

## E-Government - Ansatz für die Staatsmodernisierung in Entwicklungsländern?

Haldenwang, Christian von

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Haldenwang, C. v. (2003). *E-Government - Ansatz für die Staatsmodernisierung in Entwicklungsländern?* (Analysen und Stellungnahmen, 1/2003). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-112213>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**E-Government – Ansatz für die Staatsmodernisierung in Entwicklungsländern?**

Electronic Government oder kurz: E-Government kann dazu beitragen, die Effizienz, Leistungsfähigkeit und Transparenz staatlicher Institutionen signifikant zu stärken. Aber die Potenziale der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) lassen sich nicht ohne weiteres realisieren. Schnelle Erfolge sind vor allem dann zu erreichen, wenn bereits eine solide institutionelle Basis sowie eine gute fachliche und infrastrukturelle Ausstattung vorhanden sind – Voraussetzungen, die viele Entwicklungsländer nicht erfüllen.

E-Government zielt darauf ab, nach innen wie außen neue Kommunikationskanäle zu erschließen, Verfahren zu vereinfachen, die Zugänglichkeit von öffentlichen Akteuren und Leistungen zu erhöhen und den Zugriff auf Informationen zu verbessern. Damit sind die neuen Technologien oft auch Träger demokratischer, kundenorientierter und dezentralisierter Politik- und Verwaltungsmodelle. Um diese in die Praxis umsetzen zu können, müssen Reformen in ein Gesamtkonzept eingebettet sein, welches die Nachfrage der Kunden und Zielgruppen ebenso berücksichtigt wie die Erfordernisse der verwaltungsinternen Kooperation und Vernetzung.

Auf absehbare Zeit werden vor allem Industrie- und fortgeschrittene Entwicklungsländer in der Lage sein, solche umfassenden Strategien zu entwerfen und umzusetzen. Aber auch den ärmeren Ländern eröffnen sich Nutzungsmöglichkeiten. Häufig sind es weniger finanzielle oder infrastrukturelle Engpässe als vielmehr politische Blockaden, welche die Modernisierung staatlicher Institutionen verhindern.

Entwicklungszusammenarbeit (EZ) kann E-Government einsetzen, um die Partner bei der Konzipierung und Umsetzung von politischen und Verwaltungsreformen zu unterstützen. Besonders im Rahmen von Demokratieförderung und Verwaltungsmodernisierung sowie bei der Verbesserung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen kann der Bezug auf E-Government sinnvoll sein, wenn es gelingt, über den direkten Nutzen der neuen Technologien hinaus gemeinwohlorientiertes Regieren und Verwalten zu fördern und die reformfreundigen Kräfte zu stärken.

**Das Zieldreieck von E-Government**

E-Government bezeichnet den geplanten und koordinierten Einsatz von IKT zur Erfüllung von *Kernfunktionen* öffentlicher Institutionen. Daraus folgt: Nicht jeder Computer im öffentlichen Sektor ist für sich genommen bereits E-Government. Als die elektronische Datenverarbeitung (EDV) aufkam, lag der Schwerpunkt zunächst auf punktuellen Modernisierungen in einzelnen Schlüsselbereichen. Heute steht dagegen die *Vernetzung* von Arbeitsplätzen, Verwaltungen und politischen Steuerungsinstanzen sowie die IKT-gestützte *Kommunikation* mit Kunden bzw. Bürgern im Vordergrund. Dies erfordert Konzepte, welche die Modernisierungsziele und Investitionsplanungen verschiedener Institutionen integrieren und auf einer gründlichen Erhebung der Leistungsportfolios und -nachfrage beruhen.

Mit E-Government verbindet sich die Erwartung substantieller Fortschritte im Hinblick auf (1) die *Effizienz* der betroffenen Institutionen, (2) die *Verbesserung und Erweiterung* des staatlichen Leistungsangebots sowie (3) *politische Partizipation und Transparenz*.

**Effizienz**

E-Government-Reformen können die *interne* oder *Produktionseffizienz* öffentlicher Institutionen steigern und so Steuergelder einsparen. Effizienzsteigerungen durch E-Government sind vor allem auf zweierlei Weise zu erreichen: Erstens lässt sich die Arbeitsproduktivität erhöhen, indem Verwaltungsabläufe automatisiert, der Zugang zu Daten und Informationen erleichtert und Geschäftsprozesse vereinfacht werden. Zweitens lassen sich die Kosten für die öffentliche Vergabe und Beschaffung senken, indem die Preistransparenz und die Zahl der Wettbewerber erhöht und Transaktionskosten verringert werden. Den Einsparungen stehen jedoch, wie unten ausgeführt wird, Kosten gegenüber, die Effizienzgewinne schmälern oder ganz aufzehren können.

Die Arbeitsproduktivität kann durch Reformen *innerhalb* einzelner Behörden oder Verwaltungseinheiten erhöht werden. Die vollständige Umstellung auf IKT-gestützte und automatisierte Verfahren ist unter dem Gesichtspunkt der Effizienz besonders dann sinnvoll, wenn Massenverfahren bearbeitet werden. Aber auch eine teilweise Umstellung, etwa bei der Registratur oder der Archivierung von Daten, kann deutliche Verbesserungen mit sich bringen.

So hat beispielsweise die Stadtverwaltung von Rajshahi in Bangladesh im Jahr 2001 ein elektronisches Geburtsregister erfolgreich eingeführt. Das von UNICEF geförderte Projekt umfasste Investitionen von 20.000 US\$, bei laufenden monatlichen Kosten von ca. 200 US\$. Datenverwaltung und Konsultationen nehmen nun nur noch einen Bruchteil der Zeit in Anspruch, die zuvor benötigt wurde. Fehler durch den Transfer manuell erfasster Daten werden vermieden. Hiervon profitiert in erster Linie das Statistikamt der Stadt, aber auch das Gesundheitsamt greift auf die Daten zu, um Impfprogramme für Kinder durchzuführen. Sowohl die Registrierung- als auch die Impfdaten konnten dadurch deutlich gesteigert werden. Es wird nun daran gedacht, die bisher nur lokal verfügbaren Daten über das Internet auch anderen Behörden zur Verfügung zu stellen, wovon man sich weitere Effizienzgewinne verspricht.

Das Beispiel zeigt: Reformen innerhalb einzelner Verwaltungen sind häufig nur ein erster Schritt zu höherer Arbeitsproduktivität durch E-Government. In komplexen Mehrebenensystemen wachsen die Anforderungen an eine IKT-gestützte Kooperation *zwischen* Behörden. So hat z.B. die Einrichtung integrierter Bürgerzentren im brasilianischen Bundesstaat São Paulo Effizienzgewinne durch Kooperation mit sich gebracht. In großen Hallen bieten durchschnittlich 35 Behörden und Unternehmen bis zu 400 verschiedene Dienstleistungen an. Obwohl jede Institution ihre eigenen IKT-Systeme und Verfahrensroutinen beibehält, sind alle Arbeitsplätze ver-

netzt. Die Verwaltung des Bürgerzentrums hat so jederzeit Überblick über die Zahl der Kunden, die durchschnittliche Wartezeit und die Leistung der Mitarbeiter. Im Bedarfsfall kann sie Personal behördenübergreifend von einer Stelle abziehen und an einer anderen Stelle einsetzen. In Verbindung mit anderen Maßnahmen konnte hierdurch die Arbeitsproduktivität im Jahr 2001 um bis zu 30 Prozent gesteigert werden.

Notwendige Voraussetzungen für Kooperation zwischen Verwaltungen sind die Vernetzung der Arbeitsplätze und die Definition von Standards, die den Austausch und die Weiterverarbeitung von Daten garantieren (*Interoperabilität*). Isolierte Entscheidungen einzelner Verwaltungen für bestimmte IKT-Systeme werden zukünftig kaum mehr möglich sein. Kommunen und Behörden müssen sich als Dienstleister in integrierten Systemen verstehen. Andernfalls können Effizienzgewinne innerhalb einzelner Institutionen durch Effizienzverluste bei der Kooperation *zwischen* den Verwaltungen konterkariert werden. Gerade für die ärmeren Entwicklungsländer ist dies eine große Herausforderung, zu deren Bewältigung sie vielfach auf externe Beratung angewiesen sein werden.

Ein weiterer Ansatz zur Effizienzsteigerung ist die Senkung der Kosten für die *öffentliche Vergabe und Beschaffung*. Hier besteht ein hohes öffentliches Interesse an Transparenz, Effizienz und Wettbewerb. Nicht zufällig gehört *e-procurement* zu jenen Aspekten von E-Government, die von reformorientierten Regierungen weltweit besonders rasch übernommen werden. Dies gilt in erster Linie für den Einkauf standardisierter Güter und Dienstleistungen (siehe Kasten). Die elektronisch gestützte Abwicklung von Vergabeverfahren (v.a. für Bauleistungen) kommt dagegen deutlich langsamer voran. Gerade in diesem Bereich sind aber Korruption und missbräuchliche Verwendung öffentlicher Mittel besonders weit verbreitet.

E-Government ist häufig mit erheblichen Anfangs- und Folgeinvestitionen verbunden, besonders, wenn die Infrastruktur noch sehr defizitär ist. In vielen Fällen müssen traditionelle und neue Zugangswege und Verfahren für längere Zeit parallel vorgehalten werden. Auch bringt die notwendige organisatorische Umstrukturierung von Verwaltungen Ausgaben mit sich. Weitere Kosten entstehen durch den kontinuierlichen Modernisierungsbedarf bei häufig kurzen Innovationszyklen sowie durch die notwendige Aus- und Fortbildung der Beschäftigten. Kosten-Nutzen-Analysen im Zusammenhang mit E-Government werden in der Praxis jedoch noch kaum durchgeführt. Die Entwicklungsländer sollten in diesem Punkt von den Versäumnissen der Industrieländer lernen. Andererseits darf aber nicht übersehen werden, dass es neben Kosteneinsparungen im öffentlichen Sektor noch weitere Motive für die Einführung von E-Government gibt.

### Verbesserung und Erweiterung des Leistungsangebots

Ein derartiges Motiv ist z.B. die Verbesserung staatlicher Leistungen für Bürger bzw. Kunden. Häufig geht es bei E-Government nicht um die Einsparung staatlicher Mittel, sondern um die *allokative Effizienz*, also um den gesamtgesellschaftlichen Einsatz von Ressourcen zur Befriedigung der gesellschaftlichen Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen. Wenn ein Personalausweis aufgrund integrierter, IKT-gestützter Anwendungen innerhalb einer Stunde ausgestellt werden kann, während zuvor 30 Tage und langwierige Besuche bei mehreren Behörden notwendig waren, ist die *allokative Effizienz* aus Sicht des Gemeinwesens vermutlich höher, auch wenn die Dienstleistung für die öffentliche Hand selbst vielleicht teurer geworden ist.

Solche Erfolge sind in den meisten Ländern jedoch noch eher punktueller Natur und kennzeichnen keine übergreifende Tendenz. Hinzu kommt, dass Innovationen in den seltensten

Fällen von Beginn an reibungslos funktionieren. Oft erfordern sie tiefgreifende Eingriffe in Verwaltungsroutinen und führen zumindest kurzfristig zu Einschränkungen in der Qualität von Leistungen. Auch darf nicht übersehen werden, dass die neuen Medien staatliche Kompetenzen in Bereichen stärken können, die Bürgerrechte und persönliche Freiheiten berühren – insbesondere beim Sammeln und Auswerten persönlicher Daten. Dem staatlichen Interesse an Informationen steht das bürgerschaftliche Interesse an der Wahrung der Privatsphäre und am Schutz vor Missbrauch obrigkeitstaatlicher Kompetenzen gegenüber. In vielen Entwicklungsländern ist die Sensibilität für dieses Thema noch gering.

### E-Procurement in Brasilien

Die brasilianische Regierung hat mit „Comprasnet“ eine *e-procurement*-Plattform aufgebaut, die seit 2001 benutzt wird. Comprasnet soll, wenn es einmal vollständig eingerichtet ist, Einsparungen von über 20 Prozent beim öffentlichen Einkauf ermöglichen. Diese Erwartung wird durch erste Erfahrungen gestützt: Im Bundesstaat Bahia, wo das System mit kleineren Änderungen übernommen wurde, konnten die betreffenden Einkaufspreise zwischen August 2001 und Juni 2002 um durchschnittlich 24 Prozent gesenkt werden.

Comprasnet basiert auf dem System der *inversen Auktionen*, bei denen nicht die Nachfrager, sondern die Anbieter eines Gutes konkurrieren und der Preis im Verlauf der Aktion sinkt. Das Verfahren ist simpel: Beschaffungsstellen formulieren ihre Nachfrage und stellen die notwendigen Haushaltsmittel bereit. Vom privaten Träger der Plattform wird die Nachfrage nach Sektoren geordnet auf einer Webseite veröffentlicht bzw. den registrierten Unternehmen (als kostenpflichtiger Service) per E-Mail übermittelt. Zu einem bestimmten Termin wird die Auktion online durchgeführt. Sie ist öffentlich, mitbieten können aber nur registrierte Unternehmen. Wer am Schluss die niedrigste Offerte macht, erhält den Zuschlag.

Eine weitere Form des IKT-gestützten öffentlichen Einkaufs sind *elektronische Marktplätze*: Beschaffungsstellen können hier Waren und Dienstleistungen aus einem online verfügbaren Katalog direkt beim Unternehmen bestellen. Lieferung und Zahlung werden vereinfacht und beschleunigt. Hierzu werden normalerweise zeitlich befristete Rahmenverträge mit einer Reihe von Unternehmen abgeschlossen, um Vertragssicherheit und eine angemessene Qualität der Produkte sicherstellen zu können. Die elektronische Bestellung ist gewissermaßen die erste Stufe des *e-procurement*. Kosteneinsparungen ergeben sich durch den verringerten Verwaltungsaufwand sowie infolge höherer Preistransparenz bei Standardgütern.

E-Government kann die Leistungsfähigkeit öffentlicher Institutionen an verschiedenen Stellen der „Government-Wertschöpfungskette“ steigern: (1) bei der *Information*, (2) der *Interaktion* mit den Verwaltungskunden und Bürgern sowie (3) der *Transaktion*, also der vollständigen Abwicklung von Geschäftsprozessen.

**Information:** Mit der Vernetzung von Datenbanken und dem Zugang zu externen Datenquellen entsteht für den Staat eine Vielzahl neuer Möglichkeiten der *Informationserhebung*. So hat der südindische Bundesstaat Kerala im Rahmen eines Pilotprojekts in fünf ländlichen Gemeinden die elektronische Verwaltung sozialstaatlicher Leistungen eingeführt. Dabei hat sich gezeigt, dass in etlichen Fällen unrechtmäßig mehrere Renten parallel bezogen wurden. Dieser Missbrauch war zuvor nicht entdeckt worden, weil die verschiedenen Rentenkassen ihre Daten nicht (bzw. nur unter hohem Aufwand) abgleichen konnten. Der Einsatz von IKT ermöglicht in diesem Fall eine bessere Fokussierung sozialstaatlicher Leistungen – auch in einem durch Armut und Marginalität gekennzeichneten Umfeld.

Die *Bereitstellung* von Information bildet oft den Einstieg ins E-Government. Internetportale sind eine wichtige Innovation in den Außenbeziehungen öffentlicher Verwaltungen. Sie informieren rund um die Uhr über behördliche Leistungen, Öffnungszeiten, Ansprechpersonen etc. In immer mehr Ländern existieren heute zudem zentrale Einstiegsportale in das Netz behördlicher Internetauftritte. Auch sehr spezifische Informationsangebote lassen sich über die neuen Medien vermitteln: Die Stadtverwaltung von Bukarest bietet ihren Bürgern beispielsweise die Möglichkeit, den Bearbeitungsstatus ihrer Anträge auf Rückerstattung von im Zeitraum 1945 bis 1989 konfiszierten Immobilien online abzufragen. Innerhalb von 70 Tagen nach ihrer Öffnung verzeichnete die Webseite 200.000 Zugriffe.

**Interaktion:** Neue IKT fördern und strukturieren die Kommunikation innerhalb des öffentlichen Sektors sowie zwischen Verwaltungen und ihren Kunden. In São Paulo nutzen die Mitarbeiter der Staatsregierung das interne Netz zur direkten Anforderung und Übermittlung von Akten zwischen den Abteilungen – ein Anliegen, das zuvor mehrere Tage in Anspruch nehmen konnte. 40.000 E-Mails werden hier täglich intern verschickt. Für Bürger und Unternehmen wiederum ist es eine deutliche Verbesserung, wenn sie Anträge per E-Mail stellen oder Formulare aus dem Internet herunterladen und ausgefüllt zurücksenden können.

Allerdings hat bis heute nur ein kleiner Teil der Weltbevölkerung tatsächlich Zugang zum Internet. Nach Angaben der *International Telecommunication Union* (ITU) haben im Jahr 2001 gerade 0,48 Prozent aller Afrikaner (ohne Südafrika), 0,68 Prozent aller Inder und 2,6 Prozent aller Chinesen das Internet genutzt. Im Verhältnis zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ist daher *multi-channeling* erforderlich, also die Bereitstellung vielfältiger Zugangswege (s. Kasten). Besonders auf kommunaler Ebene gehen dabei immer mehr öffentliche Verwaltungen dazu über, ihre Produkte um *Lebenslagen* ihrer Kunden (z.B. Heirat, Umzug, Existenzgründung) zu gruppieren und alle diesbezüglichen Verfahren an einer Stelle zu bündeln.

#### Verwaltungsdienstleistungen in peripheren Gebieten

Im brasilianischen Bundesstaat Bahia mit einer Fläche, die etwa jener Frankreichs entspricht, stellt das Leitbild der bürgernahen Verwaltung in den ländlichen Gebieten eine besondere Herausforderung dar. 1996 wurden daher zwei Lastwagen als mobile Bürgerzentren eingerichtet, welche die Kommunen und indianischen Gemeinden im Landesinneren nach einem festen Plan besuchen.

Angeboten werden die Registrierung von Geburten sowie die Ausstellung von Personalausweisen, Führungszeugnissen und Arbeitspapieren. Diese Dokumente sind ihrerseits Voraussetzung für die Gewährung sozialstaatlicher Leistungen, die Arbeitssuche im formalen Sektor etc. Zusätzlich wurden im Jahr 2000 neun mobile Gesundheitszentren geschaffen, mit welchen die medizinische Grundversorgung im Landesinneren verbessert werden soll.

Die mobilen Zentren greifen über Modem und Mobilfunk auf die jeweiligen Datenbanken des Bundesstaats Bahia zu und können Leistungen hierdurch schneller, umfassender und zielgruppennäher erbringen. Andere Bundesstaaten haben das Modell mittlerweile kopiert, wobei im Norden Brasiliens auch Boote eingesetzt werden.

**Transaktion:** Möglichkeiten der Leistungsverbesserung durch E-Government ergeben sich schließlich in der Abwicklung von Geschäftsprozessen innerhalb eines – des elektronischen – Mediums. Hierdurch lassen sich verwaltungsintern Bearbeitungszeiten verkürzen, weil Verzögerungen beim Aktentransport wegfallen und Vorgänge teilweise parallel bearbeitet werden können. Dies ist besonders für die Wirtschaft wichtig, die mit Behörden normalerweise sehr

viel häufiger in Kontakt kommt als die Bürger. Die Beschleunigung und Vereinfachung von Verfahren durch IKT kann im günstigsten Fall zu Kostensenkungen auf beiden Seiten, im öffentlichen wie auch privaten Sektor, führen und damit sowohl die interne als auch die allokativer Effizienz steigern. Sie ist allerdings auch die anspruchsvollste Dimension von E-Government: Je komplexer die Geschäftsprozesse sind (also je mehr Akteure beteiligt und Verwaltungsschritte erforderlich sind), desto wichtiger wird es, gemeinsame technische und Verfahrensstandards zu entwickeln.

Ein Bereich, in dem das private Interesse an allokativer Effizienz und das Verwaltungsinteresse an interner Effizienz sich ergänzen können, ist z.B. die Steuerverwaltung. Kundenfreundliche Verfahren senken die Kosten für den Steuerzahler und erhöhen das Aufkommen für die öffentliche Hand. Vor diesem Hintergrund hat der brasilianische Bundesstaat Bahia entschieden, seine gesamten Dienstleistungen im Steuerwesen auch online anzubieten. Da nicht alle Steuerzahler über private Internetzugänge verfügen, werden öffentliche Zugangsstellen eingerichtet. Im Jahr 2001 wurden 1,1 Mio. Verfahren online abgewickelt, 576.000 hingegen noch auf herkömmlichen Wege. Im Zusammenhang damit wurde auch die steuerliche Formalisierung von Unternehmen auf elektronische Transaktion umgestellt: Die Zuteilung einer Steuernummer schleppte sich zuvor über 15 Tage hin. Nun ist es eine Sache von wenigen Augenblicken, bis der Antragsteller eine (vorläufige) Nummer erhält.

#### Politische Partizipation und Transparenz

Auf der Basis von IKT entstehen neue Formen der politischen Willensbildung und Kommunikation. Elektronische Abstimmungsverfahren (*e-voting*) können beispielsweise eingesetzt werden, um Elemente der direkten Demokratie zu fördern. E-Mail-Listen und Diskussionsforen können zur Stärkung gesellschaftspolitischer Organisationen beitragen. Internetportale lassen sich für eine bürgerorientierte Informationspolitik nutzbar machen. Die Rede ist in diesem Zusammenhang von *e-democracy* oder *e-governance*.

Allerdings werden die neuen Medien in den allermeisten Ländern vornehmlich von den besser gestellten Bevölkerungsgruppen und dem modernen Unternehmenssektor in den Metropolen genutzt. Beim Einsatz von IKT im politischen Prozess sollte in Entwicklungsländern darum nicht die Perspektive der individuellen Bürgerbeteiligung im Vordergrund stehen. IKT können aber sehr wohl dazu dienen, die Wirksamkeit kollektiver Beteiligungsformen zu erhöhen und die Organisationen benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu stärken. So spielten bei den Präsidentschaftswahlen in Kenia im Dezember 2002 nach Einschätzung von Beobachtern Mobilfunknetze eine wichtige Rolle, um den Wahlprozess zu überwachen und die Resultate der Auszählung zu veröffentlichen. Auch gemeinschaftliche Zugangsstellen zum Internet (*telecenter*, Kioske, Internet-Cafés) werden in etlichen Ländern bereits als Knotenpunkte bürgerschaftlicher Organisation und politischer Debatte genutzt.

#### Ansätze für die Entwicklungszusammenarbeit

Ähnlich wie andere Modernisierungsprozesse vollziehen sich E-Government-Reformen in der Auseinandersetzung zwischen dem technisch Machbaren und dem gesellschaftlich Gewünschten. Dies ist vor allem ein politischer Prozess, denn selbst begrenzte Reformen können weitreichende Auswirkungen auf interne Verfahren und Außenbeziehungen öffentlicher Institutionen haben und damit Fragen der Verteilung von Macht und materiellen Ressourcen aufwerfen. Berücksichtigt man zudem die nach wie vor hohe Dynamik des technischen Fortschritts, wird deutlich, dass es kein Patentrezept für die Einführung von E-Government in Entwicklungsländern geben kann. Auch die Gebergemeinschaft steht erst am Beginn der Beschäftigung mit diesem Thema.

Die *Beurteilungsmaßstäbe* derartiger Reformen sind indes- sen klar: Aus entwicklungs-politischer Sicht ist E-Govern- ment sinnvoll, wenn es zu angemessenen Kosten dazu bei- trägt, Standortnachteile für die wirtschaftliche Entwicklung abzubauen, die Versorgung insbesondere der benachteiligten Bevölkerungsgruppen mit grundlegenden öffentlichen Gü- tern zu verbessern und die Gemeinwohlorientierung öffent- licher Institutionen zu fördern. Diese Ziele werden heute oft unter dem Stichwort *good governance* diskutiert, kenn- zeichnen die deutsche EZ aber schon seit längerem.

E-Government als Träger moderner Politik- und Verwal- tungsmodelle lässt sich daher sinnvoll in bestehende Maß- nahmen der Demokratie-, Verwaltungs- und Wirtschaftsför- derung integrieren. Dies ist besonders dann der Fall, wenn über die neuen Technologien die reformfreudigen Kräfte in den Partnerländern gestärkt werden können. Es darf dabei aber nicht übersehen werden, dass tiefgreifende Reformen in Politik- und Verwaltungsstrukturen stets mit Risiken behaf- tet sind, die vorab angemessen in Betracht zu ziehen sind:

- Die Einführung neuer Verwaltungsmodelle kann zu poli- tischen Verwerfungen führen, denn mit traditionellen Strukturen verbinden sich politische Interessen. Daher ist es notwendig, das „Marketing“ der Reformen nach innen wie außen von vornherein im Blick zu haben und in Ein- zelfällen auch über Kompensationen für die Verlierer der Reform nachzudenken, um Blockaden zu verhindern.
- Durch Vernetzung und Zugang zu Datenquellen entste- hen u.U. neue Machtzentren und die Fähigkeit des Staa- tes zu autoritärem Handeln wird eventuell erhöht. Daher ist die Stärkung des Datenschutzes und der internen und bürgerschaftlichen Kontrollmechanismen wichtig.
- Besonders in Fällen, wo E-Government *ad hoc*, ohne Leitbilder und Strategien umgesetzt wird, bleibt die Fra- ge häufig offen, wer letzten Endes davon profitiert. Auf- gabe der EZ ist es dann, jene Elemente im Reformpro- zess zu stärken, die auf eine Förderung der benachteilig- ten Bevölkerungsgruppen abzielen.

Im Hinblick auf die *Wirtschaftsförderung* gilt, dass viele E-Government-Anwendungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereits auf den Märkten angeboten werden, insbesondere Lösungen für Massenverfahren (im Steuerwesen, Außen- handel, bei der Vergabe von Lizenzen etc.) sowie für *e-pro- curement*. Die EZ sollte die Existenz privatwirtschaftlicher Angebote gebührend berücksichtigen. Dort, wo Modernisie- rungen mit Strukturreformen in der öffentlichen Verwaltung einhergehen, kann jedoch Beratung (eventuell im Zusam- menspiel mit der Privatwirtschaft) durchaus zum Tragen kommen. Ferner kann E-Government im Rahmen der Wirt- schaftsförderung und Standortpolitik eingesetzt werden, um die Transaktionskosten der Unternehmen zu senken – etwa, indem relevante Informationen zum Außenhandel online zur Verfügung gestellt werden oder kleine Unternehmen beim Marketing ihrer Produkte übers Internet unterstützt werden.

Im Hinblick auf *Verwaltungsförderung* sollte sich die EZ auf zentrale Engpässe zur Beförderung von *good govern- ance* durch E-Government konzentrieren. Hierzu zählen die Rechtssicherheit (wichtige Voraussetzung für den Abschluss von elektronischen Verträgen), Datenschutz und -sicherheit, die Förderung der *e-literacy* und der fachlichen Kompetenz sowie kooperative verwaltungsinterne Modernisierungsan-

sätze, etwa der Aufbau integrierter Bürgerzentren oder in- terministeriell genutzter Datenbanken. Behörden mit Koordi- nierungs- oder Schnittstellenfunktion (z.B. Finanzbehörden, Statistikämter) eignen sich als Partner besonders, da Moderni- sierungen in diesen Institutionen eher auf andere ausstrahlen.

Im Hinblick auf *Demokratieförderung* sind zentrale Ansatz- punkte einerseits das Sammeln und die Bereitstellung von Informationen durch vernetzte Datenbanken, kommunale oder zentralstaatliche Webseiten sowie lokale, auf die Ziel- gruppen zugeschnittene Informationsangebote (*local content management*). Andererseits soll der Zugang zu den neuen Medien gefördert werden, wobei gemeinschaftlich genutzte Strukturen eine hervorgehobene Rolle spielen.

Viele Partnerländer haben E-Government als attraktives The- ma erkannt und fragen Beratungsleistungen in diesem Bereich nach. Wenn die EZ sich der Aufgabe stellt, Politik und Ver- waltung im Sinne von *good governance* zu stärken, ist sie daher gut beraten, Potenziale und Risiken von E-Govern- ment systematisch zu berücksichtigen. Aber auch andershe- rum gilt: Wenn E-Government mehr sein soll als eine „lose Schüttung“ technischer Lösungen für punktuelle Probleme des Regierens und Verwaltens, kann EZ einen sinnvollen Beitrag dazu leisten, die Kompetenz der Partner beim Um- gang mit den neuen Technologien und den damit verknüpft- en Modellen zu stärken. Erforderlich ist hierfür die Sensibi- lisierung der EZ-Akteure wie auch der Partner: Das in den Industrieländern vorhandene Know-how muss für die EZ ak- tiviert, zusätzlich developmentsspezifisches Know-how auf- gebaut und in die Systemberatung eingebracht werden.



**Dr. Christian von Haldenwang**

*Wissenschaftlicher Mit- arbeiter in der Abteilung Privatspektorenentwicklung und Staatsreform; regionaler Schwerpunkt: Lateinamerika*

#### **Weiterführende Literatur**

**Development Gateway** (2002): E-Government, im Inter- net: <http://www.developmentgateway.com/node/130619/>

**Haldenwang, C. von** (2002): *Electronic Government and Entwicklung. Ansätze zur Modernisierung der öffentlichen Politik und Verwaltung*, DIE, Bonn

**Heeks, R.** (2001): *Building e-Governance for Develop- ment: A Framework for National and Donor Action*, Man- chester

**Weltbank** (2002): *E-Government*, im Internet: <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/>

## **DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK®**

GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE · INSTITUT ALLEMAND DE DEVELOPPEMENT  
TULPENFELD 4 · D-53113 BONN · TELEFON 0228 94927-0 · FAX 0228 94927-130  
die@die-gdi.de · www.die-gdi.de · ISSN 1434-8934