

**Klaus Lenk**

## **Informationstechnik als Schlüssel zur Staatsmodernisierung: wie geht es weiter?**

### **Hat der „Wettlauf Informationsgesellschaft“ die Verwaltungsinformatik vorangebracht?**

Nach einer Springflut von mehr oder minder weitblickenden Stellungnahmen mit Bezug auf Electronic Government muss man sich heute fragen, was in den letzten Jahren erreicht wurde. „Es tagt und tagt, aber wird es auch heller?“ fragte vor einiger Zeit Heinrich Reiner mann. Auf einen, der auf diesem Gebiet etwas tut, kommen zehn andere, die darüber reden, ihn anfeuern oder kritisieren. Viele Akteure, die glauben mitreden zu müssen, lassen uns an ihren Lernprozessen und an ihren Ausflügen in ein ihnen noch unbekanntes Gebiet teilhaben. Und eine Mess- und Bewertungsaktion jagt die andere, wobei nicht selten Beratungsunternehmen die Messlatten so setzen, dass ihren eigenen Produkten ein hoher Wert zugesprochen wird. Eine Bauernweisheit aus England lautet aber, dass man Schweine nicht mäset, indem man sie täglich wiegt.

Wie die Thematik aufgegriffen wurde, bestimmte sich weitgehend nach internationalen Moden. Sie werden diktiert von Beratungsunternehmen, die Staat und Verwaltung nicht gut kennen, die auch nicht daran interessiert sind, nationale Besonderheiten der Staatsorganisation zur Kenntnis zu nehmen. Insbesondere die kontinentaleuropäische Staatstradition ist ihnen fremd. Entsprechen wurden sogenannte E-Government-Strategien lanciert, welche in Wirklichkeit bestenfalls Verkaufsstrategien für IT-Produkte sind. Im Hinblick auf die beträchtlichen Chancen, welche eine sinnvolle Nutzung der Informationstechnik für die Umgestaltung und Modernisierung unserer Staatswesen eröffnet, verdienen sie nicht einmal ihren Namen.

Somit muss man fragen, ob der erfreuliche Rückenwind, den die Verwaltungsinformatik zum ersten Mal seit über vier Jahrzehnten jetzt verspürt, uns schon ein Stück vorangebracht hat. Über eine nicht mehr überschaubare Vielzahl großer und kleiner Pläne und Vorhaben wird laufend berichtet. Was begonnen wurde, droht jedoch vielfach in der Umsetzung stecken zu bleiben oder sich auf sichtbare Minimalerfolge einzupendeln, mit denen das Gesicht gewahrt bleibt. Darüber erfährt man dann lang nicht so viel. Was läuft schief? Haben wir es mit Umsetzungsproblemen, mit Implementationsfehlern zu tun, mit den sattsam bekannten Stolpersteinen der Verwaltungsmodernisierung? Oder liegt das Problem nicht vielmehr in den zugrundegelegten Konzepten? Ist ein landläufiger Begriff von Electronic Government nicht von einer Grundannahme bestimmt: Technik muss eingesetzt werden, und zwar primär an sichtbarer Stelle, in den Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung? Für die Verwaltungsinformatik, in der es seit Jahrzehnten um technisch ermöglichte innovative Anwendungskonzepte geht, nicht um die Technik selbst, ist diese Technikfixierung ein Alarmzeichen: hinter dem Euphorieberg liegt das Tal der Tränen.

Wie kann also das Thema Electronic Government in sichere Bahnen gebracht werden, so dass bald greifbarer Nutzen entsteht? Nutzen im Sinne einer Qualitätssteigerung der Verwaltungsarbeit. Nutzen ferner für die Menschen, und zwar für alle, auch die, die nicht selbst das Internet nutzen, auch für die, die sich nicht gut ausdrücken können, kein Geld

haben, technikscheu sind oder gar der Landessprache nicht mächtig. Wie kann erreicht werden, dass nicht nur Hamburg und Bremen gute Bürgerinformation ins Internet stellen und Service bieten, sondern auch Landkreise, Mittelstädte und kleine Gemeinden? Erfreulich zu sehen ist, wie in der Praxis manche ursprünglich recht techniklastigen Konzepte zurecht gerückt werden. Recht schnell wird auch deutlich, dass die ursprüngliche Erwartung trotzt, es reiche, ein paar Konzepte und Anwendungssysteme aus der Welt des elektronischen Handels einfach in den öffentlichen Sektor zu transponieren.

Hat die Wissenschaft der Praxis bei diesen Lernprozessen geholfen? Es fällt auf, dass die Verwaltungsinformatik praktisch nicht gefragt wurde. Und daher verwundert es auch nicht, dass in zweierlei Hinsicht der Brennpunkt zu eng eingestellt wurde: auf das, was Berater und Hersteller können, und auf das, was sie und die Politik wahrnehmen. Weder wird das Potenzial der Technik ausgeschöpft, noch werden die gegenwärtig gehandelten Konzepte den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts an das Regieren und Verwalten gerecht. Heute verfügbare Technik wird auf eine Form von *government* losgelassen, von der sich die Sachkenner einig sind, dass sie weiterentwickelt und verändert werden muss. Mehr noch, aus dem breiten Bestand der vorfindlichen öffentlichen Aufgaben und der Formen ihrer Erfüllung werden nur Dienstleistungen für benennbare Kunden wahrgenommen. Es geht so gut wie nicht um die grundlegenden, die Gesellschaft stabilisierenden Staatstätigkeiten, in ihrem Bezug auf die materielle und rechtliche Infrastruktur unseres Gemeinwesens und auf den sozialen Ausgleich durch Transferleistungen und Schrankensetzungen.

Vor drei Jahren haben wir mit dem Memorandum von Gesellschaft für Informatik und VDE [1] versucht, diese doppelte Verengung auf Technik, wie sie ist, und auf ein verzerrtes, rückwärtsgerichtetes Staatsmodell aufzubrechen. Beides ist unabdingbar, um zu verhindern, dass nach der E-Government-Euphorie nur Katzenjammer übrig bleibt.

## **Bürgerdienste**

Die ideologische Verkürzung von Staatstätigkeit auf Dienstleistungen hat Bürgerdienste in den Mittelpunkt von Electronic Government gestellt. Dort wurden diese nochmals verengt auf solche Dienste, die über das Internet vertrieben und in vollautomatisierten Geschäftsprozessen erstellt werden können. Und weil man die ganze Veranstaltung vorwiegend als kommunale Angelegenheit begriff, standen Umzug und Autozulassung, wenn nicht gar die Biotonne und die Hundesteuer im Mittelpunkt. So kamen auch jene Bereiche zunächst nicht in den Blick, in denen „Dauerkunden“ wie Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Immigranten oder Wehrpflichtige die Adressaten des Verwaltungshandelns darstellen.

Gleichwohl ist das Feld der Bürgerdienste von großen Interesse, weil man hier gut verdeutlichen kann, zu welchen grundlegenden Umgestaltungen eine weitblickende Nutzung der Informationstechnik führen kann. Man darf dieses Feld nicht verlassen, ohne es wirklich bestellt zu haben, nur weil sich neue spannende Verheißungen am Horizont abzeichnen.

Im elektronischen Handel begann man sich erst nach der dot.com Krise zu fragen, was die Kundschaft wirklich will, wo sie der Schuh drückt. Setzt sich nun die Verwaltung die Brille der Bürger auf, richtet sie ein Citizen Relationship Management ein, analog zum Customer Relationship Management, so wird schnell deutlich, dass es für viele Bürger beispielsweise wichtiger ist, ein Finanzamtsformular zu erhalten oder nicht zehn Mal anrufen zu müssen, um den Sachbearbeiter im Arbeitsamt zu erreichen, als bei der Umzugsmeldung eine halbe Stunde einzusparen. Die viel zitierten Meinungsumfragen ergeben ein schiefes Bild. Hier sagt

natürlich fast jeder, dass er unangenehme Laufereien, welche er gar nicht als Dienstleistung empfindet, lieber online und mit einem Mausklick erledigt.

Ein zuerst in der Zeitschrift *Verwaltung und Management* veröffentlichter Vorschlag [2], geht dahin, den elektronischen Bürgerdiensten ein stimmiges Referenzmodell zugrunde zu legen. Dieses an dieser Stelle nur kurz zu schildernde Modell geht in einem Dreierschritt vor:

- es gliedert die Interaktion zwischen Bürger und Verwaltung in Phasen
- es gruppiert die verschiedenen Anforderungen an Bürgerdienste in fünf Dimensionen
- auf der Grundlage einer räumlichen und organisatorischen Trennung von Produktion und Vertrieb von Verwaltungsleistungen (in „Front Offices“ und „Back Offices“) entwickelt es ein Architekturmodell

Ein solches Referenzmodell ist zunächst für den elektronischen Handel entwickelt worden. Es unterscheidet vier Phasen:

- Information
- Absichtsbildung und Kontaktaufnahme
- Vertragsschluss
- Abwicklung (Leistung gegen Geld)

Eine fünfte Phase der Nachsorge, des Beschwerdemanagements etc. könnte sich dann hieran anschließen.

Die grundlegende Einteilung in Information, Anbahnung, Kontrakt und Abwicklung kennzeichnet auch die sogenannten Transaktionen zwischen Bürger (einschl. Unternehmen) und Verwaltung. Die Phasen der typischen Verfolgung eines Bürgeranliegens bzw. der Abwicklung eines Kontakts zwischen einem Unternehmen und einer Verwaltungsstelle lassen sich noch detaillierter erfassen:

- Proaktive Bürgerinformation („Was kann ich erlangen?“)
- Wegweiser-Information für Bürger („Wo muss ich hingehen, was muss ich mitbringen?“)
- Kontaktvorbereitung, u.a. über Formulare
- Herstellung des Kontakts („Intake“) und Vereinbarungen über Servicequalität
- Ggf. Verhandlungen zwischen Bürger und Verwaltung
- Vorgangsbearbeitung; Abschluss durch Vertrag oder Verwaltungsakt; begleitendes „tracking and tracing“ durch Bürger
- Abwicklung (Leistung u.U. gegen Geld)
- Nachsorge (Rechtsbehelfe; Bürgerfeedback etc.)

Man muss von vornherein in zwei Schwimmbahnen denken, der des Kunden und der des Anbieters. Das gilt auch für die öffentliche Verwaltung, obwohl diese im Regelfall einseitig Verwaltungsakte erlässt und keine Verträge schließt. Aber zweigleisiges Denken zwingt sie, sich die Brille der Bürgers, genauer gesagt: einzelner Zielgruppen, aufzusetzen. Bürger und Verwaltung bewegen sich typischerweise in Phasen aufeinander zu. So brauchen die Kunden bzw. Bürger zunächst Information, dann kommt die Kontaktaufnahme, dann Klärung der Randbedingungen, evtl. Verhandlungen und der Vertragsschluss bzw. die Verwaltungsentscheidung, schließlich die Abwicklung: Leistung gegen Geld. Zum Schluss kann eine Nachsorge sinnvoll sein (etwa ein Beschwerdemanagement im Sinne von „Meckern erwünscht“), welche im Regelfall sträflich vernachlässigt wird.

Bezogen auf dieses Modell kann man dann im einzelnen in mehreren Dimensionen nach den Anforderungen fragen:

- was für welche Zielgruppen günstig ist, wo diese unmittelbaren Nutzen verspüren,
- um welche Art von Prozessen es geht und wie aufwendig ihre Umgestaltung ist,
- auf welchen Kanälen der Kontakt abgewickelt werden soll, im Sinne eines Nebeneinanders von unmittelbarem Erscheinen, Telefon, Fax und natürlich Internet, je nach den Umständen,
- ob ein einziger Zugang zu allen Diensten ermöglicht werden soll, unabhängig davon, welche Organisation sie anbietet,
- schließlich Anforderungen der Sicherheit und des Datenschutzes.

Die einzelnen Anforderungsdimensionen sollen an dieser Stelle nicht im einzelnen durchdekliniert werden. Grundlage muss auf jeden Fall ein stimmiges Modell sein, und hier hat uns lange Zeit der Import des Supply Chain Management aus der Betriebswirtschaftslehre in die Irre geführt. Es ist eben nicht so, dass im Regelfall ein Bürger einen Vorgang anstößt und dann irgendwann das Ergebnis erhält. Dieses Modell passt auf die meisten Transaktionen mit öffentlichen Verwaltungen nicht. Von beiden Seiten her muss gedacht werden: wie sich Verwaltung und Bürger aufeinander zu bewegen, wie sich Vertrauen zwischen ihnen aufbaut, wie sie verhandeln und sich streiten.

Das dritte Element des Referenzmodells ist eine grundlegende Architektur. Die neue Verwaltungsarchitektur, welche sich bei Bürgerdiensten herauskristallisiert, beruht auf zweierlei:

- Trennung von Front Office und Back Office und ihre informationelle Verknüpfung über ein „Mid Office“
- Integration von Leistungen, und zwar zunächst im Sinne des Single-Window-Service vom Front Office aus

Wenn elektronische Bürgerdienste Erfolg haben sollen, dann muss bei ihrer Entwicklung ein Denken in Zielgruppen Pate stehen. Es reicht auch nicht, die an sich richtige Orientierung an Lebenslagen und Geschäftssituationen nur auf das eigene Angebot an Leistungen zu beziehen und dieses so zu bündeln, wie es heute in kommunalen Bürgerämtern der Fall ist. Das „virtuelle Rathaus“, welches diesen Bürgeramtsgedanken gleichsam ins Internet verlängert, ist mithin nicht ausreichend. Wenn Land und Kommune in einer Organisation zusammenfallen wie bei den Stadtstaaten, kann man auf diese Weise gewiss schon einiges erreichen. Aber wenn die Stadt Schweinfurt erkennt, dass die meisten Bürger Kontakt zum Finanzamt brauchen und die meisten kleinen und mittleren Unternehmen zu einer Reihe von staatlichen Stellen, was kann sie dann tun, solange sich der Freistaat Bayern nicht um die Dinge kümmert?

Es ist inzwischen unübersehbar geworden, dass die Bürgerdienste eine Gemeinschaftsaufgabe sind. Gleichgültig ist es, ob bei einem Internet-Portal die nationale Ebene firmiert, wie in Österreich, oder die lokale oder – was der Gewichtsverteilung der deutschen Verwaltung zwischen Bund, Ländern und Kommunen am besten entsprechen würde - das Land. Unsinnig wäre es nur, entscheidende Module, die in unserem Referenzmodell den Bürgern und der Verwaltung Nutzen bringen, an jeder Stelle eigens neu zu entwickeln. Bürgerinformation und Formuldienste können am besten landesweit bereitgestellt werden, Kommunen können sie

dann in ihre Internetauftritte einbinden. Unwirtschaftliche Parallelentwicklungen sind aber noch die Regel, soweit nicht kommunale Datenzentralen oder einzelne Lösungsanbieter von sich aus für einen gewissen Transfer sorgen.

### **Technikkenntnis statt blinder Faszination**

Nun aber zu der doppelten Verkürzung von Electronic Government, die seine Zukunftschancen als wichtigster instrumenteller Hebel für eine Neugestaltung des öffentlichen Sektors beeinträchtigt. Begonnen sei mit den technischen Möglichkeiten, mit dem Potenzial der Informationstechnik, das heute noch nicht oder erst teilweise realisiert ist.

Die Einsicht in die große Bedeutung, die der Informationstechnik vor allem in der Umgestaltung der täglichen Arbeit der öffentlichen Verwaltung zukommt, ist keineswegs neu. Dass die Informationstechnik einer Organisationstechnik ist, wurde schon sehr früh gesehen. Zu früh, denn es scheint so, als seien die Erkenntnisse über Jahrzehnte hin verdrängt worden. 1966 schrieb der (leider kaum in Deutschland) bekannte Managementtheoretiker Stafford Beer [Decision and Control, Wiley, p.446]:

*"We are using the very discovery... which in principle frees the firm from its historical divisional preoccupations, to reinforce them in practice. We automate what is there. Now what is there exists because the human hand is limited in its capacity to manipulate, the human eye is limited in its capacity to channel input, the human brain is limited in its ability to process information and to trigger output. ...we are enshrining in steel, glass and semi-conductors the very limitations of hand, eye and brain, which the computer was invented precisely to transcend."*

Immer wieder haben wir in der Verwaltungsinformatik versucht, die Möglichkeiten zu verdeutlichen [4], leider aber kaum mit Wirkung über einen engen Kreis von Eingeweihten hinaus.

Für die Art und Weise, wie die Informationstechnik wirken kann, interessierte man über Jahrzehnte hinweg sich kaum. Alles, was irgendwie mit Informationstechnik zu tun hat, überantwortete man den Fachleuten, und das hat sich bis heute kaum geändert. Dies schließt aber nicht aus, dass sich gleichzeitig eine Art Wunderglaube breit macht. Er hält es nicht für nötig, sich mit den prinzipiellen Wirkungsweisen der Technik näher zu beschäftigen. Somit fällt er leicht auf Versprechungen herein, mit der gerade angebotenen Technik ließen sich viele Probleme elegant lösen, ohne sich mühsamer Arbeit an der eigenen Organisation zu unterziehen.

Unkenntnis des Potenzials der Technik führt zur Fixierung auf deren gegenwärtigen Stand. Das kommt den Anbietern entgegen, die verständlicherweise verkaufen wollen, was sie schon haben. Der Mangel an Vorausschau führt dazu, dass in den meisten Fällen Technik immer noch nach dem sog. Kartoffeltheorem eingeführt wird: die Kartoffel ist auf dem Tisch, also muss sie gegessen werden. Man sucht also mehr oder weniger angestrengt nach Anwendungen für ein fertig geschnürtes Technikpaket, ohne zu bedenken, dass man es auch hätte anders schnüren können. Ganz zu schweigen davon, dass man bei der Bündelungsaktion rechtzeitig selbst die Stimme hätte erheben können. Somit müssen wir fragen, was heute denkbar ist, was sich wahrscheinlich in einigen Jahren schon durchsetzen wird, und nicht zuletzt, was wünschenswert ist. Letzteres setzt natürlich voraus, dass man eine Vorstellung davon hat, wohin man will.

Eine wünschenswerte und auch einigermaßen wahrscheinliche Entwicklung geht hin zu einer *calm technology*, einer ruhigen Technik, welche sich vergessen macht, so wie wir beim Autofahren auch nicht an die Technik unter der Motorhaube denken. Heute wird noch oft Technik für Tüftler entwickelt. In der Bewältigung irgendwelcher Tücken der Software finden sie die Herausforderung, die sie an anderer Stelle im Leben nicht bekommen. Viel Gejammer über die Unterrepräsentation alter Menschen im Internet wird verschwinden, wenn Hard- und Software eines Tages wirklich benutzerfreundlich ausgelegt sein werden. Und bringt nicht eine Videoverbindung zwischen einer Bürgeranlaufstelle und entfernt sitzenden Sachbearbeiterinnen aus Fleisch und Blut mehr als die Interaktion über Tastatur und Maus, in einer Fachsprache, welche für die meisten Bürger erklärungsbedürftig ist?

An dieser Stelle soll kein technisches Szenario ausgemalt werden. Wenn neue Technikausprägungen auf den Markt kommen, zeigt sich in der Regel, dass gar keine Konzepte bereit stehen, um sie richtig anzuwenden. In der Verwaltungsinformatik haben wir immer wieder versucht, Konzepte so rechtzeitig zu entwickeln, dass, wenn die Technik endlich da ist, mit der Umsetzung begonnen werden kann. In diesem Sinne haben wir in Oldenburg Konzepte und Referenzmodell für multifunktionale Serviceläden mit menschlicher Bedienung ausformuliert. Die technischen Voraussetzungen, welche zu Beginn der Arbeiten noch als utopisch betrachtet wurden, haben uns dann schnell eingeholt.

Die entscheidenden Variablen, welche die Herausbildung technisch vermittelter Innovationen im Regieren und Verwaltung fördern oder behindern, haben nicht nur damit zu tun, wie die Technikbündel geschnürt werden, mit denen die Hersteller und Berater durchs Land ziehen. Mindestens ebenso wichtig sind die impliziten Leitideen für ihre Nutzung, welche suggeriert werden. Sie wiederum beeinflussen die Vorstellungen, welche sich auf Käufer- und Nutzerseite die Akteure und Betroffenen über die technischen Möglichkeiten machen. Hier paart sich oftmals Unkenntnis mit hochfliegenden Spekulationen, je nach genereller Grundstimmung.

Wir blicken inzwischen auf fast fünf Jahrzehnte Geschichte der Verwaltungsinformatik zurück. Immer wieder wurde beobachtet, wie neue Entwicklungen aufgegriffen, auf ihre Möglichkeiten abgeklopft, dann aber den Fachleuten überantwortet wurden. Auf diese Weise wurden die Möglichkeiten der Informationstechnik nur zögernd für die Organisationsgestaltung fruchtbar gemacht. Die IT-Fachleute blieben unter sich; sie waren, wie der Soziologe Burkhard Lutz schon 1968 feststellte, viel zu dünn gesät, und sie waren in der Hierarchie nicht hoch genug aufgehängt, um das Besondere der neuen Entwicklung wirklich deutlich zu machen. Umgekehrt: Wenn ein Verwaltungschef genügend IT-Verständnis hat, um das Revolutionäre der neuen Situation zu begreifen, entstanden ansprechende Innovationen. Die Entstehung des ersten kommunalen Bürgeramts in der Stadt Unna 1984 ist ein gutes Beispiel hierfür.

Was wird heute in der Praxis wahrgenommen? Wie sehr verstellt das Internet den Blick auf die übrigen grundlegenden Verwendungsweisen einer Technik, die menschliches Umgehen mit Informationen in vielfältiger Weise unterstützen kann? Wer kann sich heute ein völliges Abdanken des PC in den Büros vorstellen? Werden wir schon bald „Virtuelle Realität“ nicht nur spielerisch, sondern auch in vielen Arbeitszusammenhängen oder räumlichen Planungsprozessen nutzen? Immer wieder schleichen sich falsche Bilder der Informationstechnik ein. Lange Zeit war es das Bild einer logisches Denken erzwingenden Rechentechnik, die Kontrolle über Arbeitsvorgänge als Abfallprodukt mitlieferte. Inzwischen

wird es überlagert von einem Bild, in dem Kommunikation das Primäre ist. Das rief die Medienspezialisten auf den Plan, mit all ihrem Theoriehausrat.

Für die öffentliche Verwaltung muss man weiter denken. Man muss das gesamte Spektrum dessen, was die Informationstechnik kann, in den Blick nehmen. Und das betrifft Vorgangssteuerung ebenso wie Datenspeicherung, Kommunikationsunterstützung ebenso wie automatisierte Abläufe bzw. das selbsttätige Wirken von Softwareagenten. Aus diesen einzelnen Funktionen werden die Technikbündel zusammengestellt. Dies geschieht immer noch im Hinblick auf die Bedürfnisse der Wirtschaft und neuerdings einer breiten Benutzerschaft in der Bevölkerung, nicht jedoch im Hinblick auf die Funktionserfordernisse des öffentlichen Sektors, handle es sich nun um Geschäftsprozesse oder Formen bürgerschaftlicher Aktivierung und Mitwirkung.

Vor einer Einschätzung sollten wir uns dabei hüten. Man sollte niemals denken, dass eine bestimmte Technik die Lösung aller Probleme mit sich bringt, so wie die Hersteller uns dies oftmals versprechen. Es wirkt eine Dialektik: zunächst erscheint die Technik problemnah, wie geschaffen, etwas zu bewirken, was wir schon immer tun wollten. In ihrem Licht kommen zahllose Gedanken darüber auf, was man mit ihr alles anstellen könnte. Leitbilder wie die große Datenbank oder das papierlose Büro tauchten auf, nachdem schneller Zugriff auf Speichermedien (früher gab es ja nur Magnetbänder) und grafische Benutzeroberflächen denkbar wurden. Aber nach einiger Zeit der Begeisterung entdeckte man immer wieder, dass nur partielle Lösungen angeboten werden konnten. Gleichwohl entwickelte sich die Technik in dieser Dialektik von Problem-Affinität und Parzialität immer weiter. Heute sind wir tatsächlich so weit, dass elektronische Vorgangsbearbeitung in der Verwaltung Realität werden kann, auch bei anderen als sehr simplen Geschäftsprozessen. Die Technik schafft die Voraussetzung für eine ganzheitliche, Menschen entlastende und sie gleichzeitig motivierende Gestaltung von Arbeitsvorgängen, in Formen, welche vor einigen Jahrzehnten bestenfalls erahnt werden konnten. Das straft die Sceptiker Lügen, welche behaupten, dass die neue Technik immer nur die Nachteile ausbügeln kann, welche ihre Vorgängergeneration schuf.

Allerdings muss man die Technik auch richtig einsetzen können und wollen. Weithin unbeantwortet ist die gestalterische Frage nach der Art und Weise, wie Menschen in ihrer Arbeit mit den technischen Möglichkeiten umgehen, oder wie Mensch und Maschine zusammenarbeiten. Dies ist keine Frage der bloßen Schnittstellengestaltung; es geht vielmehr darum, dass im Fluss der Arbeit die Souveränität, das Eigengewicht und das Ermessen der Menschen nicht verschwinden zugunsten eines Systems, welches gleichsam stellvertretend für den Vorarbeiter und auch Aufseher steht, der sich dann versteckt halten kann. Starres, fließbandartiges Workflow Management ist zumindest in der öffentlichen Verwaltung oft nicht das Richtige. Kennzeichen guter Ingenieurskunst, welche wir für ein Verwaltungs-Engineering dringend benötigen, sind Methoden und Verfahren, mit denen Technik aufgabengerecht und menschengerecht eingesetzt werden kann. Die klassischen Ingenieursdisziplinen sind hier der Informatik nach wie vor voraus.

### **Zum wahrscheinlichen und wünschenswerten Gang der Staatsmodernisierung.**

Staatsmodernisierung kommt in der Regel unter zeitbedingten Etiketten daher. Dem „Schlanken Staat“ folgte der „Aktivierende Staat“. In der Vorstellung eines aktivierenden Staates hat man zu Recht eine Synthese unterschiedlicher, heute im Raum stehender Staatsvorstellungen erblickt: eines Rückzugs des Staates aus Dingen, die er nicht unbedingt selbst zu erledigen braucht, aber auch eines finanzierbaren und selbsttätig seine

Verkrustungen beseitigenden Wohlfahrtsstaates, sowie eines Staates, welcher bürgerschaftlicher Selbsthilfe und dem Markt genügend Raum lässt.

Will man Klarheit darüber schaffen, welche Technik neuen Strukturen des Regierens und Verwaltens zur Durchsetzung verhelfen kann, dann muss man hinter derartige Etikettierungen schauen. Es müssen Ansätze der Governance-Diskussion aufgegriffen werden, so wie dies die von Heinrich Reiner mann und Jörn von Lucke erarbeitete Speyerer Definition von Electronic Governance tut. Governance bedeutet eigentlich nichts anderes als Regieren. Mit diesem Ausdruck werden heute Beherrschungsstrukturen für unser Zusammenleben gekennzeichnet, welche nicht mehr ohne weiteres einem Träger wie dem Staat zuzurechnen sind. Eine der Bedeutungen dieses schillernden Ausdrucks liegt darin, dass Governance in Netzen stattfindet, dass viele Beteiligte Beherrschungsstrukturen gemeinsam entwickeln und durchsetzen.

Am besten denkt man Staatsmodernisierung in zwei oder drei konzentrischen Kreisen. Innen die Binnenmodernisierung des Government (vor allem im Sinne von Verwaltung), darum legt sich der Kranz Governance in zweierlei Hinsicht.

Zum einen geht es bei Governance um den gesamten politischen Prozess, also nicht nur um ausführende Tätigkeit, wie sie in einem engeren Verständnis von Government im Mittelpunkt steht. Es geht um die Effektivierung, Organisation und demokratische Öffnung aller Phasen des politischen Prozesses. Diese Phaseneinteilung von Policy-Prozessen gehört gleichsam zum Standardrepertoire der Verwaltungswissenschaft. Wir beginnen bei der Thematisierung von Problemen, dem agenda setting. Es folgen Policy-Analyse und daraufhin die Formulierung von Politik, wobei die Gesetzgebung eine wichtige Rolle spielt. Danach kommt eine Umsetzung, die wir gern als Implementation bezeichnen, und schließlich sollten politische Programme nach einiger Zeit in ihren Wirkungen evaluiert werden; aus den Evaluationsergebnissen sollte politisch gelernt werden.

Zum anderen geht es beim Begriff Governance auch um eine neue Austarierung von Beherrschungsstrukturen, die man bislang ausschließlich auf den Staat bezog. Es geht mithin um eine Neuverteilung der Gewichte zwischen marktlicher, politisch-rechtlicher und bürgerschaftlich-gemeinnütziger Koordination des Gesellschaftsganzen. Die Zivilgesellschaft übernimmt Aufgaben, welche früher staatlich waren, Wirtschaftsunternehmen übernehmen solche, und es ist nur eine Frage unter vielen, wie sehr dabei rechtliche und Sicherheits-Standards leiden, an die wir uns als Staatsbürger inzwischen gewöhnt haben. Aspekte der Gleichbehandlung, der Beachtung von Grundrechten, müssen vielfach in diesem Zusammenhang neu entdeckt werden. Die Möglichkeiten der Informationstechnik haben insofern entscheidende Auswirkungen, als sie die entsprechenden Prozesse in jedem der drei Sektoren: Staat, Markt und Gesellschaft unterstützen können. Es kann sich dabei auch zeigen, dass vieles, was man schon wegen angeblicher Ineffizienz privatisieren wollte, letztlich doch mit entsprechender technischer Unterstützung im staatlichen Sektor gut wahrgenommen werden kann.

Schließlich muss erwähnt werden, dass unter dem Oberbegriff „Good Governance“ heute eine Neuentdeckung und Anpassung verfassungsrechtlicher Grundsätze und Zielbestimmungen stattfindet. In leichter Abwandlung des Katalogs, der sich im Weißbuch „Europäisches Regieren“ findet, können diese Grundsätze folgendermaßen umschrieben werden:

- demokratische Entscheidung über öffentliche Angelegenheiten,
- effektive Ausführung des Entschiedenen (der Staat tut, was er sagt),

- transparente und verantwortliche Ausführung (der Staat sagt, was er tut),
- Kapazität aufbauen und vorhalten, um dies zu erreichen, auch in Ausnahmesituationen,
- effizientes (wirtschaftliches) Handeln

Sieht man Informationstechnik in ihrer gesamten Breite, also auch in den Potentialen, die kommerziell noch nicht realisiert sind, dann wird für Kenner der Lage unmittelbar deutlich, dass sämtliche Grundsätze von Good Governance ganz erheblich von den mit den Fortschritten der Informationstechnik gegebenen Möglichkeiten profitieren können.

Die Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung einschließlich ihrer Außenbeziehungen bleibt primäres Anliegen. Sie erfordert allerdings wesentlich mehr als nur die Entwicklung brauchbarer Bürgerdienste. Nach wie vor geht nichts daran vorbei, sich zu fragen, wie die Prozesse und die Arbeitssituationen künftig aussehen sollen. Unsere Möglichkeiten, den diesbezüglichen Ist-Zustand zu erfassen, sind gewaltig angewachsen, nicht zuletzt aufgrund von Aktivitäten wie Benchmarking oder Vergleichsringen. Nicht alles lässt sich messen, aber die Möglichkeit, Leistungsindikatoren zu schaffen und Qualität genauer zu bestimmen, gibt gleichzeitig Anlass, besser austarierte Soll-Modelle in die Landschaft zu stellen, und danach die weitere Entwicklung auszurichten.

Verwaltungsmodernisierung und Technikeinsatz haben immer noch nicht richtig zueinander gefunden: Im neuen Steuerungsmodell tauchte die Informationstechnik nur als Dienstmagd für das Finanzmanagement auf. Stimmen wie die Heinrich Reinermanns, die schon rechtzeitig eine Prozessorientierung, eine Adressaten- und Mitarbeiterorientierung des neuen Steuerungsmodells einforderten [3], blieben in Deutschland die Ausnahme.

Ohne die Technik zu kennen, kann man heute nicht mehr über unsere Governance-Strukturen kompetent reden. Die Technik ist nicht das Zentrale. Aber in dem Bewusstsein, das wir von ihrem Potenzial erlangen, fungiert die Technik als Attraktor von Vorstellungen über gute Praxis, und wir müssen alles daran setzen, dass diese Vorstellungen sich nicht wieder in einer Dialektik von Technikaffinität und Parzialität verfangen.

Einfaches Beispiel: eine „Entörtlichung“ mancher Verwaltungsdienste liegt nahe. Besonders gilt dies für die vielen Registrierungen und einfachen Genehmigungen, die man braucht, um Auto fahren, umzuziehen oder ein Gewerbe betreiben zu können. Bislang zog sich das Land als der eigentliche Träger dieser Aufgaben auf seine Gewährleistungsrolle zurück. Sowohl Erstellung wie auch „Vertrieb“ der entsprechenden Leistung liegen gegenwärtig bei der kommunalen Ebene. International agierende Verfechter von Electronic Government-Lösungen wissen aber, dass viele europäische Länder einheitliche Einwohner- und Kraftfahrzeugregister haben. Die Produktion kann künftig hochzentralisiert und kostengünstig ablaufen, und der Vertrieb kann zugleich viel näher an die Bürger rücken als je zuvor.

An einer Stelle, nämlich im Hinblick auf Bürgerpartizipation an politischen Prozessen, wird die Technikunterstützung der neuen Governance-Strukturen schon angedacht. Hoffnungsvoll stimmt die große Bedeutung, welche heute einer technischen Unterstützung demokratischer Willensbildung und bürgerschaftlicher Mitwirkung durch E-Democracy zugemessen wird. Dabei stört allerdings die Verbissenheit, mit der Politiker und manche technikverliebte Hersteller immer noch E-Voting einfordern – im demokratischen Prozess insgesamt ist das Wählen ein eher randständiger Akt. Die eigentlichen Durchbrüche bei demokratischer Mitwirkung liegen an ganz anderer Stelle, bei der Organisation der Mitsprache vieler Menschen und bei der Bereitstellung von Informationen für die Mitsprache. Computerunterstützte Parlamentsarbeit, zunächst in der Stadt Stuttgart, ist ein Pionier für

Systeme, welche Verhandlungen, welche Konzeption von Politik und Erarbeitung von Gesetzen unterstützen. Hier stehen wir wirklich erst am Anfang, vor allem auch deswegen, weil es lange nicht so leicht wie beim E-Government im engeren Sinne ist, schon vorhandene Dinge aus der Privatwirtschaft einfach zu übernehmen. Vieles muss neu entwickelt werden, und die gesamte Thematik des Computer Supported Cooperative Work ist einschlägig hier.

### **Visionen sind gefragt**

Wie geht es weiter? Kenntnis des technischen Potenzials und der Perspektiven der Weiterentwicklung von Staat, Politik und Verwaltung hin zu neuartigen Governance-Strukturen kann zusammengenommen die Entwicklung von Visionen anleiten, in denen viele disparate Ideen zur Staatsreform neu gebündelt und mit den technisch ermöglichten neuen Formen des Arbeitens, Kommunizierens und Verhandeln zusammengeführt werden. Die Ausarbeitung dieser Vision muss geschehen ohne ständigen Blick auf das, was geht und nicht geht. Bedenken stellen sich immer ein, aber es gilt zunächst, ein Gesamtbild zu entwerfen, welches zukunftsfähig ist und die Grundlagen der überkommenen staatlich-kommunalen Arbeits- und Kompetenzteilung insoweit als disponibel behandelt, als sie den Beschränkungen händischen Arbeitens geschuldet sind. Nicht disponibel hingegen sind Verfassungsgrundsätze und Grundsätze von Good Governance, also Demokratie, Effektivität, Transparenz, Kapazität und Effizienz. Immer wieder gilt es dabei auch deutlich zu machen, dass es nicht um Technikeinsatz an sich geht, sondern um technisch vermittelte Innovation. Das sollten auch diejenigen beherzigen, welche Technik verkaufen wollen, denn wenn diese Technik letztlich nicht zu Fortschritten in der Produktivität oder der Effektivität oder Transparenz des öffentlichen Handelns führt, wird sie schnell als nutzlos empfunden werden.

Visionen zu entwickeln heißt nicht, sich im luftleeren Raum zu bewegen. Die zu erwartenden grundlegenden Umgestaltungen betreffen in erster Linie die Arbeitsebene. Über dieser wölben sich allerdings Institutionen, welche so zugeschnitten werden müssen, dass sie das Arbeiten erleichtern. Oberhalb der Arbeitsebene haben wir es mit Management zu tun und mit der Struktur der Institutionen. Das Management wird sich im Zeichen von E-Government grundlegend verändern. Institutionen zur Erfüllung von Verwaltungsleistungen brauchen nicht mehr die Leistungen ganzheitlich in den Blick zu nehmen, sie können vielmehr Phasen in Prozessen herauslösen und im Hinblick auf diese Phasen sich neue Strukturen ausdenken. So gelangen wir zu Leistungsnetzen und Architekturen, welche im Einzelnen erst entwickelt werden müssen.

Bei der im Jahre 2002 erfolgten Abschaffung der Arbeitsämter in den Niederlanden wurde schon eine konsequent auf der Trennung von Front und Back Office beruhende Architektur realisiert. Bildet man eine Zielgruppe von Arbeitssuchenden, und einkommensschwachen Bürgern, so kann man „Zentren für Arbeit und Einkommen“ als Front Offices einrichten, hinter denen dann verschiedene Back Offices stehen, unter anderem die herkömmlichen kommunalen Sozialämter.

### **Ausblick**

Tragfähige Vorstellungen darüber, wie unsere öffentlichen Verwaltungen und allgemein das Staatswesen im Jahre 2010 aussehen sollen oder werden, sind noch Mangelware. Und doch sind sie unabdingbare Voraussetzung für sinnvolle Investitionen in Electronic Government. Das Abflauen der Begeisterung für das Neue Steuerungsmodell führt gegenwärtig in ein verwaltungspolitisches Vakuum, in welches allzu viel Beliebiges einzurücken droht. Statt gründlichen strategischen Denkens werden einfach bewährte Vorbilder von anderswo kopiert.

Aber viele weltweit propagierten Strategien sind durch mangelnden Realismus geprägt: zu viel Vertrauen in das technische Angebot, zu wenig gezogene Lehren aus den Euphoriewellen anlässlich vergangener Technikschübe, und vor allem wieder einmal eine gravierende Unterschätzung der Probleme der organisatorischen Umsetzung von Neuerungen. Die Menschen werden bei alledem ohnehin gern übersehen.

Für die Zeit nach der E-Government-Euphorie wird es darauf ankommen, dass fundierte vorgegangen wird. Technikenntnis muss in den Strom des verwaltungswissenschaftlichen Denkens über Staatsmodernisierung einfließen. Wir haben von der Verwaltungsinformatik her versucht, diese Verbindung über mehr als zwei Jahrzehnte hinweg zu stiften. Wenn es diesmal nicht gelingt, dann werden Chancen vertan.

Es gibt Zeichen, die hoffen lassen. Vieles von dem, was hier ausgeführt wird, konnte im Sommer 2003 in einen Bericht „eGovernment in Europe: The State of Affairs [5] einfließen, welcher von Mitarbeitern der Europäischen Kommission, ihnen voran Kommissar Liikanen, zustimmend zur Kenntnis genommen wurde.

Hören wir also auf, blind irgendwelchen von Beratungsfirmen hochstilisierten Vorbildern zu folgen, unserer Verwaltungskultur oftmals nicht entsprechen. Wir haben im kontinentalen Europa die Chance, Besseres zu leisten. Weder sollten wir atemlos der Technik hinterherjagen, noch sollten wir unser Verfassungsdenken, unsere Grundrechte und unsere Vorstellungen vom guten Verwalten leichtfertig weltweiten Moden opfern.

#### Literatur

[1] Gesellschaft für Informatik e.V. und Informationstechnische Gesellschaft (ITG) im VDE, *Memorandum Electronic Government*, Bonn/Frankfurt/M. 2000 ([www.gi-ev.de/informatik/presse/presse\\_memorandum.pdf](http://www.gi-ev.de/informatik/presse/presse_memorandum.pdf)).

[2] Klaus Lenk, Elektronische Bürgerdienste als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe. In: *Verwaltung & Management* 8 (2002), S.4-10.

[3] Heinrich Reinermann, Auswirkungen der neuen Verwaltungskonzepte auf die Informationsverarbeitung. In: *Verwaltungsführung – Organisation – Personalwesen (VOP)*, Heft 2/1995, S.90-100.

[4] Heinrich Reinermann u.a., Technikinduzierter Strukturwandel in öffentlichen Verwaltungen, Speyerer Arbeitshefte 96, Speyer 1992.

[5] Christine Leitner (Hg.), *eGovernment in Europe: The State of Affairs*, Maastricht: European Institute of Public Administration, Juli 2003.