

Electronic Government in Deutschland – Licht, aber auch Schatten

Olaf Winkel



Olaf Winkel

Noch Mitte 2005 schien die deutsche E-Government-Welt weitgehend in Ordnung zu sein. Denjenigen, die sich über das, was hinter diesem Begriff steht, informieren wollten, konnte ein relativ homogenes Bild präsentiert werden. Zu verdanken ist dies vor allem dem Memorandum zum E-Government, mit dem sich im September 2000 etwa siebenzig Experten an die Öffentlichkeit gewandt hatten, und das in der darauffolgenden Zeit zum Paradigma der Fachdiskussion aufgestiegen war.¹

Unter Bezugnahme auf das Memorandum lassen sich die Teleadministration, die Telepartizipation und das organisatorische Reengineering als zentrale Bereiche von E-Government unterscheiden. Bei der Teleadministration geht es um die digitale Abwicklung von Kontakten zwischen Verwaltung und Verwaltungsklientel, welche sich insbesondere aus Bürgerschaft und Wirtschaft zusammensetzt. Telepartizipation steht für elektronische Verfahren zur Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in Entscheidungsprozesse, die Politik und Verwaltung bislang weitgehend exklusiv vorbehalten sind. Ziel des organisatorischen Reengineering ist die Nutzung der Chancen, welche die interaktiven und multimedialen Informationstechnologien als Organisationsmittel bieten.

Eine zentrale Rolle ordnet das Memorandum der elektronischen Signatur zu, welche die Möglichkeit eröffnet, digitaltechnisch gestützte Interaktionen nicht nur auf den Ebenen von Information und Kommunikation, sondern auch als Online-Transaktionen abzuwickeln. Auf der normativen Ebene enthält das Memorandum die Forderung, dass nicht nur die an das Internet angeschlossenen Bürgerinnen und Bürger, sondern alle Gesellschaftsmitglieder von den Vorteilen der informationstechnischen Innovationen profitieren sollen. Erreicht werden soll dies durch einen Multikanalvertrieb von E-Government-Leistungen, der sich auf die vier Hauptkanäle Internet, Call-Center, mobiler Zugang und Bürgerläden stützen kann.

**Memorandum zum
E-Government**

**Teleadministration
Telepartizipation
organisatorisches
Reengineering**

**Alle Gesellschaftsmitglieder
sollen profitieren**

Aber nicht nur im Hinblick auf die Konzepte, auch auf die Förderung von E-Government war die Aufbruchstimmung bis in das Jahr 2005 hinein noch ungebrochen. Vor allem über das Programm Bund Online 2005, verbunden mit der Initiative Media@Komm, hatte der Bund Millionenbeträge für die unterschiedlichsten E-Government-Projekte bereitgestellt, und weitere Mittel waren insbesondere dank der Nachfolgeinitiativen Deutschland Online und Media@komm-Transfer in der Pipeline.² Nicht nur die Politik war voll des Lobes, auch in der Wissenschaft dominierten in Fragen des E-Government Beiträge, die eher von Zustimmung und Optimismus als von Skepsis geprägt waren.

Erfolge, aber auch Pleiten, Pech und Pannen

Dennoch mehrten sich in der E-Government-Praxis zu jenem Zeitpunkt schon die Anzeichen dafür, dass eine gewisse Skepsis gegenüber den Sonntagsreden von Politikern und den Hochglanzbroschüren von Unternehmensberatern nur allzu angebracht war.³ Heute führt kein Weg mehr an der Erkenntnis vorbei, dass längst nicht alle E-Government-Ziele, die insbesondere mit Hilfe der 1,65 Milliarden Euro aus dem Programm Bund Online 2005 erreicht werden sollten, tatsächlich realisierbar sind.

Aus der Retrospektive ist zwar anzuerkennen, dass eine stattliche Zahl von Behördendiensten online zugänglich gemacht werden konnte. Aber gleichzeitig ist inzwischen auch offenkundig, dass die Adressaten in den meisten Fällen nicht mitgezogen haben: Bürgerinnen und Bürger verschmähten Anwendungen, mit denen Kommunen sie beglücken wollten, und die Kommunen selbst verschmähten wiederum Systeme und Komponenten, die ihnen vom Bund schon fast wie Sauerbier angepriesen wurden.

Bereits im September 2005 war ein Spektrum von 379 Dienstleistungen der Bundesverwaltung auf elektronischem Wege abrufbar und damit nach Bekunden des damaligen Bundesinnenministers Schily „das Klassenziel von Bund Online 2005 erreicht“.

Das erste zentrale Ziel von Media@komm, die digitale Signatur in den Städten, Gemeinden und Kreisen zu verbreiten, konnte bis heute ebenso wenig erreicht werden wie das zweite zentrale Ziel dieser Initiative, die Doppelentwicklungen auf der kommunalen Ebene einzudämmen. So gibt es hierzulande noch immer Dutzende von Lösungen, die jedes Jahr für die Abwicklung von etwa vier Millionen Registrierungsprozessen im Meldewesen eingesetzt werden. Nichts anderes gilt für das Kraftfahrzeugwesen, in dem pro Jahr rund 15 Millionen An- und Ummeldungen anfallen. Zwar ermöglichte Media@komm insbesondere im Stadtstaat Bremen die Entwicklung durchaus vorzeigbarer und übertragungsfähiger Softwarelösungen, aber andere Projekte, die durch dieses Programm gefördert worden sind, haben sich nach Auslaufen der Unterstützung nicht als aus eigener Kraft lebensfähig erwiesen. Hier drängt sich gelegentlich sogar der Eindruck auf, dass Fördermittel weniger der Entwicklung des kommunalen E-Government zugute gekommen sind als der wirtschaftlichen Entwicklung von Firmen, die an entsprechenden Vorhaben beteiligt waren.

Selbst dort, wo der Staat als innovativer Anwender von in eigenem Auftrag entwickelten Softwareprodukten in Erscheinung treten möchte, gibt es bis heute nicht nur Licht, sondern auch Schatten. Durchaus beachtliche Erfolge wie die elektronische Steuererklärung ELSTER, die unter Steuerpflichtigen und Steuerberatern großen Anklang findet, und BaföG Online zur weitgehend papierlosen Abwicklung von Bafögückzahlungen verblissen neben einer Reihe von kapitalen Pannen.

**Elektronische
Steuererklärung Elster**

BAföG Online

So sind die Bemühungen von Bund und Ländern, die Software für die Finanzverwaltung zu vereinheitlichen, bis heute vergeblich geblieben. Die zu diesem Zweck gegründete Fiscus GmbH hat inzwischen etwa 900 Millionen Euro verbraucht, ohne nennenswerte Ergebnisse vorweisen zu können. Nicht nur Bayern, auch alle ostdeutschen Bundesländer sind mittlerweile aus diesem Verbund ausgestiegen.

Toll Collect

Noch größer stellt sich der Schaden dar, der dem deutschen Staat durch die verspätete Inbetriebnahme von Toll Collect erwachsen ist. Weil der vorgesehene Starttermin im August 2003 wegen technischer Schwierigkeiten nicht eingehalten werden konnte, entgingen dem Bund allein im Haushaltsjahr 2004 Mauteinnahmen in Höhe von mehr als zwei Milliarden Euro.

Nichts Gutes hat auch die Bundesagentur für Arbeit zum Thema E-Government zu vermelden: Deren Prestigeprojekt, die Schaffung eines virtuellen Arbeitsmarktes, ist trotz einer Budgetüberschreitung von rund 100 Millionen Euro bislang nicht Realität geworden. Bis heute hat man es nicht geschafft, die internen Systeme mit den externen zu verbinden, und selbst die Anwenderfreundlichkeit für die Arbeitssuchenden lässt nach wie vor zu wünschen übrig. Dass sich kürzlich auch noch gravierende Mängel bei der ALG II-Software A2LL herausstellten, die es eigentlich notwendig gemacht hätten, diese aus datenschutzrechtlichen Gründen aus dem Verkehr zu ziehen, trägt sicherlich nicht zu einer Verbesserung des Erscheinungsbildes bei.

Durch das Beharren auf unrealistischen Zeitplänen bei Deutschlands größtem E-Government-Projekt, der Einführung der elektronischen Patientenchipkarte, sind weitere Enttäuschungen programmiert.

**Elektronische
Patientenchipkarte**

Die elektronische Patientenchipkarte ist konzipiert als zentrale Komponente einer hochkomplexen informationstechnischen Infrastruktur, die etwa achtzig Millionen Versicherte, 22.000 Apotheken, 123.000 niedergelassene Ärzte, 65.000 Zahnärzte, 2.200 Krankenhäuser und 270 Krankenkassen miteinander verbinden soll. Zuerst sollte diese Karte bereits bis Ende 2006 flächendeckend eingeführt werden. Dann hieß es, sie solle die bisherige Krankenversicherungskarte ab dem Jahr 2006 schrittweise ablösen. Und inzwischen mehren sich die Anzeichen dafür, dass auch die revidierte Terminplanung nicht eingehalten werden kann.

Während in den Bereichen von Teleadministration und organisatorischem Reengineering immerhin ernsthafte Versuche und massive Förderaktivitäten zu verzeichnen waren, blieb der Bereich der Telepartizipation bereits auf der programmatischen Ebene weitgehend ausgeblendet. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass entsprechende Angebote bis heute weitgehend auf der Stufe Informationsbereitstellung verharren. Nur vereinzelt sind weitergehende Anwendungen anzutreffen wie die digitalen Vereinsvorstandswahlen der Initiative

D 21, welche gegründet worden ist, um Deutschland den Weg in die Informationsgesellschaft zu ebnet, oder Netzdiskurse, die zumeist den Charakter unverbindlicher Politchats haben. Elektronische Abstimmungen mit Bindungswirkung, wie man sie in der Schweiz schon seit geraumer Zeit in Pilotprojekten erprobt, sind hierzulande noch nicht einmal angedacht worden.

Systemische Probleme und Diffusionsengpässe

Ein zentraler Grund für die geschilderten Defizite und Fehlschläge liegt in der Unterschätzung von Faktoren, die einerseits auf der systemischen Ebene und andererseits auf der Diffusionsebene liegen.

Systemische Probleme erwachsen aus strukturellen Zielkonflikten, die auch in anderen Modernisierungskontexten schon zutage getreten sind, und die entgegen einer verbreiteten Fehleinschätzung durch den Technikeinsatz nicht aufgelöst, sondern partiell sogar noch deutlich verschärft werden.⁴ Solche Konflikte prägen etwa das Verhältnis von Partizipation und Effizienz: Wer mehr Partizipation will, muss bedenken, dass Partizipationsverfahren einen hohen Aufwand an Zeit und Geld verursachen und zudem zu kostspieligen Lösungen führen können. Weiter kompliziert wird die Lage dadurch, dass in konkreten Handlungskontexten nicht nur systemische Ziele, sondern auch unterschiedliche Akteursinteressen miteinander konkurrieren, die sich etwa auf Ressourcensicherung, Machterhalt, Wiederwahl oder Emanzipation richten können. So kann das Ziel der Bürgerpartizipation mit den Machtinteressen von Politikern oder das Ziel einer effizienteren Mittelverwendung mit Ressourcensicherungsinteressen von Verwaltungsbürokratien in Widerspruch geraten.

Die Diffusionsprobleme resultieren aus einer Vielzahl von Hürden und Widerständen bei der Realisierung von E-Government-Anwendungen, die der Breite und Komplexität der erforderlichen Innovationen geschuldet ist.⁵ Hier sind insbesondere die Parameter Technik, Organisation, Wissen, Kultur, Recht, Nutzenkonstellation, Finanzen, Management, konzeptionelle Einbindung sowie politische Steuerung und Unterstützung zu nennen. Jeder einzelne Parameter verweist auf mögliche Diffusionsengpässe, die das Scheitern eines E-Government-Vorhabens bewirken können.

Von der Euphorie zu Ernüchterung und Umorientierung

Ende 2005 folgte auf die deutsche E-Government-Euphorie, die auch vor Teilen der Fachwissenschaft nicht haltgemacht hatte, eine Befindlichkeit, für die Begriffe wie Ernüchterung oder gar Katzenjammer durchaus angebracht sind. Während eben noch in einer Fülle von Verlautbarungen, Publikationen und Vorträgen die Chancen und Erfolge von E-Government hervorgehoben worden waren, hagelte es nun Kritik. Besonders deutlich wurde Harald Lemke, Chief

Information Officer der hessischen Landesregierung, der die E-Government-Strategie des Bundes im Februar 2006 auf dem Public Sector Forum des Branchenverbands BITKOM als völlig verfehlt kritisierte. Seine harschen Worte: „Deutschland Online ist ein einziger Reinfall und sein Geld nicht wert.“ Im wissenschaftlichen Bereich fielen die Stellungnahmen moderater aus, aber partiell kaum weniger vernichtend.

Dass inzwischen mehr Leben in die Diskussion um Stand und Perspektiven von E-Government in Deutschland gekommen ist, ist sicherlich zu begrüßen. Allerdings gehen mit dieser Entwicklung auch nicht zu unterschätzende Gefahren einher. Denn es ist offensichtlich, dass inzwischen immer mehr Fachleute von den Positionen des Memorandums abrücken, welches das Verständnis von diesem Gestaltungsfeld über viele Jahre geprägt, geeint und befruchtet hat. Sollte sich diese Ansatzbewegung fortsetzen, käme das einer Rückkehr zu längst überwunden geglaubten Zuständen gleich, als es so viele Definitionen und Verständnisse von E-Government zu geben schien wie Autoren, die sich zu Äußerungen zu diesem Thema berufen fühlten. Bislang sind hier zwei Tendenzen zu beobachten, einerseits eine Reduktion und andererseits eine radikale Ausweitung der Perspektive.

Eine Vielzahl von Autoren neigt in jüngster Zeit dazu, den Gegenstandsbe-
reich von E-Government auf schmale Ausschnitte des im Memorandum entwor-
fenen Spektrums zu fokussieren. So wird etwa gefordert, die
Abwicklung von Kontakten zwischen Verwaltung und Wirt-
schaft in den Vordergrund zu rücken oder die organisationsüber-
greifende Neuordnung administrativer Prozesse zum Schwerpunkt der Innovati-
onsbemühungen zu machen.⁶ Damit wird dem Problem der systemischen Ziel-
konflikte nicht durch die Entwicklung strategischer Lösungen mit sinnvollen
Prioritätensetzungen und dem Problem der Diffusionsbarrieren nicht durch die
Ausarbeitung realitätsgerechterer Konzepte begegnet, sondern durch die Aus-
blendung von Optionen. Dass ein solcher Weg zu problematischen Ergebnissen
führen kann, liegt auf der Hand. Denn wenn man die Innovationen auf einen
Einzelaspekt von E-Government beschränkt, müssen andere Gesichtspunkte
zwangsläufig vernachlässigt werden, so dass man Gefahr läuft, die damit ver-
bundenen Chancen zu verschenken. Besonders fatal wäre eine Entwicklung, in
deren Verlauf E-Government angesichts des allgegenwärtigen Sparzwangs zu
einer Haushaltskonsolidierungsstrategie degeneriert, wie es beim Neuen Steue-
rungsmodell in vielen Fällen zu beobachten war. Denn dies käme einer Blockade
dringend notwendiger Modernisierungen in Staat, Verwaltung und Gesell-
schaft gleich und würde auch Potentiale aufs Spiel setzen, welche die Netz-
kommunikation zur Realisierung des Leitbilds der Bürgerkommune bietet, mit
dem sich inzwischen auch hierzulande große Hoffnungen verbinden.

Andere Autoren machen dagegen Anstalten, die Diskussion um E-
Government in eine Diskussion um E-Governance zu überführen. Ein früher
Entwurf stammt von Heinrich Reiner mann und Jörn von Lucke. Nach ihrem
Ansatz sollen die interaktiven Informationstechnologien im
Rahmen von „Governance im Zeichen der Informationsgesell-
schaft“ genutzt werden, um „Lebensbereiche zu gestalten“ bzw. auf „Werte und
Ziele auszurichten“ und die „mit ihnen befassten Personen und Gemeinschaften

E-Government auf schmale
Ausschnitte focussieren?

E-Governance?

untereinander abzustimmen“.⁷ Aber auch ein solcher Weg ist nicht ungefährlich. Wo sich die Konturen des E-Government in den Weiten des Governance-Diskurses verlieren, werden nämlich die Kategorien und Maßstäbe aufs Spiel gesetzt, mit deren Hilfe man entsprechende Aktivitäten und Projekte bislang mit einer gewissen Aussicht auf Verständigung diskursiv einordnen, hinterfragen und evaluieren konnte. So buntschillernd, wie sich die Kontroverse um Wesen, Möglichkeiten und Grenzen von Governance darstellt, so vielschichtig und heterogen sind natürlich auch die Aussagen und Positionen, die sich um den Begriff E-Governance ranken.

Nicht das Kind mit dem Bade ausschütten

In den letzten Jahren sind in Deutschland reichhaltige Erfahrungen mit E-Government gesammelt worden. Heute kommt es darauf an, daraus geeignete Schlussfolgerungen zu ziehen und dieses Wissen für die weitere Entwicklung produktiv zu machen. Gleichzeitig gilt es, sich durch Fehlschläge nicht beirren zu lassen und den Kern dessen, was E-Government im Sinne des Memorandums ausmacht, zu bewahren – und zwar einschließlich seiner bislang vernachlässigten politisch-partizipatorischen Elemente. Auf der programmatischen Ebene bedarf es keiner Totalrevision. Hier sind vielmehr eher moderate Korrekturen erforderlich, die dem Problem der Zielkonflikte besser Rechnung tragen und den politischen Gestaltungswillen über die Technik stellen. Die Art und Weise, wie in den durch das Memorandum skizzierten Korridoren auf die Verwirklichung von Zielen hingearbeitet werden soll, sollte dagegen sehr wohl einer grundsätzlichen Prüfung unterzogen werden. Hier geht es darum, zu Aktionsprogrammen mit Gestaltungsvorgaben und Zeitkorridoren zu gelangen, die weniger von politischer Opportunität als von sachlichem Kalkül geprägt sind. Dies bedeutet nicht zuletzt auch, dass man den oben angesprochenen Diffusionsproblemen besser Rechnung tragen muss. Gleichzeitig gilt es, die Adressaten von Online-Angeboten weitaus intensiver als bisher in die Technikgestaltung einzubeziehen, um die Qualität und insbesondere die Akzeptanz der Lösungen zu steigern. Denn ein E-Government-Projekt wird nicht schon allein dadurch zum Erfolg, dass ein Dienst im Netz angeboten wird. Von einem Erfolg kann erst dann gesprochen werden, wenn die Adressaten diesen Dienst nachfragen und in den Genuss des angestrebten Nutzens kommen.

Wenn die Bundeskanzlerin zu der auf der CeBit im März 2006 abgegebenen Erklärung steht, nach der sechs Milliarden Euro für eine High Tech Strategie Deutschland bereitgestellt werden sollen, wird es an den für einen neuen Anlauf erforderlichen Mitteln wohl nicht fehlen.

Anmerkungen

- 1 Näheres dazu bei Gesellschaft für Informatik GI und Verband Deutscher Elektrotechniker VDE (Hrsg.): *Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung*. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Ge-

- sellschaft für Informatik und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im Verband Deutscher Elektrotechniker, Bonn und Frankfurt 2000. Siehe auch die synoptische Darstellung bei Winkel, Olaf: E-Government – die Konturen zeichnen sich immer deutlicher ab, in: *Verwaltung und Management* 3/2004, S. 126ff.
- 2 Näheres dazu bei Bundesministerium des Innern (Hrsg.): *Bund Online 2005. Umsetzungsplan für die E-Government-Initiative*, Berlin 2001, Bundesministerium des Innern (Hrsg.): *Deutschland Online. Grundlagen und Ziele*, Berlin 2004, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.): *Media@komm-Transfer. E-Government für die kommunale und regionale Verwaltung*, Berlin 2004, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): *Media@komm*, Berlin 2001.
 - 3 Das Folgende insb. nach Winkel, Olaf: *Electronic Government in Deutschland – Stand und Perspektiven in der Diskussion*, in: *Verwaltung und Management* 4/2006, S. 190ff. Siehe auch Accenture (Hrsg.): *E-Government 2004. Ergebnisse einer internationalen Vergleichsstudie*, München 2004, Eifert, Martin: *Electronic Government in Germany*, in: Eifert, Martin und Jan Ole Püschel (Hrsg.): *National Electronic Government*, London und New York 2004, S. 117 ff und Kubicek, Herbert und Martin Wind: *E-Government im Jahre 5 nach dem Internethype*, in: *Verwaltung und Management* 2/2005, S. 60ff.
 - 4 Das Folgende insb. nach Winkel, Olaf: *Zukunftsperspektive Electronic Government*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 18/2004, S. 10ff. Siehe auch Petrovic, Otto: *Die immanenten Spannungsfelder des Electronic Government*, in: *Verwaltung und Management* 3/2002, S. 138ff.
 - 5 Das Folgende insb. nach Winkel, Olaf: *Zukunftsperspektive Electronic Government*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 18/2004, S. 11ff. Siehe auch Lucke, Jörn von: *Barrieren des E-Government in Deutschland – Ursachen und Ansätze zur Überwindung aus Sicht der Wissenschaft*, in: Reiner mann, Heinrich und Jörn von Lucke (Hrsg.): *Electronic Government in Deutschland*, Speyer 2002, S. 68ff.
 - 6 Siehe etwa Bill, Holger: *Das E-Paradoxon*, in: *Kommune* 21 8/2005, S. 12 ff, Drüke, Helmut: *Dreiklang im E-Government*, in: *Kommune* 21 8/2005, S. 22 ff, Niemeier, Norbert: *Ein nutzungsorientierter Projektansatz bringt Vorteile*, in: *Innovative Verwaltung* 4/2005, S. 34 ff oder Schuppan, Tino und Christoph Reichard: *E-Government – Neugestaltung öffentlicher Leistungserbringung*, in: Reichard, Christoph u.a. (Hrsg.): *Das Reformkonzept E-Government*, Münster 2004, S. 13ff.
 - 7 So Reiner mann, Heinrich und Jörn von Lucke: *Speyerer Definition von Electronic Governance*, in: Reiner mann, Heinrich und Jörn von Lucke (Hrsg.): *Electronic Government in Deutschland*, Speyer 2002, S. 9 und 12.

