

Verwaltung in der Informationsgesellschaft

Heinrich Reineremann, Speyer

I. Informationstechnologie als „Enabling Technology“

1. Einführung

Die öffentliche Verwaltung¹ in der Informationsgesellschaft wird nicht zuletzt von vier Bereichen geprägt, die untereinander intensive Beziehungen aufweisen: (1) Ein umfangreicher Komplex an leistungsfähigen Informationstechnologien steht zur Verfügung. (2) Sie ermöglichen veränderte Verwaltungsformen, soweit sie von Fesseln befreien, die das herkömmliche Verwaltungshandeln mitbegründen. (3) Neue Verwaltungsformen setzen sich nur durch, wenn sie zeitgemäß sind, also den Erwartungen der Menschen in der Informationsgesellschaft entgegenkommen. (4) Gegebenenfalls sind Anstrengungen erforderlich, um neues informationstechnologisch ermöglichtes Verwaltungshandeln kulturell, rechtlich, finanziell und organisatorisch in die Wirklichkeit einzugliedern.

So maßgeblich dieser Zusammenhang für unser Thema ist, so wenig neu ist er. Vielmehr tritt er bei technischen Innovationen regelmäßig zu Tage. Erinnern wir uns beispielhaft an die Erfindung des Verbrennungsmotors vor nunmehr über einhundert Jahren.² Die Szene ist bekannt: 1886 führt *Carl Friedrich Benz* in Mannheim seinen von einem Einzylinder-Benzinmotor angetriebenen Kraftwagen vor. Von unserem heutigen Standpunkt aus lassen sich die vier für das Schicksal technischer Innovationen verantwortlichen Bereiche leicht überblicken: (1) Die Pferdekutsche mit aufgesetztem Benzinmotor vor Augen, erkennen wir eine Menge wichtiger weiterer technischer Innovationen, vom elektrischen Anlasser über Getriebe, Batterien, Federn und Reifen bis hin zur Fertigungstechnik. Erst mit einem Bündel an Technologien konnte ein brauchbares Automobil entstehen. (2) Die neue Fortbewegungstechnik ermöglichte veränderte Lebens- und Handlungsformen. Unsere Mobilität ist, denkt man an ehemalige physische Restriktionen, geradezu entfesselt. Neue Verkehrssysteme, neue Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen im Raum wurden möglich. (3) Die neuen Verhaltensmöglichkeiten fielen auf den fruchtbaren Boden der Erwartungen vieler Menschen in einer

¹ Das grenzenüberschreitende Potential der Informationstechnologie lässt es zweckmäßig erscheinen, „öffentliche Verwaltung“ hier weit einschließlich ihrer Beziehungen zu allen Institutionen des „öffentlichen Sektors“ zu verstehen.

² Zum Vergleich von Informationstechnologie und Automobil *Reineremann, Heinrich*, *Verwaltungsinnovation und Informationsmanagement*, Heidelberg 1986, S. 11.

Zeit, als sich aus der Agrargesellschaft eine Industriegesellschaft entwickelte. Das Auto steigerte die Produktionsfaktormobilität. Es ließ arbeitsplatzintensive und gewinnträchtige Branchen entstehen, von Kraftfahrzeugfabriken über die Herstellung von Zubehör bis zum Tourismus. (4) Und schließlich erkennen wir, Ehefrau *Beate Benz* bei ihrer ersten Fahrt von Mannheim nach Pforzheim vor Augen, die Fülle an kulturellen, rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Anstrengungen, die eine Eingliederung des Autos in die Wirklichkeit erfordert (und die bis heute nicht abgeschlossen ist). Straßenbau, Logistik an Werkstätten und Tankstellen, Verkehrsrecht, Kraftfahrzeugversicherung, Fahrschulen zur Qualifizierung im Umgang mit der neuen Technik, Kraftfahrzeugverwaltung, Bemühungen um Akzeptanz einer auch Ängste auslösenden Technik sowie Preissenkungen, die das Auto für breite Bevölkerungsschichten erschwinglich machten, gehören dazu. Dies alles geschah nicht über Nacht, sondern kostete Mühe und Zeit. „Soziale Innovation“ musste die „technische Innovation“ ergänzen.

Halten wir fest: Soll technischer Fortschritt sich durchsetzen, sind vier Bereiche maßgeblich. Es sind erstens im allgemeinen ganze Technologiekomplexe, die zweitens veränderte Lebens- und Handlungsformen nach sich ziehen können, sofern diese drittens dem Kontext gesellschaftlicher Erwartungen entsprechen und sie viertens kulturell, rechtlich, organisatorisch und finanziell in die Wirklichkeit eingegliedert werden.

Ein Szenenwechsel führt zum Thema zurück: Verwaltung in der Informationsgesellschaft. Mit welchem Informationstechnologiekomplex haben wir es heute zu tun, und was sind seine besonderen Eigenschaften? Welche Erwartungen haben die Bürgerinnen und Bürger in einer Zeit, die wir als Übergang³ von der Industriegesellschaft in eine Informationsgesellschaft empfinden? Das soll zunächst unser Thema sein, während den ermöglichten neuen Verwaltungsformen und ihrer kulturell-rechtlich-organisatorisch-finanziellen Eingliederung die weiteren Abschnitte gewidmet sind.

2. Das informationstechnologische Potential

Das der öffentlichen Verwaltung heute zur Verfügung stehende informationstechnologische Potential ist außerordentlich hoch. Über neue Verwaltungsformen in der Informationsgesellschaft nachzudenken, erfordert folglich keinerlei Vorgriff auf einen künftigen, gleichwohl sicherlich zu erwartenden, technischen Fortschritt. Wir würden ohnehin irren. Die Prognosen der Futurologen vor zwanzig Jahren erwähnten weder den Persönlichen Computer (PC) noch

³ Zu den Phasen der Informationsgesellschaft im Detail *Nefiodow, Leo A., Der Sechste Kondratieff, Sankt Augustin 1996, S. 17-39.*

Notebook noch Mobiltelefon noch World Wide Web (WWW) noch E-Mail noch grafische Bedienungsflächen für Computer. Nein, wir können im Grundsatz getrost vom informationstechnologischen Potential heute ausgehen. Das schließt nicht aus, dass in der Verwaltungspraxis die technische Ausstattung noch komplettiert werden muss, soll sie der zu erwartenden Inanspruchnahme durch neue Verwaltungsformen gewachsen sein. Es schließt auch nicht aus, dass die Verwaltung noch Wünsche an komplementären Informationstechnologien hat, die sie aber auch explizit als Anforderungen an die Informatik richten muss.

Unsere Betrachtung ist ebenfalls im Grundsatz unabhängig vom gegenwärtigen hektischen Auf und Ab der „Dotcom“-Firmen und des Neuen Aktienmarktes. Das Internet ist ein großer technologischer Schritt nach vorn, der nicht wieder zurückgesetzt werden wird. Allerdings wird jetzt deutlich, dass die anfängliche Fokussierung der öffentlichen Aufmerksamkeit auf Online-Einkauf und Televerwaltung nur der Spitze eines Eisbergs galt. Wichtige Innovationspotentiale in seinem Innern bleiben davon unberührt.

Der uns zur Verfügung stehende informationstechnologische Komplex hat eine Vielzahl von Facetten. Für unser Thema ist weniger wichtig, sie im einzelnen zu kennen, als sich ihres Charakters und ihres Potentials bewusst zu sein. Es seien nur einige Informationstechnologien und ihre sukzessive Entstehung in Erinnerung gebracht: Die dem Verbrennungsmotor vergleichbare technische Ausgangsinnovation ist die Computerzentraleinheit, heute Prozessor genannt, 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 Kommunikationsnetzwerke einzubinden. Immer neue Computerformen entstanden, vom Mainframe über den PC zum Persönlichen Digitalen Assistenten oder zur Chipkarte. Die Durchdringung des Arbeitslebens mit Computern machte einfache grafische Benutzeroberflächen erforderlich. Der Zusammenschluss von Computernetzen zum Internet als „Netz der Netze“ führte zu neuen Herausforderungen, denen mit Maschinen zum Suchen im nun weltweiten Datenangebot, mit Filtern zur Abschottung lokaler Systeme, mit elektronischen Unterschriften und Verschlüsselungsverfahren zur Sicherung der Authentizität der Kommunikationspartner, der Vertraulichkeit und der Integrität der ausgetauschten Daten zu begegnen war – um die Aufzählung hier abzubrechen. Sie soll vor allem aufzeigen, dass wir es mit der Informationstechnologie mit einem Technikkomplex zu tun haben, der dynamisch und in Abhängigkeit von den Benutzeranforderungen weiter zu vervollkommen ist.

Man kann angesichts der Durchbrüche in der Informationsverarbeitung mit einiger Berechtigung von einer „digitalen Revolution“ sprechen. Informationsverarbeitung, Kommunikation und Wissensanwendung in unserer Zeit gewinnen damit eine Reihe von typischen, bisher unbekanntem technisch-ökonomischen Eigenschaften:

- 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 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 Beziehungen an Bedeutung.⁴
- Umgekehrt kann jeder Computer ein browsergestützter Arbeitsplatz sein, von dem aus Information, Kommunikation und Transaktion „auf Mausklick“ 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. Die Produktivität steigt. Die 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 'wissenstei-

⁴ Dazu *Flusser, Vilem*, Kommunikologie, Frankfurt 1998.

lig“⁵. Und so wie die Produktivität in der Industriegesellschaft durch Arbeitsteilung wuchs, erfährt in der Informationsgesellschaft Innovation eine Beschleunigung durch Wissensteilung. Information zeigt sich als Produktionsfaktor, der sich durch Nutzung nicht verbraucht. Andererseits erschwert die mühelose Weitergabe und Kommentierbarkeit von Information ihre Kontrolle.

Es liegt auf der Hand, dass mit solchen technisch-ökonomischen Eigenschaften der „digitalen Revolution“ eine „neue Gestaltbarkeit“ vieler Lebensbereiche einhergeht. Werfen wir einen Blick auf ein Beispiel.

3. Neue Forschungsformen im Internet: Ein Anschauungsbeispiel

Im französischen nationalen Forschungszentrum wurde im Jahre 2000 mit dem Projekt HyperNietzsche begonnen.⁶ Es zeigt auf, dass neue wissenschaftliche Arbeitsformen mit dem heutigen informationstechnologischen Potential angewendet werden können, die mit den herkömmlichen Medien undurchführbar waren.

Nicht nur wird der gesamte handschriftliche Nachlass des Philosophen *Friedrich Nietzsche* faksimiliert ins Netz gestellt, also Notizhefte, Entwürfe, Reinschriften, Korrekturfahnen, Briefe sowie seine Anmerkungen zu Schriften anderer Autoren in seiner Bibliothek. Dies allein erübrigt Reisen zu den Originalen in Archiven und Bibliotheken weitgehend und schützt diese Bestände nicht nur, sondern macht sie auch weltweit und kostenlos erreichbar. Die nun ermöglichten und begonnenen Forschungsformen gehen aber weit darüber hinaus. So werden die einzelnen Textabschnitte mit Hyperlinks vernetzt. Dies ermöglicht, sich einen bestimmten Passus in verschiedenen Phasen seiner Entstehung anzeigen zu lassen, aber auch eine sofortige gezielte Verbindung zu anderen Autoren aufzunehmen, die entweder Nietzsche selbst konsultiert hatte oder die ihrerseits Nietzsche kommentieren. Dies bedeutet nicht weniger, als dass die gesamte Nietzscheforschung global vernetzt wird. Ein weltweites Gespräch aller an diesem Philosophen Interessierten kann in Gang kommen. Für dessen Moderation wurde ein Redaktionskomitee ins Leben gerufen und seinerseits nach demokratischen Regeln organisiert. Jeder, der beitragen kann, kann mitmachen. Das Redaktionskomitee wird alle zwei Jahre per weltweiter Internetwahl neu gewählt, um hierarchischen Versteifungen entgegenzutreten.

⁵ Maurer, Hermann, Die (Informatik-)Welt in 100 Jahren, in: Informatik Spektrum, April 2001, S. 65-70, hier S. 66.

⁶ <http://www.puf.com/hypernietzsche/acceuil.htm>

<http://www.hypernietzsche.org>

Siehe auch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Mai 2001, S. N6 (Martin Stingelin).

Das Beispiel lässt gut erkennen, dass in der Tat ein Zusammenhang zwischen den heute zur Verfügung stehenden Informationstechnologiekomplexen und neuen Lebens- und Handlungsformen besteht. Deren Beurteilung allerdings – und damit ihre Erfolgschance – hängt darüber hinaus von den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger in der Informationsgesellschaft ab.

4. Die Informations- oder Netzwerkgesellschaft

Der Technologiekomplex rund um die „digitale Revolution“ ist einer der konstituierenden Faktoren für das Entstehen einer Informationsgesellschaft, so wie die revolutionären Durchbrüche rund um die Energieerzeugung und -verarbeitung ein konstituierender Faktor für das Entstehen der Industriegesellschaft waren. Allerdings ist die Informationstechnologie ein Faktor unter weiteren. Mathematisch formuliert ist sie eine notwendige, aber noch nicht hinreichende Bedingung. Daneben haben etwa die sogenannte Freiheitsbewegung Ende der sechziger Jahre, der Wertewandel mit seinem Schwerpunkt auf Selbstverwirklichung, die Umweltbewegung oder die kommunitarischen Vorstellungen einer Bürgergesellschaft ebenso eine Rolle gespielt wie die neuen Antworten der Ökonomie auf die Krise des Kapitalismus im Gefolge der in den siebziger Jahren beginnenden Globalisierung, etwa die Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung der Wirtschaft.⁷

Die Informationsgesellschaft unterscheidet sich paradigmatisch in unserer Art zu kommunizieren, zu koordinieren, zu produzieren, zu konsumieren, zu arbeiten, uns zu bilden, medizinisch zu versorgen, zu unterhalten, zu verwalten und so weiter von der Industriegesellschaft. Um besser beurteilen zu können, ob neue, durch Informationstechnologie ermöglichte Formen hiermit kompatibel sind, müssen die typischen Leitvorstellungen, Ideale und Phänomene der Informationsgesellschaft erkannt werden. Übrigens ist der Begriff „Informationsgesellschaft“ nicht unbedingt der passendste, da Information zu allen Zeiten unverzichtbar war und deshalb weniger zur Unterscheidung von Gesellschaftsformen taugt. „Netzwerkgesellschaft“⁸ trifft möglicherweise besser den Kern: eine hochgradige Arbeits- und Wissensteilung, zusammengehalten durch informationstechnische Netze. Dieser Begriff hat sich aber bisher nicht durchgesetzt. Wir benutzen deshalb beide und darüber hinaus die ebenfalls gebräuchlichen Termini der Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft (dagegen beschränken sich konzeptionell eng damit verwandte Begriffe wie Gewährleistungsstaat, New Economy (beson-

⁷ Dazu das dreibändige Werk von *Castells, Manuel*, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, 2nd Edition, Malden 2000.

⁸ *Castells, Manuel*, a.a.O.

ders im amerikanischen Sprachraum verbreitet) und Zivil- oder Bürgergesellschaft auf gesellschaftliche Teilbereiche).

Was also charakterisiert die sich abzeichnende Informations- oder Netzwerkgesellschaft?

- 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 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 soll möglichst Mehrheitsentscheidungen ersetzen. Intermediäre werden in Frage gestellt (Disintermediation). Eigenverantwortung, Selbstorganisation, Selbsthilfe und Selbststeuerung sind bevorzugte Konzepte.
- „Virtuelle Gemeinschaften“ ergänzen die uns geläufigen physischen Gemeinschaften wie Familie, Gemeinde, Nationalstaat, Behörde oder Unternehmung. Die Zugehörigkeit 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 Bohrrinseln 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.

Was die Durchsetzung von Entscheidungen angeht, so sind unsere traditionellen Methoden geografisch begrenzt. Virtuelle Gemeinschaften können in den „Cyberspace“ ausweichen. Das Internet ist voller Beispiele – vom Peer to Peer-Austausch von Musik und anderen digitalen Produkten über Steuerflucht, verbotene Speicherinhalte auf Servern im Ausland bis hin zu „Cybercrime“. Andererseits nehmen virtuelle Gemeinschaften die Durchführung von Entscheidungen zum Teil in die eigenen Hände, etwa in Selbsthilfegruppen.

Damit sind gegebenenfalls weltweite Absprachen nötig. Der Nationalstaat muss sich vermehrt in internationale Koordination einbinden lassen. Andererseits muss die Meinungsbildung so gestaltet werden, dass durch möglichst hohen Konsens die Durchsetzbarkeit von Entscheidungen erhöht wird. Es muss versucht werden, durch Attraktivität der Lösung statt durch Zwang Akzeptanz zu erzielen. Überzeugen statt Befehlen, Moderieren statt Anordnen, Win-Win-Situationen anstreben heißen die Losungen. Dabei ist zu bedenken, dass die virtuellen Gemeinschaften als neue Beteiligte in der Regel eher an Spezialaspekten interessiert und nur vorübergehend tätig sind. Dass sie sich nicht dem Ganzen verantwortlich fühlen, kann eine „demokratiethoretische Schiefelage“ bewirken und führt zu der Ansicht, virtuelle Gemeinschaften als Ergänzung der Meinungsbildung und Entscheidung durch demokratisch legitimierte Repräsentanten mit Letztentscheidungsrecht zu werten.

- Die Netzwerk- oder Informationsgesellschaft ist weiter von einer bestimmten „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 WWW oder hinter Open Source-Betriebssystemen wie Linux. Und weit darüber hinaus ist das Internet voll von gebührenfreien Softwareprodukten, Informationen und Dienstleistungen.
- Darin spiegelt sich schließlich eine die Informations- und Netzwerkgesellschaft prägende Arbeitsauffassung. Sie ist von deutlichem 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. Dadurch bezieht er Motivation und Existenzberechtigung.

Übereinstimmend damit, dass die Informationstechnologie einer der auslösenden Faktoren der Informationsgesellschaft ist, finden sich solche Haltungen, Einstellungen und Erwartungen besonders ausgeprägt in der „Hackerethik“ weiter Kreise der Informationstechnikbranche als deren Avantgarde.⁹ Sie haben aber zum Teil durchaus auch Eingang gefunden in jüngere „Codes of Conduct“ für den öffentlichen Dienst.¹⁰ Nachfolgend werden wir auch den Begriff der „Netzwerkethik“ hierfür verwenden.

⁹ Vgl. *Himanen, Pekka*, *The Hacker Ethic and the Spirit of the Information Age*, New York 2001. „Hacker“ sind übrigens – zurückgehend auf eine Gruppe von Informatikern in den Sechzigern am MIT – leidenschaftlich der Computerprogrammierung zugetane Personen und werden von den kriminellen „Crackers“ unterschieden.

¹⁰ Vgl. Begriffe wie Uneigennützigkeit, Professionalität, persönliche Integrität, Objektivität, Verantwortlichkeit, Transparenz, Aufrichtigkeit und weitere in US-amerikanischen (1994) und britischen (1995)

5. Erarbeitung und Anwendung des nötigen Wissens

Auf der Grundlage des unsere Zeit bestimmenden Informationstechnologiekomplexes zeichnen sich somit Trends zu einer Netzwerkgesellschaft als Ordnung ab, die sich von der der Industriegesellschaft erkennbar unterscheidet. Neue Lebensformen entstehen, soziale Netzwerke bilden sich auf der Basis informationstechnischer Netzwerke um. Dies geschieht allerdings nur, wo das neue informationstechnologische Potential „auf fruchtbaren Boden“ fällt, also anderen eigenständigen Trends der Gesellschaftsentwicklung entspricht¹¹, und wo die neuen Lebensformen mit komplementären Maßnahmen unterstützt werden. Zwischen „digitaler Revolution“ und „Netzwerk- oder Informationsgesellschaft“ besteht mithin kein Kausalzusammenhang. Vielmehr ist Gestaltung zwecks Ausbalancierung von Chancen und Risiken gefordert, nicht zuletzt durch Staat und öffentliche Verwaltung. Das wirft vorab die Frage auf, welches Wissen hierfür unabdingbar ist und wer dieses Wissen einzubringen hätte.

Zunächst einmal gilt es, den Informationstechnologiekomplex und seine ständige Vervollkommnung zu kennen. Weiter muss die sich herausbildende Netzwerk- und Informationsgesellschaft beobachtet und verstanden werden. Sich in der Gesellschaft abzeichnende veränderte Lebensformen müssen zur Kenntnis genommen werden. Ihre Wirkungen sind in Erfahrung zu bringen und nach zu erarbeitenden Kriterien zu bewerten. Neue Verwaltungsformen müssen erdacht und ebenfalls bewertet werden. Entsprechende Entwicklungen in anderen Ländern und Verwaltungen müssen vergleichend analysiert werden. Geeignete Komplementärmaßnahmen zur organisatorisch-rechtlich-finanziell-kulturellen Abstützung neuer Lebensformen müssen entwickelt werden. Ohne solches Wissen regierten Trägheit, Ideologie, Zukunftsgläubigkeit oder Schicksalsergebenheit. Aber dieses Wissen ist nirgends zentral abrufbar, sondern auf viele Köpfe verteilt. Auch die Ausführungen in diesem Aufsatz können, zwangsläufig und naturgemäß, nur ein Einstieg und beispielhaft sein. Es käme darauf an, alle Wissensträger dazu zu bringen, sich auszutauschen und die von ihnen erwarteten Beiträge auch zu leisten.

Eine unverzichtbare Informationsquelle für die Entwicklung neuer Verwaltungsformen sind die Sachkenntnis und die Erfahrung des öffentlichen Dienstes. Die Mitarbeiter müssen allerdings in Informationstechnologie qualifiziert sowie mit Zeit und Kompetenz ausgestattet sein.

Standards, mit denen sich *Sommerrmann, Karl-Peter*, Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes? In: *Verwaltungsarchiv*, 89. Band, 1998, S. 290-305, auseinandersetzt.

¹¹ Der Befund, dass Computer in der öffentlichen Verwaltung so eingesetzt werden, wie es den Interessen der jeweils dominanten Koalition entspricht („re-enforcement“), ist damit durchaus konform. Vgl. *Danziger, James N./Dutton, William H./Kling, Rob/Kraemer, Kenneth L.*, *Computers and Politics*, New York 1982, S. 18 und passim.

Wo es um die Wirkungen neuer Lebens- und Verwaltungsformen geht, sind vor allem die Bürgerinnen und Bürger gefragt, ihre Bewertungen proaktiv in die Meinungsbildung sowie reaktiv in die Evaluierung einzubringen. Informationsquellen für Vergleichswissen sind Stellen, die Benchmarking durchführen. Die Wissenschaft, nicht zuletzt die Verwaltungsinformatik, muss sich einbringen. Politik und Verwaltungsführung fällt die Rahmensetzung ebenso zu wie die angesichts der informationstechnischen Potentiale nötige behördenübergreifende Koordinierung, die Finanzierung und der Umgang mit Änderungswiderständen, mit denen in Folge der zu erwartenden tiefgreifenden Veränderungen vermehrt zu rechnen ist. „Electronic Government“, so werden wir dieses Feld nachfolgend nennen, ist ambitioniert, aber gerade dies macht seine Verwirklichung schwierig.

Ein solches „Wissensmanagement“ ist eine ständige Meta-Aufgabe der Verwaltung in der Informationsgesellschaft. Dabei folgen die Fragestellungen einer de-ontischen Logik, denn empirische Hypothesen und deren tautologische Umkehrung reichen hier nicht aus. Welche Lebens- und Verwaltungsformen sollen, als gesellschafts- und verwaltungspolitisch erwünschte Visionen und Leitbilder, angestrebt werden? Welche Ausgangsbedingungen sind dafür zu schaffen, beziehungsweise aufgrund welcher empirisch-ontischer „Gesetzmäßigkeiten“ führen diese zu den gewünschten Leitbildern? Es ist diese Kombination aus Vision und Empirie, die unser Thema zwingend erfordert.

II. Governance und Electronic Government

1. Governance

International und zunehmend auch hierzulande wird die Diskussion über den Umgang der öffentlichen Verwaltung mit der modernen Informationstechnologie unter dem Dach des Governance-Begriffs geführt.¹² „Governance“ ist ein allgemeines Phänomen. Governance gestaltet Lebensbereiche, passt sie an neue Herausforderungen an. Governance steht folglich mit Lebensbereichen in Beziehung, kann aber von diesen unterschieden werden: Governance hat mit der Erörterung der Richtung zu tun, die ein Lebensbereich nehmen sollte, sowie mit den darauf folgenden Entscheidungen und Evaluierungen. Governance ist gleichsam ein Meta-Lebensbereich, der sich – im konkreten Fall jeweils mehr oder weniger ausdifferenziert – in vier Phasen unterteilt: Strategiefindung, Konfliktlösung und Entscheidung, Implementation und Moderation der vereinbarten Maßnahmen, Evaluation der Ergebnisse und Rückkopplung zur Strategiefindung.

¹² Grundlegend *König, Klaus*, Zum Governance-Begriff, in: *König, Klaus/Adam, Markus* (Hrsg.), Governance als entwicklungspolitischer Ansatz, Speyerer Forschungsberichte Nr. 219, Speyer 2001, S. 1-9.

Governance findet sich in allen vier Gesellschaftssektoren, die wir unterscheiden wollen. Governance ist im Privatbereich von Familie, Nachbarschaft oder Freundeskreis ebenso ein Thema (man denke an Familienplanung oder Freizeitgestaltung) wie im öffentlichen Bereich. Diesen unterteilen wir, wie zumeist auch die Literatur, weiter in drei Sektoren: in einen Ersten Sektor (die Institutionen von Staat und Verwaltung, also Legislative, Exekutive, Judikative und öffentliche Unternehmungen auf allen Staatsebenen – das Feld von „Public Governance“), in einen Zweiten Sektor (Wirtschaft, also privatwirtschaftliche Unternehmungen – das Feld von „Corporate Governance“¹³) und in einen Dritten Sektor (Non Government- oder Nicht-Regierungs-Bereich, also Verbände, Vereine, Kirchen, Kammern, Gewerkschaften, Parteien, Bürgerinitiativen sowie weitere Organisationen und ehrenamtlich Tätige).¹⁴

Mit „Government“ bezeichnen wir die Institutionen im Ersten Sektor als einem der Lebensbereiche, denen sich Governance als Funktion widmen kann. Nicht auszuschließen ist, dass sich Government ohne Governance vollzieht. Andererseits findet Governance, wie gesehen, auch außerhalb von Government statt.

2. Electronic Governance

E-Governance schränkt Governance dadurch ein, dass es sich den Herausforderungen durch die modernen Informationstechnologien widmet. Das Thema ist Governance im Zeichen der „digitalen Revolution“, der möglich werdenden neuen Lebensformen in der Netzwerk- oder Informationsgesellschaft sowie deren kulturell-rechtlich-finanziell-organisatorische Eingliederung.

Im privatwirtschaftlichen Sektor ist E-Governance als Auseinandersetzung mit Phänomenen wie E-Commerce oder virtuelle Unternehmensnetzwerke in vollem Gang. Im Dritten Sektor ist E-Governance an der weltweiten Vernetzung von Interessengruppen als virtuelle Gemeinschaften erkennbar. „Public E-Governance“ ist Governance durch den Ersten Sektor. Zwei Teilbereiche sollen hier unterschieden werden.

¹³ Vgl. dazu etwa *Pellens, Bernhard* Corporate Governance – Ein Schlagwort oder bewegt sich tatsächlich etwas? In: *Die Betriebswirtschaft*, Heft 1/2001, S. 1-4 sowie die hier zitierten „Principles of Corporate Governance“ der OECD. Dabei geht es um Interessen und Kompetenzen von Aktionären, Aufsichtsräten, Vorständen, „Stakeholders“, um Veröffentlichungspflichten und Ähnliches.

¹⁴ Diese Verteilung entspricht der von *Guy Kirsch*, *Das Internet – Chance für eine Mobilisierung des Dritten Sektors?* In: *Reinermann, Heinrich* (Hrsg.), *Regieren und Verwalten im Informationszeitalter*, Band 22 der Schriftenreihe *Verwaltungsinformatik*, Heidelberg 2000, S. 84-103. Allerdings bezeichnet er anders als wir die Wirtschaft als den ersten und den Staat als den zweiten Sektor. Man beachte auch, dass dort mit „Privatsektor“ nicht die private Wirtschaft gemeint ist. Den Unterschied zwischen privatem und öffentlichem Bereich sehen wir mit *Kirsch, Guy* a.a.O., darin, dass beim privaten Umgang miteinander – anders, als wenn man den öffentlichen Raum betritt – Leistung und Gegenleistung keine typischen Merkmale sind.

Zum einen geht es um Beobachtung, Analyse und Beeinflussung der sich in allen Sektoren der Gesellschaft abzeichnenden neuen Lebensformen im Gefolge des heute verfügbaren Informationstechnologiekomplexes (dazu im einzelnen III). So werden digitale Produkte und Dienstleistungen „Peer to Peer“, also an den traditionellen Marktteilnehmern vorbei, getauscht. Bisher öffentliche Aufgaben können zum Teil kommunitarisch in Selbstorganisation wahrgenommen werden. Manche Lebensbereiche werden mit eigenständigen Regelsystemen in den „Cyberspace“ verlegt. Die wachsende internationale Zusammenarbeit führt zu Aufgabenverschiebungen zwischen den Staaten. Was an solchen Entwicklungen soll hingenommen, was gefördert, was gebremst werden? Diese Aufgabe von Staat und Verwaltung erfordert im Zeichen der angehenden Informationsgesellschaft E-Governance (ab jetzt eingeschränkt als Aufgabe des öffentlichen Sektors verwendet) als aktuellen Anwendungsfall der Gewährleistung des Gemeinwohls. Es geht um Rahmensetzung für die Entwicklung zur Netzwerk- und Informationsgesellschaft.

Zum anderen stehen die Governance-Phasen im öffentlichen Sektor, von der Strategiefindung bis zur Evaluation, mit der „digitalen Revolution“ vor ungewohnten Herausforderungen und Potentialen (dazu im einzelnen IV). Zu denken ist an neue Formen der politischen Meinungsbildung auf Basis transparenter Information und müheloser Kommunikation, an bessere Informationsgrundlagen für Entscheidungen durch Politik und Verwaltungsführung oder an wirkungsvollere Produktions- und Verteilungsformen für öffentliche Güter und Leistungen. E-Governance bedeutet auch hier, die Weichen für die Nutzung neuer informationstechnischer Potentiale und für die Verhinderung von Fehlentwicklungen in Kenntnis der Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger in der angehenden Informationsgesellschaft rechtzeitig zu stellen.

3. Electronic Government

Der Einsatz der heute verfügbaren Informationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung wird von uns als E-Government bezeichnet.¹⁵ Es handelt sich um die diesbezüglich vorfindlichen Institutionen wie Regelungen, Geräte, Netze, Programme und Daten, die im günstigen Falle durch E-Governance geformt wurden. Nicht auszuschließen ist aber, dass in der Praxis auch dann von E-Government gesprochen wird, wenn mehr oder weniger „Umstellungen auf EDV“ vorgenommen wurden, die vom Potential heutiger Informationstechnologiekomplexe nicht hinreichend, also nicht im Sinne möglich werdender neuer Verwaltungsformen Gebrauch gemacht haben. Dann befindet man sich nach den hier entwickelten Kategorien

¹⁵ Siehe auch Lucke, Jörn von/ Reiner mann, Heinrich, Speyerer Definition von Electronic Government, Online-Publikation, Speyer 2000: <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/SP-EGov.pdf>.

eigentlich erst auf dem Wege zu E-Government. E-Governance ist somit das breitere Konzept und widmet sich dem Kontext, in dem E-Government stattzufinden hat.

III. Öffentliche Aufgaben in der Netzwerk- und Informationsgesellschaft

1. Fragestellung

Der „Cyberspace“ erlaubt neue Lebens- und Handlungsformen. Dadurch gerät die überkommene Aufgabenteilung zwischen den vier gesellschaftlichen Sektoren in Bewegung. Dies ist zwar kein grundsätzlich neues Phänomen, jedoch könnten jetzt, gefördert durch die modernen Informationstechnologien, Teile der gegebenen Ordnung vor der Auflösung stehen. Damit verbinden sich neue Chancen und drohen neue Gefahren. Gleichzeitig laufen gewohnte Einfluss- und Durchsetzungswege des Staates im digitalen Raum ins Leere. Wie sollen sich Staat und Verwaltung zu diesen Entwicklungen stellen? Wie werden die öffentlichen Aufgaben¹⁶ dadurch beeinflusst?

An Von	Bürger	Staat und Verwaltung	Wirtschaft	Dritter Sektor (NGO)
Bürger	B → B 1	B → S 2 Digital Divide	B → W 3 Elektronische Spuren	B → D 4
Staat und Verwaltung	S → B 5 Kommunitarismus	S → S 6 Internationalisierung Devolution	S → W 7 Privatisierung	S → D 8 Kommunitarismus
Wirtschaft	W → B 9 Digitale Produkte Schattenwirtschaft	W → S 10 Gewährleistung Recht(durch)setzung	W → W 11 E-Commerce	W → D 12 Digitale Produkte Schattenwirtschaft
Dritter Sektor (NGO)	D → B 13	D → S 14	D → W 15	D → D 16

Abbildung 1: Neue Aufgabenverteilung in der Gesellschaft als Herausforderung von E-Governance

(„→“ bedeutet: „gibt Aufgaben ab an ...“)

¹⁶ Zu den öffentlichen Aufgaben grundsätzlich schon *Bull, Hans Peter*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Frankfurt am Main 1973. Auf eine begriffliche Abgrenzung zu „Staatsaufgaben“ wird an dieser Stelle verzichtet. Vgl. dazu etwa *Di Fabio, Udo*, Privatisierung und Staatsvorbehalt – Zum dogmatischen Schlüsselbegriff der öffentlichen Aufgaben, in: Juristenzeitung, Heft 12/1999, S. 585-592.

Als Schema für diese Betrachtung soll Abbildung 1 dienen. Grundsätzlich kann jeder Sektor an jeden anderen Aufgaben abgeben oder von diesem empfangen beziehungsweise Kontrolle verlieren oder gewinnen. Die Diagonale entspricht Umverteilungen innerhalb der Sektoren. Aus den sich ergebenden sechzehn Feldern der Matrix werden im folgenden solche angesprochen, in denen sich ein Einfluss der modernen Informationstechnologien deutlich abzeichnet.

2. Anzeichen für Bewegung

a) Der Umgang mit digitalen Produkten und Dienstleistungen ragt heraus, wenn man die sich verändernde Aufgabenverteilung zwischen Wirtschaft einerseits sowie Privatpersonen und Drittem Sektor andererseits veranschaulichen will (Matrixfelder 9 und 12). Digitale Produkte und Leistungen sind Software, Musik, Bilder, Filme, Computerspiele, Finanzdienstleistungen oder Publikationen. Sie lassen sich Dank elektronischer Vernetzung herstellen, ordern und beziehen, ohne dass dazu immer die gewohnten Märkte mit ihren Produktions- und Handelsunternehmen erforderlich wären.

Als Kronzeuge für neue Formen der *Herstellung* digitaler Produkte gilt das Betriebssystem Linux – ein typischer Vertreter der Open Source-Bewegung, deren Erzeugnisse in einer offenen, oft weltweiten Kooperation freiwilliger Mitarbeiter und weitgehend in Selbstorganisation ohne Unternehmenshierarchie entwickelt und ständig verbessert werden sowie kostenlos zur Verfügung stehen. Es gibt aber zahlreiche weitere Beispiele für Open Source-Mentalität. So hat *Richard Stallman* – eine der Leitfiguren dieser Bewegung – zu einem weltweiten Projekt „GNUPedia“ aufgerufen¹⁷, welches das Wissen der Welt in Selbstorganisation, also unter Umgehung kommerzieller Verlagsinteressen, erfassen und pflegen soll – ohne zentrale Verwaltung, ohne Zugangs- und Verwertungsbeschränkungen und mit Qualitätssicherung durch gegenseitige Begutachtung der beteiligten Fachleute. Ein ähnliches Beispiel ist das genannte Projekt „HyperNietzsche“. Auf demselben informationstechnologischen und netzwerkethischen Hintergrund läuft das Projekt „DMoz“. Hier soll durch freiwillige weltweite Kooperation für Teilbereiche verantwortlicher Autoren ein zuverlässiges Inhaltsverzeichnis des WWW in Selbstorganisation entstehen – eine Aufgabe, die zentralisiert überhaupt nicht bewältigt werden könnte.¹⁸

Die Open Source-Mentalität offenbart sich andererseits beim *Konsum* digitaler Produkte und Leistungen. Softwarepiraterie, also das illegale Kopieren von Computerprogrammen, ist ver-

¹⁷ <http://www.nupedia.com>
¹⁸ <http://dmoz.org>

breitete Praxis. Darüber hinaus werden Musik und Videos über Tauschbörsen Peer to Peer, das heißt unmittelbar zwischen vernetzten PC, weltweit und kostenlos weitergereicht.¹⁹ Zu nennen ist ferner der über das Internet organisierte Naturaltausch von physischen Gütern und Dienstleistungen, direkt zwischen Anbietern und Nachfragern, also an den herkömmlichen Märkten vorbei, und teilweise mit eigenen künstlichen Verrechnungseinheiten, also Währungen.²⁰

Diese Entwicklungen finden manche Entsprechung in Mentalität und Erwartungen der Netzwerk- und Informationsgesellschaft wie freier Zugang zu Informationen, Peer to Peer-Direktkommunikation ohne Intermediäre, Selbstorganisation, Economy of Sharing oder freiwillige professionelle Beiträge zu Projekten, die von ihren Zielen her überzeugen. Gelegentlich entarten sie mittlerweile auch in eine Schmarotzermentalität. Sollen Staat und Verwaltung aber dieser „Vergesellschaftung intellektuellen Eigentums“ tatenlos zuschauen? Welche Auswirkungen hätte dies auf Qualität und Quantität der Angebote, auf die Märkte und ihre Unternehmungen, auf die Beschäftigung, auf das Aufkommen an Steuern und Abgaben oder auf die Rechtsdurchsetzung? Welche Wege beschreitet die Wirtschaft selbst? Bietet die Informationstechnologie Einflussmöglichkeiten? Und lohnt sich der Kampf gegen solche intersektoralen Aufgabenverschiebungen überhaupt, oder wäre er doch nur zu verlieren? An diesen Fragen zeigt sich die Meta-Aufgabe von Staat und Verwaltung, die Trends von Informationstechnologie und Netzwerkgesellschaft im Blick zu haben.²¹

b) Ähnlich sind die anderen Matrixfelder der Abbildung 1 auf neue Lebens- und Handlungsformen sowie ihre Folgen hin zu analysieren. So verlagern sich in dem Maße Aufgaben von der öffentlichen Verwaltung auf den Privatbereich und den Dritten Sektor, wie sie hier, unterstützt von Internettechnologien, nunmehr wirkungsvoll selbst organisiert werden können (Matrixfelder 5 und 8). Etwa zeichnet sich immer deutlicher ab, dass Bürgerinnen und Bürger sich durchaus ehrenamtlich engagieren wollen, sich dabei allerdings weniger ein für allemal auf eine bestimmte Organisation festlegen, sondern sich auf kürzere Zeit und wechselnd für Projekte entscheiden, die ihren persönlichen Werten und Zielen entsprechen. Dieser Trend wird durch das Internet unterstützt, weil es solche Projekte transparenter macht. Ein anderer Bereich sind Gesundheitsportale im WWW²², die medizinisches Fachwissen aufbereiten sowie gesundheitsbezogene Alltagserfahrung sammeln und zugänglich machen. Auch die Selbsthilfe von Personen, die an derselben Krankheit leiden, wird hier organisiert. Damit

¹⁹ Hier sind vor allem Napster (<http://www.napster.com>), Aimster (<http://www.aimster.com>) oder Gnutella (<http://www.gnutella.wego.com>) zu erwähnen.

²⁰ Beispiele sind Bigvine (<http://www.bigvine.com>) oder Lassobucks (<http://www.lassobucks.com>).

²¹ Ein Beispiel für die Wahrnehmung dieser Aufgabe ist die vom 14. Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“.

²² <http://www.mediportale.de>
<http://www.medizin-ring.de>

dürfte eine jedenfalls teilweise Entlastung öffentlicher Gesundheitsaufgaben einhergehen. Ähnliches gilt für Sozial-, Bildungs- oder nachbarschaftlich wahrzunehmende Sicherheitsaufgaben. Generell profitiert die „Civic Society“ von der größeren Transparenz relevanter Institutionen und Personen sowie ihrer Erreichbarkeit, wie insbesondere die Internettechnologien sie ermöglichen. Virtuelle Gemeinschaften werden dadurch ebenso gefördert wie physische. Auch diese Entwicklungen entsprechen der Mentalität der Netzwerk- und Informationsgesellschaft. Die Bürgergesellschaft kann und will einen Teil traditionell öffentlicher Aufgaben kommunitarisch selbst übernehmen.²³

Umgekehrt erwachsen dem Staat daraus neue Gewährleistungsaufgaben (Matrixfelder 2 und 14). Je mehr es zu bürgerschaftlicher Selbstorganisation kommt, desto notwendiger wird eine Rahmensetzung. So sind die Bedingungen für Ehrenamtlichkeit zu überprüfen, von Regelungen der sozialen Sicherung (Anrechnung auf Rentenzeiten, Anspruch auf Arbeitslosen- und Unfallversicherung), der Haftpflicht, der Besteuerung von Aufwandsentschädigungen bis hin zur Bevorzugung von Behindertenwerkstätten bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Die Verwaltung kann es sich auch zur Aufgabe machen, Webseiten zu unterhalten, aus denen die Bedingungen ehrenamtlicher Arbeit sowie aktuelle Gelegenheiten abgerufen werden können.²⁴

Neue öffentliche Gewährleistungsaufgaben entstehen ferner dadurch, dass der Staat bei Verlagerung von Aktivitäten der Bürger und des Dritten Sektors in den Cyberspace einen Teil seiner traditionellen Einflussmöglichkeiten einbüsst. So ist ein rechtskonformer Konsum digitaler Produkte und Leistungen nur sehr schwer zu überwachen. Aber auch der Bezug physischer Güter aus dem Ausland (etwa von Medikamenten und Drogen, die im Inland nicht zugelassen sind) über das Internet entzieht sich leichter einer staatlichen Kontrolle.²⁵ Je mehr Bürgeraktivitäten IT-gestützt stattfinden, desto mehr elektronische Spuren werden in den Datenbanken der Wirtschaft, der Verwaltung und des Dritten Sektors hinterlassen. Die Bürgerinnen und Bürger können dies nicht mehr selbst kontrollieren, woraus Regelungsaktivitäten von Staat und Verwaltung zum Schutz der persönlichen Privatsphäre erwachsen. Neue öffentliche Aufgaben sind ebenso gefordert, wenn Bürgerinnen und Bürger nicht selbst in der Lage sind, die Herausforderungen der Informationsgesellschaft zu bewältigen. Hier gilt es, einer „digitalen Spaltung“ zwischen Gewinnern und Verlierern, Schnellen und Langsamen, Alten und Jungen, Vernetzten und Nichtvernetzten sowie Gebildeten und weniger Gebildeten

²³ Vgl. *Etzioni, Amitai*, Die Entdeckung des Gemeinwesens: Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus, Frankfurt am Main 1998.

²⁴ Vgl. das rheinland-pfälzische Beispiel <http://www.wir-tun-was.de> oder den vom Bundesinnenministerium zusammen mit der Stiftung Mitarbeit verfassten „Wegweiser Bürgergesellschaft“.

²⁵ So hat im Mai 2001 das Berliner Kammergericht dem Einspruch der Bundesvereinigung Deutscher Apotheken gegen die erste europäische Internet-Apotheke (<http://www.0800doc-morris.com>) entsprochen und den Vertrieb über das Internet in Deutschland untersagt.

durch Qualifizierung und soziale Absicherung gegenzusteuern. Diese neuen Gewährleistungsaufgaben sind zum Teil nur in internationaler Kooperation und begleitet von Selbstregulierung in der Wirtschaft erfolversprechend.

c) Dass ein Teil der bisher vom Staat wahrgenommenen Aufgaben an den Zweiten Sektor abgegeben wird, gilt heute weithin übereinstimmend als Kernbestandteil von „Good Public Governance“ in der globalen Wirtschaft.²⁶ Die Wirtschaft übernimmt im Zuge von Privatisierung, Outsourcing und Public Private Partnerships Aufgaben vom Ersten Sektor (Matrixfeld 7). Diesen Weg gehen allerdings, durch die Internettechnologien unterstützt, noch weitere Aufgaben, etwa Bildung und Ausbildung, soweit diese jetzt über Selbstlernen mittels Web-based Training erfolgen kann oder größere Unternehmungen „Corporate Universities“ einrichten.

Andererseits setzt auch hier die Verlagerung von Wirtschaftstätigkeit in den Cyberspace einen Teil der herkömmlichen staatlichen Rahmensetzung außer Kraft. Nationale Glücksspielverbote stehen angesichts entsprechender weltweiter Internetangebote vor einer neuen Situation. Nationale gesundheitspolitische Vorstellungen werden unterminiert, wo medizinische Leistungen über das Internet bezogen werden können. Hier sind geeignete neue Maßnahmen, gegebenenfalls in internationaler Zusammenarbeit, gefordert. Neue Gewährleistungsaufgaben erwachsen weiter aus der Globalisierung der Wirtschaft. Genannt seien nur die Wettbewerbs-sicherung auf virtuellen Marktplätzen oder die Börsenaufsicht, insbesondere auf den Neuen Aktienmärkten. Sie wird um so wichtiger, je mehr Kleinaktionäre sich hier zur Altersvorsorge beteiligen. Darüber hinaus ist die Wirtschaft selbst anfälliger gegen Cybercrime geworden und entsprechend zu schützen. Schließlich ermöglicht die leichtere Erreichbarkeit staatlicher Datensammlungen und Register (etwa Einwohner-, Kraftfahrzeug-, Führerschein-, Grundstücks- oder Umweltdaten sowie Handels-, Schiffs- und weitere Register) eine Rezentralisierung der Datenspeicherung bei den zuständigen Behörden, denen hierdurch Treuhänderfunktionen und Qualitätsgarantien zuwachsen.

d) Auch auf der Diagonalen von Abbildung 1, also innerhalb der einzelnen Sektoren, lassen sich Aufgabenumverteilungen beobachten. Im Privatbereich ermöglichen die Internettechnologien neue Organisationsformen für Babysitting, Nachhilfezirkel für Schüler oder Altenpflege (Matrixfeld 1). Innerhalb des privatwirtschaftlichen Sektors verlieren nationale Unternehmungen der „Old Economy“ Aufgaben an E-Commerce oder sind Umverteilungen innerhalb virtueller Unternehmensnetzwerke zu beobachten. Gleichzeitig sind international Umschichtungen zwischen erfolgreichen und weniger erfolgreichen Ländern im Gang – Auswirkungen der „grenzenlosen“ Standortkonkurrenz und der Globalität als neuer Lebensform (Matrixfeld

²⁶ Vgl. *Friedman, Thomas L., The Lexus and the Olive Tree, New York 2001.*

11). Dies ruft öffentliche Aufgaben mit Blick auf Arbeitsmarkt, Bildung, Wirtschaftsförderung oder Sozialverwaltung auf den Plan. Auch innerhalb des öffentlichen Sektors sind Aufgabenumverteilungen zu beobachten (Matrixfeld 6). Die internetgestützte Einrichtung virtueller Verwaltungen zieht Aufgaben problemorientiert zusammen, die bisher auf unterschiedliche Institutionen verteilt sind. Devolutionsstrategien wirken sich aus. Manche öffentliche Aufgabe wurde dezentriert oder dezentralisiert, um mehr Bürgernähe, mehr Flexibilität oder mehr Individualität zu erzielen. Schließlich sind in dem Maße öffentliche Aufgaben auf internationale Gremien übergegangen, wie Globalisierung und Cyberspace mehr internationale Koordination und Kooperation erforderten.

3. Konsequenzen

Welche Trends lassen sich aus den in allen vier gesellschaftlichen Sektoren erkennbaren Änderungen der Lebensformen ableiten? Werden öffentliche Aufgaben, und damit der Staat, zugunsten einer kommunitarischen Selbstorganisation entbehrlich? Die sogenannte „Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace“ durch *John Perry Barlow* ist davon überzeugt.²⁷ Andererseits hat unsere Betrachtung eine Reihe neuer öffentlicher Aufgaben erkennen lassen.

Wird die kapitalistische Marktwirtschaft durch neue, selbstorganisierte Wirtschaftsformen in der Netzwerk- und Informationsgesellschaft abgelöst? Stehen wir vor dem Ende einer Ökonomie, in der Produktion und Einkommen durch Preise bestimmt werden, in der also die Priorität menschlicher Bedürfnisse über sich nach Angebot und Nachfrage bildende Marktpreise gemessen wird und die Arbeitsmotivation vor allem auf Gewinn und Lohn zurückgeht? Die Netzwerkethik des freien, unentgeltlichen, altruistischen Austauschs von Produkten und Leistungen lässt diese Frage zumindest in Erwägung ziehen, und *Pekka Himanens* Buch „Die Hacker-Ethik und der Geist des Informationszeitalters“²⁸ versteht sich denn auch ausdrücklich als zeitgemäße Antwort auf *Max Webers* Aufsatz „Die protestantische Ethik und der 'Geist' des Kapitalismus“²⁹. Tatsächlich sind wichtige Säulen unserer heutigen Informationstechnologie wie Internet, PC oder WWW Erzeugnisse dieser Netzwerkmentalität. Es ist symptoma-

²⁷ „Regierungen aller Industriestaaten, ich fordere Sie auf, uns in Ruhe zu lassen. Bei uns sind Sie nicht willkommen. Wo wir zusammen sind, haben Sie keine Hoheit. Weder haben Sie ein moralisches Recht, uns zu regieren, noch stehen Ihnen Durchsetzungsmittel zur Verfügung, die wir zu fürchten hätten.“ Zitiert nach *Sunstein, Cass R.*, Code Comfort, in: The New Republic online (<http://www.thenewrepublic.com/magazines>) vom 10. Januar 2000.

Vgl. auch das von *Robert Cailliau* zitierte Credo der Internetgemeinde „No kings, no presidents, no voting“ bei *Fiedler, Herbert*, Rechtsprobleme des Cyberspace, in: Datenschutz und Datensicherheit, Heft 9/1998, S. 521-523, hier S. 523.

²⁸ *Himanen, Pekka*, a.a.O.

²⁹ *Weber, Max*, Die protestantische Ethik und der „Geist“ des Kapitalismus, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Band 20 (1904), Heft 1, S. 1-54 und Band 21 (1905), Heft 1, S. 1-110.

tisch, dass selbst die Unternehmungen der EDV-Branche diese Entwicklungen in der Regel verkannten. Tatsache ist weiter, dass daraus entstandene Internetleistungen wie E-Mail, Suchmaschinen, Diskussionsforen, Enzyklopädien, Datenbanken oder Nachrichtendienste in erstaunlichem Ausmaß vorhanden und gebührenfrei nutzbar sind.

Tatsache ist aber ebenso, dass aus ursprünglichen „Hacker“-Produkten profitable Unternehmungen erwachsen sind.³⁰ Es zeichnet sich darüber hinaus eine Art Symbiose der Open Source-Bewegung und der gewinnorientierten Informationstechnikunternehmen ab. Damit sollen die Vorteile der Open Source-Welt (Enthusiasmus der Mitwirkenden und weltweit eingebrachte Kreativität) mit den Vorteilen der Unternehmenswelt verbunden werden (Integration von Open Source-Produkten in stabile Softwareumgebungen, zuverlässige Service- und Hilfsfunktionen). Es gibt weitere Belege dafür, dass die „alte Ökonomie“ sich gegenüber einer altruistischen „Economy of Sharing“ durchzusetzen versucht. Etwa übernehmen traditionelle Medienkonzerne im Internet angesiedelte Tauschbörsen für Musik, um auch hier herkömmliche Vertriebsformen anstelle des kostenlosen Peer to Peer-Tausches zu etablieren.³¹ Im übrigen bedeutet Gebührenfreiheit für die Nutzer von Produkten und Leistungen im Internet nicht notwendig, dass die Anbieter auf Einnahmen verzichten müssten. Solche lassen sich auch auf Umwegen erzielen, etwa über Preisdifferenzierung (nur Grundversionen sind frei, anspruchsvollere werden berechnet), Werbung sowie mit dem Produkt in Verbindung stehende Dienstleistungen.³² Zu erwarten ist ferner, dass bessere Verfahren des elektronischen Gebühreneinzugs die Lage verändern. Und schließlich hat die Krise des Neuen Aktienmarktes 2000/2001 gezeigt, dass Gebührenfreiheit zum Teil zunächst als Lock- und Promotionsinstrument genutzt wurde, von dem man nun Abstand nimmt und Preise verlangt.³³

Nach alledem ist eher fraglich, ob sich nach dem Scheitern des Kommunismus vor gut zehn Jahren schon wieder ein neues Wirtschaftsmodell auf der Grundlage neuer informationstechnischer Möglichkeiten und einer Netzwerkethik abzeichnet. Wohl wird der Sektor der Privatwirtschaft von diesen Trends verändert. Auch das ist jedoch nicht grundsätzlich neu. Der Kapitalismus war von Anfang an nie „rein“. Schon der nationalökonomische Klassiker *Adam Smith* unterscheidet 1776 drei Determinanten menschlichen Handelns, nämlich ökonomisches Eigeninteresse, Sympathie mit den Mitmenschen und Befolgen staatlicher Eingriffsmaßnah-

³⁰ Das Musterbeispiel ist die Microsoft Corporation.

³¹ So hat der deutsche Medienkonzern Bertelsmann die Tauschbörse Napster und der französische Musikkonzern Vivendi die Tauschbörse MP3.com übernommen.

³² Hierzu *Kahin, Brian/Varian, Hal R.* (Hrsg.), *Internet Publishing and Beyond – The Economics of Digital Information and Intellectual Property*, Cambridge 2000.

³³ Vgl. beispielsweise die Bewertungen der Stiftung Warentest im Internet. Das Wall Street Journal hingegen hat von Anfang Preise von seinen Online-Lesern verlangt.

men, vor allem zur Abwehr innerer und äußerer Störenfriede.³⁴ Deshalb dürfte die Formel „Old Economy + New Economy = One Economy“ den Trend verlässlich wiedergeben.

Der Zivilgesellschaft und dem Privatbereich entsprechen die neuen Lebensformen, wie sie auf der Grundlage der modernen Informationstechnologien und vor dem Hintergrund einer Netzwerkethik entstehen. Deshalb dürfte sich ihr Anteil an den Aufgaben, die in den vier gesellschaftlichen Sektoren wahrgenommen werden, vergrößern.

Im öffentlichen Sektor hat ökonomisches Eigeninteresse naturgemäß keine Berechtigung. Öffentliche Aufgaben werden ja gerade über Steuern und nicht über Marktpreise finanziert. Internetbasierten, von einer Netzwerkethik geprägten neuen Lebensformen stehen also von dieser Seite Begrenzungen nicht im Wege. Der Staat wird auch, wie gesehen, als Träger vielerlei Gewährleistungsaufgaben gerade nicht entbehrlich. Allerdings schwächen die Internationalisierung vieler öffentlicher Aufgaben, eine national verstärkt zu beobachtende Verteilung öffentlicher Aufgaben auf mehrere Träger durch Dezentralisierung des öffentlichen Bereichs und Public Private Partnerships sowie die Abwanderungsmöglichkeiten in den Cyberspace den Nationalstaat. Er muss deshalb nach Partnern suchen, um seine Anliegen durchzusetzen.³⁵ Dies können andere öffentliche Einrichtungen im In- und Ausland sein, aber auch Wirtschaftsunternehmungen, die sich komplementär zu staatlichen Regelungen mit Selbstverpflichtungen binden, sowie Institutionen des Dritten Sektors, die sich als virtuelle Gemeinschaften weltweit Gehör verschaffen und so der Durchsetzung akzeptabler Standards für neue Lebens- und Handlungsformen wirkungsvoll Nachdruck verleihen können.³⁶

Alles in allem vermitteln die Bewegungen in den Matrixfeldern der Abbildung 1 noch ein verschwommenes Bild. Offensichtlich werden neue Wege bereits beschritten. Die Industriegesellschaft wird aber nicht abrupt durch eine Netzwerk- oder Informationsgesellschaft abgelöst, die Übergänge vollziehen sich allmählich. Staat und Verwaltung müssen sich mit der veränderten Mischung der Aufgaben in den vier gesellschaftlichen Sektoren arrangieren.

³⁴ Vgl. *Stavenhagen, Gerhard*, Geschichte der Wirtschaftstheorie, 2. völlig neu bearbeitete Auflage, Göttingen 1957, S. 50 ff.

³⁵ Dass der Nationalstaat für die großen Probleme zu klein und für die kleinen Probleme zu groß werde, hatte *Daniel Bell* (Previewing Planet Earth in 2013, in: Washington Post vom 3. Januar 1988, S. B3) schon aus Anzeichen in den achtziger Jahren prognostiziert.

³⁶ Etwa bringt die Fair Labor Association (FLA) Regierungen, Bekleidungsunternehmungen, Menschenrechtler und Studenten an einen Tisch, um akzeptable Arbeitsstandards, vor allem für die Dritte Welt, aufzustellen. Diese werden durch neutrale Instanzen wie Kirchen oder Beratungsunternehmungen überwacht und die Ergebnisse im Internet publiziert (<http://www.fairlabor.org>). Auch legen Ethikfonds für die private Altersvorsorge unter dem Druck der öffentlichen Meinung der Aufnahme von Unternehmungen messbare Indikatoren für moralisch akzeptables Verhalten zugrunde (<http://www.calvertgroup.com>).

IV. Die Governance-Formen als Gegenstand von E-Governance

E-Governance wird nicht nur durch neue öffentliche Aufgaben geprägt. Auch die Art und Weise ihrer Bearbeitung wird durch die modernen Informationstechnologien und die sich abzeichnenden Eigenschaften einer Netzwerkgesellschaft herausgefordert. Abbildung 2 skizziert mit Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und Implementation die wesentlichen Phasen von Governance. Im Zeichen der Globalisierung müssen sie die schnelle Anpassung an neue Lagen ermöglichen und dafür die richtigen Informationen und Organisationsformen bereitstellen. Mitentscheidend ist, alle Betroffenen einzubeziehen, sie zu informieren und zu aktivieren sowie mit ihnen in Netzwerken zusammenzuarbeiten. Je mehr dabei Win-Win-Lösungen glücken, desto besser sind die Voraussetzungen für akzeptierte, nachhaltige Entwicklungen. Die Ansatzpunkte für E-Governance deuten auf neue Verwaltungsformen hin, bei denen Transparenz, Partizipation, Personalisierung, Zielerreichung, Dienstleistungsorientierung, aber auch Effektivität und Produktivität im Mittelpunkt stehen.

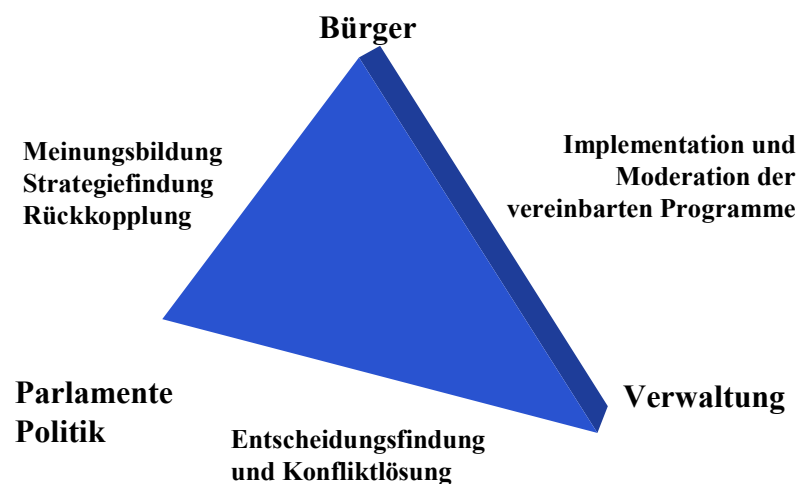


Abbildung 2: Herausforderungen an E-Governance durch neue Governance-Formen

1. Meinungsbildung

1.1. Ansatzpunkte

Insbesondere die Internettechnologien haben die Freiheit, sich zu unterrichten (Information), sich zu äußern (Kommunikation) und sich zu betätigen (Transaktion) in einem bisher unbekanntem Maße vergrößert. Das gilt für alle an öffentlichen Aufgaben Beteiligten, also Bürger, Unternehmungen, Interessengruppen, Politiker und öffentlichen Dienst.³⁷ Wir wollen zunächst das Spektrum der Anwendungsmöglichkeiten aufzeigen.

Verwaltungsseitige Initiativen setzen bei der Schaffung gehaltvoller Netzinhalte an. Obwohl schon viel Verwaltungsinformation aus dem WWW abrufbar ist, geht das heute Mögliche und Erforderliche weit darüber hinaus. Weltweit zeichnet sich der Trend ab, dass jede öffentliche Institution sich verpflichtet fühlt, Daten über sich in verständlicher, interesseweckender Form verfügbar zu machen und damit ihren Teil zu einer Art demokratischer Basisinformation im Internet beizutragen. Dazu gehören Zweck und Auftrag, Ziele und Maßnahmen, Organisation und Leitung, Haushalt und Finanzen, Output und Wirkungen, Hintergrundinformation über Sachfragen und Berichte. Alle Abgeordneten und Ratsmitglieder sowie die wichtigen Funktionsträger der Verwaltung können heute über E-Mail-Verzeichnisse für die Öffentlichkeit erreichbar sein. Alle Gesetze und Verordnungen sowie wichtige Gerichtsurteile sind von den erlassenden Stellen konsolidiert und tagesaktuell in das Internet einzustellen und stehen „auf Mausklick“ der Allgemeinheit zur Verfügung. Damit wäre auch der vom Bundesverfassungsgericht schon 1977 formulierte Forderung Genüge getan, 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.³⁸

Freilich ist das Einstellen solcher Information ins Netz nur eine notwendige Bedingung. Zu einer informationellen Grundversorgung gehört auch die Unterstützung der Bürger beim Suchen, Finden und Verstehen. Portale zum Internet können die nötige Orientierung bieten. Vorstellbar ist, dass jede öffentliche Einrichtung auf ihrer Homepage eine Schaltfläche unterhält, über die man demokratische Basisinformationen abrufen kann. Die Erfahrung lehrt auch, dass die wenigsten intendierten Benutzer von sich aus zu den Webseiten öffentlicher Stellen zurückkehren. Deshalb sind ergänzende Nachrichtendienste empfehlenswert, die abonniert

³⁷ Nachfolgend soll „Bürger“ weit im Sinne aller verstanden werden, die den Einrichtungen des öffentlichen Sektors als Subjekte (Auftraggeber, Wähler, Finanziers) oder Objekte (Adressaten von Verwaltungshandeln) gegenüberstehen, unabhängig davon, ob sie im Privat-, Wirtschafts- oder Dritten Sektor angesiedelt sind.

³⁸ BVerfGE 44, 125, 125 ff.

werden können und die Benutzer per E-Mail auf Neuigkeiten hinweisen. Es ist auch nicht damit getan, bisherige Papierinformation 1:1 im Internet zu publizieren. Zum Beispiel ist der Haushalt einer Gebietskörperschaft eigentlich erst dann veröffentlicht, wenn interessante Aspekte in angemessener Zeit aufgefunden und verstanden werden können. Zur Aufbereitung von Verwaltungsinformation im Internet gehört mehr und mehr deren Personalisierung. Internetfirmen betreiben „User Modelling“, um im Laufe der Zeit zu lernen, wofür sich Kunden interessieren, und um die Webseiten entsprechend zu organisieren. Analog sind letztendlich Portale „Meine-Verwaltung.de“ vorstellbar, über die jeder – natürlich authentifiziert und „von Ende zu Ende gesichert“ – den ihn oder sie persönlich betreffenden Kontakt mit dem öffentlichen Sektor herstellen kann.

Die Internettechnologien erleichtern Meinungsumfragen öffentlicher Stellen. Statt zu warten, bis Probleme über die traditionellen politischen Prozesse in den Tagesordnungen auftauchen, können die Zuständigen nun leichter proaktiv handeln. Die deutsche Bundesregierung nutzt dieses Instrument, in Verbindung mit digitalen Diskussionsforen, zur Vorbereitung von Gesetzen, etwa des neuen Informationsfreiheitsgesetzes. Parlaments- und Ratsausschüsse können Anhörungen elektronisch durchführen oder ergänzen. Damit lässt sich der Kreis einzubeziehender Experten vergrößern und ihr Zeitaufwand verringern. Auch Instrumente zur öffentlichen Meinungsbildung wie die von *Peter Dienel* entwickelte „Planungszelle“³⁹ lassen sich heute auf eine elektronische Grundlage stellen und so von manchen Restriktionen wie berufliche Freistellung der Mitglieder oder Zugang zu Information befreien.

Die elektronische Bearbeitung der Geschäftsprozesse hat in der Privatwirtschaft eine Wende zu mehr Kundenorientierung herbeigeführt. Entsprechende Analysen vorausgesetzt, nimmt jede Kundenentscheidung im Rahmen des E-Commerce Einfluss auf die Unternehmensstrategie. Mit „Customer Relationship Management“ wird dem zu entsprechen versucht.⁴⁰ Die Situation in der öffentlichen Verwaltung ist nicht grundsätzlich anders. Im Rahmen eines E-Government lassen sich die Mengengerüste in Anspruch genommener öffentlicher Güter und Leistungen analysieren, von ihrer zeitlichen und regionalen Verteilung bis hin zu Zahl und Art von Widerspruchs- und Klageverfahren.⁴¹ Für Rückschlüsse auf Bürgerpräferenzen öffnet

³⁹ Vgl. *Dienel, Peter C.*, Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, 2. Auflage, Opladen 1988. Solche „Bürgergutachten“ können auch im Internet erstellt werden. Vgl. *Beckmann, Jens/Wienhöfer, Elmar*, Internetgestützter Diskurs „Klimaverträgliche Energieversorgung“, Nr. 150 der Arbeitsberichte der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart 1999.

⁴⁰ Hierzu *Bonin, Hinrich E.*, Citizen Relationship Management, Verwaltung & Management, Heft 4/2001, S. 216-219.

⁴¹ Insofern legt das erreichte Ausmaß an Digitalisierung von Daten und Verfahren eine Analogie zur Genforschung nahe. Hierzu *Reinermann, Heinrich*, Öffentlicher Dienst und Verwaltungsgenetik, in: *Quirchmayr, Gerald/Wagner, Roland R./Wimmer, Maria*, Information Systems in Public Administration and Law, Wien 2000, S. 139-172.

sich der Verwaltung damit eine neue Informationsquelle. Erste Ansätze sind in der deutschen Verwaltung erkennbar, wenngleich der häufig dafür verwendete Begriff – „Beschwerdemanagement“ – missglückt ist.

Unter den *bürgerseitigen Initiativen* sind zunächst die Interessengruppen zu nennen. Ihre Bildung wird mit den Internettechnologien außerordentlich vereinfacht. Das WWW ist auch bereits voller Beispiele. Interessengruppen bilden sich oft spontan als Reaktion auf Ereignisse oder Vorhaben. Sie sind markante Beispiele für virtuelle Gemeinschaften. Sie aggregieren bisher eher atomistisch gebliebene Meinungen Einzelner und dies durchaus im weltweiten Maßstab. Sie beruhen weitgehend auf Selbstorganisation und nutzen die neuen Kommunikationsmöglichkeiten untereinander. Diese Interessengruppen kümmern sich oft gerade um Arbeits-, Sozial-, Umwelt- oder Menschenrechtsfragen und wirken zum Teil als Korrektiv der geschwächten Durchsetzungsfähigkeit der Nationalstaaten im Gefolge der Globalisierung. Sie ergänzen zumindest das Konzept des Korporatismus der Verbände. Auch die Partizipation, etwa die Bürgermitwirkung in Beiräten, kann durch das Internet positiv beeinflusst werden, nicht zuletzt in Folge des Sinkens der Aufwandsschwelle.

Die Bewertung öffentlicher Stellen und ihrer Leistungen durch die Bürger lässt sich heute mit verhältnismäßig wenig Mühe im Internet vornehmen. Man kann seine Meinung über E-Mail oder Diskussionsforen äußern. Darüber hinaus kann jeder Webtests öffentlicher Einrichtungen durchführen und die Bewertungen wiederum weltweit publizieren. Das Internet bietet eine Fülle von „Halls of Fame“ – und „Halls of Shame“.

Eine direkte persönliche Kommunikation zwischen Politikern und Wählern oder zwischen Verwaltungsmitarbeitern und Klienten über E-Mail findet mittlerweile in beträchtlichem Umfang statt. Allerdings muss die Bereitschaft der Bürger zur Nutzung dieses neuen Mediums noch durch Verbesserungen der E-Mail-Systeme unterstützt werden. Sonst kann es zu Frustrationen in Folge ausbleibender oder nur oberflächlich beantworteter Mitteilungen kommen. Auch ist in den Behörden oft noch zu klären, wer zur Beantwortung von E-Mail-Anfragen berechtigt ist. Im übrigen wird selbst das Bürgerrecht der Petition bereits per Internet wahrgenommen und im betreffenden Parlament mit elektronischer Vorgangsbearbeitung weiterbehandelt.⁴²

So wie Interessengruppen werden auch Bürgerinitiativen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durch die Internettechnologien erleichtert, weil sie die organisatorisch-finanziellen Hemmschwellen absenken. Das Internet bietet sich nicht nur für die Vorbereitung von Kampagnen an, sondern – mit den nötigen Sicherheitsvorkehrungen – auch für die Durchführung.

⁴² Für Beispiele siehe <http://www.e-petitioner.org.uk>.

Die in den jeweiligen Quoren festgelegte Mindestzahl unterstützender Unterschriften und Stimmen lässt sich so leichter erreichen. Elektronische Wahlen scheinen die öffentliche Diskussion besonders anzuregen. Dabei sind sie nur der Schlusspunkt der Meinungsbildung. „E-Voting“ ist informationstechnisch möglich und hat seine Feuertaufe bereits erhalten.⁴³ Erhofft wird ein positiver Einfluss auf die Wahlbeteiligung, weil man Wahlberechtigte im Ausland oder mit eingeschränkter Mobilität, vor allem auch jüngere Wahlberechtigte so besser ansprechen kann. Noch intensiv zu erörtern ist aber ein eventueller Einfluss auf die Stimmverteilung als Folge einer „digitalen Spaltung“ sowie die Gewährleistung der Unabhängigkeit. Hier wiederholt sich die Diskussion der Briefwahl. Praktisch bedeutsamer als bei Parlaments- und Ratswahlen ist E-Voting sicherlich zunächst bei Abstimmungen in Parteien, Gewerkschaften, Betriebsräten, Sozialversicherungen, Bürgerentscheiden oder Hauptversammlungen von Aktiengesellschaften⁴⁴, bei denen schon aus Gründen der räumlichen Entfernung die Wahlbeteiligung oft sehr gering ist.

1.2. Bedeutung

Meinungsbildung über öffentliche Angelegenheiten in der Demokratie erfordert eine offene Diskussion zwischen Bürgern und Politik. Wird das Internet hier einen nachhaltigen Einfluss haben? Dass Kommunikationstechnologie dabei eine wesentliche Rolle spielt, hat das Fernsehen eindrucksvoll bewiesen. Das Internet aber verfügt in diesem Zusammenhang über einige besondere Eigenschaften: Es ist interaktiv, es hat die Kommunikation ganz erheblich erleichtert, es stellt multimediale Information „auf Mausklick“ und „im Augenblick“ bereit, es ist preiswert, und es ist jederzeit und von überall her nutzbar. Mit diesen Eigenschaften hat das Internet die Schwelle für Information, Kommunikation und Partizipation ganz erheblich gesenkt. Schon deshalb sind Auswirkungen auf die Meinungsbildung zu erwarten. So wird die Transparenz öffentlicher Angelegenheiten noch deutlich zunehmen. Waren unsere öffentlichen Einrichtungen im Gefolge typischer Eigenschaften öffentlicher Güter wie Zwangsfinanzierung und Zwangskonsum schon immer vergleichsweise „durchsichtig“, so werden sie mit dem heutigen informationstechnischen Potential bald „digitalen Aquarien“ ähneln. Bürgerinnen und Bürger können die Qualität ihrer Lebensbedingungen und ihres öffentlichen Sektors weltweit vergleichen und daraus politische Forderungen ableiten. Ehemalige Monopole von Staat und Verwaltung für das Sammeln, Verarbeiten und Verteilen großer Informationsmengen sind durchbrochen. Weltweit ist damit eine Demokratisierung von Information

⁴³ Hierzu ausführlich *Kubicek, Herbert/Wind, Martin*, Elektronisch wählen, Verwaltung & Management, Heft 3/2001, S. 132-141.

⁴⁴ Die Bundesnotarkammer hat im Mai 2001 einen Gesetzesvorschlag vorgelegt, der Aktionären eine virtuelle Teilnahme an Hauptversammlungen und eine elektronische Stimmabgabe erlauben soll.

eingetreten, die selbst autoritäre Staaten unter Druck setzt. Informationsfreiheitsgesetze spiegeln diese Entwicklung. Über öffentliche Angelegenheiten kann immer weniger hinter verschlossenen Türen verhandelt werden. Kritische Fragen lassen sich kaum noch unter Verschluss halten. Und was den Zugang zu Hintergrundinformation über Sachfragen angeht, scheinen die Internettechnologien in der Lage, ein Vakuum zu füllen, das die klassischen Medien bisher offen gelassen haben.

Man muss aber diese Entwicklungen auch vor den Hintergrund der Netzwerkethik stellen. Informationsfreiheit, Transparenz, hierarchiefreie Peer to Peer-Kommunikation, Kostenlosigkeit und Gegenseitigkeit erbrachter Leistungen – dies sind in der Informations- und Netzwerkgesellschaft deutlicher hervortretende Erwartungen und damit zugleich wesentliche Einflussfaktoren auf die Legitimation öffentlichen Handelns, versteht man darunter ein Maß für die Identifikation der Bürger mit ihrem Staat und mit ihrer Verwaltung. Peer to Peer-Kommunikation zeigt sich in der Phase der Meinungsbildung darin, dass die Bürger dieselben Informationen beanspruchen wie die Politiker, die sie gewählt haben. Außerdem werden Mitsprache, Beteiligung und Verhandlungen Top-Down-Entscheidungen vorgezogen. Der geringe Spielraum, den die repräsentative Demokratie hierfür bislang bietet, könnte mittels Internettechnologien durchaus erweitert werden. Mitsprache und Beteiligung fördern individuelle, lokal angepasste Lösungen und fügen sich damit gut in „Glokalisierung“ als eine Strategie, welche die Globalisierungsvorteile nutzen will, ohne doch lokale Vorzüge aufzugeben. Leistung auf Gegenseitigkeit heißt für die Phase der Meinungsbildung einmal, dass eine gebührenfreie Bereitstellung von Information über öffentliche Angelegenheiten erwartet wird, zum andern aber auch, dass sinnvolle Sachbeiträge interessierter Bürger durchaus zu erwarten sind und sich der Verwaltung hier bisher nicht ausgeschöpfte Ressourcen bieten – die Open Source-Bewegung liefert dafür schlagende Argumente. Dass sich die Bürger ja doch nicht für öffentliche Angelegenheiten interessieren, könnte sich als eine Behauptung erweisen, welche die sich abzeichnenden Mentalitäten in einer Informationsgesellschaft noch nicht hinreichend berücksichtigt. Ein Blick in Diskussionsforen oder Chaträume weist allerdings auch daraufhin, dass die Meinungsbildung noch besser informationstechnisch unterstützt werden muss. Äußerungen sind oft additiv statt aufeinander bezogen. Es fehlt an interaktiver Argumentation. Ansätze aus den siebziger Jahren wie die Planungszelle, IBIS⁴⁵ oder Orakel⁴⁶ wären internetzgerecht weiter zu entwickeln.

⁴⁵ *Horst Rittel* entwickelte in den siebziger Jahren zur Argumentation über schlecht strukturierte Probleme das Issue-based Information System (IBIS). Vgl. *Kunz, Werner/Rittel, Horst*, Issues as Elements of Information Systems, Technical Report S-78-2 des Instituts für Grundlagen der Planung, Universität Stuttgart 1970.

⁴⁶ Vgl. *Krauch, Helmut*, Computer-Demokratie, Düsseldorf 1972, der sein System Orakel („Organisierte repräsentative Artikulation kritischer Entwicklungs-Lücken“) in den siebziger Jahren für demokratische Sachdebatten im deutschen Fernsehen (WDR) einsetzte.

Die Skepsis einer nur geringen Nutzung der neuen informationstechnischen Beteiligungsmöglichkeiten muss sich noch einem weiteren Argument stellen. Es wäre unangemessen, sich auf empirische Daten zu berufen, die ein politisches Desinteresse der Bürger signalisieren, ohne zuvor von Verwaltungsseite die nötigen Anstrengungen unternommen zu haben, Informationen interessengerecht aufzubereiten. Ein Webseiten-Management muss analysieren, welche Informationen von wem mit welchem Zufriedenheitsgrad nachgefragt werden, damit Lücken geschlossen werden können. Es könnte sich dann zeigen, dass die Vergleiche mit der oft geringen Wahlbeteiligung schief liegen. Denn sie lassen außer Acht, dass das Bürgerinteresse an zur Diskussion gestellten Sachfragen erheblich größer sein dürfte als an Wahlen, die alle paar Jahre einmal stattfinden. So gesehen wird man auch dem gegenteiligen Argument Beachtung schenken müssen, es bestehe die Gefahr einer hyperresponsiven Verwaltung, die hektisch den präsentierten veröffentlichten Meinungen nacheile, und es bestehe die Gefahr der Enttäuschung jener, die sich zu Wort gemeldet haben, deren Meinung aber nicht berücksichtigt werden konnte.

Sicher werden die neuen Medien für Information, Kommunikation und Transaktion unsere parlamentarische Demokratie nicht ersetzen, sie nicht in eine „Cyberdemokratie“ verwandeln. Spezialinteressen lassen sich nun einmal leichter durch virtuelle Gemeinschaften vorbringen als das Allgemeininteresse. Deswegen sollte Bürgerbeteiligung die herkömmlichen Strukturen demokratischer Willensbildung ergänzen. Es sind die Netzwerke aus Beteiligten aller gesellschaftlichen Sektoren, von denen man sich eine höhere Wirkung verspricht. Vielleicht können sie der Demokratie ein wenig neuen Schwung verleihen, der angesichts von Politik- und Parteienverdrossenheit durchaus willkommen erscheint.

2. Entscheidung

2.1. Fragestellung

Ausgehend von der Meinungsbildung entscheiden Parlamente und, in größerem Detail, die Regierungen und Verwaltungen über konkrete Politikrichtlinien, Programme und Maßnahmen. Hierbei den Primat politischer Führung zu sichern, ist das Anliegen mehrerer Reformansätze gewesen, zuletzt des New Public Management (NPM). Dazu gehört, Parlamentarier und öffentliches Management als Auftraggeber öffentlicher Güter und Leistungen mit den maßgeblichen Informationen zu versorgen. Dies ist das Feld der „Parlaments-Informationssysteme“⁴⁷ einerseits und der exekutiven „Führungs-Informationssysteme“⁴⁸ andererseits.

⁴⁷ Vgl. etwa *Schwabe, Gerhard*, Telekooperation für den Gemeinderat, Stuttgart 2000.

Wie wirkt sich hier die „digitale Revolution“ aus? Eine weit und tief ausgreifende Automatisierung hat zu einer Fülle elektronischer Daten geführt, die viele Zustände in der Gesellschaft im allgemeinen und in der Verwaltung im besonderen festhalten. Quer- und Direktkommunikation hat die herkömmlichen hierarchischen Kommunikationsformen mehr als mit traditionellen Medien möglich überlagert. Dezentrale Datenbanken sind unabhängig von Ort und Art vom eigenen PC aus nutzbar. Hypermedien helfen, neues Wissen zu bilden.

Eine qualitativ bessere Entscheidungsunterstützung in Politik und Verwaltung wird auch im Zeichen der sich herausbildenden Netzwerkgesellschaft mit Grundströmungen wie Informationsfreiheit, Transparenz, hierarchiefreie Direktkommunikation, Partizipation und Professionalität erwartet. Eine „digitale Wirtschaft“, aber eine „analoge Regierung“ – das stieße auf Unverständnis.

Damit scheint es ebenso möglich wie nötig, die Vorbereitung, Implementierung und Evaluierung von Entscheidungen über öffentliche Güter und Leistungen auf die heute verfügbare Informationstechnik abzustützen, dabei aber insbesondere auf innovative Verwaltungsformen zu achten.

2.2. Legislative und Exekutive

Die Mandatsträger in Parlamenten und Gemeinderäten erfahren mittlerweile eine vielfältige informationstechnische Unterstützung. Dies betrifft Sitzungsdienste, Parlamentsmaterialien, Stand der Gesetzgebung, Datenbankrecherchen, Kommunikation, Geschäftsprozesse, Pressedienste und manches mehr.⁴⁹ Dies hat die Arbeit der Mandatsträger ebenso erleichtert, wie es dazu beiträgt, die politischen Prozesse deutlicher vor den Augen der Öffentlichkeit ablaufen zu lassen – eine Grundanforderung der Demokratie.

Die Frage nach der Bedeutung der modernen Informationstechnologien für die Parlamente muss sich zwei Schnittstellen zuwenden, zur Regierung und zu den Wählern. Die Informationskraft der Exekutive ist, nicht zuletzt aufgrund ihres Behördenunterbaus, im Vergleich mit den Möglichkeiten der Parlamente und Gemeinderäte groß, und sie nimmt durch die neuen Informationstechnologien eher zu. Einer Nutzung der exekutiven Informationssysteme durch die Legislative stehen mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz verfassungsrechtliche Schranken

⁴⁸ Vgl. etwa *Reinermann, Heinrich* (Hrsg.), Führung und Information, Band 8 der Schriftenreihe Verwaltungsinformatik, Heidelberg 1991.

⁴⁹ Beispiele sind Parlakom des Deutschen Bundestages, welches Parlament, Fraktionen und Wahlkreisbüros der Abgeordneten verbindet, sowie das von *Schwabe, Gerhard*, a.a.O., vorgestellte Cuparla.

entgegen. Der parlamentarische Auftrag – Wahl und Kontrolle der Regierung sowie Gesetzgebung – wird dadurch erschwert.

Manche sehen deshalb den Nutzen der modernen Informationstechnologie für die Legislative eher an der Schnittstelle zu den Wählern. Es sind zwei Ansätze, mit denen die legislativen Informationssysteme ausgebaut und die Rolle der Parlamente und Gemeinderäte im politischen Entscheidungsprozess gekräftigt werden könnten. Dabei geht es einmal um den Ausbau der Informations- und Kommunikationssysteme in ihren Möglichkeiten, Parlamentsarbeit den Bürgern darzustellen und sie daran teilhaben zu lassen (parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit im Internet, Zugang zu Dokumenten sowie zu Reden der Abgeordneten, direkte E-Mail-Kommunikation mit den Abgeordneten, moderierte Diskussionsforen und weiteres). Immerhin werden die politischen Prozesse damit transparenter, als dies mit herkömmlichen Medien möglich war. Ob sich die Bürgerinnen und Bürger auf dieser Grundlage stärker in die Meinungsbildung einmischen, hängt von Einflüssen ab, auf die wir im vorausgegangenen Absatz eingegangen sind. Andererseits könnten die Parlamente – über herkömmliche Methoden der Regierungskontrolle wie Fragestunden, Parlamentsausschüsse oder Petitionen hinaus – mit Hilfe der modernen Informationstechnologie sich eigene, unabhängige Informationsquellen schaffen. So werden in einem von der Weltbank organisierten Online-Diskussionsforum zum Thema „Parliamentary Oversight and Scrutiny“ die Parlamentarier aufgefordert, sich weniger darauf zu verlassen, dass die politische Konfrontation der Parteien die gesellschaftlichen Probleme schon auf die Tagesordnung setzen werde, sondern sich stärker des heutigen informationstechnischen Potentials zu bedienen, um dringliche Fragestellungen selbst und frühzeitig zu erkennen.⁵⁰

2.3. Informationstechnikunterstützung von Public Management

Das gesamte Instrumentarium der Verwaltungsmodernisierung, etwa nach Konzepten wie NPM, lässt sich inzwischen informationstechnisch abbilden und damit effektivieren. So können „Verwaltungsprodukte“ in allen geforderten Dimensionen wie Ziele, Maßnahmen, Wirkungen oder Kosten beschrieben werden. Für eine zielgerechte Steuerung der öffentlichen Angelegenheiten erscheint dies auch unabdingbar. Manche dieser Informationen werden bereits im Internet publiziert. Damit wird Transparenzforderungen entsprochen, wie sie der

⁵⁰ So schlägt *Victor Perton*, Mitglied des Parlaments von Victoria/Australien, ein Projekt „Harvesting the Knowledge of Australians for Australia“ vor (<http://www.worldbank.org/devforum/forum/oversight.html>), um privaten Sachverstand und private Initiative besser zu Wort kommen zu lassen. Gruppen, die sich mit verwandten Ideen befassen, sollen nach Art der Dienelschen Planungszellen mit öffentlicher Unterstützung zusammengebracht werden. Solche Gruppen, wie sie über die Auswertung der vorge schlagenen Datenbank erkennbar werden, lassen sich als virtuelle Gemeinschaften im Internet bilden.

Staat seinerseits – und zurecht – der Wirtschaft auferlegt. Ein Beispiel sind börsennotierte Unternehmungen, die zum Schutz der Wertpapierinvestoren gesetzlich verpflichtet sind, Veränderungen mit voraussichtlichen Auswirkungen auf ihren Aktienkurs (wie Gewinnlage, neue Produkte, Fusionen, Verkäufe, Joint Ventures, Wechsel im Management und so weiter) unverzüglich bekannt zu geben.⁵¹ Diese Offenheit liegt durchaus zugleich im Interesse der Firmen, weil ihre Reputation am Kapitalmarkt davon abhängt. Vom Staat und seinen Einrichtungen wird allerdings ein Offenlegen wesentlicher Entwicklungen und veränderter Annahmen ebenfalls erwartet. Dem wird aber keineswegs schon immer entsprochen. Hält man sich Beispiele wie die viel zu geringen Ausbildungskapazitäten für Informatik an Schulen, Fachhochschulen und Universitäten vor Augen, auf die der Staat frühzeitig öffentlich hätte hinweisen müssen, so wird der Nachholbedarf sichtbar.

Die digitale Abbildung des Verwaltungshandelns und seiner Auswirkungen erlaubt weiter ein grundsätzlich anderes Umgehen mit der Bewertung verabschiedeter und implementierter Maßnahmen. Diese sieht sich, gerade in föderalen Systemen, Schwierigkeiten gegenüber, wenn die Zuständigkeiten für Entscheiden und Durchführen auseinanderfallen. Herkömmlich führt dies oft dazu, dass Rückmeldungen über Erfolg oder Misserfolg verspätet und erst dann erfolgen, wenn sie das Interesse der Medien oder der jeweiligen politischen Opposition geweckt haben. Stellt man dem das Potential der „digitalen Revolution“ gegenüber – gesellschaftliche und Verwaltungszustände sind häufig aus dem Web ableitbar, mit Beteiligten kann mühelos kommuniziert werden –, so rücken neue, eigene Informationsmöglichkeiten der Entscheider ins Blickfeld. Etwa lässt sich in geeigneten Fällen die Bewertung von Maßnahmen unmittelbar bei den Betroffenen per E-Mail erfragen.

Grundsätzlich kommt das Potential für bessere Information mit Blick auf schnellere Reaktionen von Politik und Gesetzgebung auf neue Herausforderung gelegen, wie sie wegen der kürzeren Innovationszyklen im Informationszeitalter erforderlich sind. Damit scheinen insgesamt bessere Informationsgrundlagen möglich, mit denen sicher zu stellen ist, dass die für einen Lebensbereich Zuständigen, etwa eine Regierung, sich um die Aufgaben kümmern, die von den Betroffenen für wesentlich gehalten werden, und dass die vorfindlichen Ausprägungen des Lebensbereichs immer wieder zur Strategie- und Willensbildungsphase zurückgekoppelt werden. Für die Identifizierung der Betroffenen mit ihrer Vertretung – und damit für deren Legitimation – ist dies eine wichtige Voraussetzung.

⁵¹ Vgl. das „Continuous Disclosure“-Verfahren der Australian Securities & Investments Commission (ASIC). Am 23. August 2000 sind dazu Richtlinien ergangen, die unter anderem eine Internetpublikation vorsehen (<http://www.asic.gov.au>). In den USA sehen sich Firmen wie Cisco, Microsoft und Oracle Aktionärsklagen auf Schadenersatz gegenüber, weil sie mit irreführenden Behauptungen über ihre Zukunftsaussichten gegen die Aktiengesetze verstoßen und die Aktionäre geschädigt hätten (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. April 2001).

Es ist ein traditionsreiches, im Zusammenhang mit Verwaltungsreformen wie PPBS oder NPM immer wieder diskutiertes Thema, wie weit Informationen Politik nachhaltig zu verändern vermögen. Informationen gelten als leichter zu verändern als Rollen. Nach wie vor wird dies auch das Trachten der politischen und administrativen Rollenträger sein. Informationssysteme in Parlament und Regierung blühen vor allem dort, wo sie unmittelbar den persönlichen Interessen der Akteure dienen, etwa zur Wissensbereitstellung und gegenseitigen Kommunikation für Abgeordnete, für Wahlanalysen, für Controlling im Rahmen eines Kontraktmanagement oder für die Steuerung der Abarbeitung des Programms, das sich eine Regierung für die Legislaturperiode vorgenommen hat.⁵² Dennoch scheint es, als müsse die Diskussion um PPBS, NPM, Agenda 21 und andere Führungsinformationssysteme⁵³ im Lichte der „digitalen Revolution“ und der „Netzwerkgesellschaft“ mit ihren neuen Potentialen und sich verändernden gesellschaftlichen Erwartungen neu betrachtet werden. So scheint nicht ausgeschlossen, dass im Internet transparent gemachte Sachlagen einen größeren Problemdruck der Wähler auf öffentliche Entscheidungsträger ausüben und so für diese, rollenkonform, persönlich interessant werden.

Eines muss allerdings immer wiederholt werden: Die Informationsgesellschaft zeichnet sich durch größere Potentiale für Wissensverarbeitung aus – diese müssen aber auch angewendet werden, also Konsequenzen im öffentlichen Handeln zeigen. Dies erfordert viel persönlichen Einsatz und führt zurück zu den Einstellungen der Netzwerkgesellschaft, hier der Arbeitsethik des öffentlichen Dienstes.

2.4. Steuerung von Netzwerken

Das neue informationstechnologische Potential unterstützt Staat und Verwaltung in ihrer neuen Rolle als Moderator von Netzwerken. Im Gefolge von Globalisierung und Internationalisierung müssen die Nationalstaaten, wie gesehen, immer mehr Verantwortung mit überstaatlichen Einrichtungen, mit anderen Ländern, mit Organisationen des Dritten Sektors sowie mit multinationalen Unternehmungen teilen. Wirtschaftspolitik, Verteidigung, Verbrechensbekämpfung und Umweltschutz sind Beispiele für diese „Internationalisierung durch Globalisierung“. Auf der anderen Seite ist auch im Inland im Gefolge von Strategien der Devolution, der Lokalisierung, der Dezentralisierung, der Regionalisierung, des Outsourcing und der neuen Rolle des Gewährleistungsstaates in der Informations- und Netzwerkgesellschaft immer

⁵² Dazu *Gebauer, Klaus-Eckhart*, Anforderung an ein Regierungs-Informationssystem, *Verwaltung & Management*, Heft 2/1995, S. 101-105.

⁵³ Vgl. *Reinermann, Heinrich*, Gestaltung von Führungs-Informationssystemen, in: derselbe (Hrsg.), *Führung und Information*, a.a.O., S. 353-389.

mehr Verantwortung mit anderen zu teilen, seien dies Verwaltungen auf den verschiedenen Ebenen, Organisationen des Dritten Sektors oder Unternehmungen. Beispiele für diese „Lokalisierung durch Devolution“ sind vor allem in der Sozial-, Arbeits- oder Bildungspolitik zu finden. „Regionales Management“ (so ein niedersächsisches Konzept) will behörden- und ebenenübergreifend regionale Entwicklungsziele über Zielvereinbarungen der Beteiligten erreichen. Public Private Partnerships sind somit längst an der Tagesordnung. Damit sehen sich öffentliche Institutionen grundsätzlich in der selben Situation wie die virtuelle oder „grenzenlose“ Unternehmung.⁵⁴

In dieser Lage ist das Internetpotential für eine bessere Erreichbarkeit von Personen, Programmen, Daten und Objekten willkommen, weil es Staat und Verwaltung hilft, die Public Private Partnership-Netzwerke zu moderieren. Wie sich gemeinsame Projekte und Subkontrakte entwickeln und wie sie sich auswirken, kann jedenfalls teilweise im Internet und in Intra- oder Extranets verfolgt werden. Dem Verschwimmen von Verantwortung kann entgegen gewirkt werden. Kommunikationsschwierigkeiten, wie sie beim Zusammenwirken autonomer Einheiten leichter auftreten, können durch Videokonferenzen, Online Chats und ähnliche Methoden vermieden werden. So lassen sich die Machtverluste ausgleichen, wie sie durch Globalisierung (nach außen), durch Devolution (nach innen) und durch digitale Abwanderung in Staaten mit günstigeren Bedingungen oder in den „Cyberspace“ eintreten: Erozierende Macht zur Durchsetzung eigener Vorstellungen muss und kann durch Informieren, Verhandeln, Überzeugen und Moderieren unter Gleichrangigen ausgeglichen werden – eine für die Netzwerkgesellschaft maßgebliche Erscheinung.

Öffentliche Institutionen sehen sich folglich immer häufiger in der Rolle von Orchesterdirigenten, die verschiedenste Solisten und Experten zu einem harmonischen Ganzen integrieren müssen. Dazu gehört aber vor allem eine Partitur, eben eine frühzeitig mit allen wesentlichen Beteiligten abgestimmte Strategie, die Koordination damit vereinbarter Maßnahmen bei den verschiedenen Beteiligten und ein zeitnaher horizontaler Datenaustausch über Institutions- und Ressortgrenzen hinweg. Das Führen von Subkontraktoren ist eine durchaus noch ungewohnte Rolle für öffentlich Bedienstete, die bislang Dienstleistungen selbst erbracht haben. Hier wiederholt sich gelegentlich das „Peter-Prinzip“, wonach Sachexperten dann scheitern können, wenn sie mit Führungsaufgaben betraut werden.

⁵⁴ Vgl. Picot, Arnold/Reichwald, Ralf/Wiegand, Rolf T., Die grenzenlose Unternehmung: Information, Organisation und Management. Lehrbuch zur Unternehmensführung im Informationszeitalter, 4. Auflage, Wiesbaden 2000.

3. Produktion und Verteilung öffentlicher Güter und Dienstleistungen

3.1. Fragestellung

Die verabschiedeten öffentlichen Güter und Leistungen sind zu implementieren und zu realisieren. Damit schließt sich der Kreis von Abbildung 2. Die Bürgerinnen und Bürger werden von Auftraggebern zu Adressaten öffentlichen Handelns.

Auch in dieser Phase hält E-Governance nach neuen Verwaltungsformen Ausschau. Was ist heute informationstechnologisch möglich und entspricht zugleich den Erwartungen der Netzwerkgesellschaft? Je besser diese Kombination gelingt, desto höher wird der von den Bürgern empfundene Mehrwert und als Folge die Akzeptanz von Internetangeboten der Verwaltung sein. Beispielsweise ist fraglich, ob das Angebot von Online-Formularen schon eine solche neue Verwaltungsform bedeutet oder nicht viel mehr von den Bürgern als „Bürokratieüberwälzung“ empfunden wird (Ausfüllung von Formularen *für* die Verwaltung).

3.2. Systematisierung der Verwaltungsmaschinerie

Grundlage für neue Produktions- und Verteilungsformen öffentlicher Güter und Leistungen ist eine aufgrund der „neuen Erreichbarkeit“ von Personen, Programmen, Daten und Objekten absehbare Bereinigung und Neuordnung der Arbeitsabläufe („re-engineering“), mehr gemeinsame Nutzung von Daten („Wissensmanagement“) sowie mehr Zusammenarbeit über Behördengrenzen hinweg („Netzwerkbildung“). Letztlich muss es auch im öffentlichen Sektor zu sogenannten ERP-Systemen kommen (für Enterprise Resource Planning), mit denen die operativen Transaktionen als Fundament der Arbeit von Staat und Verwaltung abgebildet werden (also Personal- und Organisationsverwaltung, Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Beschaffung und Einkauf, aber auch Einwohnerwesen, Kraftfahrzeugzulassung und die weiteren Verwaltungsroutinen). Zweifellos wird dies noch einiges an Investitionen erfordern.

Grundlegend für diese Systematisierung ist die Loslösung umfangreicher Teile des Verwaltungshandelns von Papier als Arbeitsmedium. Dies betrifft einmal die Digitalisierung der Vorgangsbearbeitung unter Einsatz von Workflow-Systemen und der Gruppenarbeit unter Einsatz von Groupware-Systemen. Damit wird der Blick verstärkt auf die horizontale Dimension des Verwaltungshandelns gelenkt. Die Vernetzung fachlich zusammenhängender, aber organisatorisch bisher getrennter Abläufe zu Prozessketten und die Befassung mit den zugehörigen Prozessinhabern, Prozessdauern und Prozesskosten werden zu gewichtigen Themen. Ablauforganisation hat immer weniger arbeitstechnischen Anlass, an den Mauern der jeweiligen Institution Halt zu machen. Dies betrifft zunächst und vor allem die Kommunikation der

Behörden untereinander. Nunmehr lassen sich aber auch viele Außenbeziehungen, etwa Geschäftsprozesse mit der Wirtschaft, kürzer, flacher, schneller und produktiver organisieren – und dies mit zum Teil drastischen Ausmaßen („Supply Chain Management“). Angestrebt wird damit letztlich die Optimierung kompletter Wertschöpfungsketten: Jeder Schritt der Vorgangsbearbeitung ist darauf zu untersuchen, ob er dessen Wert tatsächlich erhöht oder entfallen kann.

Die Systematisierung betrifft darüber hinaus die im Laufe der letzten Jahrzehnte aufgebauten digitalen Datenbestände. Man denke nur an die Einwohner-, Grundstücks-, Kraftfahrzeug-, Statistik-, Haushalts- oder Personaldatenbanken. Das Bewusstsein wächst, dass hier ein Datenkapital vorliegt, das besser genutzt werden und mehr Zinsen abwerfen kann. Aufgrund der Vernetzung stehen Daten zeitgleich an beliebigen Stellen zur Verfügung. In vielen Fällen erübrigt sich damit eine redundante Datenhaltung. Daten verschiedener Verwaltungszweige sind leichter integrierbar, zum Beispiel über eine Geocodierung wie mit Gauss-Krüger-Koordinaten. Verteilte Datenbestände können über Peer to Peer-Technologie vom eigenen Browser aus erschlossen werden.⁵⁵ Generell können Datenbestände besser abgeglichen und aktualisiert werden.

Die moderne Informationstechnologie ermöglicht diese Systematisierung übrigens weitgehend unabhängig vom Auf und Ab der Technologieaktien und der Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, ihre persönlichen Verwaltungsaktivitäten online abzuwickeln. Denn der Schwerpunkt liegt auf „Government to Government“- und „Government to Business“-Beziehungen. Hier winken konkrete Einsparungen und Verbesserungen, ohne dass man Verhaltensänderungen der Verwaltungsklientel abwarten müsste.

Wird die Verwaltung so aber „hypereffizient“? Und wäre eine „blattschnittfreie und nahtlose“ Verwaltung wünschenswert? Der Grundsatz der Gewaltenteilung oder das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sind Beispiele für Brüche und Risse innerhalb des öffentlichen Sektors, die bewusst angelegt und auch normativ abgesichert sind. „Schlechte Verwaltung“ andererseits wäre ein schlechter Weg, Machtmissbrauch im öffentlichen Sektor zu verhindern. Besser eignet sich dazu Transparenz des Verwaltungshandelns, wie sie ja durch den Einsatz neuer Informationstechnologien gerade gefördert wird. Systematisierung der Verwaltungsmaschinerie wird nur begrüßt, wo Brüche und Risse Ineffizienz widerspiegeln. Wenn gleich also das informationstechnologische Integrationspotential keineswegs umstandslos, sondern erst nach Diskussion und etwaiger Neubestimmung herkömmlicher Trennlinien im

⁵⁵ Ein Beispiel liefert das Statistische Bundesamt der Vereinigten Staaten, das rund siebzig unterschiedlichste Datenbanken auf diese Weise in kompatibler Form zugänglich macht (<http://www.fedstats.net>).

öffentlichen Sektor eingesetzt werden kann, wird es zu beträchtlichen Produktivitäts- und Effizienzgewinnen aufgrund einer Systematisierung der Verwaltungsmaschinerie kommen.

3.3. Portale

Im Portalkonzept spiegeln sich viele der in diesem Abschnitt behandelten Phänomene. Es ist ein Konzept, welches sich in auffälliger Weise gleichzeitig und mit ähnlichen Zielsetzungen in verschiedenen Teilen der Welt entwickelt.⁵⁶

Verglichen mit den frühen Jahren von Web-Anwendungen ist das Portalkonzept im Wandel. Portale gehen über Sammlungen von Verweisen auf andere Webseiten mittlerweile weit hinaus. Durchaus übereinstimmend mit dem landläufigen Sprachgebrauch sind Portale Eingangsbereiche, die sich anschließende Räume öffnen. Dabei geben sie Hinweise, was oder wer sich wo befindet, erteilen Auskünfte, kontrollieren Zugangsberechtigungen, nehmen Sicherheitsüberprüfungen vor, nehmen Aufträge entgegen und liefern Bestellungen aus, wickeln Zahlungseingänge beim Eingang oder beim Ausgang ab und weiteres mehr. Allerdings sind Internetportale browser-basierte Zugangspunkte zum digitalen Informationsraum, zum „Cyberspace“. Sie öffnen „virtuelle Räume“ für Information, Kommunikation und Transaktion, wobei sie die Grenzen zwischen Gebietskörperschaften, Behörden sowie Einrichtungen in den anderen gesellschaftlichen Sektoren überspringen. Wir bewegen uns somit über Web-Präsentationen hinaus auf Web-Dienste zu. Dabei geht es nicht nur um eine Verbesserung der Bürger-Verwaltungs-Beziehungen, sondern auch um Kostensenkung. Bedenkt man, dass die Grenzkosten für Online-Abfragen praktisch null, die für eine persönliche Bearbeitung aber immer wieder weitgehend in der selben Höhe anfallen, so wird das Einsparungspotential von Portalen deutlich.

Allerdings erfordert der Portalansatz, dass die Heterogenitäten der beteiligten Informationssysteme, wie sie aufgrund ihrer Vielfalt und ihrer jeweiligen historischen Entwicklung zu erwarten sind, ausgeglichen werden. Internetportale kann man sich als Drehscheibe vorstellen, auf die ein Besucher über verschiedene Zugangswege geführt wird (zum Beispiel TCP/IP-Netzwerke, interaktives Fernsehen oder Mobilfunk) und von der er auf das passende Gleis geschoben wird, welches Information, Kommunikation oder Transaktion mit den gewünschten Personen, Programmen, Daten oder Objekten ermöglicht. Die elektronische Kommunikationsfähigkeit zwischen dem Besucher als Nachfrager und dem anvisierten Anbieter setzt vor allem kompatible Datenformate und Computerprogramme voraus. Die erforder-

⁵⁶ Vgl. dazu die verschiedenen Ansätze in *Reinermann, Heinrich/Lucke, Jörn von* (Hrsg.), *Portale in der öffentlichen Verwaltung*, Speyerer Forschungsberichte 205, Speyer 2000.

derlichen Übersetzungsleistungen weisen auf die Systematisierung der Verwaltungsmaschinerie zurück.

3.4. Virtuelle Verwaltung

Eine virtuelle Verwaltung ist die Abbildung der wirklichen Verwaltung im digitalen Informationsraum. Sie macht sich das dichte Computernetz zunutze, sowohl was ihre Inanspruchnahme von außen, als auch was ihre Binnenkommunikation angeht. Dadurch wird sie zu einer „Verwaltung ohne Mauern“. Ihre institutionelle Binnendifferenzierung wird elektronisch überbrückbar. Das Bürokratiemodell mit seiner Annahme einer weitgehend stabilen Umwelt und mit der angestrebten Berechenbarkeit der Verwaltung hatte noch, hierin dem Taylorismus vergleichbar, seinen Schwerpunkt auf Arbeitsteilung gesetzt. In der virtuellen Verwaltung hingegen geht es um horizontale und vertikale Integration in Dimensionen wie Person, Sache oder Region.

Die persönliche Dimension lässt sich an den sogenannten Lebenslagen-Portalen anschaulich machen. Für bestimmte Lebenslagen, wie Hausbau, Firmengründung oder Pensionierung, aber auch die Aufgabenpakete von Mitarbeitern, bieten diese Portale einen direkten Zugang zu den in Betracht kommenden Gesetzen und Vorschriften, Programmen und Maßnahmen, Rechten und Pflichten, zuständigen Institutionen und Personen, Anträgen und Formularen – und zwar wiederum für Information, Kommunikation und Transaktion. Mit solchen Portalen verschwimmt auch die herkömmliche Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen. Man kann die Tendenz beobachten, in Lebenslagen-Portale sämtliche Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprozesse unabhängig davon einzubeziehen, zu welchem gesellschaftlichem Sektor sie gehören. Mit „User Modelling“ lassen sich persönliche Präferenzen erkennen und softwaremäßig berücksichtigen.

Die sachliche Dimension wird an Grundstücksdaten deutlich. Sie sind bekanntlich herkömmlich ebenfalls auf verschiedene Institutionen verteilt. Etwa werden privatrechtliche Daten von den Grundbuchämtern, öffentlich-rechtliche von den Kataster-, Planungs- und weiteren Ämtern geführt. In der virtuellen Verwaltung werden auch diese Grenzen überwunden.

Beispiele für die regionale Dimension liefern die zahlreichen Internetauftritte von Städten und Gemeinden mit ihren Überblicken über die Einrichtungen für Kultur, Wirtschaft, Bil-

dung, Unterhaltung, medizinische Betreuung und Verwaltung der Stadt und der Umgebung. Auch „virtuelle Marktplätze“ erstrecken sich oft auf Regionen.⁵⁷

3.5. Transparenz des öffentlichen Sektors

Der öffentliche Sektor eines Industriestaates ist unausweichlich auch umfangreich und steuert diesen mit einem differenzierten Regelwerk. Willkommen ist deshalb das Potential der heutigen Informationstechnologie, Verwaltung in einem Ausmaß transparent zu machen, das bisher unbekannt war. Die österreichische Bundesregierung ist mit der Internetanwendung Help bereits weit vorangekommen. Hier können sich die Nutzer über Aufgaben und Zuständigkeiten, Rechtsgrundlagen sowie erforderliche Unterlagen im gesamten öffentlichen Sektor Österreichs informieren und sich in der Endstufe zu den relevanten Dienststellen „durchklicken“.⁵⁸

Diese neue Transparenz kommt auch der Verhinderung von Missbrauch öffentlicher Leistungen entgegen. So sind Datenbankabgleiche zwischen benachbarten Kommunen zur Verhinderung des widerrechtlichen Mehrfachbezugs von Sozialhilfe, zwischen Kommune und Arbeitsverwaltung zur Verhinderung des widerrechtlichen gleichzeitigen Bezugs von Sozial- und Arbeitslosenhilfe sowie zwischen Kommune und Kraftfahrtbundesamt zur Auffindung abgetauchter Unterhaltszahlungspflichtiger heute informationstechnisch möglich und auch rechtlich zulässig. Informationstechnisch möglich ist ähnlich die Zusammenführung sämtlicher von einer Unternehmung bezogenen Leistungen (etwa Subventionen), unabhängig von der jeweils gewährenden Stelle, in einem entsprechenden Konto oder Dossier.

Mehr Transparenz des Verwaltungshandelns gibt den Bürgern die Möglichkeit, den Bearbeitungsstatus eines Vorganges (Eingabe, Antrag, Mitteilung, Gesetzesvorhaben, Projekt und weiteres) über das Internet abzufragen. Dazu können in die Abläufe „digitale Fenster“ eingebaut werden.

⁵⁷ Vgl. etwa *Bullerdiek, Thorsten*, Virtuelle lokale Marktplätze als Chance für Einzelhandel und Innenstadt: gemeinde4u – Praxisnahe Wirtschaftsförderung im Internet, in: *Reinermann, Heinrich/Lucke, Jörn von*, Portale, a.a.O. S. 121-133, sowie *Hans-Joachim Heusler*, Der Virtuelle Marktplatz Bayern – Ein All-Winners Game? In: ebenda, S. 108-120.

⁵⁸ <http://www.help.gv.at> sowie *Winter, Arthur*, @mtshelfer online – www.help.gv.at: Das Portal zur öffentlichen Verwaltung, in: *Reinermann, Heinrich/Lucke, Jörn von*, Portale, a.a.O. S. 54-70.

3.6. Zugänglichkeit der öffentlichen Stellen

Die Televerwaltung macht die Dienststellen ohne zeitliche und geografische Restriktionen zugänglich. Sie können nun vierundzwanzig Stunden am Tag und sieben Tage die Woche von überall her erreicht werden statt „von neun bis fünf“ und „über den Schalter“. Dies ist nicht nur bequemer für die Bürgerinnen und Bürger, sondern eröffnet auch Mitarbeitern im Außendienst wirkungsvolle Kommunikationsmöglichkeiten mit den relevanten Behörden (etwa Zugriff auf Bauakten von der Baustelle aus⁵⁹). Öffentliche Verwaltung wird damit über weite Strecken zu einer „Sofortverwaltung“, denn elektronisch transportierte Daten und Leistungen stehen buchstäblich innerhalb eines Wimpernschlages zur Verfügung. Allerdings erfordert das neue Potential der Informationstechnik ein verändertes Umgehen mit der Zeit. Lichtgeschwindigkeit der Daten verträgt sich nicht mit manchen herkömmlichen Arbeitsgewohnheiten, etwa dem Herunterreichen von Eingängen über die Hierarchie bis zu den Bearbeitern oder mit Stapeln von Papierakten auf den Schreibtischen.

Darüber hinaus werden multiple Zugänge zur Verwaltung möglich. Dies sind einmal die unmittelbaren elektronischen Zugänge über den PC am Arbeitsplatz oder zu Hause, interaktive Fernseher, Mobiltelefone oder Kioske in öffentlichen Räumen, und zum andern Mittler, die konventionell angesprochen werden können und ihrerseits gegebenenfalls Portale bedienen, etwa persönlich in Bürgerbüros oder als Architekten, Notare, Steuerberater oder Sozialarbeiter sowie sprachtelefonisch in Call Center. Hier dürfte auch das sich in der Wirtschaft durchsetzende Servicemodell, die Kunden auf Knopfdruck mit auskunftsbereiten Experten in Verbindung zu bringen, wenn sie während einer Online-Sitzung Probleme mit Produkten oder Dienstleistungen haben, sein Pendant in der Verwaltung finden. Zu den möglich gewordenen Zugangswegen gehört übrigens auch das Aufsuchen von Adressaten des Verwaltungshandelns durch öffentlich Bedienstete, etwa mit „Internetbussen“ in Stadtteilen oder persönlich mit dem Auto und über Funk angeschlossenes Notebook.

Vermutlich muss die Verwaltung auf längere Sicht mit einer Doppelspurigkeit realer und virtueller Zugänge rechnen, solange aus finanziellen, intellektuellen oder grundsätzlichen Gründen nicht der überwiegende Teil der Bevölkerung E-Government nutzt.

3.7. Individualisierung des Verwaltungshandelns

Zu den Merkmalen der herausziehenden Netzwerkgesellschaft gehört die Individualisierung. Massenproduktion und Behandlung nach „Schema F“ finden immer weniger Zustimmung.

⁵⁹ <http://www.kreis-soest.de/bauaufsicht/index.htm>

Auch sind die Informationsbedürfnisse der Verwaltungsadressaten tatsächlich höchst unterschiedlich (etwa die von Firmengründern, Rentnern, kinderreichen Familien, ansiedlungsinteressierten Unternehmen und so weiter). Individuelle Orientierung ist gefordert. Verschiedene Verwaltungsmodelle kommen diesem Trend entgegen. Etwa ist die Tendenz zur Personalisierung von Portalen zu beobachten. Die Benutzer können sie auf ihre spezifischen Bedürfnisse zuschneiden. In diesem Zusammenhang ist ebenso die erwähnte größere Vielfalt der Zugangswege zum öffentlichen Sektor und die sich daraus ergebende Wahlmöglichkeit zu nennen. Individualisierung ist beim österreichischen Amtshelfer Help auch mit persönlichen elektronischen Dokumentensafes angedacht.⁶⁰ Einem Safe für persönliche Wertsachen vergleichbar lassen sich hier alle wichtigen Urkunden, Pässe, Zeugnisse, Bescheinigungen, Bescheide oder Formulare nicht nur digital bündeln (als geschlossene Datei oder als Linksammlung) und so leicht auffinden und einsehen beziehungsweise fortschreiben; es lassen sich auch eine Terminverwaltung der Fristabläufe oder Fälligkeitsdaten sowie Hinweise auf Rechte und Pflichten der Inhaber damit verbinden. Die Verwaltung hätte so eine größere Gewähr, dass ihre Daten vollständig und aktuell sind, für die Bürger wäre transparent, was die Verwaltung über sie weiß und was sie zu tun und zu lassen haben. Am Ende der Entwicklung zur Integration des Verwaltungshandelns über Portale und deren Individualisierung könnten persönliche Homepages als Eingänge zum öffentlichen Sektor stehen, die man nur über vereinbarte Zugangskontrollen betreten kann und von denen aus man – erforderlichenfalls über gesicherte Verbindungen – all seine Rechte und Pflichten wahrnimmt sowie seine Informationsbedürfnisse als Staatsbürger befriedigt.

Auch verwaltungsintern gibt es ein Personalisierungspotential, etwa wenn novellierte Vorschriften, statt diese wie bisher zentral vorzuhalten, nunmehr gezielt den einzelnen Mitarbeitern zugeleitet werden können, deren Arbeit davon betroffen ist. Persönliche Mitarbeiterportale sind darüber hinaus als „Enterprise Information Portals“ beziehungsweise „Corporate Portals“ auf die individuellen Aufgaben zugeschnitten und unterstützen Information, Kommunikation und Transaktion, indem sie die nötigen Daten und Anwendungen über Intra- und Extranets sowie über das Internet bereitstellen. Von Massenproduktion zu Maßkonfektion – so lassen sich diese informationstechnologisch ermöglichten Verwaltungsformen charakterisieren.

⁶⁰ Vgl. *Winter, Arthur*, a.a.O., S. 60.

3.8. Ubiquitäre Aufgabenwahrnehmung

Soweit die Schritte der Aufgabenerledigung programmierbar und die benötigten Daten unabhängig vom Ort ihrer Speicherung abrufbar und fortschreibbar sind, kann sich die Organisation – als Zuordnung von Aufgaben zu Stellen – von Kriterien leiten lassen, die bisher zurückstehen mussten, beispielsweise die Entfernung zwischen Verwaltung und Wohnort oder Arbeitsplatz der Adressaten. Die Ortsgebundenheit des Verwaltungshandelns nimmt ab (Entterritorialisierung). Damit kann man auch im öffentlichen Sektor deutlicher zwischen der Produktion und der Distribution von Gütern und Leistungen unterscheiden.⁶¹ Die Folge könnte sein, dass in der distribuierenden Vordergrundverwaltung (Front Office) der Trend zu einer Vergrößerung der Zahl von Anlaufstellen geht, während in der produzierenden Hintergrundverwaltung (Back Office) Konzentrationsbewegungen stattfinden. Örtliche Präsenz ist für eine wirkungsvolle Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten häufig von entscheidender Bedeutung, etwa bei der inneren Sicherheit oder im Sozialwesen. Verwaltung darf sich insoweit nicht, wie mancher privatwirtschaftliche Dienstleister, aus der Fläche zurückziehen. Im Hintergrund kann man sich dagegen die Konzentration von Spezialisten in Call Center oder den Lastverbund mehrerer Verwaltungen vorstellen, die geeignete Bereiche wie Informationstechnik, Rechnungswesen oder Personal von einer Stelle aus betreuen lassen. Auf längere Sicht erscheint sogar eine landesweite Konzentration von Verwaltungen möglich, die im wesentlichen Daten verarbeiten wie die Finanz-, Einwohner-, Kraftfahrzeug- oder Statistikverwaltungen und die von überall her über ein entsprechendes Portal erreichbar sind. Bei deren örtlicher Ansiedlung kann jetzt auch auf Strukturdefizite in benachteiligten Regionen besser Rücksicht genommen werden. Ein weiterer Vorteil der Ubiquität von Aufgabenwahrnehmung entsteht, wenn lokale öffentliche Einrichtungen (etwa ein kleineres Krankenhaus) aufrecht erhalten werden können, weil Spezialwissen im Bedarfsfall von anderer Stelle zugeschaltet werden kann.

3.9. Proaktive Verwaltung

Der Gedanke, das in den Computern gespeicherte Wissen für proaktives Verwaltungshandeln zu nutzen, ist schon älteren Datums. Zu den ersten, die ihn verwirklichten, gehört das Sozialministerium des Landes Rheinland-Pfalz. Es nutzte seit 1986 die in der Einwohnerdatenbank seines Landesrechenzentrums eingetragenen Geburten dazu, von sich aus die Berechtigten auf das Bundeserziehungsgeld aufmerksam zu machen.

⁶¹ Zum Einfluss der Informationstechnologie auf die verschiedenen Ebenen der Verwaltungshierarchie vgl. schon *Lenk, Klaus*, Zentralisatorische Wirkungen, in: *Garstka, Hansjürgen/Schneider, Jochen/Weigand, Karl-Heinz*, Verwaltungsinformatik, Darmstadt 1980, S. 107-112.

Mit dem heutigen informationstechnologischen Potential sind die Möglichkeiten für proaktives Verwaltungshandeln beträchtlich gewachsen. Beratungs- und weitere Dienstleistungen, die bei konventioneller Arbeitstechnik viel zu langwierig und kostspielig gewesen wären, lassen sich unter den neuen Bedingungen zu äußerst geringen Grenzkosten, häufig zu Grenzkosten von praktisch null anbieten. Datenbanken lassen sich periodisch nach drohenden Fristabläufen abfragen und die Betroffenen per E-Mail automatisch informieren. Damit kann den Bürgern wie den Behörden Aufwand erspart werden. Das Instrument der SMS (Short Message System) eignet sich, Bürger über Mobilfunk auf Ereignisse aufmerksam zu machen, an denen sie ihr Interesse mitgeteilt hatten. In Zusammenhang mit der erwähnten Personalisierbarkeit von Internetangeboten kann man Bürger entsprechend ihrer Interessenprofile über Pläne, Gesetzesvorhaben, Förderungsmöglichkeiten und anderes automatisch informieren. Auch die von der Verwaltungsinformatik schon früh geforderte Möglichkeit der Antragssimulation findet mittlerweile im Internet Beispiele. Etwa können jetzt alle Interessierten selbst am Computer ausrechnen, ob und welchen Anspruch auf Ausbildungsförderung sie haben.⁶² Aber auch komplexere proaktive Hinweise werden jetzt kostengünstig möglich, wie grundstücksbezogene Hochwasserprognosen auf Basis geografischer Informationssysteme zur Reduzierung privater wie öffentlicher Schäden. Überhaupt sind in diesem Zusammenhang Beratungen seitens der Verwaltung zu nennen, von der Arbeitsvermittlung bis zur Steuerersparnis. Angesichts der neuen informationstechnologischen Möglichkeiten stößt es immer weniger auf Verständnis, wenn die öffentliche Hand mit solchen Informationen hinter dem Berg hält und die Bürger sie sich mit zusätzlichem Finanzaufwand selbst beschaffen müssen.

3.10. Bürgerrückkoppelung

Die Internettechnologien sind es vor allem, die den Adressaten des Verwaltungshandelns bessere Chancen einräumen, ihre Erfahrungen mit öffentlichen Einrichtungen und Maßnahmen hörbar zu machen, als dies mit traditionellen Arbeitstechniken möglich war. Nicht wenige Internetauftritte von Verwaltungen sehen dies auch vor. So kann man beobachtete Schäden per E-Mail melden oder Stadtverwaltungen bewerten.⁶³

Die Bereitschaft der Bürger, sich in dieser Weise zu engagieren und zu beteiligen, wird gefördert, wenn entsprechende E-Mail- und Vorgangsbearbeitungssysteme die Möglichkeit von Statusanfragen eröffnen. Dann kann sich jeder, der eine Eingabe gemacht hat, ohne größere Mühe vergewissern, ob und von wem diese bearbeitet wird. Hinzu kommt, dass über virtuelle Gemeinschaften Benutzererfahrungen in bislang unbekannter Weise aggregiert werden können.

⁶² <http://www.das-neue-bafoeg.de>

⁶³ Ein Beispiel liefert die brasilianische Stadt São Paulo (<http://www.prodram.sp.gov.br>).

3.11. Abbau von Bürokratieüberwälzung

Wissensmanagement öffentlicher Einrichtungen hilft Bürokratieüberwälzung auf Unternehmungen und Bürger vermeiden. Durch bessere Nutzung im öffentlichen Sektor bereits vorliegender Daten können statistische Neuerhebungen entfallen. Wo Meldungen an Behörden notwendig bleiben, können sie durch elektronische Vorgangsbearbeitung zeit- und kostensparend organisiert werden.⁶⁴ Hinzukommt, dass die Wirtschaft weniger Arbeitsstunden für Behördengänge von Mitarbeitern verliert, soweit diese sich der Televerwaltung bedienen.

Eine Vereinfachung der Beziehungen zwischen Wirtschaft und Verwaltung tritt insbesondere durch elektronische Beschaffungen ein (E-Procurement). Hierzu werden elektronische Produktkataloge in das Netz gestellt, aus denen man online bestellen kann, und virtuelle Marktplätze eingerichtet, auf denen sich mehrere Einkäufer und Verkäufer treffen. Die größere Transparenz führt zu sinkenden Preisen, insbesondere wenn Nachfrage aggregiert werden kann (Power Shopping) und die Preisbildung, anders als bei Direktkauf, über Auktionen erfolgt (Reverse Auctioning). Die Einkaufsorganisation kann effizienter werden, wenn mehr Einkaufsberechtigte mit Budgets und Chipkarten ausgestattet werden. Man erwartet, dass Online-Preisbildung dieser Art einen Teil der bisherigen längerfristigen Beschaffungsverträge ablösen wird. Mit dem Beschaffungswesen verbundene spezifisch öffentliche Ziele wie die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmungen lassen sich mit E-Procurement durchaus verknüpfen.

Es ist richtig, dass Televerwaltung ihrerseits in gewisser Weise Bürokratie auf die Bürger überwälzt. Jedoch ist dies mit Einsparungen durch Vermeidung persönlicher Behördengänge sowie mit Vorteilen wie Zeitunabhängigkeit oder Bequemlichkeit aufzurechnen.

3.12. Innovation durch Wettbewerb

Marktdruck, von dem man sagt, dass er Innovationen in der Privatwirtschaft beschleunige, war bislang im öffentlichen Sektor eher unbekannt. Dies ändert sich aus wenigstens drei Gründen. Einer liegt in der neuen Transparenz öffentlicher Angelegenheiten. Heute kann jeder Webtests durchführen, die Leistung beliebiger öffentlicher Einrichtungen analysieren und die Bewertungen wiederum weltweit publizieren. Das Internet bietet eine Fülle von An-

⁶⁴ Ein Beispiel ist die nunmehr mögliche Erfassung der Intrahandelsstatistik der Unternehmen durch das Statistische Bundesamt per Internet.

schauungsbeispielen. Wenigstens Rivalität, wenn nicht Wettbewerb öffentlicher Einrichtungen ist die Folge.

Ein zweiter Grund liegt darin, dass das Internet die Einrichtung und Koordination virtueller Netzwerke drastisch vereinfacht hat. Denn dies bedeutet für viele Organisationseinheiten, dass ihre Leistungen potentielle Outsourcing-Kandidaten sind und dass sie mit anderen Anbietern ihrer Leistung zu konkurrieren haben. Dies können andere Behörden, Firmen oder Einrichtungen des Dritten Sektors jeweils im In- und Ausland sein.

Die elektronische Erreichbarkeit öffentlicher Einrichtungen gibt drittens den Klienten Auswahlmöglichkeiten, mit welcher Dienststelle sie ihre Geschäfte abwickeln wollen. Manche Bürgerbüros und Kraftfahrzeugzulassungsstellen bieten ihre Dienste schon länger unabhängig von Gebietseinteilungen der jeweiligen Gemeinde oder des Kreises an. Das Internet lässt weitaus mehr solcher „Abstimmungen mit den Füßen“ zu.

Deshalb dürfte Marktdruck auch im öffentlichen Sektor künftig Innovationen beschleunigen.

V. Öffentliche Aufgaben – die nächsten Schritte

1. Sozialpolitik

Die Gesellschaft muss auf die Folgen der „digitalen Revolution“ und den Weg in die „Informations- und Netzwerkgesellschaft“ vorbereitet werden, damit sie mitmachen kann. Informationstechnologie und Informationsgesellschaft kommen ja nicht über uns – sie sind sozial verträglich gestaltbar. Dies erfordert allerdings, wie *Carl Friedrich von Weizsäcker* es ausgedrückt hat, dass unser Bewusstsein über die Zwecke, die mit Informationstechnik verfolgt werden sollen, nicht weniger entwickelt ist als die Informationstechnik selbst. Politik und Verwaltungsführung müssen es deshalb als ihre Aufgabe ansehen, den nötigen gesellschaftlichen Dialog zu moderieren. Dabei sind der Bevölkerung die neue Lage sowie die Chancen und die Opportunitätskosten vor Augen zu führen, die bei Beteiligung beziehungsweise Nichtbeteiligung an der neuen Weltwirtschaft und an der Netzwerkgesellschaft entstehen. Dieser Dialog ist schon deshalb ebenso schwierig wie nötig, weil Informationsgesellschaft und Globalisierung – ganz im Gegensatz zu Nationalismus, Fundamentalismus oder Kommunismus – keine Ideen verkörpern, die inspirieren.⁶⁵ Auch zeigt sich am Beginn von Diskussionen zu diesem Thema immer wieder eine erstaunliche Unkenntnis der Zusammenhänge zwischen technischem Fortschritt, gesellschaftlichen Erwartungen, ermöglichten neuen Le-

⁶⁵ Vgl. *Friedman, Thomas L.*, a.a.O., S. 341.

bensformen und deren organisatorisch-rechtlich-finanziell-kulturellen Eingliederung in die Wirklichkeit. Darüber hinaus muss verdeutlicht werden, dass die Nationalstaaten der Globalisierung nicht schutzlos ausgeliefert sind. Wo nationale Institutionen das global erforderete Niveau nicht erreichen, muss versucht werden, diese wie in einer „Schleuse“ anzuheben (etwa Qualifikation der Bevölkerung, informationstechnische Infrastruktur oder rechtliche Voraussetzungen). Wo nationale und regionale Eigenheiten vor globalen Einflüssen bewahrt werden sollen, sind entsprechende „Deiche“ zu errichten (etwa zum Schutz von Kultur und Tradition oder ökologischen Bewertungen). „Glokalisierung“ ist das Bemühen, die Vorteile der Globalisierung für das eigene Land zu nutzen, ohne doch dessen bewährte lokale Traditionen aufzugeben. Aber dies erfordert Leitbilder und Strategien für den eigenen Standort in der Globalität, die Bilanzierung nationaler Stärken und Schwächen, entsprechende Massnahmenpakete sowie die periodische Wertung deren Ergebnisse, eben E-Governance. In diesem Rahmen muss der gesellschaftliche Dialog von mentalen Blockaden aus unreflektierter Veränderungsangst über die Aufklärung über das Potential der Informationstechnologie für sinnvolle Anwendungen zu der Einsicht und zu dem Willen führen, mit Hilfe der Technologie die Zukunft zu gestalten, um den Herausforderungen unserer Zeit begegnen zu können.

Der hohe Stellenwert, der zweitens der Qualifizierung der Bevölkerung beizumessen ist, ergibt sich daraus, dass nach Grund und Boden in der Agrargesellschaft und Kapital in der Industriegesellschaft jetzt, in der Informationsgesellschaft, Köpfe die maßgebliche knappe Ressource sind. Es gilt, eine möglichst breite Basis an Befähigung in der Bevölkerung und damit die Voraussetzungen dafür zu schaffen, sich in den Internettechnologien und den sie ermöglichenden Produkten und Dienstleistungen zurechtzufinden, diese selbst zu nutzen und sie darüber hinaus mit zu gestalten. Auch neue Verwaltungsformen werden zwar durch Informationstechnologie ermöglicht, aber durch Menschen gemacht.

Eine Aufgabe der Sozialpolitik ist schließlich die Sicherung jener, die den Anschluss an die neuen Lebensumstände nicht schaffen. Eine drohende „digitale Spaltung“ der Gesellschaft in zwei Lager – „Informationsreiche“ und „Informationsarme“ – steht auch international im Brennpunkt der Diskussion. Wenn es zutrifft, dass der Übergang in eine Informations- und Netzwerkgesellschaft Vorteile für die Gesellschaft als Ganze hat, die zum Teil durchaus mit Verlusten Einzelner „bezahlt“ werden müssen, ist es eine öffentliche Aufgabe, durch Einwirken auf das Qualifikationsniveau, das Angebot an informationstechnischen Infrastrukturen und weitere Maßnahmen eine Zweiteilung der Gesellschaft möglichst schon im Ansatz zu verhindern. Der Gefahr muss entgegengewirkt werden, dass die Telekommunikationsnetze immer dichter, die sozialen Netze aber immer weiter werden und zu Ausgrenzungen führen.

Die Bedeutung staatlichen Engagements in diesem Zusammenhang wird erkannt. So hat der G8-Gipfel im Februar 2001 die „Okinawa Charter on Global Information Society“ beschlos-

sen. Die Europäische Kommission hat im Dezember 1999 eine Initiative „eEurope 2002“, die Bundesregierung im September 2000 im Rahmen ihres Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ die „eGovernment-Initiative BundOnline 2005“ gestartet. Aus den wissenschaftlichen Ansätzen sei das im Mai 2001 an der Universität Oxford gegründete „Oxford Internet Institute (OII)“ herausgehoben, welches sich zur Aufgabe macht, die Entwicklungen im Gefolge des Internet zu erforschen und Empfehlungen für Rahmensetzungen durch die Politik zu erarbeiten.⁶⁶ Wenn es darum geht, solche Programme mit Leben zu füllen, scheint das politische Interesse der Machtpromotoren aber durchaus noch steigerungsfähig. Nicht selten hält sich die Führung aus der Informationstechnik heraus, entwickelt zu wenig Leitbilder und unterstützt Projekte nicht nachhaltig. Mitverursacht wird dies oft schon durch fehlendes Wissen um die Möglichkeiten der Informationstechnologie. Auch die Wissenschaft, nicht zuletzt die Verwaltungsinformatik, darf in ihrem Bemühen der Verdeutlichung der hier dargestellten Zusammenhänge nicht nachlassen.

2. Wirtschaftspolitik

Die Wirtschaft ist aus mehreren Gesichtspunkten im Blickfeld von E-Governance. Dazu gehört die globale Ökonomie als eine neue, informationstechnologisch ermöglichte Lebensform, die zu einem einzigen weltumspannenden Markt tendiert und damit zugleich einen „Wettbewerb der Systeme“ nach sich zieht. Denn Unternehmensstandort- und Kapitalanlage-dispositionen können nunmehr relativ kurzfristig und in Abhängigkeit von der Attraktivität jeweils gebotener regionaler Bedingungen getroffen werden. E-Governance betrifft darüber hinaus die Einbindung der Wirtschaft in die Phasen der Meinungsbildung, der Entscheidung sowie der Produktion und Verteilung öffentlicher Güter und Leistungen.

Der Wandel von der Industrie- zur Informationsgesellschaft betrifft die Wirtschaft in starkem Maße. Wie kann diese wichtige Basis für Versorgung, Beschäftigung sowie Steuer- und Abgabenfinanzierung der Gesellschaft gesichert werden? Als Zukunftsbranchen gelten solche mit hoher Technologieintensität wie die Informations- und Biotechnik. Einer staatlichen Förderung zukunftsfähiger Wirtschaftsbereiche muss allerdings eine Strategie zugrunde liegen. Diese hat die Technologietrends einerseits und die nationalen Kernkompetenzen und komparativen Vorteile andererseits in den Blick zu nehmen. Für die Informationstechnologien beispielsweise könnten unsere Stärken weniger im Hardwarebereich liegen als in Spezialsoft-

⁶⁶ <http://www.admin.ox.ac.uk/po/oii>

ware, IT-Dienstleistungen, im Bau „intelligenter“ Maschinen oder in der Schaffung von Web-Inhalten.⁶⁷

Staatliche Förderung kann Forschung und Entwicklung, Steuersystem, Unternehmungsgründung und -finanzierung, Exporthilfen und vieles andere betreffen. Wichtig erscheint auch die Öffnung des Landes für ausländische Unternehmungen, damit die heimische Wirtschaft mit diesen kooperieren und von ihnen lernen kann. Als immer bedeutsamer erweist sich daneben die Sicherung des sogenannten Humankapitals durch Qualifizierung und Freizügigkeit von Arbeitskräften, welche allerdings mehr erfordert als Green Card-Regelungen. Nicht nur die Produktion, auch die Nutzung zukunftssträchtiger Technologien bietet Ansatzpunkte für staatliche Förderung. Etwa sollte die Substitution des Produktionsfaktors Arbeit durch Computer nicht so reglementiert und verlangsamt werden, dass die Entwicklung der heimischen IT-Branche hinter den Möglichkeiten zurückbleibt und die Produktivität aller Branchen mit Blick auf ihre globale Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigt wird.

Im Blick des Staates muss ferner die ständige Verbesserung der Beziehungen zwischen Wirtschaft und Verwaltung sein, also der Einbeziehung der Unternehmungen in Planung und Entscheidung, der Genehmigungsverfahren, des Ausschreibungs- und Beschaffungswesens sowie der sogenannten Bürokratieüberwälzung, also der Belastung der Wirtschaft mit Berichts- und Durchführungsaufgaben für die öffentliche Verwaltung.

Schließlich ist von besonderer Bedeutung, dass der Staat die geforderte schnelle Anpassung der Wirtschaft an neue Bedingungen nicht unnötig behindert. Weit übereinstimmend gehört heute zum diesbezüglichen Credo, dass der richtige Weg vom allzuständigen, expandierenden Staat zum Gewährleistungsstaat führt, der zwar nach wie vor das Gemeinwohl verantwortet, aber stärker als bisher die Selbsthilfekräfte der Wirtschaft aktiviert. Das heißt, den öffentlichen Sektor kleiner und wirkungsvoller zugleich machen durch: Abbau von Staatsbürokratie zugunsten privatwirtschaftlichen Handelns; Steuersenkung und Budgetausgleich; Privatisierung von Staatsmonopolen; Subventionsabbau; Dezentralisierung staatlicher Entscheidungen zugunsten von Flexibilität und lokaler Passform; Deregulierung der Wirtschaft; Förderung des Wettbewerbs; Transparenz der öffentlichen Finanzlage, des Arbeitskräftepotentials und anderer Faktoren, welche die Planungssicherheit der internationalen Wirtschaft beeinflussen; sowie Öffnung der Kapitalmärkte durch Förderung von Wertpapierbesitz auch der Kleinanleger, um einerseits Sparkapital für die Wirtschaftsfinanzierung zu mobilisieren und andererseits die Privatwirtschaft stärker der Bewertung durch die internationalen Finanzmärkte auszusetzen und so innovativer zu machen.

⁶⁷ „Production close to use“ nennen dies *Kraemer, Kenneth L./Dedrick, Jason*, Information Technology and Economic Development: Results and Policy Implications of Cross-Country Studies, in: Pohjola, Matti (Hrsg.), Information Technology, Productivity, and Economic Growth, Oxford 2000, S. 257-279.

3. Technologiepolitik

Der Weg in die Informations- und Netzwerkgesellschaft eines Landes führt über dessen informationstechnische Infrastruktur. Dazu gehören Computer, Anwendungs- und Systemprogramme, Datenbestände und Telekommunikationsnetze. Politik und Verwaltungsführung müssen Hemmnisse auf diesem Weg abbauen und Impulse für eine möglichst ungehinderte Entwicklung geben. Es ist sicherzustellen, dass die vier genannten Komponenten in ausreichender Dichte, Kapazität und Bandbreite sowie zu erschwinglichen Preisen und mit der erforderlichen technischen Sicherheit zur Verfügung stehen. Neue Lebensformen in allen vier gesellschaftlichen Sektoren könnten sonst weder entwickelt noch genutzt werden. Sinnvolle Anwendungen kämen nicht zum Zuge, Produktivitätspotentiale würden nicht verwirklicht, der Kenntnisstand der Bevölkerung bliebe zurück – es käme zu Friktionen auf dem Wege zur Informationsgesellschaft.

Ein typisches Beispiel für solche Gewährleistungsaufgaben ist die inzwischen – nicht ohne Druck aus der Europäischen Union – vorgenommene Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes. Die damit angezielte größere Dienstvielfalt und ein niedriges, die Nutzung förderndes Tarifniveau werden bereits erkennbar. Dennoch sind die Zugangskosten zum Datenetz hierzulande vergleichsweise hoch. Es wird vermutet, dass die Internetnutzung durch breite Bevölkerungsschichten insbesondere von einem zeitunabhängigen Pauschaltarif (Flat Rate) profitiert. Hier liegt Deutschland hinter anderen Ländern noch zurück. Etwa hat das britische Office of Telecommunication die British Telecom verpflichtet, ihren Wettbewerbern seit Februar 2001 einen Großhandels-Pauschaltarif anzubieten und die nötigen höheren Kapazitäten bereitzustellen.

Ein anderes Beispiel ist die Gewährleistung der Sicherheit nationaler informationstechnischer Infrastrukturen. Die Bedeutung dieser Aufgabe wird deutlich, wenn man sich – im Vergleich mit Mensch-Mensch- und Papierkommunikation – die Abhängigkeit unserer Gesellschaft von der Informationstechnik vor Augen führt. Im Rahmen der 2000 ins Leben gerufenen „Partnerschaft sichere Internet-Wirtschaft“ als Public Private Partnership aus Politik, Unternehmen und Verbänden betreibt das Bundesinnenministerium eine „Taskforce sicheres Internet“. Sie ist unter anderem um die Zusammenarbeit der CERT-Notfallzentren (Computer Emergency Response Team) bemüht. Dies entspricht ausländischen Bemühungen, zum Schutz kritischer Infrastrukturen National Infrastructure Protection Center zu unterhalten.⁶⁸ Dem Vertrauen in die Sicherheit elektronischer Transaktionen dient auch die mit der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post sowie mit dem Bundesamt für Sicherheit in

⁶⁸ Etwa für die USA <http://www.nipc.gov>.

der Informationstechnik als Stützen aufgebaute Public Key-Infrastruktur für elektronische Signaturen.

Im Einzelnen ist bei den staatlichen Bemühungen um eine weite Verbreitung von *Computern* die Initiative D 21 zu nennen, in der sich Bund, Bundesländer und Wirtschaft 1999 vorgenommen haben, bis 2002 alle Schulen mit PC und Internetzugang auszustatten. Alle öffentlichen Büchereien werden einen kostenlosen Internetzugang erhalten. Aber auch der Verbreitung von Chipkarten als tragbare Computer, welche die elektronische Signatur herstellen, muss das Augenmerk des Staates gelten, etwa durch Impulse zur Integration dieser Technik in die weit verbreiteten Geldkarten.

Im Bereich der *Anwendungsprogramme* kann die öffentliche Hand dazu beitragen, einen „Teufelskreis“ zu durchbrechen: Neue Dienste und Produkte anzubieten, lohnt sich solange nicht, wie die Nachfrage nicht ausreicht – Nachfrage nach neuen Produkten und Diensten wird aber solange nicht ausgeübt, wie entsprechende Angebote fehlen. Deshalb ist eine öffentliche Aufgabe darin zu sehen, Projekte zu initiieren, mit denen relativ rasch eine „kritische Masse“ potentieller Anbieter und Nachfrager erreicht werden kann. Solche Querschnittsanwendungen lassen sich in der öffentlichen Auftragsvergabe (hier hat das Bundesinnenministerium die Initiative „Öffentlicher Eink@uf online“ gestartet) und in der Sozial-, Steuer- oder Rentenverwaltung finden.

Im Bereich der *Datenbestände* ist die Förderung anspruchsvoller Netzinhalte eine Aufgabe, die noch immer weit hinter dem Möglichen und Erforderlichen zurückbleibt. Die digitale Erschließung relevanter Information erfordert hohe Investitionen und viel Arbeitseinsatz. Eine Vorstellung von dieser Aufgabe vermittelt der 2001 in den USA vorgeschlagene Digital Opportunity Investment Trust. Seine Aufgabe wird sein, die auf analogen Medien in Bibliotheken, Museen und weiteren Kultur- und Bildungseinrichtungen schlummernden Informationsschätze durch Digitalisierung zu heben und sie über das Internet allen Bürgern der Vereinigten Staaten verfügbar zu machen.⁶⁹ Der Trust wird darüber hinaus Modelle fördern, mit denen diese Daten für Forschung, Bildung und Bürgerinformation genutzt werden können. Damit soll zugleich der Notwendigkeit entsprochen werden, durch schnellen Informationsaustausch zur Förderung von Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit in der Netzwerkgesellschaft beizutragen.

Im Bereich der *Telekommunikationsnetze* schließlich seien die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand auf die Verbreitung der Mobiltelefonie erwähnt (von den Modalitäten der Versteigerung der UMTS-Lizenzen bis zur Behandlung von Sendemasten in kommunalen

⁶⁹ <http://www.digitalpromise.org>

Bebauungsplänen), mit der man ebenso breite Bevölkerungsschichten zu erreichen hofft wie mit Web-TV, das digitales Fernsehen und Internetnutzung integriert (etwa durch den Verkauf von Mehrheitsanteilen an breitbandigen Fernseekabelnetzen der Deutschen Telekom an Betreibergesellschaften, welche diese internetfähig ausbauen wollen). Auch die „letzte Meile“ zwischen Teilnehmeranschluss und der nächsten Vermittlungsstelle ist hier zu nennen. Um Wettbewerbsverzerrungen zugunsten der ehemaligen Fernmeldemonopolisten zu verhindern, müssen diese einer EU-Verordnung zufolge ihren Wettbewerbern den „Zugriff auf den blanken Draht“ gestatten, ohne technische Zusatzeinrichtungen in Rechnung stellen zu dürfen.

4. Rechtspolitik

Eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür, dass es auf dem Wege in die Informationsgesellschaft vorangeht, ist eine adäquate rechtliche Infrastruktur. 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. Rechtlich eindeutige Voraussetzungen und Folgen neuer Produkte und Dienstleistungen sind ebenso für die Planungssicherheit der potentiellen Anbieter unabdingbar. Wir haben aber auch gesehen, dass die neuen Informationstechnologien einen freien Informationsfluss wie nie zuvor ermöglichen, der sich in den Erwartungen der Netzwerk- und Informationsgesellschaft mit Forderungen nach offenem Austausch von Ideen und ungehindertem Zugang zu Information spiegelt. Der Staat sollte danach den Nachfragern und Anbietern neuer informationstechnischer Dienstleistungen so wenig juristische Hemmnisse in den Weg legen wie möglich. Die sich entwickelnden neuen Lebensformen dürfen nicht durch Überregulierung abgewürgt werden. In diesem konfligierenden Wertefeld eine rechtspolitische Balance zu finden, wird als genuine öffentliche Aufgabe angesehen.

Diese Aufgabe sieht sich mehrfach herausgefordert. Die rechtliche Infrastruktur entwickelter Industriestaaten ist notwendigerweise komplex. Herkömmlich besteht sie vorwiegend aus nationalen Regelungen von relativ langer Gültigkeit. Heute ist aber die Änderungsrate vieler Lebensbereiche hoch, nicht zuletzt gefördert durch die Internettechnologien, und die Globalität vieler Lebensumstände begrenzt die Wirksamkeit nationalen Rechts. Darüber hinaus bieten die modernen Informationstechnologien Produzenten wie Konsumenten neue Möglichkeiten, sich rechtlicher Einengung durch Flucht in den Cyberspace zu entziehen. Die Weiterentwicklung rechtlicher Strukturen muss somit einerseits zügiger erfolgen. Sie macht andererseits internationale Zusammenarbeit und multilaterale Rechtsharmonisierung erforderlich. Staatliches Recht kann dabei durch Soft Law ergänzt werden, verstanden als Selbstverpflich-

tung der Wirtschaft auf zertifizierungsfähige Mindeststandards etwa des Verbraucher- und Datenschutzes „im Schatten“, aber nicht außerhalb des Rechts, soweit internationale Vereinbarungen zwischen Staaten (noch) nicht erreicht oder durchgesetzt werden können. Und schließlich müssen Kriminalprävention wie Strafverfolgung sich der elektronischen Instrumente ebenso bedienen wie die Internetnutzer. Der Staat ist gegenüber dem Cyberspace nicht hilflos und besinnt sich nach anfänglicher Überraschtheit jetzt auf seine Gewährleistungsfunktion.⁷⁰ Insgesamt stellt sich der Rechtspolitik die Aufgabe, das Positive der „neuen Erreichbarkeit“ nicht zu verhindern, das weltweite Internet nicht zu zerschlagen, dabei aber das bewahrenswerte Alte im Auge zu haben und die neuen individuellen Freiheiten mit staatlicher Kontrolle zu vereinbaren.

Aus der Fülle an diesen Entwicklungen beteiligter Rechtsgebiete können hier nur wenige vorgestellt werden. Auf die exponentiell wachsenden Möglichkeiten der Zusammenführung personenbezogener Daten hat das Datenschutzrecht reagiert. Ein der EU-Richtlinie von 1995 entsprechendes Bundesdatenschutzgesetz ist seit 2001 in Kraft. Über die EU hinausgehende Abmachungen werden verhandelt. Die Formerfordernisse elektronischer Transaktionen sind Gegenstand des 2001 in Kraft getretenen und einer EU-Richtlinie von 1999 entsprechenden Signaturgesetzes, das die sicherheitstechnischen Fragen elektronischer Unterschriften regelt, sowie des ebenfalls 2001 in Kraft getretenen Formänderungsgesetzes, das die Bedingungen für die Gleichstellung mit eigenhändigen Unterschriften regelt. Wie weit die informationstechnisch ermöglichte Transparenz öffentlicher Einrichtungen gehen soll, regeln Informationsfreiheitsgesetze in den Ländern Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein sowie bald auch im Bund und der Europäischen Union. Der Durchsetzung des Eigentums an digitalen Informationen gilt das Urheberrechtsabkommen der World Intellectual Property Organisation von 1996.

Die Bekämpfung krimineller Informationsinhalte im Internet erweist sich angesichts international recht unterschiedlicher Interpretationen des Rechtes auf freie Meinungsäußerung als besonders schwierig. Das erste internationale Cybercrime-Abkommen, initiiert vom Europarat, steht vor dem Abschluss. Manche Länder, etwa die Niederlande und Großbritannien, verpflichten die Provider zum Protokollieren der Internetbenutzung. Auch hierzulande wird der Entwurf einer Telekommunikations-Abhörverordnung diskutiert. Andere Länder schreiben Filter vor, um als illegal eingestufte Netzinhalte vom Zugang auszuschließen (USA: jugendgefährdende Inhalte; Frankreich: Nazi-Memorabilia; Südkorea: Online-Glücksspiele; aber auch autoritäre Staaten, die ihre Macht gefährdende Informationen auszublenden versuchen).

⁷⁰ „'Electronic Law Enforcement' nicht weniger als 'Electronic Commerce'“, fordert *Fiedler, Herbert*, Der Staat im Cyberspace – Electronic Law Enforcement, in: Verwaltung & Management, Heft 1/2000, S. 4-6, hier S. 5.

Im Wirtschaftsrecht sind Maßnahmen erforderlich, um die Aussagekraft der Rechnungslegung der Unternehmungen angesichts globaler Kapitalverflechtungen und Wirtschaftsbeziehungen anzupassen und zu erweitern. Die EU plant International Accounting Standards (IAS) bis 2005. Die vom Bundeskanzler eingesetzte Regierungskommission „Corporate Governance“ hat einen Verhaltenskodex für Aktiengesellschaften vorgeschlagen, der die in der Globalität geforderte Transparenz sowie Kontrollbefugnisse und Haftungsfragen regeln soll. Weitere hier zu nennende Felder sind Patent-, Kartell-, Konkurs- und Steuerrecht.

Last not least sei der Verbraucherschutz genannt. Seiner Sicherung dient eine EU-Richtlinie, die 2000 mit dem „Gesetz über Fernabsatzverträge und andere Fragen des Verbraucherrechts“ umgesetzt wurde.

5. Verwaltungspolitik

Als grundlegende Erneuerung der Verwaltungs-Informationssysteme wird man die Aufgabe bezeichnen dürfen, die den öffentlichen Sektor im kommenden Jahrzehnt erwartet. Was die modernen Informationstechnologien ermöglichen, ist Grenzüberschreitung, ist die Zusammenführung von Vorgängen über Behördengrenzen hinweg, die gemeinsame Nutzung von Daten und die Systematisierung der Verwaltungsmaschinerie. Das liegt größtenteils noch vor uns. Es war auch nicht anders zu erwarten. Die herkömmliche EDV förderte integrative Anwendungen noch nicht in dem Maße, wie dies die heutigen Internettechnologien tun. Schon deshalb sind die Informationssysteme, mit denen nun weltweit zusammengearbeitet werden könnte, oft unterschiedlich. Außerdem sind Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung in diesem Falle „Segen und Fluch“ zugleich. Sie vermehren einerseits noch die Vielfalt an Lösungsansätzen. Andererseits erschweren sie damit die Interoperabilität elektronischer Verfahren und die Kompatibilität digitaler Daten, wie sie für grenzüberschreitende Anwendungen kennzeichnend sind.

Soll ein weiteres Auseinanderdriften vermieden und der Clou von E-Government – die Grenzüberschreitung – genutzt werden, soll sachbezogen, ohne Rücksicht auf technische Inkompatibilitäten kooperiert werden können, so braucht man dafür eine entsprechende Sprachebene. Auf ihr müssen die Teilsysteme miteinander kommunizieren und relevante Botschaften jeweils in ihre Welt übersetzen können.⁷¹ Diese Sprachebene muss auch den Benutzern von Verwaltungs-Informationssystemen im vielgliedrigen Staat abnehmen, sich je

⁷¹ Ein Beispiel ist die „Global Electronic Government Framework Initiative“, auch als GovTalk bekannt, die im Jahre 2000 von Microsoft initiiert wurde. In Großbritannien hat sich eine GovTalk Group unter Leitung des Cabinet Office gebildet, die ihrerseits Teil des „Government Interoperability Framework (GIF)“ ist.

nach Gebietskörperschaft oder Behörde zunächst einmal über Bedienungsmodalitäten und Datenstrukturen informieren zu müssen. Standards und Schnittstellen zu schaffen oder zu fördern, ist somit eine vorrangige öffentliche Aufgabe im Rahmen des E-Government.⁷²

Wie aber soll man bei einer so anspruchsvollen Aufgabe vorgehen? Inkrementelle Ansätze laufen Gefahr, das Ganzheitspotential heutiger Informationstechnologien nicht auszuschöpfen. Auf der anderen Seite kann natürlich die Neugestaltung der Verwaltungs-Informationssysteme nicht auf einmal erfolgen. Die Lösung dürfte in Projekten liegen, die sich zwar nur einen Ausschnitt des Verwaltungshandelns vornehmen, aber diesen einschließlich sämtlicher grenzüberschreitenden Zusammenhänge mit allen beteiligten Verwaltungen, Unternehmungen oder Institutionen des Dritten Sektors gestalten (bei der Kraftfahrzeugregistrierung etwa Zulassungsstellen, Kraftfahrtbundesamt, Statistische Landesämter, Kraftfahrzeughändler und -versicherungen, Automobilclubs und andere mehr). Solche Teilnetze wären in eine Strategie für E-Government einzupassen.

In der Entwicklung geeigneter Geschäftsmodelle für diese Teilnetze muss eine vordringliche Aufgabe gesehen werden. Sie stellt zur Zeit noch – übrigens auch in der Wirtschaft – einen der entscheidenden Engpässe dar. Eine öffentliche Förderung scheint gerechtfertigt, auch um alle Partner einschließlich der Wissenschaft zusammenzubringen. Dabei sollte man sich auf solche Projekte konzentrieren, die schnell einen spürbaren Mehrwert für die Bürger versprechen. Solange dieser nicht greifbar ist, sind übrigens auch Befragungen der Bürger nach ihrer Einschätzung des Einflusses der Internettechnologien auf ihre Verwaltungsbeziehungen wenig sinnvoll.

Für die Bewältigung dieser anspruchsvollen Aufgabe, die Verwaltungs-Informationssysteme grundlegend zu erneuern, wünscht man sich Verwaltungen und Behörden, deren Führung als Machtpromotor die Weichen für E-Government stellt und für Nachdruck sorgt; die über einen IT-Verantwortlichen oder CIO (Chief Information Officer) als Fachpromotor verfügen; die einen Beirat aus externen „Stakeholders“ einrichten, der sie in E-Government berät; deren Arbeitsplätze flächendeckend mit multimedialfähigen und breitbandig vernetzten PC ausgestattet sind; denen Haushaltsmittel für wirkliche E-Government-Projekte zur Verfügung stehen; die für qualifizierte Mitarbeiter attraktiv sind und diese binden können; und deren Beschäftigte mit hinreichend Freiraum und Zeit ausgestattet sind, um ihr Fach- und Dienstwissen⁷³ professionell einbringen zu können. Dann werden neue Verwaltungsformen entstehen,

⁷² Diese Diskussion ist insbesondere durch das Bundesinnenministerium und die Initiative D 21, hier Arbeitsgruppe 2 „Vorreiterrolle des Staates“, in Verbindung mit der Koordinierungs- und Beratungsstelle (KBSt) und dem Kooperationsausschuss ADV Bund/Länder/Kommunaler Bereich in Gang gekommen.

⁷³ *Menne-Haritz, Angelika*, Das Dienstwissen der öffentlichen Verwaltung, in: *Verwaltung & Management*, Heft 4/2001, S.198-204 hat diese Begriffe *Max Webers* an das heutige Wissensmanagement angeschlos-

die durch die heute verfügbaren Informationstechnologien ermöglicht und in der Informations- und Netzwerkgesellschaft erwartet werden.

sen (vgl. *Weber, Max*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, fünfte, revidierte Auflage, 1. Halbband, Tübingen 1976, S. 129).