

eGovernment - Mode oder Chance zur nachhaltigen Modernisierung der Verwaltung?*

von Univ.-Prof. Dr. Hermann Hill, Speyer

I. Thema eGovernment

Wer schon etwas länger in der Verwaltung tätig ist, erinnert sich noch an die Begriffe ADV (Allgemeine Datenverarbeitung), EDV (Elektronische Datenverarbeitung) oder IuK bzw. IKT (Informations- und Kommunikations-Techniken). In letzter Zeit sprechen dagegen alle nur noch von Electronic Government oder kurz eGovernment. Der Kenner weiß natürlich, dass eGovernment mehr umfasst als bloße Datenverarbeitung oder Bürokommunikation oder allgemein den Einsatz neuer Techniken. eGovernment meint aber auch mehr als die Neugestaltung interner Verwaltungsprozesse mit Hilfe dieser Techniken. Vielmehr müssen diese Prozesse über die Grenzen der Rathausmauern hinaus effizient, durchgängig und medienbruchfrei neu modelliert werden. Jedoch ist damit das Thema noch nicht umfassend beschrieben. Sicherlich ist es auch zu einseitig, unter eGovernment nur die Neugestaltung des Außenfensters, also der Homepage der Verwaltung zu verstehen, und den Hauptzweck in einer Verbesserung des Bürgerservices oder dem Herunterladen von Formularen zu sehen. Selbst die Bemühungen, sichere und rechtsverbindliche elektronische Kommunikations- und Transaktionsprozesse, etwa mit Hilfe der Einführung einer digitalen Signatur, zu ermöglichen, betreffen nur einen Teil des umfassenden Themenfeldes Electronic Government.¹

Aber was ist es nun? Es gab verschiedene Versuche, das Thema mit Hilfe von Definitionen abzugrenzen. Immer wieder erwähnt wird die sog. "Speyerer Definition", nach der unter Electronic Government die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien verstanden wird.²

Nach dem E-Government-Handbuch des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) bezeichnet Electronic Government die Nutzung des Internets und anderer elektronischer Medien zur Einbindung der Bürger und Unternehmen in das Verwaltungshandeln sowie zur verwaltungsinternen Zusammenarbeit.³ Im Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE wird unter Electronic Government die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik verstanden.⁴

* Es handelt sich um einen Vortrag bei der Verleihung des Preises der Bayerischen Staatsregierung zum Wettbewerb "Innovative Verwaltung 2003 – eGovernment" am 26. Juni 2003 in München. Neuere Entwicklungen wurden bis zum 20.7.2003 eingearbeitet.

¹ Zu verschiedenen Aspekten von eGovernment vgl. auch das entsprechende Speyerer Lernprogramm unter www.dhv-speyer.de/hill/eGOV-WBT/files/mainframes.htm

² Jörn von Lucke/Heinrich Reinermann, Speyerer Definition von Electronic Government, in: Heinrich Reinermann/Jörn von Lucke (Hrsg.), Electronic Government in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte 226, Speyer 2002, 1; vgl. auch Jörn von Lucke, Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, 2003, S. 32

³ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), Chefsache E-Government. Leitfaden für Behördenleiter, 2002, S. 3; www.bsi.bund.de/fachthem/egov/download/1_Chef.pdf

⁴ Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, September 2000, S. 3; so auch Helmut Drüke/Deutsches Institut für Urbanistik, E-Government in Deutschland – Profile des virtuellen Rathauses, Arbeitspapiere aus der Begleitforschung zum Städtewettbewerb Multimedia MEDIA @Komm, 8/2003, März 2003, S. 13; vgl. noch Harald Mehlich, Electronic Government, 2002, S. 1 ff.

Die Bertelsmann Stiftung hat in Zusammenarbeit mit Booz Allen Hamilton eine weltweite Untersuchung staatlicher und kommunaler eGovernment-Angebote durchgeführt. Leitbild dieser Studie war ein erweitertes Verständnis von e-Government. Es verbindet elektronische Bürgerdienste und Informationsangebote (eAdministration) mit der Stärkung partizipativer Elemente (eDemocracy) zum Balanced eGovernment. Zur Erfassung und Bewertung der verschiedenen Angebote diente eine Balanced eGovernment-Scorecard (Punktekarte) mit den 5 Feldern Nutzen und Effizienz (e-Administration), Partizipation und Transparenz (eDemocracy) sowie Change Management. Verdichtet wurde dieser Diagnose- und Messansatz der Scorecard schließlich zum BEGIX, Balanced eGovernment-Index, der anzeigt, in welchem Stadium sich eine Verwaltung auf dem Weg zur Realisierung von eGovernment befindet. Dieser Fragebogen steht im Internet zur Verfügung und kann von Verwaltungen als Selbstbewertungsinstrument zur Ermittlung des Fortschritts- und Reifegrades ihres eGovernment-Ansatzes genutzt werden.⁵

In der Studie selbst sowie auch in anderen Untersuchungen⁶ wurde immer wieder festgestellt, dass im Vergleich zu den administrativen Feldern die politisch-demokratischen Bereiche von eGovernment in der Praxis noch wenig entwickelt sind. Teilweise werden sie auch unter dem Begriff eDemocracy als eigenständiger Bereich behandelt⁷. Gelegentlich wird dabei die Diskussion auf den Bereich des elektronischen Wählens (eVoting)⁸ verkürzt. Dabei gibt es vielfältige Formen politischer Online-Kommunikation,⁹ etwa bei der Vorbereitung von Gesetzen,¹⁰ der Einbringung von Petitionen,¹¹ der Umsetzung von Regierungsprogrammen¹² oder auch im Rahmen von Wahlkämpfen.¹³ Ob das Internet die politische Kommunikation bereichert, indem dadurch etwa ein neuer öffentlicher Kommunikationsraum mit neuen Akteuren und neuen Kommunikationsmustern entsteht, ist umstritten.¹⁴ Einigkeit besteht darin, dass Qualifizierungs- und Schulungsmaßnahmen auf Seiten der Anbieter als auch der Nutzer, eine kontinuierliche Pflege und Moderation¹⁵ sowie eine Verknüpfung von realer und Online-Kommunikation erforderlich sind.

⁵ Bertelsmann Stiftung/Booz Allen Hamilton, *Balanced E-Government. Elektronisches Regieren zwischen administrativer Effizienz und bürgernaher Demokratie*, Gütersloh, Januar 2002; www.begix.de; vgl. auch Stefan Friedrichs/Thomas Hart/Oliver Schmidt (Hrsg.), *E-Government. Effizient verwalten – demokratisch regieren*, Gütersloh 2002

⁶ Vgl. etwa *Drüke* (Fn. 4), S. 57

⁷ Vgl. etwa Bernd Holznagel, u.a. (Hrsg.), *Elektronische Demokratie. Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis*, 2001

⁸ Dazu etwa *Oliver Renè Ruß*, *E-democracy. Demokratie und Wahlen im Internet*, ZRP 2001, 518; *Juliane Husmann*, *Medium Internet – Vor- und Nachteile der Nutzung zu Wahlen unter besonderer Berücksichtigung der Sicherheitsaspekte*, Vr 2003, 219

⁹ *Claus Leggewie/Christoph Bieber*, *Interaktive Demokratie. Politische Online-Kommunikation und digitale Politikprozesse*, Aus Politik und Zeitgeschichte B 41-42/2001, 37; zum Konzept der "Interaktiven Politikgestaltung" der Europäischen Kommission vgl. *Hill*, *Verwaltungskommunikation und Verwaltungsverfahren unter europäischem Einfluss*, DVBl 2002, 1316 (1321); <http://europa.eu.int/yourvoice>

¹⁰ *Bieber*, "Elektronische" oder "Interaktive" Demokratie?, KJ 2002, 180 (188); *Hartmut Aden*, *Online-Demokratie: Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen*, KJ 2002, 398 (400); vgl. auch *Susanne Bachmann*, *e-Legislation?*, JRP (Österreich) 2003, 69; *Peter Sander*, *E-Recht – Das Gesetz im Internet*, JRP 2003, 73

¹¹ *Ann Macintosh/Anna Malina*, *E-Petitionen in Schottland: Ein Erfolgsmodell zur Förderung der Bürgerbeteiligung?*, in: Friedrichs, u.a. (Fn. 5), S. 79 ff.; www.teledemocracy.org

¹² *Hill*, *Regierungskommunikation in Deutschland*, in: Daniel Coninckx (Hrsg.), *Overheidscommunicatie in België*, Antwerpen 2003; www.bundesregierung.de

¹³ *Eike Hebecker*, *Experimentieren für den Ernstfall. Der Online-Wahlkampf 2002*, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49-50/2002, 48

¹⁴ *Otfried Jarren*, *Internet – neue Chancen für die politische Kommunikation?*, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/1998, 13; *Olaf Winkel*, *Die Kontroverse um die demokratischen Potenziale der interaktiven Informationstechnologien – Positionen und Perspektiven*, Publizistik 2001, 140; *Oscar W. Gabriel/Alexandra Mößner*, *E-Partizipation*, in: Herbert Kubicek, u.a. (Hrsg.), *Innovation@Infrastruktur, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2002*, 214

¹⁵ *Leggewie/Bieber*, *Interaktive Demokratie und Multimediapolitik: Inhalte – Akteure – Prozesse*, in: Friedrichs, u.a. (Fn. 5), S. 43 (46, 51); vgl. OECD (Hrsg.), *Engaging Citizens Online for Better Policy-making*, Policy Brief, März 2003, S. 1: "Active promotion and competent moderation are key to effective online consultations"; www.oecd.org/dataoecd/62/23/2501856.pdf

Zum Bereich eDemocracy wird häufig auch die Bürgerbeteiligung via Internet an Planungsverfahren der Verwaltung gerechnet.¹⁶ Insbesondere im englischen Sprachgebrauch (Policy-Making) begegnen und überlagern sich hier Demokratie und Verwaltungsentscheidung. In verschiedenen deutschen Städten sind bereits solche moderierten Entscheidungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere im Bereich der Stadtentwicklung und der Bauleitplanung, durchgeführt worden.¹⁷ Die Europäische Union unterstützt im Rahmen ihres Information Society Technology (IST)-Programms ebenfalls verschiedene Projekte, wie Webocracy, EDEN oder DEMOS, die das Programm in einem eDemocracy Cluster zusammenfasst.¹⁸

II. Wettbewerbe

Betrachtet man die Vielzahl der Wettbewerbe und Studien, die in jüngster Zeit zum Thema eGovernment durchgeführt wurden,¹⁹ so könnte man wirklich meinen, bei diesem Thema handele sich nur um eine aktuelle Modeerscheinung. Am 7./8. Juli 2003 fand in Como, Italien die Europäische eGovernment Konferenz statt. Im Rahmen der eEurope Initiative der Europäischen Kommission wurden dabei die sog. eEurope Awards verliehen.²⁰ Dazu hatten sich 357 Verwaltungen aus Europa beworben, 65 davon wurden zur Ausstellung im Rahmen der Konferenz eingeladen.²¹ Die 3 Top-Preise wurden in 3 Kategorien verliehen. In der Kategorie "Die Rolle von eGovernment für die europäische Wettbewerbsfähigkeit" erhielten die Bremer Online-Dienste den Top-Preis für ihr integriertes Portal für eGovernment-Transaktionen, Sicherheit und rechtsverbindliche elektronische Signaturen.

In der Kategorie "Ein besseres Leben für die europäischen Bürger" ging der Top-Preis an den österreichischen ebenenübergreifenden Behördenführer "HELP".²² In der Kategorie "europäische, nationale und lokale elektronische Behördenkooperation und elektronische öffentliche Dienste" erhielt die spanische Steuerverwaltung den Top-Preis für ihre elektronischen Zertifikate. Im Rahmen der Konferenz wurde auch ein vom European Institute of Public Administration (EIPA) in Maastricht erarbeiteter Bericht zum Stand der Entwicklung von eGovernment in Europa vorgelegt.²³

Auch in Deutschland sind auf Bundesebene kürzlich verschiedene Wettbewerbe abgeschlossen worden. Am 31. Januar 2003 wurden in Berlin die Preisträger des Wettbewerbs "eCommunity" des Bundesministerium des Innern ausgezeichnet.²⁴ Die Stadt Münster belegte den ersten Platz mit ihrem Konzept eines Bürgerportals für ehrenamtliches Engagement. Sie bietet eine Freiwilligen-Agentur im Internet an. Dabei können im Rahmen einer Online-Börse Bürgerinnen und Bürger ehrenamtliche Tätigkeiten anbieten und nachfragen. Die Plätze 2 und 3 gingen an Städte aus Mecklenburg-

¹⁶ Herbert Kubicek/Hilmar Westholm/Martin Wind, Stand und Perspektiven der Bürgerbeteiligung via Internet, Verwaltung und Management 2003, 68; Dirk Heckmann, Web based planning: Der Einfluss der Informations- und Kommunikationstechnologie auf Planungsverfahren der öffentlichen Verwaltung, in: Jan Ziekow (Hrsg.), Bewertung von Fluglärm – Regionalplanung – Planfeststellungsverfahren, 2003, S. 287 ff.

¹⁷ Oliver Märker/Hans Hagedorn/Mathias Trénel, Internet-basierte Bürgerbeteiligung Esslingen. Relevanz – Moderation – Software, in: BMWi (Hrsg.), Bürgerkommune im Netz, Tagungsband des 2. Fachkongresses MEDIA@Komm am 11./12.6.2001 in Esslingen, Januar 2002, S. 259 ff.; Drüke (Fn. 4), S. 57 ff.; Thomas Kloppenburg, Bürgerbeteiligung via Internet, StGR (NRW) 5/2003, 23; vgl. noch www.ais.fraunhofer.de/MS zu den Produkten Dito (deliberate and decide), früher zeno, das in Esslingen eingesetzt wurde, und Digalo (visualize argumentation)

¹⁸ Vgl. etwa www.webocrat.org/cluster.html; www.edentool.org; www.demos.nexus.org

¹⁹ Vgl. schon den Überblick bei Hill, Electronic Government – Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39-40/2002, 24, an den der folgende Überblick anschließt

²⁰ http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/exhibition/index_en.htm

²¹ U.a. auch BRN – Das Bayerische Realschulnetz, vgl. www.realschule.bayern.de

²² Das Portal hatte bereits beim 4. Speyerer Qualitätswettbewerb 1998 einen Preis erhalten, vgl. Arthur Winter/Ludwig Moser, Bundesministerium für Finanzen: Amtswege im Internet, in: Hermann Hill/Helmut Klages (Hrsg.), Innovationen durch Spitzenverwaltungen, 1999, S. 281 ff. Es ist mittlerweile fortentwickelt worden, vgl. www.help.gv.at

²³ Christine Leitner (ed.), eGovernment in Europe: The State of Affairs, Maastricht 2003; www.eipa.nl

²⁴ www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_91474.htm

nachfragen. Die Plätze 2 und 3 gingen an Städte aus Mecklenburg-Vorpommern: die Stadt Parchim beteiligt ihre Bürger mit verschiedenen Online-Verfahren an kommunalpolitischen Entscheidungen über die Gestaltung der Innenstadt. Die Landeshauptstadt Schwerin will ein Online-Netzwerk für Jugendliche einrichten. Ein Sonderpreis ging an die Stadt Zossen in Brandenburg, in der Jugendliche und Erwachsene ehrenamtlich die Konzeption eines Web-Auftritts erarbeiten, bei dem unterschiedliche Interessen verschiedener Gruppen der Stadt einfließen.

Insgesamt 93 Behörden aus Bund, Ländern und Kommunen haben sich am 3. eGovernment-Wettbewerb der Firmen BearingPoint (früher KPMG) und CISCO unter der Schirmherrschaft des Bundesinnenministeriums beteiligt. Die Preisverleihung fand am 13. März 2003 im Rahmen der CeBIT in Hannover statt.²⁵ In der Kategorie Wirtschafts- und Bürgerdienste gingen die Preise an die Berliner Senatsverwaltung für Inneres mit dem Projekt "Mobile Bürgerdienste" und an die Stadt Esslingen am Neckar mit dem Projekt "Virtuelles Bauamt".

In der Kategorie Verwaltungsmodernisierung/Bürokratieabbau wurden die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen mit dem Projekt "Wasserstraßengeoinfosystem (WaGIS)" und das nordrhein-westfälische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit mit dem Fördermittel-Management-Projekt DISCUR Preisträger.

Im Rahmen des Kongresses "Effizienter Staat" wurden am 2.6.2003 die Preise des von der Initiative D21 und dem Behördenspiegel ausgeschriebenen Public Private Partnership Awards zur Förderung der Informationsgesellschaft in Deutschland verliehen.²⁶ Den 1. Preis erhielt das Projekt "Online-Stellenmärkte für jede deutsche Stadt", ein gemeinsames Vorhaben der Bundesanstalt für Arbeit und der Internetfirma "Allesklar.com", in dem erstmals in Deutschland über das Internet eine ortsbezogene Jobsuche angeboten wird. Den 2. Platz teilten sich die Aktionen "Frauen ans Netz" und "n-21: Schulen in Niedersachsen online". Das Projekt "Digitales Ruhrgebiet" belegte Platz 3.

Auch auf Landesebene gibt es verschiedene Wettbewerbe. In Rheinland-Pfalz wurde im Jahre 2002 zum vierten Mal ein sog. Multimedia-Wettbewerb durchgeführt.²⁷ Gesucht wurden innovative Konzepte, bei denen entweder "Service für die Bürger", "Mehrwert für die Wirtschaft" oder "Vorsprung für die Verwaltung" realisiert werden konnten. Den ersten Hauptpreis erhielt die Stadt Mainz mit drei Partnern für die "Zugangsoffensive Stadt Mainz Online". Der zweite Hauptpreis ging an eine kommunale Initiative "netTr@nsportEr" unter Federführung des Rhein-Hunsrück-Kreises zur besseren Koordinierung und Optimierung des Genehmigungsverfahrens von Schwertransporten. Den dritten Hauptpreis erhielt "Portafamilia.de.", eine erfolgreiche Zusammenarbeit von Verwaltungen, Judikative, Anwaltschaft und Familienberatern zur Vermeidung negativer Folgen von Trennung und Scheidung. Für 2003 ist der fünfte Multimedia-Wettbewerb unter dem Motto "Media in Motion - Regionen mit Zukunft" ausgeschrieben.

In Baden-Württemberg wurde 2002 der vierte Wettbewerb "InternetDorf" durchgeführt.²⁸ Auf diese Weise sind viele kleine Gemeinden bis zu 15.000 Einwohnern mit ihrem Internet-Angebot über die Grenzen des Landes hinaus bekannt geworden. Im Jahre 2002 erhielt die Gemeinde Wurmberg den ersten Preis.

Im laufenden fünften Wettbewerb 2003 sind die Kriterien für die Internet-Angebote: Aktualität, inhaltliche Breite, Benutzerfreundlichkeit, Gestaltung, Navigation, Interaktivität, Bürgerdienste, Tourismusservice, Barrierefreiheit sowie Einbindung von Institutionen, Vereinen und Bürgern.²⁹

²⁵ www.verwaltung-der-zukunft.de

²⁶ www.initiaved21.de

²⁷ www.rlp-inform.rlp.de

²⁸ www.internetdorf.de

²⁹ Zum Wettbewerb "Innovative Verwaltung 2003 – eGovernment" der Bayerischen Staatsregierung und zu den Preisträgern vgl. www.bayern.de/Politik/Initiativen/Verwaltung/wettbewerb/index.html

III. Konzepte, Projekte und Studien

Vom 10.–12. Dezember 2003 findet in Genf der erste Teil des Weltgipfels "Informationsgesellschaft" statt.³⁰ In verschiedenen Vorbereitungskommissionen werden eine Erklärung zu Prinzipien sowie ein Aktionsplan vorbereitet. Dazu gehören etwa Fragen zu infrastrukturellen Voraussetzungen, zum Zugang zu Information und Wissen, zur Rolle der Regierungen, zum Aufbau personeller Kapazitäten, Sicherheitsaspekte, Rahmenbedingungen, etc.. Im Abschnitt "Enabling Environment" heißt es unter dem Stichwort "Good Governance": Die Informationsgesellschaft muss partizipative Demokratie, Transparenz und Rechenschaftslegung (Accountability) unterstützen und jederzeit das Prinzip der Gesetzmäßigkeit aufrechterhalten. Information ist die Basis eines gut funktionierenden und transparenten Entscheidungsfindungsprozesses für die globale Gesellschaft und die lokalen Gemeinschaften. Informations- und Kommunikationstechniken können ein wichtiges und sehr effektives Werkzeug sowohl für Good Governance als auch für eine bessere Zugänglichkeit öffentlicher Dienstleistungen darstellen.

Die eGovernment Working Group der OECD hat in 12 Mitgliedsländern eine umfangreiche Untersuchung zum Thema "The eGovernment Imperative" durchgeführt, die in Kürze publiziert werden wird. In ihrem Policy Brief vom März 2003 hat die OECD dazu die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst.³¹ Die "Leitprinzipien für erfolgreiches eGovernment" werden dabei in 4 Gruppen zusammengefasst: Vision/politischer Wille, Rahmenbedingungen/Kooperationen, Kundenorientierung und Verantwortlichkeit. Die Wirkung von eGovernment wird vor allem in "Better Government" gesehen (eGovernment is more about government than about "e"). Es soll bessere Politikergebnisse, eine höhere Qualität öffentlicher Dienstleistungen und eine verbesserte Zusammenarbeit mit den Bürgern ermöglichen.

Auf europäischer Ebene ist am 28. Mai 2002 der Aktionsplan "eEurope 2005" von der Europäischen Kommission verabschiedet worden.³² Bisher ist in drei halbjährlichen Benchmark-Studien im Auftrag der Europäischen Kommission das elektronische Service-Angebot der öffentlichen Hand bei 20 Dienstleistungen in den 15 EU-Mitgliedsländern sowie Island, Norwegen und der Schweiz untersucht worden.³³ Die Ergebnisse der dritten Erhebung³⁴ spiegelten insgesamt einen deutlichen Gesamtfortschritt wider, obwohl sich die Geschwindigkeit der Weiterentwicklung verlangsamt hat. Bei den Online-Dienstleistungen dominieren nach wie vor die Services, die mit Steuereinnahmen verbunden sind. Besonders bei den Genehmigungen und Konzessionen besteht dagegen noch immer erheblicher Handlungsbedarf. Im Ländervergleich schneiden die nordeuropäischen Länder und Irland am besten ab. Deutschland liegt insgesamt auf Platz 16 von 18, der Grad der Online-Umsetzung der Dienstleistungen des Bundes ist dagegen weiter fortgeschritten als bei Ländern und Kommunen. Die Methodik der Studie ist verschiedentlich kritisiert worden,³⁵ weil nur die Bereitstellung von Online-Angeboten, nicht deren Nutzung und auch nicht die Qualität der Angebote, die Verknüpfung mit internen Prozessen sowie die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen miteinbezogen wurden. In der nächsten Untersuchung soll daher ein erweiterter Ansatz gewählt werden.

Angesichts der Öffentlichkeitswirksamkeit solcher Benchmarking-Studien gerät die Auseinandersetzung mit der Zukunftsfähigkeit heutiger Gestaltungsansätze zu Electronic Government häufig in den Hintergrund. Das EU-Projekt "PRISMA" (Providing Innovative Service Models and Assessment) greift dieses Manko auf und entwickelt mit Blick auf den Zeithorizont 2010 drei alternative Szenarien für mögliche zukünftige Entwicklungen (ein prosperierendes und gerechteres Europa, eine turbulente Welt, Rezession

³⁰ www.wsis.org

³¹ www.oecd.org/dataoecd/60/60/2502539.pdf

³² http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/index_en.htm

³³ Zu früheren Studien vgl. http://europa.eu.int/information_society/eeurope/benchmarking/index_en.htm und Hill (Fn. 19), S. 29 f.

³⁴ www.de.cgey.com/servlet/PB/menu/1001426/index.html

³⁵ Vgl. etwa Behörden Spiegel, März 2003, S. 19; Hill, DVBI 2002, 1316 (1323)

und Reorientierung). Die Konsequenzen jedes dieser Szenarien für die Tauglichkeit heutiger Gestaltungsprinzipien wurden dabei ausführlich diskutiert. Daraus wurden einige robuste Gestaltungsstrategien entwickelt, die für eGovernment-Dienste über unterschiedliche Szenarien hinweg bedeutsam sein sollen. Dazu gehören ein zielgruppenorientiertes Angebotsdesign, eine mehrkanalige Bereitstellung elektronischer Dienste, Reorganisationsmaßnahmen, eine soziale Inklusion sowie Vertrauen, Sicherheit und Schutz der Privatsphäre.³⁶

Am Rande der e-Government-Konferenz in Como vom 7./8. Juli 2003 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität europaweiter elektronischer Behördendienste für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (IDABC) vorgelegt.³⁷ Dabei handelt es sich um ein Nachfolgeprogramm zum Programm für den elektronischen Datenaustausch zwischen Verwaltungen (IDA), dessen zweite Phase am 31. Dezember 2004 ausläuft. Das neue Programm soll den Austausch und die gemeinsame Nutzung von Systemen, Informationen und Verfahren auf europäischer Ebene, d.h. über nationale Grenzen hinweg (Interoperabilität), ermöglichen. Dabei wird Interoperabilität nicht nur im technischen Sinne als Verbindung von Computernetzwerken (technical interoperability) verstanden, sondern schließt auch die gemeinsame Nutzung von Information, bei der sichergestellt sein soll, dass die genaue Bedeutung der ausgetauschten Information verstanden wird (semantic interoperability), und die Reorganisation administrativer Prozesse zur Ermöglichung von Kooperationen (organisational interoperability) mit ein.

In einer Studie am Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen³⁸ wurden im Jahr 2001 32 mehr oder weniger offizielle Strategiepapiere von politischen Exekutiven in der Schweiz und im deutschsprachigen Europa zu eGovernment analysiert, um herauszufinden, was die Treiber bzw. Auslöser für eGovernment-Initiativen darstellen. In der Auswertung wurde zwischen Motivatoren, die eine Reaktion auf die Veränderung von Um- oder Inweltfaktoren darstellen, und solchen Motivatoren unterschieden, die gezielt als Hilfsmittel eingesetzt werden, um ein anderes strategisches Ziel zu erreichen. In der ersten Gruppe der reagierenden Motivatoren wurde in 36 % der Fälle die technische Entwicklung, in 29 % die Kundenansprüche und in 27 % der Fälle der Standortwettbewerb genannt. In der zweiten Gruppe der strategischen Motivatoren lag das Motiv der Rationalisierung mit 37 % vor der Verwaltungsreform mit 29 %, dem Image mit 15 % und der politischen Partizipation mit 12 %.

Insgesamt lässt sich daraus erkennen, dass die Entwicklung der Technik einen maßgebenden Einfluss als Motivator für eGovernment hat. Als wichtigster Treiber überhaupt sind Wettbewerbselemente, wie etwa gestiegene Kundenansprüche und Erfordernisse des Standortwettbewerbs, anzusehen.

Aufbauend auf diese Untersuchung wurde von den St. Galler Forschern³⁹ ein Basismodell erarbeitet, das ähnlich wie das Modell "Balanced eGovernment" der Bertelsmann Stiftung als Checkliste, aber auch als Handlungsrahmen für Verwaltungen dienen kann. Das Basismodell ist in die vier Bereiche (Elemente): elektronische Demokratie/Partizipation, elektronische Produktionsnetzwerke, elektronische öffentliche Leistungen und elektronische interne Zusammenarbeit eingeteilt. Es wird um die vier Management-Bereiche Strategie, Struktur, Potenziale (Personal, Finanzen, Wissen, Technologie) und Kultur erweitert. Zusätzlich werden Rahmenbedingungen wie Politik, Recht, Gesellschaft und Technik analysiert.

³⁶ Georg Aichholzer/Roman Winkler, Szenarienbildung für E-Government im EU-Projekt PRISMA, in: Maria A. Wimmer (ed.), Quo vadis e-Government: State-of-the-art 2003, Österreichische Computer Gesellschaft, Wien 2003, S. 428

³⁷ Vorschlag vom 8.7.2003, KOM (2003) 406 endgültig, 2003/0147 (COD); vgl. auch Commission Staff Working Document: "Linking up Europe: the importance of interoperability for e-government services, www.europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/background/index_en.htm

³⁸ Kuno Schedler/Lukas Summermatter, Was treibt das eGovernment?, in: Dieter Spahni (Hrsg.), eGovernment 2. Perspektiven und Prognosen, 2002, S. 105 ff.

³⁹ Kuno Schedler/Lukas Summermatter/Bernhard Schmidt, Electronic Government einführen und entwickeln. Von der Idee zur Praxis, 2003

Die österreichische Bundesregierung hat im Bundeskanzleramt eine Stabsstelle "Chief Information Office" eingerichtet.⁴⁰ Bis 2005 sollen alle internetfähigen Amtswege per Internet verfügbar sein. Eine Road Map sorgt für die zügige Umsetzung der Vorhaben. Die notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen sollen durch ein eGovernment-Querschnittsgesetz geschaffen werden, das zum 1.1.2004 in Kraft treten soll. Von besonderem Interesse ist ein eGovernment-Gütesiegel,⁴¹ das ausschließlich vom Bundeskanzleramt befristet auf eine Dauer von 3 Jahren vergeben wird. Daran sollen die Bürgerinnen und Bürger einfach und schnell erkennen können, ob ein Produkt, eine Webseite oder eine Transaktion hinreichend sicher und qualitativ hochwertig gemäß den strengen Richtlinien dieses Gütesiegels ist. Die österreichische Bundesregierung strebt an, im Bereich eGovernment bis Mitte 2004 zu den 5 besten Ländern in Europa zu gehören. Als Voraussetzung für ein erfolgreiches eGovernment werden angesehen: effiziente Service-Transparenz und Kundenorientierung, Reorganisation von Arbeitsabläufen und Kommunikationswegen, Schaffung universaler Anlaufstellen (One-Stop-Shop-Prinzip), ein flexibles, interaktives, schnelles und sicheres Verwaltungssystem, sowie ein gemeinsames Vorgehen und Kooperation der Behörden und die Zusammenarbeit von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden.

Österreich weist mit einer Internetdurchdringung von mehr als 50 % der Bevölkerung gute Voraussetzungen für eGovernment auf. In der Steuerreform 2004 ist sogar eine steuerliche Begünstigung von Breitbandanschlüssen vorgesehen, die zu einer hochleistungsfähigen Infrastruktur führen soll. Auch in Deutschland ist nach der neuesten Untersuchung⁴² inzwischen die Mehrheit der Bundesbürger über 14 Jahre online. Zählten im vergangenen Jahr noch 50,1 % der Deutschen zu den Offlinern, also zu den Nicht-Nutzern des Internets ohne Beschaffungsabsicht, und 41,7 % zu den Nutzern des Mediums, so hat sich das Verhältnis in diesem Jahr nahezu umgekehrt: den 50,1 % Onlinern stehen heute 42,7 % Offlinern gegenüber. Noch immer sind vorwiegend sozial Schwächere, Personen mit niedrigerem Bildungsstand und ältere Menschen nicht online. Jeder zweite Bundesbürger ohne Job nutzt das Internet, was einer Steigerung um 17 %-Punkte gegenüber dem Vorjahr entspricht. Dies sind die Kernergebnisse des (N)ONLINER Atlas 2003, den TNS Emnid und die Initiative D21 am 23. Juni 2003 in Berlin vorgestellt haben. Die Länder Berlin, Hamburg und Hessen weisen sehr hohe Nutzungsquoten auf. Internet-Hauptstadt ist wie im Vorjahr die Mainmetropole Frankfurt. Mit geringem Abstand folgen Dresden, Stuttgart und München.

Bundeskanzler Gerhard Schröder hat im September 2000 auf der Expo Hannover die Initiative "BundOnline 2005" gestartet. Ziel dieser Initiative ist es, alle online-fähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung bis 2005 elektronisch verfügbar zu machen. Von den rund 400 internetfähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung werden bisher mehr als 190 im Internet angeboten. Einen Überblick enthält der ständig aktualisierte Fortschrittsanzeiger der Bundesregierung.⁴³ Hierbei sichert die zentrale Entwicklung gemeinsam genutzter Basiskomponenten und Standards die zügige Bereitstellung neuer komplexer Dienstleistungen. Am 3. April 2003 haben Staat und Wirtschaft in Berlin ein "Bündnis für elektronische Signaturen" gegründet, mit dem auf Initiative der Bundesregierung die elektronische Signatur in Deutschland gefördert werden soll. Im Detail einigten sich die Bündnispartner insbesondere über technische Standards für die eingesetzten Anwendungen und Produkte, den Einsatz multifunktionaler Chipkarten, einheitliche Sicherheitsvorgaben und die Verwendung fortgeschrittener und qualifizierter elektronischer Signaturen.⁴⁴

Im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz am 26. Juni 2003 haben der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder eine gemeinsame Strategie für ein integriertes eGovernment "DeutschlandOn-

⁴⁰ www.cio.gv.at; Bundeskanzleramt Wien (Hrsg.), e-Government in Österreich, 2003

⁴¹ www.guetesiegel.gv.at

⁴² www.nonliner-atlas.de; FAZ vom 30.6.2003

⁴³ www.bund.de/BundOnline-2005/Fortschrittsanzeiger-.7021.htm

⁴⁴ www.bundesregierung.de/dokumente/-477201/Pressemitteilung.htm

line" beschlossen.⁴⁵ Mitgewirkt haben dabei die kommunalen Spitzenverbände. Nach dem Grundsatz "Einige für alle" gehen einzelne Partner mit Modelllösungen voran. Die anderen profitieren von diesen Lösungen. Die Bund, Länder und Kommunen übergreifende Zusammenarbeit umfasst insbesondere ein Dienstleistungsportfolio der wichtigsten ebenenübergreifenden Verwaltungsdienstleistungen (etwa Registerabfragen, Melde- und Personenstandswesen, amtliche Statistik, Kfz-Meldungen, BaföG, Arbeitslosen- und Sozialhilfe), eine Harmonisierung und Vernetzung der Internetportale, eine Erleichterung des Datenaustauschs durch Auf- und Ausbau gemeinsamer Infrastrukturen, die Definition gemeinsamer Standards für effizienten Datenaustausch und zur Vermeidung von Doppelentwicklungen sowie die Verbesserung der eGovernment-Koordinierung und die Beschleunigung des Transfers von Lösungen.

Die Unternehmensberatung Cap Gemini Ernst & Young Deutschland GmbH⁴⁶ hat im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung kürzlich eine Untersuchung zu Sachstand und Perspektiven von eGovernment in den Bundesländern durchgeführt. Danach entwickelt jedes der Länder eine eigene Vision, wobei insgesamt hauptsächlich folgende drei Ziele angestrebt werden: Verstärkung der Bürgernähe und Orientierung an den Bedürfnissen der Kunden, Erhöhung der Effizienz und Effektivität der Leistungserstellung sowie die Steigerung des Standortvorteils des Bundeslandes. Nahezu einhellig gehen dabei alle eGovernment-Strategien der Bundesländer davon aus, dass es in den nächsten Jahren eine Zweigleisigkeit von Online- und Offline-Verwaltung geben wird, die nicht nur wegen Ressourcenengpässen, sondern auch zur Abwehr einer drohenden "digitalen Spaltung" der Gesellschaft erforderlich ist. Zur Verstärkung der Bürgernähe und der Kundenorientierung verfolgen einige Bundesländer die Vision der 24-Stunden-Verwaltung. Durch Umsetzung einer Multikanal-Strategie soll der Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen auf unterschiedlichsten Wegen, z.B. Portale, Call Center, Multi Messaging Fax, etc. erfolgen. Die Studie definiert verschiedene Erfolgsfaktoren bzw. Handlungsempfehlungen: Entwicklung einer Strategie, klare Verantwortlichkeiten, Ausbau einer zukunftsfähigen Infrastruktur, Kooperationen und Aufbau von Netzwerken, individuelle Finanzierung sowie Qualifizierung der Mitarbeiter.

Für Bayern werden in der Studie etwa das Verständnis des Staates als kundenorientierter Dienstleister, die Optimierung der internen IT-Infrastruktur und die Vernetzung mit den Kommunen durch einen eGovernment-Pakt sowie der virtuelle Marktplatz Bayern (www.baynet.de) hervorgehoben. Bei den Handlungsempfehlungen wird auf die in Bayern durchgeführte Bestandsaufnahme der Verwaltungsdienstleistungen oder die Ermittlungen der Merkmale und Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppen⁴⁷ hingewiesen, die die Grundlage für ein nutzerorientiertes Gesamtkonzept für eGovernment-Services in Bayern bilden. Im Zeitpunkt des BayernOnline-Kongresses am 13. Mai 2003 in München waren über 50 Anwendungen online.⁴⁸ Dazu zählen etwa die Verwaltung und Auswertung von BSE-Tests in staatlicher Verantwortung, das elektronische Mahnverfahren AUGEMA, die elektronische Handelsregisterauskunft RegisSTAR, das Grundbucheintragungs- und -auskunftsverfahren SolumSTAR und die elektronische Einkommensteuererklärung ELSTER. In ihrem Bericht vom Juli 2003 sieht die Deregulierungskommission der Bayerischen Staatsregierung den konsequenten Einsatz von eGovernment als wichtige Maßnahme zur weiteren Verbesserung der Serviceorientierung des Staates an.⁴⁹

⁴⁵ www.bund.de/deutschlandOnline-.7651.htm

⁴⁶ *Willi Kaczorowski, u.a.*, eGovernment in den Bundesländern. Sachstand und Perspektiven, hrsgg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2003; www.de.cgey.com/servlet/PB/menu/1000091/index.html

⁴⁷ Was-will-der-Buerger.de, Bedarfsanalyse von Accenture in Zusammenarbeit mit der Bayerischen Staatskanzlei; dazu *Manfred Mayer*, Bayerischer Bürgermeister 12/2002, 517

⁴⁸ Rede des Leiters der Bayerischen Staatskanzlei, Staatsminister Erwin Huber, anlässlich der Eröffnung des BayernOnline-Kongresses am 13. Mai in München, www.bayern.de/Presse-Info/Reden/2003/rede_030513_Eroeffnung_BayernOnline-Kongress.html

⁴⁹ Bayerische Staatsregierung. Deregulierungskommission, Entbürokratisieren, deregulieren, flexibilisieren, Juli 2003, S. 175 ff.; www.buerokratieabbau-bayern.de

Auf kommunaler Ebene hat der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages am 5. Juni 2002 ein Positionspapier sowie einen Leitfaden beschlossen.⁵⁰ Er sieht eGovernment als große Chance, unsere Verwaltung von Grund auf einfacher, schneller, effizienter, wirksamer und damit bürgerfreundlicher zu gestalten. Zugleich biete eGovernment die Chance, die Verwaltung transparenter, offener, partizipativer und beteiligungsfreundlicher zu gestalten. Deshalb seien eGovernment und eDemocracy zwei Seiten einer Medaille. Mögliche Risiken von eGovernment sieht der Deutsche Städtetag in der "digitalen Spaltung" der Gesellschaft, in einem zu ambitionierten Herangehen an die Umsetzung von eGovernment-Projekten, in der finanziellen und personellen Überforderung der Kommunen sowie in einer erhöhten Sicherheitsanfälligkeit.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Köln hat eine Sammlung von Fallstudien vorgelegt, die in kompakter Form relevante Informationen über die jeweiligen Projekte liefern. Ziel dieses Berichtes⁵¹ ist es, Erfahrungswissen zu nutzen und Lerneffekte aus kommunalen eGovernment-Projekten auch anderen Kommunen zugänglich zu machen. Weiterhin hat die KGSt einen "Strategiezyklus E-Government" mit verschiedenen Verwaltungspraktikern eingerichtet. Mit einem Vorstandsbrief vom April 2003 wurden zwei aktuelle Positionspapiere aus diesem Strategiezyklus zur Umsetzung des Hartz-Konzepts sowie zur technik-induzierten Verwaltungsreform versandt.⁵²

Weiterhin haben zwei Referenten der KGSt für die Friedrich-Ebert-Stiftung eine Untersuchung zu eGovernment in Kommunen mit Orientierungshilfen und Empfehlungen für Mandatsträger in Räten und Kreistagen erarbeitet.⁵³ Darin wird u.a. verdeutlicht, warum eGovernment auch ein Thema für die Politik ist. Insbesondere auf der strategischen Ebene sei die Politik in einer aktiven Rolle gefordert. Sie müsse im Dialog mit der Verwaltung die Grundlagen für eine umsetzbare eGovernment-Strategie erarbeiten, mit einem Ratsbeschluss die Wichtigkeit des Themas dokumentieren und der Verwaltung die notwendige formale Rückendeckung für die Umsetzung geben. Es müsse deutlich werden, dass eGovernment kein kurzfristiges "Modethema" sei, sondern erst in mittel- bis langfristiger Perspektive seine volle Wirkung zeigen könne. eGovernment müsse ein Bestandteil von Verwaltungsreform werden. Technik sei kein Selbstzweck und bei allem dürfe man die Menschen nicht vergessen.

Im Rahmen des Media@Komm-Projektes werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) in den Preisträgerstädten Bremen, Esslingen und dem Städteverbund Nürnberg, Fürth, Erlangen, Schwabach und Bayreuth Aktivitäten zum Aufbau eines virtuellen Rathauses mit einem deutlichen Schwerpunkt auf der Erprobung des sicheren, rechtsverbindlichen und vertraulichen Geschäfts- und Rechtsverkehrs der öffentlichen Verwaltung mit ihren Kunden gefördert. Am Rande des Kongresses in Nürnberg vom 17./18. September 2002 wurde im Rahmen der Begleitforschung zu diesem Projekt vom Deutschen Institut für Urbanistik eine Broschüre mit 10 Erfolgsfaktoren beim Aufbau virtueller Rathäuser vorgelegt.⁵⁴

Im Februar 2003 folgte eine weitere Broschüre des Hans-Bredow-Instituts, Hamburg zu "Rechtskonformes eGovernment" mit häufig gestellten Rechtsfragen.⁵⁵ Weiterhin hat das Deutsche Institut für Urbanistik im Rahmen eines Monitorings 26 deutsche Städte im Hinblick auf ihre eGovernment-Aktivitäten untersucht und mit den Media@Komm-Preisträgerstädten verglichen. Einige der nicht vom BMWA ge-

⁵⁰ www.staedtetag.de/10/presseecke/dst_beschluesse/artikel/2002/06/05/00010/

⁵¹ KGSt (Hrsg.), E-Government in Kommunen: Fallstudien aus der Praxis, Bericht Nr. 8/2002

⁵² Vgl. KGSt-Chefinformation unter www.kgst.de

⁵³ Hans-Jörg Frick/Michael Hokkeler, E-Government in Kommunen, hrsgg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2002, insbes. S. 57 ff.

⁵⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Erfolgsfaktoren – Was bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten ist, 2002; vgl. auch www.mediakomm.net/index.phtml sowie die Serie zur Darstellung und Erläuterung der Erfolgsfaktoren in Kommune 21, beginnend mit Heft 1/2003

⁵⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.), Rechtskonformes E-Government, 2003; vgl. auch www.mediakomm.net/index.phtml

förderten Städte erreichten aus eigener Kraft oder mit Hilfe anderer Fördermittel beachtliche Fortschritte. Gemeinsam ist den Spitzenreitern unter den deutschen Städten das feste politische und technische Fundament für das virtuelle Rathaus. Das Projekt ist hier Chefsache, erfährt aktive politische Unterstützung und wird in der Ablauforganisation professionell geführt. Die ausführlichen Ergebnisse dieses Vergleichsprojekts "Monitoring nationaler Anwendungsfälle des kommunalen eGovernment" sind in einer im März 2003 vorgelegten Broschüre des Deutschen Instituts für Urbanistik enthalten.⁵⁶

IV. Erfolgsfaktoren, Schwächen, Fallen

Mit der Erarbeitung von 10 Erfolgsfaktoren mit mehr als 50 Einzelaspekten, die bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten sind, will das Deutsche Institut für Urbanistik im Rahmen der Begleitforschung zum Media@Komm-Projekt den Kommunen eine Orientierungshilfe geben, eine bessere Selbsteinschätzung ermöglichen, zur weiteren Systematisierung und Strukturierung der Diskussion beitragen sowie ein Raster für externe Evaluationen bereitstellen. Zu diesen Erfolgsfaktoren zählen das Vorhandensein eines Leitbilds und einer Strategie, eine effektive Organisation mit einem wirksamen Projekt- und Change Management, gestufte und differenzierte Anwendungen, eine Ermittlung von Nutzen und Kosten für verschiedene Zielgruppen, angepasste Technologien und eine angemessene Organisation des Technikeinsatzes, die Entwicklung von Kompetenzen sowie eine entsprechende Motivation und Qualifizierung, die Schaffung von Akzeptanz durch Kommunikation nach innen und außen, die Zusammenarbeit mit anderen Behörden, Unternehmen, Verbänden und der Wissenschaft, die nachhaltige Sicherung der Ressourcen Finanzen und Personal und Wissen sowie die Beachtung von Rechtmäßigkeitsaspekten.

Im Rahmen des Monitorings nationaler Anwendungsfälle des kommunalen eGovernment wurden allerdings bei den nicht vom BMWA geförderten deutschen Städten gravierende Defizite und Rückstände festgestellt.⁵⁷ Insbesondere leiden viele Projekte in deutschen Städten an einem Strategiedefizit und einem fehlenden systematischen Vorgehen. Hinzu kommen ein Mangel an Organisations- und Personalentwicklungskonzepten, ein lückenhafter Einbezug von Mitarbeitern und Führungskräften, ein unzureichendes Projektmanagement, Unsicherheiten im Kooperationsmanagement mit externen Akteuren, unzulängliche Wirtschaftlichkeitsanalysen sowie häufig fehlende Anpassung der Geschäftsprozesse an neue Produktions- und Distributionsformen von Dienstleistungen im eGovernment.

Versucht man daher, aus Erfolgsfaktoren und Schwächen einige Fallen bei der Einführung von eGovernment zu definieren, gilt folgendes: Es kann nicht angehen, dass jede Verwaltung das Rad neu erfindet und unter großem Kostenaufwand die gleichen Fehler immer wieder gemacht werden. Daher sind ein abgestimmtes Vorgehen, ein organisierter Transfer sowie eine Vervielfältigung gelungener Lösungen erforderlich. Verwaltungen machen weiterhin einen Fehler, wenn sie eGovernment lediglich unter bloßen Rationalisierungsaspekten einführen wollen. Vielmehr sollten der Nutzen und die Qualitätsverbesserung im Vordergrund stehen. Dabei kann es allerdings auch geschehen, dass Kosten und Nutzen auseinanderfallen, wenn die Kosten bei der Verwaltung, der Nutzen aber bei den Bürgern und sonstigen Kunden auftritt. Es kann gelegentlich geschehen, dass angesichts der Euphorie über die neuen Möglichkeiten versucht wird, alles auf einmal zu schaffen. Dagegen ist ein sorgfältig geplantes Vorgehen in einzelnen überschaubaren Schritten mit der Abschätzung zu erwartender Folgen zu setzen.

Eine Falle liegt sicherlich auch darin, sämtliche Kontakte zwischen Bürger und Verwaltung nur noch online erledigen zu wollen. Persönliche Kontakte sind auch im Zeitalter moderner Technologien nicht voll-

⁵⁶ Vgl. Fn. 4, sowie www.mediakomm.net/index.phtml

⁵⁷ Drüke (Fn. 4), S. 115 ff.

ständig verzichtbar. Ein Zugang über verschiedene Kanäle und deren wirksame Kombination ist daher anzustreben. Eine große Gefahr stellt die Technologieverliebtheit dar. Wenn die Technik nur als Spielzeug betrachtet, aber nicht nach dem Nutzen gefragt wird, sind die finanziellen Folgen nicht mehr beherrschbar ("Technology is an enabler, not the solution").⁵⁸ Vielfach geraten Verwaltungen auch in die Versuchung, Anwendungen online bereitzustellen, die im Leben der Bürger ganz selten genutzt werden, wie z.B. die Lebenslage Heirat.

Diese Anwendungen werden zwar gerne vorgezeigt, bringen aber wenig konkreten Nutzen. Vorzuziehen sind daher solche Anwendungen, die hohe Fallzahlen erbringen, eine geringe Zusammenarbeit verschiedener Behörden erfordern und wenig beratungsintensiv sind. Nicht hilfreich ist es auch, reine Insel-Lösungen zu konstruieren, die mit anderen Prozessen nicht verknüpft werden können. Die Beachtung von Standards und Interoperabilität ist daher zwingend erforderlich.

Zu Recht weist der Deutsche Städtetag⁵⁹ darauf hin, dass oberster Verfahrensgrundsatz bei der Einführung von eGovernment für alle Beteiligten sein muss, den elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr so einfach und flexibel wie möglich zu gestalten. eGovernment dürfe nicht durch einen falschen Perfektionismus zu einem "In-sich-Geschäft" werden. Wenn Qualitäts- und Sicherheitsstandards so hoch angesetzt werden, dass sie nur mehr in der Verwaltung selbst handhabbar und für Bürger und Behörden zu aufwändig werden, dann verfehle das Projekt eGovernment sein Ziel. Sicherlich handelt es sich bei der Einführung von eGovernment auch um einen Prozess, der eine gewisse Zeit braucht. Ein Wandel auf Knopfdruck ist nicht möglich, vielmehr ist ein effektives Einführungs- und Veränderungsmanagement erforderlich, das insbesondere Führungskräfte und Mitarbeiter mit einbezieht. Der Umgang mit neuen Techniken muss geübt werden, Ängste und Hemmnisse bei der Umstellung sind ernst zu nehmen, Qualifikation und Motivation sind erforderlich.

Interessante Erkenntnisse zu Defiziten und Schwächen liefert auch die kürzlich veröffentlichte, zum 4. Mal in jährlicher Folge durchgeführte E-Government-Studie der Unternehmensberatung Accenture.⁶⁰ Danach werden nicht nur in Deutschland die virtuellen Amtsstuben, außer zur Informationsbeschaffung, von den Bürgern wenig genutzt. ("Die Behörde ist online und keiner geht hin...") Nach einer Untersuchung der Universität St. Gallen führten auch nur die Hälfte der Kommunen eine finanzielle Kalkulation für ihre E-Government-Aufwendungen durch. Lediglich ein Fünftel berechneten die laufenden Kosten, nur noch 17 % ermittelten die notwendigen Investitionskosten. Nutzen- und/oder Einsparpotenziale ermittelten ganze 6 %. Accenture weist darauf hin, dass niedrige Transaktionsvolumina und ausbleibende Kostenreduzierung einander bedingen. Es müssten daher Anreize geschaffen werden, den Online-Kanal zu nutzen.

Accenture schlägt eine Mischung aus Anreiz-Systemen und Marketing, eine Abstimmung der Dienstleistungen auf die Bedürfnisse der unterschiedlichen Kundengruppen im Sinne eines Customer Relationship Managements sowie Maßnahmen zur Gewinnung und Sicherung des Vertrauens der Bürger vor, um die Akzeptanz zu verbessern. Ob allerdings der zweite Vorschlag angesichts mancher Datenschutz-Bedenken im öffentlichen Sektor mit dem dritten vereinbar ist, erscheint zweifelhaft. Im übrigen wird darauf hingewiesen, hohe Transaktionsvolumina brächten aber nur dann Kostenreduzierungen, wenn das physische Dienstleistungsangebot, sprich die Zahl der Behörden, reduziert werden könne, oder neue Einnahmequellen durch Kooperationsmodelle oder neue Leistungen entstünden.

⁵⁸ OECD (Fn. 15), S. 1

⁵⁹ Vgl. Fn. 50, Positionspapier S. 4

⁶⁰ Accenture (Hrsg.), E-Government 2003. Ergebnisse einer internationalen Vergleichsstudie, www.accenture.de; dazu Government Computing 8/2003, S. 4

Insgesamt brauche E-Government neue Ziele. In der Vergangenheit hätten entsprechende Projekte vor allem quantitative Ziele verfolgt, nämlich möglichst viele Angebote in kurzer Zeit online zu stellen (sog. "Verfügbarkeits-Ziele"). Diese hätten zwar E-Government wesentliche Impulse gegeben, die unzureichende Qualitätsorientierung habe aber entscheidend zu den teilweise niedrigen Akzeptanzquoten vieler Angebote beigetragen. Folgerichtig gelte aufgeklärten Regierungen nicht die technologische Umsetzung eines Leistungsangebots als Erfolgskriterium, sondern der messbare Mehrwert eines über das Internet bereitgestellten Dienstes. Dieser Wertzuwachs könne beispielsweise anhand von internen Prozessverbesserungen der Behörde oder Kundenzufriedenheitsumfragen wie auch Nutzungszahlen gemessen werden.

V. Mode oder Chance zur nachhaltigen Modernisierung ?

Die oben dargestellten Belege zeigen deutlich, dass eGovernment zur Zeit in aller Munde ist. National und international, in Wissenschaft und Praxis ist es zu einem Megathema der öffentlichen Verwaltung geworden. Zweifellos ist angesichts dieser überwältigenden Präsenz des Themas in der Fachöffentlichkeit die Gefahr vorhanden, dass die Euphorie übergroß ist, Risiken und Defizite übersehen und gutgemeinte Absichten deshalb wegen mangelnder Realisierung oder fehlender finanzieller Absicherung scheitern.

Damit eGovernment nicht zu einem Modethema wird, sondern statt der Mode eine nachhaltige Modernisierung⁶¹ eintritt, ist es deshalb erforderlich, dass eGovernment in eine übergreifende Strategie eingebunden wird. Dies ermöglicht nicht nur ein planvolles, strukturiertes und ressourcenschonendes Vorgehen, sondern verhindert auch, dass eGovernment-Projekte Opfer von Haushaltskonsolidierung werden.⁶²

Deshalb ist vor allem eine Verknüpfung mit der laufenden Verwaltungsreform notwendig. Schon im Memorandum von 2000⁶³ wurde betont, dass die Verwaltungsreform durch das Thema eGovernment einen neuen Schub erfahren könne. Nach Aussage des Deutschen Städtetages⁶⁴ ist eGovernment der Schlüssel zu einer modernen, bürgerfreundlichen Verwaltung und zu mehr Bürgerbeteiligung in unserer Demokratie. Das Deutsche Institut für Urbanistik⁶⁵ weist darauf hin, dass eGovernment kein zweites umfassendes Modernisierungsprojekt neben der Verwaltungsreform sei, vielmehr durch die Verknüpfung der Reform "eine zweite Chance" gegeben werde.

Ich habe an anderer Stelle⁶⁶ den Bezug von eGovernment zur Verwaltungsmodernisierung wie folgt charakterisiert: eGovernment ermöglicht die Verbesserung von Effektivität (Strategie) und Effizienz (Kosten) des Staats- und Verwaltungshandelns. Es verstärkt die Modernisierungsansätze, insbesondere die Dienstleistungs- und Serviceorientierung der öffentlichen Verwaltung. eGovernment erweitert den Blick von den administrativen Verfahren der Leistungserbringung hin auf den gesamten Bereich der Regierungs- und Verwaltungsfunktionen, insbesondere die Einbeziehung politisch-gestaltender und demokratischer Verfahren. eGovernment führt weiterhin zu einer Integration der Binnenmodernisierung in der Verwaltung mit der Außenmodernisierung, also dem Verhältnis zu den Kunden und anderen Verwaltungen, und ermöglicht dadurch eine Gesamtsicht.

Schließlich trägt eGovernment auch zu einem "Re-inventing" des Verwaltungshandelns bei, indem neue Arbeits- und Organisationsformen sowie neue Formen der Leistungserbringung, wie etwa "One-Stop-Government" oder die Trennung von Front- und Back-Office entwickelt werden.

⁶¹ Dazu *Helmut Klages*, Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung, Verwaltung und Management 2003, 4

⁶² *Frick/Hokkeler* (Fn. 53), S. 83

⁶³ Vgl. Fn. 4

⁶⁴ Vgl. Fn. 50, Positionspapier S. 1

⁶⁵ *Busso Grabow*, Difu-Berichte 4/2002, 2 (3)

⁶⁶ *Hill* (Fn. 19). S. 30 ff.; vgl. auch *Heinrich Reinermann*, Verwaltungsmodernisierung mit New Public Management und Electronic Government, in: Hermann Knödler/Michael Stierle (Hrsg.), Globale und monetäre Ökonomie, Festschrift für Dieter Duwendag, 2003, S. 381 ff.

So heißt es im Resümee des Monitoring-Berichts nationaler Anwendungsfälle des Deutschen Instituts für Urbanistik⁶⁷: "Die Perspektive ist klar, auf dem Weg zum virtuellen Rathaus gibt es keinen Weg zurück." Und die KGSt formuliert⁶⁸: "'Wirkliches' eGovernment beginnt erst, wenn man die Verwaltungszukunft bewusst mit Informationstechnik zu gestalten beginnt". Dies hat insbesondere Auswirkungen auf Organisation und Personal als wichtige Bestimmungsfaktoren der Zukunft des Verwaltungshandelns.

Bezüglich der anstehenden organisatorischen Neugestaltung verweist die KGSt in ihrem Vorstandsbrief vom April 2003⁶⁹ darauf, dass es darum gehe, die im Raum verteilte Kompetenz mit Hilfe von eGovernment optimal einzusetzen, Aufgaben und Prozesse "im Raum" neu zu gliedern. Warum solle der Bürger nicht Leistungspakete so abrufen können, wie sie seiner Nachfrage entsprechen? Und warum sollen Kommunen nicht Kompetenzen konzentrieren und arbeitsteilig Prozesse abwickeln können? Der besondere Charme solcher technikinduzierter, organisatorischer Lösungen liege darin, dass die Verwaltung Qualität und Effizienz steigern könne, ohne dass für Bürger, Unternehmen oder Beschäftigte Orientierungsprobleme oder Qualitätseinbußen entstünden. Der Bürger müsse es nicht bemerken, denn der Ort der Produktion sei für den Nachfrager nicht entscheidend.

Ähnliche Gedanken sind im Sachstandsbericht des Europäischen Instituts für öffentliche Verwaltung (EIPA) in Maastricht enthalten, der zur eGovernment-Konferenz am 7./8. Juli 2003 in Como vorgelegt wurde. Dort heißt es,⁷⁰ bevor Online-Services vorhanden waren, handelten wir so, als müssten wir zum Bauernhof gehen, um Eier zu kaufen oder zur Mühle, um Mehl zu bekommen, als gäbe es keine Einzelhändler oder Supermärkte – diese Zeiten seien nun vorbei. Das heißt im Klartext, dass Produktion und "Verkauf" öffentlicher Dienstleistungen auseinanderfallen können.

In den Worten des EIPA-Berichts: "A new architecture of public service delivery is emerging. Front offices (internet portals, call centres, neighbourhood service shops) come closer to citizens and enterprises, while back offices can be located anywhere. Service production and service delivery are split in location, but linked via networks."

Die bewusste Gestaltung der Verwaltungszukunft mit Informationstechnik verändert nicht nur die Organisation, sondern auch das Personal der öffentlichen Verwaltung.⁷¹ Es ist dabei sowohl Handelnder als auch Betroffener. Manche Mitarbeiter stöhnen heute schon über die steigende Informationsflut, den erhöhten Zeitdruck und die wachsende Arbeitsverdichtung. Sie fürchten Änderungen ihrer Funktionen mit einer möglichen Abnahme sozialer Kontakte und wachsenden Anforderungen. In Letzterem sehen andere aber wieder gerade eine große Herausforderung, die der Tätigkeit im öffentlichen Dienst einen neuen Reiz verschafft. Eine ganz wichtige Rolle bei dieser Veränderung spielen zweifellos die Führungskräfte. Neue Formen der Führung und Zusammenarbeit werden sich entwickeln, eine neue Selbständigkeit der Mitarbeiter wird geänderte Verantwortungs- und Rechenschaftsstrukturen erfordern. Mehrfach ist dabei schon die Bedeutung von Qualifikation und Motivation betont worden.

Arbeiten und Lernen in der öffentlichen Verwaltung werden dabei Hand in Hand gehen müssen. Wenn in früheren Jahren Arbeiten mit Akten und Lernen mit Büchern erfolgte, so muss in Zukunft einer Einführung von eGovernment auch ein verstärkter Einsatz elektronischen Lernens entsprechen. Allerdings darf eLearning nicht so verstanden werden, dass dem Lerner einfach ein elektronisches Modul in die Hand gegeben, und er dann mit dessen Bewältigung allein gelassen wird. Elektronische Module müssen im

⁶⁷ Drüke (Fn. 4), S. 83

⁶⁸ KGSt (Fn. 52), Vorstandsbrief S. 1

⁶⁹ KGSt (Fn. 52)

⁷⁰ Leitner (Fn. 23), S. 34

⁷¹ KGSt (Hrsg.), Personalmanagement: Impulse für E-Government, KGSt-Bericht Nr. 1/2003; *Herbert Kupka/Sabine Muth*, Personalmanagement und e-Government, *Verwaltung und Management* 2002, 166; *Heike Krutoff*, *Arbeitswelt im Wandel*, *Kommune* 21, 12/2002, 18; *Ralf Hilgenstock*, *Raum für Lösungen*, *Kommune* 21, 12/2002, 24

Sinne eines "Blended Learning" mit Präsenzseminaren verknüpft und durch eine laufende Betreuung von Tutoren sowie durch regelmäßige Kommunikation und Erfahrungsaustausch mit anderen Lernern verbunden werden. Einer strategischen Verwaltungsentwicklung im Sinne einer integrierten Offline- und Online-Verwaltung muss ein strategisches Lernen entsprechen, bei dem Lernen kein Selbstzweck ist, sondern etwa durch Zielvereinbarungen, in Personal- und Organisationsentwicklung sowie in übergreifende Strategien der Verwaltungsentwicklung eingebettet ist.⁷²

Wir haben in Speyer einige neuere Lernmodule entwickelt, etwa zum Qualitätsmanagement, aber auch zur Einführung von Electronic Government. Diese stehen kostenlos im Internet allen Verwaltungen zur Verfügung.⁷³ Sie sind verbunden mit Netzwerken zum Erfahrungsaustausch und sollten durch gezielte Maßnahmen der jeweiligen Verwaltungen im Rahmen der Fortbildung und Organisationsentwicklung ergänzt werden. Dies wird dazu beitragen, dass Electronic Government nicht als Mode abgetan, sondern sich diese Chance zur nachhaltigen Modernisierung der Verwaltung tatsächlich realisieren wird.

⁷² Hill, Vom E-Learning über Blended Learning zum strategischen Lernen, Vortrag am 7.2.2003 bei der Learntec in Karlsruhe, erscheint in: Beck/Sommer (Hrsg.), Learntec 2003, Tagungsband

⁷³ www.dhv-speyer.de/hill/kooperationen/caf_lernsystem.htm mit www.caf-netzwerk.de; sowie www.dhv-speyer.de/hill/kooperationen/egov_learning.htm