

Matt Poelmans

Von elektronischer Verwaltung zu gemeinschaftlicher Governance⁷⁶

1. Einführung

1.1 Kooperation

Seit Ende der 1990er Jahre haben die meisten Länder eine eigene *E-Government*-Strategie verfolgt. Obwohl diese Strategien sich aufgrund von staatlichen und kulturellen Faktoren unterscheiden, lassen sich doch bemerkenswerte Ähnlichkeiten feststellen. Aus nachvollziehbaren Gründen zielen die meisten Regierungen auf Effizienzsteigerungen, da Kosten für die Anbieter sowie der verwaltungstechnische Aufwand für Bürger und Unternehmen reduziert werden können. Einen weiteren Schwerpunkt stellt die Digitalisierung dar.

Heute ist die Einsicht allerdings weit verbreitet, dass es beim Begriff *E-Government* nicht – in erster Linie – um Technologie geht, sondern vielmehr um Organisation (von Arbeitsabläufen und -prozessen) und um Menschen (ihre Fähigkeiten und Einstellungen). Künftig liegt die wichtigste Herausforderung also in der Veränderung von Verfahrensweisen und der Umgestaltung der Strukturen. Statt bereits existierende Produkte und Verfahren lediglich zu automatisieren, bedeutet dies also neue Dienste und Verfahren für die Bürger zu entwickeln. Zudem sollten sich einzelne Regierungsbehörden nicht getrennt voneinander reformieren; sowohl die Herausforderungen als auch die Vorteile liegen in der Kooperation innerhalb und zwischen öffentlichen Verwaltungen.

1.2 Der Bürger

Obwohl die meisten *E-Government*-Strategien mittlerweile den Anspruch der Bürgerorientierung erheben, lassen viele doch eher eine Angebotsorientierung erkennen. Gründe hierfür sind nicht nur der Fokus auf Infrastruktur, sondern auch die Selektion von Projekten durch die Verwaltung. Darüber hinaus besteht eine Tendenz, die Erbringung von Dienstleistungen in den Mittelpunkt zu stellen, obwohl damit tatsächlich nur eine von zahlreichen Kontaktstellen zwischen Bürgern und Regierung berührt ist. Dadurch wird die Tatsache vernachlässigt,

⁷⁶ Dieser Aufsatz basiert auf früheren Publikationen des Autors.

dass der Bürger nicht nur „Kunde“, sondern auch Einwohner oder partizipierender Akteur ist.

E-Government sollte diese mehrdimensionale Beziehung berücksichtigen. Ferner sollte den Bürgern die Möglichkeit gegeben werden, ihre Ansichten zu Themen wie Qualität, Zufriedenheit und Teilhabe mitzuteilen.

2. Interoperabilität

2.1 Interoperabilität

Das Gros der Verwaltungsbehörden bemüht sich, mittels stärkerer Bürgerorientierung seine Leistungen zu verbessern. Die gute Nachricht ist also, dass der Kunde mehr und mehr entdeckt wird. Die schlechte Nachricht aber ist, dass jede Organisation ihre eigenen Wege geht und dabei vergisst, dass jeder von uns Leistungsempfänger vieler verschiedener Behörden zugleich ist.

Der bloße Antrieb zur Leistungssteigerung der eigenen Organisation ist jedoch nicht ausreichend und kann sich sogar kontraproduktiv auswirken. Die Papieradministration der Vergangenheit mag so zwar durch die virtuelle Bürokratie der Zukunft ersetzt werden, die Kundenzufriedenheit ist jedoch abhängig von der funktionierenden „Lieferkette“ der Leistungen. Der eigentliche Ansatz besteht also in der Gestaltung von modularen Lösungen, welche abhängig von Kundenbedürfnissen kombiniert und verbunden werden können. Folglich werden gemeinschaftliche Lösungen, die auf allgemeinen Standards basieren, benötigt.

Interoperabilität ist notwendig und hilfreich zugleich. Ohne sie kann kein

E-Government im eigentlichen Sinne des Wortes entstehen. Dies führt zur Erkenntnis, dass nicht jeder Regierungsbeamte alle Veränderungen allein bewältigen muss. Sein oder ihr „Pendant“ in anderen Behörden und anderen Ländern sieht sich mit den gleichen Problemen konfrontiert. Gemeinsam können sie diese Probleme besser lösen und nur gemeinsam werden sie Erfolg haben – ein tröstlicher und herausfordernder Gedanke zugleich.

Interoperabilität sollte Basis und Ziel jeder Verwaltungsmodernisierung sein. Im weiteren Kontext der Europäischen Union und seiner Mitgliedsstaaten werden durch die Methode der Harmonisierung zwar Vorteile der Integration erzielt, ohne die Nachteile der Zentralisierung zu übernehmen. Ohne Vereinbarungen zur Interoperabilität sind nahtlos integrierte Dienstleistungen aber nicht realisierbar.

2.2 Burgerlink

Die niederländische E-Government-Strategie wies von Beginn an eine entschiedene Bürgerorientierung auf. Tatsächlich war die erste Initiative, die 1996 begann, ein *one-stop-shop*-Dienstleistungsprogramm mit dem Namen OL2000 (*Overheidsloket 2000/Behördenschalter 2000*). Das Programm warb für das Konzept „Denken und Arbeiten aus Bürgerperspektive“ (Poelmans 2000). Ende der 1990er Jahre wurde es um einige andere Programme zu diversen Aspekten der Verwaltungsreform ergänzt (Poelmans 2001; Bongers et al. 2002).

Im Jahr 2001 wurde beschlossen, die mittlerweile 20 bestehenden, einzelnen Programme zu *ICTU* zu fusionieren, einer Organisation zur gemeinsamen Durchführung von IKT-Projekten im öffentlichen Sektor. Alle Ebenen der niederländischen Regierung (Staat, Provinzen, Gemeinden und Wasserbehörden) bündelten ihre Anstrengungen und Ressourcen für Forschung und Entwicklung im Bereich von E-Government.

2002 entwickelte der für Verwaltungsreform zuständige Minister die Idee eines unabhängigen Forums, welches die Neuerungen kritisch aus Bürgersicht beurteilen sollte. Mit dem Zweck, E-Government-Lösungen kritisch zu evaluieren, wurde 2003 das sog. *eCitizen*-Programm initiiert. Für insgesamt fünf Jahre fungierte es gleichsam als „Gewissen des E-Government“ (Poelmans 2008).

2008 folgte *Burgerlink*, eine Initiative der niederländischen Regierung, um öffentliche Leistungen durch Bürgerbeteiligung zu verbessern. Für drei Jahre wurde das Projekt – innerhalb der *ICTU* – mit folgenden Aufgaben betraut:

- Qualitätssteigerung der Dienste (Einführung der *eCitizen*-Charta und Qualitätskodex);
- Messung der Kundenzufriedenheit (Durchführung einer jährlichen nationalen Befragung anhand von Lebenslagen);
- Förderung der Bürgerbeteiligung (Organisation des jährlichen *eParticipation Awards* und Entwicklung von Instrumenten der E-Partizipation).

3. Servicequalität

3.1 *eCitizen*-Charta

Beinahe jede Behörde gibt bei entsprechender Gelegenheit an, dass sie ihre Qualität verbessern will; aber wodurch genau zeichnet sich gute – oder besser: exzellente – Qualität aus? Für gewöhnlich wird eine Auswahl von Ambitionen getroffen, aus der eine willkürliche Anzahl von Zielen resultiert. Angesichts des bestehenden Kooperationsgebots müssen sich Organisationen aber auf einen

Qualitätsstandard einigen, falls sie integrierte Dienstleistungen anbieten möchten.

Das niederländische *eCitizen*-Forum entwarf hierzu die sog. *eCitizen*-Charta. Diese Charta besteht aus zehn Qualitätsanforderungen für Online-Kontaktpunkte, die aus Perspektive der Bürger verfasst sind. Jede Anforderung ist als Bürgerrecht und entsprechende Verpflichtung der Regierung formuliert. Die Charta richtet sich sowohl an Bürger als auch an die Verwaltung selbst und ermöglicht jenen, die Behörden für die Qualität der digitalen Dienste zur Verantwortung zu ziehen. Die Verwaltung kann die Charta zur externen Qualitätskontrolle ihrer öffentlichen Dienste verwenden. Die Anforderungen basieren auf Forschungsergebnissen zu bestehenden Qualitätssicherungssystemen und diversen Umfrageuntersuchungen von Bürgererwartungen (Poelmans et al. 2004).

3.2 Umsetzung

Die Charta ist nicht verbindlich, wurde aber als gemeinsamer Standard für öffentliche Dienstleistungen von allen Verwaltungsebenen gebilligt: national (Ministerien, Behörden), regional (Provinzen, Wasserbehörden) und lokal (Gemeinden). Die Mehrheit dieser Verwaltungen hat die Charta auf die eine oder andere Weise umgesetzt. Zudem wurde die Charta in das nationale E-Government-Rahmenwerk zur Interoperabilität aufgenommen. Um die Idee zu erläutern und Beamte zu schulen wurde ein Handbuch erarbeitet.

Bedeutsamkeit für die Kunden erhalten die zehn Anforderungen erst durch Spezifizierung bzw. die Formulierung eines Qualitätskodex. Jede öffentliche Einrichtung der Niederlande ist dazu angehalten, bis 2012 einen solchen Kodex zu verabschieden, der konkrete Zusagen hinsichtlich der Qualität der Leistungen enthält und im Falle der Nichteinhaltung Kompensationen anbietet (Poelmans 2006, 2007).

1. **Die Wahl des Kommunikationsweges** – Als Bürger kann ich selbst wählen, auf welchem Weg ich mit der Verwaltung kommunizieren möchte. Die Verwaltung gewährleistet die Erbringung von Dienstleistungen auf unterschiedlichen Wegen (multi channel), das heißt alle Kommunikationskanäle sind verfügbar: Persönlicher Kontakt am Kundenschalter, Brief, Telefon,
2. e-Mail, Internet.
3. **Transparenter öffentlicher Sektor** – Als Bürger weiß ich, wo ich offizielle Informationen erhalten und öffentliche Dienstleistungen beantragen kann. Die Verwaltung garantiert Dienstleistungen aus einer Hand und agiert als eine Einheit mit klaren Kontaktstellen zu den Bürgern ohne missverständliche Informationshinweise (ohne falsche Türen).
4. **Überblick über Rechte und Pflichten** – Als Bürger weiß ich, auf welche Leistungen ich unter welchen Bedingungen Anspruch habe. Die Verwaltung stellt sicher, dass meine Rechte und Pflichten jederzeit transparent sind.
5. **Personalisierte Information** – Als Bürger habe ich Anspruch auf vollständige, aktuelle und widerspruchsfreie Informationen. Die Verwaltung bietet geeignete Informationen, die auf meine Bedürfnisse zugeschnitten sind.
6. **Komfortable Dienstleistungen** – Als Bürger kann ich entscheiden, persönliche Daten einmal anzugeben und in einer auf mich abgestimmten Weise bedient zu werden. Die Verwaltung macht deutlich, welche Unterlagen sie über mich aufbewahrt und verwendet meine Daten nicht ohne mein Einverständnis.
7. **Nachvollziehbare und in sich schlüssige Verfahren** – Als Bürger kann ich leicht erfahren, wie die Verwaltung arbeitet und ich kann Abläufe kontrollieren. Die Verwaltung informiert mich bei Verfahren, an denen ich beteiligt bin, über den aktuellen Stand und Ablauf (*tracking and tracing*).
8. **Vertrauen und Sicherheit** – Als Bürger gehe ich davon aus, dass die Verwaltung elektronisch kompetent ist. Die Verwaltung garantiert ein sicheres Identitätsmanagement und eine sichere Archivierung elektronischer Dokumente.
9. **Entgegenkommende Verwaltung** – Als Bürger kann ich Verbesserungsvorschläge und Beschwerden einreichen. Die Verwaltung kommt für Fehler auf und nutzt Feedback-Informationen, um ihre Produkte und Verfahren zu verbessern.
10. **Rechenschaft und Leistungsvergleich** – Als Bürger bin ich in der Lage, die Leistungen und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung mit anderen Institutionen zu vergleichen, zu prüfen und zu bewerten. Die Verwaltung stellt aktiv Informationen zur Bewertung ihrer Leistungen zur Verfügung.
11. **10. Einbindung und Bürgerverantwortung** – Als Bürger bin ich eingeladen, an der Entscheidungsfindung teilzunehmen und meine Interessen zu vertreten. Die Verwaltung fördert die politische Stärkung und die Einflussmöglichkeiten der Bürger und stellt sicher, dass die notwendigen Informationen und Instrumente verfügbar sind.

Kasten 1: e-Bürger Charta (deutschsprachige Version eCitizen-Charta) Übersetzung: EIPA, European Institute of Public Administration.

Die niederländische Charta wurde von anderen Ländern spontan für Reformen des öffentlichen Sektors übernommen *Burgerlink* wurde nach Erhalt des europäischen *eDemocracy-Award 2007* aus allen Teilen der Welt eingeladen, die Charta vorzustellen. Im gleichen Jahr folgte die Nominierung für die *eGovernment Awards* der Ministerkonferenz in Lissabon. Estland nahm das Dokument zum Vorbild für seine *eState-Charta*. Frankreich band sie in sein Programm zur Verwaltungsmodernisierung ein. Das Europäische Institut für öf-

fentliche Verwaltung (*European Institute of Public Administration: EIPA*) verwendet sie für E-Government-Seminare in Griechenland und Schulungen in den Balkanländern. Die OECD empfahl in ihren Berichten die Umsetzung der Charta und 2011 wählte die *UN-Konvention gegen Korruption* das Dokument als Instrument zur Steigerung der sozialen Verantwortung in Entwicklungsländern (UNPAN 2011). Bis heute ist die *eCitizen-Charta* in 22 Sprachen übersetzt worden. Die Charta wird derzeit überarbeitet. Eine neue Fassung wird Ende 2018 verfügbar sein (s. Nachwort).

4. Zufriedenheitsmessung

4.1 Lebenslagen

Es genügt nicht, Qualitätsanforderungen zu stellen, ohne diese zu kontrollieren und ihre Einhaltung zu prüfen. Bürgerzufriedenheit resultiert allerdings nicht allein aus digitaler oder schneller Lieferung von individuellen Produkten und Dienstleistungen. Einigen Umfrageuntersuchungen zufolge ist die Hauptbeschwerde über die Verwaltung, dass die Leute entweder die Lösung für ihr Problem nicht kennen, oder, falls ihnen diese bekannt ist, ihnen wiederum unklar ist, an welche zuständige Stelle sie sich wenden können.

Um die Zufriedenheit der Bürger mit den Verwaltungsleistungen insgesamt zu messen, wurde in den Jahren 2008 – 2010 eine nationale Studie in Auftrag gegeben, in denen Bürger Auskunft über ihre Zufriedenheit bei der Lösung von realen Situationen, sog. *Lebenslagen*, gegeben haben. Grundlage der Evaluation bildeten die zehn Kriterien der *eCitizen-Charta* (Poelmans 2008).

Im Gegensatz zu traditionellen Methoden deckte diese Befragung gesamte Lebenslagen ab, und es wurden nicht nur einzelne Dienste oder Behörden abgefragt, sondern die (Un-)Zufriedenheit der betroffenen Bürger bezüglich ihrer Behandlung mit einer Gesamtsituation wurde gemessen. Als primäres Kriterium galt, inwieweit die zehn Anforderungen der Charta erfüllt wurden. Daraus ergaben sich einige interessante Schlussfolgerungen: Je länger beispielsweise die Leistungskette (z.B. je mehr Organisationen beteiligt sind), umso niedriger ist die Zufriedenheitsrate. Die Zufriedenheit steigt hingegen, wenn die Bürger eine Wahl haben, wie ihr Anliegen bearbeitet wird. Es ist freilich zu beachten, dass bei den Bewertungen zwischen den Lebenslagen große Unterschiede bestehen.

4.2 Nationale Umfrage

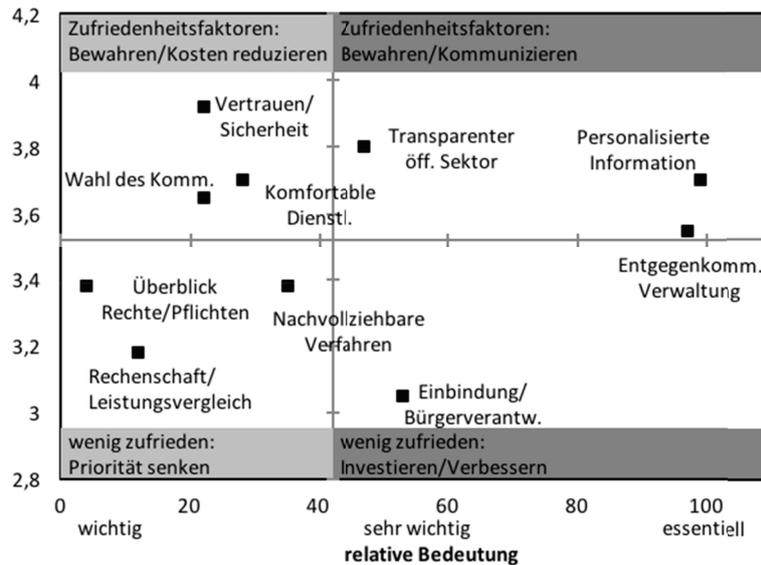
Eine Zielsetzung der niederländischen Regierung, die auch im Regierungsprogramm festgehalten wurde, ist die Bewertung der öffentlichen Leistungen mit mindestens sieben Punkten (auf einer Skala von eins bis zehn). Als Messbasis diente hierzu eine Bürgerbefragung zu den öffentlichen Leistungen in Verbindung mit Lebenslagen aus dem Frühjahr 2008.

Abgedeckt wurden alle Leistungen zu 55 verschiedenen Lebenslagen, die über „die Geburt eines Kindes“, „den Besuch eines Seminars“, die „Unternehmensgründung“, „Langzeiterkrankung“, „Auslandsaufenthalt“, „veränderte Wohnsituation“, „Zahlung eines Bußgelds“ bis zum „Tod eines nahen Verwandten“ reichten. Diese Lebenslagen erreichten einen hohen Wiedererkennungswert bei den Teilnehmern, die aufgrund ihrer tatsächlichen Erfahrung mit den diversen Lebenslagen ausgewählt worden waren. Aus der Überprüfung von mehr als 10.000 Personen resultierte schließlich eine Stichprobe von 1.400 Befragten für die Studie. Um mehr spezifische Daten für jede Lebenslage zu erhalten, wurde die Anzahl in den folgenden Jahren auf 3.000 erhöht. Demnach sind die Zahlen repräsentativ für die niederländischen Einwohner, die in den letzten zwölf Monaten aufgrund einer eingetretenen Lebenslage öffentliche Verwaltungsleistungen in Anspruch genommen haben. Sie wurden gebeten, die Leistung der „Kette“ zu bewerten, also beispielsweise die zuständigen Stellen, mit denen sie in Kontakt getreten waren. Dabei handelt es sich nicht um eine spezifische Leistung, sondern vielmehr eine „Kombination von verschiedenen, aber miteinander verbundenen Aktivitäten, Produkten und Leistungen, um den Bedarf dieser Kunden zu decken“.

Befragte, die zu mehr als einer Stelle Kontakt hatten, bewerteten zudem auch die Zusammenarbeit der Behörden (siehe 6.3). Wir haben festgestellt, dass die Teilnehmer die Kooperation sehr niedrig bewerteten, da sie diese oft als gar nicht existent empfanden. Auch wurde vorgebracht, dass innerhalb einer Verwaltungsstelle oder zwischen verschiedenen Behörden und dem Bürger ein Kommunikationsdefizit bestehe, mit dem Ergebnis, dass den Behörden bereits bekannte Informationen mehrfach mitgeteilt bzw. gleiche Formulare mehrfach ausgefüllt werden müssten. Aus Bürgerperspektive sind demnach noch viele Wünsche offen.

Die Zufriedenheit fällt je nach Lebenslage unterschiedlich aus. Es scheint eine starke Korrelation zwischen der Art der Situation (Ernst der Lage, Einfluss auf das normale Leben, Dauer etc.) und der Bewertung der Verwaltungsleistungen zu bestehen. Für jede der Lebenssituationen sowie für alle zusammen genommen wurde eine Prioritätsmatrix gezeichnet, die die relative Wichtigkeit der zehn Anforderungen (eCitizen Charta) und die jeweiligen Bewertungen anzeigt (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Prioritätsmatrix der eCitizen-Charta Zufriedenheitsmessung



Quelle: Citizenlink/TNS-NIPO, 2010.

4.3 Prozessanalyse

Die Zufriedenheit wird auf drei Ebenen gemessen: erstens die Zufriedenheit mit der einzelnen Behörde, die beteiligt ist; zweitens mit der Leistungskette für eine jeweilige Lebenslage und drittens mit der Verwaltung insgesamt. 2010 lagen die aggregierten Daten bei 6,9, 6,7 bzw. 6,4; dies bedeutet, dass bei der Zusammenarbeit mehrerer Behörden ein „Qualitätsverlust“ wahrgenommen wird.

Die Abbildungen über die Leistung einer einzelnen Behörde wurden mit den Resultaten bereits vorhandener Messungen verglichen. Diese sind annähernd gleich. Dass die Bewertung für Leistungsketten geringer ausfällt als für einzelne Stellen, ist also durch die unzureichende Zusammenarbeit und teils widersprüchliche Informationen zu erklären.

Da die Bewertungen für einzelne Behörden, die zu einer Leistungskette gehören, sich stark unterscheiden, „leiden die guten Organisationsformen unter den schlechten“. Angesichts dieses Befunds konnte Einigkeit über den nächsten Schritt erzielt werden, nämlich darüber, wie die gemeinsamen Leistungen verbessert werden können. Der Ansatz der Prozessanalyse (*Customer Journey*

Mapping) funktioniert, wie der Name besagt: Schritt für Schritt wird – von Personen der Angebots- wie auch der Nachfrageseite – dargestellt, was passiert. Auf diese Weise konnten Defizite in der Kette ausgemacht werden, die bis dato unbekannt waren. Abhilfe wurde geschaffen, indem einige als kritisch eingestufte Lebenslagen (niedrige Bewertung oder hohe Betroffenheit), wie Trauerfall, Arbeitslosigkeit oder Umzug, zur Verbesserung ausgewählt wurden. Die (auch durch Erfolge) gewonnenen Einsichten wurden anschließend auf andere Lebenslagen übertragen (Citizenlink 2010a).

5. E-Partizipation

5.1 Partizipative Demokratie

Bisher hat sich E-Government aufgrund seines Ursprungs in der Verwaltungsreform hauptsächlich auf die Leistungserbringung beschränkt. Doch angenommen, die neue virtuelle Infrastruktur ist erst einmal eingerichtet: Wie kann sie die Beteiligung von Bürgern verstärken? Wie kann sie zu mehr Demokratie und Inklusion beitragen?

Unter E-Partizipation wird die Verwendung der neuen Medien verstanden, um Bürger an der Verbesserung öffentlicher Dienste wie an demokratischen Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen. Es gibt jene, die einen Durchbruch in puncto Teilhabe der Bürger erwarten, während andere sich skeptischer zeigen und betonen, die Entwicklung müsse abgewartet werden. Einige grundlegende Aspekte müssen, was die Demokratie betrifft, jedenfalls berücksichtigt werden.

Demokratie in modernen Nationalstaaten bedeutet repräsentative Demokratie. Obwohl das Demokratiedefizit oder die „Kluft“ zwischen Bürgern und politischen Eliten in aller Munde ist, finden sich dennoch nicht viele Verfechter einer direkten E-Demokratie. Bevor also vielversprechende Wege aufgezeigt werden, um die repräsentative Demokratie zu revitalisieren, ist ein Wort der Warnung angebracht. Auch im Hinblick auf diesen Bereich ist das Folgende zu bedenken: Erstens liegt der momentane technologische Entwicklungsstand noch weit unter dem erforderlichen Niveau. Das Internet ist prinzipiell unzuverlässig, Chip-Karten können ohne großen Aufwand *gehackt*, Identitätsbetrug einfach verübt werden, um nur einige Probleme zu nennen. In den Niederlanden wurden aufgrund dieser Schwachstellen alle *E-Voting*-Projekte aufgegeben (vgl. den Beitrag von Bieber in diesem Band). Im Jahr 2010 wurden demnach alle Wahlen – erneut – mit Wahlzetteln durchgeführt!

Zweitens verfügt die Allgemeinheit in der Regel nicht über die ausreichende Medienkompetenz, und auch der Netzzugang ist nicht garantiert. Mehrere

Studien für die Niederlande zeigen, dass eine große Anzahl der Personen weder grundlegende Informationen über ihre Rechte und Pflichten einholen noch Beschwerde einreichen kann. Zugang und Inklusion stellen demnach nicht allein für Menschen mit Behinderung, mittellose oder auf andere Weise benachteiligte Personengruppen, sondern ebenso für die „gewöhnliche“ Bevölkerung ein Problem dar (Poelmans/Van der Linde 2009).

Drittens ist Datenschutz bereits in Bezug auf öffentliche Online-Dienste ein brisantes Thema; geht es um politische Partizipation, ist dieses Thema allerdings noch wichtiger. Themen der Datenspeicherung, Datenanalyse, der Verhinderung von Zuwiderhandlung und Missbrauch in diesem Bereich sind bisher nicht ausreichend erkannt und behandelt worden.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass Politik im Grunde Interessenskonflikte löst oder eine Brücke zwischen unterschiedlichen Sichtweisen baut. Das bedeutet, dass informierte Entscheidungen getroffen werden müssen und dass Politiker die Konsequenzen ihres Handelns verantworten müssen. Gewöhnliche Bürger, die über weise Ansichten verfügen mögen, können zu einem Gedankenaustausch eingeladen werden; für ihre Entscheidung über politische Themen können diese aber nicht verantwortlich gemacht werden. Ganz gleich also, welche Kritik an den politischen Parteien auch geäußert wird und wie notwendig ein Rollentausch sein mag; bisher ist keine Alternative zu diesem Modell ersichtlich.

5.2 Standardisierung

Die grundlegenden Themen müssen mithin diskutiert, die Probleme gelöst werden, bevor groß angelegte *E-Democracy*-Anwendungen eingeführt werden können. Währenddessen besteht Raum für Experimente und Pilotprojekte.

Betreffend E-Partizipation kann der Stand der Dinge wie folgt charakterisiert werden: „Lass’ viele Blumen blühen.“ Betrachtet man den Reifezyklus, den Innovationen durchlaufen, wird zu gegebener Zeit nur eine überschaubare Zahl realisierbarer Projekte überlebt haben. Der niederländische Ansatz des *Burgerlink* bestand daraus, geeignete Instrumente aus Bereichen der Information, öffentlicher Dienstleistungen, Politik und Kohäsion zu modellieren und zu standardisieren. Einige Beispiele sollen im Folgenden kurz besprochen werden. Diese sind auf drei Ziele ausgerichtet: gesteigerte Transparenz, Komplexitätsreduktion der Entscheidungsfindung und Unterstützung der Beteiligung (Citizenlink 2010b).

Issuefeeds

Der Regierung ist es generell möglich, Informationen zur öffentlichen Meinung sowie Präferenzen zu sammeln, die in der analogen Welt veröffentlicht oder gestreut werden. Um das Gleiche in einer digitalen Welt zu bewerkstelligen, wurde ein Instrument geschaffen, das Beamten bei der Suche nach relevanten Themen der „zweiten Gesellschaft“ unterstützt.

WeEvaluate

Dem Beispiel von *Ranking*-Websites, die Informationen über kommerzielle Dienste zusammentragen (z.B. Restaurants) und somit deren Reputation aufbauen (oder zerstören), folgend, wurde eine Website eingerichtet, auf der Bürger die öffentlichen Dienste bewerten können. Sie können dabei entweder ein eigenes Bewertungssystem verwenden oder auf ein vereinfachtes Modell der Bewertung (siehe oben, Studie zur Nationalen Bürgerzufriedenheit) zurückgreifen.

TrackYourCouncil

Eines der niederländischen Erfolgsmodelle bei der Nutzung des Internets während des nationalen Wahlkampfes war der Wahlassistent. Auf der Basis von 30 Kernthemen stellt dieser einen Vergleich der Parteiprogramme zur Verfügung, um dem Wähler bei seiner Entscheidung zu helfen. Während der letzten nationalen Wahlen nutzten über fünf Millionen Menschen den Wahlassistenten – dies entspricht fast der Hälfte aller Wahlberechtigten.

Da es sinnvoller scheint, seine Wahlentscheidung aufgrund von tatsächlichem Handeln statt auf der Grundlage von zukünftigen Wahlversprechen zu treffen, wird derzeit ein weiteres Instrument entwickelt: Der sog. *Voting Tracker* dokumentiert das Abstimmungsverhalten von Parteien und Politikern und macht damit transparent, welche Positionen zu bestimmten Themen bezogen worden sind.

E-Petitionen

Nach niederländischem Recht haben die Bürger die Möglichkeit, eine Bürgerinitiative zu starten. Erfährt eine Eingabe genug Unterstützung, kann sie einem Vertretungsorgan, z.B. dem Stadtrat oder dem Parlament, zur Diskussion vorgelegt werden. Dies ist ähnlich dem Petitionsrecht. Die Sammlung der erforderlichen Unterschriften kann hierbei durch das Internet erleichtert werden. Eine entsprechende Website wurde bereits ins Leben gerufen, und einige niederländische Gemeinden haben ihr eigenes Portal zu diesem Angebot eingerichtet.

6. Fazit

6.1 Leistungssteigerung

Jüngere Studien zur Entwicklung des E-Government in den Niederlanden zeigen, dass zwischen der Verfügbarkeit und der tatsächlichen Inanspruchnahme von Online-Verwaltungsdiensten eine große Kluft besteht. Obwohl mit der Zeit immer mehr Dienste hinzukommen und die Breitbandabdeckung fortschreitet, nimmt die Nutzung der Leistungen nicht gleichermaßen zu. Übrig bleibt ein ungenutztes Potential von etwa 50 Prozent. Internationale Vergleichsstudien zeigen, dass alle Länder von diesem Problem betroffen sind. In Ländern, die im Bereich des E-Government hochrangig bewertet werden, ist dieses ungenutzte Potential sogar noch höher. Obwohl es Anzeichen dafür gibt, dass erst eine allmähliche Gewöhnung an E-Leistungen mehr Menschen veranlassen wird, diese auch in Anspruch zu nehmen, kann man nicht davon ausgehen, dass dies irgendwann die oben genannte Lücke schließen wird. Ob dieser Wandel möglich ist, wird stark von der Einführung sog. *user driven services*, also benutzergesteuerter Dienste, abhängig sein.

Ein Beispiel für einen solchen anwendergesteuerten Dienst aus den Niederlanden ist *Burgerlink*. Sein integrativer Ansatz besteht aus drei Stufen: Standardisierung der Qualitätsanforderungen, Messung der Kundenzufriedenheit und Förderung des Bürgerengagements. Damit soll nicht nur eine Leistungssteigerung der öffentlichen Verwaltung erreicht werden, ein solcher Ansatz ist auch notwendig, um Zuverlässigkeit zu demonstrieren und vertrauenswürdig zu bleiben.

Um die Früchte des bürgerzentrierten E-Government zu ernten, müssen administrative Akteure einen integrativen und iterativen Ansatz verfolgen. Das sog. *Citizenlink Performance Improvement Incentive* schlägt den jeweils verantwortlichen Stellen folgende Schritte vor:

- Verabschiedung der eCitizen-Charta als Standard (Stadtrat);
- Formulierung eines Qualitätscodes für alle Abteilungen, die in Kundenkontakt stehen (Leitungsebene);
- regelmäßige Messung der Bürgerzufriedenheit (Abteilungen);
- Einbeziehung der Kunden (Bürger);
- jährlicher Fortschrittsbericht (Bürgermeister).

6.2 Gemeinschaftliche Governance

E-Government, wie wir es kennen, versucht die bereits bestehende öffentliche Infrastruktur zu verbessern. Dies bedeutet – zum Teil einschneidende – Verän-

derungen der Verwaltungsabläufe. Diese Sichtweise greift jedoch zu kurz, da sie die nötige Vision einer neuen, gemeinsamen Beziehung zwischen Gesellschaft und Verwaltung ausblendet. Selbst wenn der Bürger von der Verwaltung im besten Sinne „ins Zentrum gerückt“ wird, drängt sich die Frage auf: Sollte es nicht umgekehrt sein?

Wir brauchen einen Paradigmenwechsel, in dem E-Government entsprechend den zukünftigen Bedürfnissen der vernetzten Gesellschaft neu erfunden wird. Dabei geht es nicht um Annehmlichkeiten, sondern um den gesellschaftlichen Nutzen. Um nur ein Beispiel zu geben: Eine Baugenehmigung ist kein „Produkt“, das dem Antragsteller so einfach und schnell wie möglich „geliefert“ werden sollte, sondern eine Garantie, dass mein Nachbar nicht entgegen meinen Interessen ein monströses Dachgeschoss baut, das mir den Sonnenschein raubt. Demnach ist die Aufgabe nicht einfach nur, eine digitale Transaktion umzusetzen, sondern vielmehr, ein neues Modell zur Umsetzung des „Gesellschaftsvertrags“, den die Verwaltung im Sinne des Gemeinwohls zu schützen hat, zu entwickeln.

Dementsprechend muss E-Government den aktuellen Fokus auf der Leistungserbringung zugunsten weiterer öffentlicher Aufgabenfelder wie demokratischer Entscheidungsfindung und gesellschaftlicher Teilhabe erweitern. Zweitens sollte E-Government aus der Perspektive des – irreführenderweise – so bezeichneten Endnutzers neu gestaltet werden: Der Bürger (eCitizen) muss dabei am Anfang stehen.

6.3 Bürgervision 2.0

Der niederländische Bürger (und damit eigentlich jeder Bürger eines jeden Landes) muss sich mit mehr Behörden auseinandersetzen, als ihm oder ihr bewusst ist. Auch wenn man nie ins Rathaus geht und die Website der Gemeinde nur selten aufruft, ist man im täglichen Leben, bei der Gesundheitsvorsorge, der Bildung, dem Verkehr, der Sicherheit etc. auf die öffentlichen Dienste der verschiedenen Behörden angewiesen. Für Unternehmen und soziale Institutionen besteht hierin kein Unterschied. Glücklicherweise bemühen sich derzeit all diese Verwaltungsorganisationen im Regelfall, ihre Leistungen zu verbessern. Doch auch wenn sie dabei Ergebnisse erzielen, fehlt es noch an einem richtigen Durchbruch. Der wesentliche Grund dafür liegt darin, dass die Organisationen viele Maßnahmen allein und aus ihrer eigenen Perspektive vornehmen. Außerdem wird konstruktives Feedback der Kunden nur unzureichend eingeholt. Um diesen Umstand zu ändern, sind ein gemeinschaftlicher Ausblick und gemeinsames Handeln notwendig.

Vergangene E-Government-Strategien und deren sukzessive erfolgten Überarbeitungen haben in der Regel Reformen der internen Verwaltungsabläufe

verfolgt. Heute brauchen wir aber eine wirkliche „Bürgervision“, die eine Neudefinition der Beziehung zwischen Bürgern (inklusive Unternehmen und anderen Einrichtungen) und der Verwaltung ermöglicht; eine Neudefinition aus der Perspektive der *Gesellschaft 2.0*.

Entwicklungen wie das *Web 2.0* bieten den Bürgern neue Kommunikationswege und die Möglichkeit, zum öffentlichen Leben in ihrer Nachbarschaft, in ihrer Stadt, im Land und in der Welt beizutragen. Darin besteht eine große Herausforderung für den gesamten öffentlichen Sektor. Repräsentanten, administrative Akteure und die Zivilgesellschaft müssen eine gemeinsame Plattform für die Interaktion entwerfen.

Die eCitizen-Charta umfasst alle Aspekte der Beziehung zwischen Bürgern und Verwaltung (Information, Transaktion, Partizipation) und betrachtet den Bürger nicht als passiven Konsumenten, sondern als aktives Mitglied der Gesellschaft. Die Charta ist daher heute anwendbar auf den Bereich *Web 2.0* und *Social Media*. Von der Weiterentwicklung des elektronischen Government (öffentliche Dienste) hin zur gemeinschaftlichen Governance (öffentlicher Nutzen) kann sie eine wichtige Rolle übernehmen.

Die Charta deckt vier Hauptthemen ab, die im Lichte der neuen Entwicklungen neu betrachtet werden müssen:

- Die Website wird zur *Plattform*: Die Website ist nicht länger der Standardkanal; vielmehr sollte den Bürgern nicht nur eine Vielzahl von Kanälen zur Verfügung gestellt werden, sondern eine Plattform zur dauerhaften Interaktion auf Initiative der Bürger entstehen.
- Informationen werden *Open Data*: Neben der Informationsbereitstellung auf Abfrage werden alle Arten öffentlicher Informationen freigegeben, um sie z.B. für Applikationen und weitere Anwendungen nutzbar zu machen.
- Transaktionen werden *Cloud Computing*: Neben der Versorgung mit vorgefertigten Leistungen ermöglicht die Verwaltung Bürgern und Unternehmen die Lösung der Probleme, die im Rahmen der Zivilgesellschaft wahrgenommen werden (*Verwaltungs-App-Store?*).
- Partizipation wird *Social Media*: Die einseitige Partizipation zu den Bedingungen der Verwaltung und ausgehend von der Initiative der Behörden wird durch eine permanente Interaktion ergänzt, die durch die Gesellschaft angestoßen werden kann.

In der Nachfolge der eCitizen-Charta soll eine Bürgervision 2.0 die neuen Einsatzregeln (*Rules of Engagement*) für die kommende Phase definieren.

Die eCitizen-Charta selbst befindet sich aktuell in der Überarbeitung. Ende 2018 wird eine überarbeitete Version veröffentlicht werden. Sie wird einige aktuelle Trends und Entwicklungen aufgreifen, die im Folgenden kurz zusammengefasst werden.

Standardmäßig digital

Da die digitale die präferierte oder gar die standardmäßige Kommunikationsweise darstellt, müssen alle Regierungsbehörden die entsprechende Neugestaltung ihrer Prozesse abschließen. Estland hat seine *eState*-Charta aktualisiert (rigikontrol 2018; Council of the European Union 2017), weil das nationale Audit-Büro sowie das Innenministerium die darin geschriebenen Kriterien für ihre Evaluation der Qualität öffentlicher Dienste nutzen und daraus Handlungsempfehlungen für die Behörden ableiten wollen.

Die Verbreitung digitaler Dienste bedeutet, dass Online-Verfügbarkeit nicht mehr nur ein Nice-to-have ist, sondern eine unbedingte Voraussetzung für das alltägliche Leben. Ein einheitlicher Standard für Nutzerkonten, Identifizierung und Autorisierung ist erforderlich, einschließlich der Wahl zwischen verschiedenen Kanälen und eines responsiven Designs.

Die UN-Konvention über die Rechte von Personen mit Behinderungen (UNDESA 2006) ist durch ausreichend Staaten ratifiziert worden, um als rechtsverbindlich zu gelten. Die Anwenderfreundlichkeit zu verbessern bringt auch eine verbesserte Inklusion vieler anderer Gruppen in einer Gesellschaft. Die neuen Richtlinien zur barrierefreien Verfügbarkeit von Web-Inhalten gehen von einer obligatorischen Umsetzung aus. Die Hauptverantwortlichen werden ggf. zur Rechenschaft gezogen. *Viele der Rechte aus der eCitizen-Charta werden vor Gericht einklagbar sein.*

Fusion von öffentlichen und privaten Diensten

Bis vor kurzem hatten der öffentliche und der private Sektor getrennte Systeme von Geschäftsbedingungen, Datenschutzbestimmungen und Beschwerdemanagement. Mit der Verbindlichkeit der EU-Datenschutzgrundverordnung ab dem 25. Mai 2018, Verordnung (EU) 2016/679) wurden die Datenschutzbestimmungen harmonisiert. Sie sind nunmehr sowohl für Regierungsstellen als auch private Firmen anwendbar.

Die großen sozialen Netzwerke haben digitale Räume geschaffen, die ähnliche Funktionen erfüllen wie öffentliche Plätze oder Verkehrsträger in der materiellen Welt. Das Verhalten im Digitalen zu regulieren und Missbrauch vorzubeugen (z.B. im Kampf gegen sog. Fake news) erfordert Verantwortlichkeiten und Aktivitäten, die jetzt noch nicht klar definiert sind. Zudem sollten die eingesetzten Algorithmen für die Entscheidungsfindung transparent und der öffentlichen Überprüfung zugänglich sein. Dieses Konzept wird als neues digitales Grundrecht ausgearbeitet werden (vgl. Poelmans 2018). *Der eBürger und der eKonsument haben Anspruch auf die gleiche Behandlung und den gleichen Einfluss.*

Das Recht auf Konsultation

eConsultation ist zu einem normalen Weg geworden, um Partizipation umzusetzen, ohne dabei das Verfahren als solches zu verändern. Das neue Umweltgesetz in den Niederlanden führt unterschiedliche Gesetze und Regulierungen zur Raumplanung, dem Bauwesen und zum Umweltschutz zusammen und harmonisiert sie. Es führt zudem ein Partizipationsprinzip ein, das alle öffentlichen Einrichtungen auf allen Verwaltungsebenen dazu verpflichtet, die Konsultation der Bürger von Beginn an zu ermöglichen, also von den ersten Visionen, Plänen und Projektierungen an. Auf diese Weise soll die Zahl von Beschwerden am Ende der Verfahren reduziert werden. Ein institutionalisiertes Beispiel dieser Kombination aus repräsentativer und partizipativer Demokratie bildet der Umwelttrat des Amsterdamer Flughafens Schiphol (Poelmans 2014). Eine unabhängige Delegation von Bürgervertretern wird von den Bürgern gewählt. Sie soll die Interessen der Betroffenen wahren. Ein solches Vorgehen ermöglicht auch Lösungen zwischen Bürgern und Wissenschaft wie etwa ein unabhängiges Netzwerk zur Messung von Lärmbelästigung (Carton und Ache 2017). *Partizipative Demokratieelemente werden in die repräsentative Demokratie eingebettet.*

Literaturverzeichnis

- Bongers, Frans/Holland, Christiaan/Poelmans, Matt (2002): Public Counter 2000, A Birds' Eye View. Den Haag.
- Burgerlink/Citizenlink (2010a): The Citizen as an Impulse for Customer Focused Government, ICTU. Den Haag.
- Burgerlink/Citizenlink (2010b): Onderzoek naar de kwaliteit van overheidsdienstverlening vanuit levensgebeurtenissen (Public Service Quality Survey based on Life Events).
- Carton, Linda/Ache, Peter (2017): Citizen-sensor-networks to confront government decision-makers: Two lessons from the Netherlands. In: Journal of environmental management 196, S. 234-251.
- Council of the European Union (2017): Tallinn Declaration on eGovernment. Council of the European Union. Tallinn. URL: https://www.eu2017.ee/sites/default/files/2017-10/Tallinn_eGov_declaration.pdf (6.4.2018).
- Poelmans, Matt (2000): Behördenschalter 2000, das niederländische Modell, IVVB Aktuell, Februar 2000, Berlin.
- Poelmans, Matt (2001): Citizen Centred Government, the Dutch Approach. In: Prins (Hrsg.): Designing eGovernment. Den Haag, S. 173-175.
- Poelmans/Thaens/Boger (2004): Making eGovernment work: the content and the significance of an eCitizen's charter. In: Connected Government. London, S. 78-89.
- Poelmans, Matt (2006): The eCitizen Charter as an Instrument to boost eGovernment. In: Exploiting the Knowledge Economy. Amsterdam, S. 531-538.

- Poelmans, Matt (2007): Reinventing Public Service Delivery by Implementing the eCitizen Charter. In: *Expanding the Knowledge Economy*. Amsterdam, S. 531-538.
- Poelmans, Matt (2008): The Conscience of eGovernment: The Netherlands' eCitizen Program (2002-2007). In: *Conference Proceedings EEGOV*. Prague. S. 453-459.
- Poelmans, Matt (2014): Schiphol Airport Environmental Council (ORS). URL://www.mattpoelmans.nl/blog/schiphol-airport-environment-council-ors/ (22.5.2018).
- Poelmans, Matt (2018): Amazon weet meer van ons dan Ollongren. Hg. v. Gemeente.nu. Gemeente.nu. URL: <https://www.gemeente.nu/bestuur/big-data/amazon-weet-meer-dan-ollongren/> (22.5.2018).
- Poelmans, Matt/Van der Linde, Xander (2009): The eCitizen Charter as a Tool for Measuring Citizen Satisfaction on the Basis of Life Events. In: *Conference Proceedings eChallenge 2009*. Istanbul.
- riigikontrol (2018): E-state charter or Everyone's rights in e-state. National Audit Office of Estonia. Tallinn. URL: <http://www.riigikontroll.ee/305/969/908/en-US/Link.aspx> (22.5.2018).
- UNPAN (2011): Final Report Workshop on Citizen Engagement & Social Accountability, Marrakesh.
- UNDESA (2006): Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). URL: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html> (05.2018).