

Electronic Government: Staatliche Leistungsprozesse im Umbruch

Georg Aichholzer

E-Government hat sich zu einem Leitbild und Schlüsselfaktor für die Modernisierung von Staat und Verwaltung entwickelt. Dies schließt grundsätzlich alle Bereiche staatlicher Einrichtungen (Legislative, Exekutive und Judikative) sowie Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Gemeinden) ein. Der Beitrag untersucht die Triebkräfte und Innovationspotenziale sowie die Umsetzung und Auswirkungen mit einem Schwerpunkt auf der Entwicklung in Österreich. Analysegegenstand sind sowohl Veränderungen der verwaltungsinternen und zwischenbehördlichen Prozesse (z. B. elektronischer Akt, elektronische Register) als auch der Dienstleistungsprozesse im Außenverhältnis (z. B. Online-Steuererklärung). Wesentliche Dimensionen der Wirkungsanalyse sind Auswirkungen auf Dienstleistungsqualität sowie soziale und ökonomische Effekte. Das Internet hat neue Formen der Dienstleistungsproduktion eröffnet und auch im Bereich von e-Government Innovationen in Form der Nutzung neuer Dienstleistungsmodelle in Gang gesetzt. Bisher scheint allerdings eher der Nutzen für die Verwaltung im Vordergrund zu stehen. Eine umfassendere Analyse der Auswirkungen erweist sich als eine dringliche Forschungsaufgabe.

I Einleitung

„Electronic“ bzw. „e-Government“ ist in den letzten Jahren zweifellos zu einem wirkmächtigen Modernisierungsleitbild auf globaler Ebene geworden. Dahinter stehen sowohl der aus unterschiedlichen Anstößen zunehmende Problemdruck für die Organisation staatlichen Handelns als auch ein wachsendes Angebot neuer Technologien, das mit seinen vielfältigen Potenzialen nach entsprechender Anwendung und Vermarktung drängt. Von einer umfassenden Institutionalisierung von e-Government werden Antworten auf so unterschiedliche Herausforderungen wie Verwaltungsrationalisierung und Dienstleistungsinnovation, Behebung von Demokratiedefiziten und politische Steuerung in Mehrebenensystemen erwartet.

Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) finden – von der öffentlichen Verwaltung ausgehend – im gesamten Bereich staatlicher Institutionen im internen wie im externen Verkehr ein zunehmend breiter und vielfältiger werdendes Anwendungsfeld. Die traditionelle Organisation staatlicher Einrichtungen und öffentlicher Leistungserstellung, insbesondere im Bereich der Verwaltung sowie der Beziehungen zu ihren Klienten, ist damit auf breiter Front im Umbruch begriffen. Vor allem die Popularisierung des Internet, staatliche Aufgabenreform und neue Managementkonzepte sowie die forcierte Förderung einer europäischen Informationsgesellschaft durch die EU-Politik („e-Europe“) sind dabei, Produktion und Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen auf eine völlig neue Basis zu stellen. Bei der angestrebten Umgestaltung unter Einsatz von IKT geht es nicht bloß um eine neue Phase technischer Unterstützung traditioneller Verwaltungs- und Geschäftsprozesse. Vielmehr ist damit potenziell ein Ineinandergreifen von technischen, organisatorischen, institutionellen und sozialen Innovationen verbunden, als deren Resultat sich bei fortgeschrittener Realisierung neue Formen von Arbeitsprozessen, neue Dienstleistungsmodelle und Steuerungsformen im öffentlichen Sektor abzeichnen.

Ausgehend vom Verursachungszusammenhang für die Entwicklung von e-Government und deren spezifischen Potenzialen zur Transformation von Dienstleistungsprozessen, sollen im Folgenden der Umsetzungsfortschritt und – soweit bisher feststellbar – erste Auswirkungen international und in Österreich betrachtet werden.

2 E-Government – Anstöße zu einem umfassenden Innovationsprogramm

E-Government im umfassenden Sinn zu realisieren bedeutet zum einen, Kommunikation und Leistungen innerhalb und zwischen staatlichen Einrichtungen, zum anderen in den externen Beziehungen zu BürgerInnen, Unternehmen und sonstigen Organisationen auf elektronische Medien umzustellen. In der Sprache des elektronischen Handels erstreckt sich e-Government somit auf drei zentrale Beziehungen: elektronischer Behördenverkehr Government to Government (G2G)¹, Government to Citizen bzw. Citizen to Government (G2C, C2G), und Government to Business bzw. Business to Government (G2B, B2G). Dabei umfasst der Begriff Government entsprechend dem anglosächsischen Gebrauch die exekutiven wie auch die legislativen und judikativen Institutionen. Das breite Begriffsverständnis und damit verbundene Transformationspotenzial spiegelt sich z. B. in den Definitionen der OECD: „The term ‚e-government‘ focuses on the use of information and communications technologies (ICTs) by governments as applied to the full range of government functions. In particular, the networking potential offered by the Internet and related technologies have the potential to transform the structures and operation of government” (OECD 2001). Anderenorts tritt eine gänzlich offene, rein funktionale Zielumschreibung hinzu: „OECD definition of E-Government: The use of information and communication technologies, and particularly the Internet, as a tool to achieve better government” (OECD 2003).

Die Leistungsprozesse im Rahmen dieser Behördenbeziehungen umfassen im Kern drei grundlegende Typen von Diensten – *Information, Kommunikation, Transaktion*. Letztere bezeichnet die Durchführung eines ganzen Verwaltungsakts wie z. B. einer Steuererklärung bzw. einzelner Komponenten davon (z. B. Formularabruf, Antragstellung, Bescheiderteilung, Zahlung). Zugleich haben sich einige grundlegende Anwendungsbereiche herauskristallisiert, nämlich der Einsatz für *Alltagsanliegen, Behördenkontakte i.e.S., politische Partizipation, und politische Entscheidungsprozesse*. Bisher standen elektronische Dienstleistungen im Behördenverkehr eindeutig im Vordergrund. Erst in Entwicklung begriffen ist das jüngste und noch am wenigsten erforschte Anwendungsfeld des IKT-Einsatzes im politischen Prozess selbst, d. h. bei der Politikentwicklung und Entscheidungsbildung an der Schnittstelle zwischen Verwaltungsstäben und Politik (Perri 6 2004). Aus Tabelle 1 sind exemplarische Anwendungsformen bzw. -inhalte ersichtlich.

¹ Die G2G-Ebene umfasst dabei so unterschiedliche Beziehungen wie jene innerhalb einer Behörde, zwischen verschiedenen Behörden, unterschiedlichen Verwaltungsebenen, verschiedenen Staaten bis hin zu supranationalen Staatsformen.

Tabelle 1: Anwendungsbereiche und Typen von elektronischen Diensten im Rahmen von e-Government

	Informationsdienste	Kommunikationsdienste	Transaktionsdienste
Alltagsanliegen	Informationen zur Lebensgestaltung (Arbeit, Wohnen, Bildung, Gesundheit, Freizeit)	Job-, Wohnungsbörse Diskussionsforen zu Alltagsfragen	Kursanmeldung Kartenreservierung/-bestellung
Behördenverkehr	Behördenwegweiser (Ämterverzeichnis, Hilfe zu Amtswegen) öffentliche Register Ausschreibungen	e-Mail-Kommunikation mit Beamten elektronischer Aktenverkehr	Einreichung von Anträgen, Erklärungen Bescheiderteilung Zahlung
Politische Partizipation	Gesetze, Parlamentstexte, politische Dokumente Hintergrundinformationen bei Entscheidungsprozessen	Diskussionsforen zu politischen Themen e-Mail Kommunikation mit Politikern Workspaces zu Planungs- und Entscheidungsprozessen	Abstimmungen oder Wahlen Umfragen Petitionen
Politische Entscheidungen	Expertensysteme Entscheidungsanalyse-Tools	Plattformen für Gruppenarbeit Meeting-Management	Kundmachung von Gesetzen

Quelle: eigene Darstellung

Immer mehr Staaten haben sich in den letzten Jahren mit vielfältigen Erwartungen der Umstellung des Behördenverkehrs auf elektronische, d. h. in erster Linie via Internet erfolgende, Abwicklung verschrieben und ambitionierte Implementierungsziele gesetzt. Die Anstöße zur Transformation staatlichen Handelns in Richtung e-Government kommen von einem vielfältigen Bündel technischer, wirtschaftlicher, politischer und sozio-kultureller Faktoren und den an ein solches Innovationsprogramm geknüpften Hoffnungen:

- Das sich laufend erweiternde Angebot an neuen IKT hat vor allem mit der Ausbreitung von Personalcomputern und Internet mit World Wide Web einen Technologieschub ausgelöst. Die reichhaltigen Anwendungspotenziale bieten sich an, von den daran interessierten Industrien entsprechend vermarktet zu werden. Nach den durch das Platzen der „New Economy-Blase“ ins Stocken geratenen IKT-Investitionen im Privatsektor zieht der öffentliche Sektor gesteigerte Aufmerksamkeit als Einsatzgebiet auf sich.
- Wirtschaftlicher Druck zur Budgetkonsolidierung und zur Effizienzsteigerung im Staatsbereich, im Verein mit marktzentrierten politischen Ideologien und der Losung „reinventing government“ (Osborne/Gaebler 1997) treiben im OECD-Raum schon seit längerem Initiativen zur Reform des öffentlichen Sektors an. Sie orientieren sich zu einem Gutteil an Prinzipien des „New Public Management“ (Budäus 1998). Diese verlangen neben Aufgaben- und Strukturreformen

vor allem Modernisierungsstrategien für die Innen- und Außenbeziehungen auf Basis von IKT und organisatorischen Innovationen, beides mit der Erwartung von Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen. Ein Bemühen um effizientere Verwaltungsprozesse wird darüber hinaus auch durch die wichtiger werdende Rolle als Standortfaktor für die Wirtschaft nahe gelegt.

- Auf politischer Ebene übte insbesondere die Europäische Kommission mit der zur Erreichung der Lissabon-Ziele verfolgten Initiative „e-Europe“ (Europäische Kommission 2002) über mehrere Maßnahmenpläne starke Impulse zur Implementierung von e-Government aus. Diese Forcierung wird auch in der aktuellen Fünfjahresstrategie als hochrangiges Ziel fortgeschrieben (Europäische Kommission 2005). Neben der Verbesserung der Qualität öffentlicher Dienste soll e-Government auch die Transparenz und Verantwortlichkeit des Staats- bzw. Verwaltungshandelns steigern und dadurch die Bürgernähe und Legitimität erhöhen.
- Schließlich drängen sozio-kulturelle Entwicklungen den Staat zu Schritten in Richtung e-Government. In dem Maße, in dem sich elektronische Verkehrsformen via Internet² und Mobiltelefon im beruflichen wie privaten Bereich mehr und mehr durchsetzen, in dem Maße steigt auch die Erwartung entsprechend modernisierter Interaktion mit öffentlichen Stellen. Weiters wächst der Bedarf von BürgerInnen nach Information über Rechte, Zuständigkeiten und Anspruchsvoraussetzungen durch Faktoren wie zunehmende Verrechtlichung, Umbau von Sozialleistungen, demographischer Wandel und Migration. Auch die Orientierung an fixen Öffnungszeiten, zu denen Ämter zugänglich sind, gerät unter Druck. So wird aus der Sicht der Klientinnen staatlicher Stellen von elektronischen Dienstleistungen neben verbesserter Information v. a. eine Beschleunigung und Flexibilisierung von Behördenwegen erwartet (Ramboll Management 2004).

² Laut Austrian Internet Monitor für das 2. Quartal 2005 hatten bereits rund zwei Drittel der Bevölkerung (der Über-14-Jährigen) Österreichs Zugang zum Internet und nutzen es in wachsendem Umfang (http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?internet/internet_aim.htm).

3 Innovationspotenziale

Moderne Formen des IKT-Einsatzes im öffentlichen Sektor eröffnen für eine Erneuerung der Dienstleistungsproduktion und -bereitstellung besondere Chancen. Ein Spezifikum von e-Government im Unterschied zu traditionellen EDV-Anwendungen sehen etwa von Lucke und Reinermann (2002, 5) darin, „dass die medienbedingte ‚Neue Erreichbarkeit‘ von Personen, Abläufen, Daten und Objekten als den wesentlichsten Bestimmungsgrößen des Verwaltungshandelns für grenzüberschreitende Lösungen genutzt wird“. Damit sind neue Gestaltungsmöglichkeiten in Form einer „virtuellen Verwaltung“ gemeint, die Einschränkungen durch herkömmliche Determinanten von Verwaltungsprozessen wie Raum, Zeit und Organisationsstrukturen zu überwinden vermögen. Beispielsweise manifestiert sich die „Neue Erreichbarkeit“ darin, Personen und Informationen unabhängig vom physischen Standort und zeitlichen Grenzen zu erreichen, zu verbinden und bestimmte Abläufe anzustoßen.

Die Befreiung von Zeit- und Raumgrenzen durch IKT lässt das traditionelle Verständnis der Besonderheiten von Dienstleistungen in neuem Licht erscheinen, die oft in folgenden Charakteristiken gesehen werden:

- Ko-Produktion mit den DienstleistungskonsumentInnen,
- Zusammenfallen von Produkt und Prozess der Dienstleistungsproduktion,
- chronische Rationalisierungsbarrieren.

Es gibt Anzeichen, dass sich diese postulierten Besonderheiten – mit Ausnahme der Ko-Produktion, die durch vermehrte Selbstbedienung sogar verstärkt wird – eher etwas lockern bzw. nicht mehr generell zutreffen; und zwar dann, wenn die Potenziale zur Neugestaltung elektronischer Dienstleistungen durch ein Zusammenwirken von IKT und Organisation ausgeschöpft werden. Solche Innovationspotenziale lassen sich für den Bereich der öffentlichen Verwaltung im Rahmen von e-Government mit Auswirkungen auf die *Dienstleistungsqualität* wie auch die *Dienstleistungsproduktivität* identifizieren.

3.1 Verbesserung der Dienstleistungsqualität

Elektronische Dienstleistungsorganisation kann grundsätzlich über verschiedene Mechanismen eine höhere Dienstleistungsqualität bewirken. Zeit- und ortsunabhängiger Zugang zu Dienstleistungen über Internet mit entsprechendem Nutzen hinsichtlich Wahlmöglichkeit, Flexibilität, Zeitersparnis und Komfort ist nur einer dieser Mechanismen. Ein weiteres Element ist die Möglichkeit des direkten Zugangs zu Informationen und Dienstleistungen in Online-Form statt über

den Umweg herkömmlicher Kontakte mit Behörden. Daraus erwartbare Vorteile beinhalten nicht zuletzt die vollständige Online-Abwicklung von Amtswegen anstelle oft mehrstufiger Kontakte und Wege unter Einsatz unterschiedlicher Medien. Eine unverzichtbare Rolle spielt dabei das Element der Selbstbedienung: zum einen als *conditio sine qua non*, die den NutzerInnen auch einen gewissen Zeit- und Lernaufwand abverlangt, zum anderen als Optionserweiterung, die mehr Autonomie, Wahlmöglichkeit und Flexibilität ermöglicht.

Eines der größten Versprechen hinsichtlich Vereinfachung, Zeitersparnis und Komfortgewinn im Behördenverkehr verbindet sich mit integrierter Dienstleistungserbringung durch e-Government in Form von „One-stop-Service“-Angeboten. Echtes One-stop-Service wird in der Regel erst in Verbindung mit Reorganisationen im Back-Office bzw. institutionellen Änderungen realisiert (Hagen/Kubicek 2000, 8 ff.; Millard et al. 2004). Es integriert die für ein Verwaltungsanliegen erforderlichen Abläufe bzw. mehrere Verwaltungsverfahren aus Kundensicht an einem einzigen Zugangspunkt via Internet und erspart so die separate Kontaktnahme mit unterschiedlichen Stellen und den Wechsel zwischen verschiedenen Medien.

Schließlich können Dienstleistungen in elektronischer Form dadurch eine Aufwertung erfahren, dass der Zugang zu Informationen im öffentlichen Sektor erleichtert und erweitert wird und sich die Kontrolle über administrative und politische Prozesse verbessert. Dies kann staatsbürgerlichen Individualinteressen ebenso nützen wie demokratiepolitisch relevanten Tätigkeiten von Organisationen. Zu den Vorteilen zählen neue Möglichkeiten, die Transparenz politischer Entscheidungen zu erhöhen sowie laufend in den Status von Verwaltungsverfahren Einsicht zu nehmen. Verbessertes Zugang zu relevanten Informationen des öffentlichen Sektors kann aber auch für wirtschaftliche Zwecke zum Tragen kommen (Aichholzer/Burkert 2004).

Diese vorwiegend aus der Perspektive der Beziehungen zwischen staatlichen Stellen und externen Anspruchsgruppen formulierten Potenziale für Dienstleistungsverbesserungen durch e-Government gelten in ähnlicher Form auch für den Binnenbereich des öffentlichen Sektors. Hier tritt vor allem die Möglichkeit eines insgesamt rationelleren Informationsmanagements hinzu, das sich u. a. aus dezentralem Direktzugriff auf zentrale Register, Fehlerreduktion durch entfallende Mehrfacherfassung und verbesserte Informationsprozesse in elektronischen Aktensystemen ergibt. Nicht unerwähnt bleiben soll an dieser Stelle freilich, dass sich durch die zusätzliche Zentralisierung die Datenschutzproblematik verstärkt stellt.

3.2 Steigerung der Dienstleistungsproduktivität

Verwaltungsdienstleistungen weisen im Vergleich zur materiellen Güterproduktion einen chronischen Rückstand bei Produktivitätsfortschritten auf. Aufgrund der besonderen Bedingungen der Dienstleistungsproduktion lassen sich die aus der Rationalisierung der materiellen Produktion bekannten Strategien, wie Herzenberg et al. (1999) darlegen, nicht einfach übertragen. Dort basieren Produktivitätsgewinne über weite Strecken auf standardisierten Produkten und dem Einsatz von Technik, die entsprechende „economies of scale“ ermöglichen. Durch neue Produktionsmodelle vom Typ flexibler Spezialisierung bzw. Kombination flexibler Fertigungssysteme mit qualifiziertem Personal ließen sich auch „economies of scope“ erzielen. Dagegen verlange die fall- und situationsspezifische Natur der meisten Dienstleistungen statt eines „Ingenieurmodells“ eine Orientierung an einem „interpretativen Modell“. Wenngleich im Dienstleistungssektor standardisierte Produktion in gewissem Umfang möglich ist, gilt die grundlegende Annahme eines klar definierten Produkts mit Merkmalen unabhängig vom Produktionsprozess für viele Dienstleistungsprozesse nur eingeschränkt oder gar nicht.

Herzenberg et al. identifizieren zwei komplementäre Wege zu Produktivitätsverbesserungen bei Dienstleistungen, die sie als „economies of depth“ und „economies of coordination“ bezeichnen. Ersteres meint die Verbesserung der Fähigkeit zu fallspezifischer Interpretation und situationsspezifischer Reaktion bei Dienstleistungen. „Economies of coordination“ bestehen in der Verbesserung der Abstimmung von Leistungsbeiträgen in arbeitsteilig organisierten Dienstleistungsprozessen. Für beide Ansätze zur effizienteren Dienstleistungsproduktion stellen neuere Anwendungsformen von IKT im Verein mit entsprechenden Qualifizierungsstrategien für das Personal ein wichtiges Element und Potenzial dar. Dies gilt im Prinzip auch für Verwaltungsdienstleistungen im öffentlichen Bereich. Allerdings weisen Traummüller und Lenk (2000, 72 ff.) zu Recht auf zwei kritische Randbedingungen hin, die es bei jedem Re-engineering von Verwaltungsprozessen zu beachten gilt, nämlich die Rolle des Rechts und die Besonderheit der Ressource Information im Verwaltungshandeln. Beide Aspekte verwehren eine umstandslose Orientierung am produktionswirtschaftlichen Modell der Neugestaltung von Prozessen.

Mögliche Ansatzpunkte für „economies of depth“ ebenso wie für „economies of coordination“ durch e-Government lassen sich in verschiedenen Projekten des aktuellen Innovationsgeschehens erkennen: Beispiele für IKT-Anwendungen im Rahmen von e-Government, die ein Potential zu Effizienzgewinnen bei fallspezifischer Interpretation und situationsspezifischer Reaktion im Verwaltungshandeln aufweisen, sind etwa im Bereich von elektronischen Archiven, Datenbankanwen-

dungen und Suchwerkzeugen zu finden. Zu denken wäre etwa an Produktivitätssteigerungen bei individuellen Beratungsleistungen im Bereich von Arbeitsvermittlung oder Gesundheitseinrichtungen. Was den zweiten Typ von Effizienzsteigerung betrifft, nämlich Verbesserungen bei der Abstimmung von arbeitsteilig organisierten Verwaltungsprozessen, kann die erfolgreiche Reorganisation zu einem One-stop-Service mit IKT-Unterstützung als mögliches Beispiel angeführt werden oder effizientere Abläufe mittels Einsatz von Workflow-Management (etwa durch Reduktion von Liege- bzw. Wartezeiten bei elektronischen Aktensystemen).

Die Einführung von Selbstbedienung und Transaktionsdiensten auf Basis von IKT, mit denen Verwaltungsprozesse direkt von Seiten der Kunden angestoßen und abgewickelt werden können, bilden wesentliche Grundlagen sowohl für Produktivitätssteigerung als auch Serviceverbesserungen. Tätigkeiten wie das Ausfüllen von Formularen und Dateneingabe werden auf Bürger und Unternehmen bzw. innerhalb der Verwaltung auf Gemeinden als „Datenlieferanten“ ausgelagert. Dies berechtigt durchaus, von einer nicht unerheblichen „Bürokratieüberwälzung“ („Selbstbedienungsverwaltung“) vom Staat auf den Bürger bzw. die Wirtschaft zu sprechen (Schedler/Proeller 2000, 227).

4 Ausbau des Angebots

Zur Realisierung der skizzierten Potenziale wurde der Ausbau von e-Government in den letzten Jahren weltweit von zahlreichen Staaten vorangetrieben: Von den 191 UN-Mitgliedsstaaten verfügen 93 % zumindest über eine Regierungs-Website, unter den 25 am weitesten fortgeschrittenen Staaten finden sich neben den USA, Kanada, Australien vor allem solche aus Europa (UN 2004). Österreich konnte im europäischen Ranking der e-Government-Angebote in jüngerer Zeit besondere Erfolge verzeichnen. Die jüngste EU-weite Erhebung über zwanzig öffentliche elektronische Basisdienste für Bürger und Unternehmen – von Arbeitsvermittlung bis zu Gesundheitsdiensten – bescheinigt unserem Land eine Position fast gleichauf mit dem Spitzenreiter Schweden (Capgemini 2005). Dies gilt für die Kriterien Online-Reifegrad und mögliche vollständig elektronische Abwicklung von Verfahren, und zwar in beiden Fällen mit dem höchsten Wachstumsfortschritt im Vergleich zum Vorjahr. Auch bei der Prozessintegration im Bereich Back-Office weist Österreich mit dem erreichten Stand an Umsetzung durch Projekte wie Elektronischer Akt, Zentrales Melderegister (ZMR) oder Papierlose Außenwirtschaftsadministration international verglichen besondere Fort-

schritte auf (Millard et al. 2004). Eine Sichtung des Ausbaustands von e-Government auf den verschiedenen Verwaltungsebenen erlaubt einen genaueren Überblick über die Situation in Österreich (Aichholzer/Spitzenberger 2004):

Ein wesentliches Element der strategischen Zielsetzung ist die zentrale Bereitstellung technischer Grundbausteine, Basisdienste und Standards für die Implementierung von Online-Verfahren (z. B. einheitliche Formularrichtlinien, Verfahren zur Erstellung elektronischer Bescheide mit Signatur, Bezahlung und Zustellung, ZMR und elektronische Organisationsregister). Den strategischen Vorgaben wird über weite Strecken der Verwaltung gefolgt. Im Zusammenhang mit der Nutzung von Registern kommt den Vorkehrungen zum Datenschutz und deren Kontrolle eine Schlüsselrolle zu. Der Schutz der Privatsphäre soll unter anderem durch das System bereichsspezifisch differenzierter Personenkenneichen als einer wesentlichen Komponente des Konzepts „Bürgerkarte“ gewährleistet werden. Diesem wird im Rahmen der Strategie besonderer Stellenwert beigegeben. Der Ausbau der Identifikation mittels Bürgerkarte wurde bisher zwar von Kosten- und Komplexitätsbarrieren gebremst. Mittlerweile laufen in mehreren Sektoren Initiativen und Kooperationen zu einer vielfältigeren und kostengünstigeren Bereitstellung von Bürgerkarten (z. B. Bankkarten, Studentenausweise, Dienstausweise im Finanzministerium und in der Wirtschaftskammer, Sozialversicherungs-eCard), die ab 2005 eine zunehmende Verbreitung erwarten lassen. Schließlich wird auf barrierefreie Portale für BürgerInnen und Unternehmen Wert gelegt. Das Portal Help.gv.at soll als zentrales Transaktionsportal und wichtigste Schnittstelle zur Verwaltung werden.

Die Konzeption von e-Government betont auch die Kooperation zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen und unterstützt diese organisatorisch. Eine ganze Reihe institutioneller Voraussetzungen für die Steuerung und Koordination der Entwicklung von e-Government in Österreich (insbesondere „Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes“, „E-Government Plattform“, „E-Cooperation Board“, „IKT-Board“, „E-Government Arbeitsgruppe der Länder“, „Fachausschuss IT der Städte und Gemeinden“) erfüllen wichtige Integrationsfunktionen. Die vernetzte Ablauforganisation und eingesetzten Steuerungsinstrumente wie „Masterplan“ und „Roadmap“ unterstützen diese.

Auf Bundesebene stehen neben vielfältigen Informationsangeboten der einzelnen Ressorts und Einrichtungen vor allem Infrastrukturleistungen für e-Government im Vordergrund: neue „virtuelle“ und Meta-Register wie das Stammzahlen- oder das Standarddokumentenregister als zentrale Datenbankanwendungen für Verfahren sowie Portalverbünde und elektronische Aktenverwaltung („ELAK“). Mit weit ausgebauten Diensten wie „FinanzOnline“ und Elektronischem Rechtsverkehr („ERV“) wurden aber auch wichtige Online-Verfahren für Bürger und Unternehmen realisiert.

Die e-Government-Aktivitäten der Länder zeichnen sich durch unterschiedliche Ausbaustände bei Online-Verfahren aus. Wien, Salzburg und Vorarlberg verfügen über ein umfassendes Angebot, ansonsten herrschen, wenn auch teilweise recht fortschrittliche, Insellösungen vor. Auf Bezirksebene in das Portal „Help“ integriert und bereits in sieben Bundesländern online durchführbar ist z. B. die Gewerbeanmeldung. Auf Gemeindeebene ist in den letzten Jahren über die Informationsbereitstellung hinaus ein deutlicher Ausbau des Angebots an Offline- wie auch Online-Formularen für Bürger und Unternehmen erfolgt und wird weiter vorangetrieben. Zunehmend findet eine Bündelung von Verfahren auf Portalen statt. In Zusammenarbeit mit Gemeinden werden von der Projektgruppe „Help“ Musterverfahren entwickelt und den Gebietskörperschaften angeboten.

Bei den Umsetzungsentscheidungen tritt die Auseinandersetzung mit dem Leistungsspektrum der Verwaltungen und deren „e-Government-Tauglichkeit“ stärker in den Vordergrund. Angebotsverbreiterung und Transfer von Musterlösungen werden wichtiger. Die Reorganisation von Verfahrensabläufen, nicht so sehr die Entwicklung von technischen Lösungen und Anwendungen wird zur Hauptaufgabe.

5 Nutzung von e-Government

Zu einem umfassenden Verständnis von e-Government und dessen Fortschritt gehört allerdings ein vielfältiges Bündel von Zielsetzungen. Dazu zählt die zu erreichende breite Akzeptanz und Nutzung der Angebote, die verstärkte Einbindung der BürgerInnen in die Gestaltung und die politischen Prozesse im Sinne eines modernen Begriffs von Governance, die Wahrung von Grundwerten wie Schutz der Privatsphäre und gleiche Zugangsmöglichkeiten für alle, die erhöhte Transparenz der staatlichen Institutionen, die Unterstützung bei der Ausübung demokratischer Rechte und politischer Partizipation. Im Folgenden werden die Nutzung und – im Sinne eines Ansatzes zur Technikfolgenabschätzung – bisher feststellbare Auswirkungen betrachtet.

5.1 Einzelpersonen

Aus drei Online-Umfragen zu e-Government, die für die österreichische Bevölkerung ab 15 Jahren mit Internetzugang repräsentativ sind und von Fessel-GfK im Auftrag des Bundeskanzleramtes im Februar und Oktober 2004 sowie im Mai 2005 durchgeführt wurden (Fessel-GfK 2004, Diem 2005), gehen einige Grundinformationen hervor:

Trotz des gestiegenen Bekanntheitsgrades von e-Government wünschen die Befragten mehr Information. Die grundsätzliche Einstellung gegenüber e-Government ist in hohem Maße bejahend. Die weitaus überwiegende Mehrheit steht der Möglichkeit, Amtswege elektronisch zu erledigen, positiv gegenüber; nur 4 % ziehen ausdrücklich persönliche Kontakte vor. Die von zwei Dritteln vertretene Meinung ist, dass e-Government das Leben erleichtert. Befürchtungen, der Zweck sei die Kontrolle des Bürgers, äußert eine Minderheit von 13 %. Sehr wohl aber werden von einem erheblichen Teil Probleme des Datenschutzes und Betrugsgefahren im Zusammenhang mit Bezahlungen via Internet gesehen, allerdings weniger bei der Online-Übermittlung persönlicher Daten im Verkehr mit öffentlichen Stellen. Gewisse Erwartungen hegen die Befragten, das Internet werde die Demokratie fördern. Was den praktischen Zugang betrifft, wird entweder der Einstieg direkt über die Website der zuständigen Behörde oder über eine zentrale Website wie das „Help“-Portal bevorzugt, weniger die Wohngemeinde.

Die Zahlen zur praktischen Nutzungserfahrung in Österreich zeigen eine deutliche Zunahme im Laufe der drei aufeinander folgenden Erhebungen und ein Schrumpfen des Anteils jener, die noch keinerlei Form von e-Government-Diensten genutzt haben, auf ein Fünftel. Häufigste Nutzungsart ist der Abruf von Informationen, mit dem bereits nahezu zwei Drittel aller InternetnutzerInnen Erfahrung haben. Immerhin 40 % geben auch an, bereits ein Verwaltungsanliegen zur Gänze auf elektronischem Wege abgewickelt zu haben. Bei weiterer Aufgliederung der Daten treten Anzeichen eines „Digital Divide“ zutage. Bemerkenswert ist, dass sich z. B. der Anteil der „Nichtnutzer“ weniger nach Altersgruppen unterscheidet, aber vor allem bei Personen mit niedriger Schulbildung wesentlich höher liegt.

Interessant ist das Muster der Präferenzen für Online-Abwicklungen. Offensichtlich ist – zumindest derzeit – das Interesse an elektronischer Erledigung von Aktivitäten, die Amtswege vorbereiten (Beschaffen von Formularen und Informationen, etc.), am größten. Dagegen gilt dies für Vorgänge, die zur tatsächlichen Abwicklung und zu den Schlussakten einzelner Verwaltungsanliegen gehören (Bezahlen und Empfang von Rechnungen, Bescheidzustellung), in wesentlich geringerem Umfang. Erstaunlicherweise scheint auch der Wunsch nach Einsicht in den Bearbeitungsstand eines Anliegens nur für knapp ein Viertel der Befragten von Bedeutung; ebenso der Online-Kontakt zu Interessenvertretern und Politikern.

Das in diesen Resultaten zum Ausdruck kommende Muster ist ohne zusätzliche Information nicht definitiv deutbar. Für den Fall, dass es sich nicht um eine temporäre sondern dauerhafte Präferenzstruktur handelt, würde dies nicht unbedingt eine Forcierung vollelektronischer Amtswege unterstützen. Wie dauerhaft die Präferenz für informationsbezogene Nutzungsformen ist, bedarf weiterer Er-

hebungen. Einiges spricht jedenfalls dafür, dass sich dieses Muster nicht unverändert halten dürfte, sondern durch bestimmte Erfahrungen geprägt und insofern auch veränderbar ist. Hinter der Präferenz für einfachere, primär informationsbezogene Online-Interaktionen mit öffentlichen Stellen könnte sowohl eine bestimmte Wahrnehmung der Leistungsfähigkeit und Nutzerfreundlichkeit gegenwärtiger Angebote stehen als auch eine Art „cultural lag“ im praktischen Umgang damit. Im gegenwärtig noch frühen Stadium reiferer e-Government-Dienste wäre es durchaus denkbar, dass die Mehrheit der NutzerInnen erst einige Zeit braucht, sich mit der Möglichkeit bisher nicht bekannter, komplexerer Services anzufreunden und deren Nützlichkeit zu erfahren, bevor sich dies auch positiv in den Präferenzen widerspiegelt.

Erhebungen der Statistik Austria zum „Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) in Haushalten“ bieten eine internationale Vergleichsmöglichkeit der Nutzung (Statistik Austria 2003b; 2003a; 2004a). Zu berücksichtigen ist allerdings die auf die Nutzung in den letzten drei Monaten eingeschränkte Fragestellung, die entsprechend niedrigere Nutzungszahlen bedingt. Bei der jüngsten Erhebung (2004) haben insgesamt 41 % der InternetnutzerInnen das Netz für einen Behördenkontakt verwendet. Die Nutzung liegt in der niedrigsten Bildungsstufe (Pflichtschule), der jüngsten und der ältesten Altersgruppe (16-24 bzw. 65-74 Jahre) sowie bei nicht Erwerbstätigen deutlich unter dem Durchschnitt, während Frauen den Männern kaum nachstehen.

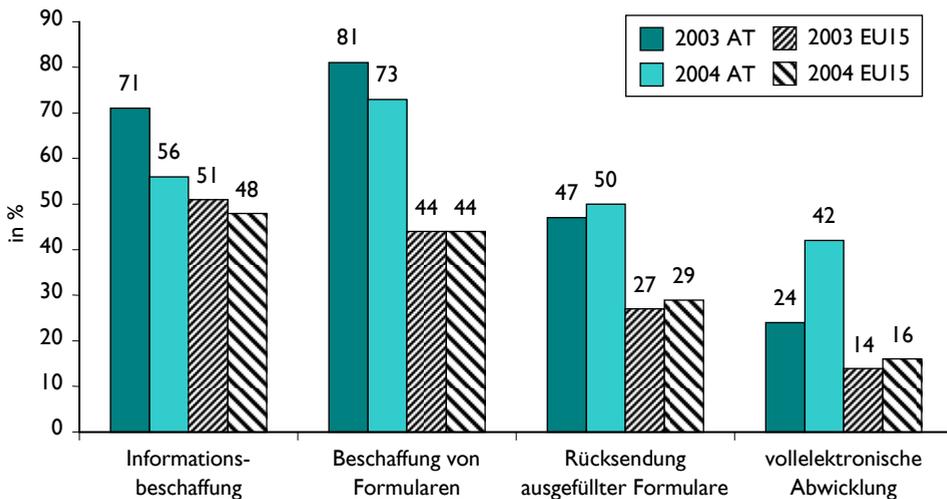
Interessant ist die Position Österreichs im EU15-Vergleich: Zwar befindet sich die Inanspruchnahme von e-Government-Diensten – abgesehen von Informationsdiensten – europaweit noch auf bescheidenem Niveau. Österreich liegt aber bei der Nutzung höherwertiger, transaktionsnaher Aktivitäten deutlich über dem EU15-Durchschnitt.³ Dies gilt sowohl für die Beschaffung von Online-Formularen (27 % vs. 20 %) als auch für deren Online-Einsendung (16 % vs. 11 %). Dagegen konzentriert sich die Nutzung im EU15-Durchschnitt mehr als in Österreich auf Informationsbeschaffung via Internet (45 % vs. 34 %). Allerdings bedarf es wegen der erst kurzen Zeitreihe noch der Bestätigung der Trends und Länderunterschiede in den zukünftigen Erhebungen.

³ Die Durchschnittswerte für die Gruppe der EU25-Länder unterscheiden sich davon kaum.

5.2 Unternehmensbereich

In Unternehmen hat die Nutzung von e-Government generell bereits ein höheres Niveau erreicht als dies auf Bürgerseite der Fall ist, wobei mittlere und größere Unternehmen aktiver sind. Nach der „E-Commerce“-Erhebung aus 2004 (Statistik Austria 2004b) nutzen in Österreich bereits 74 % der Unternehmen mit mehr als zehn Beschäftigten e-Government; im Kredit- und Versicherungswesen sind es praktisch 100 %. In den IT-nahen Branchen wie Unternehmensbezogene Dienstleistungen, Forschung und Entwicklung sowie in Medienunternehmen haben bereits deutlich mehr als die Hälfte in den letzten drei Monaten behördliche Kontakte vollständig elektronisch abgewickelt. Im Unterschied zur Haushaltserhebung wurde diese Form der Nutzung bei Unternehmen in bislang zwei „E-Commerce“-Erhebungen (2003, 2004) gesondert erfasst.

Ein komprimiertes Bild der Resultate bietet Abbildung 1. Sie fasst die Ergebnisse der beiden Erhebungen für Österreich im Vergleich mit dem EU15-Durchschnitt zusammen und zwar gesondert für vier Nutzungsformen.



Quelle: Statistik Austria 2003c; 2004, Eurostat⁴

Abbildung 1: Nutzung von e-Government durch Unternehmen:
Österreich versus EU15-Durchschnitt (in % der Internetnutzer)

⁴ Siehe Eurostat-Datenbank auf <http://epp.eurostat.cec.eu.int>
(Pfad: Science and technology/Information society statistics/Policy indicators/e government).

Es zeigt sich erstens, dass die Nutzung von e-Government – gemessen am Anteil unter den Internetnutzenden Unternehmen – in Österreich durchwegs deutlich über dem Niveau des EU15-Durchschnitts liegt. Zweitens ist dieser Vorsprung besonders deutlich bei der kompletten Onlineabwicklung in der jüngsten Erhebung aus 2004 (42 % vs. 16 %). Drittens kommt die ansatzweise schon im Bürgerbereich beobachtete Tendenz zum Ausdruck, dass sich der Zuwachs der Nutzung auf die transaktionsnahen Anwendungen konzentriert, während parallel dazu die einfacheren Formen etwas an Bedeutung verlieren. Sofern sich diese Tendenz bei weiteren Messungen erhärtet, scheint eine solche Verlagerung mit zunehmender Reife des Online-Angebots durchaus plausibel erklärbar.

Insgesamt sprechen diese Ergebnisse für eine in stärkerem Maße herangereifte Nutzung von e-Government in Österreichs Unternehmenssektor als dies in vielen anderen europäischen Ländern der Fall ist. Dabei dürften gesetzliche Regelungen, die Unternehmen zur elektronischen Übermittlung von Steuerangelegenheiten verpflichten, besondere Nutzungsimpulse gebracht haben (Umsatzsteuervoranmeldungen seit April 2003, Jahreserklärungen für Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer seit Mai 2004). Laut Information seitens Eurostat sind allerdings auch unterschiedliche Auslegungen der Fragestellung in einzelnen Ländern von gewissem Einfluss, insbesondere was das Verständnis von „voll-elektronischer Abwicklung“ betrifft. Es bleiben somit auch hier weitere Erhebungen zur Bestätigung der Resultate abzuwarten, zumal hier erst zwei Umfragen stattfanden.

6 Auswirkungen

Mit zunehmendem Fortschritt der Implementierung von e-Government und den damit verbundenen Erwartungen treten der erzielbare Nutzen und die Auswirkungen insgesamt in den Vordergrund des Interesses. Nicht zuletzt steht dahinter auch der gestiegene Legitimationsdruck zur Rechtfertigung der getätigten Investitionen. Das mögliche Wirkungsspektrum weit reichender technisch-organisatorischer Innovationen wie e-Government ist vielfältig. Aufbauend auf Konzepten, die zur systematischen Untersuchung von Technikfolgen im Forschungsfeld Technology Assessment verwendet werden, kann man einige grundlegende Wirkungsebenen unterscheiden (Tabelle 2). Die angeführten Subdimensionen sind in weiteren Schritten durch detaillierte Indikatoren auf den Anwendungsbereich e-Government zugeschnitten zu konkretisieren (z. B. „wirtschaftlicher Aufwand“ durch die verschiedenen Arten zu berücksichtigender Kosten.)

Tabelle 2: Grunddimensionen möglicher gesellschaftlicher Auswirkungen von e-Government

ökonomisch	sozial	rechtlich
Wirtschaftlicher Aufwand	Chancengleichheit	Regulierungserfordernisse
Wirtschaftlicher Ertrag	Organisatorischer Wandel	Betroffenheit von Grundrechten (Schutz der Privatsphäre)
Effizienz	Arbeits- und Beschäftigungsformen	
Wettbewerbsfähigkeit	Lebensqualität	
Regionale Entwicklung	Autonomie	
	Soziale Kontakte	
	Soziale Sicherheit	
politisch	ökologisch	technisch
Beteiligungschancen	Umweltqualität	Funktionsfähigkeit
Transparenz/Verantwortlichkeit	Ressourcenschonung	Zuverlässigkeit
Informationsfreiheit		
Wahrnehmung von Bürgerrechten		
Governance		

Quelle: Eigene Darstellung

6.1 International

Gegenwärtig steht die empirische Analyse der Wirkungen von e-Government sowohl international als auch was Österreich betrifft noch weitgehend am Anfang. Bisher vorliegende Studien beschränken sich überwiegend auf Fallstudien- und landesspezifische Ergebnisse zu einzelnen e-Government-Diensten, partielle Wirkungsbefunde und die exemplarische Dokumentation positiver Effekte, manche davon allerdings bloß geschätzt oder projiziert anstatt empirisch untermauert. Einige bisherige Ergebnisse lassen sich dennoch zusammenfassen:

Für die USA überwiegt der Befund, dass bisher bewirkte Veränderungen eher inkrementeller als transformatorischer Natur sind (West 2004). Das Angebot an Online-Information, die Nutzung von Online-Diensten und die Aufmerksamkeit für Bürgeranliegen haben zugenommen. Jedoch sind erst wenige Verwaltungs-Websites zum Stadium voller Integration, transaktionsfähiger Online-Dienste und interaktiver Beteiligungsangebote fortgeschritten. Defizite gibt es bei den Garantien für Sicherheit und Schutz der Privatsphäre sowie der Zugänglichkeit für benachteiligte Bevölkerungsteile. Die meisten Bundesstaaten verharren mit ihren IT-Investitionen bei einem Anteil von etwa 1-2 % am Gesamtbudget. Die erst ansatzhaften Veränderungen haben keine Erhöhung des Vertrauens in Re-

gierung und Verwaltung hervorgebracht. Ähnliches fand Norris (2005) zum Einsatz von e-Government im Bereich lokaler Verwaltungen. Reife der Online-Dienste und damit der Grad an Serviceverbesserung sind erst wenig weit gediehen. Nur relativ kleine Minderheiten unter den Behörden stellen überhaupt bereits Auswirkungen fest. Soweit solche berichtet werden, umfassen diese effizientere Prozesse und verringerten Zeitaufwand für MitarbeiterInnen der Verwaltung. Auch weisen die Daten auf gesteigerte Anforderungen und veränderte Arbeitsrollen hin, zeigen zwar Kostensenkungen, aber so gut wie keine Personaleinsparungen oder Einnahmensteigerungen. Auf lokaler Verwaltungsebene der USA wurden produktivitätssteigernde Effekte des IT-Einsatzes von Heintze (2000) bestätigt. Dagegen finden sich so gut wie keine Anhaltspunkte für organisatorische Restrukturierungen als Folge der Implementierung von IKT.

Kernaussage der europäischen Studie von Capgemini/TNO (2004) ist, dass sich e-Government auszahlt, dafür aber vor allem Veränderungen im Bereich Back-Office erforderlich sind, und dass die öffentliche Verwaltung selbst mehr profitiert als die Bürger und Unternehmen. Eine Quantifizierung von Einsparungen durch die betroffenen Organisationen fehlt weitgehend.

Verschiedene Studien versuchten eine Quantifizierung des wirtschaftlichen Nutzens. Eine australische errechnete für 38 e-Government-Programme über ca. fünf Jahre ein Nutzen/Kosten-Verhältnis von 61 %; bei Ausschließung von 14 Programmen, die keinen finanziellen Nutzen erwarteten, steigt der Wert auf 92 % (DMR 2003). Für Stuttgart kommt eine Abschätzung über sechs Dienste zu reduzierten kalkulatorischen Personalkosten von 530.000 Euro pro Jahr. Häufig verfügen Verwaltungen über keine Information zu Effizienzsteigerungen und Nettonutzen (ANAO 2005).

An sozialen Aspekten interessieren vor allem Ausmaß und Veränderungsrichtung bestehender Chancengleichheit im Gefolge der Institutionalisierung von e-Government. Ein kombinierter „Digital Divide Index“ vergleicht die Zugangssituation zu Computer und Internet sowie die Fähigkeiten zur Nutzenanwendung zwischen demografischen Risikogruppen und dem Durchschnitt der Bevölkerung (Hüsing/Selhofer 2004). Die Anwendung auf 25 europäische Staaten zeigt das Bestehen beträchtlicher Chancennachteile für Ältere, weniger Gebildete, Personen im untersten Einkommensquartil und Frauen, ungeachtet der Differenzen nach Ländern und Messzeitpunkten. Der gesamteuropäische Durchschnittswert verharrt zwischen 1997 und 2003 für die Risikogruppen nahezu unverändert bei einer im Vergleich zur Gesamtbevölkerung relativen Zugangschance von 53 %.

Eine Untersuchung der Offenheit und Transparenz von Behörden-Websites in 14 Ländern (Wong/Welch 2004) stellt zwar eine Tendenz zur Verbesserung der Verantwortlichkeit („accountability“) staatlicher Institutionen fest, die Unterschiede in den Niveaus an Verantwortlichkeit zwischen den Ländern bleiben jedoch.

Bestehende Praktiken werden durch die Web-Technologien somit eher aufrechterhalten oder verstärkt. Zu dieser teils optimistischen Position gesellen sich noch deutlich skeptischere Einschätzungen, die etwa verschiedene Gegenkräfte gegen das an sich normativ wünschenswerte Ziel einer Transparenzsteigerung sehen (Zinnbauer 2004) bzw. das demokratische Potenzial des Internets bei e-Government-Initiativen sowohl der USA als auch der EU und Großbritanniens als marginal einschätzen (Chadwick/May 2003).

6.2 Österreich

Eine umfassende Folgenabschätzung von e-Government ist noch ausständig. Aus Fallstudien zu einigen e-Government-Entwicklungen lassen sich zumindest einige Wirkungsbefunde entnehmen (Aichholzer/Spitzenberger 2005):

(1) „Online-Verfahren des Finanzministeriums (FinanzOnline)“

Die Möglichkeit zur vollelektronischen Abwicklung von Steuererklärungen und anderer Interaktionen mit Finanzämtern durch Einführung von „FinanzOnline“ zeitigte eine Reihe positiver Effekte. Ausschlaggebend für den Nutzen des IKT-Einsatzes war jedoch vor allem die unmittelbare Verknüpfung mit organisatorischen Änderungen, insbesondere vereinfachten Prüfverfahren und entsprechenden arbeitsorganisatorischen Anpassungen. Das Resultat zeigt sich zum einen in einer deutlich kürzeren Verfahrensdauer. Die bis zur Bescheiderteilung und damit verbundenen Zahlungen nötige Bearbeitungszeit wurde deutlich verringert. Der Eingang von Steuererklärungen über FinanzOnline bedeutet eine Verbesserung der Qualität der eingehenden Daten. Aufgrund der in der Anwendung integrierten Prüfroutinen und Plausibilitätskontrollen können fehlerhaft ausgefüllte Steuererklärungen vorab automatisch ausgefiltert werden und beanspruchen so weniger Bearbeitungszeit. Auch ist eine effizientere Auswahl für Kontrollzwecke möglich. Darüber hinaus entfällt bei der Online-Eingabe die Datenerfassung von Steuererklärungen in Papierform als mögliche Fehlerquelle. Intelligente Online-Formulare mit Hinweisen auf Korrekturbedarf, Online-Unterstützung beim Ausfüllen und schnellere Abwicklung sind zugleich Aspekte eines besseren Service für die KlientInnen.

Verringerter administrativer Aufwand ermöglicht es, die Aufgaben bei gleichzeitig sinkendem Personalstand zu erfüllen. Laut einer quantitativen Abschätzung seitens des Finanzministeriums wird der Einsparungseffekt für die Zweijahresperiode Februar 2003 bis Jänner 2005 in einer Bandbreite von 381 bis 762 Personenjahren veranschlagt (dies unter Annahme einer pro Erklärung bzw. Antrag um drei bis sechs Minuten reduzierten Bearbeitungszeit, sowie weiters auf

Basis eines angenommenen Wegfalls von durchschnittlich zwei bis vier Minuten Bearbeitungszeit aufgrund von Onlineabfragen anstelle von Telefonanrufen zu Steuerakt und Steuerkonto).

(2) *„Papierlose Außenwirtschaftsadministration (PAWA)“*

Der Online-Service zur Abwicklung der Lizenzerteilung für bestimmte, durch Quoten auf EU-Ebene geregelte Güterimporte erbrachte für die importierenden Unternehmen eine bedeutend raschere Bearbeitung der Anträge für Einfuhrlicenzen. Anstelle einer Dauer von fünf Tagen benötigt die Ausstellung einer Einfuhrlizenz mit dem Online-System höchstens drei Stunden. Dies führt auch zu kürzeren Lagerzeiten und damit verbundenen Einsparungen, sowie zur Verkürzung der „time to market“, die angesichts immer kürzerer Produktlebenszyklen einen wesentlichen Wettbewerbsfaktor darstellt. Die Behörde hat ebenfalls Vorteile in Form kürzerer Bearbeitungszeit, was wiederum Personalressourcen spart. So ist die Zahl der Anträge stark gestiegen, trotzdem mussten in der für Importlicenzen zuständigen Abteilung zwei Posten nicht mehr nachbesetzt werden. Auch Umbesetzungen wurden dadurch möglich, sodass mehr Beamte für andere Aufgaben wie die arbeitsintensive Exportkontrolle herangezogen werden konnten.

Der wirtschaftliche Erfolg der PAWA ist im spezifischen Kontext des Projekts zu sehen. Ohne ein elektronisches System zur Vergabe der Importlicenzen hätten einige große Unternehmen ihre Abwicklung ins Ausland verlegt. Unter der Maximalannahme, dass sämtliche Zolleinnahmen sowie die Einfuhrumsatzsteuer großer Importeure ohne PAWA verloren gegangen wären, errechneten die Projektbetreiber für die ersten 18 Monate bis Mitte 2003 einen Nettonutzen von fast 3,5 Millionen Euro. Auch für den Fall, dass die Einnahmenausfälle nicht in der Maximalvariante zu Buche geschlagen hätten, lässt sich längerfristig ein positiver wirtschaftlicher Effekt erwarten. Vom Rechnungshof waren allerdings auch Mängel in der Projektorganisation kritisiert worden, die die Wirtschaftlichkeit etwas beeinträchtigt haben.

(3) *„Elektronischer Akt im Bund (ELAK)“*

Durch die Einführung des elektronischen Aktes in der Bundesverwaltung wurde im Bundeskanzleramt eine Verkürzung der Durchlaufzeit eines Aktes um durchschnittlich 15 % festgestellt. Dies geht zurück auf geringeren Such-, Aushebe-, Transport- und Ablageaufwand, die Umgestaltung sternförmiger, von Kanzleien ausgehender Leitwege zu direkter Weiterleitung eines Aktes, sowie verkürzte Liegezeiten. Außerdem reduziert die elektronische Ablage die Haltung umfangreicher Archive.

Durch weitere Reorganisation von Prozessen scheinen weitere Effizienzgewinne möglich. So erbrachte die erste Version des ELAK im Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten dort sogar eine Prozessbeschleunigung von 20-40 %.

Mit der Übernahme des Bundes-ELAKs gingen im BMaA jedoch Effizienzeinbußen einher, da dem Produkt einige speziell zugeschnittene Funktionen des ursprünglichen Systems fehlten, während ein Fülle neuer Funktionen anderer Ressorts die Komplexität erheblich steigerten. Im organisatorischen Bereich sieht man im BMaA gewisse Rückschritte, da sich der Bundes-ELAK in seiner Organisation noch stark am Papierakt, von dem man sich im BMaA bereits weitgehend getrennt hatte, orientiert.

Von den VerwaltungsmitarbeiterInnen selbst fordert der ELAK höhere Bereitschaft zur Zusammenarbeit, da Informationen verschiedener Dienststellen nun zeit- und ortsunabhängig zur Verfügung gestellt und angefordert werden können. Tendenziell werden damit mehr Informationen angefragt, welche in der Regel auch bereitgestellt werden müssen. Für viele Beschäftigte bedeutete die Einführung des ELAK-Systems einen Kulturschock mit großen Anpassungsproblemen. Dies erforderte den Einsatz erheblicher Lerninvestitionen und ging auch mit einer Reorganisation von Arbeitsaufgaben, Rollen und Zuständigkeiten einher. Teilweise wurden Unterstützungsfunktionen durch zentrale KanzlistInnen abgeschafft und durch so genannte TeamassistentInnen abgelöst, womit ein neuer Typus von Arbeitsrollen geschaffen wurde.

Der elektronische Akt im Back-Office hat zugleich eine notwendige Voraussetzung für Online-Services geschaffen. Dadurch werden eine medienbruchfreie Verknüpfung zwischen Front- und Back-Office-Prozessen und das sinnvolle Anbieten von Online-Verfahren, die auf dem ELAK aufsetzen, erst möglich.

(4) „Elektronischer Rechtssetzungsprozess (E-Recht)“

Die Effekte der Digitalisierung des Gesetzwerdungsprozesses sind besonders deutlich bei der Beschleunigung des Ablaufes und den Einsparungen von Druckkosten ersichtlich. Vor allem die Übermittlung zur Bearbeitung an das und im Parlament dauert durch den Wegfall der gedruckten Vorlagen für Mandatare wesentlich kürzer. Wurden zuvor für die Aufbereitung und den Druck von Regierungsvorlagen Wochen benötigt, so ist die elektronische Verteilung heute innerhalb von wenigen Tagen möglich. Im Parlament selbst ließen sich durch „E-Recht“ die Papier-Auflagen reduzieren. Die verbleibenden Materialien können in der Hausdruckerei produziert werden. Mit der Umstellung auf elektronische Kundmachung der Bundesgesetzblätter konnten durch den Wegfall externer Druckkosten abzüglich der Mehrkosten in der Hausdruckerei jährlich über eine Million Euro eingespart werden (Engeljehringer 2004). Die elektronische Kundmachung ermöglicht auch einem größeren Personenkreis den leichteren Zugang zu authentischen Gesetzestexten, die Information über Rechtsnormen wird zugleich stärker von einer Bring- zu einer Holschuld.

7 Zusammenfassung

Beim Ausbau von e-Government hat Österreich große Fortschritte gemacht und dank vorteilhafter Organisations- und Steuerungsstrukturen über die verschiedenen Verwaltungsebenen hinweg ein hohes Maß an gemeinsamen Zielen und Standards implementiert. Die Entwicklung der bisherigen Nutzungszahlen zeigt eine deutliche Wachstumstendenz und insbesondere steigende Inanspruchnahme transaktionsnaher Dienstleistungen sowohl im Bürger- wie im Unternehmensbereich. In beiden Bereichen, insbesondere aber bei Unternehmen hat die Nutzung gerade bei transaktionsnahen bis vollelektronischen Abwicklungsformen ein über dem EU-Durchschnitt liegendes Niveau erreicht. Die umfassendere Abschätzung von Auswirkungen ist nunmehr international Gebot der Stunde und steht erst am Beginn. Dazu bedarf es der Entwicklung fundierter methodischer Instrumentarien und entsprechender Datengrundlagen. Nach ersten, partiellen Ergebnissen sind Auswirkungen in Form von verbesserter Dienstleistungsqualität, -produktivität und organisatorischem Wandel eher noch inkrementeller Natur, demokratiepolitisch positive Effekte kaum wahrnehmbar. Für Österreich konnte zu einigen großen e-Government-Projekten eine Reihe von positiven Effekten vor allem für die öffentliche Verwaltung festgestellt werden, besonders in Kombination mit organisatorischer Innovation – wie etwa bei „FinanzOnline“ – sowie auch Verbesserungen der Dienstleistungsqualität für die KlientInnen. Zugleich finden sich Hinweise auf Herausforderungen wie den Abbau des bestehenden „Digital Divide“, Wahrung des Schutzes der Privatsphäre und die Bewältigung von Anpassungsproblemen beim Wandel von Organisations- und Arbeitsstrukturen. Die systematische und umfassende Analyse von Auswirkungen für die öffentliche Hand und ihre KlientInnen sowie die Gesellschaft insgesamt gilt es in Angriff zu nehmen, um die weitere Entwicklung von e-Government gezielter steuern zu können.

Literatur

- Aichholzer, G. und Burkert, H. (Hg.), 2004, *Public Sector Information in the Digital Age: Between Markets, Public Management and Citizens' Rights*, Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Aichholzer, G. und Spitzenberger, M., 2004, *E-Government in Österreich: Entwicklungsstand, Nutzung und Modellprojekte, Bericht 1: Stand des Dienstleistungsangebots, Studie im Auftrag des Bundeskanzleramtes, Dezember, Institut für Technikfolgen-Abschätzung*, Wien.
- Aichholzer, G. und Spitzenberger, M., 2005, *E-Government in Österreich: Entwicklungsstand, Nutzung und Modellprojekte, Bericht 3: Modellprojekte, Studie im Auftrag des Bundeskanzleramtes, Juli, Institut für Technikfolgen-Abschätzung*, Wien.
- ANAO (Australian National Audit Office), 2005, *Measuring the Efficiency and Effectiveness of E-Government. Audit Report No.26 2004-2005*, Canberra
<<http://www.anao.gov.au/WebSite.nsf/Publications/2C3CDF64278872A9CA256FA2007F445E>>.
- Budäus, D., 1998, Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung, in: Budäus, D. et al. (Hg.): *Managementforschung*, Berlin-New York: De Gruyter.
- Capgemini, 2005, *Online-Verfügbarkeit der Dienstleistungen der öffentlichen Hand: Wie schreitet Europa voran? Ergebnisse der fünften Erhebung*. Oktober 2004, im Auftrag von: European Commission
<http://www.de.capgemini.com/servlet/PB/show/1566999/Capgemini_eEurope_2005.pdf>.
- Capgemini/TNO, 2004, *Does E-Government pay off? Study on the effective use of ICT in the public sector in Europe, in search for European exemplary public services – EUREXEMPs, Final Report*; <<http://europa.eu.int/idabc/en/document/3818/5666>>.
- Chadwick, A. und May, C., 2003, Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: ‚e-Government‘ in the United States, Britain, and the European Union, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 16(2), 271-300.
- Diem, P., 2005, Die Einstellungen der österreichischen Online-Nutzer zu E-Government. Hauptergebnisse demoskopischer Untersuchungen 2004 und 2005, *E-Government-Konferenz*, 3. Juni 2005, Innsbruck.
- DMR Consulting, 2003, *E-Government Benefits Study, National Office for the Information Economy*, Canberra <http://www.agimo.gov.au/_data/assets/file/16032/benefits.pdf>.
- Engeljehringer, W., 2004, Das Projekt e-Recht – eine Erfolgsgeschichte, *Forum Parlament* 2(2), 52-57.
- Europäische Kommission, 2002, *eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle. Aktionsplan zur Vorlage im Hinblick auf den Europäischen Rat von Sevilla am 21./22. Juni 2000*. KOM(2002) 263 endg. (28.5.2002)
<http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_de.pdf>.
- Europäische Kommission, 2005, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „i2010 – Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung“. KOM(2005) 229 endg. (1.6.2005) <http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/docs/com_229_i2010_310505_fv_de.pdf>.
- Fessel-GfK, 2004, *Lifestyle Online 2004: E-Government. Executive Summary, Bundeskanzleramt*, Wien.

- Hagen, M. und Kubicek, H. (Hg.), 2000, *One-Stop-Government in Europe. Results from 11 national surveys*, Bremen: University of Bremen
<<http://infosoc2.informatik.uni-bremen.de/egovernment/cost/one-stop-government/main2.html>>.
- Heintze, T. und Bretschneider, S., 2000, Information technology and restructuring in public organizations: Does adoption of information technology affect organizational structures, communications, and decision making?, *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(4), 801-830.
- Herzenberg, S. A., Alic, J. A. und Wial, H., 1999, Toward a Learning Economy, *Issues in Science and Technology (Winter 1998-99)*, 55-62.
- Hüsing, T. und Selhofer, H., 2004, Didix: A Digital Divide Index for Measuring Inequality in IT Diffusion, *IT&SOCIETY* 1(7), 21-38.
- Millard, J., Iversen, J. S., Kubicek, H., Westholm, H. und Cimander, R., 2004, *Reorganisation of government back-offices for better electronic public services – European good practices (back-office reorganisation), Volume 1: Main report*, im Auftrag von: European Commission, January, Brussels: European Commission.
- Norris, D. F. und Moon, M. J., 2005, Advancing E-Government at the Grassroots: Tortoise or Hare? *Public Administration Review* 65(1), 64-75.
- OECD, 2001, *E-government: analysis framework and methodology*; PUMA(2001)16/ANN/REV1; <[http://www.idt.unisg.ch/org/idt/egce.nsf/0/a07a99ab20b96157c1256be200300a67/\\$FILE/Analysis%20Framework%20and%20Methodology.pdf](http://www.idt.unisg.ch/org/idt/egce.nsf/0/a07a99ab20b96157c1256be200300a67/$FILE/Analysis%20Framework%20and%20Methodology.pdf)>.
- OECD, 2003, *The e-Government Imperative*, Paris: OECD
<<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/E-GovernmentImperative.pdf>>.
- Osborne, D. und Gaebler, T., 1997, *Der innovative Staat: Mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft*, Wiesbaden: Gabler.
- Perri 6, 2004, *E-governance – Styles of political judgment in the information age polity*, New York: Palgrave Macmillan.
- Ramboll Management, 2004, *Top of the Web. User Satisfaction and Usage Survey of eGovernment Services*, December: Prepared for the eGovernment Unit, DG Information Society, European Commission, <http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/doc/top_of_the_web_report_2004.pdf>.
- Schedler, K. und Proeller, I., 2000, *New Public Management*, Bern, Wien u. a.: Haupt.
- Statistik Austria, 2003a, *Ergebnisse der Europäischen Erhebung über den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in Haushalten 2003*, Wien: Statistik Austria.
- Statistik Austria, 2003b, *Ergebnisse der Europäischen Piloterhebung über den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in Haushalten 2002*; Schnellbericht, Nr. 11.3, Wien: Statistik Austria.
- Statistik Austria, 2003c, *Europäische Erhebung über E-Commerce 2002/2003*, Wien.
- Statistik Austria, 2004a, *Ergebnisse der Europäischen Erhebung über den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in Haushalten 2004*, Wien: Statistik Austria.
- Statistik Austria, 2004b, *Europäische Erhebung über E-Commerce 2003/2004*, Wien: Statistik Austria.
- Traunmüller, R. und Lenk, K., 2000, Electronic Government als ganzheitlicher Ansatz, in: Schweighofer, E. und Menzel, T. (Hg.): *E-Commerce und E-Government: Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik*, Wien: Verlag Österreich, 69-78.
- UN (United Nations), 2004, *Global E-Government Readiness Report 2004. Towards Access for Opportunity*, Nr. UNPAN/2004/11, New York: United Nations.

- von Lucke, J. und Reinermann, H., 2002, Speyerer Definition von Electronic Government, in: Reinermann, H. und von Lucke, J. (Hg.): *Electronic Government in Deutschland. Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung*, Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- West, D. M., 2004, E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes, *Public Administration Review* 64(1), 15-27.
- Wong, W. und Welch, E., 2004, Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17(2), 275-297.
- Zinnbauer, D., 2004, *E-government as driver for more institutional transparency? A closer look at interests, policy frames, and advocacy efforts*; Research Memo II, London: London School of Economics, Development Studies Institute.