



Accountability  
Transparenz  
Zugang zu Information  
E-Government  
Online-Bürgerbeteiligung  
Demokratie  
E-Democracy  
Kommunikation  
Politische Teilhabe  
Digitalisierung  
E-Governance  
E-Partizipation  
Open Data  
Open government

# E-Governance – Begrifflich-konzeptionelle Klärung und Anwendung für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Kurzstudie im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Prof. Dr. Tino Schuppan



## Inhaltsverzeichnis

1.	EINLEITUNG: HERAUSFORDERUNG E-GOVERNANCE	3
2.	BEGRIFFLICH-KONZEPTIONELLE KLARSTELLUNG	4
2.1	E-GOVERNANCE	4
2.2	GRUNDVORAUSETZUNGEN FÜR DAS VERSTEHEN VON E-GOVERNANCE	5
3.	RAHMENBEDINGUNGEN	6
4.	POTENZIALE UND RISIKEN VON E-GOVERNMENT IM EZ-KONTEXT	8
4.1	WIE TRÄGT E-GOVERNANCE ZU (MEHR) GOOD GOVERNANCE BEI?	9
4.2	RISIKEN BEI DER UMSETZUNG VON E-GOVERNANCE	11
5.	EINIGE SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	13
6.	LITERATUR	14

## 1. Einleitung: Herausforderung E-Governance

Unter den Begriffen E-Governance und E-Government versuchen weltweit Staaten verstärkt ihr Verwaltungshandeln und ihre Interaktion mit der Gesellschaft seit etwa Mitte der 1990er Jahre mit Einsatz von Informationstechniken zu modernisieren bzw. neu zu gestalten. Dabei werden die Begriffe so vielfältig verstanden, dass kaum Klarheit darüber besteht, was E-Government bzw. E-Governance eigentlich sind, was damit erreicht werden kann und welche Grenzen bestehen. Darüber hinaus kommen immer neue IT-Anwendungen und Begrifflichkeiten hinzu, die immer wieder auch neue Erwartungen schüren, so dass sich das Thema selbst für Experten als zunehmend unübersichtlich darstellt. Mittlerweile existiert neben E-Governance eine kaum noch überschaubare Anzahl an weiteren „E-Begrifflichkeiten“; eine Auswahl davon wird in dieser Studie definiert.

In einem verengten Denken besteht die Vorstellung, dass E-Government alles das sei, was online gestellt werden kann. Aus dieser Sicht ist vereinfacht formuliert eine 100-Prozent-Online-Verwaltung eine moderne Verwaltung. Viele Regierungen haben in den frühen „E-Government-Jahren“ die Schwerpunkte ihrer E-Government-Strategien auf Online-Dienste gelegt, ob es sinnvoll war oder nicht. So hatte in Deutschland der Bund ab dem Jahr 2000 die Strategie „BundOnline 2005“ verfolgt, deren Ziel es war, alle internetfähigen Dienstleistungen online zu stellen. Diese Strategie litt an zwei zentralen Mängeln: Erstens erbringt in Deutschland nach dem Grundgesetz nicht der Bund, sondern die Länder Verwaltungsleistungen, so dass „die Musik“ gar nicht beim Bund spielt. Mit anderen Worten, der Bund allein kann wenig ausrichten bei der Modernisierung mit E-Government. Zweitens stellt sich die Frage, was internetfähig bedeutet. Diese Frage wurde meistens auf die technische Machbarkeit reduziert, egal ob ein Online-Angebot nachgefragt wird oder nicht. Eine solche Strategie, die man durchaus als technizistisch verengt bezeichnen kann, wurde in vielen Ländern der Welt verfolgt. Das Motto „je mehr online, desto besser“ galt und gilt zum Teil noch immer. Das wurde noch verstärkt durch diverse Benchmarking-Studien, die vielfach von Beratungsunternehmen durchgeführt wurden und nicht selten mit Eigeninteressen verbunden sind (vgl. kritisch zum E-Government-Benchmarking: Bannister 2007). In diesen Studien wurden häufig in recht schematischer Weise Staaten verglichen, ohne auf die administrative Ausgangslage, die Größe des Landes, die unterschiedliche Verwaltungskultur, Historie etc. einzugehen. Beispielsweise wurde Estland lange Zeit als „europäischer Star“ gehandelt, weil dort viele Dienste online sind. Weniger berücksichtigt wurde allerdings, dass Estland mit 1,45 Millionen Einwoh-

nern zu den kleinsten und auch zu den am zentralisiertesten Ländern Europas gehört, so dass es viel einfacher ist, einheitliche IT-Plattformen umzusetzen.

E-Governance ist ein globales Phänomen. Regierungen weltweit versuchen, diverse E-Projekte mit mehr oder weniger großer Ankündigungsrhetorik und Erfolg umzusetzen, nicht selten mit der manchmal übertriebenen Hoffnung, ihre Verwaltungen mit IT transformieren zu können. In der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist E-Governance seit einigen Jahren fester Bestandteil. Die Weltbank, verschiedene UN-Organisationen und genauso die deutsche EZ haben E-Government auf der Agenda. Hintergrund ist, dass IT das Potenzial birgt, Entwicklungen für besseres Regieren und Verwalten sowie Verbesserungen in Politikfeldern und gesellschaftlichen Bereichen zu ermöglichen. Einzelne empirische Hinweise dafür lassen sich auffinden, jedoch sind dysfunktionale Effekte nicht unwahrscheinlich.

In der deutschen EZ gab es bisher einige Projekte im Bereich Good Governance und Wirtschaftsförderung, die einen IT-Bezug hatten. Dennoch: Obwohl Good Governance zu einem Schwerpunktbereich deutscher EZ gehört, hat E-Governance bisher keinen herausragenden Stellenwert eingenommen oder war strategisch mit anderen Themen verknüpft. Zwar ist klar, dass Staat und Verwaltung heute generell nur mit IT funktionsfähig sind, ob und wie IT-gestützte staatliche Dienstleistungen, Teilhabe- und Verwaltungsprozesse zu Good Governance beitragen können, ist jedoch unklar. Deshalb leistet diese Kurzstudie einen Beitrag, diverse „E-Begrifflichkeiten“ klarzustellen und zu systematisieren sowie E-Governance-Potenziale und Grenzen im Allgemeinen wie auch in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit aufzuzeigen. Es geht nicht um eine umfassende Literaturlauswertung, sondern darum, Kernaspekte herauszuarbeiten, die unter Rückgriff auf die langjährigen Erfahrungen des Autors als modernisierungsrelevant einzuordnen sind. Die Ausführungen sollen auch zu einer Versachlichung der Debatte beitragen, zumal der Einsatz von Informationstechniken in der öffentlichen Verwaltung auch generell nichts Neues ist. Deshalb geht es im ersten Kapitel bei der Klärung von Begrifflichkeiten nicht darum, eine möglichst richtige oder beste Definition zu finden, die es auch nicht geben kann. Der Ansatz ist pragmatisch, nämlich Kernaspekte der „E-Debatte“ aufzuzeigen, um sie für die Modernisierungspraxis und Praxis der Entwicklungszusammenarbeit besser handhabbar zu machen. Danach folgen Ausführungen zu notwendigen Rahmenbedingungen, um danach auf Potenziale und Risiken von E-Governance einzugehen. Soweit möglich, werden die Ausführungen mit Beispielen unterlegt. Abschließend werden einige Schlussfolgerungen für die Entwicklungszusammenarbeit gezogen.

## 2. Begrifflich-konzeptionelle Klarstellung

### 2.1 E-Governance

Nach Benz (2010) bringt der Governance Begriff eine Steuerungs- bzw. Regelungsarchitektur zum Ausdruck, die hierarchisch bis netzwerkartig ausgestaltet sein kann und sich nicht nur auf den Staat als zentraler Akteur bezieht (Benz 2010, S. 11ff.). Ähnlich ist das **Governance**-Verständnis der deutschen EZ, die Governance als die Strukturen, Systeme und Spielregeln bezeichnet, durch die geregelt wird, wie staatliche und nichtstaatliche Akteure Entscheidungen treffen und öffentliche Ressourcen einsetzen, um öffentliche Leistungen zu gewährleisten (vgl. BMZ 2002; BMZ 2009). Folglich verändert **E-Governance**, neutral formuliert, die Strukturen, Systeme und Spielregeln, wie die verschiedenen Akteure bei der Produktion von Entscheidungen (Policy-Making) und Produktion öffentlicher Leistungen (Service Provision) zusammenwirken. Welche Zieldimension die Ausgestaltung der Spielregeln haben sollen, wird durch Good Governance zum Ausdruck gebracht. Relevante Good-Governance-Ziele für die deutsche EZ sind demnach z.B. die Beachtung von Menschenrechtsprinzipien, politische Teilhabe, Rechenschaftspflicht und Transparenz. Hinzukommt der legitime Zugang und Umgang mit politischer Macht, ein effizienter Umgang mit öffentlichen Ressourcen, eine effektive Gewährleistung von staatlichen Aufgaben und eine effektive Kontrolle öffentlicher Handlungen. Damit geht es bei Good Governance sowohl um Fragen von Beteiligung als auch um Fragen einer effektiven und effizienten öffentlichen Leistungserbringung. *Folglich kann E-Governance als ein Ansatz verstanden werden, mittels Informationstechniken Beteiligungsmöglichkeiten, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu stärken sowie die öffentliche Leistungserbringung im Zusammenspiel mit gesellschaftlichen Akteuren effektiver, effizienter und legitimationsgerechter zu gestalten.*

IT-Einsatz ist nicht mehr auf eine Organisation/Organisationseinheit beschränkt. Vielmehr werden mit IT vernetzte Formen der Interaktion etabliert, die auf eine neue (vernetzte) Governance hindeuten. Das betrifft sowohl neue Formen der IT-gestützten Kollaboration mit Bürgern/der Gesellschaft, z.B. bei der politischen Entscheidungsfindung, als auch neue Formen der Vernetzung bei der öffentlichen Leistungserbringung. In der innerdeutschen Diskussion wird der Begriff E-Government nahezu synonym mit dem in der EZ gebräuchlicheren Begriff E-Governance verwendet. E-Government wird verstanden als IT-gestütztes Regieren und Verwalten. Es geht dabei um Verwaltungshandeln genauso wie um demokratische Aspekte der Teilhabe; also darum mehr Bürger in politische Prozesse einzubeziehen. Im Kontext der deutschen EZ bezeichnet der Begriff

Government Aspekte der Effizienzsteigerung und Optimierung von Verwaltungshandeln. Aus diesem Grund wird im weiteren Verlauf der Studie, der für die EZ gebräuchliche Governance-Begriff verwendet.

E-Governance ist mehr als IT für Staat und Verwaltung und ist mehr als Online-Dienste. Hintergrund für diese Aussage ist, dass E-Government häufig in der Praxis und in Teilen der Wissenschaft sehr technikzentriert gesehen wird. Selbst wenn von Politik und Verwaltungsreformern gesagt wird, dass E-Governance mehr als Technik ist und nichttechnische Fragen mitbedacht werden müssen, zeigen jedoch die Erfahrungen aus praktischen Projekten meist etwas anderes. Fast alle E-Governance-Großprojekte in Deutschland hatten in den letzten Jahren einen deutlichen „Technikdrall“. Problem ist jedoch, dass IT ihre Wirkungen nur entfalten kann, wenn organisatorische Fragen mit dem gesamten Politikkreislauf (Policy-Cycle vom Agenda-Setting zur Umsetzung) gleichsam mitgestaltet werden. Andernfalls können die Potenziale von E-Government nicht umgesetzt werden. Eine umfassende Definition für E-Government findet sich in einem Memorandum aus dem Jahr 2000, das versucht, IT für Verwaltungsmodernisierung nutzbar zu machen (GI/ITG 2000): *„E-Government wird verstanden als Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik. Eingeschlossen sind in diese Definition selbstverständlich zahlreiche Hilfs- und Managementprozesse sowie Prozesse der politischen und finanziellen Rechenschaftslegung.“* Deutlich wird, dass E-Governance nicht nur die Erstellung von öffentlichen Leistungen, sondern auch Beteiligungsverfahren betrifft, die auf neue Art und Weise stattfinden können. Dieser Aspekt wird häufig unter dem Begriff **E-Partizipation** oder **E-Democracy** zusammengefasst. E-Democracy ist mehr als nur E-Voting, also Wahlen über das Internet oder über Wahlmaschinen. Vielmehr geht es bei E-Democracy darum, neue Beteiligungsverfahren mittels IT zu etablieren, mit der Zielsetzung, direkte Beteiligung und Legitimation zu erhöhen.

In Bezug auf mehr Beteiligung mittels IT besteht seit dem Aufkommen des Internets bzw. des World Wide Web eine hohe bzw. erhöhte Erwartung, die Beteiligung zu verbessern. Mehr oder weniger verbindet sich damit die Hoffnung, dass sich mehr Menschen durch leichtere Zugangsmöglichkeiten beteiligen und so zu demokratischeren Entscheidungsfindungen in einem Gemeinwesen beitragen. In Deutschland wurden erste wesentliche Erfahrungen in Sachen elektronischer Beteiligung bereits Anfang des Jahres 2000 im Rahmen vom Bund finanzierten Medi@Komm-Projekten auf kommunaler Ebene gesammelt. Klar wurde seinerzeit, dass IT-Anwendungen nicht unbedingt die

Beteiligung erhöhen und auch nicht unbedingt (kosten-) günstiger sind als Offline-Verfahren.

Einen erneuten Aufschwung hat die Beteiligungsdiskussion ungefähr seit dem Jahr 2005 mit dem Aufkommen des so genannten Web 2.0 bzw. der sozialen Medien bekommen. Staat und Verwaltungen nutzen soziale Netzwerke und weitere Werkzeuge, wie z.B. Wiki-Technologien, um über sich zu informieren und auch um niedrigschwellige Beteiligungsangebote zu schaffen. Zu nennen sind beispielsweise Bürgerhaushalte, die mittlerweile vielfach elektronisch abgewickelt werden, wie im Berliner Bezirk Lichtenberg (<http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de>). Bürger haben die Möglichkeit, über einen gewissen Anteil des bezirklichen Budgets für ein Haushaltsjahr zu entscheiden, in welchen Bereichen es eingesetzt wird. Ein weiteres Beispiel ist Maerker Brandenburg (<http://maerker.brandenburg.de/brandenburg>), wonach Bürger die Möglichkeit haben, Missstände im Gemeindegebiet (z.B. defekte Straße) online mit Foto zu melden und auf eine Plattform hochzuladen. Die Verwaltung muss dann innerhalb einer bestimmten Zeit reagieren, so dass auch andere Bürger die Antwort einsehen können. Nicht nur sind bei der Lösung die Nutzerzahlen, auch die älterer Bürger, hoch, sondern die Kosten extrem gering, weil die Lösung vom Land Brandenburg für alle Gemeinden als so genannter Shared Service zur Verfügung gestellt wird.

*Zusammenfassend bedeutet **E-Governance** eine Neugestaltung von Entscheidungs- und Geschäftsprozessen sowie Informationsflüssen mittels unterschiedlicher Informationstechniken über Behördengrenzen hinweg, um die öffentliche Leistungserbringung zu verbessern und/oder neue bzw. erweiterte Beteiligungsverfahren (eDemocracy/eParticipation) einzuführen. Betroffen ist der gesamte Policy-Prozess vom Agenda-Setting bis zur Umsetzung. Es geht demnach nicht nur um mehr Effizienz und Effektivität, sondern auch um Legitimation sowie um die Stärkung von Verantwortlichkeit.*

In Governance-Projekten der deutschen EZ spielte IT bisher schon eine gewisse Rolle, obwohl es keine explizite E-Governance-Strategie gab. Diese E-Governance-Verfahren lassen sich folgenden Bereichen zuordnen:

1. Verbesserung der öffentlichen Verwaltung (Leistungserbringung, Hilfs- bzw. Unterstützungsprozesse)
2. Verbesserung demokratischer Prozesse (z.B. des Gesetzgebungsprozesses sowie Etablierung besserer/neuer Beteiligungs- und Transparenzmöglichkeiten).

Einige der Konzepte/Begriffe, die bisher eine Rolle spielten, werden im Anhang definiert, um der E-Praxis eine bessere Orientierung zu geben. Insgesamt ist bei der Verwendung von diversen „E-Begrifflichkeiten“ jedoch Vorsicht geboten. Mittlerweile besteht eine Tendenz, jeglichem Konzept ein

„E“ davorzusetzen, um damit Neues zu suggerieren. Ein gewisser Marketing-Effekt kann nicht ausgeschlossen werden. Klar ist jedoch, dass IT zu einer Neugestaltung einzelner Bereiche beiträgt und heute vielfach integraler Bestandteil ist, ob strategisch geplant oder eher zufällig. Damit jedoch IT das Potenzial entfalten kann, sind einige Grundvoraussetzungen zu erfüllen, die sich durch den Einsatz von IT nicht von selbst ergeben. Die passende Kombination an Online- und Offline-Instrumenten erhöht die Erfolgsaussichten.

## 2.2 Grundvoraussetzungen für das Verstehen von E-Governance

Unabhängig von der verwendeten Definition, die mehr oder weniger das Verständnis verbessert, geht es bei E-Governance im Kern darum, das Potenzial von IT für verbesserte Verwaltung und besseres Regieren bzw. Beteiligung zu nutzen. Das lässt sich kaum auf einer abstrakten Ebene diskutieren. Vielmehr müssen drei „Boxen“ geöffnet werden, die als analytische Hintergrundfolie für das Verstehen und Gestalten von E-Governance hilfreich sind:

- Die erste Box betrifft IT selbst. Gerade um das Potenzial von E-Government zu verstehen, ist ein Mindestverständnis von IT notwendig, das sich jedoch nicht auf technische Details bezieht, sondern auf grundlegende Funktionalitäten. Es gibt demnach nicht *die* Informationstechnik, sondern es sind verschiedene Informationstechniken, die ein ganz unterschiedliches Wirkspektrum haben. Vereinfacht formuliert: ein Dokumenten-Management-System ist und kann etwas anderes als ein E-Mail-Programm. Dabei muss man sich immer wieder klar werden, dass IT selbst nicht ganz neutral ist, sondern bestimmte Werte in sich trägt (inscribed values), die jedoch die Organisation keineswegs kausal beeinflussen. Beispielsweise sind in einer Enterprise-Resource-Anwendung bestimmte Vorstellungen inskribiert, wie Unternehmensdaten zu organisieren sind. Allerdings wirkt IT nicht so prägend, dass sie nur bestimmte Organisationsformen zulässt (auch wenn es in der Praxis manchmal so erscheint), sondern sie ist zunächst ein „enabler“.
- Die zweite zu öffnende Box betrifft die Organisation. Um Möglichkeiten zur Neugestaltung mit IT zu identifizieren, sind insbesondere die Geschäftsprozesse näher zu untersuchen. Nur wenn die Verwaltungsarbeit verstanden wird, kann bestimmt werden, welche IT-Funktionen welche Verwaltungsarbeit in welcher Weise unterstützen können. So gibt es in der Verwaltung einfache Registrierungsprozesse (z.B. Anmeldung einer Person) bis hin zu komplizierten Genehmigungsprozessen (z.B. Genehmigung eines Kraftwerkes). In der Betrachtung der

Geschäftsprozesse liegt zugleich ein wesentlicher Unterschied zu Public-Management-Reformen. Sie haben sich eher mit neuen Steuerungsinstrumenten und Managementkonzepten beschäftigt, jedoch die eigentliche Arbeitsebene, d.h. die Produktionsebene der Verwaltung, kaum verändert. Pointiert könnte man formulieren, dass Public Management zur modernen Steuerung unter Beibehaltung bürokratischer Arbeitsorganisationen geführt hat. E-Government setzt dagegen an der Arbeitsebene an, was bedeutet, dass Informations- und Prozessflüsse von Interesse sind. E-Government erfordert es, sich mit dem arbeitenden Staat auseinanderzusetzen, weil sonst die Potenziale von IT nicht verstanden werden können. Deshalb setzt E-Government und der IT-Einsatz eine strukturierte Prozesserhebung voraus. Auf dieser Basis kann dann die organisatorische Gestaltungsarbeit geleistet werden, weil sonst IT nicht wirken kann.

- Schließlich lässt sich in einer dritten Box die bestehende Organisationskultur, die Organisationsmitglieder mit ihren Werten, Einstellungen und eingeübten Arbeitspraktiken sehen, auf die IT trifft. Das heißt, vieles ist technisch möglich, in der Praxis ist jedoch die Umsetzung schwierig. Deshalb geht es hier nicht um eine vermeintlich „beste“ Lösung, sondern – institutionalistisch argumentiert – um eine angemessene Lösung. So kommt es häufig vor, dass Lösungen eingeführt werden, die so weit entfernt vom Bestehenden sind, dass „resistance of change“ sehr wahrscheinlich ist. Im Ergebnis bleibt es bestenfalls bei technischen Pilotlösungen, die nie in den Organisationsalltag eindringen. Deshalb kommt es auf ein durchdachtes Change Management bei E-Government an. Gerade in Kooperationsländern der deutschen EZ ist die Organisationskultur zu berücksichtigen, was insbesondere für die Übertragung von IT-Lösungen gilt. Im Ergebnis kommt es im Zusammenhang mit E-Governance weniger zu einer Revolution. Vielmehr vollziehen sich Veränderungen zwischen IT und Organisation sowie zwischen IT und Gesellschaft ko-evolutionär, selbst wenn technologische Sprünge vorkommen.

Anhand der drei Boxen wird klar, dass E-Governance nicht nur ein technisches Konstrukt ist, sondern vielfältige Gestaltungsarbeit nichttechnischer Art erfordert. Häufig werden die Vorstellungen, wie IT-Anwendungen genutzt werden können, mit Leitbildern vermittelt. Zum Beispiel sind soziale Netzwerke – manchmal auch marketingmäßig als Web 2.0 bezeichnet – stark mit der Vorstellung verbunden, dass Staat und Verwaltung sich zu öffnen haben (open government). Insbesondere verbindet sich die Erwartung, dass IT zu mehr Partizipationsmöglichkeiten führt. In der Vergangenheit gab es immer wieder solche Leitbilder, z.B. das „Papierlose Büro“ in den 1980er Jahren vor dem Hintergrund des Aufkommens von Dokumenten-

Management-Systemen. Die Leitbilder transportieren bestimmte Vorstellungen der Verwendungsweisen von IT. Das ist an sich nicht notwendigerweise problematisch und kann sogar helfen, das IT-Potenzial besser umzusetzen. Allerdings sind auch die Begrenzungen solcher Leitbilder immer zu berücksichtigen. Leitbilder sind immer durch eine gewisse Einseitigkeit geprägt, so dass andere Potenziale ausgeblendet werden. Leitbilder führen deshalb zu einem gewissen Technikdeterminismus, weil grundsätzlich mit den vorhandenen Informationstechniken auch andere Lösungen möglich wären. Weiterhin besteht durch Leitbilder das Risiko, dass die in der Praxis zu lösenden Probleme nur von der IT-Anwendung her gedacht werden. Zugespitzt formuliert, die Lösung ist vorhanden und das Problem dazu wird noch gesucht.

Auch im entwicklungspolitischen Kontext ist die IT-Nutzung mit speziellen Leitbildern und Zielvorstellungen verbunden, wie durch die Slogans ICT4D (Informations- und Kommunikationstechnologie für Entwicklung) oder ICT-4Good Governance zum Ausdruck kommt. Es besteht die Vorstellung, dass IT zur wirtschaftlichen, sozialen etc. Entwicklung beitragen kann. Empirisch lassen sich jedoch nur wenige Hinweise für diesen Zusammenhang finden. Schaut man sich die E-Governance- und E-Government-Strategien in manchen Kooperationsländern an, wie z.B. in Ländern Afrikas südlich der Sahara, dann wird deutlich, dass sie in ihren Ausrichtungen und Formulierungen weitestgehend denen von europäischen Ländern gleichen, obwohl der Kontext und Rahmenbedingungen komplett verschieden sind. Deshalb sind bei der Implementierung von E-Governance besonders die unterschiedlichen Rahmenbedingungen von Entwicklungsländern und auch Schwellenländern zu betrachten, weil sonst E-Governance nicht wirken kann oder gegenteilige Effekte hat.

### 3. Rahmenbedingungen

Um E-Government-Potenziale realisieren zu können, muss nicht nur die Verwaltung selbst betrachtet werden, sondern auch ihre Umwelt. Wichtige Faktoren sind hierbei das politisch-administrative System, der Zustand der relevanten Infrastruktur, Demographie sowie der soziale und wirtschaftliche Zustand (Banerjee/Chau 2004). Nachfolgend werden diese Faktoren vertiefend mit ihrer Relevanz für die Umsetzung von E-Governance dargestellt.

#### Das politisch-administrative System

Zum politisch-administrativen System gehören Faktoren wie Management-Kapazität, Korruptionsanfälligkeit und Demokratisierungsstand insgesamt, aber auch bisherige Erfahrungen mit management-orientierten Verwaltungs-

reformen. Es muss den verantwortlichen und handelnden Akteuren klar sein, dass E-Governance nicht Management-Defizite kompensieren kann, sondern gutes Management die Voraussetzung ist, E-Governance effizient umzusetzen. Deshalb können die Erfahrungen, die ein Staat mit Verwaltungsreformen hat, wesentlich die Umsetzung und den Reformverlauf von E-Governance beeinflussen. Es kann beispielsweise von Bedeutung sein, welche bisherigen Demokratisierungs- und Reformverfahren vorliegen und ob die Verwaltung und der Staat überhaupt über entsprechende Kapazitäten verfügen. Denn die Entwicklung zeigt generell, dass gerade Länder, die in Richtung Demokratisierung bzw. Verwaltungen, die einen organisatorischen Wandel in Richtung management-orientierter Verwaltungsreform vollzogen haben, tendenziell besser für die Umsetzung von E-Governance vorbereitet sind als Länder, die nicht über diese Erfahrungen verfügen.

Sobald Behörden oder andere staatliche Strukturen insgesamt in hohem Maße abgeschottet sind, weil Klientelismus und Neopatrimonialismus horizontalen Kommunikationsstrukturen entgegenstehen, kann die Entstehung neuer vernetzter horizontal ausgerichteter Interaktionsformen mit E-Governance wie auch Dezentralisierung behindert werden. IT wirkt auf eine solche Art und Weise, wie Akteure IT in ihrem sozialen Kontext wahrnehmen. Das trifft auch außerhalb des politisch-administrativen Systems zu, da administrative Handlungsmuster und Rationalitäten auch Rückwirkungen auf Verhaltens- und Einstellungsmuster der Bevölkerung gegenüber dem Staats- und Verwaltungsapparat haben. Misstrauen die Bürger dem Staat generell, besteht das Risiko, dass Angebote überhaupt nicht angenommen werden. Es geht nicht nur um das Vertrauen in die IT-Systeme, sondern auch in die Verhaltensweisen von Akteuren. IT leistet nur einen geringen Beitrag, Vertrauen zu erhöhen; empirische Befunde zeigen, dass IT auch mangelndes Vertrauen sogar noch verstärken kann. Auch kann IT nicht mangelnde Staatlichkeit kompensieren. Weiterhin: Wenn es in Staaten eine ausgeprägte Präsenz und Verhandlungskultur gibt, besteht beispielsweise das Risiko, dass Online-Angebote allein deshalb nicht angenommen werden.

### **Infrastruktur und Konnektivität**

Internetzugang und eine funktionierende Basisinfrastruktur sind die Grundlagen für E-Governance. Gerade Kooperationsländer der deutschen EZ stehen hier vor besonderen Herausforderungen. So nutzten 2012 in den am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries – LDCs) im Schnitt lediglich 7,51% der Bevölkerung das Internet.

Auch innerhalb der LDCs existieren dabei große Unterschiede. So ist die Nutzungsintensität in Bhutan (25,43%) oder dem Senegal (19,2%) erheblich höher als beispielsweise in Eritrea (0,8%) oder Myanmar (1,07%).<sup>1</sup>

Besonders relevant: Gerade in ländlichen, teils schwer zugänglichen Gebieten ist der Ausbau digitaler Infrastrukturen aufwändig und teuer. Dies gilt für die Breitbandanbindung, aber zum Teil auch für eine ausreichende Stromversorgung. Gleichzeitig werden durch den Ausbau stets nur kleine Dörfer und damit wenige Menschen erreicht, was zu einem ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis führt. Dieses Problem der unterschiedlichen digitalen Zugangsmöglichkeiten (Digital Divide) schränkt die Möglichkeiten durch E-Governance ein und lässt es zunächst als unpraktisch erscheinen (Basu 2004, S. 110).

Mittel- bis langfristig liegen die Chancen in der zunehmenden Urbanisierung, die weltweit, aber besonders intensiv in Entwicklungsländern, zu beobachten ist. Zwar ist der Anteil der urbanen Bevölkerung in den LDCs mit 29% im weltweiten Vergleich (53%) gering. Jedoch finden sich in diesen Ländern gleichzeitig hohe Wachstumsraten bei der urbanen Bevölkerung (3,95% Wachstum in 2012). Durch die Konzentration der Bevölkerung auf größere Städte erhalten mehr Menschen als bisher potenziell Zugang zur IT-Infrastruktur, aber auch zu Bildungseinrichtungen, Gesundheitsversorgung und kulturellen Angeboten<sup>2</sup>.

Gerade im Hinblick auf Armutspolitik ist jedoch der ländliche Raum relevant, weil Armut häufig ländliche Armut ist. Um auch ländliche Gebiete besser zu erreichen, bietet sich eine Konzentration auf den Ausbau mobiler Netze an. Die Versorgung mit mobilen Endgeräten wie Mobiltelefonen, neuen Smartphones mit ihren Anwendungen und aktuell mit Tablet-Computern geht in Kooperationsländern der deutschen EZ seit Jahren schnell voran. Die Zahl der mobilen Breitbandnutzer hat sich in Schwellen- und Entwicklungsländern zwischen 2011 und 2013 von 472 Millionen auf 1,16 Milliarden mehr als verdoppelt.<sup>3</sup> Mobile Netze und Endgeräte erleichtern nicht nur die Anbindung dezentraler Gebiete an das Internet, sondern werden auch den ökonomischen Bedingungen in Entwicklungsländern gerecht. So sind die Anschaffungskosten für mobile Geräte niedriger als bei klassischen Computern und sie sind unabhängiger von teils unzuverlässiger Stromversorgung. Auch die laufenden Kosten sind niedriger, da keine festen Verträge mit Internetanbietern notwendig sind, sondern im Pay-As-You-Go-Prinzip nur die tatsächliche Nutzung bezahlt

<sup>1</sup> Eine detaillierte Auflistung der Nutzungsintensität befindet sich im Anhang.

<sup>2</sup> Regionale und länderspezifische Daten zur Urbanisierung, inklusive Schätzungen bis zum Jahr 2050, bietet die Hauptabteilung der Vereinten Nationen für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (UN DESA) über eine Online-Plattform an: <http://esa.un.org/unpd/wup/index.html>

<sup>3</sup> Vgl. laufende Statistik der ITU: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>.

wird. Weiter ist über Anwendungen wie Skype, WhatsApp oder Viber eine kostenlose Sprach- und Textkommunikation über mobiles Internet möglich. Derlei Wachstumsraten, Entwicklungen und Trends müssen in entsprechende E-Governance-Strategien einfließen, insbesondere für gering entwickelte Länder wie die in Afrika südlich der Sahara. Hier spielt besonders ein mehrkanaliger Zugang (multi channel access) eine Rolle, insbesondere Telefon (z.B. als einheitliche Behördenrufnummer), Kioske oder mobile Verwaltungsbüros (Verwaltungsmitarbeiter arbeiten mit Laptop vor Ort). Diese Zugänge lassen sich nicht nur für den Zugang zu öffentlichen Leistungen, sondern auch für Beteiligungsangebote nutzen.

### **Demographische und soziale Faktoren**

Altersstrukturen, Geschlechterrollen, Bildungsniveau, Einkommensverteilung, Sprachunterschiede und das Verhältnis von Land- und Stadtbevölkerung beeinflussen den Umgang mit elektronischen Geräten, Medien und dem Internet sowie die Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber Online-Diensten. Gerade die Urbanisierung eines Landes ist ein zentraler Indikator, da die Armuts- und Analphabetenrate in ländlichen Gebieten meist höher und die Infrastruktur unterentwickelt ist, während gleichzeitig der Zugang zu Gesundheit, Bildung, Kultur und auch politischer und gesellschaftlicher Einflussnahme in Städten stärker ausgeprägt ist. Korrupte Eliten bevorzugen eher Investitionen in städtische Infrastrukturen und Prestigeobjekte, als Grundbedürfnisse der Landbevölkerung zu gewährleisten (Elsenhans 1987). Um E-Governance für entwicklungspolitische Zwecke einzusetzen, ist es wichtig, Angebote für die Ärmsten bereitzustellen (so genannte Pro-Poor-Services), was zusätzliche Anstrengungen erfordert. So müssen zunächst spezifische Zielgruppen identifiziert werden. Beispielsweise benötigen arme Bauern andere Dienstleistungen als arme Wanderarbeiter. Anschließend müssen für diese Zielgruppen passende Angebote und Zugangswege entwickelt werden.

Auch Sprachunterschiede müssen bei der Entwicklung und Implementierung von E-Governance berücksichtigt werden. Beispielsweise werden die Kolonialsprachen Englisch oder Französisch in vielen ländlichen Gebieten Afrikas nicht gelesen und/oder verstanden (Kaaya 2004; Omosa/McCormick 2004). Auch bei Sprachunterschieden ist es wichtig, nationale und kulturelle Umstände zu antizipieren. Dies zeigt sich im Fall der Ukraine, wo das Thema Amtssprache zwischen dem ukrainisch-sprachigem Westen und dem russisch-sprachigen Osten stets auch politisches Konfliktpotenzial barg.

Alters- und Geschlechtsstrukturen sind bei der Gestaltung von E-Governance ebenso zu beachten, da hier Unterschiede in der Affinität gegenüber neuen Technologien liegen. Studien zeigen, dass gerade in Afrika jüngere, gebildete

Schichten sowie Männer das Internet nutzen. Eine Fokussierung auf Online-Bürgerdienste könnte dann zu einem systematischen Ausschluss von armen Bevölkerungsschichten und insbesondere von Frauen führen bzw. diesen Trend verfestigen.

### **Wirtschaftliche Entwicklung**

Im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung ist neben dem Einkommen der Bevölkerung insbesondere auch die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes relevant, da diese tendenziell zu niedrigeren Zugangspreisen führt. Darüber hinaus ist entscheidend, ob es einen ausreichenden Markt für IT-Dienstleister gibt, der z.B. in afrikanischen Ländern in der Regel jedoch noch sehr schwach ausgeprägt ist. IT-Dienstleister und Umsetzungsfirmen sind erforderlich, wenn es um Fragen des Outsourcings und der Implementierung von E-Governance geht. Es geht dabei um die Fragen, ob entsprechende Provider für Anwendungs- und Beteiligungssoftware zur Verfügung stehen oder ob Kapazitäten innerhalb des Staates selbst auf- oder ausgebaut werden müssen. Die Existenz externer Dienstleister sowie die wirtschaftliche Liberalisierung insgesamt stellt damit eine wesentliche Rahmenbedingung für E-Governance dar, insbesondere was die technische Realisierung angeht.

Die Ausführungen zu den Rahmenbedingungen zeigen, dass sie entscheidenden Einfluss haben können, ob und wie E-Governance zu gestalten ist und wirkt. Gerade die anders gearteten Rahmenbedingungen sind in Kooperationsländern deutscher EZ besonders zu berücksichtigen, so dass sich ein einfacher Transfer von E-Government-Anwendungen von Nord nach Süd verbietet. Vielmehr sind eigene Lösungsansätze, selbst beim Technologieeinsatz, erforderlich. Komplizierte und aufwändig zu betreibende Technologien sind zu vermeiden. Robuste und einfache Lösungen sind gefragt. Gleichfalls bergen die anders gearteten Rahmenbedingungen ein hohes Risiko für nicht erwünschte negative Wirkungen, da gleiche Techniken in unterschiedlichen Kontexten anders wirken können.

## **4. Potenziale und Risiken von E-Government im EZ-Kontext**

Die Chancen von Informationstechnologien im EZ-Kontext wurden bereits früh thematisiert, u.a. von der Weltbank (z.B. McNamara 2003), den Vereinten Nationen (z.B. Harris 2004), der OECD (z.B. OECD 2005a; OECD 2005b), den Afrikanischen Entwicklungsbanken (z.B. Adesida 2001) sowie verschiedenen bilateralen EZ-Organisationen (z.B. Greenberg 2005) und Universitäten wie Uppsala (McFadden 2005; Nakafeero 2005) oder Manchester (Heeks 2001). Allerdings ist in der Literatur

wenig Empirisches zu finden. Nicht selten finden sich wenig begründete Behauptungen. Auch aus den Strategiepapieren von Geberorganisationen ist die Rolle von IT nicht mehr wegzudenken.

Trotz der vorliegenden Literatur und einiger Erfahrungen von Geberorganisationen lassen sich die E-Governance-Potenziale im EZ-Kontext nicht ohne Weiteres benennen. Hintergrund ist, dass bisher kaum umfassende sozialwissenschaftlich angeleitete Fallstudien vorliegen. Vielmehr beschränken sich die Fallbeschreibungen auf teilweise naive „Best-Practice-Darstellungen“ und „success stories“, die eher dem Marketing dienen, jedoch nicht für reflektiertes Lernen und als kritische Auseinandersetzung geeignet sind. Auch die von Geberorganisationen veröffentlichten Dokumente sind vielfach „Policy-Papers“, die auf Erwartungen und nicht auf empirische Befunde Bezug nehmen. Insofern ist Vorsicht bei der Einschätzung von E-Governance-Potenzialen geboten, zumal Risiken kaum benannt werden. Insofern wird die folgende Chancen- und Risikoeinschätzung auf analytischer Ebene vorgenommen und, soweit möglich, mit Beispielen zur Plausibilisierung unterlegt. Diese Betrachtung ersetzt jedoch nicht eine fundierte empirische Erhebung und Analyse, was ein umfassenderes Forschungsprojekt erfordert.

#### 4.1 Wie trägt E-Governance zu (mehr) Good Governance bei?

Welche Potenziale E-Governance insbesondere im EZ-Kontext bietet, kann an den Zielen und Bereichen von Good Governance festgemacht werden, zumal die Stärkung von Good Governance zum Schwerpunkt der deutschen EZ gehört. Ausgehend von einigen Handlungsfeldern des deutschen Good-Governance-Ansatzes kann E-Governance mit Blick auf Staat und Verwaltung insbesondere zu Folgendem beitragen:

- zu einer leistungsfähigeren Verwaltung, z.B. Verbesserung von Bürgerdiensten,
- zu mehr Transparenz und damit zu Korruptionsbekämpfung,
- zu transparenter und effizienter Fiskalverwaltung (Good Financial Governance),
- zur Verbesserung der Daten- und Informationsbasis in einem Land, z.B. Statistikdaten sowie auch
- zu einem größeren Angebot für politische Beteiligung z.B. durch neue Partizipationsplattformen.

Hierbei handelt es sich nicht um eine abschließende Aufzählung, sondern um die Benennung von konkreten Handlungsfeldern, in denen E-Governance vor dem Hintergrund der Probleme deutscher EZ-Länder einen konkreten Beitrag leisten kann. Zu den Problemen deutscher Kooperationsländer zählen im Governance-Kontext ganz allgemein: mangelnde Beteiligung, Korruption, Klientelismus, lange Bearbeitungswege bei Verwaltungsverfahren, hohe bürokratische Hürden, geringe Responsivität des Staatsapparates insgesamt, Überbeschäftigung, unklare Zuständigkeiten, hoher Grad an informellem Handeln, mangelndes Vertrauen der Bevölkerung in gewählte Regierungsvertreter und Verwaltung etc. Die Probleme können hier nur cursorisch und recht allgemein aufgezeigt werden; wie auch die Reflexion der E-Governance-Potenziale, die sich spiegelverkehrt aus den Problemen ableiten lassen.

Im Kontext der Entwicklungsarbeit ist es in Bezug auf E-Bürgerservices zunächst notwendig, geeignete Prozesse und Dienstleistungsbeschreibungen unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Prinzipien auszugestalten. Erschwert wird die Umsetzung derartiger Angebote durch die unzureichende Datenlage, u.a. in den Bereichen der Landregistrierung, des Einwohnermeldewesens oder bei geographischen Daten. Dies führt dazu, dass Genehmigungsprozesse (z.B. Baugenehmigungen) vielfach mehrere Jahre Bearbeitungszeit in Anspruch nehmen und häufig keinerlei Leistungen ohne Bestechungsgelder erbracht werden. Außerdem verfügen viele Bürger, insbesondere in Slums, nicht über Geburtsurkunden (Akther/Onishi/Kidokoro 2007). Derlei Probleme haben unmittelbaren Einfluss auf Entwicklungsziele. E-Governance bietet die Möglichkeit, diese staatlichen Leistungsangebote auch in Gebieten mit hoher Analphabetenquote zu verbessern. Zugänge können bspw. durch spracherkennende Technologien an zentralen Anlaufstellen ermöglicht werden. Solche Systeme haben sich insbesondere in ländlichen Regionen Indiens schnell ausgebreitet (Sharma 2004). Entscheidend ist, dass E-Bürgerdienste mit ihrer Ausgestaltung nicht nur an der reichen und sich zunehmend entwickelnden Mittelschicht orientieren, sondern explizit die Armen einbeziehen (so genannte Pro-Poor-Services).

Eine hohe Bedeutung für die Effektivität staatlichen Handelns haben neben E-Bürgerservices auch Themen der öffentlichen Statistik sowie Informationsprozesse, die nicht unmittelbar den Bürger adressieren. Es geht hierbei um die Sammlung von Daten zu verschiedenen staatlichen Aktivitäten, bspw. in den Bereichen Wirtschaft, Medizin oder öffentliche Verwaltung. Staaten sammeln diese Daten, evaluieren und interpretieren sie, um darauf basierend Policies (politische Maßnahmen/Entscheidungen) zu entwickeln. Konsistente und aktuelle Datenbestände sind eine Schlüsselvoraussetzung für die Entwicklungsplanung

und für Beteiligungsprozesse. In vielen Staaten, wie z.B. in Sub-Sahara-Afrika, stehen relevante Entwicklungsdaten nur begrenzt in ausreichender Qualität zur Verfügung. IT-Anwendungen ermöglichen nun die elektronische und teilweise automatische Erhebung statistischer Berichte und entlasten somit die Akteure, die zur Erstellung der Berichte verpflichtet sind. Die Vereinten Nationen fördern in Sub-Sahara-Afrika die Erstellung solcher Statistiken im Rahmen eines eigenen Projektes ([www.definfo.org](http://www.definfo.org)). Jedoch liegen auch hier häufig wichtige Informationen wie Marktpreise, Indizes des öffentlichen Sektors nicht vor, was im Einzelfall erhebliche Einflüsse auf die Entwicklungszusammenarbeit hat. Insgesamt wird die Wichtigkeit von Informationsbereitstellung als grundlegende Voraussetzung für Entwicklung und Beteiligung unterschätzt.

Ein unterschätztes und zugleich überschätztes Potenzial sind neue Beteiligungsformen. Einerseits bieten IT-Anwendungen einige Möglichkeiten, zu einer demokratischeren und offenen Gesellschaft beizutragen und andererseits kann IT selbst Gesellschaften nicht demokratischer machen. Insofern sind daher Begriffe wie Twitter-Revolution irreführend. Twitter und weitere soziale Netzwerke haben zwar ein Mobilisierungspotenzial, können jedoch selbst keine demokratische Stimmung oder gar zur Demokratisierung führen. Allerdings gibt es eine Reihe von Ermöglichungspotenzialen, die IT für die Demokratisierung und damit die Stärkung von Legitimation hat. In vielen Ländern ist es bereits heute möglich, an Prozessen wie der Planung der Landnutzung oder bei der Entscheidung über öffentliche Haushalte aktiv teilzunehmen. Insbesondere auf lokaler Ebene existieren hierfür Anknüpfungspunkte, da hier häufig bürgernahe Planungsentscheidungen getroffen werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass es in vielen Kooperationsländern deutscher EZ einen Beteiligungsmangel gibt, haben erweiterte Beteiligungsverfahren eine besondere Rolle. Neue Formen des Zugangs, wie z.B. über mobile Anwendungen, senken die Hürden für eine Beteiligung. Hinzu kommt der gesamte Bereich der Transparenz über politische und gesellschaftliche Entscheidungen, die in vielen Kooperationsländern deutscher EZ wenig ausgeprägt ist. Die Bereitstellung von Informationen dient nicht nur der wirtschaftlichen Verwertung derselben, sondern trägt zu einer höheren Informiertheit des Bürgers bei, was die Grundlage für die Steigerung von Teilhabe bildet. Weiterhin ermöglichen soziale Medien neue Formen der Kommunikation zwischen Staat und Gesellschaft. Soziale Medien neigen dazu, dass Kommunikation dehierarchisiert wird, so dass Staat und Verwaltung in neuer Form miteinander kommunizieren (können). Ebenso sind in vielen Ländern Gesetzesentwürfe online abrufbar und ermöglichen es den Bürgern, diese in Teilen zu diskutieren. Derartige Partizipationsmöglichkeiten zeigen die Potenziale von IT, die Empfänglichkeit des Staats für Bürgeranliegen und die Transparenz staatlichen Handelns zu

stärken. Die Entscheidungsfindung wird durch ihre Digitalisierung einfacher nachvollziehbar, was insbesondere in solchen Ländern einen Mehrwert darstellt, die sich durch ein geringes Vertrauen in öffentliche Institutionen auszeichnen. Insofern bietet IT ein erhebliches Potenzial, Beteiligung und Mitwirkung in Gesellschaften zu verbessern; die Umsetzung bedarf jedoch vielfältiger Voraussetzungen.

Weiterhin bietet die Nutzung von Informationstechnik insbesondere bei Finanz- und Steuersystemen erhebliche Verbesserungspotenziale. Dies erklärt sich daraus, dass Entwicklungsländer häufig über keine funktionierende Finanz- und Steuerverwaltung verfügen. Die Einführung integrierter Finanzsysteme mit geeigneter Datenbasis bietet die Möglichkeit, staatliche Finanzströme besser zu kontrollieren und zu steuern. Gleichzeitig können diese Finanzströme transparent gemacht werden. Dies ermöglicht beispielsweise das Ausgabeverhalten dezentraler oder autonomer Gebietskörperschaften besser zu überwachen, was die Möglichkeiten von Manipulation und Korruption einschränkt. Gleiches gilt für den Staat insgesamt, der durch transparente Finanzdaten gegenüber der Bevölkerung stärker zur Rechenschaft gezogen wird. Integrierte Steuersysteme machen es nicht nur möglich, Ausgaben besser zu steuern, sondern auch den Kreis der Steuerzahler besser zu überwachen, um die Steuereinnahmen für den Staat zu sichern.

Im Ergebnis bieten Informationstechnologien eine Reihe von Potenzialen, die hochgradig mit den Zielen von Good Governance übereinstimmen. Dabei erzwingt IT auch einen bestimmten Grad an Formalisierung von Staats- und Verwaltungshandeln. Informelles Verhalten in der öffentlichen Verwaltung ist ein zentrales Problem in Entwicklungsländern, da hierdurch ungleiche Behandlungsweisen und Korruption gefördert werden. Gerade zur Reduzierung dieser ungewünschten Phänomene bietet ein elektronisches Beschaffungswesen umfangreiche Potenziale. E-Procurement kombiniert nicht nur den Einkauf mit anderen Verwaltungsprozessen (was die Kosten reduziert), sondern reduziert durch standardisierte Prozeduren die Möglichkeiten zur Manipulation während des Angebotsverfahrens. Insofern kann E-Governance insgesamt zur stärkeren Rechenschaftspflicht beitragen. Zusammenfassend zeigt sich, dass E-Governance eine große Bandbreite bietet, Verwaltungshandeln effizienter und effektiver zu gestalten, um eine Weiterentwicklung eines Landes im Sinne von Good Governance zu erreichen. In jedem Fall ist es wichtig, den jeweiligen Kontext der entsprechenden Länder und deren spezifische Verwaltungskulturen zu berücksichtigen, da die Potenziale von E-Governance gleichzeitig auch Risiken durch nicht-intendierte Effekte haben können.

## 4.2 Risiken bei der Umsetzung von E-Governance

Die Potenziale von E-Governance, insbesondere im EZ-Kontext, ergeben sich nicht aus sich heraus, sondern es bestehen Risiken, dass sich Potenziale durch die praktische Arbeit im EZ-Kontext ins Gegenteil umkehren. Das Zusammenspiel von IT, Organisation und Menschen birgt ein besonderes Risiko nicht-intendierter Wirkungen, weil IT die Handlungsbreite bzw. Kontingenz erhöht. Außerdem müssen alle drei Bereiche aufeinander abgestimmt gestaltet sein (soziotechnische Gestaltung), damit die Potenziale zum Tragen kommen, was fundierte fachübergreifende Kenntnisse von IT, Staat und Verwaltung sowie Entwicklungsländern voraussetzt. Grundsätzlich besteht die Gefahr, dass die reine technische Machbarkeit einen Angebotsdruck auf Staaten ausübt und dadurch profitbasierte Interessen die ursprünglichen Motive für eine Verwaltungsmodernisierung überlagern (Lenk 2004). Das Risiko kann im EZ-Kontext soweit reichen, dass ein digitaler Kolonialismus entsteht, indem beispielsweise Ländern Softwarelizenzen und E-Governance-Organisationsformen „aufgedrückt“ werden, die zu einer neuen Abhängigkeit führen. Softwarelizenzen müssen dann abgenommen werden, die nicht nur die Überwachungsmöglichkeiten erhöhen, sondern auch zu einer neuen Art ökonomischer Abhängigkeit allein durch die Technologieabhängigkeit führen können. Private Unternehmen könnten hier eine viel stärkere Rolle als bisher spielen. Nicht nur, da sie wirtschaftliches Interesse haben, Technologien zu verkaufen, sondern sie bauen mehr oder weniger indirekt Druck auf, dass E-Governance und IT generell als Allheilmittel für die Lösung jeglicher Probleme gesehen wird. Schlimmer noch: Probleme, die nicht unmittelbar mit IT gelöst werden können, werden nicht gesehen. Eine derartige Verengung birgt das Risiko, dass es im Ergebnis insgesamt zu weniger Entwicklung, größerer Armut und weniger Good Governance kommt. Ein weiteres Risiko besteht darin, wenn die Politik eines Landes eher IT-Unternehmen und Beratungsunternehmen zu Rate zieht, welche zwar die neuesten Technologien verkaufen möchten, aber nur geringe Kenntnisse über die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung haben und erst recht nicht im EZ-Kontext. Diese generellen Risiken bestehen zwar auch in westlichen Industrieländern und sind de facto auch vorhanden, nur sind im EZ-Kontext die Versuchungen höher, mit IT Entwicklungssprünge zu erreichen, um aufzuholen. Tatsächlich sind jedoch die Wirkungszusammenhänge innerhalb und zwischen IT, Staat und Gesellschaft komplex und lassen sich nicht monokausal erklären. Für das vorliegende Verständnis ist die Erkenntnis entscheidend, dass die Nutzung von IT über die unterschiedliche Wahrnehmung und Interessen von administrativen und politischen Entscheidungsträgern innerhalb wie außerhalb des Staatsapparates geprägt wird. Beispielsweise sind in Staats- und Verwaltungsapparaten von

Ländern in Asien, Lateinamerika oder Afrika andere Rationalitäten und Funktionsweisen als in Europa vorzufinden, so dass auch IT anders genutzt werden (können). Gerade weil E-Governance ein Konzept ist, das im Kontext von Problemen in Industrieländern entstand, ist es erforderlich, sich mit den Wirkmechanismen von Technologien in den Länderkontexten der Kooperationsländer deutscher EZ auseinanderzusetzen. Pointiert lässt sich die These formulieren, dass die Wirkung von E-Governance möglicherweise eine andere ist, weil sich auch die Kontextbedingungen fundamental unterscheiden.

IT als solche wirkt weniger direkt auf die Organisation, sondern über Handlungsrationitäten von Akteuren, die letztlich auch (Macht-)Interessen widerspiegeln. Andererseits wirkt IT bei Entscheidungsträgern auch als „Attractor“, so dass E-Governance-Potenziale auch tatsächlich in neue Leistungsstrukturen umgesetzt werden. Lösungen werden umgesetzt, weil es die Technik ermöglicht. So stellt beispielsweise die ägyptische Regierung mittlerweile umfangreiche Informationen über Kabinettsitzungen sowie umfangreiche öffentliche Dienstleistungen ins Internet, was Ende der 1990er Jahre gerade auch angesichts der immer noch autoritären und ausgesprochen binnenorientierten ägyptischen Verwaltungskultur undenkbar war (Schuppan 2003).

Da der IT-Einsatz durch Machtinteressen bestimmt ist und im Kontext autoritärer Verwaltungskulturen und Staatskulturen stattfindet, bestehen zwangsläufig Risiken bei der Umsetzung, so dass insbesondere in diesem Umfeld gegenteilige Effekte auftreten können. Das hängt auch mit dem Wirkspektrum neuer IT-Lösungen zusammen. Generell kann E-Governance durch neue Formen vernetzter Zusammenarbeit zwischen Behörden für mehr Dezentralisierung genutzt werden, was in hohem Maße mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen vergangener Jahre übereinstimmt. Allerdings lassen sich mit der Vernetzung von Behörden nicht nur effizientere und effektivere Arbeitsformen implementieren, sondern Netzwerke können gleichzeitig genutzt werden, um mehr Kontrolle über dezentrale Einheiten auszuüben. Neue E-Governance-Lösungen könnten dadurch den Dezentralisierungsbemühungen der letzten Jahre zuwiderlaufen. Entscheidungscentralisierung und Machtkonzentration könnten die Folge sein, so dass zwar Aufgaben vermehrt auf dezentrale Einheiten verschoben werden, jedoch keine politischen und administrativen Entscheidungskompetenzen. Im Gesamtergebnis könnte eine effizientere, jedoch nicht unbedingt eine effektivere oder demokratischere Verwaltung entstehen.

Auch könnten die Erwartungen hinsichtlich Korruptionsreduktion viel stärker gedämpft werden. Prozesstransparenz und Abbau von Zuständigkeiten an der Schnittstelle zum Bürger reduzieren zwar generell Korruptionsmöglichkeiten,

es könnten jedoch auch neue Quellen für Korruption entstehen. E-Governance führt zu neuen Schnittstellen zwischen privaten und öffentlichen Trägern, z.B. bei der Beschaffung von IT und IT-Dienstleistungen, was neue Einfallstore für Korruption schafft. Insbesondere durch Kooperationen mit IT-Firmen im Bereich des IT- und Prozess-Outsourcings besteht eine hohe Korruptionsanfälligkeit, die zudem eine wettbewerbsfeindliche Wirkung im Markt für IT-Dienstleistungen hat, was wiederum zu Mehrkosten führt. Gleichfalls könnten bestimmte Verwaltungsbereiche im Back Office weniger transparent werden. Werden zwischen Verwaltung/Staat und Bürgern mittels IT neue Intermediäre geschaffen, besteht das Risiko, dass neue Korruptionskanäle entstehen, die gegenüber gesellschaftlichen Gruppen unerwünschte Filterfunktionen übernehmen. Zugleich könnten verteilte Back Offices ein bürokratisches Eigenleben entwickeln, so dass keine sachgerechten Entscheidungen getroffen werden und auch die Verantwortungsstrukturen für getroffene Entscheidungen zunehmend verwischt werden.

Es steht außer Frage, dass IT, z.B. durch soziale Medien, ein Mobilisierungspotenzial für politische Meinungsbildung hat und damit zu mehr Demokratie und Teilhabe beitragen kann. Diese Aktivitäten lassen sich „hervorragend“ kontrollieren und der Staat kann mit Gegenmaßnahmen direkt eingreifen, bis hin zur Abschaltung von Netzen. Dieser Bereich betrifft die gesamte Debatte der Netzpolitik, die hier im Rahmen der Studie kurz angesprochen wurde. Auch vom Staat angebotene Beteiligungsangebote könnten nur reine Symbolik sein, tatsächlich bleiben bisherige (intransparente) Entscheidungswege erhalten. Für diese These spricht insbesondere die neopatrimoniale Staatskultur, wonach personalisierte Machtstrukturen auf der Basis klientelistischer Beziehungen in vielen Kooperationsländern deutscher EZ existieren.

Ein weiteres Risiko bei einem einfachen Transfer von E-Governance-Organisationsprinzipien auf Verwaltungen in Entwicklungsländern entsteht, wenn dieser Transfer mit einer zu einfachen Effizienzansicht verbunden ist. Die Personalkosten in Kooperationsländern deutscher EZ betragen nur ein Zehntel von denen westlicher Industrieländer. Eine Substitution von Personal durch IT könnte im Ergebnis zu einer weniger effizienten Verwaltung führen. Gerade afrikanische Verwaltungen haben ein generelles Effizienzproblem, aber auch ein gravierendes Effektivitäts- und Legitimationsproblem, was leicht aus dem Blickfeld geraten könnte. Deshalb ist es im Kontext von Entwicklungsländer-Verwaltungen besonders wichtig, beim Einsatz von E-Governance das richtige Verhältnis von Kosten und Nutzen zu finden. An welcher Stelle kann und sollte Personal durch IT ersetzt werden, um z.B. für mehr Vertrauen zu sorgen und wo muss Personal erhalten bleiben? Es geht also in diesen

Verwaltungen darum, mit dem vorhandenen Personalumfang das Leistungsspektrum sowie die Beteiligungsmöglichkeiten zu erweitern, die Qualität der Leistungserbringung zu verbessern und dadurch ein verbessertes Verhältnis von Kosten und Nutzen zu erzielen.

Weiterhin bestehen Risiken auf der Implementationsebene: E-Governance erfordert erhebliche Managementkapazitäten, die nicht nur durch externe Berater erbracht werden können. Technische, rechtliche, qualifikatorische, organisatorische und finanzielle Fragen und Aspekte sind aufeinander abzustimmen (Grabow/Siegfried 2002; Schedler/Schmidt/Summermatter 2003). Hierfür sind Kompetenzen im Sinne von Fähigkeiten, Fertigkeiten und Wissen nicht ohne Weiteres vorhanden (vgl. Schuppan 2013). Hinzu kommen Organisationsänderungen: unter Umständen über Jahrzehnte gewohnte Arbeitsprozesse müssen aufgegeben werden. Deshalb sind Widerstände bei der Einführung nicht unwahrscheinlich, so dass Reformen nur halbherzig umgesetzt werden. Mangelnde Managementkapazitäten in Kooperationsländern deutscher EZ sind keine Spezifik von E-Governance, sondern sind generell auch bei anderen Projekten zu beobachten. Bei E-Government-Projekten verschärfen sich jedoch Kapazitätsprobleme, da Wissen erforderlich ist, wie öffentliche Verwaltungsorganisationen durch IT im Hinblick auf die Erreichung von Entwicklungszielen verändert werden können. Richard Heeks kommt deshalb auch für die Projektumsetzung in Afrika zu dem Ergebnis, dass die meisten E-Government-Projekte in einer oder mehrerer Hinsicht scheitern, insbesondere was die Bereiche Zeit, Technologie, Organisation oder Ressourcen betrifft (Heeks 2003; Heeks 2002, S. 10f.). Ob und inwieweit die Ergebnisse heute noch stimmen, braucht empirische Forschung. Es kann jedoch mindestens davon ausgegangen werden, dass Umsetzungsprobleme auf lokaler Ebene besonders gravierend sind. Hier ist in vielen Kooperationsländern deutscher EZ kaum qualifiziertes Personal zu finden. Diese geringen Umsetzungs Kompetenzen erklären, weswegen generell E-Governance-Projekte auf lokaler Ebene eine Seltenheit sind. Um diesen Zustand zu verbessern, müssen Karriereperspektiven für Mitarbeiter der lokalen Ebene entwickelt und aufgezeigt werden. Notwendig sind hierzu jedoch grundlegende und langfristige Verwaltungsreformen. So müssen lokale Verwaltungsmitarbeiter zunächst entsprechend qualifiziert werden. Um jedoch ein Abwerben wichtiger Mitarbeiter durch die Hauptstadt- oder Ministerialverwaltung zu verhindern, könnte eine verstärkte Dezentralisierung erfolgen, erweiterte Karrierechancen vor Ort geschaffen und der Status der entsprechenden Posten auch durch höhere Einkommen aufgewertet werden. Diese konkreten Implementationsbedingungen gilt es beim Einführungs- und Veränderungsmanagement besonders zu berücksichtigen (Heeks 2006; Mansell/Wehn 1998; Chen et al. 2006) und sie stellen eine zentrale Herausforderung bei

der Umsetzung von E-Government in den Kooperationsländern der deutschen EZ dar.

Zusammenfassend zeigt sich, dass aufgrund der anderen administrativen Kontextbedingungen ein einfacher Konzepttransfer weder sinnvoll noch als erfolgreiche Strategie erscheint. Das galt schon bisher für Reform- bzw. Modernisierungsansätze und gilt besonders im Kontext von E-Governance, weil nicht-intendierte Effekte sehr wahrscheinlich sind. Diese müssen jedoch nicht auftreten, wenn Reformkonzepte so ausgestaltet werden, dass sie auch mit Werten und Arbeitsweisen von Empfängerländern in Einklang gebracht werden können. Es geht demnach nicht um abstrakte „beste Modelle“ oder so genannte blueprints, sondern um kontextangepasste bzw. angemessene Modelle. Hierfür sind zusätzliche Überlegungen erforderlich, die den administrativen Kontext besonders berücksichtigen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass IT der Organisation lediglich aufgesetzt wird, die neue Arbeits- und Interaktionsweisen Staat und Gesellschaft nicht durchdringen und für Eigeninteressen der Staatselite missbraucht werden. So genanntes „Window Dressing“ ist gerade bei E-Governance nicht unwahrscheinlich. Pointiert formuliert: Auf Websites passiert viel, jedoch nicht in der Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft und innerhalb des Staates, was weiter nach „altem Strickmuster“ verläuft. Infolgedessen könnte E-Governance im Ergebnis zu mehr Zentralismus, Hierarchie, Kontrolle, Machtmissbrauch und auch Korruption in Staat und Gesellschaft führen. Dieses Risiko kann jedoch durch Gestaltung bei der Konzeption und durch entsprechende Einführung reduziert werden.

## 5. Einige Schlussfolgerungen für die Entwicklungszusammenarbeit

Aus den bisherigen Ausführungen lassen sich einige Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die EZ ableiten. E-Governance hat zweifelsohne Potenziale für die EZ, die aber in Anbetracht der Risiken auch nicht überschätzt werden sollten. Es geht gerade im EZ-Kontext nicht darum, ob E-Governance eingeführt werden sollte, sondern wie. Nicht E-Governance per se ist geeignet oder ungeeignet, sondern die damit verbundenen konkreten Gestaltungsansätze, die auf die jeweiligen Länderkontexte zu beziehen sind. Damit jedoch IT das Potenzial entfalten kann, sind einige Grundvoraussetzungen zu erfüllen, die sich nicht durch den Einsatz von IT von selbst ergeben. Die passende Kombination von Online- und Offline-Instrumenten erhöht im deutschen Kontext, wie auch in der deutschen EZ, die Akzeptanz. Daneben sind die Verbindungen von IT und bisherigen Reformansätzen herzustellen. E-Governance und IT können hier eine verstärkende Rolle haben, wie z.B. De-

zentralisierung oder die Förderung von politischer Teilhabe. Beides ist ohne IT heute kaum noch denkbar. Außerdem: Informationstechniken sind nicht mehr nur Tools, sondern Organisationsformen, die als integraler Bestandteil von Good Governance mitzudenken sind. Hier ist jedoch gerade im developmentpolitischen Kontext Vorsicht geboten, indem Projekte und Ziele so konzipiert werden, dass die örtlichen Probleme auch gelöst werden. Diese Erkenntnis ist an sich in der EZ nichts Neues, trifft jedoch für E-Governance im besonderen Maße zu, da IT häufig zu nicht-intendierten unerwünschten Wirkungen führt. Im Ergebnis besteht das Risiko, mit IT/E-Government die Spaltung (z.B. zwischen Arm und Reich) in der Gesellschaft zu erhöhen, das Risiko der ungewollten Zentralisierung oder auch der Erhöhung von Korruption. Oder anders formuliert: „Anything goes“. Genau dieser Aspekt unterscheidet Informationstechniken von anderen Verwaltungsmodernisierungstechniken. Deshalb erfordert E-Governance und der IT-Einsatz eine besonders hohe Sensibilität, was die Gestaltung und Umsetzung angeht.

Für die deutsche EZ lassen sich nach den vorgenommenen Ausführungen einige erste Handlungskorridore und Leitlinien benennen, die für die weitere (kritische) Diskussion geeignet sind:

- E-Governance und IT sind als integrierte Bestandteile von Good Governance zu betrachten.
- Bei der Umsetzung sind besonders kontextbezogene administrative, politische Charakteristika und die gesellschaftliche Ausgangslage zu beachten.
- Kleine Projekte mit großem developmentpolitischem Potenzial identifizieren. Allein die Informationsbereitstellung (z.B. Marktinformationen über Agrarprodukte) kann einen unmittelbaren Beitrag zur Armutsreduzierung leisten.
- Die IT-Affinität der politischen Elite in Entwicklungsländern kann genutzt werden, um demokratische Werte mit E-Governance in die Länder zu transportieren.
- Systematische Analyse von Lösungen und Anwendungen in Deutschland überprüfen, inwieweit sie tauglich für den Transfer durch die deutsche EZ sind.
- Systematisches Monitoring/Auswerten von Aktivitäten anderer bilateraler und internationaler Geberorganisationen in Sachen IT/E-Governance und für eigene Strategien und Projekte durch Fallstudienforschung nutzbar machen (Lernen von anderen).

- Institutionalisierung des Themas innerhalb der deutschen EZ ggf. mit moderiertem Lernnetzwerk und wissenschaftlicher Unterstützung.

Die aufgezeigten Thesen erfordern eine weitere Diskussion, wie mit dem Thema innerhalb der deutschen EZ umgegangen werden soll und wie die EZ-Praxis systematisch Potenziale von E-Governance in Projekten nutzt. Als Einschränkung für diese Studie ist noch festzustellen, dass die Aussagen zum Teil in vereinfachender Form getroffen wurden. Dem Autor ist bewusst, dass Kontexte in Kooperationsländern deutscher EZ recht unterschiedlich sind und generalisierende Aussagen nicht unkritisch sind. Trotzdem –

und dafür war die Kurzstudie gedacht – soll die Studie Orientierung liefern, zumal in dem Themengebiet aus wissenschaftlicher Sicht wenig Literatur vorliegt. In jedem Fall ist festzustellen, dass E-Governance als Thema in der Entwicklungszusammenarbeit seit Jahren international einen festen Stellenwert erreicht hat und kein neues Thema mehr ist. Obwohl die deutschen EZ-Aktivitäten in den vergangenen Jahren immer wieder E-Governance-Bezug hatten, ist das Thema strategisch bisher kaum verankert. Hier besteht gegenüber anderen bilateralen und internationalen Geberorganisationen ein gewisser Nachholbedarf. Hier wird Potenzial in der deutschen EZ verschenkt, zumal Good Governance einen wichtigen Schwerpunkt der deutschen EZ bildet.

## 6. Literatur

Adesida, O. (2001): Governance in Africa: The Information and Communication Technologies. The Knowledge Network Centre.

[http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB\\_ADMIN\\_PG/DOCUMENTS/ECONOMICSANDRESEARCH/ERP-65.PDF](http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/ECONOMICSANDRESEARCH/ERP-65.PDF)

Akther, M.S./Onishi, T./Kdokoro, T. (2007): E-government in a developing country: citizen-centric approach for success; in: International Journal of Electronic Governance, Vol. 1, No. 1, S. 38-51.

Banajee, P./Chau, P.Y.K (2004): An evaluative framework for analysing e-government convergence capability in developing countries; in: Electronic Government: An International Journal, Vol. 1, No. 1, S. 29-84.

Bannister, F. (2007): The curse of the benchmark: an assessment of the validity and value of e-government comparisons; in: International Review of Administrative Sciences, Vol. 73, No. 2, S. 171-188.

Basu, S. (2004): E-Government and Developing Countries: An Overview; in: International Review of Law, Computers & Technology, Vol. 18, No. 1, S. 109-132.

Benz, A. (2010): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konstrukt?, in: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden.

BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2002): Positionspapier “Good Governance”, BMZ-Spezial Nr. 44, Bonn.

BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2009): Konzept 172: Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik,

<http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept172.pdf>

Chen, Y. N./Chen, H. M./Huang, W./Ching, R. K. H. (2006): E-Government Strategies in Developed and Developing Countries: An Implementation Framework and Case Study; in: Journal of Global Information Management (JGIM), Vvol. 14, No. 1, S. 23-46.

Elsenhans, H. (1987): Dependencia, Underdevelopment and the Third World State; in: Law and State, Vol. 36, S. 65-94.

GI/ITG - Gesellschaft für Informatik/Informationstechnische Gesellschaft im VDE (2000): Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum, Bonn/Frankfurt a.M., [http://www.gi-ev.org/fileadmin/redaktion/Download/presse\\_memorandum.pdf](http://www.gi-ev.org/fileadmin/redaktion/Download/presse_memorandum.pdf), Stand: 07.09.2010.

- Grabow, B./Siegfried, C. (2002): E-Government in der Umsetzung – Bewährte Anwendungen. In: Reiner mann, H./Lucke, J. v. (Hg.): Electronic Government in Deutschland. Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung. Speyer, S. 151-178.
- Greenberg, A. (2005): ICTs for Poverty Alleviation: Basic Tool and Enabling Sector; Study for SIDA, Stockholm.
- Harris, R. W. (2004): Information and Communication Technologies for Poverty Alleviation. Kuala Lumpur.
- Heeks, R. (2001): Understanding e-Governance for Development. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Working Paper 12, Manchester.
- Heeks, R. (2002): eGovernment in Africa: Promise and Practice. iGovernment Working Paper Series, Paper No. 13, Manchester.
- Heeks, R. (2003): Most eGovernment-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced? Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Working Paper 14, Manchester.
- Heeks, R. (2006): Implementing and managing egovernment: an international text. London et al.
- Kaaya, J. (2004): Implementing e-Government Services in East Africa: Assessing Status through Content Analysis of Government Websites; in: Electronic Journal of e-Government, Vol. 2, No. 2, S. 39-54.
- Lenk, K. (2004): Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung. Berlin.
- Lokańczyk, R./Klug, T./Meyer, M./Steinmetz, R. (2010): E-Partizipation 2.0. Gegenwärtige politische Meinungsbildung im Web 2.0; Studie der Technischen Universität Darmstadt für ISPRAT e.V., Hamburg.
- Macintosh, A. (2004): Characterizing E-Participation in Policy-Making; Paper for HICSS'37, Hawaii.
- Mansell, R./Wehn, U. (1998): Chapter 6: Implementing ICTs in the least developed countries. In: Mansell, R./Wehn, U. (Hg.): INK – Knowledge Societies. Information Technology for Sustainable Development, Oxford, S. 100-118.
- Märker, O./Wehner, J. (2008): E-Partizipation – ein Beratungsinstrument für Politik und Verwaltung; in: Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 14/2008 vom 18.07.2008, [http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag\\_maerker\\_wehner\\_080718\\_01.pdf](http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_maerker_wehner_080718_01.pdf)
- McFadden, P. (2005): ICT for Development: A Great Opportunity or Neo-colonialism in Disguise. In: Hellström, J. (Hg.): ICT – A Tool for Poverty Reduction? Challenges for Development Cooperation. Uppsala, S. 51-62.
- McNamara, K.S. (2003): Information and Communication Technologies, Poverty and Development: Learning from Experience A Background Paper for the infoDev Annual Symposium December 9-10, 2003, Geneva, Switzerland; [http://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments\\_17.pdf](http://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments_17.pdf).
- Nakafeero, A. (2005): Women and ICTs in Uganda: Bridging the Gender Digital Divide. In: Hellström, J. (Hg.): ICT – A Tool for Poverty Reduction? Challenges for Development Cooperation. Uppsala, S. 27-32.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001): Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation, Public Participation. PUMA Policy Brief, No. 10.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2005a): The Contribution of ICTs to Achieving the Millenium Development Goals (MDGs). Background Paper. DAC Network on Poverty Reduction. Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2005b): Good Practice Paper on ICTs for Economic Growth and Poverty Reduction. In: The DAC Journal 6(3).

Omosa, M./McCormick, C. (2004): Universal Access to Communication Services in Rural Kenya: A Baseline Survey. Submitted to the Communications Commission of Kenya and the International Development Research Center, Nairobi.

Schedler, K./Schmidt, B./Summermatter, L. (2003): Electronic Government einführen und entwickeln: Von der Idee zur Praxis. Bern.

Schuppan, T. (2003): Verwaltungsreform in Ägypten; in: WeltTrends 37, 2002/2003.

Schuppan, T. (2013): E-Government at Work Level: Skilling or De-skilling?, Paper for HICSS-47, 6.-9. Januar 2014, Hawaii.

Sharma, S. (2004): Assessing e-government implementations; in: Electronic Government: An International Journal, Vol. 1, No. 2, S. 198-212.

Thienel, R. (2010): Aktuelle Entwicklungen des E-Government in Österreich; Paper für Tagung in Wroclaw, <http://www.rechtsprobleme.at/doks/thiele-egovernment.pdf>.

World Bank Task Force on Capacity Development in Africa (2005): Building Effective States. Forging Engaged Societies. Washington D.C.

## Anhang:

### A) Überblick über verschiedene Ansätze und Handlungsfelder von E-Governance

Die verschiedenen E-Begrifflichkeiten lassen sich in drei Kategorien einordnen:

- Übergeordnete Prinzipien
- Verbesserung der öffentlichen Verwaltung (Leistungserbringung, Hilfs- bzw. Unterstützungsprozessen)
- Verbesserung demokratischer Prozesse (z.B. des Gesetzgebungsprozesses sowie Etablierung besserer/neuer Beteiligungs- und Transparenzmöglichkeiten).

#### 1. Übergeordnete Prinzipien

Der Begriff *E-Transparenz* meint, mittels IT Informationen über Verwaltungs- und Regierungshandeln in erweiterter Form zu präsentieren. IT erleichtern die Erhebung, Auswertung und Bereitstellung von Informationen, so dass sie der Öffentlichkeit leichter zugänglich gemacht werden können. Der Staat muss über sein Handeln Rechenschaft ablegen. Das können z.B. Informationen über den Bearbeitungsstand eines Bauantrages (Track and Tracing Informationen) oder allgemeine Informationen über das Verwaltungshandeln, Haushaltsangelegenheiten, Entscheidungs- oder Gesetzgebungsprozesse sein. In jedem Fall, so die Vorstellung, soll mit IT eine erweiterte Transparenz möglich sein.

Diese generellen Transparenzvorstellungen wurden mit dem Leitbild Open Government, worum sich mittlerweile eine eigene Community gebildet hat, noch verstärkt. Eine wesentliche Forderung ist, dass der Staat möglichst umfassend seine vorhandenen Daten in maschinenlesbarer Form zur Verfügung stellt. Diese Daten können dann für wirtschaftliche Zwecke verwendet werden, um Dienste zu entwickeln. Gleichfalls können die Daten zu mehr Transparenz in Staat und Verwaltung beitragen. Im Kontext von E-Governance besteht die Vorstellung, durch IT Korruption in Staat und Verwaltung verringern zu können. Ob und inwieweit Informationstechniken Korruption verhindern können, hängt von der konkreten Gestaltung ab und erfordert weitere institutionelle Vorkehrungen. Generell kann erweiterte Transparenz korruptionsmindernd wirken. Klar ist, dass Systeme und Informationsflüsse so gestaltet werden können, dass die Korruptionsanfälligkeit sinkt, was jedoch nicht generell der Fall ist (vgl. Kapitel 4.2). Zwar könnten beispielsweise durch eine effiziente Steuerverwaltung die Einnahmen erhöht werden, was jedoch nicht ausschließt, dass sich die Einnahmen eine korrupte Staatsklasse aneignet (siehe Kapitel 4.2). Des Weiteren gibt es Tools, mit denen direkt versucht wird, Korruption einzudämmen. Zu nennen ist das Whistle-Blower-System in Kenia, wonach Bürger und Mitarbeiter von Behörden direkt die Möglichkeit haben, Korruptionsfälle anonymisiert zu melden. Dieses Projekt wurde von der GTZ/GIZ unterstützt. Aber auch in diesem Fall waren weitere institutionelle Vorkehrungen erforderlich, wie die Einrichtung einer Ombudsstelle, weil IT-Lösungen für sich genommen wenig beitragen können.

*E-Information* bedeutet die Informationsbereitstellung über Leistungs- und Beteiligungsprozesse mittels IT. Häufig

wird die Informationsbereitstellung als erste Stufe auf dem Weg zur Transaktion oder Beteiligung gesehen. In der Praxis stellt sich oft heraus, dass die Bereitstellung von Informationen häufig nicht gut organisiert ist. Das trifft insbesondere für den klassischen Bereich der Bürgerinformationen, der in vielen Kooperationsländern der deutschen EZ und z.T. auch in Industrieländern nicht sonderlich entwickelt ist. Es fehlt vielfach an Information, welche öffentlichen Leistungen für Bürger überhaupt existieren, wie man an sie gelangt und welche Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sein müssen. Weitere wichtige Informationen kommen aus dem Bereich Partizipation. Dazu zählen Erläuterungen zu Entscheidungen und Entscheidungsprozessen, sowie Terminankündigungen für Versammlungen oder Wahlen. Hier wird die E-Information als Grundlage und somit Bestandteil jeder Partizipationsform angesehen (Lokaiczkyk et al. 2010). Mittlerweile geht es bei der Bereitstellung von Informationen nicht mehr nur um Online-Portale, sondern auch um so genannte Apps, so dass ein Zugang auch mobil möglich ist.

## 2. Verbesserung der öffentlichen Leistungserbringung

Das Thema **Steuern bzw. Steuererhebung** gehört zum Bereich verbesserte Leistungserbringung und ist besonders für E-Government geeignet, weil es sich gerade hier um ein „Massengeschäft“ handelt und Unternehmen häufig in diesem Bereich von hohen Bürokratielasten betroffen sind. **E-Steuer** hat zum einen die Online-Dimension, bei der es darum geht, die Interaktion mit den Bürgern/Kunden über das Internet abzuwickeln. Zum anderen sind auch interne Geschäftsprozesse innerhalb der Steuerverwaltung zu überprüfen, die über elektronische Akten und Dokumenten-Management-Systeme neu gestaltet werden können. Bei der Bereitstellung von Systemen zur Online-Abwicklung ist zu berücksichtigen, dass die Verwaltung es hier vielfach mit Steuerberatern als Intermediäre zu tun hat. Es ist also häufig nicht direkt der einzelne Bürger, sondern professionelle Dienstleister sind im Auftrag des Bürgers bzw. von Unternehmen tätig. In Deutschland ist z.B. die Vorsteuererklärung ausschließlich elektronisch abzugeben, was gesetzlich vorgeschrieben ist. Entscheidend ist, dass bei E-Steuern – wie auch bei vielen anderen Verfahren – nicht nur bestehende Abläufe elektronisch nachgebildet werden, sondern tatsächlich das Potenzial von IT genutzt wird. So erhält der Steuerpflichtige in einigen Ländern, z.B. Schweden, elektronisch eine von den Steuerbehörden vorausgefüllte Steuererklärung mit den bereits vorliegenden Daten bzw. den Daten vom letzten Jahr. Haben sich keine Änderungen ergeben, kann die Steuererklärung durch „Knopfdruck“ (auch per SMS) eingereicht werden. Für viele Entwicklungsländer (aber nicht nur: siehe Griechenland) ist es jedoch entscheidend, überhaupt erst einmal eine funktionierende Steuerverwaltung aufzubauen, so dass sich niemand der Steuer-

pflicht entziehen kann, bevor über die Online-Abwicklung von Steuererklärungen nachgedacht werden kann. Dies gilt beispielsweise für viele Länder Afrikas südlich der Sahara. Dort sollte eine funktionierende Steuerverwaltung von Anfang an mit entsprechenden IT-Tools aufgebaut werden. Beispielhaft kann hier das Projekt „eTax“ in Tansania angeführt werden, das von der GIZ unterstützt wurde.

Bei **E-Procurement** handelt es sich nicht um die Leistungserbringung selbst, sondern vielfach um die Beschaffung für den Staat, so dass es sich genaugenommen um Unterstützungsprozesse handelt. Bei E-Procurement geht es darum, den gesamten Beschaffungsprozess von der Bedarfsfeststellung, der Veröffentlichung der Ausschreibung, der Bieterauswahl, der Auftragserteilung, der Überwachung der Ausführung bis hin zur Bezahlung des Auftragnehmers IT-gestützt abzuwickeln. E-Procurement ist in vielen Staaten deshalb relevant, weil der Staat für mehrere Milliarden im Jahr Güter und Dienstleistungen beschafft und dieser Bereich generell als korruptionsanfällig gilt. Eine Zielsetzung ist es, den Beschaffungsprozess transparenter zu gestalten, um so Korruptionsmöglichkeiten zu reduzieren. Weiterhin gelten Beschaffungsprozesse generell als wenig effizient und zu bürokratisch, so dass ein hohes Optimierungspotenzial auf IT-Basis besteht. In Deutschland zählten elektronische Vergabeprojekte zu den ersten E-Government-Aktivitäten des Bundes. Problematisch ist, dass insbesondere das New Public Management zu einer gewissen Dezentralisierung der Beschaffung im Rahmen einer Bündelung von Ressourcen- und Fachverantwortung geführt hat, was zu diversen Ineffizienzen in der Beschaffung beigetragen hat. Mit elektronischen Beschaffungsplattformen wird wieder eine Gegenbewegung ausgelöst, weil sich zumindest Teile eines Beschaffungsprozesses wieder bündeln lassen, d.h. als Shared Service organisiert werden können.

Electronic Recruitment ist ein weiterer Unterstützungsprozess, jedoch mit strategischer Bedeutung, weil Personalbeschaffung – wie Beschaffung generell – als hochgradig korruptionsanfällig gilt. Bei E-Recruitment geht es darum, die Einstellung von Mitarbeitern für die öffentliche Verwaltung mittels Informationstechniken zu verbessern. Moderne Recruitment-Systeme umfassen nicht nur die Möglichkeit, sich online zu bewerben. Sie erlauben heute vielmehr, den gesamten Bewerbungs-, Auswahl- und Einstellungsprozess mittels Informationstechnik abzubilden. Selbst Einstellungstests können online abgewickelt werden, so dass schon eine Vorauswahl von Bewerbern möglich ist. Online-Einstellungssysteme erlauben eine Formalisierung des Verfahrens und sorgen so für eine gewisse Transparenz. Auf diese Weise kann zwar nicht der weit verbreitete Klientelismus vollständig beseitigt, jedoch deutlich reduziert werden. Außerdem lassen Online-Einstellungssysteme eine bessere Auswahl der Bewerber zu, weil z.B. die Bewerbungsunterlagen

systematischer als offline verglichen werden können. Die Entscheidung über die Einstellung verbleibt jedoch weiterhin bei „menschlichen Trägern“.

### 3. Verbesserung der politischen Teilhabe

Weitere Begriffe/Ansätze, die in der deutschen EZ eine Rolle spielten, sind explizit dem Bereich Beteiligung und Aktivierung der Bürgerschaft zuzurechnen. Hierzu gehören E-Wahlen, E-Konsultationen bzw. E-Diskurse sowie E-Petitionen und E-Kampagnen.

Zunächst lässt sich nach Macintosh (2004) zwischen **E-Wahlen** und **E-Partizipation** unterscheiden. Während E-Wahlen eine unmittelbare Bindungswirkung entfalten, sind E-Partizipationsformen vor allem von informellen Mechanismen geprägt. Diese Unterscheidung hat sich international weitestgehend durchgesetzt. Konkret wird unter **E-Wahlen** (E-Voting) das elektronische Wählen über eine räumliche Distanz hinweg oder das Wählen über so genannte Wahlmaschinen im Wahllokal verstanden. E-Voting erhöht nicht unbedingt die Wahlbeteiligung, kann jedoch die Verfahrenskosten und auch Risiken für Wahlbetrug erheblich reduzieren. Entscheidend für den Erfolg von E-Partizipation ist, dass tatsächlich beratende Prozesse (und nicht nur Pseudobeteiligung) stattfinden und dass die Beteiligung einen realen Impact auf politische Entscheidungen hat. Ebenfalls steigert ein entsprechender Mix an Online- und Offline-Instrumenten die Erfolgsaussichten.

Mit E-Wahlen im Zusammenhang stehen so genannte **E- oder Online-Kampagnen**, die z.B. zur Wahl stehende Parteien im Rahmen des Wahlkampfes durchführen. Wahlkampf findet schon lange nicht mehr nur auf der Straße, im Fernsehen, dem Radio oder den Printmedien statt. Insbesondere soziale Medien, wie Twitter oder Facebook, haben die Möglichkeiten verbessert, Kampagnen elektronisch durchzuführen. Durch Online-Kampagnen können nicht nur zahlreiche Menschen kostengünstig, schnell und direkt erreicht werden. Vielmehr bieten sich vollkommen neue Möglichkeiten für politische Kampagnen. Durch kurze Mitteilungen über soziale Netzwerke können Themen gesetzt und in die Öffentlichkeit getragen werden, ohne dass Medienkonzerne diese Informationen filtern und bewerten. Somit wird die Willensbildung und Diskussion direkt und unmittelbar durch die Bürger angetrieben. Sie entscheiden, welche Themen für sie relevant sind und welche nicht. Insbesondere in Staaten mit Demokratiedefiziten und eingeschränkter Pressefreiheit geht damit die Möglichkeit verloren, die Meinungsbildung innerhalb der Bevölkerung einseitig zu manipulieren. Dies kann letztendlich politischen Wettbewerb, politische Innovation sowie persönliche Freiheitsrechte und Rechtsstaatlichkeit stärken. Als Vorreiter bei E-Kampagnen gelten vor allem die USA, seitdem Barack Obama im Wahljahr 2008 verstärkt auf soziale Medien als

Instrument des Wahlkampfes zurückgriff. Doch nicht nur in Wahlkämpfen politischer Parteien spielen E-Kampagnen eine wichtige Rolle. Auch Interessenvertreter (E-Lobbying) sowie gesellschaftlichen Gruppen (E-Protest/E-Aktivismus) ergänzen ihre Arbeit um digitale Komponenten. Mit E-Mail-Verteilern werden regelmäßig Standpunkte an Zielgruppen übermittelt, auf eigenen Internetseiten über sich selbst informiert und mittels Web 2.0-Auftritten, Fotowettbewerben oder Videoproduktionen Aufmerksamkeit und damit Werbewirksamkeit generiert.

Konsultationen stellen laut der OECD (2001) eine wechselseitige Beziehung dar, in welcher Bürger ein Feedback an die Regierung richten können. Die Regierung stellt dabei Fragen und strukturiert den Prozess, in welchem die Bürger ihre Meinungen und Ansichten mitteilen können (Macintosh 2004). Unter **E-Konsultationen** versteht man eine Abfrage dieser Präferenzen, aber auch von Expertise aus der Bevölkerung über digitale Kanäle (Märker/Wehner 2008). Der Begriff **E-Diskurs** wird häufig synonym verwendet, auch da es in der Literatur keine klare Unterscheidung der beiden Begriffe gibt. Während jedoch eine Konsultation aus Beratern mit Vorschlägen und Beratungsempfängern besteht, sind Diskurse von einer Gleichwertigkeit der beteiligten Akteure geprägt, die in einem „Hin und Her“ Argumente austauschen.

**E-Legislation** bezeichnet eine Digitalisierung des Gesetzgebungsprozesses von der ersten Entwurfserstellung bis zur Verabschiedung, Publikation und dem damit einhergehenden Inkrafttreten des Gesetzes. Hierzu gehören auch elektronische Parlamentsakten. Die Vorteile der Digitalisierung liegen vor allem in der gesteigerten Effizienz der Prozesse, beschleunigten Verfahren sowie der verbesserten Transparenz (Thienel 2010) der parlamentarischen Arbeit. Nicht nur die Abstimmung zwischen Ministerien, sondern auch die Abstimmung/Diskussion im Kabinett und im Parlament verläuft elektronisch. Für die Abstimmung im Kabinett, die nicht nur Gesetzesentwürfe umfasst, wird zum Teil auch der Begriff E-Kabinett verwendet, was bereits seit Ende der 1990er Jahre in Estland praktiziert wird. Damit betrifft E-Legislation hauptsächlich Optimierung der „Gesetzesproduktion“, hat jedoch ebenfalls eine demokratieförderliche Dimension. Denn durch E-Legislation wird auch eine bessere Transparenz des Gesetzgebungsprozesses insgesamt möglich, was wiederum Auswirkungen auf das Regierungs- und Verwaltungshandeln hat. Demnach hat E-Legislation nicht nur eine Verbesserung des Prozessablaufs bei der Gesetzgebung zur Folge, sondern auch eine bessere Nachvollziehbarkeit und Verantwortungssicherung. So ist es erforderlich, dass sich jeder Bürger über neue Gesetze bzw. Gesetzesänderungen bei möglichst geringem Eigenaufwand informieren kann. Auch Lobby- und Verbändearbeit könnte durch E-Legislation transparenter werden.

Eine *E-Petition* ist eine vereinfachte Methode zum Einreichen einer Petition an Legislativinstitutionen wie Parlamente und Gemeinderäte über eine Internetplattform. Das Petitionsrecht ist in Deutschland sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene verfassungsrechtlich gewährleistet. Mit der Möglichkeit, Petitionen online einzureichen, reduzieren sich die Barrieren für Petenten. Hierzu zählt insbesondere die Sammlung von Unterschriften. Während traditionell Menschen in Fußgängerzonen und bei Hausbesuchen zur Unterschrift überzeugt werden müssen, können entsprechende Initiativen und Links zu Petitionen über E-Mail, Internetseiten und soziale Netzwerke verbreitet werden. Für die Petenten erweitert sich somit der Adressatenkreis um ein Vielfaches. Auf der anderen Seite können sich Bürger gezielt Petitionen zu Themen und Problemen herausuchen, für welche sie sich interessieren. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist die Gefahr, dass viele irrelevante und von Partikularinteressen vertretene Petitionen eingereicht werden, da der Aufwand zur Erstellung vergleichsweise gering ist. Die möglichen Folgen sind ein Aufmerksamkeitsverlust für hochbrillante Themen sowie eine Überforderung der Gremien und Ausschüsse, die Petitionen bearbeiten. Da die E-Petition kein gänzlich neues Instrument ist, sondern ein verfassungsrechtlich garantiertes Instrument mit den Möglichkeiten der modernen Informationstechnologien verbindet, handelt es sich hierbei um eine Weiterentwicklung, die zur Stärkung des Instruments der Petition führt. Petitionsportale wie das des Deutschen Bundestages (<https://epetitionen.bundestag.de>) integrieren zusätzlich die Möglichkeit, in Foren und mittels Kommentarfunktionen über eingereichte Petitionen zu diskutieren.

## B) Internetnutzer in den am wenigsten entwickelten Ländern (2012)

Land	Internetbenutzer in %
Eritrea	0,80
Timor-Leste	0,91
Myanmar	1,07
Burundi	1,22
Sierra Leone	1,30
Somalia	1,38
Niger	1,41
Ethiopia	1,48
Guinea	1,49
Congo (Democratic Republic of the)	1,68
Madagascar	2,05
Chad	2,10
Mali	2,17
Guinea-Bissau	2,90
Burkina Faso	3,73
Benin	3,80
Liberia	3,80
Malawi	4,35
Mozambique	4,58
Lesotho	4,59
Cambodia	4,94
Mauritania	5,37
Afghanistan	5,45
Comoros	5,98
Bangladesh	6,30
Solomon Islands	7,00
Rwanda	8,02
Djibouti	8,27
Kiribati	10,75
Lao P.D.R.	10,75
Haiti	10,87
Nepal	11,15
Gambia	12,45
Samoa	12,92
Tanzania	13,08
Zambia	13,47
Equatorial Guinea	13,94
Uganda	14,69
Angola	16,94
Yemen	17,45
Senegal	19,20
Sao Tome and Principe	21,57
Bhutan	25,43
Mittelwert	7,51%

## Impressum

Autor  
Prof. Dr. Tino Schuppan

Herausgeber  
Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft  
Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Förderung von Good Governance  
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn  
Tel. +49 (0) 6196 79 - 1644  
Fax +49 (0) 6196 7980 - 1664

SPGoodGovernance@giz.de  
[www.giz.de/governance](http://www.giz.de/governance)

Bildnachweis  
Titelseite: © GIZ

Stand  
April 2014

Für den Inhalt dieser Studie ist der Autor verantwortlich. Die darin  
dargestellten Inhalte und Meinungen spiegeln nicht notwendigerweise  
die Positionen der GIZ wider.

Im Auftrag des  
Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
(BMZ),  
Referat Governance, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Meinungs- und  
Pressefreiheit

Postanschrift der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn	BMZ Berlin im Europahaus
Dahlmannstraße 4	Stresemannstraße 94
53113 Bonn	10963 Berlin
Tel. +49 (0) 228 99 535 - 0	Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0
Fax +49 (0) 228 99 535 - 3500	Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

[poststelle@bmz.bund.de](mailto:poststelle@bmz.bund.de)  
[www.bmz.de](http://www.bmz.de)