

Modernisierungschance Electronic Government



Alcatel SEL
Stiftung für
Kommunikations-
forschung

Electronic Government und Bürgernetze - Zukunftsstrategien für Verwaltungen - Electronic Government in zwei oder in zwanzig Jahren - Allianz von Technik und Recht - Verwaltung in Zeiten der Globalisierung
Öffentlich-Private Kooperationen - Electronic Government und Bürgernetze - Zukunftsstrategien für Verwaltungen
Electronic Government in zwei oder in zwanzig Jahren
Allianz von Technik und Recht - Verwaltung in Zeiten der Globalisierung - Öffentlich-Private Kooperationen
Electronic Government und Bürgernetze - Zukunftsstrategien für Verwaltungen - Electronic Government in zwei oder in zwanzig Jahren
Allianz von Technik und Recht - Verwaltung in Zeiten der Globalisierung
Öffentlich-Private Kooperationen - Electronic Government und Bürgernetze - Zukunftsstrategien für Verwaltungen
Electronic Government in zwei oder in zwanzig Jahren
Allianz von Technik und Recht - Verwaltung in Zeiten der Globalisierung - Öffentlich-Private Kooperationen
Electronic Government und Bürgernetze - Zukunftsstrategien für Verwaltungen - Electronic Government in zwei oder in zwanzig Jahren
Allianz von Technik und Recht - Verwaltung in Zeiten der Globalisierung

Dieter Klumpp

Vortragszyklus 2001 zu
„Electronic Government“
in Stuttgart, Bad Boll, Gunzenhausen,
Altötting, Berlin

Modernisierungschance Electronic Government

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort

3

Electronic Government und Bürgernetze. Zukunftsstrategien für Verwaltungen

4

Eröffnungsvortrag auf dem 18. Forum „Kommunikation und Netze“
Deutscher Städtetag Stuttgart, 26. April 2001

Electronic Government – in zwei oder in zwanzig Jahren?

12

Eröffnungsvortrag auf der Fachtagung für Führungskräfte
des Städtetages Baden-Württemberg, veranstaltet von
der Evangelischen Akademie Bad Boll und dem Städtetag
Baden-Württemberg, Bad Boll, 24. September 2001

Allianz von Technik und Recht

28

Abschlussvortrag 5. Gunzenhausener Informations-
und Kommunikationstage des Bayerischen Städtetags
„Vom virtuellen Rathaus zum virtuellen Marktplatz“
Gunzenhausen, 10. Oktober 2001

Verwaltung in Zeiten der Globalisierung

37

Eröffnungsvortrag auf der Tagung „Wissen managen in
öffentlichen Verwaltungen“ der Bayerischen Akademie
für Verwaltungsmanagement, Altötting, 19. Oktober 2001

Öffentlich-Private Kooperationen: Die schwierige notwendige Partnerschaft

48

Eröffnungsvortrag auf dem Seminar „Öffentlich-Private Partnerschaften
zur Gestaltung der Informationsgesellschaft“. Deutsches Institut für
Urbanistik (difu) Berlin, 3. Dezember 2001

Impressum

Stiftungs-Reihe

Redaktion
Dr. Dieter Klumpp
Petra Bonnet M.A.
Renate Förstner

Druck der Broschüre
Alcatel SEL AG

Alle Rechte vorbehalten
Alcatel SEL Stiftung
© 2001

Postadresse
Alcatel SEL Stiftung
Postfach 40 07 49
70407 Stuttgart
Telefon (0711) 821-45002
Telefax (0711) 821-42253
E-mail
sel.stiftung@alcatel.de

ISSN 0932-156x

Autor

Dr. Dieter Klumpp

- Geschäftsführer Alcatel SEL Stiftung für Kommunikationsforschung
- Leiter Stabsabteilung Technik und Gesellschaft, Alcatel SEL AG
- Sprecher Fachbereich I (Informationsgesellschaft) der Informationstechnischen Gesellschaft (ITG) im VDE
- Mitglied des Beirats der Begleitforschung für die BMWi-Leitprojekte Media@Komm
- Mitglied der Arbeitsgruppe „Vorreiterrolle des Staates“ der Initiative D21
- Special Adviser des Executive Committee CEPIS (Council of European Professional Informatics Societies)

Vorwort

In den etwas de-euphorisierten Niedergang des Themas e-Commerce stieß das Thema Electronic Government im Jahr 2001 gerade zur rechten Zeit. Was der politischen Presse die „K-Frage“ (wer wird Kanzlerkandidat, wie sieht die Koalitionsfrage aus, wer wankt im Kabinett?), das ist der Wirtschaftspresse die „e-Frage“: Alles e oder was?

So fanden sich die Experten rund um das Thema Electronic Government, die sich in der modischen „e-Diskussion“ weit abgeschlagen wähnten, plötzlich auf weiter Flur alleine als Hoffnungsträger für eine „e-Society“ wieder. Gleichzeitig setzte sich auch die Erkenntnis durch, dass nicht alles vom e-commerce in die öffentliche Verwaltung übernommen werden konnte, damit endlich Electronic Government würde. Das Feld Electronic Government entpuppte sich als eine Aufgabe sui generis, die es – insbesondere im Vergleich mit anderen Industrieländern – mit großem Nachdruck anzugehen galt.

Eine Fülle von Veranstaltungen wurden für 2001 aufgesetzt, die überwiegend der Orientierung und Strategiefindung galten. Niemand kann jedoch heute von sich oder anderen behaupten, dass bereits eine geschlossene Strategie vorliegt, es herrscht allgemein noch das Bild vor, dass es bei Electronic Government vor allem darum gehe, die Behörden ans Internet zu bringen, dies in jeder Kommune oder jedem Bundesland möglichst schneller und besser als beim Nachbarn im Sinne eines „kreativen Wettbewerbs der Ideen“. Und in der Tat haben sich gute Ideen entwickelt, allein: Jede reklamiert für sich eine Art „Unfehlbarkeit“, vor allem aber eine Abgrenzung zu den „törichteren“ Ideen aller anderen. Man kann sagen, dass Ideen und Ansätze in der Fläche „ins Kraut geschossen“

sind, dass das Rad nicht doppelt oder dreifach, sondern tausendfach aufs Neue erfunden wird.

Nun sind Ideen ja wohlfeil, hingegen die Umsetzung schwieriger und teurer. Schwierig ist – hier wird viel vom Memorandum der ITG/GI mit dem Autor Professor Klaus Lenk vom September 2000 zu sprechen sein – das volle Verstehen des Electronic Government als einer prozessorientierten Innovation und nicht als das schiere Erstellen bunter „bürgerfreundlicher“ Websites.

Und es kostet Geld: Der Bund unter Führung des Innenministeriums hat Anfang Dezember 2001 bereits weit über eine Milliarde DM für die Umsetzung bei den Bundesbehörden im Rahmen des Aktionsprogramms „Bund 2005“ bereitgestellt, einige große Bundesländer und ganz wenige Kommunen bemühen sich, Schritt zu halten. Aber es ist klar: Die enormen konzeptionellen und finanziellen Herausforderungen rufen geradezu nach einer sehr weitgehenden Kooperation aller Akteure.

Diese Kooperationsnotwendigkeit, das „zusammen oder gar nicht!“ durchzieht als roter Faden die nachfolgenden Redebeiträge, die der Autor als eingeladener Referent auf Tagungen im zweiten Halbjahr 2001 eingebracht hat. Die Reden sind redaktionell nur leicht überarbeitet worden und sollen auch diejenigen zum Lesen einladen, die sonst nur Artikel über unsere lese müden Jugendlichen lesen. Was dem Leser zynisch vorkommt, ist nur missglückte Ironie, was ihm vielleicht zu flapsig vorkommt, ist einfach das Bemühen des Autors, ein überaus seriöses Thema mit journalistischen Stilmitteln den Zuhörern und jetzt den Lesern den allfälligen „Sekundenschlaf“ zu ersparen, mit dem Menschen gemeinhin der Informationsflut zu trotzen versuchen.

Electronic Government: Zukunftsstrategien für Verwaltungen

Kein ernsthafter Zweifel kann mehr bestehen, dass die Richtung der aktuell in Bund, Ländern und Gemeinden Deutschlands eingeschlagenen Projektstrategien zu Electronic Government, zu den Bürgernetzen und zur Modernisierung der öffentlichen Dienstleistungen stimmt. Eine Konvergenz der Leitbilder ist deutlich feststellbar, es gibt keine adversären Schulen mehr. Die Verwaltungswissenschaft hat ihre zunächst akademische Vorreiterfunktion wahrgenommen. Hier ist zu nennen der innovative Cluster der Verwaltungsmodernisierung am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer um Heinrich Reinermann¹. Die Verwaltungsinformatik hat durch Klaus Lenk ihre übereinstimmenden Analysen und Forderungen in einem viel beachteten Memorandum² vorgestellt. Das Bundesinnenministerium hat im Dezember 1999 mit seinem Aktionsprogramm „Moderner Staat“ einen noch - etwas ängstlichen - ersten Schritt unternommen, dem aber 2000 vor allem im Rahmen der Initiative D21 (AG 2, Vorreiterrolle des Staates) weitere mutige Schritte folgten, die zwei Jahrzehnte lang undenkbar gewesen wären. Besonders erfreulich ist die Tatsache, dass die innovationslähmende Gegnerschaft von Bund, Ländern und Gemeinden aufgebrochen zu sein scheint. Nach recht mühsamem Start kamen auch die Leitprojekte des Wirtschaftsministeriums ins Laufen. Sie haben sich inzwischen (unter Beifall des begleitforschenden difu) weitere Aufgaben gestellt, die über die ursprüngliche Absicht,

eine Infrastruktur der digitalen Signatur anzustoßen, vom Anspruch her weit hinaus gehen³.

Ein 1996 vom Deutschen Beamtenbund veröffentlichtes Papier „Verwaltung 2000“ steht zwar auch noch im Frühjahr 2001 im World Wide Web, erscheint aber allein schon deswegen als Dokument des letzten Jahrhunderts, weil weder die Begriffe „Internet“, „Kommunikation“ oder „Information“ vorkommen. Das darin zu Recht kritisierte Schlagwort vom „schlanken Staat“ ist passé. Es war der wiederholte Versuch, es der freien Wirtschaft nachzutun und mit dem Euphemismus „schlank“ den Tatbestand von „weniger Leistung“ zu bemänteln. Der Streit mit den Privatisierungsideologen scheint auf der obersten Diskussionsebene zunächst ausgestanden und hat pragmatischen Ansätzen einer Public Private Partnership Platz gemacht. Nur wenige Anarcholiberaler in Parlamenten und offenen Netzforen glauben noch, dass „der Staat“ als solcher ausgedient habe und dieser die Lebensorganisation seiner Bürger den freien Marktkräften überlassen könne. Angesichts der stetig wachsenden Staatsaufgaben, deren Nachfrage allerdings medienwirksam immer nur bei Krisen (z.B. Verkehr, BSE, Umwelt etc.) deutlich wird, erscheint das von der Bundesregierung Schröder ausgerufene Leitbild des „aktivierenden Staates“ sehr dazu angetan, eine neue Sichtweise der modernen Staatsfunktion des 21. Jahrhunderts als brauchbare und umsetzbare Referenz zugrunde zu legen. Die strukturellen Bestandwahrer von Beamtenbund bis (Ex-)ÖTV, programmatisch seit Jahren mit Überleitungsabkommen und Neuorganisationen bis zur Besinnungslosigkeit

¹ Reinermann, Heinrich, Der öffentliche Sektor im Internet. Veränderungen der Muster öffentlicher Verwaltungen, Speyer 2000; Reinermann, Heinrich/von Lucke (Hrsg.), Jörn, Portale in der öffentlichen Verwaltung, Speyer 2000

² Lenk-Memorandum 2000: Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum des FA Verwaltungsinformatik der GI und des FB 1 der ITG im VDE, Bonn/Frankfurt August 2000

³ Kubicek/Klumpp/Roßnagel 2000: Kubicek, Herbert/Klumpp, Dieter/Roßnagel, Alexander (Hrsg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Heidelberg 1999

blockiert, haben mit den seit Jahren in Sachen Modernisierung vorgepreschten Kollegen von der DPG ein informationsgesellschaftlich beruhigendes Vorbild.

Der „alte“ Staat hat tatsächlich ausgedient, auch wenn der autoritäre Schoß immer wieder noch fruchtbar erscheint. Wenn etwa bei den neuen Herausforderungen einer vernetzten, internationalisierten und globalisierten Internetökonomie¹ anstatt modernen *Policy-Managements* althergebrachte *Police-Action* als Denkfigur zugrunde liegt, muss und wird eine fachliche Teilöffentlichkeit aus allen politischen Lagern reagieren müssen. Cum grano salis gilt dies auch für den Bereich des Electronic Government, wo (übrigens in allen Industrieländern) immer wieder nachgeordnete Einheiten zum Beispiel auf die sich verstärkende Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns mit arkaner Arroganz oder gar Vernebelungstaktiken reagieren.

Das Electronic Government ist in Bund, Ländern und Gemeinden auf dem Vormarsch, die richtigen Akteure sitzen in regelmäßigen (und kurzen) Abständen in Arbeitsgruppen zusammen und auch die seit den achtziger Jahren eingerissene Praxis, auf Konferenzen die Aufmerksamkeit eher auf die Speisefolge als auf die Tagesordnung zu lenken, wird allmählich von einem konstruktiven Arbeitsklima abgelöst. Die Regierungsfractionen – allen voran Jörg Taus und Cem Özdemir unterstützen mit Nachdruck ein Vorhaben des Innenministers, auf der Basis eines Gutachtens von Garstka/Pfitzmann/Roßnagel eine komplette Neufassung der deutschen Datenschutzgesetzgebung für die Informationsgesellschaft² noch in dieser Legislaturperiode zu erreichen. Die Internetsprecher aller Parteien haben längst eine Größtkoalition gebildet und haben nur noch das Problem, auf Podiumsdiskussionen virtu-

elle Streitpunkte aufzubringen, damit das Publikum nicht einschläft. Die Wirtschafts- und Technikverbände schicken Unterstützungsschreiben für jeden Vorschlag zu Electronic Government, noch bevor sie ihn gelesen haben. Und nicht zuletzt feiert die Lokalpresse die Einweihung jedes Internetauftritts einer Stadt geradezu frenetisch und manchmal sogar zweispaltig mit Bild.

*„... die Internetsprecher
aller Parteien haben längst
eine Größtkoalition gebildet ...“*

Gerade weil die eingeschlagene Richtung stimmt und nicht einmal die Hamburg-Münchener Großpresse oder die öffentlich-kritischen Rundfunkanstalten bisher eine Titelgeschichte zustande gebracht haben, in der sie Electronic Government als menschenverachtende Verirrung mit der Konsequenz von Massenrücktritten der Regierenden – natürlich wie immer objektiv recherchiert - darstellen können, fällt es schwer, anderes anzunehmen als eine zügige Entwicklung einer flächendeckenden Infrastruktur hin zu einem Electronic Government. Auch die Tatsache, dass verantwortliche Politiker das Thema mit all seinen positiven Konnotationen vielfach schon ohne Sprechzettel beherrschen, macht jede Art von denkbarer – natürlich konstruktiver - Kritik zu einem unappetitlichen Arrangement. Kritik sollte daher nur in dicken Büchern nach Seite 17 geäußert werden, weil mehr ohnedies keiner liest.

Stolpersteine und andere Schwellen

Die nachfolgenden Thesen in diesem Kurzbeitrag sind daher in keiner Weise als „kritisch“ aufzufassen, sondern sollen nur notwendige flankierende Argumente und Handlungsanstöße für den eingeschlagenen Weg in

¹ Zerdick, Picot, Schrape et al. 1999: Zerdick, Axel/Picot, Arnold/Schrape, Klaus et al. (Hrsg.), Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, Heidelberg 1999

² siehe www.moderner-datenschutz.de

Richtung Electronic Government einer Informationsgesellschaft sein. Sie beschreiben lediglich einige hohe Schwellen, die vor den Eingängen der ersehnten digitalen Amtsstuben und virtuellen Rathäuser vorfindlich sind, über die man nicht stolpern sollte.

Beim Stichwort Electronic Government sollte man also unter anderem zumindest die folgenden fünf Gesichtspunkte berücksichtigen:

Stolperstein 1: Unwissen

Von zehn Akteuren, die mit der digitalen Signatur befasst sind, haben etwa neun noch nicht einmal eine ungefähre Vorstellung, was diese digitale Signatur eigentlich ist. Während Politiker und Verbandsleute gerade den innovativen deutschen Beitrag einer zertifizierten Signatur bestenfalls für eine etwas überzogene bürokratische Lösung halten, die in Europa eh nicht durchzusetzen ist, glaubt die Wirtschaft fest daran, dass sich dahinter eine perfide Teufelei von alten Staatsbürokraten, unverbesserten Regulierern sowie geldgierigen Finanzministern verbirgt und fordert erst einmal eine breit gefächerte Zuschusslandschaft. Noch nicht einmal die innovative Speerspitze von D21 wagt es, dieses Thema aufzubringen. Verwaltungsleute glauben, dass ihnen die digitale Signatur wegen ihrer (tatsächlich unausweichlichen) Personenbezogenheit die Ruhe der kollektiven Verantwortungslosigkeit raubt („Hochachtungsvoll Ihre XY-Behörde“) sowie die meist blindlings gekritzelten Farbparaphen der Vorgesetzten durch zeitraubendes Lesen und Mitdenken ersetzen will. Den Juristen ist klar, dass beide Varianten der Signatur (die dritte „einfache“ Signatur ist lediglich ein bytefressendes Schmuckinlett) per Saldo denselben Aufwand bedeuten, die eine allerdings sofort bei Hunderten von Trustcentern, die andere erst Jahre später bei den Zehntau-

senden von Amtsgerichten, was die Meinungsbildung angesichts des Juristenbergs leicht macht. Das Missverständnis bei den Politikern und Ministerialen wird dazu führen, dass vor Einführung der „zertifizierten“ Signatur erst einmal ein paar Jahre die sogenannte „qualifizierte“ Signatur ausprobiert wird, das Missverständnis bei der Wirtschaft führt zu den sogenannten „Akzeptanzproblemen“ und bei den Verwaltungsleuten zu phantasievollen und beeindruckenden Beispielen, dass es einfach prinzipiell nicht geht, dass also die Nachhaltigkeit nur im Verzicht liegt. Diese Schwelle vor dem Electronic Government kann zunächst nur missionarisch bearbeitet werden, die Fachleute müssen sich in Deutschland allerdings noch ein paar Jahre als Spinner bezeichnen lassen, bis sie Recht bekommen. Sie können sich allerdings heute schon damit trösten, dass die Japaner nach einem weltweiten Benchmarking den deutschen Vorschlag einer zertifizierten Signatur als den einzig wahren erkannt und ihre Gesetzgebung bereits darauf ausgerichtet haben.

Stichwort:

Electronic Government oder e-Government hat sich als Sammelbegriff international etabliert

- Andere Sammelbegriffe wie „e-Administration“ oder „e-Ministration“ haben sich nicht durchsetzen können
- Electronic Government wird auf kommunaler Ebene meist als „Virtuelles Rathaus“ bezeichnet
- In Frankreich spricht man von „gouvernement électronique“, „service publique“, in Spanien „gobierno electrónico“, servicios públicos - in Deutschland sind „öffentliche Dienste“ anders konnotiert

Stolperstein 2: Unterkritische Finanzmittel

Alle Vorschläge der Experten aus Wissenschaft und Praxis zum Electronic Government beinhalten Zusatzkosten, deren Höhe wegen politisch nicht korrekter Unschicklichkeit nicht genannt werden darf. Während Frankreich und Japan Budgetbildungen bereits in der Größenordnung von Milliarden (EURO, nicht nur Francs oder gar Yen) vornehmen, wurde in Deutschland der im Lenk-Memorandum genannte Betrag von „300-500 Mio. EURO“ mit „300-500 Tsd. DM“ ins Erträgliche übersetzt, die „die Wissenschaft für weitere Projekte in den nächsten drei Jahren braucht“. Das Argument, dass man 4.967.892 öffentlich Bedienstete (Stand 30.6.1999) beim besten Willen nicht mit 1.000 DM pro Kopf fortbilden und technisch ausstatten, ihre Arbeitsprozesse reorganisieren und die laufenden Netzkosten bestreiten kann, führt auch bei den innovativsten Politikern zum jähen Gesprächsabbruch ob dieser Perversität. Geduldige Verwaltungsleute führen an, dass der Bund hier mit rund 500.000 Beschäftigten in einer bedeutend besseren Ausgangslage sei als die Länder mit ihren 2,1 Millionen und die Gemeinden mit 1,5 Millionen. Auch müsse man wohl nur die Vergütungsgruppen ab BAT VII aufwärts bedenken. Allerdings heiße dann die Schlussfolgerung nicht „2000 DM pro Kopf“, sondern eben nur 2,5 Milliarden statt 5 Milliarden, und außerdem hätten bereits viele Bedienstete einen PC, im Bund gewiss nahe 100 Prozent, was das Ganze auf deutlich unter zwei Milliarden drücke. Außerdem sei Electronic Government auch gut für die Wirtschaft, da könne die sich doch maßgeblich beteiligen („nur noch eine Milliarde“), sei es durch PC-Spenden oder durch samstägliche Computerkurse für Amtspersonen. Gewiss komme es auch zu einer konzertierten Aktion der Gemeinden und der Bundesländer untereinander im Zuge von „best practice“, was dann noch

eine Einsparung von 500 Millionen DM erbringe. Eine Umstellung auf Electronic Government könne aus bestimmten Gründen nur in einem Zeitraum von zehn Jahren erfolgen, das seien 50 Millionen pro Jahr, von denen wiederum der Großteil schon in den Haushalten als Büromittelbeschaffungen stünden. Auch würden längst nicht alle Bediensteten mitmachen und die Personalräte würden ein Übriges tun. Letztlich blieben als Kostenfaktor nur die wissenschaftlichen Gutachter, die man aber als Beamte auch kostenneutral zum Einsatz bekäme.

„Solche Hans-im-Glück-Rechnungen sind eine bedeutsame Schwelle für Electronic Government, weil auf diese Weise nicht einmal das minimalste Computerwissen an die Beschäftigten transferiert wird.“

Solche Hans-im-Glück-Rechnungen sind eine bedeutsame Schwelle für Electronic Government, weil auf diese Weise nicht einmal das minimalste Computerwissen an die Beschäftigten transferiert wird. Realistisch kostet ein Computerführerschein pro Beschäftigtem rund 500 DM. Es hilft nicht, die Dinge schön zu rechnen. Um ein flächendeckendes Electronic Government innerhalb eines wettbewerbskonformen Zeitraums anzustoßen und sogar zu erreichen, müsste nach Auffassung einiger Experten (derzeit in einer Unterarbeitsgruppe von D21) eine Art „Overlayverwaltung“ aus Bund, Ländern und Gemeinden mit rund tausend Mitarbeitern (sinnvoller Weise verteilt auf ein halbes Dutzend länderübergreifende Regionen) aufgebaut werden, die für alle Administrationen die Konzepte zur Prozessreorganisation, zur Fortbildung und zu den Vernetzungskonzepten erarbeitet und implementiert.

Stolperstein 3: Content

Electronic Government als moderne Alternative bei Weiterbestehen der heutigen Bürgerverwaltung macht natürlich kaum Sinn, sondern verursacht vor allem nur Kosten, die von der Allgemeinheit für einige Wenige getragen werden müssten. So etwas können sich bekanntlich Banken oder Telekommunikationsbetreiber leisten, nicht aber aus legitimatorischen Gründen die Verwaltung eines Gemeinwesens. Electronic Government hat seinen fast ausschließlichen Reiz darin, dass es substitutiv von der überwiegenden Mehrheit der Bürger benutzt wird und das heißt zunächst: benutzt werden kann. Nun ist es eigentlich nicht nahe liegend, das Vorhandensein eines Internetanschlusses mit der notwendigen Umgangskompetenz gleich zu setzen, auch wenn dieser unstrittig eine gewisse konstituierende Relevanz aufweist. In fast allen westlichen Ländern, die sich Electronic Government zum Ziel gesetzt haben, ist aber die Zahl der „Internethaushalte“ zu einem Statistik-Fetisch geworden, der den Fortschritt gleichsam als Index im „Wettlauf Informationsgesellschaft“¹ verkörpert. Die USA haben schon sieben Jahre die inzwischen klassisch zu nennenden Strategien zur Erhöhung der Anschlussdichte des Internet eingesetzt. Sehr lange bestand die Hoffnung, dass das Volk durch die attraktiven Angebote („content“) des privatwirtschaftlichen „e-commerce“ gründlich durchnetzt würde. Auf diese Angebote wiederum würden sich dann die (auch in den USA nicht gerade beliebten) „Contents“ einer elektronischen Verwaltung aufsetzen lassen. Ende 1999 gestand Präsident Clinton in zwei Memoranden ein, dass diese Strategie nicht den erwünschten Erfolg hatte. In USA hat der Kampf gegen den „Digital Divide“, den vorrangig

Unternehmensstiftungen wie die AOL Foundation und die Benton Foundation mit Millio-nenaufwand führen, nunmehr erst das Ziel erkannt, die Inhalte eines Electronic Government für Bürger attraktiv zu machen. In Europa und speziell in Deutschland hat man diese US-Erfahrung hartleibig nicht zur Kenntnis genommen, was deswegen verwundert, weil gerade bei IT-Themen das amerikanische Vorbild doch immer gepriesen wird. Dabei lässt sich mit hoher Sicherheit sagen, dass die einfache Übernahme heutiger bürokratischer Vorgänge in vernetzte Computer kein attraktiver Content ist, der von den Bürgern gerne akzeptiert wird. Einige kommunale Behördenportale haben deshalb auf ihre Portale durchaus nützliche Elemente wie zum Beispiel Presseschauen oder Einkaufsführer genommen und die Webmaster aalen sich genüsslich in den hohen Zugriffszahlen auf ihre Homepages und der Betreiber kann vom Gemeinderat mehr Budget bekommen. Aber der massenhafte Abruf von Einkaufsführern bringt mit beweisunwürdiger Evidenz das Electronic Government kein Stück weiter. Es ist ein gehöriges Stück Selbsttäuschung, wenn hier nicht bald professionelle Contentkonzepte entwickelt werden. Ohne attraktiven Content wird selbst ein geschenkter Multimedia-PC samt erfolgter Freizeit-Schulung nur eine Minderheit von Bürgern zu Netzbürgern machen.

*„Der massenhafte Abruf
von Einkaufsführern
bringt Electronic Government
kein Stück weiter.“*

¹ Klumpp/Schwemmler 2000: Wettlauf Informationsgesellschaft. Regierungsprogramme im internationalen Überblick, Bonn 2000

Stolperstein 4: Verwaltungscharakteristika

Mit großem Eifer wird im Mainstream der Diskussion versucht, möglichst viele Elemente der marktwirtschaftlich bewährten Instrumente auf den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen anzupassen. Das traditionell dagegen vorgebrachte Argument, Verwaltung sei aus den Staatsverfassungen abgeleitet eben allein schon wegen der Hoheitsakte eine Organisationsform *sui generis*, ist nicht hinreichend. Es ist sehr leicht vorstellbar (und in den Geschichtsbüchern nachlesbar), dass man eine Bürgerorganisation in einer Demokratie sehr wohl auch als weitgehend private Dienstleistung darstellen kann. Die „Beleihung“ von Hoheit kennt jeder Gebrauchtwagenbesitzer von TÜV und DEKRA, auch die von der Verfassung erlaubten „echten“ Privatisierungen der „konkurrierenden“ Staatsaufgaben sind dies nur bis zu einem wie immer gearteten GAU (die private Nahrungsmittelversorgung wird in der BSE-Krise eher zu öffentlichen Rücktritten führen als zu privaten Konsequenzen). Das wesentliche Gegenargument für eine Gleichsetzung ist wohl eher in dem Bereich der Monopoltheorien zu finden. Alle Monopole sind schlecht für Innovation, weil alle bisher bekannten Monopole über kurz oder lang zu überwiegend selbstreferenziellem Verhalten des Monopolisten führen, was unter anderem zwingend zu Konflikten mit den „Kunden“ des Monopols führt. *Auch die öffentliche Verwaltung ist in einer Monopolposition.* Der unzufriedene Kunde kann nicht wechseln, er kann höchstens seine Unzufriedenheit an anderen Subjekten oder Objekten auslassen und zum Beispiel den verantwortlichen Politikern die Stimme verweigern. Es ist erstaunlich, dass Politiker dieses Leitbild vom Kunden-Bürger stramm einfordern, obwohl sie und nicht die Verwaltung bei Unzufriedenheit ihren Job riskieren. Viel passender wäre der Vergleich Bürger – Mitarbeiter. Kein Käufer eines Mul-

timedia-PC käme auf die Idee, von seinem Händler, Hersteller oder Provider nun auch noch den Einführungskurs zu verlangen, zusätzlichen Energieverbrauch in Rechnung zu stellen oder sogar die benötigten Möbel gestellt zu bekommen. Kein Scherz: Nicht nur beim Beamtenbund, sondern in fast jeder Betriebsvereinbarung wird die Tele-Heimarbeit sogleich (natürlich aus Datenschutzgründen) sogar mit der impliziten Forderung nach einem auch innerfamiliär abschließbaren Arbeitszimmer verbunden. Wenn man, um die Analogie weiter zu treiben, dem Bürger das Electronic Government sozusagen per unmittelbarem Zwang verpassen würde, käme es zu ähnlichen Auswüchsen im Anspruchsdenken. Bürger reagieren wie Mitarbeiter eines Unternehmens sehr berechenbar auf Anweisungen „von oben“. Dagegen wird aus verständlichen Gründen auf „Freiwilligkeit“ gesetzt. Der Bürger, der dann überall von den Vernetzungsmissionaren zu hören bekommt, dass das Beherrschen des PC eine „Kulturtechnik wie Rechnen, Lesen und Schreiben“ ist, wurde übrigens zum Erwerb der klassischen Kulturtechniken per Schulpflicht gezwungen – was führt wohl zu der Auffassung, dass es bei einer neuen Kulturtechnik nicht ebenso des Zwangs bedarf? Schon damit ist klar, dass eine Flächendeckung von Electronic Government angesichts von vier Millionen funktionaler Analphabeten in Deutschland und angesichts einer nicht nur älter, sondern auch vielfach hilfloser werdenden Bevölkerung nur mit einem Tutorensystem in den Betreuungssystemen der Altenpfleger und Sozialarbeiter möglich wird. Und ein solches Tutorensystem, über dessen Notwendigkeit bisher noch niemand vertiefend nachgedacht hat, gibt es ganz sicher nicht zum Nulltarif. Der Kampf gegen den Digital Divide steht auch hier diametral zur Finanzierungserfordernis. Hier helfen keine innovationsfolkloristische Tagungen, sondern nur entsprechende Ausbildungs- und Qualifizierungsprogramme.

Electronic Government muss in jeder Hinsicht der Tatsache Rechnung tragen, dass „Verwaltung“ und „Wirtschaft“ zwei verschiedene Dinge sind und bleiben werden. Das Schielen auf die „best practices“ der Verwaltungen in den Wirtschaftsunternehmen ist überflüssig, weil auch dort keine Patentrezepte für Effektivität und Effizienz vorliegen, sondern höchstens die berichtigten Outsourcing-Strategien,

„Electronic Government muss in jeder Hinsicht der Tatsache Rechnung tragen, dass „Verwaltung“ und „Wirtschaft“ zwei verschiedene Dinge sind und bleiben werden.“

mit denen der „Akkord“ einfach auf „Zuleister“¹ überwältigt wird. Die staatliche Verwaltung wird sich aus Legitimationsgründen eine solche Verschlechterung des Service kaum leisten können, sie wird deshalb viel mehr untereinander kooperieren müssen – über Gemeinde-, Landes- und Bundesgrenzen hinaus. Bei all der Einzigartigkeit der Verwaltung übersieht diese gerade in der herauf ziehenden Zeit eines Electronic Government geflissentlich, dass „Verwaltungsdienstleistungen“ in hohem Maße globalisierbar sind. Die Chancen des Exports der (übrigens in der Welt hoch angesehenen) deutschen Verwaltung wird ebenso wenig gesehen wie die Gefahr eines Importdrucks.

Die Verwaltungscharakteristika haben aber auch ihre Kehrseite.

Stolperstein 5: Technik

Entgegen einer noch immer weit verbreiteten Auffassung ist der heutige und künftige Multimedia-PC für Electronic Government nicht geeignet. Dies ist vor allem aus prinzipiellen Datensicherheitsproblemen (und damit auch aus Datenschutz- und Verbraucherschutzgesichtspunkten) heraus eine fest stehende Tatsache, egal, ob man nun proprietäre Betriebssysteme wie Windows oder „Open Source“-Software wie Linux einsetzt. Man muss davon ausgehen, dass der Serviceaufwand gerade bei den unbeliebten Transaktionen des Electronic Government ins Unendliche stiege. Es gibt keine „Einschreibfunktion“ bei E-Mail, es gibt keine Garantien für die Dauerhaftigkeit elektronischer Speichermedien. Es gibt vor allem immer noch keine praktikable Möglichkeit, „virensichere“ und „zugriffssichere“ Domänen auf Festplatten einzurichten. Schon die einfachsten Sicherungsinstrumente wie eine PIN sind nur mit Zusatzgeräten verwendbar. Es gibt übrigens

„Der PC, aber auch die Computerarchitektur wird sich unter dem Druck der Praxis ändern müssen, wenn Electronic Government etwas Dauerhaftes werden soll.“

auch keinen für das Klassenzimmer geeigneten PC außer einem verschweißten Terminal an einem gesicherten Server, das keinerlei Schnittstellen für Dateneingaben hat, mithilfe derer die Computer Kids alles aus dem PC machen, was dem Lehrer missfallen könnte. Aber wie es in der Schule sinnvoll ist, mit den heutigen Systemen anzufangen, wird es auch beim Electronic Government anfangs nicht ohne gewisse Zwischenrisiken gehen. Der PC, aber auch die Computerarchitektur wird sich unter dem Druck der Praxis ändern müssen,

¹ Dienstleister, die wie die Zulieferer in hoher Abhängigkeit als Puffer hinsichtlich Kapazität und Terminalsicherung bereit stehen

wenn Electronic Government etwas Dauerhaftes werden soll. Es wird sich aber (über technische Softwarebasteleien hinaus) technisch nur etwas nachhaltig bewegen, wenn klare Massenmärkte gezeigt werden können, was wiederum standardisierte Features bedingt.

*„Man kann zu hohe
Eingangsschwellen auch abtragen,
wenn sie denn stören.“*

Diese fünf Punkte sind - wie gesagt - nur aus einer Vielzahl von Erkenntnissen ausgewählte Beispiele, die impulsgebend zeigen sollen, dass jedes Ausruhen auf vermeintlich sicheren Ruhebänken am Rande des Weges zur Informationsgesellschaft sehr schnell Rückschritt bedeutet. Auch wenn diese geschilderten Missverständnisse und Probleme bedrohlich wirken mögen, so gibt es für sie doch Lösungen. Diese Lösungen sind aller-

dings nach Lage der Dinge nicht in einem Ruck zu erreichen. Es ist erforderlich, neue Anforderungen an Organisation und Technik in einem Stufenplan zu fassen. Aber das darf nicht Abwarten heißen, die Bürger müssen dort, wo immer möglich, kontinuierlich ans Netz. Kein Hardware- oder Softwarehersteller dieser Welt wird ohne diese „Marktdrohung“ von Millionen Bürgern neue und teure Spezifikationen in Produkte umsetzen. Gerade in den Media@Komm-Projekten haben dies Wissenschaftler schmerzlich von den beteiligten Unternehmensvertretern lernen müssen. Diesen Prozess einer „permanenten Spezifikation“ zu organisieren, ist eine der herausragenden Aufgaben der informationsgesellschaftlichen Gemeinde aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft, die sich von einem Electronic Government bei sachlicher Abwägung einen großen Vorteil verspricht. Man kann zu hohe Eingangsschwellen auch abtragen, wenn sie denn stören.

Electronic Government - in zwei oder in zwanzig Jahren?

Bei einer Erörterung der Frage, ob Electronic Government in Deutschland denn in zwei oder in zwanzig Jahren Wirklichkeit wird, darf man getrost erwarten, dass zum Schluss des Vortrags sich die Prognose nach einem heftigen Einerseits-andererseits irgendwo beim arithmetischen Mittel einpendelt. Einerseits wollen wir 2005 schon weit sein mit der Implementierung, 2012 sollen dann noch die letzten Bastionen der alten Bürokratie geschleift werden. 2020 wollen wir schon vergessen haben, dass es eine „Old Bureaucracy“ jemals gab.

Nichts von alledem! Der Titel will etwas anderes sagen, nämlich: Beide extreme Jahreszahlen sind als Ziel undenkbar. Wären wir 2002 mit der Umstellung im Wesentlichen fertig, hätten wir zwar einerseits eine Führungsrolle in Europa und der Welt, aber wir hätten andererseits schon vor ein oder gar zwei Jahren beginnen müssen. Und wenn wir uns als Zielmarke 2020 setzten, dann wären wir in Bezug auf Electronic Government einerseits gleichauf mit vielen Schwellenländern des Südens und Ostens, aber andererseits wären wir dann auch auf das wirtschaftliche OECD-Maß für ein Schwellenland abgestiegen. Ein bengalisches Sprichwort sagt: Der junge Tiger, der zu kraftlos hochspringt, endet als Bettvorleger, aber auch der alte Tiger, der zahnlos vom Ast fällt.

Beide Ziele sind wohl als undenkbar, aber nur das Erste als unmöglich zu bezeichnen. Bitte sehen Sie mir die etwas dramatische Zuspitzung nach. Aber sogar gestandene Verwaltungsleute erschrecken immer noch, wenn ein Zusammenhang von Electronic Government und allgemeiner wirtschaftlicher Entwicklung des Standorts skizziert wird. Aber die Verwaltungsperformanz spielt in vielerlei

Hinsicht eine bedeutsame Rolle:

1. Eine zu teure Verwaltung belastet die Standortkosten ganz allgemein, ungeachtet dessen, ob es sich um reine Steuerbelastung oder - bei einer umfassenden Privatisierung - um eine Abgabenbelastung handelt. Unter den verschiedenen Experten hat sich in den letzten Jahren als Richtgröße eine anzustrebende Personalkostenreduzierung von rund 15% binnen eines Jahrfünft eingepegelt, während die gleichen Experten in einer Vollkostenabschätzung (besonders wegen der Pensionslasten) von einer Personalkostenexplosion in derselben Größenordnung von 15% ausgehen. Die Experten sind sich bei aller Schwankungsbreite in einem Punkt einig: diese Schätzungen dürfen um des methodischen und sozialen Friedens willen keinesfalls an die Öffentlichkeit dringen. Ich schließe mich dieser Forderung an.

„Sogar gestandene Verwaltungsleute erschrecken immer noch, wenn ein Zusammenhang von Electronic Government und allgemeiner wirtschaftlicher Entwicklung des Standorts skizziert wird.“

2. „Verwaltung“ wird ja in fast allen aktuellen Diskussionen vor allem als die „unabdingbar notwendige Dienstleistung für den Bürger“ angesehen. Bei den heftig diskutierten und pilotprojektierten Verwaltungsprozessen rund um die Lebenslagen ist es vom Leitbild her sogar immer wieder die engere „staatliche und hoheitliche Verwaltung“, um

die es sich dreht. Die wenigen Bürger, die diese Diskussionen verfolgen, lassen an Begeisterung vermissen. „Wie oft werde ich eigentlich geboren, wie oft heirate ich, wie oft melde ich ein Auto an bzw. meinen Wohnsitz um und wie oft sterbe ich eigentlich?, kratzt sich unser Bürger am Kopf. Niemand beachtet so recht, dass Verwaltung auch Logistikunternehmen ist (Beispiel Entsorgung), dass Verwaltung auch eine Infrastrukturagentur ist (Beispiele Energie und Verkehr) oder dass Verwaltung auch - über den Umweg der Schaffung von vergleichbaren Standards auch Bildungsexekutive ist (Beispiele Schulen, Hochschulen). Randständig bleiben in diesem Zusammenhang die infrastrukturellen Humandienstleistungen rund um den Begriff „Sicherheit“, für Kinder, Alte und nicht zuletzt für uns alle. Wer weiß schon, dass inzwischen rund ein Viertel einer Humandienstleistung von Krankenpflege bis Polizei aus „Bürokratie“ besteht, beim Altenpfleger, der zwischen Kranken- und Pflegekasse hin und her springen muss, sogar noch mehr?

3. Viel zu wenig differenziert wird auch die Tatsache, dass die Verwaltung ein Marktakteur und zugleich ein Marktpotential ist. Die öffentliche Beschaffung von Hoch- und Tiefbau, von Rüstung, von Transportmedien, von Altersversorgung, von sozialen Diensten und vielem anderen mehr lässt nicht mehr ohne weiteres den Schluss zu, dass die Verwaltung ja „ohnedies nicht als Unternehmer taugt“, dass man sie mithin im Zuge der Elektronisierung („electronic tendering, electronic public procurement“) zu einer Art von „Zulieferern an den Intranetausläufern der Industrie und der Wirtschaft“ machen kann, der nur noch marginale steuerfinanzierte Kosten in der Wertschöpfung hat. Große Firmen sind zum Beispiel bei der Beschaffung von IT-Ausrüstungen ebenfalls in dieser Doppelrolle. So haben Telefonanlagen- oder PC-Hersteller für große Unternehmen spezifische Key Ac-

counts, selbstverständlich auch für das „Großunternehmen Verwaltung“.

4. Und nicht zuletzt - diesen Tribut will ich den Meldungen dieser Minuten des 11. September, in denen ich dies schreibe, denn doch machen - ist der Staat auch die letzte Versicherung in Notstandszeiten. Die Kosten der nach dem 11. September 2001 erforderlichen Infrastruktursicherungen werden immens sein.

Noch einmal: die Gestehungskosten der Verwaltung sind unmittelbare Faktoren, die mit über den Wohlstand eines Standorts entscheiden. Oder über den Übelstand. Als neue Herausforderung für die Verwaltung kommt mit Electronic Government eine Komponente hinzu, die man in der privaten Wirtschaft mit den Tendenzen zu telekooperativen „grenzenlosen“ Unternehmen schon seit Jahren verzeichnet. Gewiss, Verwaltung ist nicht das erste Globalisierungsoffer, weil zu viele regionale und lokale Strukturen immun gegen Tele-Elektronisierung sind. Dort, wo die Präsenz von Menschen erforderlich ist, bewirbt sich der 1000 Kilometer entfernte E-Kommerziant meist vergebens. Wenn das Amt für öffentliche Ordnung in Sternenfels oder in ein paar Jahren das entsprechende Passamt in Straßburg den Hamburgern eine Passausstellung zu halben Kosten anbieten, wird es dennoch keinen Passtourismus dorthin geben. Aber eine günstigere Variante von transnationalen Frachtpapieren könnte europäisch über alle bisherigen Zollgrenzen hinweg in jedem EU-Land organisiert werden.

In vielerlei Hinsicht werden in der Verwaltung die Gestehungskosten, und dabei vor allem die Personalkosten, genau so behandelt werden wie heute in der Automobilindustrie. Ob der Golf in Pamplona oder Wolfsburg gebaut wird, entscheidet sich in „Flexibilisierungsgesprächen“ des VW-Managements und der IG Metall - und nicht zuletzt daran, ob die spanischen Gewerkschaften dieses Signal ver-

stehen. In der Verwaltung wird es schon in wenigen Jahren nicht anders, aber ungleich komplizierter sein: Nicht nur wegen Beamtenbund und ver.di, wie manche jetzt hämisch denken werden, würde alles komplizierter, sondern wegen der totalen Dezentralisierung der „öffentlichen Arbeitgeber“ in einem alle Verwaltungsbranchen umspannenden Zentralorgan der Tarifpartner, das eben die völlig überflüssigen Kindergeldkassenbediensteten genau so behandeln muss wie die dringend benötigten Humandienstleister.

Übermorgen vor einem Jahr, am 26.9.2000, haben Klaus Lenk, Sprecher des Fachausschusses Verwaltungs-Informatik der Gesellschaft für Informatik GI und ich als Sprecher des Fachbereichs Informationstechnischen Gesellschaft der Informationstechnischen Gesellschaft ITG das Memorandum Electronic Government in Berlin öffentlich vorgestellt. Wahrscheinlich deswegen, weil an diesem Papier alle „üblichen Verdächtigen“ (Casablanca 1942) aktiv-formulierend oder passiv-abnickend teilgenommen haben, war die Reaktion darauf überaus positiv. Im Juni 2001 konnten Lenk und ich hochzufrieden feststellen, dass das Memorandum an den entscheidenden Stellen in Wirtschaft, Wissenschaft und vor allem in der Verwaltung einen Ehrenplatz bekommen hat. Mancherorts wurde es nicht einfach nur gelocht und abgeheftet, sondern sogar in Plastikfolie eingeschweißt. Die Begeisterung und Zustimmung aller Seiten war echt und ging ans Herz. Da spielte es keine Rolle mehr, dass dieses Memorandum zwar nur von ganz Wenigen gelesen, aber dafür nicht verstanden worden war. Es waren insbesondere drei Punkte, die selektiv überlesen wurden, je mit guter Begründung.

- „Ungeachtet der klaren wirtschaftlichen und technischen Trends ist Electronic Government kein Selbstläufer. Es schafft dringlichen Handlungsbedarf. Dabei bedarf eines nachdrücklichen Anstoßes mit ehrgeizigen

Zeitmarken. In anderen Ländern wurde diese Herausforderung bereits energischer aufgegriffen; die Züge fahren schon ab, während hierzulande noch die Waggons rangiert werden“.

- „Ein Forschungs- und Entwicklungsprogramm Electronic Government in einer Größenordnung von 300-400 Mio. Euro ist auf den Weg zu bringen. Die Entwicklung zum Electronic Government muss weltweit laufend beobachtet werden (Observatoriums-funktion). Zweitens ist das Erfahrungskapital der gelungenen wie auch der gescheiterten Projekte zu sichern (Evaluierungsfunktion)“.
- „Vielleicht die wichtigste Handlungsempfehlung betrifft die Menschen, mit denen Electronic Government aufzubauen ist. Eine Qualifikationsoffensive ist erforderlich, über deren Ausgestaltung sehr schnell Einigkeit über die Verwaltungsebenen hinweg zu erzielen ist.“

Von dringlichem Handlungsbedarf zu sprechen, ohne diesen in für die Adressaten konvertible Werte wie Wählerstimmen, Arbeitsplätze oder Umsätze darzustellen, war ein Fehler des Memorandums. Die geforderten 400 Millionen Euro für einen F&E-Anstoß wurden von den oberen Verwaltungsakteuren hingegen unschwer als Tippfehler erkannt und in 400.000 EURO für Ergänzungsprojekte zu MediaKomm beinahe 1:1 umgetauscht. Eine systematische Beobachtung der weltweiten Entwicklung gibt es nicht, ebenso wenig eine institutionalisierte Evaluation der Pilotprojekte. Als Mitglied des ehrenamtlichen Beirats von MediaKomm habe ich immer doppelte Freude bei jeder Etappenpräsentation. Zum einen ist das Vorgestellte durchweg sehr gut, zum anderen ist es maximal innovativ, hat es doch mit der ursprünglichen Ausschreibung immer weniger zu tun.

Und in Sachen „Ausbildung aller betroffenen Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes“

haben wir inzwischen die Bestätigung für das Gerücht erhalten, dass man in Ungarn den anspruchsvollen ECDL¹ haben muss, um in den öffentlichen Dienst zu kommen. Bei uns reicht immer noch die treuherzige Aussage, zuhause einen Internetanschluss zu haben, als quasi-qualifikatorische Bedingung aus, um wie alle anderen am Vergütungsgruppenautomatismus nach Dienstjahren und Alter teilhaftig werden zu dürfen. Das Argument, dass man 4.967.892 öffentlich Bedienstete (Stand 30.6.1999) beim besten Willen nicht mit 1.000 DM oder gar 100 DM pro Kopf fortbilden und technisch ausstatten, ihre Arbeitsprozesse reorganisieren und die laufenden Netzkosten bestreiten kann, führt auch bei den innovativsten Politikern zum jähen Gesprächsabbruch ob dieser Perversität. Geduldige Verwaltungsleute führen an, dass der Bund hier mit seinen rund 15 Prozent Beschäftigten in einer bedeutend besseren Ausgangslage sei als die Länder mit ihren 60 Prozent und die Gemeinden mit 45 Prozent. Und schließlich würden die PC ja immer leichter bedienbar. Ja, das kann man auch von den Autos mit ihren zahlreichen Servofunktionen sagen. Warum bekommt man dann den Kfz-Führerschein immer noch nicht nach einem Verkehrszeichen- und Steuerrad-Kurs für 500 Mark, das Gasgeben und Bremsen kann man doch im Verkehr besser lernen?

Die einzige Frage, die mir im Gespräch mit Klaus Lenk noch blieb, war „warum haben alle dieses Memorandum eigentlich gut gefunden?“ und seinen strengen Hinweis umzusetzen, wir sollten uns nochmals anstrengen, um seine Inhalte noch intensiver unter die Akteure zu bringen. Meinen pragmatischen Vorschlag, das Memorandum einfach noch einmal zum Jahrestag der Fachöffentlichkeit unverändert vorzustellen, lehnte Lenk jedoch ab. Stattdessen wurden wir uns dann schnell

einig, dass man noch einen Zahn zulegen müsse. Ausgedacht haben wir uns dann das Modell einer Overlayverwaltung, deren Skizze wir Jörg Blumenthal zumailten, der zu unserer Freude Ähnliches überlegt hatte und sich über die mitternächtlichen Mails spontan freute. Damit war zunächst mein Aktionsbedürfnis auf das Höchste und damit abschließend befriedigt.

Klaus Lenk schrieb: „Eine solche Vorschaltverwaltung (man könnte auch von einer Overlay-Verwaltung sprechen) könnte durch ihr Wirken in allen drei Hinsichten: Inhaltlich, organisatorisch und qualifikatorisch, Wesentliches bewirken. (...) Aber eine zentrale Organisation könnte entsprechende Qualifikationen versammeln um die Informationen bürgergerecht aufzuarbeiten. Dabei ist im Deutschen System darauf zu achten, dass die Information länderspezifisch wird. In unserem Vorschlag wird gleichwohl davon ausgegangen, dass eine einheitliche Organisation, nicht etwa eine Kooperation zwischen Bund und Ländern hierfür verantwortlich ist. Denn Abstimmungsprobleme sollten möglichst ausgeklammert werden, um schnelle Ergebnisse zu erreichen.“

Um ein flächendeckendes Electronic Government innerhalb eines international wettbewerbskonformen Zeitraums anzustoßen und sogar zu erreichen, müsste gemäß dieser Idee eine „Overlayverwaltung“ aus Bund, Ländern und Gemeinden mit zunächst rund tausend Mitarbeitern (sinnvoller Weise verteilt auf ein halbes Dutzend bundesländerübergreifende Filialen West-Nord-Mitte-Süd) aufgebaut werden, die zum einen für alle Administrationen die Konzepte zur Prozessreorganisation, zur Fortbildung und zu den Vernetzungskonzepten erarbeitet und implementiert. Zum anderen sollte sie Zug um Zug die am leichtesten elektronisierbaren Prozesse an sich ziehen, sowie Vorschläge ausarbeiten, welche Verwaltungsprozesse reduziert oder sogar ganz

¹ den Europäischen Computerführerschein ECDL, siehe www.ECDL.de

eliminiert werden können und sollten.

Diese Overlayverwaltung überzeugte selbst die Experten in der zuständigen Unterarbeitsgruppe der Initiative D21, sie wird nach monatelangen Beratungen voraussichtlich auf dem D21-Herbstkongress 2003, spätestens aber 2004, in einer Poster Session dargestellt werden können, eventuell sogar neben dem Treppenaufgang, wo es alle einschließlich des Fernsehens sehen können. Die Idee ist - in anderen Worten - so eingängig, dass sie in Deutschland eine jahrelange Inkubationszeit braucht, weil sie eben nicht aus den USA, England oder Japan stammt.

Strukturelle Innovationen

Die deutsche Diskussion über Electronic Government koinzidiert in Wissenschaft und Praxis in der Forderung nach tiefgreifenden strukturellen Änderungen in den Verwaltungsprozessen, ja sogar im Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Bei Strukturveränderungen gilt das bekannte tasmanische Sprichwort: „Folge dem schwachen Wind auf leisen Sohlen“. Will heißen, dass mindestens eine Generation lang ohnehin nichts geschieht. In weiser Erkenntnis dieses Umstands hat die Bundesregierung mit dem Programm „Moderner Staat“ trotz aller strukturellen Widrigkeiten das ehrgeizige Ziel gesetzt, schon 2005 wenigstens die wichtigsten heutigen Verwaltungsprozesse über das Netz zu ermöglichen. Hier sollte von der Verwaltungswissenschaft und der veröffentlichten Meinung nicht das vorschnelle Urteil des Aktionismus gefällt werden. Nach über zwei Jahrzehnten Kreislaufdiskussion über Electronic Government in Deutschland kann man sich eigentlich nur noch frustriert in die Ecke setzen und es die Enkel eben besser ausfechten lassen. Die Alternative, aufgeregt im Dreieck zu springen, weil unser Standort im Vergleich zu anderen zurückfällt, brächte genau so wenig.

Die vom Bund angestoßenen Programme „Moderner Staat“ und „Bund 2005“ sind sowohl hinsichtlich des Leitbilds vom „aktivierenden Staat“ als auch von der Temposetzung her richtig und wichtig. Dass diese anstehende Reform sich seit mehr als einem Jahrzehnt staut und dass deswegen nicht einmal 10% der erforderlichen Budgets bereitgestellt sind, kann man bedauern, aber nur schwerlich kritisieren. Klaus Lenk wird hier sehr deutlich, wenn er schreibt: „Die Gefahr ist groß, dass unter dem Angebotsdruck fremde Motive die hoffnungsvollen Ansätze zu einer Verwaltungspolitik überlagern. Wirtschaftspolitik als Standortpolitik hat die Verwaltungspolitik zunächst Huckepack genommen, um die elektronische Signatur durchzusetzen. Das lässt natürlich übersehen, welche Verbesserungen in den Bürgerdiensten schon ohne diese Signatur erreichbar wären. Technologiepolitik kommt hinzu, und der Angebotsdruck wird selektiv durch politischen Druck unterstützt, wobei gerade die Neueinsteiger auf diesem Gebiet IT als unverstandenes Wundermittel für die Erreichung von verwaltungspolitischen Zielen sehen, mit der Folge der Herausbildung überhöhter Erwartungen“.

„Bei Strukturveränderungen gilt das bekannte tasmanische Sprichwort:

`Folge dem schwachen Wind auf leisen Sohlen`.

Will heißen, dass mindestens eine Generation lang ohnehin nichts geschieht.“

Ganz ohne Zweifel spielt die elektronische Signatur eine Schlüsselrolle in der Diskussion, aber Klaus Lenk überschätzt das manifeste „wirtschaftliche Interesse“ zu ihrer Durchsetzung gewaltig. Ein genauerer Blick auf die derzeitige Gemengelage ist hilfreich.

Signatur: Keiner weiß, was das ist, aber alle brauchen sie

Die jahrelange Verwirrung um die „digitale Signatur“ ist ein Lehrstück, wie unvorbereitet uns manche unverzichtbare Elemente einer künftigen Informationsgesellschaft treffen. Seit dem Inkrafttreten des Signaturgesetzes gibt es weit verbreitete Unsicherheit, was eigentlich unter einer „signaturgesetzkonformen Signatur“ zu verstehen ist. Kurz die lehrreichen Milestones:

- Schon während der Abfassung des Konzepts durch Professor Alexander Roßnagel 1996/97 äußerten Teile der Wirtschaft ihre heftige Ablehnung eines „Vorhabens, mit dem die Wirtschaft total bürokratisch gezwungen werden soll, für jeden Geschäftsvorgang beim Staat einen teuren elektronischen Stempel abzufordern“. Dieses Missverständnis konnte mit Hinweis auf die neuen Businessmöglichkeiten für Private durch den Betrieb von Trust Centers etwas zu spät ausgeräumt werden. Das Missverständnis ist also 1997 passiert, als ein sensationeller Schritt mit dem Inkrafttreten des Signaturgesetzes erfolgte. Für die Zuordnung des Fehlers - das ist in Deutschland ja immer wichtig - gibt es Indizien. Das Signaturgesetz war die Aufgabe des Forschungsministeriums, seine Umsetzung die der Regulierungsbehörde sowie des Wirtschafts- und Innenministeriums.
- In der EU-Kommission war das Konzept allerdings durch alarmschlagende Wirtschaftsvertreter schon als „deutscher Über-Perfektionismus“ positioniert, die Partnerländer wollten höchstens eine einfache Signatur. Als zusätzliche Verwirrung kam eine Auseinandersetzung um RSA-Schlüssellängen hinzu, es gelang nicht mehr, die Dinge sauber auseinander zu halten. Die Themen der Verschlüsselung und der Signatur flossen ineinander. Harter Standpunkt insbesondere Finnlands: Signatur ist unnötig, typisch deutscher Perfektionismus.
- Auf der OECD-Ministerialkonferenz in Ottawa Anfang Oktober 1998 wurde es möglich, einen Kompromiss zu erzielen, auf dessen Basis die EU-Richtlinie definiert wurde. In der EU-Richtlinie wurde die Signatur mit mehreren Qualifikationsstufen versehen, wobei immer noch deutlich der „deutsche Sonderweg“ unterstellt wurde. In Wirklichkeit ist dieser deutsche Vorschlag der einzige, der nachhaltig Bestand haben kann. Dies bestätigt u.a. ein Benchmarking der Japaner. Jedoch wird der Überzeugungsprozess in Europa noch Jahre dauern, man muss mit dieser Richtlinie aber jetzt leben. Ob es gelingt, die unterschiedlichen Rechtssysteme - das normorientierte und das präzedenzfallorientierte - harmonisch zu verschmelzen, erscheint allerdings fraglich.
- In Deutschland sind noch viele Hausaufgaben zu machen: Das neue Referat der RegTP in Mainz als Wurzelzertifizierungsinstanz war ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes erst im Aufbau begriffen und ist mittlerweile noch immer unzureichend personell ausgestattet.
- Über das BMBF wurde Media@Komm als Programm aufgelegt, das ursprünglich zum Ziel hatte, die „deutsche“ digitale Signatur in die Breite der Anwendungen zu bringen. Die Projektleiter sehen das in der gegebenen Zeit nicht für machbar an, werden zunächst mit der „qualifizierten“ Signatur als Ziel weiter machen.
- Die Banken verfolgen seit Jahren die Strategie, mit der sogenannten „einfachen“ Signatur im Prinzip nur eine stark verbesserte EC-Karte einzuführen. Und überall dort, wo eine „starke EC-Karte“ ausreicht, hilft das auch. Bei heutigen Verträgen jedoch wird bekanntlich keine EC-Karte eingesetzt, sondern die Unterschrift.

Den heutigen Stand kann man nur schwer beschreiben, weil sich die Sichten der Innenpolitiker und der Wirtschaftspolitiker auseinander entwickelt haben. Sinnbild ist das Schisma zwischen „TeleTrust“ und „Telesec“, aber auch zwischen dem Bundesamt für Informationssicherheit (BSI) und der Regulierungsbehörde (RegTP), denen von der Politik unterschiedliche Rollen in der Gemengelage zugewiesen werden. Zugespitzt könnte man sagen, dass unter juristischen Aspekten (völlig unabhängig von der eingesetzten Technik bzw. von Verschlüsselungsverfahren) folgende Stufen existieren:

- Stufe 1 ist eine Signatur, die im Streitfall für den Richter als Beweismittel eher schmückenden Charakter hat, weil sie in vielen Fällen nur zwischen den Vertragspartnern gilt, im Streitfall zwischen beiden nichts mehr.
- Stufe 2 ist eine Signatur, bei der ein Amtsgericht im Streitfall zunächst Untersuchungen anstellen lassen muss, um den Sachverhalt aufzuklären. Die zweite Stufe ist aber immerhin als Beweismittel vor Gericht zugelassen.
- Stufe 3 ist eine Signatur, die durch Vorab-Zertifizierung letztlich den erforderlichen und zeitsparenden Anscheinsbeweis für den damit befassten Richter liefert.

Inzwischen wurden die drei unterschiedlichen Qualitätsstufen der Signatur in der Breite angenommen und diskutiert. Unter den Experten gibt es keinen Zweifel, dass nur die dritte Qualitätsstufe eine nachhaltige Signaturlösung für e-Business und e-Government ist, aber es gibt auch keinen Zweifel, dass dies nicht mit der gebotenen und ursprünglich beabsichtigten Geschwindigkeit erfolgen kann.

Von Alexander Roßnagel selbst stammt der schöne Satz „besser einmal vorweg den Aufwand für 1000 Fälle leisten, als für 1000

Fälle hinterher bei 1000 Amtsgerichten“. Die Ökonomen aber sagen: Ein heute ausgegebener Euro tut mehr weh als einer, den man morgen ausgibt. Und Haushälter hören lieber auf Ökonomen als auf Juristen.

Die Unsicherheiten bestehen selbst unter Experten weiter: In der Presseerklärung der Gesellschaft für Informatik vom Sommer 2001, mit der sie die „zertifizierte“ Signatur empfiehlt, wird diese höchste Signaturstufe mit der „notariell beglaubigten Unterschrift“ verglichen, was so nicht stimmt. Selbst die höchste Qualitätsstufe der digitalen Signatur kommt als Beweismittel nur in die Nähe der heutigen „einfachen“ Papierunterschrift, in letzter Konsequenz erreicht sie deren Verwendbarkeit und Gültigkeit nicht. Roßnagel hatte mit großem Bedacht das Wort „Signatur“ und nicht das Wort „Unterschrift“ gewählt, um eben diesen fundamentalen Unterschied zwischen Elektronik und Papier zu verdeutlichen.

Das am 16. August 2000 novellierte Signaturgesetz muss nun nicht erneut überarbeitet werden, sondern kann mit entsprechenden Formvorschriften für eine Übergangszeit eingesetzt werden. Diese Formvorschriften gibt es jetzt. Wichtige Schritte für die Einführung einer elektronischen Signatur sind von der Bundesregierung für das Electronic Government angekündigt. So wird 2002 eine „elektronische Signaturkarte“ für alle öffentlichen Bediensteten eingeführt werden können. Es wird noch nicht die im Signaturgesetz angestrebte „zertifizierte“ Signatur sein, aber die Migration von der „qualifizierten“ zur „zertifizierten“ Signatur erscheint unter dem laufenden Rad machbar.

Beim weiteren Procedere im Zusammenhang mit Electronic Government sind noch mehrere Dinge zu bedenken: Einmal müssen besonders die öffentlich Bediensteten in mehreren Richtungen abgesichert werden, denn die Signatur Stufe 3 ist grundsätzlich nur auf

die Person bezogen, nicht etwa auf eine ganze Behörde. Zu dieser Absicherung des einzelnen Bediensteten gehört neben einer Versicherung zwingend auch eine Sperrfunktion¹, denn jeder kann eine solche Karte mal verlieren oder verlegen. Eine solche Sperrfunktion ist in der gesamten Chipkartenwelt übrigens bis heute nicht vorgesehen, obwohl Sperrungen und Entsperrungen von Karten zu den teuersten Telefon-Dienstleistungen gehören. Zum zweiten ist zu überlegen, ob man den Trustcenters, die nicht zertifizierte Signaturen anbieten, einen längeren abgesicherten Übergangszeitraum lässt, in dem die Nachzertifizierung erfolgen kann. Ungeklärt ist im Referentenentwurf noch, wer die allfälligen Migrationskosten übernimmt.

Das aus der Signaturfrage resultierende Dilemma zeigt sich im Punkt „Akzeptabilität“: Die erwünschte Entwicklung von e-Business und e-Government bedarf eines umgehenden Einstiegs in eine Infrastruktur der digitalen Signatur. Korrekturen „nach oben“ sind unter dem laufenden Rad erwünscht und möglich. Jedoch ist ein wichtiges Ziel offensichtlich noch nicht erreicht: Die Trustcenter - ob öffentlich oder privat betrieben - müssen ihrem Kundenkreis erst noch unter Beweis stellen, dass sie wirklich „vertrauenswürdig“ sind. Das wird im besten Fall Jahre dauern. Viele Facetten der Diskussion zeigen das Muster, dass die „öffentlichen“ (also staatlichen) Stellen von allzu vielen Menschen eher als para-polizeiliche Stellen empfunden werden. Aus vielerlei Gründen existiert der Beamte als „Vertrauensperson a priori“ nicht mehr überall. Und es ist weit und breit noch kein privatwirtschaftlicher Ersatz in Sicht. Dennoch: Wir werden auch mithilfe der qualifizierten Signatur am Ende des Projekts mit dem schönen Kriegsnamen „SPHINX“ nach meiner Einschätzung weltweit in Führung gehen, was den Durchdringungsgrad mit Sig-

naturen betrifft.

Aber den seit 1997 möglichen „Export-schlager Digitale Signatur“ haben wir durch anfängliche Beratungsresistenz in Staat und Wirtschaft verspielt.

„Die erwünschte Entwicklung von e-Business und e-Government bedarf eines umgehenden Einstiegs in eine Infrastruktur der digitalen Signatur.“

Beharrlichkeit versus Reformeifer

Es ist kein Alleinstellungsmerkmal der deutschen Behörden, dass nur auf nachweisliche Nachfrage hin reagiert wird. Auch die privaten Unternehmen in Deutschland sehen den Markt gemeinhin erst dann, wenn Hunderttausende sich zusammenrotten und mit Geldscheinen winken. So etwas ist im Zusammenhang mit der digitalen Signatur niemals zu erwarten, die Menschen werden noch lange fragen „muss das denn sein?“, denn im Vergleich zum Papier ist das eben „neumodisches Zeug“. Aber auch die Unternehmen selbst produzieren ja keine Nachfrage, sondern stehen dem Vorhaben skeptisch gegenüber. Die „Old Economy“, definiert als Wirtschaftsunternehmen, die dem nostalgischen Irrglauben anhängen, das mit dem e-Commerce wird „ja eh nichts“ trifft sich hier mit der „New Economy“, die immer noch dem futuristischen Wunschenken unterliegt, das Internet sei ein „ausgereiftes, sicheres Universalnetz für alle Belange“. Die deutsche Verwaltung pendelt in immer kürzeren Intervallen zwischen den beiden Glaubensrichtungen hin und her, auf Electronic-Government-Kongressen meistens hin, in der eigenen Amtsstube dann wieder her. Die Köpfe des Publikums gehen dann wie beim Tennis hin

¹ Bekannt gegeben in D21 UAG 2 am 18.09.2001, 12:26

und her. Bei schneller Bewegung wird daraus ein Kopfschütteln.

Beide - Behörden wie Wirtschaft - haben übersehen, dass Märkte geschaffen werden können, auch wenn es messbar kein Nachfragegeschrei gibt. Dies mit der strukturellen Innovationsfeindlichkeit der deutschen Wirtschaft zu erklären, würde zu lange dauern, bei der Verwaltung geht das kurz: Eine meiner Lieblingsbeamtinnen in einem deutschen Innenministerium sagt in solchen Fällen immer „das entspricht nicht unserer Wesensart“.

*„Unternehmen in Deutschland
sehen den Markt gemeinhin erst dann,
wenn Hunderttausende sich zusammen-
rotten und mit Geldscheinen winken.“*

Gerne räume ich ein, dass in einem Feld, wo seit Jahrzehnten Resistenzen hinsichtlich jeder Verwaltungsreform vorherrschen, wo Computer seit Holleriths Zeiten nur dann eingesetzt werden, wenn sie nachweislich langweilige Routinearbeit erspart (oder im Fall der Polizeien lästige Dienstgänge bei Regen), dass es schon an eine pathologische Unverdorrenheit gemahnt, wenn man das Reformrad - vollends noch unter einem mehr „marktorientierten“ Vorzeichen - weiterdrehen will.

Aber manchmal kann man nicht anders. Eine Begebenheit vom Anfang September 2001 in einer Berliner Behörde provoziert geradezu Beharrlichkeit beim Reformeifer. Dort sollte eine Angestellte des mittleren Dienstes 1000 Leute individuell anschreiben. Sie wurde von ihrem Vorgesetzten auf frischer Tat ertappt, als sie gerade eine Datenbank anlegte, aus der heraus sie dann einen Serienbrief an die 1000 Bürger produzieren wollte. Ihr Vorgesetzter wies sie an - das war, wie gesagt, vor drei Wochen im Jahr 2001 - den Brief lediglich einmal mit dem PC zu schreiben, die-

sen 999mal zu kopieren und die Namen samt Adressen handschriftlich einzutragen. Die Hardliner unter den PC-Gläubigen würden an dieser Stelle spontan die ersatzlose Abschaffung des Berufsbeamtentums fordern oder zumindest eine Pensionskürzung des ruchlosen Innovationsfrevlers. Aber der Reformbedarf steckt ganz woanders: Zieht man die eher naturgesetzliche Regel ab - einem sizilianischen Sprichwort folgend, das da lautet: „Ein Element des Idiotenhaften umgibt jeden Vorgesetzten in Jahresringen“ -, dann bleibt tatsächlich ein gewichtiger rationaler Punkt übrig. Der Vorgesetzte weiß, dass das Anlegen einer Datenbank mit personenbezogenen Daten im öffentlichen Dienst gemäß den heutigen Datenschutzgesetzen zunächst einen Rattenschwanz von Erläuterungen und Genehmigungsprozeduren inklusive dem allseits beliebten Personalrat erfordert, die tatsächlich mehr Zeit brauchen als das händische Ausfüllen von Namen und Adressen. Reformiert werden muss das Datenschutzgesetz, so wie es sich der Bundestags-Begleitausschuss „Moderner Datenschutz“ noch für diese Legislaturperiode vorgenommen hat und dessen Grundphilosophie im Herbst 2001 in Berlin vorgestellt wurde¹.

Pflichtschuldiger haben wir in diesem Begleitausschuss - um nicht allzu sehr die Leute zu erschrecken - in diesem Leitbild nur winzige Reformschritte eingebaut, dafür aber die Aufnahme des „informationellen Selbstbestimmungsrechts“ als Grundrecht in die Verfassung gefordert. Das für mich nach anfänglichen Zweifeln doch selbstentwaffnende Argument war, dass sich auf der Basis eines verbrieften Grundrechts eher temporäre oder sektorale Ausnahmen definieren lassen als lediglich vor dem Hintergrund einer höchst richterlichen Kontinuität. Dieses Argument

¹ Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Roßnagel, Alexander/ Pfitzmann, Andreas/ Garstka, Hansjürgen, Modernisierung des Datenschutzrechts. Gutachten im Auftrag des BMI, Berlin 2001

hat jetzt, wo im Kampf gegen einen nicht mehr hinnehmbaren Terror vielleicht der „informationelle Notstand auf Zeit“ ausgerufen werden muss, eine drastische Aktualität bekommen. Stabile demokratische Strukturen haben die Legitimation und die Macht, über den *temporären* Ausnahmezustand¹ zu befinden. Für Jurisprudente: das war Carl Schmitt vom Kopf auf die Beine gestellt.

Unabhängig von diesem aktuellen Punkt scheint sich herauszukristallisieren, dass das Datenschutzrecht eindeutig neue Flexibilitäten zulassen muss, dass diese aber mit einem erhöhten Kontrollaufwand erkaufte werden müssen. Weil es hier noch keine festgelegten Denkschulen gibt, darf ich meine eigene Ansicht äußern. Ich bin kein Anhänger eines voll basisdemokratischen Informationszugangsrechts, weil ich eben auch ansonsten das repräsentative Prinzip für ein Optimum der Demokratie halte. Wer Informationszugang für alle Bürger will, der muss auch Volkssentscheide in allen politischen oder gesellschaftlichen Streitfragen wollen. Solche Leute, die genau das, nämlich beides wollen, habe ich in meinem Bekannten- und Freundeskreis - und das ist auch gut so. Bei einem allgemeinen Informationszugangsrecht sehe ich dieselbe Entwicklung wie bei den „offenen Kanälen“ und den „Chatrooms“, nämlich das Vorherrschen der „Triple-S-Gruppe“ - Spinner, Sektierer und Sonderlinge. Ob der brave Handwerksmeister, der sich in einem öffentlichen Verdingungsverfahren übergangen fühlt, ob ein Anwohner bei der geplanten Umgehungsstraße oder ob ein unschuldig in letzter Instanz Verurteilter sich wirklich in einem vernünftigen Zeitraum erfolgreich durch die gesamte Aktenlage wühlen kann oder ob dies ein von ihm beauftragter Rechtsanwalt mit vertretbarem Kostenaufwand leisten wird, be-

zweifle ich. Zudem könnte es sein, dass ein Verwaltungsmensch in vorbeugender Transparenzerwartung vielleicht bei Niederschriften auf einmal ganz sparsam wird.

Andererseits bin ich aber der festen Überzeugung, dass mehr Transparenz auch bei Verwaltungsprozessen immer notwendiger wird. Dieser Gegensatz kann wohl nur dadurch aufgelöst werden, dass eine professionelle Kontrolle durch die Verwaltung selbst und in speziellen Fällen durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit erfolgt. In Ansätzen gibt es dies schon in Disziplinarangelegenheiten, bei Aktionen der Rechnungshöfe sowie auf der politischen Ebene mit dem G10-Ausschuss des Bundestags. Eine Art „interne Informationsrevision“ mit dem Recht zur Stichprobe könnte mit einem Aufbau von Exekutivfunktionen des Daten- und Informationsschutzes praktikabel geleistet werden. Ich sage dies nur, damit es einmal gesagt ist, weil es noch jahrelang zu einer „Ombudsmannfunktion“ in Deutschland die bekannten drei letztgültigen Argumente gibt: 1.) das hatten wir noch nie; 2.) wie soll das genau aussehen? Und 3.) wer sagt das?. Ins Verständliche übersetzt, heißen diese Fragen 1.) das machen wir nie und nimmer, 2.) wohl verrückt geworden? Und 3.) erwähnen Sie das bitte nicht wieder.

„Kommunen scheinen vergessen zu haben, dass auch sie so etwas wie eine Reputation haben.“

Ich werde mich daran halten. Lassen Sie mich deshalb in meinem Schlussabschnitt daher auf ein paar praktische Punkte Bezug nehmen, die das „Nicht-Entstehen von best practices“ erläutern.

¹ „temporär“ heißt, dass notwendig schnelle Gesetze eigentlich immer einer Evaluation nach mehrjähriger Erfahrung bedürfen.

Praktische Schritte

Vor lauter hochgeistigen Diskursen über Verfassungskonformitäten oder unverständlichen Erläuterungen von Softwareeigenschaften gerät leicht aus dem Blickfeld, welche ganz praktischen Schritte den im Zuge eines Electronic Government erfolgen können und müssen. Hierzu drei ausgewählte praktische Hinweise, nämlich zu den „öffentlichen Portalen“, den Substitutionsmöglichkeiten von Verwaltungsmenschen durch Datenbanken und drittens zu den unerforschten Potentialen von Verwaltungs-PCs und Verwaltungsnetzen.

Die Empfehlungen der Verwaltungswissenschaft zu den öffentlichen Portalen laufen angesichts der leeren öffentlichen Kassen auf folgende Muster hinaus: Eine Kommune finanziert die Website oder das Portal entweder über ABM-Stellen, über einen oder mehrere Sponsoren oder durch Werbung, speziell durch Werbebanner, aber auch durch subtiles „Content Placement“ wie das Passfoto des Bürgermeisters. Die vierte Möglichkeit, eine gemeinsame Entwicklung (etwa im Rahmen einer Overlay-Verwaltung) von Bund, Ländern und Gemeinden ausschließlich mit Steuergeldern voranzutreiben, findet da eine recht adversäre Diskussionslage.

Dieses Muster wiederum führt zu einem Mainstream-Vorgehen, das sich als wenig innovativ erweist. Noch einmal Kraftfahrzeugkennzeichenummeldung, noch einmal das Anmeldeformular und noch einmal die Müllabfuhrtermine. Und dann und wann eine elektronische Hundesteuermarke. Vor allem aber zu Portalen, die über der Zeitachse eben zu einer Art „gelbe Seiten“ werden, wo der private Bestattungsunternehmer immer vor dem kommunalen rangieren wird, wo auch der privateste Entsorger sich zumindest graphisch immer in die Nähe des Stadtwappens begibt und wo man den Ratskeller für die

Kantine des Bürgermeisters halten muss, was ja auch oft stimmt. Käme die unabhängige Stiftung Warentest auf die abstruse Idee, ihre Website direkt zu den Werbeabteilungen der Handelsunternehmen zu verlinken, würde das die Reputation der Stiftung erheblich schädigen. Kommunen scheinen vergessen zu haben, dass auch sie so etwas wie eine Reputation haben. Denn um ihre Portale mit den langweiligen Dienstleistungen wie Geburt, Auto, Heirat und Tod aufzuwerten, setzen die überforderten Mitarbeiter (die wie überall auf der Welt die „Pflege“ der Seiten einfach „nebenher“ zu machen haben), ihre zeitsparenden Links am liebsten auf die buntesten Seiten der Privaten. Und die Lieblingsfirmen der Stadt, dadurch gekennzeichnet, dass sie für Bannerwerbung gerne und viel bezahlen, sind ja stabile Partner. Spätestens bei Einführung einer volumenbasierten Abrechnung von Webseiten, worüber die viel gerühmten User nicht amüsiert sein werden, könnte diese Stabilität ins Wanken geraten. Kommunen, die tatsächlich Profis für das Webdesign einsetzen, bekommen statt ebenso alphabetischen wie einfarbigen Textkolumnen eben Seiten-Designs mit ebenso schönen wie unübersichtlichen Grafik-Arrangements. Auch wenn ich den vielen Web-Tagelöhnern den Spaß verderbe: Hier wären „best practices“ statt eines „künstlerischen Wettbewerbs“ in jeder Hinsicht besser. Aber hier denkt keine Kommune ans Sparen.

Unter die Spar-Räder kommen hingegen Analysen gemeinsamer Unzulänglichkeiten, die man wiederum nur in gemeinsamer Anstrengung beseitigen kann. Im Verhältnis Bürger-Behörde gibt es zum Beispiel Zeitfallen und damit Kostensenken, die prinzipiell unbeachtet bleiben.

- Beispiel 1: In der Kommunikation mit Behörden spielt der Name des Bürgers eine herausragende Rolle, ohne den Namen will keine Datenbank und kein Volltextindex so

recht. Unter den falsch ausgefüllten Formularen rangieren die Felder Name und Vorname bzw. Vorname und Name ganz oben in der Beliebtheitskala. Da wird aus Jürgen Otto eben Otto Jürgen, aus Mueller halt Müller und am Behördenschalter oder dem Call-Center aus Çaglayan vielleicht Zagleien oder Kaglaian. Mein zweiter Vorname neben dem Rufnamen hat mir auf diese Weise zwei BfA-Rentenversicherungsnummern (und übrigens die doppelte Zahl an Werbezetteln im Briefkasten) beschert. Es ist unglaublich, was allein dieser „erste Schritt“ an Zeit auf beiden Seiten frisst und wie viel „Nachbesserungsbedarf“ hier als Blindleistungspotential bis hin zu Missverständnissen entsteht.

- Beispiel 2: Ein großer Prozentsatz der Telefonate - Verwaltungspraktiker gehen von rund einem Drittel aus - bezieht sich auf Nachfragen nach dem Stand eines mehrstufigen Verwaltungsprozesses, der in der Behörde natürlich arbeitsteilig erfolgt. Die interne Verbindung erfasst dann zunächst Anfang und Ende des definierten Prozesses und wendet sich dann allen Zwischenstationen zu. Eine Auskunft wie „Sie können in etwa 14 Tagen mit Ihrer Baugenehmigung für Ihre Garage rechnen“ kann mit einem Anruf - Callcenter-Wartezeit nicht gerechnet - dem Bürger 20 Minuten Telefon und der Behörde leicht 100 DM an Arbeitskosten verursachen. Der einzige Trost ist, dass der anrufende Bürger wegen der synchronisierten Kern-Öffnungszeiten „9 bis 12 und 1 bis 3“ in seinem Büro sitzt und seine Firma dann auch noch mit 100 Mark dabei ist. Electronic Government ist nicht nur die Chance eines PC-gestützten Verwaltungsprozesses mit „Akten-Tracing“, sondern sogar die Chance, solche Vorgänge wie einen „Sachstandsanruf“ zu automatisieren, damit für die unabdingbaren persönlichen Ver-

waltungsvorgänge endlich wieder Flexibilität geschaffen wird.

- Aus einzelnen Behörden oder Kommunen heraus, auch aus einzelnen Bundesländern heraus kommt es wegen des Tageswettbewerbs untereinander prinzipiell nicht zu solchen Ideen für „erste Schritte“, geschweige denn, zu deren Umsetzung. Dabei geht es in den genannten Beispielen nur um eine Verbesserung im Sinne einer Umschichtung der Arbeit hin zu den qualifizierten öffentlichen Dienstleistungen.
- Es hat sich die Gewohnheit eingeschlichen, gerade diesen letzten Punkt der „Erhöhung der Flexibilität“ als ein ganz vorrangiges Charakteristikum von Electronic Government zu betonen. Grund hierfür ist die Tatsache, dass es im deutschen öffentlichen Dienst Ausdrücke wie „Bestandsschutz“ oder „Bundesangestelltentarif“ gibt, die man in anderen Sprachen vergeblich sucht. Selbst FAW-Chef Franz-Josef Radermacher weiß, dass seine Vision von „120 Prozent Leistung mit 80% der Bediensteten“ nur im ersten Teil stimmen könnte. Aber Electronic Government sorgt vielleicht dafür, dass die Rechnung „120 Prozent Leistung mit 95% der Bediensteten“ doch stimmen könnte. Dann müssen aber ganze Verwaltungsprozesse völlig umgebaut werden, technische Verbesserungen reichen da bei weitem nicht aus. Ganze aufwendige Verwaltungsprozesse können sogar entfallen und Personalkosten wenn nicht zu reduzieren, so doch auf unverzichtbare Beratungsfunktionen gelenkt werden.
- Greifen wir dafür ein Beispiel heraus, das ich bereits mit den Stichwort „völlig überflüssige Kindergeldkasse“ erwähnt habe. Die Kindergeldkasse wurde im Jahr 1970 bei der Arbeitsverwaltung eingerichtet. Grund für die Platzierung beim Arbeitsamt

war, dass damals (ich habe das als Ferienarbeiter selbst miterlebt) die Finanzämter personell sehr angespannt waren, die Arbeitsverwaltung jedoch nicht. Die Zeiten haben sich geändert. Inzwischen ist das Kindergeld sogar höchstrichterlich festgeschrieben, jedes Elternpaar hat Anspruch darauf.

- Den Verwaltungsprozess rund um das Kindergeld erlebe ich mit meinen beiden nunmehr erwachsenen Kindern (Sohn studiert an der Humboldt-Universität Berlin, Tochter wohnt bei den Eltern in Stuttgart bis zum Abitur im nächsten Jahr) seit deren 16. Lebensjahr als einen Gruß aus kafkaesken Welten. Natürlich begann das Drama mit um Monate verspätet eingeholten Schulbescheinigungen, wofür Halbwüchsige ja alle denkbaren Entschuldigungen haben von „das Schulsekretariat war heute geschlossen“ bis „das Stempelkissen war trocken“ bis hin zu „gestern war die Bescheinigung noch in meinem Mathebuch, heute ist sie verschwunden“. Endlich im Besitz des gestempelten Zettels verhängt die Kindergeldkasse in Person einer Verwaltungsangestellten eine empfindsame Geldstrafe, indem sie gesetzeskonform das Kindergeld nur sechs Monate rückwirkend gewährt. Die Höhe der Strafe für diese Schlampigkeit - also eine Ordnungswidrigkeit und kein Delikt - ist übrigens maßlos und schnell im vierstelligen Bereich. Als weitere Härte kommt hinzu, dass der kommunale Arbeitgeber der Mutter nicht etwa die Schulbescheinigung, sondern den Zahlungsbeleg des Kindergelds für die entsprechende Kategorie der Vergütungsgruppe braucht. Es versteht sich von selbst, dass die Kindergeldkasse im Juli, also in den großen Ferien, sofort androht, das Kindergeld ab 1. August nicht mehr auszuzahlen, weil bisher nur eine Bescheinigung für die 12. Klasse vorliege. Darauf folgt der Bittbrief der Eltern, das

Abitur sei in Baden-Württemberg sei nun mal in der 13. Klasse und die Bescheinigung könne erst im September vorgelegt werden, sofern das Stempelkissen im Schulsekretariat nicht trocken sei. Im Fall des Berliner Studenten fordert die Kindergeldkasse nicht nur die Immatrikulationsbescheinigung in bunter Pappe an, sondern auch noch den leidgeprüften, weil zahlenden alten Herrn auf, Angaben zu den leider nicht vorhandenen Vermögensverhältnissen des Sohnes zu machen und von diesem auch noch eine Original-Zweitunterschrift beizubringen. Nicht der Erwähnung wert sind die Tatsachen, dass der Kindergeldkasse auch noch eine funktionierende Ehe nachzuweisen ist und die Verwaltungsangestellte ihr Misstrauen offensichtlich aus Frauenzeitschriften bezieht, die bei jedem überraschenden Besuch der Mutter obenauf lagen und nicht zuletzt die Erklärungsnot gegenüber dem Finanzamt, das ja bei einem geringeren als dem gültigen Kindergeldsatz wissen will, wie es dazu kam. Den Politikern wird dann berichtet, dass gutverdienende Eltern freiwillig immer mehr auf das Kindergeld verzichten wollen.

- Ich brauche diese Realsatire nicht fortzuführen. Electronic Government beim Kindergeld muss als Ziel haben, einen völlig transparenten Prozess durchzuführen. In der Datenbank der Finanzämter sowohl der Eltern als auch der erwachsenen Kinder sind zwei zusätzliche Datenfelder erforderlich sowie eine Erlaubnis, diese Datenfelder mit dem Immatrikulationsamt bzw. der Schulverwaltung abzugleichen und das Kindergeld anzuweisen. Zu viel bezahltes Kindergeld wird dann mit der Steuererklärung verrechnet. Innerhalb eines Jahres kann dann die Kindergeldkasse bei der Arbeitsverwaltung ersatzlos aufgelöst werden und sich dringlicheren Aufgaben widmen.

- Selbstverständlich ist so etwas wie ein „Abgleichen“ der Daten verschiedener Ämter selbst in diesem speziellen Fall in Bezug auf das Informationelle Selbstbestimmungsrecht unter Vorbehalt zu stellen. Mit gutem Grund hat das Bundesverfassungsgericht das Zusammenziehen von Daten als begründungspflichtige Ausnahme festgesetzt. Eine wirkliche Prozessreform im Sinne eines Electronic Government würde in Betracht ziehen, dass solche Ausnahmen zum Beispiel von einer Overlay-Verwaltung als Dienstleistung angeboten werden könnte, die der Bürger freiwillig in Anspruch nimmt. Wer weiterhin die ganze Papierflut haben will, dem würde nichts genommen. Übrigens ist die Papierflut anderswo schon längst per Gewohnheit eingedämmt: Nach dem Tod meiner Mutter ist es mir nicht gelungen, auch nur eine der - übrigens nicht billigen - sechs Todesbescheinigungen im Original loszuwerden. Die Versicherungs-

„Mit gutem Grund hat das Bundesverfassungsgericht das Zusammenziehen von Daten als begründungspflichtige Ausnahme festgesetzt.“

träger und sonstigen Dienstleister bis hin zu Pensionskassen stellten die Zahlungen aufgrund meiner telefonischen Mitteilung ein, einige erbateten „bei Gelegenheit die Urkunde per Telefax“. Ich nenne das inzwischen „Kontextvertrauen“.

Unerforschte Potentiale

Die letzten Praxis-Beispiele stellten keine Anekdoten, sondern typische Prozesse dar, wie sie unter den obwaltenden Bedingungen

auch innerhalb von 20 Jahren ohne erhebliche organisatorische Veränderungen nicht geändert werden können. Ein richtig verstandenes Electronic Government kann solche Prozesse schon in kurzer Zeit identifizieren und ihre Reformierung anstoßen. Ein richtig verstandenes Electronic Government kennt keine ideologischen Neins, sondern lediglich die umfassende Bemühung, an deren Ende übrigens auch an vielen Ecken und Enden die Feststellung stehen kann, dass es leider keinen technischen oder organisatorischen Königsweg gibt. Electronic Government kann und wird keine Hundertprozentlösung sein, wie es manche propagieren. Alles über 50 Prozent der Verwaltungsprozesse mit Computer- und Netzunterstützung wäre ein Erfolg, und 80 Prozent würden uns an die Spitze in der Welt katapultieren.

Derzeit wird in verschiedenen Projekten und Gesprächsforen mit Eifer erforscht, inwieweit man Wahlen und Abstimmungen elektronisch machen kann. In allen Fällen tritt eine neue nicht hoch zuverlässige Technik gegen eherne Wahlurnen an. Nirgends wird überlegt, inwieweit der gesamte Wahlprozess geändert werden muss, etwa durch zusätzliche Gültigkeitsabstimmungen, die man schon bei Briefwahlen eigentlich gebraucht hätte. Überall wird versucht, den „gewohnten Vorgang“ 1:1 in die Internetwelt zu übersetzen, eine Vorgehensweise, die sich in den letzten Jahrzehnten immer wieder als nicht nachhaltig erwiesen hat. Neue Medien brauchen neue Instrumente und Abläufe. Völlig unerforscht bleibt bei den ganzen Projekten neben der demokratietheoretischen Innovation auch der Netzgedanke, die Überlegung, was Nachrichtennetze an Vereinfachungen bringen können. Beispielsweise wäre es doch einmal interessant zu erfahren, warum eine Umzugsmeldung noch nicht überall automatisch zum Eintrag in das neue Wählerverzeichnis führt. Und auf der anderen Seite sollten wir am

Standort schnellstens die Erfahrungen des Auslands mit Bürgernetzen analysieren, wo es aus guten Anfängen - etwa das Melden von Unfällen und Umweltverschmutzungen - zu Auswüchsen gekommen ist, die man auch als Blockwartssystem interpretieren könnte. Wir können von den anderen lernen, zum Beispiel von den Amerikanern, die beim Electronic Government große Probleme haben oder bei den Franzosen, die große Probleme lösen. Wir müssen doch nicht alle Erfahrungen selbst machen.

- Verstanden werden muss der neudeutsche Ausdruck „best practice“ als eine Aufforderung, sich zum Beispiel in den Kommunen verschiedene grundlegende Entwicklungsaufgaben - etwa die komplexe Namensschreibungsproblematik oder die erwähnte „automatisierte Anfrage“ per PC oder Telefon für eine höhere Bürgerfreundlichkeit konsequent arbeitsteilig vorzunehmen.
- Verstanden werden muss, dass es in unserer Gesellschaft den Selbstläufer eben nicht gibt. Um aber zum Beispiel die Politik bzw. den Staat, das Land und die Kommune in die Rolle als Vorreiter zu bringen, bedarf es mehr als der Beschwörung einer Public Private Partnership, die ich immer noch übersetzen muss mit „ich dachte, Du zahlst“.

Tagungen wie diese sollten nicht regelmäßig mit einem flammenden Selbstappell enden, sondern Impulse in Richtung Politik zu geben versuchen.

*„Es bedarf mehr als der
Beschwörung einer
Public Private Partnership,
die ich immer noch übersetzen muss
mit `ich dachte, Du zahlst`.“*

- Verstanden werden muss vor allem aber auch, dass die Wohlfahrt eines Standorts immer einen Kampf an vielen Fronten darstellt. Modeschwankungen sind natürlich Gift für ein solch breit angelegtes Bemühen um Electronic Government. Auch dieses Thema kann wie manches andere unter die Räder von aktuellen Prioritäten kommen, die sich aus völlig anderen Gesichtspunkten her speisen. Ohne dem Aktionismus das Wort reden zu wollen: Immer im nächsten Frühjahr ernsthaft beginnen zu wollen, mag im Märzen für den Bauer adäquat sein, aber nicht für die Akteure in einem Industrieland auf dem Weg zur Informationsgesellschaft.

Kernaussagen Lenk-Memorandum 2000

- Electronic Government ist kein Selbstläufer. Seine Verwirklichung erfordert aktives Handeln. Die für die Einführung von Electronic Government erforderlichen Gestaltungsentscheidungen erschließen sich aus den fünf Kernthesen des Memorandums:
 -
 - 1. Electronic Government führt zu einem neuen Schub der Verwaltungsmodernisierung, der dringend erforderlich ist, um die Leistungsfähigkeit von Staat und Verwaltung angesichts neuer Herausforderungen zu bewahren und zu stärken.
 - 2. Electronic Government betrifft das gesamte Verwaltungshandeln und darüber hinaus politische Prozesse. Neue Bürgerdienste und elektronische Demokratie bilden nur die Spitze eines Eisbergs.
 - 3. Die bessere Nutzung von Information bzw. Wissen ist eine entscheidende Triebkraft der Verwaltungsmodernisierung.
 - 4. Eine umfassende Gestaltung der Prozesse und Ressourcen der Verwaltungsarbeit im Sinne eines Verwaltungs-Engineering ist möglich und zugleich unabdingbar.
 - 5. Erfolge sind nur zu erzielen, wenn die Lern- und Innovationsfähigkeit von Politik und Verwaltung um Größenordnungen gesteigert wird.
 -
- Die fünfte Kernthese wird im Memorandum weiter präzisiert durch eine Erörterung kritischer Erfolgsfaktoren. Zu ihnen gehören:
 -
 - **Strategien:** Strategisches Denken muss die Haltung des neugierigen, aber wahllosen Ausprobierens ablösen.
 - **Geld:** eine Finanzierungsinitiative ist erforderlich. Sie setzt voraus, dass sich ein Bewusstsein von den Chancen herausbildet, um die es geht.
 - **Human Resources:** Menschen, die die Umsetzung von Electronic Government vorantreiben. Personalentwicklung ist der wichtigste Schlüsselfaktor; eine Qualifikationsoffensive muss das nötige Wissen vermitteln. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst müssen das Potenzial der Informationstechnik kennen.
 - **Leadership:** Ein kompetentes Änderungsmanagement, in dessen Mittelpunkt die Menschen stehen.
 - **Infrastruktur/Rahmen:** Weiterhin erforderlich sind geeignete informationstechnische Infrastrukturen samt ihrer Verfügbarkeit und Sicherheit, sowie rechtliche Änderungen. Diese Faktoren sind schon weithin erkannt.
 -

Klaus Lenk/Dieter Klumpp (Hrsg.) Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, Bonn/Frankfurt/Berlin, 26. September 2000

Die jüngste Jahrhundertwende war nicht vergleichbar mit dem „fin de siècle“ hundert Jahre davor. Nicht Kunst und Kultur sorgten für einen Hype, sondern die New Economy. Auch die Jahrtausendwende brachte nicht wie die beiden vorigen den Königsstern von Bethlehem und nicht einen „Jüngling im Sternemantel“ wie den Stauferkönig Otto III., sondern eher das profane Y2K-Problem. Inzwischen hat sich die Begeisterung um die New Economy etwas gelegt, denn der schöne Traum, man könne auf Dauer virtuelle Aktienwerte in echtes Geld umtauschen, ist vorüber. Es ist schade, dass sich die Begeisterung in diesen letzten Jahren nur auf die Möglichkeit richtete, schnell Geld zu machen, denn für den Wandel hin zu einer Informationsgesellschaft braucht es immer ein hohes Maß an Begeisterung, Begeisterung für das Neue, für die Innovation und nicht zuletzt für die wissenschaftliche, unternehmerische wie individuelle Neugier bei der Erkundung der Potentiale, die sich aus der rapiden Technikentwicklung ergeben.

„Im Zuge der Debatte um die Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts tauchte das Schlagwort ‘technology is given’ auf.“

Die Technikentwicklung ist - ungeachtet der ständigen Betonung des technischen Fortschritts - in den letzten Jahren etwas aus dem Blickfeld wichtiger Akteure geraten. Anfang der Neunziger Jahre tauchte im Zuge der Debatte um die Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts insbesondere aus der EU-Kommission heraus das Schlagwort „techno-

Allianz von Technik und Recht

logy is given“ auf, die Annahme also, dass die notwendigen universellen Techniken der Information und Kommunikation zur Verfügung stünden. Die Aufmerksamkeit müsse sich nun vor allem auf die Dienste und Anwendungen richten. Auch wenn es bei genauer Betrachtung darum ging, den Wettbewerb der damaligen Staatsmonopole in einen Infrastruktur-Wettbewerb von privatisierten Betreibern umzuwandeln, was angesichts der immensen Entwicklungskosten auch noch - ganz zufällig - zeitlich passte, so war die Wirkung es „technology is given“ dennoch fatal. Denn es entstand bei zu vielen Akteuren der Eindruck, dass die tatsächlich rasante Technikentwicklung den Durchbruch zu einem universellen Netz geschafft habe. In Wirklichkeit war die Durchsetzung eines Universalnetzes auf Glasfaserbasis bis hin zu jedem Teilnehmer nach einem über zehnjährigen Ringen in den achtziger Jahren glorios gescheitert. Im Bericht der Kommission IT2000 der Bundesregierung wurde 1989 das „integrierte Gasfasernetz“ zu einer bloßen „Option“ zurückgestuft. „Option“ heißt in der Politik bekanntlich „wohl wünschenswert, aber nicht machbar“, wohingegen „Option“ für die Wirtschaft bedeutet „machbar, aber wohl nicht gewünscht“.

In der Folge entstanden die fast im monatlichen Rhythmus erfolgenden „Technologieschübe“, die sehr oft nur als Prototypen oder gar nur als Chartware durch Messen und Kongresse geisterten. Das vorläufige Ende des koordinierten Infrastrukturbaus wurde vor lauter Wettbewerbsbegeisterung ignoriert, stattdessen wurden neue Erwartungen geschürt. Besonders an zwei Techniken knüpften sich nunmehr überaus hohe Erwartungen, an die Funktechnik und vor allem an das Internet. Zwei Beispiele für enttäuschte Erwartungen:

Mitte der neunziger Jahre erntete ich in

NRW auf einer Medienpolitik-Veranstaltung unversehens heftiges Missfallen mit einer Bemerkung, die Funk-Überbrückung der Last Mile für Breitbandkommunikation sei in Deutschland die physikalische Unmöglichkeit, einen Funkradius von mehr als zwei Kilometern ökonomisch vertretbar mit Millimeterwellen zu überbrücken, denn diese verlangten nach ungetrübten Sichtverbindungen zwischen Sendern und Antennen. Manager von anwohnenden neuen Betreiberfirmen - Arm in Arm mit Vertretern des Wirtschaftsministeriums - brachten mich mit der Bemerkung zum Schweigen, „in fünf Jahren sei praktisch ganz NRW mit unseren Wireless Local Loops versorgt“. Die Ministerialen grüßten mich jahrelang nicht mehr, weil ich so im Unrecht war. Nach fünf Jahren konnte ich diese Behauptung nicht überprüfen, weil es diese Firmen nicht mehr gab. Heute grüßen die immer noch wirkenden Ministerialen übrigens erst recht nicht mehr, wahrscheinlich weil ich so im Recht war. Tatsächlich waren jahrelang Wunschvorstellungen im Raum, die einzig und allein von dem Gedanken gespeist wurden, das Ortsnetz der Telekom zu „überfliegen“, nicht von dem der physikalischen Darstellbarkeit.

Ähnliche Grenzen zieht auch oft das Recht. In einem ebenso ehrenamtlichen wie kurzen Coaching-Gespräch schilderte mir ein Jungunternehmer seine Geschäftsidee. Sie bestand - kurz gesagt - darin, dass er auf dem PC eine Art Index installieren wollte, der zu jedem geschriebenen und vorab markierten Stichwort per Push-Technik die passende aktuelle Bannerwerbung beim Benutzer einspeist. Ein (etwas verfremdetes) Beispiel: Ob Mail oder Wordtext, beim Schreiben des Worts „Auto“ sollten sich automatisch die Werbebanner der Autobranche einblenden. Mein eher soziologisches Argument, der Benutzer und damit in der Folge die Amtsgerichte würden dies aber gar nicht „amusing“ finden, wischte er beiseite. Meine Skepsis bezog sich nicht auf die

Technik, sondern auf die Tatsache, dass bis heute Telefonmarketing verboten ist und dass alle Pushtechniken mit werblichem Inhalt in Gefahr sind, auf Antrag von Benutzern durch eine einstweilige Verfügung und vielleicht auch per Gesetz auf Dauer verboten zu werden. Ein Jahr später machte er mir heftige Vorwürfe, ich als Coach hätte ihn deutlicher warnen sollen, ein teures Rechtsgutachten habe seine Businessidee für nicht machbar erklärt, er sei nun am Ende, seine beiden Angestellten stünden auf der Straße.

*„`Option´ heißt in der Politik
bekanntlich `wohl wünschenswert,
aber nicht machbar´,
wohingegen `Option´ für die
Wirtschaft bedeutet `machbar,
aber wohl nicht gewünscht´.“*

Auch wenn es sich hart anhört, beide Beispiele dürfen nun nicht zu der Forderung führen, man solle per Vorschrift angehenden Jungunternehmern besseres technisches Wissen beibringen oder ihnen günstige Rechtsgutachten besorgen. Dies war und ist nun einmal das Schicksal des Unternehmers, wenn er es ganz allein auf freier Wildbahn versucht. Die mögliche Lösung liegt in sogenannten „Incubators“, die bei großen Privatunternehmen, bei großen Forschungseinrichtungen wie der Fraunhofer Gesellschaft und bei einigen Universitäten dafür sorgen wollen, dass es nicht zu solchen Überraschungen kommt. Allerdings kann dies während der Inkubationszeit nicht das von vielen jungen Leuten angestrebte „freie“ Unternehmertum bedeuten, den beflügelnden Thrill bis genau zu dem Zeitpunkt, wo Investoren Rückflüsse sehen oder gar Finanzämter auf einer Steuerzahlung beharren wollen, nicht erleben zu können. Völlig neue Businesses in der Internetökonomie, die größten-

teils zunächst nichts anderes sind als die bekannte Besonderheit von Softwareunternehmen, brauchen offensichtlich diese Hilfen. Neben den genannten Institutionen stehen dafür im Markt auch langjährig zu verpflichtende professionelle Coaches und - wenngleich nur in ganz vereinzelt Ansätzen - eher temporär begrenzte Angebote der Verbände zur Verfügung. Dass alle Unternehmensgründungen dringender Unterstützung bedürfen, damit zum Beispiel - darauf hat Helmut Schmidt in der mehrfach hingewiesen - die „Unternehmerlücke“ in den neuen Bundesländern geschlossen werden kann, versteht sich fast von selbst. Das Problem ist nur, dass ob mit oder ohne Inkubator die sonstigen Marktrisiken kaum gemil-

„Auch die Entwicklung zu einem Electronic Government stolperte in der Vergangenheit oft über „Trivialitäten“ wie die unabänderliche Grundlagenphysik oder das gewachsene Rechtssystem.“

dert werden können. Den „Diplomunternehmer“ mit garantiertem Erfolg wird es in den Ausbildungsplänen niemals geben können, auch wenn einige private Business Schools manchmal diesen Eindruck nicht aktiv verhindern. Vielleicht ist dies überraschend: Auch Electronic Government braucht so etwas wie „Inkubatoren“, mehr noch: Electronic Government braucht in der Anfangsphase sogar „Experimentierklauseln“ im gesetzlichen Rahmen.

Andere Rahmenbedingungen bei Electronic Government

Es ist also keine Besonderheit der Internetökonomie, dass „rasche technologische Veränderungen“ und „Bruchlinien mit den Recht“ auftreten. Auch die Entwicklung hin zu einem Electronic Government stolperte in der Vergangenheit oft über „Trivialitäten“ wie die unabänderliche Grundlagenphysik oder das gewachsene Rechtssystem. Was für das e-business gilt, muss nicht für Electronic Government gelten, in der Regel kann es sogar nicht gelten. Der öffentlichen Verwaltung sind einige Dinge fast völlig verwehrt, die in den Startups des e-business geradezu als konstituierend für den Erfolg angesehen werden.

Die öffentliche Verwaltung kann nicht

- persönliche unternehmerische Risiken eingehen;
- bei kurzfristigem Bedarf Mehrleistung in Nacht- und Wochenendschichten erzeugen;
- auf Zuruf einen kleinen Werkauftrag vergeben;
- besonders fähige Mitarbeiter zu Gesellschaftern machen;
- Risikokapital durch Börsengang einwerben;
- hier und da mal Konkurs anmelden;
- sich in den sicheren Hafen eines Inkubators begeben;
- sich nur sehr begrenzt in Kooperationen mit nichtöffentlichen Partnern einlassen;
- geltende Gesetze erst dann berücksichtigen, wenn es unvermeidlich ist;
- und nicht zuletzt: schnell mal ins Auto steigen, wenn die Lage vor Ort es erfordert.

All dies ist bei jungen Unternehmen gang und gäbe, nicht nur bei Internet- oder Medienunternehmen. Der wohl gravierendste Unterschied ist in der simplen Tatsache zu sehen, dass die Übernahme der probaten Leitbilder „Markt“ und „Kunde“ in den öffentlichen Be-

reich nicht möglich ist. Beim Finanzamt wäre man ja schon froh, wenn die einen wie einen Steuerzahler behandeln, als Kunde würde man sofort zur Konkurrenz wechseln. Dort wo Kundenorientierung möglich ist, finden sich erstaunlich viele Fälle, die für ein Outsourcing geeignet wären. Nicht zu vergessen sind gerade beim Electronic Government die vielfältigen Chancen, Verwaltungsprozesse radikal zu verschlanken, danach würde zum Beispiel die Kindergeldkasse einfach vom Markt verschwinden.

Wenig beachtet wird in der Electronic Government-Diskussion, dass die Besonderheit der Verwaltung, bestimmte Verhaltensmuster nicht anzuwenden, sie auch durchaus in Nöte bringen kann. Etliche Startups sind - wie schon gesagt - zu Startdowns geworden, weil sie die Entwicklung der Infrastrukturen in Technik und Recht zu optimistisch eingeschätzt hatten. Erst vor kurzem habe ich die Firmenleitung eines Unternehmens getroffen, das mit pfiffigen Dienste-Ideen allein auf die Annahme gegründet worden war, dass sich 2001/2002 die WAP-Dienste als technische Infrastruktur durchgesetzt haben würden. Wenn dies nicht 2002 geschieht, wird diese Firma in große Schwierigkeiten kommen. Der Markt (in die-

*„Eine Innovation, sei sie nun
technisch, ökonomisch oder gesell-
schaftlich, braucht heute wohl als erstes
eine Rechtsschutzversicherung.“*

sem Fall der Nicht-Markt) wird diese Firma gnadenlos aussortieren. Die Mitarbeiter werden anderswo unterkommen. Dass eine Verwaltung nicht Konkurs anmelden kann, hatten wir schon. Was aber macht sie mit den Plänen, die sich aus *rein technischen Infrastrukturgründen* nicht verwirklichen lassen? Vielleicht wurden schon Mitarbeiter verpflichtet oder

umgeschult, vielleicht schon Immobilienentscheidungen getroffen, vielleicht schon weitere Dienstleister an den Standort gelockt. In allen Fällen werden mindestens Ersatzzahlungen fällig, es gibt kein Schlupfloch. Eine Kommune, die zu früh auf Stadtnetze gesetzt hat (und das sind fast alle), eine Region, die mutig auf den Funkzugang im Ortsnetz gesetzt hat oder ein Bundesland, das gerade für seine Verwal-

*„Was für das e-business gilt,
muss nicht für
Electronic Government
gelten.“*

tung auf interaktive TV-Kabelsysteme gesetzt hat, wird unverhältnismäßig hart abgestraft.

Auf dieser Veranstaltung in Gunzenhausen¹ wurde das Thema digitale Signatur schon ausreichend behandelt. Es gibt jetzt die entsprechenden Verwaltungs-Formvorschriften. Es ist ohne Zweifel Schwung in die Entwicklung zu einem „Bund 2005“ gekommen. Schon 2002 wird nach vorliegenden Plänen eine „elektronische Signaturkarte“ für alle Bundesbediensteten eingeführt werden. Hier müssen die öffentlich Bediensteten in mehrere Richtungen abgesichert werden, etwa bedingt durch den Umstand, dass die Signatur auf die Person bezogen ist, nicht etwa auf die ganze Behörde. Zu dieser Absicherung des einzelnen Bediensteten gehört neben einer Versicherung zwingend auch eine Sperrfunktion, denn jeder kann eine solche Karte mal verlieren oder verlegen.

Anders als eine Privatfirma haben die Verantwortlichen im öffentlichen Bereich hinsichtlich einer verzögerten Marktakzeptanz keinerlei Möglichkeiten, sich durch Finanzrücklagen, durch Versicherungspolice oder

¹ unter anderen von Jürgen Schwemmer (RegTP), dem zuständigen „Implementierungsbeauftragten“ für die digitale Signatur.

Kurzarbeit abzusichern. Überall gilt ja, dass heutzutage sofort gegen alles geklagt wird, was sich nicht schnell bewegt. Entgangene Urlaubsfreude wurde auch schon als die „Differenz zwischen geweckter Erwartung und tatsächlicher Leistung“ definiert. Und es ist eben schwierig, Neues so präzise zu beschreiben, dass es vor jeder drohenden Gerichtsverhandlung bewahrt. Unzählige Beispiele belegen: Eine Innovation, sei sie nun technisch, ökonomisch oder gesellschaftlich, braucht heute wohl als erstes eine Rechtsschutzversicherung. Im öffentlichen Bereich brauchen wir etwas dieser Rechtsschutzversicherung Vergleichbares, um das manchmal riskante Tempo der technischen Innovation mithalten zu können, aber auch um Verzögerungen durchzustehen. Eine der Möglichkeiten, die mir noch nicht ausgeschöpft scheinen, sind Experimentierklauseln.

Kein Zweifel kann aber daran bestehen, dass gerade für ausgreifende Schritte beim Electronic Government tiefe Strukturveränderungen gerade im Verhältnis zwischen „Technikentstehungsort“ und „Anwendungsort“ erfolgen müssen.

In der erwähnten Overlay-Verwaltungs-konstruktion entstünde ein flexibles Infrastrukturzentrum, das auch für alle gemeinsamen Netze als Nachfrager, vor allem aber auch als „stakeholder“ auftreten kann und die Anforderungen der Praktiker des öffentlichen Bereichs an infrastrukturelle Dienste bündelt.

Die Frage der Infrastruktur wurde in den letzten Jahren *deutlich unterschätzt*. So sagt das Forschungsprojekt Virtuelle Medien als Chance für die Stadt der Zukunft, Strategische Herausforderung für die politische Führung, durchgeführt bis Oktober 2000 im Auftrag der Bertelsmann Stiftung:

„Angesichts der angespannten Haushaltslage der deutschen Städte rückt vor der Entscheidung für einen grundlegenden strukturel-

len Umbau der Verwaltung die Frage ins Zentrum der Überlegungen, inwieweit die hierfür erforderlichen Ressourcen verfügbar sind. Welche Neuinvestitionen sind erforderlich, auf welchen vorhandenen Ressourcen und endogenen Potenzialen kann eine Stadt aufbauen, und was steht im Vordergrund – die Beschaffung und Implementierung von Technik oder die Implementierungsberatung sowie die Schulung von Mitarbeitern und Bürgern?“ Auch wenn 63 Prozent der Verwaltungschefs die mangelnde Medienkompetenz und technische Ausstattung der Bevölkerung als eine eher geringe grundsätzliche Hürde auf dem Weg zum virtuellen Rathaus sehen, so konstatieren sie doch erheblichen „Nachrüstbedarf“, insbesondere bei der Betreuung und Anleitung der Bürger für eine aktive Nutzung der Online-Angebote der Kommune. Die Antworten auf diese Frage zeigen einmal mehr, dass die befragten (Ober-) Bürgermeister und Verwaltungschefs nicht in den „harten“ technischen Komponenten des Umbaus ihrer Verwaltung zum virtuellen Rathaus das entscheidende Hemmnis sehen. Defizite und einen entsprechend dringenden Handlungsbedarf konstatiert man vielmehr bei den „weichen“, beratungsintensiven Komponenten.

*„Es gibt also
in der Strategiediskussion
weder Grund noch Anlass,
in überkommene liberalistische
oder interventionistische Modelle
zurückzufallen.“*

Wir haben es offensichtlich mit sehr unterschiedlichen Perzeptionen hinsichtlich der Infrastruktur zu tun. Dabei liegt doch auf der Hand, dass zum Beispiel die Frage unterschiedlicher Betriebssysteme von PCs auch auf der untersten kommunalen Ebene der

Verwaltung zu größter Verunsicherung führt, einer unversicherten Verunsicherung mit der Konsequenz des Attentismus.

Neue Infrastrukturstrategien?

Um nun nicht allzu sehr auf die durchführende Arbeitsebene herumzuhacken, die das bisher Geleistete ohnehin nur mit ständigem Übertreten von Routinen erreichen konnte, ein Blick auf die Situation der Infrastrukturstrategien, worunter – dies sei nochmals betont – nicht die „anfassbare“ Technik alleine, sondern auch die organisatorische Einbindung und die Gewöhnung (inklusive Bedienerkompetenz) gehört.

Die Diskussion über „Electronic Government“ hat sich um die sophistische Unterscheidung von „neuer“ und „alter“ Wirtschaft herzlich wenig gekümmert. Und umgekehrt hat dort niemand so recht an die besondere Situation der öffentlichen Verwaltung gedacht. Der Spannungsbogen der Diskussion der letzten Jahre lag vielmehr im Versuch, „aktive“ Strategien und „passive“ Marktentwicklungen ins Verhältnis zu setzen.

So wurden Felder wie Datenschutz, Datensicherheit, Nachhaltigkeit, Sozialverträglichkeit, Technikfolgenabschätzung, Verfassungsverträglichkeit und vor allem Bildung getreu der Erkenntnis, dass diese Ziele nicht als Marktsubjekte auftreten, durchweg als notwendige Gestaltungsfelder für aktive Strategien in staatlichen und sozioökonomischen Akteursarenen angesehen. Auf der anderen Seite wurden Felder wie die Entwicklung der Kommunikationsdienste, die „free choice“ der Benutzer, der technische Fortschritt und nicht zuletzt der durch Deregulierung ermöglichte Globalisierungsprozess als stark genug angesehen, ohne spezielle Aufsichtsfunktion im Markt zu bestehen. Dabei wurden implizit das „zerstörerische Prinzip des Wettbewerbs“

(Schumpeter) ebenso wie die Preisbildungsmechanismen, die sozialen Kosten des Produktivitätsfortschritts, die Kaufkraftentwicklung sowie entstehende Verteilungsgefälle (etwa zwischen Stadt und Land) gegen die innovationsfeindliche Alternative der Monopolisierung und gegen die damit induzierte Ausuferung bürokratischer Detailsteuerung gründlich abgewogen und für gut befunden.

Es gibt also in der Strategiediskussion weder Grund noch Anlass, in überkommene liberalistische oder interventionistische Modelle zurückzufallen.

*„Die Diskussion über
„Electronic Government“
hat sich um die sophistische
Unterscheidung von „neuer“ und
„alter“ Wirtschaft herzlich wenig
gekümmert. Und dort hat niemand so
recht an die besondere Situation der öf-
fentlichen Verwaltung gedacht.“*

Dies würde sich nur – und dann eher auf der Regulierungsseite – ändern müssen:

Erstens, wenn neue Monopolisierungstendenzen im Kommunikationssektor die Überhand bekämen und inhärent die erforderlichen Innovationsprozesse bei der Grundversorgung mit Infrastrukturen bedrohten,

Zweitens, wenn ein ruinöser Wettbewerb entstünde, der die Wirtschaftssubjekte, insbesondere die Anwender, erheblich bedroht oder

Drittens, wenn unabdingbare Ordnungssysteme wie etwa der Zahlungsverkehr, die Grundversorgung oder auch die technischen Einrichtungen, mithin die Infrastrukturen, etwa durch Verlotterung, Verteuerung oder drohende Zerstörung in eine akute Gefährdungzone kämen.

Der Kommunikationssektor ist in Deutsch-

land mittlerweile überwiegend privatwirtschaftlich organisiert und auch bezüglich der Besitzverhältnisse auf dem Weg dorthin. Der Staat hat mit der Regulierung in Bund und Ländern nicht nur eine passive Aufsichtspflicht, sondern auch eine Rahmenziehung vorgenommen. Notwendigerweise kann ein solcher Rahmen nicht die detaillierte Trennschärfe haben. Es können Begriffe wie „Überhandnehmen“, „erhebliche Bedrohung“, „ruinöser Wettbewerb“, „Grundversorgung“ oder „akute Gefährdung“ - selbst mithilfe der sogenannten „Infrastrukturverpflichtung“ des TKG für dominierende Netzbetreiber - kaum alltagstauglich substantiiert werden. Solche Begriffe werden zudem von den unterschiedlichen Interessengruppen durchaus unterschiedlich interpretiert und verwendet.

Die genannten drei Konditionalitäten sind deswegen ohne Zweifel dem Bereich der hin- und herwogenden Meinung und nicht dem der präzisen Kriterien zuzuordnen. Wo aber keine präzisen Grenzziehungen möglich sind, kann passive Aufsicht, sei es nun die der Wettbewerbshüter oder die der Selbstregulierung, angesichts der raschen technischen und ökonomischen Entwicklung letztlich nur hinterherhinken. Der Staat steht im Krisenfall als Nachwächter oder gar nur als eine Mischung von Rückversicherer und Konkursabwickler da. Opake Kriterien in wechselnden Meinungsarenen machen es aber auch dem juridischen System schwer, die notwendige Funktion zu erfüllen. Denn Gerichte können hier nur auf Antrag tätig werden, dies braucht Zeit.

Für das Ingangsetzen notwendiger aktiver Maßnahmen in einem privatwirtschaftlichen Feld, die letztlich nur auf unzureichend faktengestützte Meinungen unterschiedlicher „Stakeholder“ basieren, gibt es im demokratischen Gemeinwesen nur eine legitimatorische Möglichkeit, nämlich die politische Auseinandersetzung mit konstituierender und abschließender klarer Mehrheitsentscheidung durch

gewählte Repräsentanten. Politische Auseinandersetzung im Parlament bedarf aber in der Regel einer verabredeten Entscheidungsgrundlage, für deren Erstellung aber niemand zuständig ist.

Im Regierungsbereich gibt es mit der Abschaffung des Post- und Fernmeldeministeriums keine klar geregelte Zuständigkeit mehr für den Kommunikationssektor.

- Bei den Landesregierungen können die Rundfunkreferenten - unterstützt durch die Landesmedienanstalten - im Rahmen der Länderzuständigkeit nur einen Ausschnitt der notwendigen Erhebungen über den Zustand der infrastrukturellen Ausstattung vornehmen.
- Bei der Bundesregierung ist die Zuständigkeit mit den Federführungen des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie - unterstützt durch die Regulierungsbehörde - und des Ministeriums für Kultur und die neuen Medien angesichts der unabdingbaren Beteiligung des Forschungs-, Innen-, Verkehrs- und Justizministeriums für den raschen Wandel ebenfalls nicht adäquat definiert. Die dem Staatsminister im Kanzleramt übertragene Moderations- und Koordinierungsfunktion hat keine entsprechende Ressourcenausstattung.
- Der partikulären Zuständigkeit in der Exekutive entsprechen die im Deutschen Bundestag, wo die entsprechenden Unterausschüsse (Neue Medien, Telekommunikation, Forschung etc.) kaum zu stringenten erkenntnis- und handlungsleitenden Statusanalysen für gemeinsame Infrastrukturen kommen können. Auch das Parlament hat kein Instrument, um den Status der Infrastrukturentwicklung in einer notwendigerweise kurzen periodischen Regelmäßigkeit - etwa jährlich - zu erfassen. Die Umsetzung der Erkenntnisse bisheriger Enquête-Kommissionen zeigt in der Alltagspraxis, dass

gerade in der schnelllebigen Welt der Netztechnologien und ihrer Anwendungen die Bestandsaufnahmen rasch veralten.

„Eine technische Infrastruktur ist leblose Technik ohne die Organisation ihrer Anwendung, wozu auch ganz besonders die rechtlichen Rahmenbedingungen gehören.“

- Die einzige fest definierte Zuständigkeit für den gesamten Kommunikationssektor in den staatlichen Gewalten findet sich im Bundesverfassungsgericht mit dem Senat von Verfassungsrichter Prof. Hoffmann-Riem. So ist es naheliegend, dass sich die Akteursszene immer mehr nur auf die Verfassungsrechtsprechung ausrichten können, die aber - ähnlich wie parlamentarische Enquête-Kommissionen - nur in unregelmäßigen und längeren zeitlichen Abständen aktualisiert werden kann.

Gerade in der Informations- und Kommunikationstechnik sowie bei den elektronischen Medien wird immer deutlicher, dass gerade in Deutschland Strukturen vorherrschen, wo aus einem denkbaren „Zusammenfließen“ technischer, ökonomischer, politischer und nicht zuletzt rechtlicher Entwicklungen regelmäßig ein Kampf wird, der dann im „freien politischen Spiel der Kräfte“ letztlich nur von den Gerichten – vom Amtsgericht bis zum Verfassungsgericht - entschieden werden kann.

Die in den neunziger Jahren als Substitut für staatliche Zuständigkeitslücken nach Wegfall des Fernmeldeministeriums in Gang gesetzten Foren zur Informationsgesellschaft haben wichtige Felder des Kommunikationssektors ausgeleuchtet und in vielerlei Hinsicht Entscheidungsgrundlagen auch für staatliche Stellen erarbeitet. In keinem der Foren kam allerdings das hinreichende Infrastruktur-

Übersichtswissen zustande. Wie schon Jahre zuvor beim Branchenverband ZVEI gehen die einzelnen Arbeitsgruppen davon aus, dass für die neuen wünschenswerten Dienste die jeweiligen Infrastrukturvoraussetzungen entweder gegeben seien oder im Nachbar-Arbeitskreis vertiefend behandelt würden. Ähnliches gilt auch für die Arbeitsgruppen der Initiative D21.

Für die Akteure der Diskussion über Electronic Government heißt dies sehr schmerzlich, dass sie derzeit überhaupt keine realistische Chance haben, sich auch nur einen Überblick über den Stand der Infrastrukturen zu verschaffen, geschweige denn, über deren Auslegung mitzureden oder gar mitzubestimmen. Dabei wäre der Bedarf des öffentlichen Bereichs insgesamt eine sehr gewichtige Verfügungsmasse¹. Um dieses Potential einzubringen, müssten Programme wie Bund 2005, aber auch entsprechende Programme der Bundesländer und der Kommunen, um die entsprechenden Ressourcen für eine „Infrastruktur-Mitgestaltung“ ergänzt werden.

Ich hoffe deutlich gemacht zu haben, dass es um jedwede infrastrukturelle Technik geht, beiliebe nicht nur um die Technik. Eine technische Infrastruktur ist leblose Technik ohne die Organisation ihrer Anwendung, wozu auch ganz besonders die rechtlichen Rahmenbedingungen gehören.

Machen es die anderen besser?

Schauen wir in die Welt: Rasche Veränderungen führen überall in der Welt zu Aushandlungsprozessen von „Stakeholders“ und über kurz oder lang zu Kompromissen, mit denen alle Akteure gut arbeiten, wirtschaften und leben können. Im globalen Benchmarking be-

¹ Von den rund 13 Mrd. DM IT-Beschaffungen Deutschlands der Kable-Studie sind rund 15% als „infrastrukturell“ anzusehen, dieselbe Prozentzahl gilt wohl auch für die Kabelnetze.

deutet das bisher für Deutschland meist „überlang“. Das muss sich ändern, wenn Deutschland seine Stellung in Europa und in der Welt halten will.

In einer Konferenz der Alcatel SEL Stiftung, die unter dem Titel „Allianz von Technik und Recht“ im Mai 2001 in Stuttgart stattfand, hat Alexander Roßnagel, der wissenschaftliche Leiter mit zahlreichen Akteuren auszuloten versucht¹, ob es gemeinsame Ansätze der Technikentwicklung und der Weiterentwicklung des Rechts geben kann, damit die Potentiale einer denkbaren Informationsgesellschaft voll ausgeschöpft werden können.

Der Gedanke einer „Allianz von Technik und Recht“, mithilfe derer die unumgänglichen Streitpunkte, wenn nicht vermieden, so doch abgemildert und in ihrer Zeitdauer verkürzt werden könnten, setzt an einem Leitbild an, das man „antizipierende Schlichtung“ nennen könnte. Das heißt, dass durch Informations- und Moderationsprozesse frühzeitig verhindert werden muss, dass sich die Akteure in ihren jeweiligen Stellungen eingraben. Es wäre ein atemberaubender Zufall, wenn in einem weltweit dominierenden Softwarehaus wie Microsoft genau die Probleme per Programmänderung angegangen werden, die von der deutschen Verwaltung bei der Implementierung eines Electronic Government gerade entdeckt werden.

Mit den bisherigen Ansätzen einer Technikfolgenabschätzung ist dies genau so wenig möglich wie mit einer Gesetzesfolgenabschätzung, diese machen die notwendigen Innovationsprozesse nur noch zäher. Auch das vielfach angestrebte „wechselseitige Korrigieren“ – starke Technik hilft schwachem Recht und umgekehrt – ist eine völlige Illusion, so lange dies nicht im allerfrühesten Technikgestal-

tungsprozess geschieht. Dieser frühe Zeitpunkt ist aber die Phase der Ideenfindung, die bisher getrennt im Industrielabor und im juristischen Seminar stattfindet, wiederum beides völlig getrennt von der alltäglichen Wirklichkeit. Hier stoßen in der Folge eherne Prinzipien wie beispielsweise der Wettbewerb, die „Intellectual Property Rights“ sowie die individuellen und gesellschaftlichen Bedürfnisse hart aufeinander.

Gerade am Beispiel des Electronic Government, wo schon seit Jahrzehnten das Ziel der Erfüllung eben dieser Bedürfnisse unmissverständlich klar ist, nämlich eine „freie Bürgergesellschaft mit einer ebenso effizienten wie bezahlbaren Verwaltung“, wird deutlich, dass sich Akteure auf allen Seiten auf ihre Mündigkeit besinnen und dort massiv kooperieren müssen, wo bisher das bequeme Abschotten und das Verschieben aufs nächste Frühjahr die Regel war.

Im globalen Wettbewerb, der zunehmend – wenngleich hierzulande unbeachtet – auch die öffentlichen Verwaltungen erfasst, ist erfahrungsgemäß selbst eine miese Mannschaftsleistung erfolgreicher als eine brillante Einzelleistung. Es ist kaum vorstellbar, wozu auch noch eine geschlossene gute Mannschaftsleistung in der Lage wäre.

Ich selbst stelle mir hilfsweise vor, dass der gute Name der deutschen Verwaltung in der Welt auch in die Zeit des Electronic Government hinein erhalten werden kann.

¹ vgl. Roßnagel, Alexander (Hrsg.), Allianz von Medienrecht und Informationstechnik? Ordnung in digitalen Medien durch Gestaltung der Technik am Beispiel von Urheberschutz, Datenschutz, Jugendschutz und Vielfaltschutz, Baden-Baden 2001

Verwaltung in Zeiten der Globalisierung

Vor nicht ganz zwei Jahren, anlässlich einer kleinen Untersuchung über die diversen Regierungsprogramme zur Informationsgesellschaft in aller Welt, machte ich auf verschiedene Weise Bekanntschaft mit internationalen Mailingdiensten zum Thema Electronic Government. Alle paar Wochen kommt da seitdem so ein Hinweis aus Frankreich, aus den USA, aus England, aus Chile, man möge sich doch auf dem jeweiligen Verwaltungsportal oder Server etwas Aktuelles anschauen. Ich mache das. Nicht immer, aber immer öfter. Jedes Mal ärgere ich mich. Letzte Woche kam aus Frankreich der Hinweis auf mittlerweile über 1.100 Formulare, die im Netz stehen. Nun ärgere ich mich nicht etwa darüber, dass dies einen Riesen-Vorsprung gegenüber dem Stand von vielleicht 50 Formularen in deutschen Servern bedeutet, sondern vielmehr darüber, dass viele dieser Formulare entwurfstechnisch nicht auf dem neuesten Stand der Erkenntnis gestaltet sind, wie er hier in Deutschland Gemeingut der Verwaltungswissenschaft ist. Kurz gesagt, machen die weltweit fast alles falsch, was man falsch machen kann. Da werden einfach Papierformulare per HTML oder XML eins zu eins elektronisch dargestellt, die Seiten werden zudem mit unnötigen Java Applets oder Flashes aufgebläht und es gibt bei der Eingabe von Daten nur selten eine Plausibilitätskontrolle. Alles Dinge, die wir vermeiden würden, wenn, ja wenn wir mit derselben Entschlossenheit und dem gleichen Tempo Electronic Government machen würden.

Der gemeine Trick des Auslands ist, dass die einfach ständig „machen“. Geradezu schrecklich ist aber, dass die denken, Deutschland würde auf diesem Sektor am allermeisten machen, weil - Statistikzahlen sind hier zwar mit besonderer Vorsicht zu genießen - Deutschland mit rund 13 Milliarden Euro

Investitionen an „Equipment im öffentlichen Bereich“ steht.

Country (ranking per capita)	Total (Mil. EUR €)	Per Capita (EUR €)	Total investment ranking
1. Denmark	1,741	317	8
2. Sweden	2,540	273	6
3. Finland	1,500	256	9
4. Norway	994	214	12
5. UK	12,118	201	2
6. Netherlands	2,942	193	5
7. France	10,006	160	3
8. Belgium	1,498	155	10
9. Germany	13,313	155	1
10. Austria	1,029	125	11
11. Ireland	467	122	15
12. Italy	4,924	78	4
13. Portugal	599	52	13
14. Greece	532	44	14
15. Spain	1,799	44	7

Annual Public Sector Information Technology Spending in Europe, 2000/2001 (In Mio. Euro) Kable Ltd., London

Statistisch ist Frankreich beim Electronic Government dagegen ein Zwerg: 2001 werden dort nur 5,6 Milliarden Franc für die „staatliche Informatik“ ausgegeben. Der Unterschied besteht wohl darin, dass die Investitionen für Electronic Government in Frankreich seit etwa vier Jahren koordiniert getätigt werden. Die Notwendigkeit von koordinierten Investitionen stand in den ersten „Rapports“ genau so wie bei unseren Enqueteberichten und Memoranden. Nur: die machen es, wir überlegen noch. Um nun die Rolle der Investitionen in Equipment gleich zu relativieren: Die von der EU ausgerechnete Summe von 13 Mrd. Euro Gesamtinvestition ist gerade das, was Berlin und Hamburg zusammen an Personalkosten im öffentlichen Dienst haben. Es ist nicht das Equipment, das dringend Ressourcen braucht. Es ist das „Anfangen“.

Dieses „einfach anfangen!“ haben wir auf

der kommunalen Ebene und dann auch auf Länderebene auch gemacht. Die entsprechenden Programme haben Titel mit Jahreszahlen - in einigen Fällen wird das Jahr 2006 mehr als überraschend kommen. In den Kommunen wurden die inzwischen überall bekannten Vorzeigeportale errichtet. Diese sind gekennzeichnet durch

1. Ein Portraitfoto des Bürgermeisters (meist ohne seine E-Mailadresse),
2. Eine Ansichtskarte der Kommune (falls sich ein Tourist auf die Website verirrt),
3. Die Möglichkeit für ein Kfz-Wunschkennzeichen (falls das nicht der Händler macht),
4. Die Darstellung der Öffnungszeiten von Behörden (die bekanntlich exakt im Gleichtakt zum arbeitenden Bürger stattfindet, so dass der für einen Behördengang immer frei nehmen muss) und nicht zuletzt
5. Der Hinweis, dass „sehr bald“ auch noch weitere „Bürgerdienste“ online angeboten werden (dieser Hinweis erscheint natürlich ohne Datum, so dass der Bürger sich vor dieser Drohung nicht fürchtet).

„Von einer wirklichen Kooperation untereinander sind auch die Verwaltungswissenschaftler weit entfernt, obwohl (oder weil) sich auf den Kongressen keine Diskrepanzen zeigen.“

In allen Portalen ist der Bürger ein Idealbild. Dieser brennt bekanntlich jeden Tag darauf, neue Verwaltungsseiten zu entdecken, wo er sogar mittlerweile als „Kunde“ bezeichnet wird. Der einfache Bürger hat ein schlechtes Gewissen, weil er so wenige Autos anmeldet, oft nur einen einzigen Hund zum Anmelden hat, so wenige Male umzieht, geboren wird und stirbt. Der vorbildliche Bürger kauft sich

den Aldi-PC, geht wie Boris Becker ins Internet und sucht auf vielen Umwegen im WorldWideWeb eigentlich nur die Verwaltungssite, wo er sich ins Netz fallen lassen kann und sich dem geliebten „Verwalteten“ hingeben kann.

Blödsinn. Bürgerliebe gegenüber der Verwaltung hat es seit 5000 Jahren nie gegeben. Das Beste, was die Verwaltung mit einem totalen Modernisierungsprozess erreichen kann, ist, dass die Bürger zu schimpfen aufhören. Verwaltung ist für die Verwalteten immer nur ein notwendiges Übel, ob sie nun per Papierformular oder Website daher kommt. Wer heute im Amt oder am Bankschalter nicht gerne Steuern oder Strafzettel zahlt, wird dies nicht viel freudiger tun, wenn er es Online tun kann. Ein abgelehntes Baugesuch oder ein Steuerbescheid ist auf Papier oder per e-Mail gleich ärgerlich. Schauen wir noch mal in die Welt der anderen: In USA kommt es zu positiven Aussagen der Bürger zu Electronic Government übrigens stets dann, wenn es wieder einmal gelungen ist, sie ein Stück abzubauen. In Singapur freuen sich die Bürger über jede Art von elektronischer Verwaltung von Herzen, vor allem deswegen, weil diese Freude von der Regierung vorgeschrieben ist. Im globalen Vergleich ist es in jedem Land irgendwie anders, aber in einem Punkt gleich: Die *machen* Electronic Government.

Es gibt noch einen weiteren Gesichtspunkt, der mich im globalen Benchmarking ärgert. Im fernen Chile wickelt das Ministerium für Staatsbesitzungen mittlerweile rund zwei Drittel seiner Ausschreibungen für die Wirtschaft elektronisch ab. In unserem Mailwechsel bat mich die dort zuständige Sachbearbeiterin, ihr doch mal die deutschen Tricks zu verraten, wie man auf 100% kommt. Hätte ich ihr geschrieben, dass wir derzeit von 5% träumen, hätte sie sich bestimmt veralbert gefühlt. Denn nicht nur in Südamerika hat die deutsche Verwaltung einen Ruf wie Donner-

hall. „Deutsche Verwaltung“ ist im globalen Benchmarking gleichbedeutend mit „höchster Qualität“, vergleichbar etwa dem RollsRoyce der sechziger Jahre. Will heißen, dass der deutschen Verwaltung dasselbe Schicksal drohen könnte. Zwar kein Verkauf an BMW, aber eben die Feststellung, dass sich diese Maßarbeit nicht mehr so gut verkauft.

„Der einfache Bürger hat bestimmt schon ein schlechtes Gewissen, weil er so wenige Autos anmeldet, oft nur einen einzigen Hund zum Anmelden hat, so wenige Male umzieht, heiratet, geboren wird und stirbt.“

Man kann bei Durchsicht unserer Publikationslandschaft zu Electronic Government leicht feststellen, dass - und dies sollte nicht für gering geachtet werden - die empfohlenen Strategien in den wesentlichen Punkten übereinstimmen. Die führenden Politiker haben die Empfehlungen der Wissenschaft übernommen. Vor einem Jahr sprach auch Staatssekretärin Brigitte Zypries genau wie das Memorandum von GI und ITG auf der Tagung des Münchner Kreises „Verwaltung ans Netz“ davon, dass „die eGovernment-Strategie gezielt darauf ausgerichtet wird, strukturelle Veränderungen in den Behörden zu erreichen“. Die deutsche Verwaltungswissenschaft fordert dies - unter wechselnden Stichworten - schon seit Jahrzehnten. Man kann eigentlich davon ausgehen, dass die meisten heutigen Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes im Geiste eines „neuen Steuerungsmodells“ ausgebildet wurden. Um so erstaunlicher ist, dass die alten Strukturen noch genau so unerschütterlich existieren wie ehemals.

Die Einigkeit der Verwaltungswissenschaften in Deutschland stellt sich natürlich nur dem oberflächlichen Beobachter dar. Schaut man genauer hin, entdeckt man „Denkschulen“ der verschiedenen Institutionen. Verwaltungswissenschaftler machen da schon einmal kritische Fußnoten zur Verwaltungsinformatik und vice versa. Wenn man außerhalb von Speyer - ohne Zweifel ein Innovationscluster der Verwaltungswissenschaft - über die tolle Speyrer Schule spricht, bekommt man zu hören, dass natürlich nicht alles Gold sei, was da glänze. Insbesondere bei der Umsetzung - das ist das Zauberwort der Diskussion über Electronic Government - gebe es doch noch einiges zu tun. Universitäten achten auf die Distanz zu den Fachhochschulen, die Berufsakademien trauen sich in diese Arena erst gar nicht hinein. Verwaltungsakademien und Führungsakademien legen großen Wert auf „Alleinstellungsmerkmale“, deren

„Bürgerliebe gegenüber der Verwaltung hat es seit 5000 Jahren nie gegeben. Das beste, was die Verwaltung mit einem totalen Modernisierungsprozess erreichen kann, ist, dass die Bürger zu schimpfen aufhören.“

Einzigartigkeit dem Betrachter aber doch weitgehend verborgen bleibt. Von einer wirklichen Kooperation untereinander sind auch die Verwaltungswissenschaftler weit entfernt, obwohl (oder weil) sich auf den Kongressen keine Diskrepanzen zeigen. Sichtbar werden diese erst, wenn es hinter verschlossenen Türen um Förderbudgets geht. In den letzten 12 Monaten habe ich auch im Sektor Electronic Government ein halbes Dutzend Forscher erlebt, die schon bei einer Projektgrößenordnung

einer halben BAT-IIa-Stelle bereit waren, dem Konkurrenten ohne weiteres Umsetzungsschwäche oder wenn erforderlich auch Hirnarmut zu bescheinigen. Warum sollte es dort anders sein als in der gesamten Wissenschaft, wo mittlerweile das Antragsstellen ab dem ersten Semester eingeübt wird. Früher hieß es in der Wissenschaft „publish or perish“ und das zielte vor allem auf den Citation Index. Heute zählt für das Ranking sehr viel mehr die Quantität der eingeworbenen Drittmittel und vor allem die Zahl der Partnerschaften mit der Praxis. Auf den Powerpoint-Begrüßungscharts auch manches Verwaltungswissenschaftlers prangen so viele Namen von Kommunen und Firmen, mit denen eine „erfolgreiche Projektpartnerschaft“ besteht, dass man für die kleinen Schrifttypen ein Opernglas braucht.

Diese „Schulenburg“ und sonstige Merkwürdigkeiten dürfen aber nicht von der Tatsache ablenken, dass die deutsche Verwaltungswissenschaft auch und gerade bei der Vorarbeit für ein Electronic Government tatsächlich Weltspitze ist. Sie verliert aber vor lauter Beschäftigung mit Miniprojekten einerseits und der vornehmen Distanz zu den Leitprojekten von MediaKomm - sollen die doch mal erst zeigen, ob sie das hinbekommen - an Durchschlagskraft. Sie ist jetzt in einem gefährlichen Prozess, den man mit „steigender Selbstreferenzialität“ beschreiben kann. Wenn nichts Nachhaltiges geschieht, wird die einschlägige Wissenschaft sich mit sich selbst beschäftigen. Schon erscheinen Call for Papers für Kongresse, die an ausgesuchten Lokationen in wärmeren Gefilden des Südens stattfinden werden. Ich kritisiere an dieser Stelle nicht weiter, sonst werde ich nicht dorthin eingeladen. Wenn es so weiter geht, werden immer mehr Aufgaben für ein Electronic Government definiert, dass sich bald keine Verwaltung mehr traut, den großen Aufgabenberg anzugehen.

Die bedeutenden Fortschritte bei der vielfältigen Definition der Aufgaben einer Verwaltungsmodernisierung in Deutschland verstellen den Blick auf die Diskrepanz zwischen der Größe der Aufgabe und den heute zur Verfügung stehenden Ressourcen. Zusammenfassend lässt sich sagen: „Verwaltungsmodernisierung“ ist heute unter der Bezeichnung „Electronic Government“ vor allem eine Herausforderung für die Verwaltungswissenschaft, ist geduldige Regelstrecke für ambitionierte Regierungsprogramme in Bund, Ländern und Kommunen und nicht zuletzt Anlass für zahlreicher werdende Modernisierungskolloquien in allen denkbaren Akteursarenen. Damit ich nicht falsch verstanden werde: Diese Dinge sind wichtig, ja unverzichtbar. Aber sie sind eben nicht hinreichend.

*„Die bedeutenden Fortschritte
bei der vielfältigen Definition
der Aufgaben einer
Verwaltungsmodernisierung
in Deutschland verstellen den Blick
auf die Diskrepanz zwischen
der Größe der Aufgabe und
den heute zur Verfügung
stehenden Ressourcen.“*

So beschreibt der Netze-Journalist Stefan Krempl im Oktober 2001 die Stimmung in Berlin: „Auf dem Berliner First Tuesday, der sich neben der Vernetzung von Gründern mit Geldgebern erstmals auch um die Vernetzung von Bürgern und Politik bemühte, wiesen Experten auf die zahlreichen Probleme und Herausforderungen bei der Verwaltungsmodernisierung aus dem Geiste des Internet hin. Als die wichtigsten Barrieren machten sie fehlende Finanz- und Personalmittel, mangelnde

Unterstützung der oberen Administrationsebenen, unabgestimmte Strategien und technische Standards, aber auch zu strenge Datenschutzbestimmungen aus.“

Deutlicher lässt sich das nicht ausdrücken. Ohne den berühmten „Ruck“ der Verwaltung selbst wird es nicht gehen. Woher aber soll der Impuls für den „Ruck“ kommen? Die deutsche Verwaltung hat bisher noch jedem inhärenten Druck zur radikalen Reform der Verwaltungsprozesse widerstanden. Hauptgrund hierfür ist in der Tatsache zu sehen, dass die traditionelle deutsche Verwaltung weltweit hohes Ansehen genießt und mancherorts bis heute mit guter Begründung als geradezu vorbildlich gilt. Die in Deutschland intern oftmals kritisierte Verwaltungsorganisation unter Vorzeichen wie „Föderalismus“ oder „kommunale Selbstverwaltung“ wird von internationalen Beobachtern einhellig als ein weiteres Qualitätsmerkmal angesehen, das seine Vorzüge vor allem durch einheitliches Verwaltungsrecht und mehr als hinreichende Flächendeckung immer wieder unter Beweis stellen konnte.

Ein weiterer Grund ist die strukturelle Schiefelage der Verwaltungsstrukturen angesichts der objektiv stark steigenden Qualifikationen. Während in der Industrie die höheren Qualifikationen auch erheblich besser bezahlt werden, kann der öffentliche Bereich nur seinen höheren Verrentungswert in Spiel bringen. Wo in der Industrie der Produktivitätsfortschritt in einen steilen Abbau von einfachen Produktionsarbeitsplätzen führt, wird im öffentlichen Bereich noch um jeden Amtsboten ein Bestandsschutz aufgebaut, der strenger ist als jedes sonstige Artenschutzabkommen auf der Welt. Vor den Qualifikationsherausforderungen einer „Internetökonomie“, die hier als „Online-Verwaltung“ daher kommt, kann ein Verwaltungschef eigentlich nur kapitulieren. Denn bei den Kosten für die notwendigen Spezialisten kann der öffentliche

Dienst nicht mithalten. Die geforderten 100.000 DM Jahresgehalt für einen Green-card-Spezialisten kann der öffentliche Dienst laut Vergütungstabelle West nur leisten, wenn er eine Planstelle BAT I - ohne Kleinbuchstabe - zur Verfügung stellt und der Spezialist mindestens 35 Jahre alt ist, bei einer BAT Ib-Stelle über 47 Jahre. Nach Tarif Ost muss er

*„Ohne den berühmten „Ruck“
der Verwaltung selbst
wird es nicht gehen.
Woher aber soll der Impuls
für den „Ruck“ kommen?“*

wahrscheinlich über 65 sein oder mindestens 7 Kinder haben. Selbst wenn man sich den Personalrat und verdi einfach wegdenkt, was jeder ordentliche Amtsleiter jeden Morgen beim Aufstehen tut, hier ist keine evolutionäre Lösung möglich. Völlig neue Ansätze sind erforderlich. Dazu gehören seltsame Dinge wie die Einrichtung von „freiwilligen technischen Jahren“ für Schulabgänger(innen), das Aufstellen von „Computerkompanien“ analog zu den existierenden Sportkompanien und die Ausweitung von Nebentätigkeiten öffentlich Bediensteter über die heutigen 20% hinaus.

Aber nachhaltige Lösungen können nur aus der Bildung von „Tochterverwaltungen“ kommen, die mir besser geeignet scheinen als die jahrelang propagierten „Privatisierungen“. Von den Privatisierungen bei Bundesbahn und Bundespost kann man nur etwas über die erforderliche Größenordnung des Arbeitsplatzabbaus lernen - es sind schnell Hunderttausende. Wenn dieser Abbau nicht möglich ist - die fünf Millionen öffentlich Bediensteten können dies im Schlaf vorrechnen - und es im Land nicht zu Massendemonstrationen für deutliche Steuererhöhungen kommt, bleibt nur der Weg der höheren Einnahmen durch

höhere Wertschöpfung im öffentlichen Bereich. Das würde heißen: Neue Dienstleistungen, für die Bürger, wenngleich murrend, etwas bezahlen.

Nun hat sich in der PC-Euphorie der letzten Jahre wieder einmal die Hoffnung auf den Technikeinsatz gerichtet. Hier ist einiger bitterer Wermut in den Wein zu schütten. Auch keine technische Innovation hat es in der Verwaltungsgeschichte je vermocht, grundsätzliche Neubestimmungen von Leitbildern einzuleiten. Neue Technik wurde in erfreulicher Regelmäßigkeit mit nicht unerheblichem Aufwand im Zuge von Modernisierungswel-

*„Der Vorzug der e-Mail
ist nicht der Ersatz des Briefes,
sondern der Ersatz
längerer Telefonate, weil man sich ohne
Höflichkeitsfloskeln und
„Weiterverbindenlassen“ auf
die „Kernbotschaft“
beschränken kann.“*

len eingeführt, die - meist im Gleichklang mit den „Computergenerationen“ - zu evolutionären Verbesserungen für die Bediensteten sowie für die Kommunikation der Verwaltungen untereinander führten. Man muss sich realistisch vor Augen halten, dass ohne eine komplette Prozessorganisation auch ein Hochleistungs-PC in einem Amt zunächst nichts anderes ist als eine komfortable Schreib- und Rechenmaschine - allerdings mit dem vierfachen Papierverbrauch und mit Folgekosten der drei Funktionsjahre in der Größenordnung der Anschaffungskosten. Ein vernetzter PC ist natürlich schon besser, aber neben der oft verplemperten Zeit (privates Surfen am Arbeitsplatz mal ganz draußen vor gelassen) droht durch den teuren Netzwerkservice sogar

das Doppelte des Anschaffungspreises.

Die Einführung der e-Mail verbilligt zwar den schriftlichen Verkehr mit Briefbögen und Fotokopien beim Absender, im Behördenverkehr untereinander tauchen die Kosten 1:1 beim Empfänger wieder auf, dies wird oft übersehen. Der Vorzug der e-Mail ist nicht der Ersatz des Briefes, sondern der Ersatz längerer Telefonate, weil man sich ohne Höflichkeitsfloskeln und „Weiterverbindenlassen“ auf die „Kernbotschaft“ beschränken kann. Allerdings: Ein Dreiminutentelefonat entspricht in Textform einer DIN-A-4-Seite, deren Erstellung nur bei gelernten Schreibkräften in der gleichen Zeit erfolgt. Der durchschnittliche Sachbearbeiter tippt über 10 Minuten an einer Seite. Nachhaltige Einsparung kommt nur durch teilweise oder völlige Automatisierung. Vor ein paar Tagen habe ich bei „stadtplandienst.de“ in drei Zeilen per Mail höflich gefragt, was ich für das Kopieren eines Kartenausschnitts bezahlen muss oder ob ich das vielleicht „mit freundlicher Genehmigung“ einfach so verwenden dürfe. Ich bekam eine (offensichtlich vorgefertigte) Zeile zurück, die ohne Gruß und Kuss darauf verwies, dass die „Preise für eine Kachel unter www-Sowieso nachzulesen“ seien. Nur zum Lernen: Mehr Kundenorientierung oder gar Kundenpflege kann sich dieser Dienst schlichtweg nicht leisten, er braucht sein Personal, um die zahlreichen Verstöße gegen seine Copyrightbestimmungen zu eruieren. Das ist in Linie mit den internationalen Gepflogenheiten - eine entsprechende Strategie sucht man in der Electronic Government-Literatur vergebens.

Wir in der Industrie lernen diese neuen „Gemeinkostenfallen“ gerade unter Schmerzen. Eine Alternative zum massiven Computereinsatz ist nicht in Sicht, als einzige Trost bleibt, dass es alle - auch die internationalen - Wettbewerber trifft. Doch eine Antwort hat die Industrie und das ist das Ausnutzen des

harten Wettbewerbs bei den Netzbetreibern und Netzservice-Firmen. Binnen kurzer Zeit wird es wegen messerscharfer Kostenrechnung davon nur noch zwei Größenklassen geben: Die ganz Großen, die „economies of scale“ einbringen können und die ganz Kleinen, die eigentlich schon unter das „Schein-selbstständigerverbot“ fallen müssten. Diese harte Lektion haben zum Beispiel die Kommunen noch vor sich, betriebswirtschaftlich werden kaum mehr als vier Stadtnetzbetreiber den rauen Wettbewerb bestehen können. Und diese werden - dessen bin ich gewiss - den Druck großer nationaler und internationaler Wettbewerber ständig spüren. Selbst für große Flächenländer wie Bayern oder Baden-Württemberg ist es ein ständig verdrängter Albtraum, dass die eigenen Länder-Verwaltungsnetze zu klein sind, um die Kosten im Griff zu halten. Die Folgekosten der Netze - präzise gesagt: der vernetzten Server und Datenbanken - haben intrinsisch unser föderales System im Prinzip schon abgeschafft, ganz ohne Politik, Verwaltung und Bürger. Mein Beileid gilt jetzt schon den verantwortlichen Akteuren, die Rechenzentren über Bundesländergrenzen hinweg zusammenlegen wollen: mag die Technik noch kompatibel sein, die Rechenzentrumspezialisten sind es nicht. Es ist wohl ein moderner Mythos, dass öffentliche Rechenzentren sich verschworen haben, die immer teureren Maschinen vor allem gegen den Bürger zu richten, weil der Output immer unverständlicher wird. Das ist keine Verschwörung, das schafft jedes Rechenzentrum allein. Unvergessen ist ja das Beispiel aus den Siebziger Jahren, wo nicht einmal der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt seine private Wasser- und Elektrizitätsabrechnung nachvollziehen konnte.

Zu glauben, dass die Rechenzentren und die einzelnen Computerexperten in den Ämtern die komplexen Gestaltungsaufgaben auch

nur für „bürgeradäquate“ Formulare in der Breite erfüllen könnten, ist eine Illusion. Da helfen auch die BAT-IIa-Halbe-ABM-Stellen und kooperationswillige Ehrenamtliche nicht weiter. Da wird - typisch beim Thema Steuererklärung - von „medienbruchfreien Formularen“ geschwärmt, die elektronisch vom Bürger über das Programm ELSTER zum Bearbeiter im Finanzamt fließen, von da gleich weiter zur Bank und dann wieder zum Bürger - Steuerrückzahlung natürlich vorausgesetzt. Praktiker haben mir erzählt, dass 30% aller Formulare - ob Papier oder Elektronik - schlichtweg falsch ausgefüllt werden, deren Korrektur ist der Zeitfresser. Das fängt schon bei den Namensfeldern an und zieht sich durch alle Kästchen bis zur Unterschrift. Aber dies auf die „blöden Bürger“ zu schieben, wäre verfehlt. Ein Gutteil des Aufwands für die Abwicklung des Kindergelds liegt beispielsweise in der Tatsache begründet, dass kein Bürger auf Anhieb versteht, was eine „Schulbescheinigung“ ist. Nicht nur ausländische Mitbürger versuchen es mit der Kopie des Schulzeugnisses, weil sie das gestempelte Formular vom Schulsekretariat gar nicht kennen.

Wo es schon schwierig ist, bürgeradäquate Formulare zu erstellen, wird es beim Ziel einer Bürgerfreundlichkeit noch komplexer. Denn die erste notwendige vertrauensbildende Maßnahme wäre die Abschaffung vieler Papiervorgänge zugunsten von rein elektronischen Abläufen. Beim Beispiel Kindergeld wäre das im Minimum ein Datenabgleich zwischen Finanzamt und Schulbehörde - die Datenschützer würden dies erlauben. Mutiger wäre das Vorhalten eines Datenbankfelds bei der Meldebehörde, das einen „Schüler“ oder einen „eingeschriebenen Studenten“ unter 27 Jahren im Behördenverkehr als solchen ausweist. Ungeachtet des gewählten Beispiels würde im ersten Schritt diese „Bürgerfreundlichkeit“ zusätzlicher Mittel bedürfen, die -

gerade auf kommunaler Ebene – gar nicht zur Verfügung stehen. Hier fehlt das übergreifende Kompetenzzentrum zur Erarbeitung von „best practices“.

Viel vordringlicher als die „bürgerfreundliche“ Verwaltung erscheint mir aber aus Sicht der Kommunen die „bürgerbezahlbare“ Verwaltung. Unzufriedene Bürger haben bekanntlich nur die Möglichkeit, sich Wahlen für Land und Bund zu verweigern oder aber sich in der Kommune auch über die Landes- und Bundesverwaltung zu beschweren. Viele Bürgermeister sind schon so daran gewöhnt, den „Prellbock“ zu spielen, dass sie gar nicht mehr darunter leiden, für andere Verwaltungsebenen den Kopf hinzuhalten. In Deutschland ist die Verwaltung dort unauffällig, wo sie bestens funktioniert. Dort, wo sie nicht funktioniert, ist sie hinter den gewählten Politikern, die dann von der Öffentlichkeit zur Verantwortung gezogen werden können, in bester Deckung.

*„Viel vordringlicher als die
„bürgerfreundliche“ Verwaltung
erscheint mir aber aus Sicht der
Kommunen die
„bürgerbezahlbare“ Verwaltung.“*

Von daher wäre es wohl ratsamer, wenn das Konzept der „virtuellen Rathäuser“ gleich unter dem laufenden Rad erweitert würde in Richtung „One-Stop-Government“. Der Bürger geht mit seinen Verwaltungsangelegenheiten eben da hin, wo eine Fahne hängt und er bekommt seine Problemlösung preiswert mithilfe der vernetzten Backoffices, die auch unter der Ägide von Bund oder Land stehen können. Zuständigkeiten sind ja nicht auf alle Ewigkeiten festgeschrieben. Wo steht denn, dass man seinen Führerschein grund-

sätzlich von der Kommune bekommt, hingegen die Punkte zentral in Flensburg? Im Kindergeldbeispiel sind Verwaltungen auf kommunaler, bundeslandbezogener und sogar bundeszuständiger Ebene involviert. Es wäre „bürgerbezahlbar“ und sogar „bürgerfreundlich“, wenn die Verwaltungen diese Wege suchen würden. Verwaltungen haben ein bedeutsam höheres Kooperationspotential untereinander als zum Beispiel die freie Wirtschaft, in der es ja mit gutem Grund Konkurrenz und Wettbewerb gibt.

Eine umfassende Hilfstechik für „mehr Bürgerorientierung“ steht in Deutschland infrastrukturell nicht zur Verfügung. Die einzelnen Kommunen und Bundesländer können nicht einmal ihr nicht unerhebliches Nachfragepotential ausspielen. Dabei wären das rund 25% des Potentials für Electronic Government in Europa, 10% im globalen Bezug. Frankreich, aber auch kleinere Länder wie Finnland, leisten sich gerade mal den Luxus eines einzigen Kompetenzzentrums für Electronic Government, wir in Deutschland würden im Minimum 16 anstreben, was ja andererseits schon ein Fortschritt gegenüber den 10.000-24.000 Einzelkämpfern in den Kommunen wäre. Alle Akteure beschwören die Kooperation untereinander. Aber kein noch so großes Haushaltsdefizit hat es bisher vermocht, neue Leitbilder nachhaltig als erforderlich anzusehen. Aufkeimender Leidensdruck insbesondere bei den Personalausgaben konnte in der Regel durch die spezifisch deutsche „konsensuelle Mischung“ aus Bestandswahrungsvereinbarungen und proportionalem Abschmelzen eingedämmt werden. Nicht einmal der volkswirtschaftlich bedrohlich anwachsende „Pensionsberg“ ist dazu angehtan, über drastische Einschnitte zu diskutieren, die über das hinlänglich bekannte „Sparen“ hinausgehen.

Nun ist aber der internationale Wettlauf um Electronic Government kein sportliches

Ereignis. Es geht vielmehr in einem zusammenwachsenden Europa und in einer - zunächst einem privatwirtschaftlichen und wettbewerblichen Rahmen entstandenen - Globalisierung um weit mehr. Die Gesteuerungskosten der Verwaltung sind unmittelbare Faktoren, die mit über den Wohlstand eines Standorts entscheiden. Als neue Herausforderung für die Verwaltung kommt mit Electronic Government eine Komponente hinzu, die man in der privaten Wirtschaft mit den Tendenzen zu telekooperativen „grenzenlosen“ Unternehmen schon seit Jahren verzeichnet.

In vielen Verwaltungsköpfen steckt die unerschütterliche Gewissheit, dass der Spruch „think global, act local“ ganz speziell für die Verwaltung erfunden worden sei. Dies könnte ein fataler Irrtum sein. Neu ins Spiel kommt nämlich nunmehr unversehens in den ersten Anfängen ein regelrechter Importdruck, der es bald schon nicht mehr zulässt, die entsprechenden deutschen Exportchancen ins Auge zu fassen. In den neunziger Jahren hat sich in Deutschland bei den Verwaltungsakteuren der Eindruck breit gemacht, es gehe wieder einmal nurmehr um das Nachvollziehen von technischen Innovationsschüben wie in der Privatwirtschaft. Die Hoffnung wurde laut, dass man in der Verwaltung - gemäß dem amerikanischen und angelsächsischen Vorbild - mit der Neubenennung des „Verwaltungsbürgers“ als „Verwaltungskunde“ hinreichende Leitbildmodifikationen anstoßen könne.

Electronic Government ist aber nicht ein schierer Abklatsch des e-Commerce, sondern eine in weiten Verwaltungssektoren erforderliche umwälzende Prozessmodernisierung. Das Memorandum Electronic Government (herausgegeben von GI/ITG; Klaus Lenk war der Autor, ich nur der Anstifter) vom 26. September 2000 spricht von „dringendem Handlungsbedarf“. Ich meine, dies war dramatisch genug.

Nach 14 Monaten „Schrecksekunde“ ist

nunmehr - wenn das Memorandum Recht hatte - für Deutschland „Hinterherlaufen und Anschluss halten“ angesagt. Denn - zügiger als in Deutschland - werden weltweit die Konzepte für Electronic Government umgesetzt. Wie gesagt: die Konzepte sind nicht schöner als unsere, aber sie sind umgesetzt, wo wir noch pilotieren. Ein paar Zahlenvergleiche: Frankreich hat im vierten Jahr seiner Verwaltungsreform hin zu einem „e-Gouvernement“ am 1. Oktober 2001 exakt 1103 Verwaltungsformulare online, 785 davon betreffen die Wirtschaft, 411 die Bürger.

*„Electronic Government
ist aber nicht ein schierer Abklatsch des
e-Commerce, sondern eine
in weiten Verwaltungssektoren
erforderliche umwälzende
Prozessmodernisierung.“*

77 davon sind bereits „Tele-Services“, die komplett elektronisch über das Netz abgewickelt werden können, darunter 69 für die Haushalte. Frankreich investiert bis 2005 rund 1,5 Milliarden Euro für Electronic Government. Dieselbe Größenordnung hat Japan angekündigt. Und es geht wirklich nicht nur um das notwendige Equipment. In Schweden und anderen skandinavischen Ländern verfügen bis zu 10% der arbeitsfähigen Bevölkerung bereits über semi-professionelle IT-Kenntnisse, in Ungarn sind diese Voraussetzung zum Eintritt in den öffentlichen Dienst.

Es hat in den Neunzigern Versäumnisse gegeben. Die vom Bund angestoßenen Programme „Moderner Staat“ und „Bund 2005“ sind daher sowohl hinsichtlich des Leitbilds vom „aktivierenden Staat“ als auch vor allem von der Temposetzung her richtig und wichtig. Dass diese anstehende Reform sich seit mehr als einem Jahrzehnt staut und dass des-

wegen nicht einmal 10% der erforderlichen Budgets bereitgestellt sind, kann man bedauern, aber nur schwerlich kritisieren. Klaus Lenk hat vor ein paar Tagen wieder davon gesprochen, dass allein 100 Millionen Euro für die Realisierung der Verwaltungsinformatik - also nur ein Zehntel dessen, was Frankreich ausgeben will - erforderlich sind. Ein anwesender Staatssekretär des Bundes war „not amused“.

*„Der größte Brocken
auf dem Weg zu einem
Electronic Government
scheint die Ausbildung zu sein.“*

Immer deutlicher stellt sich die Frage nach einer einheitlichen Strategie von Bund, Ländern und Kommunen. Es müssen angesichts der ungeheuren Herausforderungen völlig neue Wege gefunden werden, wie die Transformation in kurzer Zeit bewältigt werden kann. So hat Lothar Späth neulich bei D21 vorgeschlagen, dass der öffentliche Dienst sich mit radikal kürzeren Abschreibungsfristen für PCs in Unternehmen - er sprach von einem Jahr - in überschaubarer Zeit mit moderner Ausrüstung eindecken könnte. Der öffentliche Dienst hat weder selbst die Mittel, um Ausstattung, Ausbildung und vor allem organisatorische Anbindung in der erforderlichen Breite, noch sind (etwa im Handbuch Electronic Government) Ansätze für die notwendige übergreifende Kooperation der verschiedenen Verwaltungsebenen zu sehen. Das Handbuch Electronic Government des BSI ist nachgerade ein Beispiel für deutsche Gründlichkeit: jeder auch noch so kleinen Dienststelle werden wertvolle und aktuelle Ratschläge gegeben, ein Kapitel für Kooperationen fehlt noch.

Der größte Brocken auf dem Weg zu einem Electronic Government scheint die Aus-

bildung zu sein. Hier könnte die erste konkrete Kooperation mit der Wirtschaft erfolgen. Im Rahmen von D21 sind Tausende von Ambassadeureinsätzen für Schulen erfolgt, dies könnte auf die Verwaltung übertragen werden. Deutschland kann es sich angesichts des globalen Wettbewerbs auch nicht mehr leisten, bei der - inzwischen weltweit anerkannten - Prüfung zum Europäischen Computerführerschein hinsichtlich der Zahl der „Skillcard-Inhaber“ irgendwo zwischen Österreich und Estland einzusortieren.

Die organisatorische Anbindung der Verwaltungsprozesse ist reformbedürftig. Stichworte für die notwendige Kooperation sind kommunale Zweckverbände, länderübergreifende Fusionen von großen Verwaltungseinheiten und nicht zuletzt die baldige Schaffung einer „Overlay-Verwaltung“, über die Klaus Lenk ja schrieb, dass sie „inhaltlich, organisatorisch und qualifikatorisch Wesentliches bewirken“ könne: Eine „zentrale Organisation könnte entsprechende Qualifikationen versammeln, um (...) schnelle Ergebnisse zu erreichen“. Auch diese Empfehlung findet sich übrigens bei Staatssekretärin Zypries, wenn sie auf der erwähnten Konferenz des Münchner Kreises schon vor einem Jahr sagte: „Meines Erachtens muss die Lösung darin bestehen, dass alle staatlichen Ebenen für ihren Zuständigkeitsbereich die entsprechenden Verwaltungsdienstleistungen um ein zusätzliches Online-Angebot erweitern und zugleich gewährleisten, dass dort, wo es nötig ist, die entsprechende Durchlässigkeit zwischen den Verwaltungsebenen mit Links hergestellt wird“.

In einer solchen Overlayverwaltung würden die beschriebenen Probleme abgemildert und sogar beseitigt werden können. Zum einen können „geeignete Dienstleistungen“ von diesem Backoffice aus geboten werden, zum anderen wäre dies das Best-Practice-Kompetenzzentrum, das wir brauchen. Bei aller Not-

wendigkeit kreativen interkommunalen und interföderalen Wettbewerbs sollte baldmöglichst eine deutsche Erscheinungsform der in Paris am 23. August 2001 geschaffenen Agentur ATICA (Agence pour les Technologies de l'Information et de la Communication dans l'Administration) entstehen.

Auf allen Ebenen der Verwaltung müssen als Schnittstellen zu dieser Overlayverwaltung hin Verwaltungs-„Startups“ entstehen, die völlig neue Konstellationen von Public-Private-Partnership“ ermöglichen. In Frankreich arbeiten nicht nur die Wissenschaft, sondern auch die Unternehmen, direkt mit, weil auch dort die einzelnen Behörden entweder nicht den Schwung oder nicht die Kraft haben, allein zu operieren.

*Verwaltungs-„Startups“ können
völlig neue Konstellationen von
Public-Private-Partnership“
ermöglichen.“*

An dieser Stelle seien nur nebenbei bemerkt, obwohl ganz und gar keine Nebensache, die Überlegungen der amerikanischen

Regierung zur Schaffung eines sicheren Netzes für die Verwaltungen, das unter dem Begriff „GovNet“ diskutiert wird. Es soll nicht weniger als die Anfälligkeiten des Internet für Hacker, Cyber-Terroristen und für alle sonstigen organisierten Banden beseitigen. US-Fachleute warnten gestern vor diesem Plan, denn das würde „nur teuer, aber nicht gut“. Aber die Welt hat sich bekanntlich verändert. In jedem Fall werden Verwaltungsnetze und Bürgernetze einer höheren Infrastrukturqualität bedürfen, als diese auf den Tummelwiesen von Internet und WorldWideWeb heute gegeben ist. Sollte es zu solchen grundlegenden netzarchitektonischen Änderungen kommen, wird das am Standort Deutschland gewiss nicht sechzehnmal stattfinden, das muss dann eine gemeinsame Aktion von Bund, Ländern und Gemeinden sein - mit einer klaren Koordinierungsrolle für den Bund.

Ich bin und bleibe aber Optimist: *Noch immer hat Electronic Government das Potential, gerade das deutsche „Verwaltungsweesen“ mit dem 21. Jahrhundert in Kongruenz zu bringen.*

Stichwort: „Electronic Government“ basiert auf völlig anderen Voraussetzungen als Electronic Business, es ist nicht die „e-Variante“ davon

- Leitbild vom „Kunden“ trägt nicht: Finanzämter, Justiz
- Widerwillige und unwillige Beteiligung der Bürger an Verwaltungsakten
- „Sanfter Zwang“ zum „elektronischen Weg“ möglich
- höhere und längere Anforderungen an Dokumentenverwaltung
- Verwaltung kann 4 Mio. funktionale Analphabeten nicht ausblenden
- Höhere Anforderungen an sichere Infrastrukturen
- Unzufriedenheit mit Electronic Government richtet sich nicht an eine Firma, sondern gleich an die gesamte Verwaltung und an die Politik.

Öffentlich-Private Kooperationen: Die schwierige notwendige Partnerschaft

Das vom Veranstalter formulierte Thema „Öffentlich-Private Kooperationen: eine schwierige, aber notwendige Partnerschaft auf dem Weg in die Informationsgesellschaft“ ist deswegen eine besonders reizvolle Formulierung, weil sie *zugleich Überschrift und Resümee* des ganzen folgenden Beitrags ist. Alles dazwischen dient nur der Erläuterung, wie schwierig und wie notwendig die Partnerschaft gerade für das MediaKomm-Oberthema „Electronic Government“ ist. In unserer plakativen Welt gerade der Diskussion über Electronic Government scheint es mir, dass man mit dem Zauberzeichen „e“ oftmals die sehr prinzipiellen Probleme außer acht lässt, weil die propagierte Modernisierung unserer Verwaltung bei recht vielen Angehörigen der Verwaltung ohnehin überwiegend zur Problematisierung auch einfacher Verbesserungsvorschläge führt.

Ein Trost: Schwierig ist das in allen Ländern. Und zwar nicht nur das Thema Public-Private-Partnerschaft, sondern das ganze Thema Electronic Government. Am 14. November erzählte Ministerpräsident Jospin in Paris etwas erstaunt die Anekdote¹, dass ihm der deutsche Innenminister berichtet habe, er müsse in Deutschland die zwei Jahre Vorsprung aufholen, die sowohl die USA und Großbritannien, aber auch Frankreich auf dem Gebiet des Electronic Government hätten. Dabei seien die ersten vier Jahre der französischen elektronischen Verwaltung nicht mehr als „erste Schritte“ gewesen, er werde sich dafür einsetzen, dass Frankreich auf dem Gebiet des Electronic Government die „dynamischste

Internetnation Europas“ werde. In Frankreich hat man in den Behörden, die sich mit dem Electronic Government schwer tun, an der Behördenspitze mit sanftem Druck aus Paris bedarfsweise Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft hinzugeholt, die im regelmäßigen Einsatz in den jeweiligen Behörden die Modernisierung der Prozesse antreiben – eine schwierige aber pragmatische Vorgehensweise, von der Deutschland himmelweit entfernt ist.

Public-Private-Partnerschaft ist in anderen Sektoren als dem Electronic Government einfacher. So ist die Public-Private-Partnerschaft im entwicklungspolitischen Bereich eine relativ klare Angelegenheit. Die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, ein Unternehmen des Bundes in Eschborn, schreibt regelmäßig und dauernd Projekte für Public-Private-Partnerschaft aus und fordert die Wirtschaft auch permanent auf, formlose Projektvorschläge zu machen. Die Bedingungen sind transparent: Es muss sich um ein entwicklungspolitisch relevantes Projekt für die Dritte Welt handeln, es muss ein Projekt sein, das ein Wirtschaftsunternehmen alleine nicht durchführen kann oder will und schließlich muss der Anteil der Wirtschaft an den Kosten mindestens 50% betragen. Stimmen diese Eingangsbedingungen, dann wird das Projekt zwischen Staat und Wirtschaft in guter Partnerschaft zusammen mit den einheimischen Fachkräften für das jeweilige Land umgesetzt.

Mancher Verantwortliche für Electronic Government in Deutschland träumt an dieser Stelle gewiss heimlich schon, in der Dritten Welt zu sein. Denn der Gedanke, dass routinierte Projektorganisatoren zusammen mit den Investoren gemeinsam Projekte realisieren, die wiederum Anstöße für die weitere

¹ Rede vor der Electronic Business Group am 14.11.2001 in Paris: « J'ai appris que le ministre allemand chargé des réformes administratives s'est fixé pour objectif de rattraper en deux ans l'avance prise par les administrations les plus modernes en matière d'internet : il citait celles des Etats-Unis, du Royaume-Uni... et de la France. »

Entwicklung vor Ort geben, ist faszinierend. Nur: Der Traum endet jäh, wenn man sich vorstellt, dass beim Electronic Government in Deutschland Staat und Wirtschaft partnerschaftlich darangehen sollen, denselben Staat in seiner Rolle als Kunde kostenpflichtig bei der Modernisierung zu unterstützen und damit dem Electronic Government zum Durchbruch in der Fläche zu verhelfen.

*„In Frankreich hat man
in den Behörden, die sich mit dem Electronic Government schwer tun, an der Behördenspitze mit sanftem Druck aus Paris bedarfsweise Experten aus
Wissenschaft und Wirtschaft
hinzugeholt.“*

Die erste Schwierigkeit einer Public-Private-Partnerschaft im Bereich Electronic Government liegt also darin, dass einer der beiden Partner als Kunde zugleich als „zu modernisierende Verwaltung“ eben Entwicklungsobjekt ist. Aber auch die anderen Vorbedingungen der GTZ-Partnerschaften werden leider nicht erfüllt. Wer mag schon beurteilen, was „verwaltungspolitisch relevant“ ist? Der erheblichste Unterschied liegt aber in der Kostenverteilung, denn kein Unternehmen kann Investitionen oder Kosten übernehmen, deren Rückfluss nicht vertraglich gesichert ist. In anderen Worten: Weil der Staat nicht einfach auf die Hälfte seines Besitzes oder die Hälfte seiner Einnahmen aus dem gemeinsamen Public-Private-Partnerschaft verzichten kann und das Unternehmen wiederum ohne eine entsprechende Zusicherung keinen Projektplan unterzeichnen kann, enden alle gedanklichen Versuche einer Public-Private-Partnerschaft zunächst mit der inzwischen berückichtigten - und von mir immer wieder ge-

nüsslich vorgeschlagenen - deutschen Übersetzung „ich dachte, Du zahlst“!

Schließlich darf allerdings auch nicht übersehen werden, dass, wenn im entwicklungs-politischen Spektrum an einer Stelle Bedürfnisse auftreten, für deren Behebung weder das Interesse eines Wirtschaftsunternehmens noch das Budget des Ministeriums vorhanden ist, es ebenfalls eine einfache Lösung gibt: Es wird nicht gemacht. Im Electronic Government gibt es fast nur den Fall, dass Dinge anstehen, für die kein kommerzielles Interesse und schon gar kein Budget vorhanden sind.

Der Blick auf andere „Public-Private-Partnerschaften“ außerhalb des Electronic Government macht aber schnell deutlich, dass fast überall große Schwierigkeiten zu überwinden sind. So ist etwa ein Tunnel- oder Brückenbauwerk, das durch private Investoren angepackt wird, ebenfalls an Rückflüsse gebunden, die sich auch in Deutschland außer über die Erhebung von Steuern und Abgaben letztlich nur durch entsprechende Einnahmen wie etwa Mautgebühren realisieren lassen. Um es gleich vorweg deutlich zu sagen: *Pri-*

„Im Electronic Government gibt es fast nur den Fall, dass Dinge anstehen, für die kein kommerzielles Interesse und schon gar kein Budget vorhanden sind.“

vat ist a priori nicht billiger als Staat. Am Beispiel einer angedachten Autobahnbrücke mit privater Regie kam ein Arbeitskreis der Zukunftskommission Baden-Württemberg im ersten Schritt zwar auf über 10% Einsparpotential. Aber als jemand bei der Recherche unter anderem auf einen Hinweis des Verteidigungsministeriums hin völlig überraschend auf Fahrzeuge stieß, die auch mal deutlich über 42 Tonnen wiegen, erbrachte die Neuberechnung der Statik wieder den alten Preis.

Ein weiterer fundamentaler Unterschied einer denkbaren Public-Private-Partnerschaft zwischen Staat und Wirtschaft besteht in der Unvergleichbarkeit der Personalkosten. Einem öffentlich Bediensteten wird schwindlig, wenn er hört, dass etwa ein Ingenieur-Mannjahr in der Industrie nach derzeitigen Preisen mit 330.000 DM verrechnet wird. In dieser Summe sind in der Vollkostenrechnung der Wirtschaft die gesamten Lohnnebenkosten sowie der sogenannte Overhead, also die Aufwendungen für diesen Arbeitsplatz, eingerechnet. Weil in der staatlichen Verwaltung durch die „reinen Personalkosten“ ein entsprechendes Ingenieur-Mannjahr nur mit einem Drittel dieses Preises angesetzt wird, kommt es zu der ausgesprochenen Schieflage, dass in einer paritätisch besetzten Public-Private-Partnerschaft in einem Projekt drei öffentlich Bedienstete auf einen Wirtschaftsvertreter kämen. Dieses Schema passt auf keinen Fall in einen gemeinsamen Förderantrag - so viel sei hier nur gesagt, weil das Thema heute ja nicht bestimmte Projekte zu Electronic Government sind.

Diese grundsätzliche Inkongruenz bedeutet übrigens für die vielen funktionierenden Public-Private-Partnerschaften in ehrenamtlichen Arbeitskreisen und Initiativen dass dort in der Regel kein Wirtschaftsvertreter aus dem „stundenschreibenden“ tariflichen Bereich mitarbeiten kann. Dies führt manchmal zum Aufstöhnen von Beamten unter dem Motto „wir wollten Fachleute und ihr schickt uns Manager“¹. Aber es ist nun mal eine harte Tatsache, dass im öffentlichen Dienst vom Grundverständnis her „die Bediensteten eh da sind“, was in der Wirtschaft nur recht selten so herum gedacht wird.

Diese (und noch eine Reihe anderer) einschränkenden Randbedingungen müssen bei

jeder „echten“ Public-Private-Partnerschaft berücksichtigt werden. Erfüllt werden kann die „lupenreine“ Public-Private-Partnerschaft also nur im außerkommerziellen Bereich, und der hat seine qualitativen und quantitativen Grenzen. Man könnte deswegen sagen, dass alle anderen Varianten der Public-Private-Partnerschaft eine Gratwanderung des skalierbaren Sich-Miteinander-Einlassens von Staat und Wirtschaft darstellen, wo dem einen wie dem anderen der Abgrund des Rechnungshofs bzw. das Firmencontrolling oder beiden noch Schlimmeres droht. So ist das eben mit Dreiecksverhältnissen, es sind alle Kombinationen möglich. Ob nun Staat und Wirtschaft direkt für den Staat arbeiten oder ob eine Consulting-Unternehmung die Rolle des staatlichen oder des wirtschaftlichen Partners übernimmt - der Dritte ist immer dabei. Man muss das nur wissen, verhindern kann man es eh nicht.

Gründe für Public-Private-Partnerschaft

Ganz ernsthaft kann man sogar fragen, warum es überhaupt zu Public-Private-Partnerschaften kommen soll, wo dies doch schon in der vorpraktischen Phase prinzipiell so schwierig ist. Es gibt mehrere Begründungen und unterschiedliche Skalierungen der Public-Private-Partnerschaft, die allesamt eine Melange aus theoretischen Ökonomismen und praktischen Zwängen darstellen.

Ganz oben auf der Begründungsskala steht derzeit die Tatsache, dass der Staat angesichts hoher Staatsverschuldung und nicht mehr steigbaren Steuerquoten keine hinreichenden Finanzmittel hat, bestimmte staatliche Leistungen - insbesondere im „infrastrukturellen“ Bereich - in der von seinen Bürgern

¹ Die Manager stört übrigens vor allem, dass die entsprechenden Termine innerhalb der normalen Bürozeit angesetzt werden, so dass die unbezahlten Überstunden am Abend zur Erledigung der eigentlichen Aufgaben anfallen.

erwarteten Qualität zu sichern. Diese Tatsache real existierender Zuschussbereiche hat vor allem bei Politikern schon parteiübergreifend zu Haltungen geführt, es sei doch zum Beispiel eine hervorragende Aufgabe von Mäzenen, Kultur in Form von Subventionen für die chronisch defizitären Opern- und Konzerthäuser zu fördern. Dagegen ist nichts zu sagen, nur: ein Mäzen ist ein Mensch, der sein eigenes versteuertes Geld für einen guten Zweck gibt. Wir haben hier die etwas schizophrene Situation, dass ein Unternehmen gerade bei einem „gemeinnützigen Projekt“ etwa im Rahmen einer „Corporate Citizenship“ dem Finanzamt nachweisen muss, dass das Projekt uneigennützig sei, dem Aktionär aber glaubhaft machen muss, dass es vollständig dem Firmenzweck diene. Eine Aktiengesellschaft und andere Wirtschaftsunternehmen haben aber kein eigenes Geld, der Gewinn gehört nach Abzug von Zukunftssicherungen (oder Vergangenheitsbewältigungen) den Aktionären oder den Teilhabern. Nur der Staat sieht sich im Recht, etwa mit Veräußerungsgewinnen („Verkauf des Tafelsilbers“) ohne Rückkopplung mit den Besitzern² nach Belieben zu verfahren. Ob es nun richtig ist oder nicht, mehr als zwei Drittel aller kommunalen Websites sind nach diesem Mäzenatenmuster durch Private oder durch öffentliche Zuschüsse entstanden, auch wenn dies durch die großartige Bannerwerbung bzw. das schöne Bürgermeisterfoto oft vertuscht wurde.

Es gibt auch abgesehen von Finanznöten eine andere - durchaus auch ökonomische - Begründung für Public-Private-Partnerschaften, etwa die Rückführung der Staatsquote an

der Wirtschaft. Man kann den Staat als eine eigenständige Organisation ansehen, und dann ist der jeweilige Standortstaat - trotz aller Politikverflechtung - als ein Monopol zu betrachten, mit all den Vor- und Nachteilen eines solchen. Die Vorteile eines Monopols liegen in den Größenvorteilen und damit der Möglichkeit einer preiswerteren Erstellung von Leistungen und Produkten, die Nachteile jedes Monopols sind inhärente Innovationschwäche und die Möglichkeit für eine preistreiberische Darstellung von Leistungen und Produkten. Aus diesem Gesichtspunkt heraus

„Die schlichte Formel

„weniger Staat“ braucht gerade für

Electronic Government

eine recht komplexe

Umsetzungsstrategie.“

gilt es also, das Monopol, wo immer ein solches unvermeidlich ist, mehr als nur zu kontrollieren: Bisher ist noch jeder ex-post-Kontrolle entgangen, wenn ein Monopol zu wenig innovativ war; im Fall des Staates, der ja nicht direkt mit Verschwinden vom Markt bestraft werden kann wie ein Privatunternehmen, bemerken die reinen Kontrolleure ex post nicht einmal die volkswirtschaftlichen Punktverluste. Allen „Anti-Monopolisten“ - besonders in der europäischen Makroökonomie - müsste abverlangt werden, dass sie parallel zum - allein schon innovationspolitisch erforderlichen - Aufbrechen des Monopols eine Alternative aufzeigen, die besser ist als das schiere „der Markt und der Wettbewerb werden es schon richten“. Die schlichte Formel „weniger Staat“ braucht gerade für Electronic Government eine recht komplexe Umsetzungsstrategie.

Eine dritte, mit der zweiten eng verwandte

¹ Die Qualitätsabsenkung muss aus legitimatorischen Gründen meist als „Reform“ angelegt werden, wozu auch die „Privatisierung“ gehört.

² Würde etwa ein Großkonzern seine Besitzungen in Deutschland verkaufen, sie anmieten und den größten Teil der Verkaufserlöse für einen guten Zweck spenden, käme es gar nicht mehr zu einer außerordentlichen Hauptversammlung, weil dafür der Vorstand noch am gleichen Tag wegen offensichtlicher Untreue in Untersuchungshaft säße.

- von den meisten Politikern aber gerne und am meisten gerade im Reformzusammenhang zitierte - Notwendigkeit der Public-Private-Partnerschaft ist die stetige Überprüfung, welche Leistungen für den Bürger aus legitimatorischen Gründen vom Staat und welche - womöglich noch besser - von der Wirtschaft erbracht werden können. „Besser“ heißt in diesem Kontext nicht immer „objektiv besser“, sondern bezieht sich fast ausschließlich auf das *subjektive* Empfinden des Bürgers. Auch hier gibt es anschauliche Beispiele:

Wer sein Auto „ganz knapp“ bei einem griesgrämigen Prüfer nicht mehr durch die Prüfung von TÜV oder Dekra bringt, schimpft gewiss nicht auf den Staat oder seine Kommune. Wer aber sein Kennzeichen von der Behörde nur nach halbstündiger Wartezeit - selbst von Miss Zulassungsstelle persönlich - bekommt, findet dies viel schlimmer und „willkürlicher“ als im anderen Fall - beim qua „Beleihung“ an Private übertragenen hoheitlichen Akt - die viel teurere und zeitaufwändigere Zweituntersuchung. Es kann gar nicht oft genug betont werden, dass der Verwaltungsbürger, wenn er denn sehr zufrieden ist, nicht applaudiert oder noch mehr Verwaltungsleistungen will, sondern bestenfalls nur mit dem Schimpfen aufhört¹. Das gilt übrigens auch für die Autohändler, die solche Dienste schon seit Jahrzehnten für den Bürger übernehmen. Wer hingegen von einer Politesse wegen Falschparkens eine „gebührenpflichtige Verwarnung“ bekommt, schimpft auf Polizei und Staat, obwohl in weiten Teilen des Landes die Politessen dies längst in „Auftragsverwaltung“ machen. Es ist ein interessantes Gedankenexperiment, wie denn die Reaktion der Bürger aussehen würde, wenn die Politessen Mitarbeiterinnen der Automobilclubs wären:

Meist kommt der gedankliche Schluss, dass dann die ertappten Parksünder dann wohl ihre Mitgliedschaften aus Protest kündigen würden.

„Übertragen auf

Electronic Government heißt dies, dass man diejenigen Verwaltungsleistungen nicht völlig privatisieren kann, die vom Bürger als „Sache des Staates“ empfunden werden.“

Auf das „subjektive Empfinden des Bürgers“ ist aber auch bei einer Privatisierung von öffentlichen Aufgaben kein Verlass. So könnte etwa der gesamte Verkehr samt sämtlichen Aufsichtsinstitutionen privatisiert werden, ohne dass sämtlichen Verkehrsministern oder den Parlamentariern auch nur ein Jota an Verantwortung für einen eventuell auftretenden Missstand abgenommen würde. Das Beispiel der übermüdeten oder auf marode Bremsen tretenden Tanklastfahrer, die auch mal in einem Wohnzimmer zum Stehen kommen, mag recht drastisch sein. Aber hier hat der Staat lediglich die Rolle der Normensetzung in einem ansonsten doch völlig von Privaten (Führunternehmen, Fahrer, Lkw-Hersteller) bzw. Nichtstaatlichen (Gewerkschaften, Berufsgenossenschaften, Versicherungen) dominierten Prozess. Nach einem Unglück werden jedoch die örtlichen Abgeordneten aller gewählten Organe bestürmt, eine Umgehungsstraße zu bauen, bei großen Unglücken steht die Regierung nicht nur in der ersten Trauerreihe, sondern auch unter Anklage der öffentlichen Meinung auf Seite eins, sie hätte zu lasche Normen aufgestellt oder zu wenige Kontrollen durchgeführt. *Merke: bei der Verkehrsinfrastruktur spricht der Bürger nicht als Verbraucher, sondern als Wähler mit.*

¹ Vgl. Klumpp, Dieter, Von der Veränderung der Schnittstelle Mensch-Bürger in: Kubicek, Herbert et al. (Hrsg.), Multimedia @ Verwaltung. Marktnähe und Bürgerorientierung mit elektronischen Dienstleistungen, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft Heidelberg 01.04.1999

Übertragen auf Electronic Government heißt dies, dass man diejenigen Verwaltungsleistungen nicht outsourcen oder gar völlig privatisieren kann, die vom Bürger als „Sache des Staates“ empfunden werden. Misslicherweise sind dies - gemäß unserem Politessenbeispiel - die meisten Zahlungsverpflichtungen, angefangen von der Steuer über Verwarnungsgelder bis hin zu den Grabnutzungsgebühren. Dazu gehören - gerade in Deutschland mit seinem gewachsenen vertrauenswürdigen Beamtenystem - für den einzelnen Bürger aber auch sogenannte „sensible“ Informationen wie etwa Grundstücksbesitzverhältnisse, während vergleichbar „sensible“ Informationen wie Bankkontenbewegungen auf gar keinen Fall in die Hände des Staates fallen sollen. Letzteres rührt zum einen aus Gewohnheit¹ vor allem aber aus der Tatsache,

„Der Unterschied liegt also nicht im wissenschaftlich definierbaren Bereich des Hoheitlichen, sondern es gilt: Die Hoheit liegt im Auge des betrachtenden Bürgers.“

dass die allseits als Unterdrückungsinstrument empfundene Steuerverwaltung Teil des Staates ist². Der Unterschied liegt also nicht im wissenschaftlich definierbaren Bereich des Hoheitlichen, sondern es gilt: Die Hoheit liegt im Auge des betrachtenden Bürgers.

Umgekehrt gilt dann aber doch, dass man jede „staatliche Segnung“, also zum Beispiel jede Erlaubnis, die nicht als „hoheitlicher

Akt“ angesehen werden muss, daraufhin prüfen kann, ob die Erteilung anders als vollständig im Staatsmonopol darstellbar ist. Schon erste oberflächliche Sichten bringen klare Unterschiede zu Tage. Während das staatliche Gewaltmonopol auch in der Ausführungsebene nicht vollständig privatisiert werden kann, steht nirgends geschrieben, dass zum staatlichen Monopol auch die Beschaffung von Schuhcreme für Soldatenstiefel gehören muss.

Es wäre sehr hilfreich, wenn diese diffizilen Fragen zur Diskussion gestellt und dann auch entschieden werden könnten. Nur: Wer soll entscheiden? Die „betroffenen“ Behörden? Oder die „betroffenen“ Unternehmen? Oder gar die „betroffenen“ Bürger? Oder die „betroffenen“ Politiker? Oder last but not least die jeweils von diesen „Stakeholdern“ beauftragte - in der Not zu jedem gewünschten Ergebnis bereite - Wissenschaft? Pragmatischerweise wird ein Prozess angestoßen werden müssen, der geeignet ist, alle Stakeholder zu normativen Aussagen hierfür zu bringen - es müsste möglich sein, dies ohne Verwaltungsgerichtshöfe hinzubekommen. Das Anpacken dieser Aufgabe stellt einen wichtigen Schritt für eine aktive Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung hin zu einem Electronic Government, speziell als Voraussetzung für eine Strategie der Overlayverwaltung dar. Denn im Rahmen einer solchen ließe sich eine objektive Metastrukturplanung bewerkstelligen, an der es allenthalben im Akteursspektrum fehlt.

Es gibt auch Private-Private- und Public-Public-Partnerschaft

Man kann den Unterschied von Public-Private-Partnerschaften und Kooperationen unter Privaten durch privatwirtschaftliche Erfolgsmuster in einer „Zulieferposition“ deutlich machen. Die allgemeine wirtschaftliche

¹ ältere Generationen sprechen immer noch vom „Bankbeamten“, obwohl es solche nur noch bei den Bundes- und Landesbanken gibt

² Aus diesem Grund kann zum Beispiel die Bank (trotz Murrens der Kunden) auch hohe Kontoführungsgebühren durchsetzen, während ein Finanzamt für die Steuerabrechnung noch nicht einmal eine Minimalgebühr verlangen darf.

Lage in einer globalisierten Wirtschaftswelt hat inzwischen sogar schon dazu geführt, dass selbst Wettbewerber in Segmenten ihrer Wertschöpfungskette untereinander kooperieren, das reicht vom gemeinsamen Reisedienst über gemeinsame Vervielfältigungszentren bis hin zu gemeinsamen Helpdesks in der Datenverarbeitung und nicht zuletzt Einkaufsverbänden. Meist werden diese Services sogar von spezialisierten Dritten ausgeführt. Die Kooperation zwischen zwei KMUs findet erst dort ihr Ende, wo man sich gegenseitig in die Bücher schauen muss. An Kooperations-scheu sind viele Mittelständler sogar zugrunde gegangen, entweder allein im heldenhaften Kampf oder durch Aufkauf durch einen Großen.

„Kooperationen, wie sie in den Großunternehmen bereits trotz Markt und Wettbewerb gut funktionieren, sind den Verwaltungen eher wesensfremd.“

Solche Kooperationen, wie sie in den Großunternehmen bereits trotz Markt und Wettbewerb gut funktionieren, sind den Verwaltungen eher wesensfremd. Wenn es durch räumliche Nähe einmal zu gemeinsamer Kantinennutzung kommt, ist das doch immer noch fast die rühmliche Ausnahme. Dabei sollte man doch meinen, dass Verwaltungen untereinander nicht in so beinhardter Konkurrenz stehen, wo sie doch (anders als die freie Wirtschaft) vergleichbare Vergütungs- oder Reisekostenerstattungssysteme haben, wo sie doch oft den identischen Bürger als „Kunden“ der Kommune, des Landes oder des Bundes haben, wo es sogar den Begriff der „Amtshilfe“ kodifiziert gibt. Ein alter Verwaltungspraktiker ironisierte dies einmal mit den Worten „Das Leben ist ein Kampf: Ihr in der Wirtschaft müsst um Euren Arbeitsplatz

kämpfen, uns in der Verwaltung bleibt nur der Kampf gegen andere Arbeitsplatzinhaber“. Lassen wir einmal dahin gestellt, ob dieses eher negative Bild vom Verwaltungsmenschen überzogen ist und eine Verwechslung mit der Politik darstellt: Es wird zu wenig über die Behördengrenzen hinweg kooperiert. Die Rechnungshöfe sollten diesem Umstand einmal ein Sonderkapitel widmen, aber dazu müssten sie ja *auch* untereinander kooperieren.

Es ist deswegen erstaunlich, dass in der Diskussion über Electronic Government die Public-Private-Partnerschaft fast „normativ aus dem Nichts“ als hauptsächlich ersehnte Lösung dargestellt wird, ohne dass man die „nicht-elektronische“ Kooperation der staatlichen Stellen untereinander auf den Prüfstand stellt. Ins Blickfeld geraten dabei zunächst die Kommunen, die rund zwei Drittel der öffentlichen Aufträge, also rund 375 Milliarden DM pro Jahr, vergeben. Dabei eingerechnet ist der Eigenbedarf der Verwaltungseinheiten, von den Möbeln über PCs bis zum einzelnen Bleistift. In den anhaltend finanzschwachen Zeiten der Kommunen gibt es deswegen immer wieder Ansätze, gemeinsame Beschaffungen mit Rabattwirkung vorzunehmen.

Hier gibt es ein zukunftsweisendes Urteil in einem Streitfall. Das Oberlandesgericht Celle hat in einem Urteil vom 31. Mai 2001¹ entschieden, dass die von Städten und Gemeinden in Niedersachsen erfolgte Sammelbestellung von Feuerwehrfahrzeugen, Feuerbeladungsgegenständen etc. über die eigens zu diesem Zweck gegründete Organisation des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes *kein unzulässiges Nachfragekartell durch Einkaufskooperation* begründet und damit im Ergebnis erlaubt ist. Das OLG Celle entschied insbesondere, dass - wie bei kleineren und mittleren Unternehmen - „die wirt-

¹ Urteil vom 31. Mai 2001 (13 U (Kart.) 248/98 - nicht rechtskräftig

schaftliche Tätigkeit der Städte und Gemeinden beim gemeinsamen Einkauf von Waren oder der gemeinsamen Beschaffung gewerblicher Leistungen nicht dem Kartellverbot unterliegt. Eine Nachfragebündelung von ca. 10 % des Bedarfs an Beladungsgegenständen niedersächsischer Kommunen führe insoweit zu keiner wesentlichen Wettbewerbsbeeinträchtigung“.

Nun ist das OLG nicht der Bundesgerichtshof und nicht alle Märkte so übersichtlich wie der Feuerwehrausrüstungsmarkt. Aber machen wir doch trotzdem mal die einfache Milchmädchenrechnung auf. Nimmt man dieses Urteil als Maßstab für Kooperationen, dann könnten sich in Niedersachsen maximal zehn solcher Einkaufskooperationen bilden, auf den Bund hochgerechnet¹ wären das rund 100 Firmen. Diese „Einkauf-Verwaltungsfirmen“ würden die bundesweite Beschaffung insoweit übernehmen, als sie nicht in einzelnen Beschaffungssegmenten deutlich über den zehn Prozent lägen und sie sich nicht mit den lokalen Beschaffungen einerseits und den europäischen Beschaffungen andererseits überschneiden. Man hätte so eine diskutable Obergrenze, mit der sich rechnen ließe: Sehr konservativ geschätzt, brächten diese Einkaufsverbände für alle Kommunen bundesweit im Minimum pro Jahr durch Mengenrabatte 5 Milliarden Einsparung². Abgrundtief pessimistisch geschätzt bleibt immer noch ein Milliardenbetrag übrig, der den Schweiß der Edlen lohnt. Aber solche Einkaufsverbände sind in der Praxis ohne netzgestützte Organisationen nicht denkbar, mehr noch: sie sind nicht ohne die entsprechenden Schnittstellen zur Wirtschaft machbar.

Erst mit der Umstellung auf elektronische Beschaffung könnten nach Schätzungen von

Franz-Reinhard Habel vom Städte- und Gemeindebund jährlich diese Milliarden eingespart werden. Anders als die erwähnten mittelständischen Firmen, die zu solchen Kooperationsmechanismen nicht bereit sind, können 24.000 Kommunen eigentlich problemlos in den meisten Beschaffungsmärkten solche Verbände bilden. Die elektronische Beschaffung hätte zugleich den Vorteil, dass diese Einkaufsverbände der Kommunen als „virtuelle Organisation“ mit den vorhandenen Bediensteten in ihren bisherigen Büros abgewickelt werden könnten. Sicherlich würde eine allzu flexible „Virtualisierung“ (nämlich der fallweise Zusammenschluss pro Vergabefall) die Wettbewerbshüter schnell auf den Plan rufen, aber man muss ja nicht gleich an das Extrem denken, sondern um einen sinnvollen Anfang in ausgewählten Sektoren.

Verstärkte Kooperationen zwischen Public und Public sind möglich und erforderlich. Selbst im ganz engen hoheitlichen Bereich gibt es sodann immerhin die Möglichkeit, bestimmte Zuleistungen auszugliedern, wenngleich nicht unmittelbar an Privatunternehmen, so doch an öffentliche Serviceeinrichtungen, die dem Bürger und der Wirtschaft ein einziges Tor³ für diese Art von Dienstleistungen anbieten. Zu den Zuleistungen gehören beispielsweise die privaten Wachdienste, die unsere Kasernen in Friedenszeiten bewachen. Diese oft bespöttelte Praxis ist in Wirklichkeit eine sehr geglückte Public-Private-Partnerschaft, weil sie den Einsatz teurer Soldaten erspart, die für solche eher polizeilichen Aufgaben nicht ausgebildet sind.

Ein weiteres Feld sind die „beleihbaren“ Verwaltungsfunktionen, wo eine Public-

¹ anhand der Bevölkerungszahl Niedersachsen 7,866 Millionen

² Schätzgrundlage: 375 Mrd.. Beschaffungsvolumen Kommunen insgesamt, davon 100 Mrd. bundesweit mögliche Beschaffungen, davon wiederum 5% Rabattreduktion.

³ Ich spreche ungern von „single window“, nicht weil ich etwa die Assoziation zu „Windows“ scheue, sondern weil ich noch keine Behörde durch ein Fenster betreten habe. Und die „Schaufenster“ der Portale mit ihren Bürgermeisterbildern und Stadtimpressionen gehören eigentlich nicht in das Kerngebiet des Electronic Government, auch wenn viele das glauben.

Private-Partnerschaft im guten Sinne dann einsetzen kann, wenn Tabuzonen der Diskussion betreten werden dürfen. Es wird immer gesagt, dass der öffentliche Dienst samt der Beamten die stärkste Lobby in der Republik hinter sich hat. Wenn das stimmt (ich meine, das stimmt), dann sollte eine gemeinsame Arbeitsgruppe der öffentlichen Verwaltung einen Diskussionsvorschlag erarbeiten, der dann mit den Interessenvertretern proaktiv ausgehandelt werden kann. Man kann diese Fragen noch jahrelang um die Gewerkschaften herumtragen, irgendwann liegen sie doch auf dem Tisch. Ich will an dieser Stelle nur daran erinnern, dass im fünf Jahre alten Papier des Beamtenbundes zu „Verwaltung 2000“ kein Element einer „elektronischen“ Verwaltung auftaucht, nicht einmal der „elektronische Bestandsschutz“. Gewiss, die Gewerkschaften haben eher eine bewahrende als eine revolutionierende Funktion, aber ausgerechnet ein Merksatz von Franz-Josef Strauß könnte hier passen: „Konservativ sein heißt, an der Spitze des Fortschritts zu marschieren“. Dazu passt auch der – wie ich meine: fälschlich belächelte – Slogan der Bayern „Laptop und Lederhose“. Die vor Pragmatismus triefenden Bayern haben erkannt, dass weder der Hurra-Modernismus noch der „Lass-Mich-In-Ruh-Traditionalismus“, sondern nur der schwierige Mittelweg Aussicht auf Erfolg hat.

Aber auch Optimisten würden sagen, dass die schwierigen Aufgaben einer kompletten Umstrukturierung der Verwaltung sich über Jahre hinziehen werden. Für Electronic Government kann dies nur heißen, dass „Elektronisierung“ und „Verwaltungsmodernisierung“ zeitgleich mit Änderungen unter dem laufenden Rad erfolgen müssen. Sonst bleibt Electronic Government in Deutschland noch Jahrzehnte lang überwiegend „Web-Ware und Chart-Ware“. Auch diese Erkenntnis nährt den Gedanken, dass ein Fortschritt insgesamt

nur über den „Bypass“ einer „Overlayverwaltung“ erreichbar ist.

Outsourcing von Verwaltung

Ein weiteres Beispiel. In einem der erstaunlichsten Experimente für ein „Outsourcing“, gekoppelt mit einer Privatisierung, wird derzeit in einer vom Verteidigungsministerium angestrebten Public-Private-Partnerschaft versucht, unter anderem die gesamte verwaltungsbezogene Informationstechnik der Bundeswehr auszugliedern. Es geht dabei natürlich nicht um die militärisch-taktische Informationstechnik, die mit beweisunwürdiger Plausibilität ausschließlich in den Händen der Bundeswehrführung bleiben muss. Es geht um die informations- und kommunikationstechnische Versorgung von immerhin rund 450.000 Menschen im Unternehmen Bundeswehr, die bislang von rund 6000 Bediensteten der Bundeswehr betrieben wird. Wie im richtigen Verwaltungsleben wird hier mithilfe von Telefon, Telefax, e-Mail, Datenbanken, PC's und deren Peripheriegeräten sowohl zwischen den Standorten untereinander als auch zwischen den Standorten und ihrer Umwelt kommuniziert. Dieses „Verwaltungsnetz“ der Bundeswehr auf ISDN-Basis hat immerhin fast 5% der Größe des Netzes der Telekom.

Der Anstoß kam ohne Zweifel aus der Budgetknappheit des Verteidigungsministeriums, das dann diesen recht radikalen Weg eines vollständigen Outsourcing mithilfe einer kleinen Stabsorganisation namens „gepp“ wählte. Mir geht es hier nicht um die Details – ich habe den Deckel bei diesem Vorgang nur kurz angehoben und so viele Rücktrittspotentiale aller Beteiligten entdeckt, dass es mich grauste. Meine Überlegung zielt eher dahin, warum man keinen ernsthaften Versuch gemacht hat, diese Bundeswehr-Verwaltungsnetze in die Netze des Bundes ein-

zugliedern, mit denen man sich traditionell noch nie auch nur koordiniert hatte. Die Federführung der Bundesnetze liegt beim Innenminister, alle Ministerien außer dem Verteidigungsministerium werden koordiniert. Dasselbe gilt für die Polizeinetze der Länder, die natürlich gerade jetzt in einer angespannten Sicherheitsdiskussion die Anbindung an Bund und Europa brauchen – und dies ist keineswegs nur technisch gemeint, sondern bezieht sich auf die harmonisierten Netznutzungen.

Es macht meines Erachtens wenig Sinn, auf der einen Seite mittelfristig ein Bundesverwaltungsnetz aller Ministerien aufzubauen, bei dem niemand von „Outsourcing“ spricht, und auf der anderen Seite ein Bundeswehrverwaltungsnetz samt denkbar hoher Folgekosten – es müssen allein Tausende von Beamten an ihren Wohnorten weiterbeschäftigt werden – in private Hand eines Konsortiums zu überführen. Das Beispiel lehrt uns erneut, dass Privatisierung stets zu kurzfristig gewünscht und zu wenig langfristig umgesetzt wird.

Es zeigt aber auch die engen Grenzen, die der öffentliche Dienst mit den in der Wirtschaft immer als „gegeben“ vorausgesetzten Möglichkeiten der Versetzung von Bediensteten hat. Man muss diese Flexibilitätsgrenze, die sich insbesondere zwischen den Bundesländern auftut, sicher berücksichtigen, wenn man an eine „Vorschaltverwaltung“ denkt. Vielleicht liegt hier gerade die große Chance des „virtuellen Büros“, das sich ja auch als eine „virtuelle Amtsstube“ denken lässt.

Der Weg zu einer Overlayverwaltung

Die hier dargestellten prinzipiellen - auch die sehr prinzipiellen - Probleme und Schwierigkeiten markieren dennoch den Lösungsweg hin zu einer Verwaltungsmodernisierung des

Standorts mit Electronic Government. Es ist klar, dass es keine Generalstabskarte dieses Weges geben kann, links und rechts des Weges wird es sumpfig und es droht auch der eine oder andere Abgrund. Mir persönlich scheint im Moment sogar das Bild vom Eisberg angebracht, auf dem die an Electronic Government interessierten oder betroffenen Menschen und Institutionen sich einerseits festklammern, sich andererseits nach Kräften in wärmender Bewegung halten und hoffen, dass bald festes Land in Sicht kommt, weil der Eisberg eben nicht größer wird. Ich persönlich bin überzeugt, dass es 2002 zum „Land in Sicht“ kommen wird, weil einige große Flächenländer heftig entschlossen sind, es dem Flächenstaat Frankreich gleich zu tun, der bis 2006 seine Haushalte sogar an eine breitbandige Infrastruktur angeschlossen haben will.

*„Electronic Government
ist ein nachhaltiger Impuls,
die Verwaltung samt ihren
Leitbildern der siebziger Jahre
ins 21. Jahrhundert
zu katapultieren.“*

Die erste wichtige Erkenntnis der prinzipiellen Schwierigkeiten sollte sein, dass von den vielen Verwaltungsprozessen ein erheblicher Teil nicht im Zuge einer plakativ verstandenen Public-Private-Partnerschaft einfach „wegprivatisiert“ werden kann. Es wäre eine Wohltat, wenn diese Prozesse einmal aufgeschrieben und in einer Datenbank für alle Interessierten zur Verfügung gestellt würden, damit die vielfachen Diskussionen in Kommunen und Unternehmen sich nicht ständig aufs Neue dort verbeißen. Erforderlich wäre über einige Jahre hinweg ein durch eine Zentralinstitution moderierter Diskurs- oder

Mediationsprozess, an dem die Juristen mitarbeiten sollten, bevor die Fragen auf einem Richtertisch liegen. Gewiss: Ein paar Zweifelsfälle werden übrig bleiben, an denen sich ein paar kluge Köpfe entlangdissertieren oder -habilitieren können, 95% konsensuelle Kategorisierungen genügen.

Bei jedem nicht wegprivatisierbaren Prozess kann die Verwaltung mit hoher Wahrscheinlichkeit auf keinerlei Hilfe von der privaten Seite rechnen, wenn es um die Frage geht, ob der jeweilige Verwaltungsprozess „elektronisierbar“ oder gar „internetfähig“ ist. Hier kann die Verwaltung nur wie ein Marktnachfrager auftreten, der bei ausreichender Marktgröße zu Angeboten von Techniklieferanten oder Organisationsentwicklern führt. Hierfür wäre sicher eine weitere Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sehr hilfreich - etwa mit einer *Arbeitsgemeinschaft Netze und Dienste*, die erster Teil einer solchen gemeinsam getragenen Overlayverwaltung wäre.

Diese Tore oder Portale weiterhin von Charterkräften unter Anleitung von erfahrenen Verwaltungsmenschen kommunen- und länderspezifisch aufzubauen, ist eine Sisyphos-Arbeit, für die insgesamt und je spezifisch immer weniger Geld zur Verfügung steht. Hier ist eine zweite Arbeitslinie einer Overlayverwaltung angebracht, die man als *„Kompetenzzentrum Electronic Government“* im Rahmen einer Overlayverwaltung aufbauen könnte. Praktikabel erscheinen hierfür ein Dutzend Zentren in Deutschland, die in Kooperation mit allen öffentlichen Unternehmen sowie den Hochschulen entstehen könnten. In solchen Verbundorganisationen ist es nicht ausgeschlossen, dass sich mithilfe gemeinnütziger ehrenamtlicher Hilfe auch private Unternehmen und Organisationen engagieren, aber die Grundlast wird von den öffentlichen Verwaltungsstellen selbst getragen werden müssen.

In einer sehr kühnen Vorstellung könnte eine „Overlayverwaltung“ als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden mit Hunderten von Mitarbeitern (sinnvoller Weise verteilt auf mehrere, auch bundesländerübergreifende telekooperativ vernetzte Dienstleistungsbetriebe) gedacht werden. Aber eine solche „Vorschaltverwaltung“ könnte auch in kleineren Etappen begonnen werden, so lange das große Ziel nicht aus den Augen verloren wird. Unabdingbar ist, für die in der Overlayverwaltung durchgeführten Verwaltungsprozesse eine Experimentierklausel als Schutz für Bedienstete und Bürger anzuwenden, unabdingbar ist auch, dass man in dieser Overlayverwaltung mit einer sehr hohen Flexibilität des Bundesangestelltentarifs und der Bundesarbeitszeitordnung den Bedingungen des freien privaten Marktes nahe kommt.

„Hier ist eine zweite Arbeitslinie einer Overlayverwaltung angebracht, die man als ein ,Kompetenzzentrum Electronic Government‘ im Rahmen einer Overlayverwaltung aufbauen könnte.“

Es kristallisieren sich in jeder konstruktiven Diskussionsrunde neue Aufgaben heraus, die unter dem Aspekt des „Electronic Government“ lösbar erscheinen, hingegen ohne diesen Anstoß alle Chancen haben, weitere 20 Jahre hin- und hergewälzt zu werden. Electronic Government ist ein nachhaltiger Impuls, die Verwaltung samt ihren Leitbildern der siebziger Jahre ins 21. Jahrhundert zu katalysieren.

Vordringlich erscheint bisher, Konzepte zur Prozessreorganisation, zur Fortbildung und zu den Vernetzungskonzepten zu erar-

beiten und diese unter dem laufenden Rad zu implementieren sowie als „best practice“ in der gesamten Verwaltung anzubieten. In der Prozessorganisation würden diejenigen Verwaltungsprozesse identifiziert, die sich am leichtesten für eine „Elektronisierung“ eignen, nicht diejenigen, die zum Beispiel eine Kette von Originalunterschriften samt Originalunterlagen benötigen. Um es gleich zu sagen: Die seit Jahren immer wieder genannten Lieblingsbeispiele „Baurechtsamt“ und „Bundestagswahl“ sind nicht gerade die Renner, es sind eher langweilige Prozesse wie etwa Arbeitserlaubnisse oder das Kindergeld, vielleicht auch Massenartikel wie Führerscheine und andere Erlaubnisse.

Diese Aufgaben müssen strukturiert erarbeitet werden, was natürlich bedingt, dass gleich von Beginn an richtig gezielt werden muss. Ein vorgeschalteter „Metastrukturplan“ ist von externen Konsultanten nicht darstellbar, es bedarf hier wie im gesamten Organisations-Konstrukt immer der Kopplung von Amtsspitze und eigenen Fachleuten als Prozesssteuerungsinstanz. Die „Privaten“ könnten nach französischem Muster ihre Expertise in Arbeitsgruppen einbringen. In Sachen Fortbildung ist ebenso klar, dass für die notwendige Fortbildung des Verwaltungspersonals nur Konzepte für Telelearning überhaupt einen Sinn haben, weil alle klassischen Trainingsangebote unerschwinglich sind. Selbst im reichen Baden-Württemberg stehen im Rahmen eines Landesprogramms pro Kopf nur 100 DM für PC-Fortbildung zur Verfügung, was in der Regel gerade für einen Kurs im Ein- und Ausschalten sowie einen Intensiv-Mausbedienungskurs reicht. Solche Telelearning-Konzepte sollte nicht jede Kommune alleine angehen wollen wie weiland die „Bürgermeister-Websites“. Nicht ganz unwesentlich sind dabei die Vernetzungskonzepte. In fast allen Abhandlungen über Electronic Government wird dieses Thema unterschätzt.

Netzstrukturen, die Telefonieren und Internet ermöglichen, können für die zukunftssicheren IT-Dienstleistungen leicht überfordert sein. In anderen Worten: Auch für die technische Infrastruktur von Electronic Government wird Geld in die Hand genommen werden müssen.

Eine sich modular entwickelnde Overlayverwaltung hat ganz unterschiedliche Funktionen, die sich aber doch auf einen Nenner - nämlich den der „Bündelung“ - bringen lassen.

*„Public-Private-Partnerschaft
muss aufhören, nach dem
Wolkenkuckucksheim zu schielen,
wo Strukturen einfach nicht
zusammenpassen.“*

Eine Overlayverwaltung ist:

- „Best Practice Zentrum“ für den systematischen Austausch kompatibler Module für netzgestütztes und callcentergestütztes Electronic Government
- Backoffice für die am einfachsten elektronisierbaren Prozesse
- aus dieser Erfahrung heraus auch Clearingstelle für Reduktion/Eliminierung von Verwaltungsprozessen
- als zentralisiertes und doch flexibles Infrastrukturtechnikzentrum, das „Helpdesk der Helpdesks“ gerade im Vorfeld der breitbandigen Infrastrukturen
- als höchstprofessioneller Nachfrager nach IT-Geräten und Diensten, (mehr als nur „zentralisierter Einkauf“, aber deutlich unterhalb des Nachfragekartells)
- als „stakeholder“ und Interessenwahrer der Beschäftigten und der Bürger im weiteren Umsetzungsprozess.

Wenn ich nun von einer „sich entwickel-

den“ Overlayverwaltung gesprochen habe, dann muss ich mich insoweit korrigieren, als sich diese Verwaltungsinnovation nicht als Selbstläufer entwickelt, sondern nur dann entsteht, wenn die Verwaltungsleute dies aktiv wollen, wenn sie den Gedanken zur Reife führen und vielleicht an der einen oder anderen Stelle in diesem Sinne anfangen. Dies also ist des Pudels Kern: Public-Private-Partnerschaft muss aufhören, nach dem Wolkenkuckucksheim zu schießen, wo doch Strukturen noch auf Jahrzehnte hin und vielleicht für immer einfach nicht zusammenpassen. Dort, wo der öffentliche Bereich von sich aus Instrumente des privaten Sektors verwendet,

wird er die größten Effizienzsteigerungen und Einsparungen erzielen. Aber dort, wo heute schon absehbar ist, dass der Wahlbürger auf Effizienz und Effektivität gleichermaßen pfeift, hilft keine Prozessreorganisation und kein virtuelles Rathaus. Das antagonistische Verhältnis von Wirtschaft und Verwaltung kann durch partnerschaftliche Ansätze wirklich zu einer für alle erstrebenswerten Verbesserung für den Bürger führen. Aber der aller-schwierigste Schritt in jeder auf Dauer gerichteten Partnerschaft besteht darin, sich nicht wechselseitig etwas vorzumachen, was es gar nicht gibt.



Alcatel SEL Stiftung

Hauptanliegen und Themenschwerpunkt der Alcatel SEL Stiftung für Kommunikationsforschung ist seit ihrem Bestehen die Förderung von herausragenden Forschungsarbeiten, die zum besseren Zusammenwirken von Mensch und Technik in Kommunikationssystemen beitragen. Damit ist eine übergreifende Schnittmenge der verschiedensten Disziplinen und Gruppen in Wissenschaft und Praxis angesprochen. Leistungsteile sind neben dem jährlichen „Forschungspreis Technische Kommunikation“ für die besten wirtschaftswissenschaftlichen Arbeiten zum Themengebiet der Kommunikationstechnik derzeit mit jährlichen Zuschüssen vier eigenständige Stiftungskollegs an deutschen Hochschulen. An der Universität Stuttgart ist es das „Stiftungskolleg zur Förderung von Forschung und Lehre über Theorie und Anwendung der Kommunikation“, an der TU Dresden das „Stiftungskolleg für interdisziplinäre Verkehrsforschung“, an der TU Darmstadt die „Stiftungsgastprofessur für interdisziplinäre Studien“ sowie das Stiftungs-Verbundkolleg Berlin zum Thema „Informationsgesellschaft“.

Die 1979 eingerichtete Stiftung unterstützt mit Veranstaltungen, Publikationen und Expertisen ein eng mit der Praxis verbundenes multidisziplinäres wissenschaftliches Netzwerk, in dem wichtige Fragestellungen der Informations- und Wissensgesellschaft frühzeitig aufgenommen und behandelt werden. Die Stiftung wird als gemeinnützige Wissenschaftsstiftung vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft als Treuhänder verwaltet.

Publikationen

In der Alcatel SEL Stiftungs-Reihe werden Abhandlungen zu einzelnen Themen oder Ergebnisse von Tagungen und Workshops der Stiftung veröffentlicht. Exemplare der Reihe können gratis bei der Stiftung bezogen werden. Lieferbar sind u. a.: Die vollständige Liste der lieferbaren Titel ist in einem Publikationsfaltblatt zusammengefasst, das bei der Geschäftsstelle der Stiftung angefordert werden kann.

Literaturhinweis zum Thema:

Alcatel SEL Stiftung (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung durch E-Government – Chancen für die Region. Dokumentation des gleichnamigen Workshops an der FH Brandenburg, 25. Januar 2002 (Stiftungs-Reihe 44)*

Jahrbuch [Multimedia@Verwaltung](#), siehe S. 52 Fußnote

Kontakt

Alcatel SEL Stiftung

Lorenzstraße 10, 70435 Stuttgart

Telefon 0711-821-45002

Telefax 0711-821-42253

E-mail sel.stiftung@alcatel.de

URL: <http://www.alcatel.de/stiftung>