

vorgeschlagene Theoriearrangement dieser Vielfalt eher gerecht wird.

Es sind insbesondere zwei Herausforderungen, die aufzugreifen ein lohnenswertes Unterfangen für zukünftige Arbeiten wäre: Es gilt zum einen, den Ansatz des Theoriearrangements klarer zu konzeptualisieren. Anspruch sollte dabei sein, die zum Teil sehr verschiedenen Politik- und Weltbilder zusammenzuführen, ohne in völliger Theoriefreiheit zu enden oder umgekehrt die verwendeten Ansätze „zu-rechtzubiegen“. Zum anderen ist zu diskutieren, inwiefern ein derartiges Konzept selber das Potenzial hat, als normativer Ansatz entwickelt zu werden. Während die Anwendbarkeit eines pluralen demokratietheoretischen Ansatzes bei der Analyse diskursiver Verfahren durchaus einsichtig ist, stellt sich dem Leser schließlich die Frage, auf welcher normativen Basis der interessierte Politologe oder Politikberater auch Vorschläge zur Optimierung aktueller Entscheidungsstrukturen machen kann. Dies gilt umso mehr, als mittlerweile auch in der Partizipationsforschung empirische Ergebnisse vorliegen, die einen Trade-off verschiedener demokratietheoretischer Zielkonflikte, so zwischen Input-Legitimität und Output-Effektivität, belegen (Fritsch, Newig).

Anmerkung

- 1) Wenngleich die Darstellung profund ist, wird der Leser in Unkenntnis darüber gelassen, ob in der Untersuchung Idealtypen oder empirisch beobachtete Verfahren analysiert werden. Die Partizipationsforschung steht schließlich oft vor dem Problem, dass die in der Literatur entwickelten Idealtypen nur bedingt eine empirische Entsprechung finden. Die zitierte Literatur lässt vermuten, dass aus beiden Quellen geschöpft wurde.

Literatur

Fritsch, O.; Newig, J., 2007: Zwischen Machtabgabe und Rhetorik. Zivilgesellschaftliche Akteure und die Effektivität umweltpolitischer Partizipationsprozesse in Deutschland und den USA. In: Bode, I.; Evers, A.; Klein, A., (Hg.): Bürgergesellschaft als Projekt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (im Erscheinen)

Zum Autor

Oliver Fritsch ist Politikwissenschaftler und Mitarbeiter am Nationalen Umweltforschungsinstitut der Universität Aarhus, Dänemark. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Bürgerbeteiligungsverfahren in der europäischen und US-amerikanischen Umweltpolitik, die demokratietheoretische Würdigung von Diskursverfahren sowie die Europäisierung nationaler Umweltpolitiken.

«

„Netzwerkverwaltung der Zukunft“ noch nicht in Sicht

M. Brüggemeier, A. Dovifat, D. Kubisch, K. Lenk, C. Reichard, T. Siegfried: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung. Berlin: edition sigma, 2006, 331 S., ISBN 3-89404-838-7, € 22,90

Rezension von Matthias Werner, IFZ Graz

Die „Informatisierung“ der öffentlichen Verwaltungen vollzieht sich immer noch vielfach ohne systematischen Bezug auf organisatorische Gestaltungspotenziale. Stattdessen dominieren weiterhin primär technisch verstandene Modelle des E-Governments den Einsatz der vernetzten Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Das im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführte Projekt „Organisatorische Gestaltungspotenziale durch E-Government – Neue Strukturen der Leistungserstellung und ihre Bedeutung für das Institutionengefüge des öffentlichen Sektors (org-e-gov)“, dessen Ergebnisse im hier besprochenen Buch präsentiert werden, hatte sich zum Ziel gesetzt, hierzu ein Gegengewicht zu setzen. E-Government sollte dabei stärker auf die Verwaltungsmodernisierung und damit auch auf die (politischen) Leitbilder für die Neubestimmung öffentlicher Aufgaben bezogen werden.

Unter den durch diese Zielsetzung angesprochenen Perspektiven (Geschäftsprozessorientierung, Public Governance, Public Management) haben die Mitglieder des Projektteams in

den letzten Jahren bereits wichtige Beiträge zu einer verwaltungswissenschaftlich fundierten E-Government-Forschung geliefert.¹ Angesichts der von den AutorInnen im Vorwort gestellten Eingangsdiagnose, dass sowohl der Entwicklungsstand als auch die Entwicklungsrichtung von E-Government der geforderten Koppelung von Technikeinsatz und Organisationsgestaltung nicht gerecht werden, ging es im Projekt darum, auf konzeptioneller Ebene die Potenziale dieser Verbindung darzustellen und auf empirischer Ebene zu untersuchen, wie in der Praxis organisatorische Aspekte adressiert werden und welche Faktoren den Verlauf von E-Government-Innovationen beeinflussen. Auf dieser Basis skizzieren die AutorInnen das Konzept einer Netzwerkverwaltung, in der sich der Technikeinsatz funktional am Leitbild des Gewährleistungsstaats ausrichtet.

1 E-Government in kooperationsintensiven Politikfeldern

Das Buch widmet sich insbesondere solchen Aspekten von E-Government, die das Zusammenwirken mehrerer institutioneller Akteure betreffen. Diese Perspektive, die bisher in der E-Government-Literatur wenig zu finden ist, begründen die AutorInnen in den ersten Kapiteln ihres Buches, in denen sie die Technikpotenziale und die Eigenschaften von Verwaltungsprozessen in einen Zusammenhang stellen und diesen diskutieren. Diese Analyse identifiziert drei wesentliche organisatorische Potenziale von E-Government. Möglich durch IKT und nötig im Sinne der Neugestaltung öffentlicher Leistungsproduktion seien demnach:

1. die Integration aller beteiligten Akteure in die Leistungsprozesse (anliegensbezogene Integration; Trennung von Produktion und Vertrieb),
2. die funktionale Integration (Prozessintegration; modularisierte Prozesselemente; neue Bestimmung des Leistungsträgers) sowie
3. die ressourcenbezogene Integration der Leistungserstellung (Informationsintegration; prozessübergreifende Daten- und Dokumentennutzung).

Durch die Kombination dieser Basispotenziale begründen die AutorInnen ihre Hinwendung zu kooperationsintensiven Politikfeldern. Sie un-

terstreichen dadurch die Notwendigkeit, E-Government als ein Organisationsgrenzen überschreitendes Projekt zu verstehen. Angesprochen werden damit sowohl die Ebene einzelner Organisationen, die Ebene von Leistungsnetzwerken wie auch die Ebene des öffentlichen Sektors insgesamt. Plausibel legen die Eingangskapitel dar, dass die organisationsverändernden Potenziale von E-Government in Netzwerken von unterschiedlichen Beteiligten realisiert werden müssen. Dass die Einbindung in Netzwerke auf die einzelnen Organisationen selbst zurückwirkt, und dass intra-organisatorische Reformen zugleich eine notwendige Bedingung für den Erfolg von Netzwerken sind, wird zwar angedeutet, rückt zugunsten der Fokussierung auf interorganisatorische Interaktionen allerdings im weiteren Verlauf in den Hintergrund.

2 Mangelnde Nutzung organisationsverändernder Potenziale

Empirisch stellte sich das Problem, nur bedingt Fallbeispiele institutionenübergreifender E-Government-Projekte zu finden, die im Sinne des geschilderten konzeptuellen Anspruchs als „good practice“ zu verstehen gewesen wären.² So ist es denn auch nicht das Ziel der Fallstudien, Referenzmodelle vorzustellen. Vielmehr zielen die Fallstudien darauf ab, verschiedene Projektkonzeptionen und Innovationsverläufe zu analysieren, um Aufschlüsse darüber zu erhalten, unter welchen Bedingungen organisationsverändernde Technikpotenziale in Projekte eingebracht werden und wie diese im Zuge der Implementation realisiert werden und schließlich in alltägliche Arbeitsroutinen eingehen (oder nicht). Um die sich verändernden mikropolitischen Aushandlungsarenen erfassen zu können, wurden die untersuchten Projektverläufe anhand eines Phasenmodells (von der Projektauslösung bis zur Routinisierung) strukturiert.

Misst man die Ergebnisse der vorgestellten Projekte an den zuvor identifizierten Potenzialen des „integrierten E-Government“, fällt die Bilanz – der geschilderten Ausgangslage entsprechend – ernüchternd aus: „E-Government in kooperationsintensiven Politikfeldern ist organisatorisch (...) noch nicht auf dem Weg“ (S. 191). Vielmehr richteten sich Wahrnehmung und Nutzung der technischen Möglichkeiten vor

allein an der bestehenden Arbeitsteilung aus, und neue Lösungen für die wenig strukturierten kooperativen Prozesse seien kaum zu finden. Dort, wo die untersuchten Projekte über den jeweiligen E-Government-Standard hinausgingen, wurde dies vor allem durch intermediäre Strukturen (wie Portalen für die Bereitstellung und den Austausch von Informationen) erreicht. So entstünden zwar neue institutionelle Arrangements, diese entwickelten sich aber weitgehend ungeplant und bewahrten der Tendenz nach den Status quo, indem sie bestehende Strukturen ergänzten und virtuell überformten.

Die Darstellung der verschiedenen Prozessverläufe und Aushandlungsarenen ist gut strukturiert und erläutert jeweils relevante Akteurskonstellationen, akteurspezifische Situationsdeutungen und die die Projektverläufe prägenden Entscheidungen. In der Diskussion der Fallstudien wird auf die verschiedenen mikropolitischen Interessen der Projektbeteiligten, sofern diese auf die jeweils eigenen Institutionen bezogen sind, allerdings nicht intensiver eingegangen (wenngleich später zur Konzeptualisierung eines Implementationsmodells auf das Arenenmodell nochmals zurückgegriffen wird). Dies ist zum einen sicher dem Problem der fehlenden Verallgemeinerbarkeit und der Unterschiedlichkeit der untersuchten Beispiele geschuldet, zum anderen scheint dies aber auch auf die interorganisatorische Perspektive und damit das Zurückstellen intraorganisatorischer Aspekte zurück zu führen zu sein. Das nicht unproblematische Verhältnis von intraorganisatorischen Rationalitäten (einzelner Akteure wie auch von Organisationseinheiten und Organisationen als Ganzes) und den Ansprüchen organisationsübergreifender Kooperationen geht so nur mittelbar – über die auf interorganisatorische Aspekte abzielenden Analysekatoren „organisatorische Dimension“ und „Projektmanagement“ – in die Erklärung der Innovationsverläufe ein. Angesichts der Feststellung, dass neue interorganisatorische Prozesse nur dann erfolgreich sein könnten, „wenn intraorganisatorisch die notwendigen Voraussetzungen geschaffen sind“ (S. 84), hätte eine Verbindung der beiden Untersuchungsebenen hier sicherlich weitere Aufschlüsse geboten.

3 Die vernetzte Verwaltung und der Gewährleistungsstaat

Vor dem Hintergrund der empirischen Befunde aus den Fallstudien widmet sich die Studie konzeptuell und unter Hinzuziehung weiterer, auch internationaler Projektbeispiele den organisatorischen Potenzialen und sucht nach Möglichkeiten, die Organisation vernetzter Leistungsprozesse zu konkretisieren. Durch diese Konkretisierungen werden auch die Implikationen der Netzwerkverwaltung für die staatlichen Makrostrukturen deutlicher. Auch auf der Makroebene sehen die AutorInnen eine Tendenz, dass E-Government ohne systematische Anbindung an die Verwaltungsmodernisierung möglicherweise eine Reform des bestehenden, hochgradig fragmentierten Mehrebenensystems öffentlicher Zuständigkeiten und Leistungserbringung eher verhindere (oder zumindest weniger dringlich erscheinen ließe) als diese Reform zu befördern.

Als Bezugsmodell für eine solche Reform dient den AutorInnen das Konzept des „Gewährleistungsstaats“. Diese Bezugnahme verdeutlicht die enge Verbindung zwischen E-Government als Organisationstechnik und neuen Modellen der staatlichen Aufgabenerfüllung, in denen dem Staat zunehmend die Rolle des Gewährleisters und Koordinators von Leistungen zukommt, während die eigentliche Leistungserbringung (effizienter) im privaten Sektor anzusiedeln ist. Die nähere und ausdrückliche Anbindung von E-Government an das Konzept des Gewährleistungsstaats ist begrüßenswert, findet man in den E-Government-Debatten doch selten klare Bezugnahmen, welche über allgemeine Zieldimensionen (wie Effizienz, Effektivität und Bürgerorientierung) hinaus gehen. Da auf das Leitbild des Gewährleistungsstaats allerdings erst gegen Ende des Buchs etwas näher eingegangen wird, fungiert das Konzept, das fraglos die gesamte Konzeption der Studie geprägt hat, im Buch vor allem als ein Orientierungsrahmen für eine zukünftige strategische Ausrichtung von E-Government, der aber selbst nicht diskutiert wird.

4 Fazit

Das dargelegte Verständnis von E-Government als ein funktional auf die Staatsmodernisierung bezogenes Projekt kann interessante Perspekti-

ven für die weitere verwaltungs- und politikwissenschaftliche Analyse des E-Government eröffnen, die an die hier eingenommene Perspektive anknüpfen und diese ergänzen bzw. kritisch befragen. So könnte die nähere Untersuchung der wechselseitigen Formierung und Konkretisierung der Konzepte Gewährleistungsstaat und E-Government eine eingehendere Analyse der Politik des E-Governments befördern, in der das Verhältnis zwischen Staat und Verwaltung, BürgerInnen und Wirtschaft zur Debatte steht und sich neue Formen von Public Governance heraus bilden. Bezogen auf die Implementation von E-Government-Innovationen ist vor dem Hintergrund der vorliegenden Studie insbesondere interessant, wie die Zieldimension Staatsmodernisierung in konkrete Umsetzungen eingehen kann. Den Fallstudien zufolge weisen problemgetriebene Projekte tendenziell die größten organisationsverändernden Potenziale auf. Zugleich dürften aber in Projekten, in denen es um konkrete, oft kleinräumige Problemlösungszusammenhänge geht, abstrakte Staatsmodelle kaum entscheidungsrelevant sein. Auch bezogen auf Konsequenzen für das alltägliche Verwaltungshandeln kann die Bezugnahme auf das Konzept des Gewährleistungsstaats weitere Fragen eröffnen. Gerade unter dem Aspekt von Informationen als zentraler administrativer Handlungsressource könnte z.B. näher gefragt werden, wie neue Aufgabenbestimmungen die Art und Verfügbarkeit der Informationsbasis der Verwaltungen – und damit die Repräsentation von BürgerInnen, Gesellschaft und Umwelt in der Netzwerkverwaltung – verändern.

Die Stärken des Buchs liegen zum einen in der konsequenten Verknüpfung technischer und organisatorischer Perspektiven und dem Beharren auf dem eingehenden Verständnis von Verwaltungsprozessen als unhintergehbare Grundlage für die erfolgreiche Nutzung vernetzter IKT in den Verwaltungen selbst. Zu diesem Verständnis trägt das Buch sowohl in den grundlegenden Eingangskapiteln bei als auch durch seine mikropolitische Fokussierung auf die Innovationsbedingungen von E-Government-Reformen. PraktikerInnen finden zudem in dem im Schlusskapitel vorgestellten Vorgehensmodell „Open Choice“ Orientierungshilfen für Projektplanungen. Zum anderen setzt das Buch E-Government explizit in den Kontext des Gewährleistungsstaats und verdeut-

licht so, dass die Neugestaltung von Prozessen und (institutionellen) Interaktionen der öffentlichen Leistungserbringung durch die Etablierung vernetzter Strukturen nicht zuletzt ein politisches Projekt darstellt. Somit bietet das Buch durch seine schlüssige Konzeption sowohl einen guten Überblick über die verwaltungswissenschaftlichen Grundlagen des E-Governments als auch vielfältige Anschlussmöglichkeiten für weitere Debatten.

Anmerkungen

- 1) Durchgeführt wurde das Projekt gemeinsam an der Universität Oldenburg (Klaus Lenk), der Universität Potsdam (Christoph Reichard, Tina Siegfried, Doreen Kubisch) und der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (Martin Brüggemeier, Angela Dovivat).
- 2) Ausgewählt wurden Fallstudien aus folgenden Bereichen: Baugenehmigungsprozess; Internes E-Government / Mitarbeiterportal; Geodaten und Geoinformationen im Katastrophenschutz; soziale Beratungsdienstleistungen; Wirtschaftsförderung; Mehrebenenkooperation zur Entwicklung von E-Government-Anwendungen.

« »