

VERWALTUNGSMODERNISIERUNG MIT NEW PUBLIC MANAGEMENT UND ELECTRONIC GOVERNMENT

von Heinrich Reiner mann, Speyer

Globalisierung bedeutet Wettbewerb nationaler Standorte und verlangt nach Ökonomisierung von Staat und Verwaltung. New Public Management, seinerseits mehrere vorausgegangene Reformansätze integrierend, hat diesbezügliche Erwartungen bisher nicht erfüllt. Dies zeigt ein Blick auf den Zustand der öffentlichen Haushalte. Mit Electronic Government kündigt sich der nächste Reformansatz an. Er wurde durch informationstechnischen Fortschritt initiiert. Seine Erfolgsaussichten werden untersucht und denen von New Public Management gegenübergestellt.

1. Globalität und die Ökonomisierung öffentlichen Handelns

Globale und monetäre Ökonomie ist das Forschungs- und Lehrgebiet des Jubilars. Es ist zugleich von eminenter Bedeutung für Staat und Verwaltung und damit für Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsinformatik. Misst man Globalität an der weltweiten Mobilität von Personen, Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Information¹, so ist sie zwar kein neues Phänomen, wie ein Blick auf globale Erfahrungen schon im Römischen Weltreich oder im Britischen Empire zeigt. Sicher ist aber, dass Globalität in der letzten Dekade des abgelaufenen Jahrhunderts einen Höhepunkt erreicht hat, ausgelöst nicht zuletzt durch das Ende der bipolaren Welt nach dem Fall des Eisernen Vorhangs, durch die Bildung großräumiger deregulierter Wirtschaftsregionen wie die Europäische Union oder die North American Free Trade Association, durch das außerordentlich große Potential der Informationstechnologie sowie durch die stark verbesserten Möglichkeiten physischen Transports. Dass der Grad an Globalität weiter zunimmt (Globalisierung), ist freilich nicht ausgeschlossen.

Wie jedes Phänomen hat Globalität Vor- und Nachteile.² Auf der Basis eines nahezu ungehinderten weltweiten Informationsaustausches kommt es zu neuen Produktions- und Distributionsformen mit kräftigen Produktivitätsschüben. Genau dies bedeutet aber auch

¹ Vgl. Jürgen B. Donges und Andreas Freytag (Hrsg.), Die Rolle des Staates in einer globalisierten Wirtschaft, Stuttgart 1998.

² Vgl. Dieter Duwendag, Ökonomische Dimensionen der Globalisierung, in: Werner Jann, Klaus König, Christine Landfried und Peter Wordelmann (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Baden-Baden 1998, S. 507-523 (insb. 516-521).

Strukturwandel und stärkere Abhängigkeit nationaler Einrichtungen von internationaler Vernetzung.³ Doch zeigt sich Globalität keineswegs in ökonomischen Aspekten allein. Vielmehr steht sie für vielfältige „Chancen und Probleme ohne Reisepass“⁴. Globalität ist schon deshalb ein Phänomen, das der politischen Gestaltung, der regelnden Hand bedarf.

Gedanklich naheliegend, aber in ihrer Umsetzung weit zurück, wäre eine globale Gestaltung globaler Herausforderungen. Sie bildet sich erst heraus, so in den Vereinten Nationen. Die gewohnte Gestaltungsebene ist die der Nationalstaaten, Regionen und Kommunen. Sie stehen vor der Aufgabe, die Vorteile der Globalität zu nutzen, ohne doch bewährte lokale Traditionen aufzugeben (Glokalisierung). Das erfordert eine Bilanzierung ihrer Stärken und Schwächen und im Gefolge die Gestaltung günstiger Standortbedingungen im globalen Wettbewerb der geltenden Institutionen.

Auch mit Blick auf die Wirtschaft haben Staat und Verwaltung die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit diese für Versorgung und Beschäftigung der Bevölkerung sowie für Steuer- und Abgabenfinanzierung gesellschaftlich wichtiger öffentlicher Aufgaben maßgebliche Basis gesichert wird. Da die globale Ökonomie zu einem einzigen, weltumspannenden Markt tendiert, ist die wirtschaftliche Basis von wettbewerbsfähigen Bedingungen für Unternehmensstandort- und Kapitalanlage-dispositionen abhängig. Denn diese können von den jeweiligen Wirtschaftssubjekten nun in höherem Maße und kurzfristiger als je zuvor in Abhängigkeit von der Attraktivität regional geltender Bedingungen getroffen werden. Deshalb ist in der Globalität für das ökonomische Wohlergehen einer Region von ausschlaggebender Bedeutung, dass Staat und Verwaltung die geforderte rasche Anpassung der Wirtschaft an sich ändernde Bedingungen nicht unnötig behindern, ja womöglich fördern.⁵

Weit übereinstimmend gehört heute zum diesbezüglichen Credo, dass der zielführende Weg vom allzuständigen, expandierenden Wohlfahrtsstaat zum sich zurück nehmenden Gewährleistungsstaat geht, der zwar nach wie vor das Gemeinwohl verantwortet, aber stärker als bisher die Selbsthilfekräfte der Wirtschaft und des dritten gesellschaftlichen Sektors aktiviert. Multiple Zentren für Ideengenerierung und -umsetzung fördern Innovation, wie sie im weltweiten Standortwettbewerb überlebensnotwendig ist. Dagegen werden durch vertikale hierarchische Kontrolle der gesellschaftlichen Teilbereiche – etwa durch eine Einheitspartei wie in den nach 1989 untergegangenen sozialistischen Regimen – Innovation, Flexibilität und

³ Vgl. *Dieter Duwendag*, Direktinvestitionen als Indikator der Standortqualität und der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 44. Jg., Tübingen 1999, S. 115-131.

⁴ *Kofi Annan*, Unser gemeinsames Schicksal, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24. Dezember 1999.

⁵ Hierzu ausführlich *Thomas L. Friedman*, *The Lexus and the Olive Tree*, New York 2001.

Reaktionsfähigkeit gerade behindert.⁶ Nötig ist unter anderem: Abbau von Staatsbürokratie zugunsten privatwirtschaftlichen Handelns; Privatisierung von Staatsmonopolen; Steuersenkung und Budgetausgleich sowie eine Entlastung der Wirtschaft von unnötigen Berichts- und Durchführungsaufgaben durch die öffentliche Verwaltung, der sogenannten Bürokratieüberwälzung; Deregulierung der Wirtschaft; Förderung des Wettbewerbs, auch durch Abbau von Subventionen und Bekämpfung von Korruption; Zurückhaltung bei dem Versuch, überholte Unternehmungen und Produkte künstlich am Leben zu erhalten, statt der *Schumpeterschen* „kreativen Zerstörung“ Raum zu geben (etwa sollte die Substitution des Produktionsfaktors Arbeit durch Computer nicht so reglementiert und verlangsamt werden, dass die Entwicklung der heimischen IT-Branche zurückbleibt und damit auch die Produktivität anderer Branchen mit Blick auf ihre globale Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigt wird); Dezentralisierung staatlicher Entscheidungen zugunsten von Flexibilität, lokaler Passform und Schnelligkeit, um Zeitvorteile zügiger Unternehmensentscheidungen nicht durch zu lange Verwaltungswege wieder zu verspielen; sowie Transparenz von Staatsschulden, öffentlichen Haushalten, Arbeitslosenzahlen, der Finanzlage der Sozialversicherungen und ihrer Entwicklung, weil dies für die Planungssicherheit der internationalen Wirtschaft, so bei Standortentscheidungen, von Bedeutung ist. Zugleich muss in den öffentlichen Haushalten Platz geschaffen werden für neue Aufgaben wie Förderung von Forschung und Entwicklung sowie Unternehmensgründung und -finanzierung, Bereitstellung wirkungsvoller Infrastrukturen für Kommunikation und Verkehr oder Pflege des Humankapitals durch Bildung.

Letztlich fordert somit Globalität, den öffentlichen Sektor kleiner und wirkungsvoller zugleich zu machen.

2. New Public Management

Etwa zeitgleich – wenn auch nicht nur aus globalen, sondern ebenso aus hausgemachten Gründen – erreichten in den neunziger Jahren die Überlegungen und Versuche, Staat und Verwaltung zu reformieren, einen Höhepunkt. Zwar hatte es Reformkonzepte und -ansätze schon früher gegeben. Aber jetzt wurde unter dem international gebräuchlichen Titel des New Public Management eine umfassende Modernisierungsdiskussion gestartet, in der sich, paradigmatisch zusammengefasst, vieles an vorangegangenen Reformideen wiederfindet.

Beginnt man mit der Nachkriegszeit, so lässt sich zunächst die Leistungsbudgetierung (Performance Budgeting) nennen, mit der vor allem in den USA versucht wurde,

⁶ Hierzu *Renate Mayntz*, Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken, in: *Journal für Sozialforschung*, Heft 1/1992, S. 19-32, hier S. 23.

ökonomischen Gesichtspunkten zu verstärkter Berücksichtigung in der öffentlichen Verwaltung zu verhelfen, indem Budgetentscheidungen nicht mehr über Ausgabearten wie Personal- und Sachmittel (Inputbudget), sondern über Ausgabestellen zu treffen seien, um den Leitern solcher Organisationseinheiten ein effizienteres Management beim Einsatz ihrer Ressourcen zu ermöglichen. Nachhaltige Wirkungen hat diese Reform nicht erzielt.⁷ Ein weltweit starkes Echo hatte dann Anfang der Sechziger, erneut ausgehend von den USA, aber durchaus mit prägendem Einfluss und Anwendungen hierzulande, das Planning Programming Budgeting System (PPBS). Der Grundgedanke ist, den Behörden Haushaltsmittel für ihre Aufgaben als den Ausgabeträgern zur Verfügung zu stellen (Outputbudget). Über diese Haushaltsstruktur hoffte man, die öffentlichen Entscheidungen auf die nationalen Ziele, Prioritäten und Handlungsvarianten mit ihren jeweiligen Nutzen und Kosten lenken zu können.⁸

In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre wurde die Verwaltungsreform auch in der Bundesrepublik, nach Wiederaufbau und Konsolidierung, zu einem beherrschenden Thema.⁹ Verschiedene Schwerpunkte sind auszumachen. 1968 wurde die „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform“ beim Bundesminister des Innern eingesetzt, die mit umfangreichen Arbeiten hervorgetreten ist, die auf mehr Zielgerichtetheit und Steuerungsfähigkeit der arbeitsteiligen Großorganisation Bundesverwaltung durch bessere Planung, (Früh)Koordinierung, Informationsnutzung und Entscheidungsprozesse hinausliefen.¹⁰ Ein dabei auch zum Zuge gekommener Reformansatz ist das Management by Objectives, das über periodisch wiederholte Zielvereinbarungen auf den jeweils benachbarten Hierarchieebenen mehr Zielorientierung der Behörden erreichen will.¹¹ Auch das Harzburger Modell als deutsche Version des Management by Delegation muss hier genannt werden, da es in der öffentlichen Verwaltung erheblich von sich Reden machte und die stärkere Unterscheidung von Führungs- und Handlungsverantwortung über eine „Führung im Mitarbeiterverhältnis“ zum Thema erhob.¹² Die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts befasste sich von 1970 bis 1973 mit Fragen der Rekrutierung, Beurteilung, Führung und Entwicklung des Personal, mit der Dienstpostenbewertung sowie mit dem (gescheiterten) Versuch, die traditionelle Dreiteilung des öffentlichen Dienstes in

⁷ Vgl. *Allen Schick*, *Budget Innovation in the States*, Washington, D.C. 1971, S. 44 ff.

⁸ Hierzu *Heinrich Reinermann*, *Programmbudgets in Regierung und Verwaltung*, Baden-Baden 1975.

⁹ Dazu *Wolfgang Seibel*, *Verwaltungsreformen*, in: *Klaus König* und *Heinrich Siedentopf* (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden 1996/97, hier S. 87-106 sowie *Klaus König* und *Natascha Füchtner*, „Schlanker Staat“ – Eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund, Baden-Baden 2000, hier S. 59 ff.

¹⁰ Hierzu *Manfred Lepper*, *Das Ende eines Experiments. Zur Auflösung der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform*, in: *Die Verwaltung*, Heft 4/1976, S. 478 ff.

¹¹ Vgl. *Heinrich Reinermann* und *Gerhard Reichmann*, *Verwaltung und Führungskonzepte*, Berlin 1978.

¹² Hierzu *Carl Böhret* und *Marie Therese Junkers*, *Führungskonzepte für die öffentliche Verwaltung*, Stuttgart 1976, S. 88 ff.

Beamte, Angestellte und Arbeiter aufzuheben.¹³ Die Gebietsreform war ein weiteres Reformvorhaben, das von Ende der Sechziger bis Mitte der Siebziger viel Aufmerksamkeit auf sich zog und das Gesicht der deutschen öffentlichen Verwaltung deutlich dadurch verändert hat, dass die Territorien der Regierungsbezirke, Kreise und Gemeinden vergrößert wurden, um ihre Leistungskraft zu steigern und auf diesem Wege die Aufgabenwahrnehmung zu verbessern.¹⁴ Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967 und die Gesetze zur Haushaltsreform von 1969 stehen für Finanzreformen; sie reichen von der Neugliederung der Haushaltssystematik über die Mittelfristige Finanzplanung (mittels der man, den Vorstellungen des PPBS durchaus entsprechend, das jährliche Budget enger mit aus politischen Zielen abgeleiteten Aufgaben zu verbinden hoffte) bis zum Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft.¹⁵

Ende der siebziger Jahre folgte eine Reformphase, die dem mit den vorgenannten Ansätzen verbundenen Wachstum des öffentlichen Sektors (von 1965 bis 1975 war beispielsweise der Anteil des öffentlichen Dienstes an der Erwerbsbevölkerung in Deutschland von sieben auf dreizehn Prozent gestiegen¹⁶) Konzepte der Entbürokratisierung und der Aufgabenkritik entgegensetzte. Ende der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre wurden in den Bundesländern und zuletzt im Bund entsprechende Kommissionen eingesetzt, die Aufgaben, Vorschriften und Verwaltungsverfahren durchforsten sollten. Die Rückführung des Staates auf seine Kernaufgaben über Maßnahmen wie Verbesserung der Gesetzestechnik, Aufgabenausgliederung, effizientere Ressortorganisation, Kosten- und Leistungsrechnung und weitere stehen auf dem Reformprogramm, das sich beim Bund mit dem hierfür 1995 eingesetzten Sachverständigenrat unter der Metapher des „Schlanken Staates“ manifestierte.¹⁷

Unverkennbar hat schließlich in den neunziger Jahren die weltweite New Public Management-Bewegung auch der deutschen Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung ihren Stempel aufgedrückt, wobei, besonders im kommunalen Bereich, auch der Name „Neues Steuerungsmodell“ Verwendung findet. Die Stoßrichtung von New Public Management (NPM) als Verwaltungsreformkonzept entspricht durchaus den unter 1. skizzierten Herausforderungen der öffentlichen Hand durch die gleichzeitig kulminierende Globalität. Bei aller Begriffsvielfalt, wie sie bei einem so breit diskutierten Konzept wohl zu

¹³ Vgl. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts: Bericht der Kommission, Baden-Baden 1973.

¹⁴ Vgl. *Werner Thieme* und *Günther Prillwitz*, Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981.

¹⁵ Vgl. *Joachim Klementa*, Das Verhältnis von Planung und Budgetierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Joseph H. Kaiser* (Hrsg.), Planung VI, Baden-Baden 1972, S. 69-77.

¹⁶ Vgl. *Wolfgang Seibel*, a.a.O., S. 97 f.

¹⁷ Vgl. Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlussberichte, Bände 1 bis 3, jeweils 2. unveränderte Auflage, Bonn 1998.

erwarten ist, lässt sich doch abstrahierend feststellen, dass es darum geht, den Staat beziehungsweise seine öffentlichen Einrichtungen, wie gefordert, kleiner und wirkungsvoller zugleich zu machen. Dies soll durch eine Reihe von Maßnahmen geschehen, die hier – als Idealtypus – zu sechs Punkten verdichtet werden.

Es geht erstens darum, das komplexe öffentliche Handeln zu entkoppeln, es in übersichtlichere Module zu unterteilen. Sie werden um Dienstleistungen und Produkte herum gebildet. Über Module oder Zentren sollen die Kernaufgaben der öffentlichen Hand in den Mittelpunkt des Geschehens rücken und Staat und Kommunen Handlungsfreiraum zurückgewinnen (Centerkonzept). Es geht zweitens darum, die Geschäftsprozesse innerhalb und zwischen diesen Zentren und Modulen über Behörden- und Gebietskörperschaftsgrenzen hinweg besser zu koordinieren, zu straffen und zu beschleunigen sowie Verbände und Partnerschaften zu unterstützen. Dazu werden Wertschöpfungsketten herausgearbeitet und optimiert (Prozessorientierung). Es geht drittens darum, die Module einem stärkeren Außendruck auszusetzen. Transparenz der öffentlichen Aktivitäten und ihrer Wirkungen sowie die Schaffung von Wahlmöglichkeiten bei ihrer Herstellung und Inanspruchnahme sollen dazu beitragen (Wettbewerb). Es geht viertens darum, durch Wettbewerbsdruck zu einer deutlicheren Ausrichtung des öffentlichen Handelns auf die Betroffenen und Abnehmer der verschiedenen Leistungen und Produkte zu kommen. Die Existenz öffentlicher Einrichtungen soll sich aus deren Ansprüchen heraus rechtfertigen (Adressatenorientierung). Es geht fünftens darum, die Zentren und Module flexibler und schneller an veränderte Anforderungen und Voraussetzungen anpassen zu können. Dazu wird Freiraum für die Beschäftigten als „Intrapreneure“ durch Delegation kombinierter Fach- und Ressourcenkompetenzen geschaffen, ohne damit allerdings die zuvor genannten Systemzusammenhänge zu unterbrechen (Mitarbeiterorientierung). Und es geht sechstens darum, durch diese Strukturen den Führungsaufgaben mehr Gewicht zu verleihen. Strategieerarbeitung, Zielausrichtung, Sinnvermittlung, Organisations- und Personalentwicklung werden in den Mittelpunkt von politischer und administrativer Führung gerückt (Führungsorientierung).

Führt man NPM auf seine Kernanliegen zurück, kann eigentlich kaum verwundern, dass die Grundideen *einsichtig* wirken – eigentlich mag man das Wort „Reform“ kaum dafür verwenden: Verwaltungen, wo sie monolithische Gebilde sind, zu überschaubaren Einheiten mit präziserem Auftrag und mehr Handlungsspielraum entflechten; dadurch zugleich die Zahl der Stellen vergrößern, die für die Wahrnehmung solcher Aufträge in Frage kommen, und damit ebenso Wettbewerb lancieren wie die Behörden auf Kernaufgaben konzentrieren und Ressourcen für andere Aufgaben freimachen; immer wieder über Ziele und Ergebnisse der Organisationseinheiten verhandeln lassen, die Sinnfrage, die Frage nach der Existenzberechtigung von Etatansätzen provozieren, indem durch Kontraktmanagement

öffentliche Mittel nur gegen Leistungsvereinbarung gewährt werden; dadurch frühzeitig zur Befassung mit anstehenden gesellschaftlichen Problemen anregen; politische und administrative Führung stärker für Strategien, Ziele und Prioritäten interessieren, statt dass sie bevorzugt ihre Aufmerksamkeit fachlichen Details schenken sowie Ressourcenzuwächse oder -minderungen undifferenziert verteilen; die hierfür nötige Information und Wissenschaftsunterstützung einfordern, um mehr über Wirkungen, Nutzen und Ressourcenverbrauch öffentlicher Aktivitäten zu erfahren sowie zugleich zu Transparenz und Rechenschaftslegung gegenüber der Gesellschaft beizutragen; Fach- und Ressourcenverantwortung möglichst in eine Hand geben, um einer Trennung von Denken und Handeln entgegenzuwirken, um die Folgen eigener Entscheidungen auch am eigenen Budget spürbar zu machen, Innovationen eine größere Umsetzungschance zu geben sowie Qualität und Wirtschaftlichkeit öffentlicher Güter und Leistungen zu steigern; durch Delegation von Kompetenzen Eigeninitiative, Kreativität und Motivation des öffentlichen Dienstes fördern, über formale Verantwortung für das Einhalten von Vorschriften hinaus zu materieller Verantwortung für die eigenen Ergebnisse und zu persönlich spürbaren Folgen des eigenen Verhaltens leiten; also summa summarum bessere Voraussetzungen dafür schaffen, dass ein häufigeres Infragestellen der laufenden öffentlichen Maßnahmen und der sie ausführenden Einheiten an die Stelle linearen Fortschreibens tritt und treffsicherer auf Veränderungen in den globalen und nationalen Rahmenbedingungen reagiert werden kann. Dabei sind diese Grundideen des NPM offen für ihre Anwendung auf beliebigen Verwaltungsebenen und auf unterschiedlichste Fragestellungen, beispielhaft: von der Neuen Steuerung in einer Kommune oder in einer staatlichen Behörde über die Rückführung staatlicher Sonderbehörden durch Kommunalisierung in die Linie, die finanzielle Selbstbeteiligung von Empfängern öffentlicher Leistungen bis hin zum Erzielen stärkerer Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz, Finanzierung und Verantwortung im föderalen Staat mit Selbstverwaltung.

3. Zur Umsetzung von New Public Management

3.1. Begriff und Stand des „Paradigmenwechsels“

Zwar haben manche Autoren, so auch dieser, durchaus mit Bedacht auf einen „Paradigmenwechsel“ hingewiesen, der von einem am Idealtypus der Bürokratie sich ausrichtenden öffentlichen Handeln zu einem am Idealtypus des NPM sich ausrichtenden erforderlich sei¹⁸, und sich dabei auf *Thomas Kuhn* bezogen, der für die Naturwissenschaften den oft langwierigen und konfliktreichen Übergang von herrschenden, aber durch Anomalien

¹⁸ Vgl. *Heinrich Reinermann*, Die Verwaltungsreform, das Neue Steuerungsmodell und das Internet, in: *Zeitschrift für Personalvertretungsrecht*, Heft 5/1999, S. 167-170, hier S. 168.

überholten Erklärungsmustern zu besser passenden neuen analysiert und beschrieben hat.¹⁹ Gleichwohl können die Indikatoren, mit denen in der ersten Dekade unseres 21. Jahrhunderts, insbesondere nach der Bundestagswahl im Herbst 2002, der Staats- und Verwaltungszustand beschrieben wird, kaum als Indizien für eine wirkungsvolle Umsetzung des NPM interpretiert werden. Im Gegenteil kulminieren jetzt Indikatoren, die eine erhebliche Schieflage des Staatsschiffes anzeigen. Sie mögen zum Teil durch externe Einflüsse wie die Wiedervereinigung oder die schwache Wirtschaftskonjunktur begründet sein, aber unter einem NPM hätten sich politische und administrative Führung entschlossener um deren Korrektur kümmern sollen.

Werfen wir einen Blick auf solche Indikatoren, welche ja die letztlich relevanten Vergleichsmaßstäbe abgeben, wenn man beurteilen will, wie sich NPM tatsächlich ausgewirkt hat, statt sich auf Statistiken zu verlassen, die auf Umfragen zum Stand des NPM beruhen, worauf die Verwaltungen selbst die Antwort gegeben haben: Die Strukturen der öffentlichen Haushalte sind nur noch als desolat zu bezeichnen. Ein hoher Berg an Staatsschulden wurde angehäuft, und er wächst jährlich, weil die Staatsausgaben nur mit Hilfe von Neuverschuldung finanziert werden können. Weder die Schuldensumme noch das Ausmaß der Neuverschuldung hält inzwischen den Maastricht-Kriterien Stand. Mancher öffentliche Haushalt ist verfassungswidrig, weil die Einnahmen aus Krediten entgegen Artikel 115 Grundgesetz die Ausgaben für Investitionen übersteigen. Die jährlich fälligen Zinsen nehmen einen erheblichen und wachsenden Teil der Haushalte in Anspruch. Dasselbe gilt für Personalausgaben, die für den aktiven öffentlichen Dienst und für Pensionäre fällig sind. Der Personalbestand ist hoch, weil weder die öffentlichen Aufgaben hinreichend durchforstet, noch die produktivitätssteigernden Potentiale der Informationstechnik für seinen Abbau genutzt worden sind. Der öffentliche Dienst wird demotiviert, wo er mit Gehaltskürzungen für die unausgewogenen Haushaltsstrukturen büßen soll, die die Politik zu verantworten hat. Hinzu kommt ein immenser Haushaltsanteil für Sozialaufgaben aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit, des ungünstiger werdenden Altersaufbaus der Bevölkerung sowie wachsender Kosten für das Gesundheitswesen. Die Spielräume für andere öffentliche Aufgaben verengen sich entsprechend, etwa für an sich notwendige Investitionen allein zum Erhalt des öffentlichen Vermögens. Es wird befürchtet, dass „der Staat so arm (ist), dass er sich Wirtschaftlichkeit nicht mehr leisten kann“²⁰. Aus Sicht der Bürger und der Wirtschaft ist die Steuer- und Abgabenlast zu hoch und bedrückt das unternehmerische Engagement. Das gilt ebenso für die nach wie vor hohe Regelungsdichte, nicht zuletzt mit Blick auf den rigiden Arbeitsmarkt. Obwohl seit Mitte der Achtziger vor den absehbaren gewaltigen

¹⁹ Vgl. *Thomas Kuhn*, *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, 3. Auflage, Frankfurt am Main 1978.

²⁰ *Joachim Lohmann*, *Öffentliche Investitionsschwäche als Folge der Kameralistik*, in: *Verwaltung & Management*, Heft 6/2002, S. 335-339, hier S. 339.

Belastungen gewahrt wird, die auf die Systeme der sozialen Sicherung und die Lohnnebenkosten zukommen²¹, ist ein entschlossenes Umsteuern nicht erfolgt. Wichtige öffentliche Aufgabengebiete, genannt seien nur Bildung und öffentliche Sicherheit, weisen deutliche Mängellagen auf. Die Qualität unseres öffentlichen Schulwesens wird inzwischen im internationalen Vergleich erschreckend schlecht beurteilt. In der Forschungsförderung fehlt es an Strategien, mit denen die Kräfte gebündelt und auf unsere Stärken gerichtet sowie über finanzielle Anreize stärker an anwendungsorientierter und marktrelevanter Forschung interessiert werden.²² Auch sind die Laufzeiten von Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren in den letzten zehn Jahren keineswegs verkürzt worden, sondern angestiegen.²³ Nach einem OECD-Ranking der bürokratischen Hürden für Unternehmen landet Deutschland unter 21 Industriestaaten auf Platz 16.²⁴ Die Leistungsfähigkeit der Unternehmen und die Qualität der staatlichen Rahmenbedingungen klaffen offensichtlich auseinander.²⁵

Schon dieser Blick auf einige Indikatoren zum Zustand von Staat und Verwaltung zeigt, dass ein Reformkonzept wie NPM nicht schon damit seinen Erfolg belegt, dass seine Instrumente eingeführt wurden, seien dies Produktdefinitionen, Budgetierung, Doppik, Kosten- und Leistungsrechnung oder Controlling. Tatsächlich ist dies auf einer erstaunlich breiten Front sogar erfolgt.²⁶ Jedoch: „Most organizations possess the knowledge to cure their ills; the rub is utilization“²⁷ – gerade auf Änderungen des Verhaltens käme es an. Die vorgenannten, besorgniserregenden Indikatoren deuten genau darauf aber nicht hin. Allenfalls wurde bei Einführung der Neuen Steuerung immerhin regelmäßig eine Budgetdeckelung gegen das Versprechen der Gewährung von mehr Freiheit in der Bewirtschaftung der verminderten

²¹ Siehe schon *Konrad Littmann*, Finanzpolitik bei Bevölkerungsrückgang, Speyerer Forschungsberichte Nr. 74, Speyer 1989 sowie *Gisela Färber*, Probleme der Finanzpolitik bei schrumpfender Bevölkerung, Frankfurt und New York, 1988. Jetzt *Rainer Pitschas*, Jenseits der Rentenreform 2001. Verfassungsdirektiven kapitalgedeckter privater Altersvorsorge im 21. Jahrhundert, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Heft 3/2002, S. 187-205.

²² Vgl. *August-Wilhelm Scheer*, Online-Kolumne zu: Wirtschaftswoche, Heft 49/2002.

²³ Vgl. *Jan Ziekow*, *Martin-Peter Oertel* und *Alexander Windoffer*, Dauer von Zulassungsverfahren, in: Verwaltung & Management, Heft 6/2002, S. 324-328 sowie *Detlef Merten*, Vorstellung der Ergebnisse des Projekts „Untersuchung zur Dauer von verwaltungsgerichtlichen Verfahren“, in: FÖV-News (Speyer), Nr. 3/2002.

²⁴ Siehe Wirtschaftswoche, Heft 48/2002, S. 25. Vgl. auch die Serie „Bürokratie in Deutschland“, in: Handelsblatt, ab September 2002.

²⁵ So *Michael Porter*, Wege aus der deutschen Wettbewerbskrise, in: Wirtschaftswoche, Heft 49/2002, S. 30-32, hier S. 32.

²⁶ Im einzelnen dazu *Gerhard Banner*, Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In: *Eckhard Schröter* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Obladen 2001, S. 279-303 sowie *Christoph Reichard*, Neue Ansätze der Führung und Leitung, in: *Klaus König* und *Heinrich Siedentopf* (Hrsg.), a.a.O., S. 641-660. Für einen Blick auf den Bund vergleiche speziell *Klaus König* und *Natascha Füchtner*, a.a.O., S. 97 ff.

²⁷ *Warren G. Bennis*, Theory and Method in Applying Behavioural Science to Planned Organizational Change, in: Derselbe, *K. D. Benne* und *R. Chin* (Hrsg.), The Planning of Change, 2. Auflage, London 1969, S. 62 ff., hier S. 77.

Ressourcen vorgenommen. Aber der Clou des New Public Management, sich um frühzeitige Problemerkennntnis zu bemühen und Fehlentwicklungen gegenzusteuern, hat die wesentlichen, den Staats- und Verwaltungszustand prägenden Entscheidungen offensichtlich bisher nicht erreicht.

3.2. Erklärungsversuch für den Rückstand an New Public Management

Die Gründe sind vielfältig, und sie werden zunehmend Gegenstand der Untersuchung. So ist auch NPM zunächst einmal eine Idee. Sie verwirklicht sich natürlich nicht von selbst, sondern nur durch Menschen, die ihr Handeln entsprechend neu ausrichten. Neben Einsicht ist aber Außendruck eines der wesentlichsten Motive, sein Handeln zu ändern. Die Verhaltensänderung muss möglichst existenznotwendig sein – „Die Krise als Chance“ für NPM²⁸.

Auch Länder, die im internationalen Vergleich deutlich besser dastehen als wir, haben mit Reformen auf Krisen reagiert. Finnland zum Beispiel sah sich zu Beginn der neunziger Jahre mit einer Arbeitslosenquote von nicht weniger als zwanzig Prozent konfrontiert und zog daraus Konsequenzen, die das Land inzwischen an die Spitze vieler Tabellen gebracht haben, mit denen die Leistungsfähigkeit eines Landes gemessen wird (unter anderem in der Pisa-Studie und dem jährlichen Wettbewerbsfähigkeitsindex im Global Competitiveness Report des World Economic Forum). In Deutschland schätzt die Politik die Lage offensichtlich immer noch nicht als so krisenhaft ein, dass die Wähler tiefere Eingriffe in das über die Jahre aufgebaute und sich in den Programmen und öffentlichen Haushalten spiegelnde Konsenskapital honorieren könnten. Nach wie vor wird lieber Rücksicht auf die wohlorganisierten Interessenverbände genommen, die sich jeder für sie ungünstigen Veränderung widersetzen. Folglich wird Fortschreibung des Gewohnten einer Umsetzung von NPM vorgezogen, das ja – wie gesehen – gerade auf Veränderung durch strategisches, auf globale und nationale Herausforderungen sichtbar reagierendes Denken und Handeln gerichtet ist. Das ist letztlich die weit übereinstimmend so gesehene Erklärung für den nun schon jahrelang beklagten deutschen Reformstau.²⁹ Möglicherweise muss der von *Roman Herzog* in seiner ersten Berliner Rede geforderte „Ruck“³⁰ mit einer nationalen Initiative nach Art des EU-Konvents erst institutionalisiert werden, damit auch hierzulande ein neuer ordnungspolitischer Entwurf zustande kommt, der eingetretene Fehlentwicklungen korrigiert.

²⁸ *Heinrich Reinermann*, Die Krise als Chance, Speyerer Forschungsberichte Nr. 139, 6. unveränderte Auflage, Speyer 1994.

²⁹ „Stillstand der Regierungsmaschinerie“ nannte dies *Wilhelm Hennis*, Totenrede des Perikles auf ein blühendes Land, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 252/1997, S. 36. Vgl. neuerlich *Hans Herbert von Arnim*, Das Parteienkartell lähmt die Republik. Zwölf Thesen zum Zustand von Staat und Gesellschaft, in: Die Welt vom 27. Juli 2002.

³⁰ *Roman Herzog*, Aufbruch ins 21. Jahrhundert, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 33/1997, S. 353-358.

Diese reichen von den sich im Bundesstaat überlappenden und manchem zu kurzen Legislaturperioden mit immer wieder anstehenden Wahlen, auf die die Politik Rücksicht zu nehmen hat, bis hin zu Verformungen in den Bund-Länder-Beziehungen, die aus unserem ursprünglich angestrebten Wettbewerbsföderalismus eine zähe, durchregulierte und nur langsam reagierende „Politikverflechtung“³¹ mit Mischfinanzierung gemacht haben, die immer mehr planwirtschaftliche Züge angenommen hat und besonders dann zu gegenseitigen Blockaden anreizt, wenn in Bundestag und Bundesrat oppositionelle politische Lager dominieren.

Damit ist aber auch die Politik bisher als Akteur ausgefallen, der für die Schaffung von Strukturen zuständig wäre, aus denen ein NPM-Verhalten im öffentlichen Sektor folgen könnte. Genau das war allerdings die Hoffnung derer gewesen, die nach den enttäuschenden und wissenschaftlich ausgiebig analysierten Ergebnissen des US-amerikanischen PPBS³² dem NPM dennoch eine Chance geben.³³ Die Hoffnung nährte sich daraus, dass es nun zu Strukturen käme, die eine größere Übereinstimmung von persönlichem Interesse der Akteure und dem Grundanliegen von NPM nach sich ziehen würden. Vor allem die Bildung von Verantwortungszentren mit mehr Handlungsfreiheit der darin Beschäftigten bei gleichzeitig verstärktem Wettbewerb um Ressourcen untereinander mittels Kontraktverhandlungen, bei denen die bestmögliche und kostengünstigste Erfüllung gesellschaftlichen Bedarfs im Mittelpunkt stehen, repräsentiert solche Strukturveränderungen, welche zur Hoffnung Anlass gaben, dass NPM ein sinnvoller und aussichtsreicher Reformansatz sei. Dass solche Strukturen nicht vom Himmel fallen, sondern von der Politik geschaffen werden müssen, war zwar klar, jedoch wurde die Bereitschaft der Politiker dazu unterstellt – wie man heute aber sagen muss, überschätzt. Der von *Renate Mayntz* konstatierte „Problemlösungsbias“³⁴ mit Blick auf die Politiker zeigt sich auch hier.

Für die einzelnen Handlungsträger im großen und intransparenten öffentlichen Sektor wiederum heißt dies, dass nur wenig Anreize für NPM-orientierte Verhaltensweisen bestehen. Selbst wenn man seinen Arbeitsbereich, sei er klein oder groß, nicht wirkungsvoll und effizient führt, ändert sich für die persönlichen Bedingungen kaum etwas. Wirtschaftliches Arbeiten hat für die Einzelnen ebenso wenig Konsequenzen wie unwirtschaftliches. Sie können so gesehen anonym bleiben, während NPM jeden Einzelnen

³¹ Hierzu schon frühzeitig *Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert und Fritz Schnabel*, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976.

³² Vgl. etwa *Heinrich Reinermann*, Formen und Reformen der Budgetplanung, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Heft 1/1981, S. 20-33.

³³ Etwa *Heinrich Reinermann*, Neue Managementformen in der öffentlichen Verwaltung, in: Zeitschrift für Vermessungswesen, Heft 12/1994, S. 627-642, hier S. 640.

³⁴ *Renate Mayntz*, Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, Working Paper 1/2 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Mai 2001, hier S. 5.

in Zweck/Mittel-Beziehungen einbinden und damit als zur Kenntnis genommenes Individuum behandeln will. Andererseits stoßen jene, die dennoch aus Einsicht NPM-orientiert arbeiten wollen, an vielfältige rechtliche Restriktionen, eben weil Strukturveränderungen wie im Personal- und Haushaltsrecht³⁵ bisher ausgeblieben sind oder erst jetzt auf den Weg gebracht werden. Selbst von NPM Überzeugte stehen folglich mit ihrer Einsicht oft auf verlorenem Posten, weil die Schwierigkeiten, andere mitzuziehen, sich als auf die Dauer unüberwindbar erweisen.

Es ist auch der wissenschaftlichen und praktischen Rezeption von Reformkonzepten wenig förderlich, wenn diese – zugegeben auf hohem intellektuellen Niveau – als für die deutsche Verwaltung weniger geeignet und nötig relativiert werden. Zu einem Anpacken selbst eklatant offenkundiger Probleme in Staat und Verwaltung mit Reformansätzen kann man sich im Land der Dichter und Denker anscheinend um so weniger verstehen, je mehr sich das Ausland zu diesen bekennt. Allein dies scheint sie sogar verdächtig zu machen. Genau betrachtet ist andererseits diese Art von Auseinandersetzung mit NPM geradezu ein Beleg für einen in Gang befindlichen Paradigmenwechsel im Sinne *Thomas Kuhns*. Auf diesen heißt es also hierzulande noch länger zu warten³⁶ – möglicherweise unterstützt durch Impulse von technisch geprägten Reformen wie Electronic Government.

4. Electronic Government

Electronic Government (E-Government) beruht auf technischem Fortschritt. Die Erfahrung lehrt, dass dieser zu Reformen führen kann. Dafür gelten aber besondere Gesetzmäßigkeiten.

4.1. Begriffliches

Maßgeblich für E-Government ist der informationstechnische Fortschritt. E-Government repräsentiert die jüngste und bisher vollständigste Generation der Informationstechnik in ihrer Anwendung auf den öffentlichen Sektor. Erinnert man sich an die bisherigen Technologieschübe, so hat jeder zu neuen Strukturen und Abläufen in Bund, Ländern und Kommunen geführt, beginnend mit Stapelverarbeitung in Großrechnern über Datenfernverarbeitung, Mittlere Datentechnik, Arbeitsplatzcomputer, lokale Netze bis hin zu Client-Server-Systemen: Sie alle sind aber regelmäßig jeweils nur in begrenzten Aufgabengebieten eingesetzt worden. Genau das ändert sich mit E-Government, welches auf

³⁵ Schon *Wolfgang Seibel* hat die „Reformresistenz des Personalbereichs und der Finanzverfassung“ als wichtige Indikatoren für Reform(miß)erfolg herausgearbeitet, a.a.O., S. 104; *Gerhard Banner*, a.a.O., S. 299 f. beklagt ebenfalls „die Langsamkeit des Staates“ bei der Anpassung der finanz- und personalrechtlichen Rahmenbedingungen.

³⁶ *Hansjürgen Bals* und *Hans Hack*, *Verwaltungsreform: Warum und wie*, 2. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2002, S. 4: „Nichts wäre falscher, als den Weg des betriebswirtschaftlich orientierten Managements zu verlassen“.

den Internettechnologien beruht, die für eine Kulmination des informationstechnischen Fortschritts in den neunziger Jahren stehen. Es geht jetzt um die Integration des Handelns im öffentlichen Sektor. E-Government nutzt die verfügbare Informationstechnik für den Entwurf und Betrieb neuer Verwaltungsmodelle. Es nutzt die „neue informationstechnische Erreichbarkeit“ von Personen, Daten, Programmen und (mit Chips versehenen) Objekten über das Internet und damit erstmals unabhängig von Raum, Zeit und Hierarchie. Wie nie zuvor können alle an Verwaltungsverfahren Beteiligte – also Klienten und Zulieferer, aber auch mitwirkende Ämter und Behörden – arbeitstechnisch als Ganzheit behandelt, Querbezüge zwischen Involvierten berücksichtigt, Datenbestände abgestimmt sowie Abläufe zielgerichtet und effizient von Antrag bis Bescheid, von Anfrage bis Antwort als Wertschöpfungskette gestaltet werden. Nicht weniger meint der Begriff E-Government, wenn er gegenüber dem geläufigen „EDV in der öffentlichen Verwaltung“ einen Sinn haben soll – eben weit mehr als „E-Maßnahme“. Richtig verstanden und umgesetzt kann E-Government dazu beitragen, wie sich die Bürgerinnen und Bürger in der Informationsgesellschaft Parlamente, Regierungen, Verwaltungen und Justiz wünschen: transparent, responsiv, verantwortungsbewusst, partizipativ, kostengünstig und professionell. Wird es zu Reformen auf diesem Wege kommen? Dazu sei ein Blick auf Eigenarten technischen Fortschritts geworfen.

4.2. Muster technischer Fortschritte

Technischer Fortschritt kann vor den Hintergrund von vier Bereichen gestellt werden. (1) Aus technischen Erfindungen kann ein Technologiekomplex entstehen. (2) Es ist möglich, dass dieser Potentiale entfaltet, die gleichsam als Befreiung von Fesseln empfunden werden, die mit der jeweiligen Gegenwart und ihren gesellschaftlichen Erwartungen verbunden sind. (3) Hat der Technologiekomplex solches zu bieten, fällt er also auf fruchtbaren Boden, so kann er für neue Lebensweisen und Handlungsformen genutzt werden. (4) Gegebenenfalls bedürfen diese einer Förderung durch organisatorische, rechtliche und weitere Komplementärmaßnahmen.

Betrachten wir aus diesem Blickwinkel beispielsweise die Verbreitung des Automobils, so erkennen wir: (1) Über die Erfindung des Benzinmotors weit hinaus musste – vom elektronischen Anlasser über Getriebe, Batterien, Federn oder Reifen bis zur Fertigungstechnik – ein umfangreicher Technologiekomplex entstehen, bevor das Auto die Pferdekutsche ablösen konnte. (2) Dieses Technikpotential fiel auf den fruchtbaren Boden der Erwartungen vieler Menschen in einer Zeit, da sich aus der Agrar- eine Industriegesellschaft entwickelte. Vor allem wurde durch das Auto die Mobilität von Fesseln physischer Restriktionen befreit. Auch ließ es arbeitsplatzintensive und gewinnträchtige Branchen entstehen, von Kraftfahrzeugfabriken über die Herstellung von Zubehör bis zum Tourismus. (3) Mit dieser grundsätzlichen Akzeptanz ermöglichte das Auto neue Lebensweisen und

Handlungsformen. Andere Wirtschafts- und Siedlungsstrukturen im Raum, neue Verkehrssysteme und vieles weitere wurde möglich. (4) Allerdings waren dazu etliche Komplementärmaßnahmen erforderlich. Der Staat hatte für Infrastruktur in Bereichen wie Straßenbau, Verkehrsrecht oder Kraftfahrzeugverwaltung zu sorgen, eine Logistik an Werkstätten und Tankstellen musste entstehen, Kraftfahrzeugversicherungen, Fahrschulen zur Qualifizierung im Umgang mit der neuen Technik, Bemühungen um Akzeptanz einer auch Ängste auslösenden Technik sowie Preisabsenkungen, die das Auto erst für breite Bevölkerungsschichten erschwinglich machten, gehörten dazu. Dies alles geschah nicht über Nacht, sondern kostete Mühe und Zeit. „Soziale Innovation“ musste die „technische Innovation“ ergänzen.

Vergleichbare Phasen lassen sich erkennen, wenn man die Entwicklung bautechnischer Fortschritte durch Beton, Stahl und Glas Anfang des 20. Jahrhunderts verfolgt, die unter anderem dem sich entwickelnden Massenwohnraumbedarf entgegenkamen, damit neue Architekturformen mit Glas- und Skelettbau zuließen sowie Komplementärmaßnahmen unter anderem in Bauordnung und Bauverwaltung erforderlich machten.³⁷

4.3. Entwicklungsphasen von E-Government

Unterstellt man die Gültigkeit der vier unterschiedenen Bereiche auch für E-Government, so ergeben sich folgende Überlegungen.

4.3.1. Komplex an Informationstechnik

Der heute zur Verfügung stehende Informationstechnikkomplex hat eine Vielzahl von Facetten. Die dem Verbrennungsmotor vergleichbare technische Ausgangsinnovation ist die Computerzentraleinheit, also der Prozessor mit Rechenwerk, Steuerwerk sowie Programm- und Datenspeicher. Sie wurde schon bald durch Innovationen ergänzt, die der besseren Handhabung dienen, wie Ein- und Ausgabegeräte, Betriebssysteme, Programmiersprachen und Entwicklungswerkzeuge für die Lösung von Anwendungsproblemen. Verschiedene Formen von Datenträgern sowie Datenbankkonzepte wurden erforderlich. Standardsoftware, etwa für Büroanwendungen, wurde entwickelt. Computer waren in Kommunikationsnetze einzubinden. Auch entstanden immer neue Computerformen, vom Großrechner über den PC bis zu Persönlichen Digitalen Assistenten oder Chipkarte. Die Durchdringung des Arbeitslebens mit Computern machte einfach zu handhabende grafische Benutzungsoberflächen erforderlich. Der Zusammenschluss von Computernetzen zum Internet als dem „Netz der Netze“ führte zu neuen Herausforderungen, denen mit Maschinen

³⁷ Vgl. hierzu *Heinrich Reinermann*, Brauchen wir eine „Bauhaus-Bewegung“ für die Verwaltungsautomation? In: *Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung*, Heft 3/1983, S. 67-72.

zum Suchen im nun weltweiten Datenangebot, mit Filtern zur Abschottung lokaler Systeme, mit Verschlüsselungsverfahren und elektronischen Unterschriften zur Sicherung der Vertraulichkeit, der Integrität der ausgetauschten Daten und der Authentizität der Kommunikationspartner zu begegnen war. Diese, höchst unvollständige, Aufzählung soll aufzeigen, dass wir es auch bei der Informationstechnik mit einem Technikkomplex zu tun haben, der weit über die Ausgangsinvention hinausreicht sowie dynamisch und in Abhängigkeit von den Benutzeranforderungen weiter vervollkommnet wird.

4.3.2. Erweiterung der Handlungsräume

Informationstechnik, wie sie uns jetzt zur Verfügung steht, hat eine Reihe von Eigenschaften, die als Fortschritt empfunden werden, weil sie bisher beengte Handlungsräume erweitern und insoweit von Fesseln befreien.

Digitale Information ist in Netzen in außerordentlich großen Mengen, mit außerordentlich großer Komplexität und praktisch ohne Zeitverlust verarbeitbar. Dabei kann die Informationsverarbeitung beliebig dezentriert werden und buchstäblich überall („ubiquitär“) stattfinden. Menschen, Computerprogramme, Daten und mit Chips ausgestattete, „intelligente“ Objekte sind so jederzeit und von überall her erreichbar. Der Raum digitaler Information, der „Cyberspace“, ist unabhängig von Entfernung, Zeit und Hierarchie. Durch diese „neue Erreichbarkeit“ gewinnen topologische gegenüber geografischen Beziehungen³⁸ an Bedeutung.

Umgekehrt kann jeder Computer ein browsergestützter Arbeitsplatz sein, von dem aus Information, Kommunikation und Transaktion „auf Mausclick“ und „im Augenblick“ möglich sind, sofern die Vorkehrungen im Hintergrund, dem sogenannten Back Office-Bereich, geschaffen wurden. Die Hemmschwellen in Form von Zeit, Kosten und Mühe vor der Nutzung von Informationssystemen sinken drastisch. Interaktivität wird erleichtert. Jeder kann Sender und Empfänger von Nachrichten sein.

Mit jedem neuen Netzteilnehmer wächst die Zahl der Verknüpfungsmöglichkeiten und damit der Grenznutzen des Netzzutritts. Der wachsende Grenznutzen begünstigt eine weltweite Vernetzung. Zugleich entsteht ein inhärenter Zwang für alle Beteiligten, sich auf offene Standards zu einigen, da alle von einer reibungslosen Kommunikation profitieren, unter einer Spaltung in zusammenhanglose Teilnetze aber alle leiden.

Durch die Digitalisierung werden Arbeitsvorgänge dematerialisiert. Automatisierungen werden möglich, Medienbrüche vermeidbar. Entsprechend steigt die Produktivität,

³⁸ Dazu *Vilem Flusser*, *Kommunikologie*, Frankfurt 1998.

Transaktionskosten sinken zum Teil drastisch. Die Grenzkosten der Nutzung einmal installierter digitaler Programme und Daten sind nahe Null.

Ideen und Wissen erfahren eine Diffusionsbeschleunigung. Durch gegenseitige Verweise (Hyperlinks) auf Dateien entstehen Hypermedien. Informationen können durch die Nutzer in Echtzeit beliebig kombiniert werden. Das Internet ähnelt einem weltweiten Gespräch zum Austausch von Ideen. „Die Welt wird nicht nur arbeitsteilig (wie in der Industriegesellschaft; Anmerkung des Verfassers), sie wird auch vollständig 'wissensteilig'³⁹. So wie in der Industriegesellschaft Produktivität durch Arbeitsteilung wuchs, erfährt in der Informationsgesellschaft Innovation eine Beschleunigung durch Wissensteilung.

Information zeigt sich als Produktionsfaktor, der sich durch Nutzung nicht verbraucht. Digitale Güter werden nicht länger physisch zwischen Anbieter und Käufer ausgetauscht, sondern auf der Grundlage erteilter Nutzungsberechtigungen. Andererseits erschwert gerade die mühelose Weitergabe und Kommentierbarkeit von Information ihre Kontrolle.

Viele dieser Eigenschaften kommen den Einstellungen und Erwartungen vieler Bürgerinnen und Bürger in der Informationsgesellschaft entgegen, wengleich der Technologiekomplex rund um die „digitale Revolution“ nur einer ihrer konstitutiven Faktoren ist – neben der sogenannten Freiheitsbewegung Ende der sechziger Jahre, dem Wertewandel mit seinem Schwerpunkt auf Selbstentfaltung, der Umweltbewegung oder den Vorstellungen einer kommunitarischen Bürgergesellschaft. Betrachten wir einige Charaktermerkmale der sich abzeichnenden Informationsgesellschaft.⁴⁰

Grundlegend ist die Forderung nach freiem Zugang zum Internet für alle, darüber hinaus der ungehinderte Zugang zu Information und damit die Transparenz von Institutionen und ihren Aktionen sowie ein offener Meinungs austausch und der freie Wettbewerb der Ideen. Diese Ideale und Leitvorstellungen sind übrigens im akademischen Bereich als Wissenschaftsethik seit langem unbestritten.

Was die Entscheidungsfindung angeht, wird peer to peer-Kommunikation ohne Hierarchie bevorzugt. Machtausübung soll durch Information, nicht durch das höhere Amt begründet sein, Konsens möglichst Mehrheitsentscheidungen ersetzen. Intermediäre werden in Frage gestellt (Disintermediation). Eigenverantwortung, Selbstorganisation, Selbsthilfe und Selbststeuerung sind bevorzugte Konzepte.

³⁹ *Hermann Maurer*, Die (Informatik-)Welt in 100 Jahren, in: Informatik Spektrum, April 2001, S. 65-70, hier S. 66.

⁴⁰ Grundlegend *Manuel Castells*, Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft, Teil 1 der Trilogie: Das Informationszeitalter, Opladen 2001; Die Macht der Identität, Teil 2 der Trilogie, Opladen 2002.

„Virtuelle Gemeinschaften“ ergänzen die uns geläufigen physischen wie Familie, Gemeinde, Nationalstaat, Behörde oder Unternehmung. Zugehörigkeit zu ihnen ist nicht physisch bestimmt, sondern durch übereinstimmende Werte und Ziele. Die Mitgliedschaft ist geografisch unbegrenzt und häufig unbekannt. Virtuelle Gemeinschaften können sich grundsätzlich weltweit bilden und bemerkbar machen. Die Umwelt-, Menschenrechts- oder Antiglobalisierungsbewegungen bieten Anschauungsbeispiele.

Virtuelle Gemeinschaften weisen mit Blick auf Meinungsbildung sowie Durchsetzung und Durchführung von Entscheidungen bisher unbekannte Merkmale auf. Über anstehende Entscheidungen können heute zahlreiche Personen und Institutionen weltweit informiert sein (man denke an die Entsorgung von Bohrsinseln durch Ölfirmen). Viele Einzelne und Interessengruppen können sich einmischen. Die vorgebrachten Argumente sind weniger homogen. Die Themen werden komplexer. Dies verspricht Chancen auf bessere Entscheidungen, erschwert aber die Entscheidungsfindung. Die Machtverhältnisse ändern sich.

Die Informationsgesellschaft ist weiter von einer besonderen „Geldethik“ geprägt. Sie zeigt sich an Open Source-Denken, am Austausch von Informationen, Produkten und Leistungen auf Gegenseitigkeit, an einer altruistischen „economy of sharing“. Freier Informationsaustausch war die Grundidee des Arpanet als Vorläufer des Internet. Freier Informationsaustausch steht hinter dem World Wide Web oder hinter Open Source-Betriebssystemen. Und weit darüber hinaus ist das Internet voll von unentgeltlichen Softwareprodukten, Informationen und Dienstleistungen.

Darin spiegelt sich schließlich eine die Informationsgesellschaft prägende Arbeitsauffassung. Sie ist von Enthusiasmus gekennzeichnet, etwas Nützliches für andere Netzteilnehmer bereitzustellen und mit allen Beteiligten professionell zusammenzuarbeiten. Ein „Knoten im Netz“ versteht sich als gleichberechtigter Akteur. Er definiert sich nicht durch seinen Status, sondern durch seine Beiträge für andere. Daraus bezieht er Motivation und Existenzberechtigung.

4.3.3. Neue Handlungsformen und Verwaltungsmodelle

Auf der Grundlage der beiden vorangegangenen Gliederungspunkte kann man nun nach neuen Verwaltungsmodellen und Handlungsformen Ausschau halten, die überwiegend als Fortschritt empfunden werden und deshalb eine Umsetzungschance haben (E-Government im engeren Sinne) sowie nach Staatsaufgaben, die sich auf Komplementärmaßnahmen

erstrecken (E-Governance⁴¹). Zunächst sollen neue, informationstechnisch ermöglichte Verwaltungsmodelle in drei Bereichen betrachtet und dabei jeweils die Frage gestellt werden, inwieweit damit von Fesseln befreit und gesellschaftlichen Erwartungen entsprochen wird sowie zugleich Anliegen von New Public Management unterstützt werden.

4.3.3.1. Veränderte Aufgabenteilung in der Gesellschaft

Die neue elektronische Erreichbarkeit von Personen, Daten, Programmen und Objekten führt zu bisher unbekanntem Produktions- und Verteilungsformen für Güter und Dienstleistungen. Als Kronzeuge können die digitalen Produkte der Branchen für Software, Musik, Bilder, Filme, Computerspiele, Finanzdienstleistungen sowie Obligationen dienen. Hier zeichnet sich eine Neuordnung der gewohnten gesellschaftlichen Aufgabenteilung ab, etwa indem Privatleute im Dritten Sektor in zum Teil internationaler Zusammenarbeit unter Nutzung der nun möglichen weltweiten informationstechnischen Vernetzung herstellen und unentgeltlich vertreiben können, was bisher in Unternehmungen des Wirtschaftssektors angesiedelt war. Ähnliche Umverteilungen lassen sich zwischen Staat und Wirtschaft sowie zwischen Staat und Drittem Sektor beobachten, wenn bisher öffentliche Ausgaben ganz oder in Teilen privatisiert beziehungsweise von bürgergesellschaftlichen Gruppierungen (Ehrenamt, Kommunitarismus) wahrgenommen werden. Gefördert werden diese Phänomene durch die informationstechnisch möglich gewordenen virtuellen Gemeinschaften sowie durch die wirkungsvollere Moderation auch räumlich verteilter Netzwerke. Sie kommen ebenfalls machen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger in der Informationsgesellschaft entgegen, so arbeits- und geldethischen Vorstellungen der Open Source-Bewegung, der Erwartung möglichst ungehinderten Zugangs zu Information oder der Bevorzugung einer bürgergesellschaftlichen Selbstorganisation von Aufgaben „peer to peer“.

New Public Management spiegelt sich in dieser Neuordnung gesellschaftlicher Aufgaben insoweit, als der Rückbau des unfinanzierbar gewordenen Wohlfahrtsstaates auf die Kernaufgaben eines Gewährleistungsstaates mittels Aufgabenkritik, Privatisierung und Outsourcing sowie die Entflechtung des öffentlichen Sektors zugunsten überschaubarer Module mit Wettbewerb informationstechnisch erleichtert, ja nahegelegt werden.

4.3.3.2. Systematisierung des Verwaltungshandeln

Die heute verfügbaren Informationstechniken ermöglichen eine Dematerialisierung der Verwaltungsarbeit durch Digitalisierung und Automatisierung. Dadurch kann grundsätzlich jede öffentliche Einrichtung – mit all ihren Büروفunktionen, der Registratur, dem

⁴¹ Vgl. dazu *Heinrich Reinermann* und *Jörn von Lucke*, Speyerer Definition von Electronic Governance, online: <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/SP-EGvce.pdf>.

Finanzwesen, dem Einkauf, dem Personalwesen, den Geodaten et cetera – mit einem Notebook, gegebenenfalls unter Zuhilfenahme des Internet, betrieben werden. Damit eröffnen sich neue Möglichkeiten für eine Systematisierung und Rationalisierung sämtlicher Datenbestände und Geschäftsabläufe. Mit den im Laufe der letzten Jahrzehnte ausgebauten Datenbanken der öffentlichen Verwaltung liegt ein Datenkapital vor, das besser genutzt werden, gleichsam mehr Zinsen abwerfen kann. Aufgrund der Vernetzung stehen Daten heute zeitgleich an beliebiger Stelle zur Verfügung, und dies zu Grenzkosten nahe Null. Damit erübrigt sich häufig eine redundante Datenhaltung. Datenbestände können besser abgeglichen und aktualisiert werden und sind, etwa über eine Geokodierung wie mit Gauss-Krüger-Koordinaten, leichter integrierbar. Mit der Ablösung umfangreicher Teile des Verwaltungshandelns vom Arbeitsmedium Papier geht die Digitalisierung der Vorgangsbearbeitung unter Einsatz von Workflow-Systemen und der Gruppenarbeit unter Einsatz von Groupware-Systemen einher. Damit wird der Blick verstärkt auf die horizontale Dimension des Verwaltungshandelns gelenkt. Ablauforganisation hat immer weniger arbeitstechnischen Anlass, an den Mauern der jeweiligen öffentlichen Einrichtung und ihrer internen Organisationseinheiten Halt zu machen. Angestrebt wird letztlich die Optimierung kompletter Wertschöpfungsketten, indem jeder Schritt der Vorgangsbearbeitung darauf untersucht wird, ob er deren Wert tatsächlich erhöht oder entfallen kann. Dies führt auch zu Rationalisierungen, weil sich überflüssige Daten und Verfahren auf Dauer so wenig halten werden wie Heizer auf E-Loks.

Den gesellschaftlichen Erwartungen an Professionalität des Verwaltungshandelns kommen Einsparungen und Verbesserungen entgegen. Deren größter Teil kann über „Government to Government“- und „Government to Business“-Beziehungen realisiert werden; die Hinwendung der Bürgerinnen und Bürger zu einer Online-Verwaltung braucht man also nicht abzuwarten. Man darf annehmen, dass die informationsgesellschaftlichen Erwartungen mit Blick auf Professionalität, Disintermediation und peer to peer-Kommunikation auch für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst gelten und sich hier über selbstorganisierte Systematisierungen und Rationalisierungen äußern. Denn wer eine Arbeit ausführt, kennt sie besser als jeder andere und wird, im Interesse einer professionellen Funktionserfüllung, die Beziehungen zu den Zulieferern und Abnehmern der eigenen Arbeit mit den neuen informationstechnischen Potentialen optimieren. Dass hier zugleich New Public Management mit seinen diversen Konzepten zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit angesprochen ist, liegt auf der Hand.

4.3.3.3. Neue Governanceformen

Last not least sollen neue, durch den Informationstechnikkomplex ermöglichte Handlungsformen im Bereich von Governance⁴² betrachtet werden, verstanden als Regieren und Verwalten im gewährleistenden Staat der Informationsgesellschaft. Hier werden neue Geschäftsmodelle zwischen Bürger und Politik, Politik und Verwaltung sowie Verwaltung und Bürger sichtbar. Sie zielen zum einen auf Inputlegitimität⁴³, als Verbesserung der Funktionserfüllung von Staat und Verwaltung durch Einbeziehung von mehr Sachverstand und Meinungen, und zum anderen auf Outputlegitimität, als Verbesserung der Leistungen von Staat und Verwaltung durch höherwertige Dienste und höhere Produktivität.

(1) Im Beziehungsverhältnis zwischen Bürger und Politik, bei der es um die Erkundung und Formierung der öffentlichen Meinung geht, lassen sich die neuen, informationstechnisch ermöglichten Handlungsformen dem Begriff der „Elektronischen Demokratie“ zuordnen.⁴⁴ Sie können sich durchaus auf verfassungsrechtliche und höchstrichterliche Postulate berufen. So findet die heutzutage einem jeden mit Internetanschluss Ausgestatteten verliehene Möglichkeit, Empfänger und Sender von Nachrichten zugleich zu sein, ihre Entsprechung in Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz, wo es heißt, dass jeder „das Recht (hat), seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“. Nimmt man die inzwischen durch die Internettechnologien erfolgte Absenkung der Hemmschwellen hinzu, die mit herkömmlichen Medien zu überwinden sind, um Zugang zu Personen, Daten, Programmen und Objekten zu erhalten, so liegen jetzt auch günstigere Voraussetzungen vor, um der schon 1977 vom Bundesverfassungsgericht formulierten Forderung Genüge zu tun, die Bürger seien so zu informieren, dass ihnen die „verantwortliche Teilhabe ... an der politischen Willensbildung des Volkes“ einerseits und die Nutzung der „ihnen durch die Rechtsordnung eröffneten Möglichkeiten im persönlichen Bereich“ andererseits möglich sei.⁴⁵ Transparentmachung öffentlicher Angelegenheiten, internetgestützte Aufarbeitung von Sachfragen, die Bildung virtueller Gemeinschaften zur Bündelung bislang atomistisch gebliebener Meinungen oder die direkte elektronische Kommunikation zwischen Bürgern und Politikern gehören zu den hier zu beachtenden neuen Verwaltungsmodellen. Die uns heute zur Verfügung stehende Informationstechnik ist folglich durchaus in der Lage, ein Vakuum zu füllen, das die

⁴² Grundlegend zum Governance-Begriff *Klaus König*, Governance als Steuerungskonzept, in: *Klaus König, Markus Adam, Benedikt Speer, Christian Theobald*, Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept, Berlin 2002, S. 9-54.

⁴³ Hierzu *Claus Leggewie* und *Christoph Bieber*, Interaktive Demokratie: Politische Online-Kommunikation und digitale Politikprozesse, in: *Das Parlament*, Beilage aus Politik und Zeitgeschichte, B 41-42/2001, vom 5. Oktober 2001, S. 37-45.

⁴⁴ Hierzu etwa *Klaus Lenk*, E-Demokratie, in: *Thomas Schildhauer* (Hrsg.), *Lexikon Electronic Business*, München und Wien 2002, S. 105-107.

⁴⁵ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 44, S. 125, 125 ff.

klassischen Medien bisher offen gelassen haben, und insofern von Fesseln des Informiertseins und der Einflussnahmemöglichkeiten zu befreien.

Auch diese neuen, informationstechnisch ermöglichten Verwaltungsmodelle müssen vor den Hintergrund der informationsgesellschaftlichen Erwartungen gestellt werden. Informationsfreiheit, Transparenz, hierarchiefreie peer to peer-Kommunikation, Unentgeltlichkeit und Gegenseitigkeit erbrachter Leistungen, der Wandel von Pflicht- und Akzeptanzwerten zu Selbstentfaltungswerten – dies sind einige der immer deutlicher hervortretenden Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger und damit wesentliche Einflüsse auf die Inputlegitimität öffentlichen Handelns.

Dem New Public Management mit seinem Grundsatz der Adressatenorientierung allen öffentlichen Handelns widersprechen die Modelle einer E-Demokratie nicht, wenngleich es auf diesem Gebiete selbst keine Schwerpunktsetzungen erkennen lässt.

(2) Auch im Beziehungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung, dessen Gegenstand die Umsetzung des Wählerwillens in konkrete Programme und Maßnahmen der öffentlichen Hand ist, hat der informationstechnische Fortschritt von mancherlei Fesseln befreit. Dazu gehört eine inzwischen durch die weitreichende Automatisierung in allen gesellschaftlichen Teilbereichen eingetretene bessere digitale Abbildung der Lage, die zur Verfolgung der Wirkung des öffentlichen Handelns herangezogen werden kann, ebenso wie die neue elektronische Erreichbarkeit, die beispielsweise für die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch der mit öffentlichen Maßnahmen Befassten dienlich ist. Die Rückkoppelungsschleife zwischen erlassenen Rechtsvorschriften und ihren tatsächlichen Auswirkungen kann so verkürzt werden, die Arbeit von Parlament⁴⁶, Regierung und Verwaltungsführung⁴⁷ durch computergestützte Informationssysteme wirksamer, einfacher, schneller und transparenter gemacht werden. Netzwerke aus in- und ausländischen Institutionen, in denen öffentliche Stelle im Gefolge von Devolution (Dezentralisierung, Regionalisierung, Lokalisierung, Outsourcing oder Public Private Partnerships) einerseits sowie von Globalisierung und Internationalisierung andererseits zunehmend kooperieren, lassen sich leichter moderieren.

Solche informationstechnisch ermöglichten Handlungsformen und die damit erreichbare qualitativ bessere Entscheidungsunterstützung in Politik und Verwaltung werden im Zeichen der sich herausbildenden Informationsgesellschaft mit Grundströmungen wie Informationsfreiheit, Transparenz, hierarchiefreie Direktkommunikation, Partizipation oder

⁴⁶ Vgl. etwa *Gerhard Schwabe*, Telekooperation für den Gemeinderat, Stuttgart 2000.
⁴⁷ Hierzu *Heinrich Reiner mann* (Hrsg.), Führung und Information, Heidelberg 1991.

Professionalität auch erwartet. Eine „digitale Wirtschaft“, aber ein „analoger öffentlicher Sektor“ – das stieße auf Unverständnis.

Mit New Public Management sind diese Tendenzen ausgesprochen kompatibel, geht es diesem Modernisierungsansatz doch gerade um die Sicherung einer sich strategisch an veränderten gesellschaftlichen Bedarfslagen orientierenden politischen Führung, um die Kenntnis von Wirkungserzielung und Ressourcenverbrauch der öffentlichen Maßnahmen sowie um die Rechenschaftslegung gegenüber der Gesellschaft.

(3) Schließlich bietet auch das Beziehungsverhältnis zwischen Verwaltung und Bürger, dessen Gegenstand Implementation und Ausführung öffentlicher Programme und Maßnahmen sind, reichlich Anschauungsmaterial für neue Handlungsformen und Verwaltungsmodelle, mit denen bei herkömmlichen Medien empfundene Restriktionen überwunden werden. Etwa wird die deutlich verbesserte informationstechnische Erreichbarkeit von Personen, Daten, Programmen und Objekten für neue Verwaltungsmodelle genutzt, die von wegfallenden Raum-, Zeit- und Hierarchierestriktionen Gebrauch machen. Verwaltung wird jetzt grundsätzlich ubiquitär und kann beliebig nahe an die Bürger herangebracht (Bürgerbüro, mobile Verwaltung et cetera), im Hintergrund aber auch beliebig konzentriert werden. Der Zugang zur Verwaltung kann über Ämter und Behörden hinaus telefonisch (Call Center) oder online (Televerwaltung, virtuelle Rathäuser et cetera) erfolgen, weil für die Anfrage- oder Antragsbearbeitung nötige Daten ebenfalls ubiquitär zur Verfügung stehen. Wettbewerb entsteht durch „Abstimmungen mit den Füßen“ über die diversen Zugangsmöglichkeiten. Der Online-Verwaltungszugang kann darüber hinaus ohne Rücksicht auf Öffnungszeiten erfolgen. Das sich dem einzelnen Bürger anbietende „Gesicht“ der Verwaltung lässt sich, die im modernen Staat unvermeidliche Verwaltungskomplexität elektronisch überwindend, der persönlichen Lage entsprechend gestalten. Der Bearbeitungsstatus eines Vorgangs kann über das Internet abgefragt werden – um die Beispielaufzählung hier abzubrechen.

Mit solchen Verwaltungsformen wird etlichen informationsgesellschaftlichen Erwartungen entsprochen, so den wachsenden Forderungen nach Professionalität, Dienstleistungsorientierung und Outputlegitimierung öffentlichen Handelns, nach Transparenz der öffentlichen Institutionen und Programme, der persönlichen Rechte und Pflichten sowie nach möglichst hierarchiefreiem Direktzugang zu Ansprechpartnern oder die Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten in Selbstorganisation und Eigenregie.

Es ist augenfällig, dass die informationstechnisch ermöglichten neuen Verwaltungsformen im Beziehungsverhältnis zwischen Verwaltung und Bürger auch den Anliegen von New Public Management entgegenkommen, denkt man nur an die betonte Adressatenorientierung sowie das Bemühen, Wettbewerb auch bei öffentlichem Handeln zu lancieren.

4.3.4. Komplementärmaßnahmen

Allerdings vollziehen sich diese durch den informationstechnischen Fortschritt ermöglichten, teils nahegelegten Entwicklungen nur, wenn sie von erforderlichen Komplementärmaßnahmen begleitet werden. Soweit diese vom Staat verantwortet werden müssen, sind sie eingebettet in den Wandel von Staatsaufgabe und -rolle beim Übergang von der Industrie- in die Informationsgesellschaft. Der Staat entwickelt sich – auch unter dem Eindruck, dass der sich alles zutrauende Wohlfahrtsstaat an die Grenzen der Machbarkeit und Finanzierbarkeit gestoßen ist – zum Gewährleistungsstaat mit den im Zusammenhang der bundesdeutschen Verwaltungsreformgeschichte schon dargelegten unterschiedlichen Nuancierungen wie „aktivierender Staat“ und „schlanker Staat. Das ist der ordnungspolitische Trend. Der Staat ermuntert und aktiviert den Zweiten und Dritten Sektor zur eigenverantwortlichen Übernahme bisheriger staatlicher Aufgaben, gewährleistet aber die Spielregeln und die Rahmenverantwortung. Staat und Verwaltung müssen sich auch in unserem Zusammenhang auf die nötigen Aufgaben beschränken, diese allerdings rechtzeitig und wirkungsvoll wahrnehmen. Dabei kann unterschieden werden in Aufgaben, die sich stärker auf die Gesellschaft allgemein, und solche, die sich stärker auf den öffentlichen Sektor selbst beziehen.

Zu ersteren gehören Rechts-, Technologie- und Wirtschaftspolitik mit ihren jeweiligen, die neuen Lebensweisen und Handlungsformen fördernden oder hemmenden infrastrukturellen Komplementärmaßnahmen. Vertrauen in die Rechtssicherheit von Vertragsbeziehungen über das Internet sowie in den Schutz von Verbraucherinteressen und Privatsphäre ist unabdingbar, soll eine breite Akzeptanz der informationstechnisch ermöglichten neuen Handlungsformen durch die potentiellen Anwender gesichert werden (elektronische Signaturen, Datenschutz, Verbraucherschutz, Strafrecht, Urheberrecht, Informationsfreiheitsrecht, Steuerrecht und weitere Rechtsgebiete). Auch die Technologiepolitik muss den Weg eines Landes in die Informationsgesellschaft mit den nötigen informationstechnischen Infrastrukturen gewährleisten. Dazu gehören Computer, Anwendungs- und Systemprogramme, Datenbestände und Telekommunikationsnetze. Es ist sicherzustellen, dass diese Komponenten in ausreichender Dichte, Kapazität und Bandbreite sowie zu erschwinglichen Preisen und mit der erforderlichen technischen Sicherheit zur Verfügung stehen. Zur Wirtschaftspolitik gehören die Förderung von Forschung und Entwicklung, die Förderung zukunftsfähiger Wirtschaftsbereiche mit Blick auf die nationalen Kernkompetenzen und ihre komparativen Vorteile sowie die Förderung der Gründung von Unternehmungen, die sich rasch und flexibel der zahlreichen neuen Datenveredelungen und Dienstleistungen annehmen können, die als neue Dienstleistungsschicht die Wertschöpfungsketten von Electronic Commerce und Electronic Government anreichern. Hinzutreten müssen aber auch gesellschaftspolitische Maßnahmen. Ein gesellschaftlicher

Dialog sollte den Weg in die Informationsgesellschaft begleiten. Digitaler Anschluss darf nicht zu sozialem Ausschluss führen, woraus Qualifizierungsmaßnahmen ebenso abgeleitet werden müssen wie die Gewährleistung des Zugangs zu Telekommunikationsnetzen.

Komplementärmaßnahmen sind aber auch mit Blick auf Staat und Verwaltung selbst unabdingbar. Legt man die Lebenserfahrung zugrunde, dass menschliches Handeln in der Regel pfadabhängig ist, man ausgetretene Pfade also ungern verlässt, so scheint ein Leitbild für E-Government nötig, das überzeugend darlegt, warum man die Anstrengung der Veränderung auf sich nehmen sollte. Darzulegen ist, wie die neue informationstechnische Erreichbarkeit für neue Modelle öffentlichen Handelns genutzt werden soll, welche Vorteile zu erwarten sind und wie darin Potentiale und Gefahren austariert werden sollen. Ambitionierte Vorhaben wie E-Government bedürfen weiter einer Strategie, wie man sich dem Leitbild nähern will. Dazu gehören Ziele, Kenntnis der Lage und der zu überwindenden Widerstände, die Bereitstellung geeigneter und ausreichender Ressourcen, das Ausnutzen günstiger Reformfenster, die Bündelung der Kräfte, die Koordinierung der Einzelmaßnahmen und die ständige Rückkoppelung maßgeblicher Zwischenergebnisse. Eine nationale, in geeigneten Fällen internationale Arbeitsteilung ist erforderlich, um das Rad, insbesondere im föderalen Staat mit Selbstverwaltung, nicht immer neu erfinden zu lassen. Es muss sichergestellt werden, dass E-Government-Projekte sich durch Mehrwerte, aber auch durch entschlossene Nutzung von Einsparmöglichkeiten lohnen. Innovationsnetzwerke aus politischer und administrativer Führung, Informationstechnik-Experten sowie Beschäftigten und Adressaten der öffentlichen Verwaltung sind zu knüpfen; Wissenschaften wie die Verwaltungsinformatik können das für E-Government nötige Wissensmanagement unterstützen, und zwar insbesondere in ihrer präskriptiv-deontischen Ausrichtung, denn es geht darum, Wissen über informationstechnische Potentiale, gesellschaftliche Erwartungen und mögliche neue Verwaltungsmodelle zusammen zu bringen und mit empirisch-ontischen Erkenntnissen zu verbinden. Führung ist mithin gefordert und darf nicht nach anfänglicher Euphorie wieder nachlassen. Alles in allem muss die „Enabling technology“ auch von einem „Enabling government“ begleitet sein.

5. Erfolgsaussichten von Electronic Government

New Public Management und Electronic Government als zwei Reformtypen – man könnte sie Reform aus Einsicht und Reform aus Sachzwang nennen – unterscheiden, aber ergänzen sich nach allem. Die einsichtigen Ziele des NPM braucht man nicht aufzugeben; auf dem mehr oder weniger langen, durch die Eigenarten eines Paradigmenwechsels bestimmten Wege dorthin trifft man jedoch auf Modernisierungen im Rahmen des E-Government, die durch informationstechnischen Fortschritt nahegelegt werden.

E-Government hat, wie gesehen, überzeugende, das Leben erleichternde Befreiungen von bisher empfundenen Fesseln zu bieten, Verbesserungen, die die Menschen auch wollen. Dies erzeugt Außendruck auf die öffentlichen Einrichtungen, wenn deren Klienten nicht länger Verständnis dafür aufbringen wollen, dass Erleichterung und Verbesserung bringende Verfahrens- und Verhaltensänderungen nicht verwirklicht werden, zumal wenn man solches andernorts bereits verwirklicht sieht. So kann sich eine Behörde ganz offensichtlich heute nicht mehr leisten, nicht auch mit einem Webauftritt im Internet auffindbar zu sein. Ebenso wird Binnendruck erzeugt, wenn Beschäftigte aus ihrem täglichen Erleben der Arbeitsläufe heraus Informationstechnik-basierte Erleichterungen verwirklicht sehen wollen. Hier kommt es in der Praxis immer wieder zu ungefragten Veränderungen⁴⁸, die auf der Arbeitsebene abgesprochen, also nicht von der Führung initiiert oder in Auftrag gegeben wurden, wohl aber von ihr abzusegen sind sowie, optimalerweise, in einen Rahmen einzufügen wären, der vermeiden hilft, dass selbstorganisierte Veränderungen aus dem Ruder laufen. Die sich über informationstechnischen Fortschritt anbietenden neuen Verwaltungsmodelle werden also auch nachgefragt – sei es durch Klienten von außen oder Beschäftigte von innen.

Dem kommt entgegen, dass man auf der Basis der heutigen Informationstechnik relativ leicht Prototypen erzeugen kann, die dort mit Anschauungsmaterial überzeugen, wo bei einer „von oben“ angestrebten Veränderung Befürworter und Bedenkenträger auf den Plan gerufen werden, die sich gegenseitig blockieren. Wir Dichter und Denker sind ja gleichgut im Erfinden neuer Handlungsmöglichkeiten und im Erfinden aller denkbaren Gegenargumente. Wer hätte nicht schon am eigenen Leibe erlebt, dass selbst die einsichtigsten Vorschläge in Gremien kleingerieben werden.

Es sind eher kleine Schritte, die auf diese Weise gesetzt werden, weil über Sachzwänge dazu angehalten wird. Vermieden wird der (oft zu) große Schritt einer Reform, deren In-Aussichtstellen oft nichts anderes bedeutet, als ein Auf-die-lange-Bank-schieben. Stellt man zusammen, was in der Praxis mancher Verwaltung inzwischen an Informationstechnik-basierten Änderungen schon zustande gekommen ist, so ergibt sich ein Volumen, das vermutlich offiziell und als angekündigtes Reformprogramm kaum genehmigt worden wäre. Das Modernisierungsausmaß, gemessen an wirklichen Verhaltensänderungen, könnte bei E-Government sehr wohl größer sein als durch formal angekündigte Vorhaben der Neuen Steuerungen oder des NPM.

Die kleineren Schritte einer Reform aus Sachzwang stehen für das, was die Betroffenen selbst wollen – jedenfalls mehrheitlich, denn Zweifler gibt es naturgemäß auch hier, wenngleich sie

⁴⁸ Hierzu *Heinrich Reinermann*, Die Verwaltungsreform, das Neue Steuerungsmodell und das Internet, a.a.O., S. 168 ff.

sich schwerer tun, den Zug der Zeit zu stoppen. Es mendelt sich heraus, was reformfähig ist, weil es als notwendig und in die Zeit passend empfunden wird. Anders als bei Reformen aus Einsicht werden also die Motive der Handelnden in die Gestaltung eingeschlossen und damit einer Forderung der Systemtheorie entsprochen.⁴⁹ In diesem Sinne wird auch die Politik nicht überfordert, deren Eigenschaft und Eigenheit, auf gesellschaftliche Forderungen und Unterstützungen mit autorisierten Entscheidungen zu reagieren⁵⁰, natürlich nicht nur bei NPM, sondern auch bei E-Government ins Kalkül zu ziehen ist. Dass dieser Reformansatz durchaus nicht immer schon bei der politischen Führung angekommen ist, sieht man zur Zeit an den linear angeordneten Kürzungen mancher öffentlichen Haushalte, einschließlich der EDV-Titel, statt strategisch Prioritäten zu setzen, um mit E-Government-Projekten Modernisierungsrenditen an anderen Stellen einfahren zu können. Versteht man nämlich E-Government umfassend über Online-Verwaltung hinaus, so werden über die Möglichkeiten einer Umverteilung öffentlicher Aufgaben zwischen Staat, Wirtschaft und Bürgergesellschaft sowie über die Systematisierung öffentlichen Handelns Einsparpotentiale erkennbar, die, besonders in der heutigen Lage, für die Politik interessant sind.

E-Government sollte angesichts dieser Zusammenhänge nicht mit Erwartungen überfrachtet werden. Man muss sich des Charakters von technischem Fortschritt bewusst sein. Geduld ist nötig, man sollte also das sprichwörtliche Gras nicht dadurch wachsen lassen wollen, dass man an seinen Spitzen zieht – was nicht ausschließt, dass man, um im Bild zu bleiben, den Boden düngt und dem Wachstum durch Kräfte von unten nachhilft und dass die Entwicklung von E-Government mit geeigneten Komplementärmaßnahmen – fördernd hier, bremsend dort – in Richtung eines Leitbildes von Staat und Verwaltung in der Informationsgesellschaft vorangetrieben wird, in dem sich dann auch Ziele des New Public Management wiederfinden.

⁴⁹ Jay W. Forrester, Grundsätze einer Systemtheorie, Wiesbaden 1972, S. 88: „Wo ist die Grenze, die die kleinste Anzahl von Komponenten umschließt, innerhalb deren das zu untersuchende dynamische Verhalten erzeugt wird?“

⁵⁰ Vgl. David Easton, A Systems Analysis of Political Life, New York, London und Sydney 1965.