [Ta02]. Befragt wurden über 29.000 Erwachsene in 28 Ländern. Spitzenreiter ist demnach Schweden, wo 57% der Befragten angaben, in den letzten zwölf Monaten ein Verwaltungsangebot im Internet genutzt zu haben, beim Schlusslicht Ungarn waren es nur 3%. Der Gesamtdurchschnitt liegt bei 30%, Deutschland liegt mit 24% knapp, das schon mehrfach erwähnte Großbritannien mit 13% deutlich darunter. Mit einer unterdurchschnittlichen Internet-Nutzung kann dies nicht erklärt werden: Insgesamt gaben 42 % der Befragten an, in den letzten zwölf Monaten das Internet genutzt zu haben, Deutschland und Großbritannien kommen auf exakt denselben Wert.⁹

Auch Unternehmen machen von Online-Angeboten der Behörden erst zurückhaltend Gebrauch, wie eine Befragung von 447 Unternehmen durch die Unternehmensberatung BearingPoint zeigt [Be03]. Etwa 19% der befragten Unternehmen haben demnach den Online-Dienst des Arbeitsamtes zur Vermittlung von Arbeitsplätzen genutzt, es folgen die elektronische Bezahlung für Verwaltungsdienste (15%) sowie Abfragen zur Gültigkeit internationaler Umsatzidentifikationsnummern (14%). Noch interessanter ist, dass 52% der befragten Unternehmen keine Angaben zur Qualität der für sie realisierten Transaktionsdienste öffentlicher Verwaltungen treffen konnten – vermutlich kannten sie diese auch gar nicht.

Für die zurückhaltende Nutzung der Behördenangebote durch Bürger und Unternehmen lassen sich unterschiedliche Erklärungsmuster bemühen: Unkenntnis des Angebots, mangelnde Relevanz der angebotenen Dienste, kein ersichtlicher Vorteil gegenüber dem herkömmlichen Weg oder abschreckende technische Hürden sind einige davon.

Auch für E-Government gilt, dass die Relation von Kosten und Nutzen aus Nachfrager-sicht stimmen muss. Das Beispiel der elektronischen Signatur verdeutlicht dies: Das vom Gesetzgeber im Signaturgesetz vorgegebene Sicherheitsniveau verursacht hohe Kosten, so dass eine qualifizierte¹⁰ elektronische Signatur gegenwärtig kaum unter 25 Euro pro Jahr zu bekommen ist. Solange die elektronische Signatur lediglich den gelegentlichen Gang zur Behörde ersetzen kann, ist sie auf diesem Preisniveau für den einzelnen Bürger völlig unattraktiv. Die Verbreitung elektronischer Signaturen in der Bevölkerung wird sich allenfalls dann verbessern, wenn der Gesetzgeber die Anforderungen so senkt, dass es für die Kreditwirtschaft attraktiv wird, elektronische Signaturen zu einem geringen Preis als Zusatzdienst auf ihren Kartensystemen zu vermarkten. Erst dann wäre diese Technologie auch für Privatanwender attraktiv, da sie gleichermaßen für Homebanking,

⁹ Nach den Angaben des im Auftrag der Initiative D21 ebenfalls von TNS Emnid erstellten (N)Onliner Atlas 2003 hat die Zahl der Internet-Nutzer in Deutschland deutlich zugenommen [Ta03]. Zum Zeitpunkt der Erhebung von März bis Mai 2003 haben demnach 50,1% der Bevölkerung die Frage, ob sie in den letzten zwölf Monaten das Internet genutzt haben, bejaht. Über Art und Intensität dieser Nutzung sagen diese Zahlen allerdings nichts aus.

¹⁰ Das deutsche Signaturgesetz unterscheidet unterschiedliche Sicherheitsniveaus. Dort, wo der Gesetzgeber neben der Schriftform auch die elektronische Kommunikation zulässt, werden in der Regel sogenannte qualifizierte Signaturen gefordert, die vergleichsweise hohen Sicherheitsanforderungen genügen müssen, was entsprechende Kosten nach sich zieht.

E-Commerce und E-Government genutzt werden könnte.¹¹ Alternativ käme die Verbreitung der elektronischen Signatur über auf Bundesebene geplante Kartensysteme in Betracht. Denkbare Beispiele wären die im Gesundheitswesen geplante Chipkarte oder ein neu gestalteter Personalausweis. Die Planungen zur Gesundheitskarte sind inzwischen aber wohl schon zu weit fortgeschritten, als dass die Integration elektronischer Signaturen noch eine Rolle spielen könnte. Und ob es in Deutschland in absehbarer Zeit ein neues Ausweisdokument geben wird, das nach dem Vorbild anderer Staaten¹² als Träger elektronischer Signaturen fungieren könnte, steht in den Sternen. Motiviert durch die Anschläge am 11.9.2001 hat der Bund eine „Machbarkeitsstudie Digitaler Personalausweis“ in Auftrag gegeben, die im Herbst 2003 vorgelegt werden soll.¹³

Das Beispiel elektronischer Signaturen verdeutlicht auch, dass die Perspektive der Nachfrager in den Planungen der Verwaltungen bislang unterbelichtet geblieben ist. Online-Angebote wurden und werden vorrangig dort entwickelt, wo elektronische Transaktionen aufgrund hoher Fallzahlen spürbare Einsparungen erwarten lassen. Mögen Ummeldungen wegen Wechsel des Wohnortes, Bauanträge und Bestellungen von Personenstandsunterlagen aus dem Blick der Behörden auch zum Massengeschäft mit hohem Rationalisierungspotential gehören – für den einzelnen Bürger handelt es sich jedoch um eher seltene Vorfälle, für deren Erledigung allein sich die Anschaffung neuer technischer Komponenten nicht lohnt.

Die Perspektive der Nachfrager ist in der Vergangenheit sicherlich zu kurz gekommen. Erschwerend kommt allerdings hinzu, dass die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger auch gar nicht so ohne weiteres zu ermitteln sind. Eine Selektion wie im E-Commerce, wo das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage letztlich über den Erfolg unterschiedlicher Angebote und Geschäftsmodelle entscheidet, gibt es im E-Government aus nahe liegenden Gründen nicht. Auch Umfragen helfen wenig weiter, schließlich können Befragte nur das kompetent beurteilen, was sie auch aus eigener Anschauung kennen [Ku94]. Beispielsweise hätten vor einigen Jahren selbst Technikbegeisterte kaum den Bedarf nach einem Online-Auktionshaus wie ebay artikuliert, da ein solches Angebot in ihren Wahrnehmungen und Vorstellungen schlicht nicht präsent war. Die Unternehmensberatung Accenture hat vor einiger Zeit im Auftrag Bayerns die Wünsche der Bürger an öffentliche Internet-Dienste erhoben [Ac02]. Das Ergebnis förderte wenig Überraschendes zu Tage, die Nennungen bewegen sich im Rahmen des Bekannten und Gewohnten. Hinweise auf innovative und bedarfsgerechte Online-Dienste der Verwaltungen sind mit solchen Befragungen jedenfalls kaum zu erhalten.

¹¹ Inzwischen scheint der Bund seiner mit dem Signaturgesetz verfolgten Linie selbst nicht mehr zu vertrauen, denn in § 7 der Steuerdaten-Übermittlungsverordnung vom 28.1.2003 wird für die elektronische Steuererklärung eine Signatur mit niedrigerem Sicherheitsniveau zugelassen. Im konkreten Fall ermöglicht dies die Nutzung von Signaturen aus der Kreditwirtschaft. Diese hat stets erklärt, aus wirtschaftlichen Gründen keine Signaturen auf qualifiziertem Niveau ausgeben zu wollen. Mag die Flexibilität des Gesetzgebers im konkreten Fall auch begrüßt werden, für Rechtssystematik und Rechtssicherheit ist dieses Vorgehen mehr als zweifelhaft.

¹² Beispielsweise waren im kleinen Estland von den ca. 900.000 Einwohnern bis Mitte August 2003 bereits etwa 250.000 mit einer elektronischen ID-Card, die auch als Trägermedium für eine elektronische Signatur dienen kann, ausgestattet (www.id.ee).

¹³ „Projekt ‚Machbarkeitsstudie Digitaler Personalausweis‘“, http://www.uni-kassel.de/fb10/oeff_recht/projekte/projekteDigiPerso.gkh (Dokument vom 13.9.2001, abgerufen am 10.8.2003)

Obwohl die Nachfrage nach Online-Angeboten der Verwaltungen bisher hinter manch hohen Erwartungen aus der Anfangsphase des E-Government zurückgeblieben ist, gibt es einige Dienste, die sich großer Beliebtheit erfreuen. Dies betrifft insbesondere Angebote für Berufsgruppen mit häufigen Verwaltungskontakten, für die sich auch der Einsatz der elektronischen Signatur schnell rentiert: Rechtsanwälte, Notare, Steuerberater, Kfz-Händler, Gefahrgut-Spediteure usw. können sich viel Aufwand ersparen, wenn formgebundene Verwaltungsangelegenheiten nun mit der elektronischen Signatur online erledigt werden können. Doch auch bei den Diensten für die Bürger gibt es durchaus beachtenswerte Erfolge: Die vom Bundesverwaltungsamt angebotenen Online-Formulare für die Rückzahlung des BAföG wurden seit ihrer Bereitstellung im November 2000 von 11% der ehemaligen Studierenden genutzt – Tendenz steigend. Diese Quote ist sicherlich noch erheblich ausbaufähig, brachte der Behörde aber bereits eine Einsparung von geschätzten 4,5 Mio. € ein. Seit April 2001 bietet das Bundesverwaltungsamt auch die Online-Beantragung des Bildungskredits an, die von 75% der Antragsteller genutzt worden ist.¹⁴ Von den absoluten Zahlen her ist auch die Elektronische Steuererklärung (ELSTER) beeindruckend: Bis Mitte August 2003 war der elektronische Eingang von rund 1,8 Mio. Einkommensteuererklärungen und rund 18 Mio. Steueranmeldungen zu vermelden.¹⁵ Diese Angaben beziehen sich jedoch auf mehrere Steuerjahre und müssen in Relation zur sehr viel höheren Zahl der anfallenden Erklärungen und Voranmeldungen betrachtet werden.

Ziehen wir auch hier ein Zwischenfazit:

- Die Nachfrage nach Online-Diensten der öffentlichen Verwaltung entwickelt sich sehr differenziert: Ausgewählte Anwendungen werden insbesondere von professionellen Nutzern mit häufigen Verwaltungskontakten intensiv genutzt. Die Nutzung des Internet durch Bürger und Unternehmen zur Erledigung sporadisch anfallender Verwaltungsangelegenheiten bleibt tendenziell hinter den Erwartungen zurück.
- Um elektronische Signaturen auch unter Privatanwendern weiter zu verbreiten, ist die Integration auf den Kartensystemen der Kreditwirtschaft nach wie vor die attraktivste Option. Dazu wäre allerdings ein Absenken des Sicherheitsniveaus erforderlich, da die Kreditwirtschaft kein originäres Interesse an qualifizierten Signaturen besitzt.
- In zukünftige Planungen wird die Perspektive der potentiellen Nachfrager verstärkt Eingang finden müssen, um nicht am Bedarf vorbei zu entwickeln. Dies stößt zum einen auf methodische Probleme und entspricht zum anderen nicht den Kategorien der Behörden, die isoliert von den ihnen gestellten Aufgaben auszugehen pflegen.

¹⁴ Die Angaben zu BAföG und Bildungskredit stammen aus Recherchen meiner Kollegen Ralf Cimander und Hilmar Westholm zu einer international vergleichenden Untersuchung der Back-Office-Reorganisation, die vom ifib in Zusammenarbeit mit dem Danish Technology Institute im Auftrag der EU-Kommission durchgeführt worden ist.

¹⁵ „Das Projekt ELSTER“, <https://www.elster.de/ssl/index-projekt.htm> (abgerufen am 20.8.2003).

4 Das fundamentale Ziel von E-Government

Die OECD hat in einem Policy Brief vom März 2003 auf einen überaus wichtigen Grundsatz hingewiesen, der im internationalen Wettrennen um vorbildliche Online-Angebote der Verwaltungen und in der Auseinandersetzung mit technischen Details gelegentlich in Vergessenheit zu geraten droht: „The impact of e-government at the broadest level is simply better government – e-government is more about government than about ‚e‘.“ [OE03, 1]. Mit anderen Worten: Auf technische Spielereien, die perspektivisch nicht zu substantiellen Verbesserungen von Qualität und Wirtschaftlichkeit unserer Verwaltungen führen, können und sollten wir verzichten. Die schlichte Feststellung der OECD lässt sich noch anders lesen: Der Erfolg von E-Government hängt ganz entscheidend von der Organisation unseres Verwaltungsapparats ab. Soll heißen: E-Government kann immer nur so gut sein wie es das Verwaltungssystem zulässt. Damit erweitert sich der Gestaltungshorizont fundamental, geht es doch nun nicht mehr „nur“ darum, möglichst viele „internetfähige Dienstleistungen“ zu identifizieren und online zugänglich zu machen. Stattdessen rücken die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen Informationstechnik im Allgemeinen und der Internet-Technologie im Besonderen auf der einen und den Ansätzen zur Reform des öffentlichen Sektors auf der anderen Seite in den Blick.

Diese Zusammenhänge lassen sich beispielhaft an der schon mehrfach erwähnten elektronischen Steuererklärung illustrieren: Das deutsche Steuersystem hat den Anspruch, durch Würdigung des Einzelfalls Gerechtigkeit walten zu lassen. Damit dies geschehen kann, muss der Steuerbürger die von ihm behaupteten Sachverhalte belegen. Dies macht Steuererklärungen kompliziert und setzt der vollständigen elektronischen Abwicklung Grenzen. Nun ist seit langem bekannt, dass unser Steuersystem alles andere als gerecht ist. Der Ruf nach radikalen Vereinfachungen wird immer wieder laut. Solche Maßnahmen hätten den Effekt, dass der jeweilige Einzelfall nicht mehr so detailliert gewürdigt werden kann wie bisher. Ob dies aber im Vergleich zum heutigen System zwangsläufig größere Ungerechtigkeiten mit sich bringt, darf bezweifelt werden [He03]. Vereinfachungen im Steuerrecht könnten uns der vollständig elektronisch abzuwickelnden Steuererklärung ein gutes Stück näher bringen. Den Bürgern würde es erleichtert, ihren Pflichten nachzukommen, der Bearbeitungsaufwand in der Finanzverwaltung könnte drastisch reduziert werden. Das Beispiel zeigt: Entbürokratisierung und Vereinfachung sind an sich schon attraktiv, die Verknüpfung mit E-Government macht sie unwiderstehlich. Vielleicht liegt darin der eigentliche, leicht subversive Charme von E-Government?

So betrachtet, geht es beim E-Government also längst nicht mehr um Technik, sondern wir befinden uns inmitten turbulenter, gesellschaftlicher Veränderungsprozesse und politisch höchst kontrovers geführter Diskussionen. Angesichts der Situation der öffentlichen Haushalte ist zu erwarten, dass E-Government zukünftig insbesondere als Instrument zur Senkung administrativer Kosten in den Fokus geraten wird. Dies ist im Grundsatz sicherlich begrüßenswert, lässt aber befürchten, dass andere wichtige Elemente wie die Verbesserung der Servicequalität von Behörden oder die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Prozessen (noch weiter) in den Hintergrund rücken.

5 Neuausrichtung der Strategie

Solche gesellschaftlichen Zusammenhänge können an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Doch auch unabhängig von den mit der aktuellen Umbruchsituation verbundenen politischen Kontroversen lassen sich für die Fortsetzung der bisherigen E-Government-Bestrebungen Felder benennen, in denen Handlungsbedarf besteht und die zusammengekommen in einer strategischen Neuausrichtung resultieren müssten. Drei Prinzipien, die aus meiner Sicht für die zukünftige Entwicklung von zentraler Bedeutung sind, werden nachfolgend näher dargestellt: der Übergang von der Angebots- zur Nachfrageorientierung, die Ergänzung des Datenschutzes um den Aspekt der Datensouveränität sowie die Verringerung administrativer Fertigungstiefe.

5.1 Der Übergang von der traditionellen Angebots- zur Nachfrageorientierung

Bislang dominierte beim E-Government in Deutschland eine angebotsorientierte Vorgehensweise: Weitgehend losgelöst vom Bedarf der potentiellen Adressaten wurde das Ziel verfolgt, möglichst viele Verwaltungsleistungen online zu erbringen (s. 2). In einer britischen Studie ist demgegenüber kürzlich die Forderung erhoben worden, stärker nach Präferenzen der potentiellen Adressaten zu differenzieren [Cu03]. Demnach sollten vorrangig Online-Angebote für Zielgruppen mit hoher Internet-Affinität realisiert werden. Von diesen Personenkreisen sei schließlich am ehesten zu erwarten, dass sie von bisherigen Gewohnheiten abweichen und Gebrauch von Internet-Angeboten der Verwaltungen machen. Voraussetzung sei allerdings, dass die behördlichen Online-Dienste auch aggressiv beworben würden¹⁶ und einen wahrnehmbaren Vorteil – sprich: Zeit- oder Geldersparnis oder beides – böten. Diese Orientierung am Online-Verhalten unterschiedlicher Nutzergruppen wäre immerhin ein erster Schritt, um der Perspektive der potentiellen Nachfrager stärker Gewicht zu verleihen. Insofern sollte die Kritik an der britischen Vorgehensweise auch in Deutschland Gehör finden, ist doch hier vom Bund ein ähnliches Ziel postuliert worden. Positiv anzumerken ist allerdings, dass hierzulande in der stärkeren Hinwendung zu professionellen Verwaltungskunden bereits eine erste Differenzierung zwischen E-Government-Zielgruppen zum Ausdruck kommt.

Die Mahnung, sich stärker an den Wünschen und Orientierungen der potentiellen Adressaten zu orientieren, sollte sich aber nicht nur in veränderten Prioritäten für die Umsetzung der Online-Dienste niederschlagen. Einzufordern ist vielmehr ein vollständiger Perspektivwechsel. Wurde bislang nach Dienstleistungen gesucht, die sich für die Abwicklung übers Internet eignen, sollte zukünftig jede an einen externen Adressaten gerichtete Dienstleistung daraufhin überprüft werden, über welchen Weg sie am besten erbracht werden kann. Die vom Internet-Boom ausgelöste Fixierung auf Online-Dienste würde so zu einem systematischen Multi-Channel-Management weiterentwickelt [Ha02]. Für ein solches Herangehen lassen sich gute Gründe anführen:

¹⁶ Ganz in diesem Sinne hatte schon eine Studie von Forrester Research aus dem Jahr 2001 darauf aufmerksam gemacht, dass neue Angebote auch bekannt gemacht werden müssen. Empfohlen wurde u.a. Kooperation mit Anbietern anderer Webdienste, die häufig von Privatanwendern nachgefragt werden [Fo01].

- In jüngster Zeit sind allenthalben Bemühungen zur Entbürokratisierung der Verwaltung gestartet worden. Wer ernsthaft entbürokratisieren will, wird über kurz oder lang nicht daran vorbeikommen, eine Vielzahl von Dienstleistungen auf den Prüfstand zu stellen. Es wäre verschenkte Zeit, damit nicht sofort zu beginnen, nur weil manche Leistungen auf den ersten Blick nicht „internetfähig“ zu sein scheinen.
- Selbst wenn eine Leistung nicht vollständig online abzuwickeln ist, können evtl. ja Schritte im Vorfeld des Behördengangs (z.B. Informationen über Ansprüche, Kommunikation mit zuständigen Stellen) oder im Anschluss daran (z.B. Online-Abfrage zum Bearbeitungsstand) übers Internet abgewickelt werden.
- Es wäre ein Missverständnis, das Internet als isolierten Distributionskanal zu betrachten: Erstens wird die öffentliche Verwaltung im Unterschied zu manch privatem Dienstleister auf Dauer auch für „internetfähige“ Angelegenheiten unterschiedliche Zugangswege anbieten müssen, um niemanden auszuschließen. Zweitens wird auch der versierteste Internetnutzer von Fall zu Fall einen anderen Weg der Erledigung in Anspruch nehmen wollen oder müssen. Ohne Zweifel ist das Internet von elementarer Bedeutung für die zukünftige Organisation der Verwaltungen. Call Center oder Bürgerbüros werden dadurch aber keinesfalls überflüssig – im Gegenteil: Kommt im Gefolge von Internet und E-Government die Frage der Servicequalität von Behörden erneut auf den Tisch, werden auch diese Zugangswege an Relevanz gewinnen. Vorausschauendes Multi-Channel-Management sollte es etwa ermöglichen, Fragen, die beim Ausfüllen eines Online-Formulars aufgetaucht sind, durch einen Anruf beim Call Center zu klären, oder seine Daten bereits im Vorfeld eines Verwaltungsbesuchs zu übermitteln, um den Sachbearbeitern die Vorbereitung aufs Gespräch zu ermöglichen und/oder sich die Zeit für die Datenerfassung vor Ort zu sparen. Und ein solches Multi-Channel-Management wird auch darauf zielen, die technologische Infrastruktur, die für unterschiedliche Zugangswege benötigt wird, zu vereinheitlichen, durch Synergieeffekte jeden Distributionskanal für sich genommen zu verbessern und durch Vermeidung von Inkompatibilitäten, Datenredundanzen etc. mittelfristig auch echtes Geld zu sparen.

Die größte Herausforderung wird aber darin liegen, bei der Realisierung neuer Serviceangebote über das Aufgabenspektrum einzelner Behörden hinauszugehen und sinnvolle Leistungsbündel anzubieten. Dem Bürger ist die administrative Aufgabenverteilung gleichgültig – er wünscht im Regelfall die möglichst einfache Erledigung der in einer bestimmten Situation (Geburt eines Kindes, Gründung eines Unternehmens etc.) anfallenden Verwaltungsangelegenheiten. Nicht selten sind hier mehrere Behörden involviert. Kern der hier eingeforderten Nachfrageorientierung ist es, den Bürger möglichst wenig (im besten Fall: gar nicht) mit den Folgen administrativer Arbeitsteilung zu behelligen. Statt von Amt zu Amt geschickt zu werden, sollen Vorgänge im realen oder virtuellen front office auf den Weg gebracht und dann an die zuständigen back offices zur inhaltlichen Bearbeitung weitergeleitet werden. Diese Überlegungen sind alles andere als neu, aber von ungebrochener Aktualität, zumal gerade das Internet dazu beitragen kann, Organisationsgrenzen so zu nivellieren, dass der Adressat eines Online-Angebots von ihnen kaum noch etwas merkt. Da es in unserem dreistufigen Verwaltungssystem aber keinen Akteur gibt, der ein gewichtiges Interesse an einer solch gewaltigen Reorganisation hat

und gleichzeitig auch die erforderliche Macht zur Durchsetzung entsprechender Maßnahmen besitzt¹⁷, bedarf es der Diskussion und Erprobung neuer Mechanismen, um die eingefahrenen Denkweisen und Strukturen zu überwinden.

5.2 Die Datensouveränität des Bürgers

Im „VIP-Forum Politik“ der Zeitung Government Computing vom August 2003 äußern sich vier Experten zum Thema „eGovernment braucht Datenschutz“. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Joachim Jakob, betont am Beispiel der im Gesundheitswesen geplanten Veränderungen (elektronische Patientenakte, elektronisches Rezept, neue Karte der Krankenversicherer usw.), dass der Bürger wissen müsse, „... was bei allem aus seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und dem Schutz hoch sensibler Gesundheitsdaten wird.“ Und weiter: „Ich halte es deswegen für entscheidend, dass am Ende der Diskussion Lösungen gefunden werden, die für den Patienten absolut transparent sind und bei denen er Herr seiner Daten bleibt.“ Dem wird im Grundsatz kaum jemand widersprechen wollen. Widerspruch regt sich aber, wenn der Eindruck erweckt wird, der Bürger sei heute Herr seiner Daten. Das ist er im Gesundheitswesen (denken wir nur an verschlossene Arztbriefe, die der Patient vom einen Arzt zum anderen bringt) nämlich noch weniger als in der öffentlichen Verwaltung.

Kern datenschützerischer Tätigkeit ist bis heute der Schutz vor unberechtigter Weitergabe und Zusammenführung persönlicher Daten. Im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom Dezember 1983 wird das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“ näher definiert als „... die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.“ Und in § 4 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) heißt es: „Die Verarbeitung personenbezogener Daten und deren Nutzung sind nur zulässig, wenn dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder anordnet oder soweit der Betroffene eingewilligt hat.“ Im Verwaltungshandeln wurde dieser Grundsatz so umgesetzt, dass dort, wo die Weitergabe von Daten nicht ausdrücklich erlaubt ist, sie von vornherein auch nicht vorgesehen ist. Sind dennoch Daten von einer Behörde zur anderen zu übermitteln, wird dies dem Bürger aufgebürdet. Diese Auslegung geltenden Rechts hat die Entstehung leistungsfähiger front offices bis heute wirkungsvoll verhindert. Geflissentlich übersehen wurde die Option, den Bürger einfach zu fragen, wie er verfahren möchte. Diese Verfügungsmöglichkeit über die Daten zur eigenen Person ist gemeint, wenn hier von „Datensouveränität“ die Rede ist.

In der Vergangenheit mag dies im Einzelfall noch mit Mängeln der Technik zu entschuldigen gewesen sein, heute wirkt diese Praxis nur noch anachronistisch. Die elektronische Datenübermittlung kann nicht nur den Service der Verwaltung verbessern, sondern auch den administrativen Aufwand spürbar verringern und Einsparungen ermöglichen. Dazu

¹⁷ Dieses Problem kann sich selbst innerhalb einer Gebietskörperschaft stellen. In den Stadtstaaten Berlin und Bremen besitzt der Bürgermeister keine Richtlinienkompetenz, sondern wird als primus inter pares tätig. Ob es bei Anliegen, die aus Bürgersicht zusammen gehören, für die aber Behörden unterschiedlicher Ressorts zuständig sind, zu einer Bündelung im front office kommen kann, hängt letztlich von der Kooperationsbereitschaft der zuständigen Senatoren ab.

ist es allerdings erforderlich, in der Auseinandersetzung mit Bestimmungen des Datenschutzes den einzelnen Bürger tatsächlich als Herrn über seine Daten anzusehen und ihn im Normalfall über die Datenweitergabe entscheiden zu lassen. Ein solches Verfahren brächte auch ein verändertes Verhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung zum Ausdruck: In der Vergangenheit haben die Behörden den Bürgerinnen und Bürgern die Entscheidung abgenommen, wie mit ihren Daten umgegangen werden soll. Zukünftig würde der einzelne Bürger selbst zwischen mehr Bequemlichkeit und mehr Datenschutz wählen und damit Einfluss auf die Servicequalität der Verwaltungsleistung nehmen können. Der Abschied von der letztlich entmündigenden Praxis der Vergangenheit könnte nicht nur dazu führen, dass die betroffenen Verwaltungen entlastet werden, sondern ermöglicht auch Einblicke in die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger, was wiederum bedeutsam ist, um nachfragegerechte Angebote (s. 5.1) unterbreiten zu können.

5.3 Die Verringerung administrativer Fertigungstiefe

Der ursprünglich aus der produzierenden Wirtschaft stammende Begriff der „Fertigungstiefe“ bezieht sich auf das Verhältnis der extern zugekauften zu den vom Unternehmen selbst erstellten Teilen eines Produkts. Die Fertigungstiefe ist das Ergebnis der immer wieder neu geforderten Antworten auf die Frage „Make or Buy?“ Für Unternehmen kann die Entscheidung darüber, ob sie eine Teilleistung selbst erbringen oder zukaufen wollen, über Wohl oder Wehe im Wettbewerb entscheiden – das gilt für Industrie- ebenso wie für Dienstleistungsunternehmen. In der öffentlichen Verwaltung hingegen ist die Entscheidung über Fremd- oder Eigenerbringung in der Vergangenheit meist zu Gunsten des „Make“ gefallen, was eine beständige Ausdehnung des administrativen Apparats zum Ergebnis hatte [E194].

Im Zuge von E-Government stellt sich die Frage nach der optimalen Fertigungstiefe gleich in zweifacher Weise: Erstens ist bei der Realisierung der Online-Angebote einzelner Verwaltungen zwischen „Make“ oder „Buy“ zu entscheiden. Zweitens ergeben sich im Zuge der allgegenwärtigen Vernetzung neue Optionen für die Gestaltung der Arbeitsteilung.

Zum ersten Aspekt ist oben schon einiges ausgeführt worden: Die Unabhängigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften in Fragen der Verwaltungsorganisation haben dazu geführt, dass an unterschiedlichen Stellen unterschiedliche Lösungen für weitgehend identische Problem- oder Aufgabenstellungen entwickelt worden sind. Zum Teil geschah dies intern, zum Teil haben sich Verwaltungen von externen Partnern die benötigten Lösungen entwickeln lassen. Die technologische Komplexität von Informationsangeboten jenseits statischer HTML-Seiten und insbesondere von elektronischen Transaktionen legt es nahe, Lösungen einzukaufen und bei der Implementierung externes Know-how hinzuzuziehen. Auch mit verstärkter interkommunaler Kooperation können Ressourcen gespart werden. Der Bund spricht in diesem Zusammenhang vom Grundsatz „Einige-für-Alle“:¹⁸ Einzelne Verwaltungen sollen mit Modelllösungen voran gehen, die dann

¹⁸ „DeutschlandOnline: MPK beschließt deutschlandweite Strategie für integriertes eGovernment“, <http://www.bund.de/deutschlandOnline-.7651.htm> (abgerufen am 20.8.2003).

nach ihrer Erprobung und Optimierung von anderen übernommen werden. Werden diese Modellösungen koordiniert entwickelt, könnte auch die Interoperabilität der diversen Techniksysteme im öffentlichen Sektor verbessert werden.

Der zweite Aspekt administrativer Fertigungstiefe stellt fundamentale Grundlagen unserer Verwaltungsorganisation in Frage. Muss eigentlich jede Behörde die Aufgaben, für die sie verantwortlich ist, auch zwangsläufig selbst durchführen? Momentan ist die Delegation an andere Stellen noch die Ausnahme. Die inzwischen verfügbare technologische Infrastruktur könnte aber völlig neue Formen der Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und zwischen öffentlichen und privaten Stellen ermöglichen. Insbesondere könnte, einem im privaten Dienstleistungssektor üblichen Rationalisierungsansatz folgend, die inhaltliche Antragsbearbeitung an wenigen, regional verteilten Orten gebündelt werden. Der im realen oder virtuellen front office (s. 5.1) angestoßene Vorgang würde dann in einem externen back office bearbeitet, das gemeinsam von mehreren Gebietskörperschaften oder einem privaten Anbieter, der die erbrachten Leistungen in Rechnung stellt, getragen werden könnte. Eine weitere Maßnahme zur Verringerung der Fertigungstiefe im Verwaltungssektor könnte darin bestehen, bestimmte, auch hoheitliche Tätigkeiten ganz aus dem Aufgabenkatalog zu streichen und durch kompetente Private erledigen zu lassen.¹⁹ Beispielsweise könnte die Zulassung von Neuwagen komplett durch online angebundene Kfz-Händler erfolgen – wobei natürlich Regeln zu definieren und ihre Einhaltung zu kontrollieren wären, um Missbrauch dieser Befugnisse zu verhindern.

Diesen Überlegungen liegt allerdings ein spezielles Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung zugrunde: Nicht die Beantragung eines Reisepasses oder die Bearbeitung eines Bauantrags, sondern Maßnahmen zur Verbesserung (oder heute zumindest zum Erhalt) der Infrastruktur für Bürger und Wirtschaft oder zur Gestaltung des städtischen und ländlichen Raums schaffen lokale und regionale Identitäten. Eine effektive und effiziente Verwaltungsorganisation sollte sicherstellen, dass knappe Ressourcen so weit wie möglich auf diese Felder konzentriert werden und nicht in unnötigen Aufwänden für die Auftragsverwaltung versickern. In den vielen Fällen, in denen Kommunen lediglich im Auftrag tätig werden, sollte demnach das „Make“ zu Gunsten des „Buy“ zurückgeführt werden, um sich (wieder) verstärkt den Bereichen zuzuwenden, in denen tatsächlich noch gewisse Entscheidungs- und Handlungsspielräume bestehen.

6 Die moderne Verwaltung: eine Frage der Macht

Die Lage der öffentlichen Haushalte und die inzwischen allgegenwärtigen Krisen- und Zerfallserscheinungen unserer Gesellschaft (Stichworte: Massenarbeitslosigkeit, Kosten-

¹⁹ Solche Verlagerungen aus dem öffentlichen in den privaten Bereich sind aber nur dann sinnvoll, wenn sie sachlich zu vertreten sind und deutliche Wirtschaftlichkeitsvorteile mit sich bringen. Hier gilt es kritisch zu prüfen, denn schon bringen sich Akteure mit Forderungen in Stellung, die unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zumindest zweifelhaft erscheinen und vor allem der Wahrung eigener Interessen dienen. Ein Beispiel dafür ist die Forderung mancher Industrie- und Handelskammern, ihnen die Führung des Handelsregisters zu übertragen. Hier sind Institutionen, die intern wie extern stark unter Beschuss stehen, auf der Suche nach neuen Tätigkeitsfeldern, die ihre Existenz absichern.

explosion im Gesundheitssystem, Bildungsmisere, Rentenkrise usw.) machen den Veränderungsbedarf auch in der öffentlichen Verwaltung überdeutlich. Moderne Technologie, intelligent genutzt, bietet hier vielfältige Optionen.

Was wir bislang in Sachen E-Government erlebt haben, lässt sich ganz überwiegend als Anbau beschreiben: Online-Angebote wurden zusätzlich angeboten – mal mehr, meist weniger mit bestehenden Wegen und Verfahren der Leistungserbringung abgestimmt. Viele der hier skizzierten Schritte gehen weiter und zielen auf einen Umbau der Verwaltung, um Ressourcen zu bündeln und die Leistungsadressaten so zu bedienen, wie sie es für ihr Steuergeld verlangen dürfen. Die behördenübergreifende Bündelung von Leistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger wäre ein Beispiel für eine solche Umbaumaßnahme. Mittelfristig wird aber auch dies nur ein Kurieren am Symptom sein, ohne dass die eigentlichen Ursachen wirksam bekämpft würden. In manchen Feldern wird es nämlich eines regelrechten Neubaus bedürfen. Die Neubestimmung der administrativen Fertigtiefe wäre ein erster Schritt in diese Richtung.

Über den richtigen Weg muss in einem demokratischen Gemeinwesen gerungen und gestritten werden. Eines aber wird allen Maßnahmen gemein sein: Sie müssen gegen den Willen mächtiger Akteure, die sich gut im bestehenden System eingerichtet haben, durchgesetzt werden. Der Politikwissenschaftler von Arnim hat wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dass der Zustand unserer Verwaltungen und Parlamente Ausdruck etablierter Interessen ist. Er selbst spricht von der Vorherrschaft der „politischen Klasse“. Und mit Blick auf die hohe Zahl von Beamten unter den Politikerinnen und Politikern zitiert er Frido Wagener, ehemaliger Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, der das zentrale Problem aller Um- und Neubauprogramme wie folgt auf den Punkt gebracht hat: „Der öffentliche Dienst ist fest in der Hand – des öffentlichen Dienstes.“ [Ar02: 126]. Arnim selbst, übrigens ebenfalls Professor an der Hochschule in Speyer, empfiehlt als Korrektiv gegen ein allzu stark von Eigeninteressen gelenktes Handeln der Politik vor allem mehr direkte Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger.

Dies vor Augen empfiehlt es sich, E-Government nicht „nur“ unter den Gesichtspunkten von Service und Wirtschaftlichkeit zu betrachten, sondern als dritten Aspekt der Partizipation der Bürgerinnen und Bürger stärkere Beachtung zu schenken. Den vielfältigen Überlegungen zur „E-Democracy“ sind bislang kaum Taten gefolgt. Zudem dominiert die Auffassung, Online-Service und Beteiligungsangebote seien zwei Seiten derselben Medaille. Wird hingegen der hier lediglich angerissenen Argumentation gefolgt, wäre ein Mehr an direkter Demokratie, zu dem entsprechende Internet-Angebote zweifelsohne viel beitragen könnten²⁰, geradezu eine Voraussetzung für das Aufbrechen verkrusteter Strukturen – mithin also auch dafür, dass in Deutschland nicht mehr die Bürger, sondern die Daten laufen können.

²⁰ Dies kann an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden, vgl. zum Überblick aber [Ku02].

7 Literaturverzeichnis

- [Ac02] Accenture: Was-will-der-Buerger.de. Online-Angebot und -Nachfrage im öffentlichen Sektor. Eine Bedarfsanalyse von Accenture in Zusammenarbeit mit der Bayerischen Staatskanzlei. Ergebnisbericht, Frankfurt/Main et al.. 2002.
- [Ar02] von Arnim, H.H.: Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei, Knauer, München 2002.
- [Be03] BearingPoint; Bundesministerium des Innern: Transaktionsdienstleistungen der öffentlichen Verwaltung für die Wirtschaft. Status Quo und Perspektiven. Ergebnisbericht, Frankfurt/Main; Berlin 2003.
- [Cu03] Curthoys, N.; Crabtree, J.: SmartGov. Renewing Electronic Government for Improved Service Delivery. The Work Foundation, London 2003.
Online-Version: <http://www.theworkfoundation.com/pdf/184373012X.pdf> (Dokument vom 14. Juli 2003, abgerufen am 20.8.2003)
- [El94] Ellwein, T.: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. B.I.-Taschenbuchverlag, Mannheim et al. 1994.
- [Fo01] Forrester Research: eGovernment Fails The Grade. Forrester Report, London/Amsterdam 2001.
- [Ha02] Hagen; M.; Wind, M.: Multi-Channel-Management. In: Verwaltung & Management 6/2002, S. 349-353.
- [He03] Herz, W.: Der falsche Schnitt. Von wegen Steuergerechtigkeit: Wer reich und schlau ist, entkommt dem Fiskus. In: Die Zeit 33/03 vom 7.8.2003, S. 15.
- [Ku94] Kubicek, H.; Taube, W.: Die gelegentlichen Nutzer als Herausforderung für die Systementwicklung. In: Informatik-Spektrum, 17. Jg., S. 347-356.
- [Ku02] Kubicek, H.; Westholm, H.; Wind, M.: Wahlen und Bürgerbeteiligung via Internet. In: HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik, Bd. 226, S. 21-36.
- [Le00] Lenk, K.; Klee-Kruse, G.: Multifunktionale Serviceläden. Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter. edition sigma, Berlin
- [Le02] Lenk, K.: Datenschutzprobleme bei integriertem Zugang zu Verwaltungsleistungen. In: Datenschutz und Datensicherheit 9/2002, S. 542-546.
- [Oe03] OECD: The e-government imperative: main findings. OECD Policy Brief, Paris 2003. Online-Version: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/60/2502539.pdf> (Dokument vom 25. März 2003, abgerufen am 20.8.2003)
- [Ro01] Roßnagel, A.: Die elektronische Signatur im Verwaltungsrecht. Modernisierung des VwVfG und des VwZG. In: Die öffentliche Verwaltung 6/2001, S. 221-233.
- [Ta02] Taylor Nelson Sofres: Government Online. An International Perspective. Annual Global Report, London 2002.
Online-Version: <http://www.tnssofres.com/gostudy2002/> (Dokument vom November 2002, abgerufen am 20.8.2003)
- [Ta03] TNS Emnid; Initiative D21: (N)Onliner Atlas 2003. Eine Topographie des digitalen Grabens durch Deutschland. Ergebnisbericht, Hamburg 2003.