

Universität Stuttgart

Institut für Sozialwissenschaften
Abteilung Politische Systeme und
Politische Soziologie

Leitung: Prof. Dr. Oscar W. Gabriel

Breitscheidstr. 2
D-70174 Stuttgart

Tel.: 0711/121-3430
Fax: 0711/121-2333

Akzeptanzfaktoren von E-Government

**Gutachten für das Innenministerium Baden-
Württemberg**

Prof. Dr. Oscar W. Gabriel

Stuttgart, April 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	3
1. Das Untersuchungsproblem	4
2. Datengrundlage	7
3. E-Government: Begriff, Anwendungsfelder und Probleme	7
4. Objektive Voraussetzungen	11
4.1. Die Seite der Bürger	11
4.2. Die politisch-administrativen Institutionen	13
5. Nutzungsinteressen und Akzeptanz	15
5.1. Die Sicht der Bürger	16
5.2. Die Sicht der politisch-administrativen Akteure	26
6. Akzeptanzfaktoren von E-Government: Die Perspektive der Bürger	30
6.1. Endogene Bewertungsfaktoren	30
6.2. Exogene Akzeptanzfaktoren von E-Government	36
7. Akzeptanzfaktoren von E-Government: Die Perspektive der Führungsgruppen	43
8. Zusammenfassung und Folgerungen	45
Anhang	48

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Abbildung 1: Dimensionen der Akzeptanz von E-Government.	6
Abbildung 2: Ein Modell zur Analyse des politischen Prozesses.	8
Abbildung 3: Online Zugang in ausgewählten Staaten, 1997-2001.	12
Abbildung 4: Die IuK-Infrastruktur deutscher Gemeinden, 1997-2000.	14
Abbildung 5: Die Internetpräsenz deutscher Städte und Gemeinden im europäischen Vergleich, 2002.	15
Abbildung 6: Die Akzeptanz verschiedener Formen von E-Government in Deutschland, 2000.	21
Abbildung 7: Nutzung elektronischer Leistungsangebote der Verwaltung in Deutschland, 2000-2002 (Prozentanteile).	23
Abbildung 8: Nutzung elektronischer Leistungsangebote der Verwaltung in den EU-Staaten, 2000-2002 (Mittelwert).	26
Abbildung 9: Leistungen kommunaler Websites in den EU-Staaten, 2000 (Angaben: Mittelwerte).	30
Abbildung 10: Endogene Akzeptanzfaktoren von E-Government, 2000 (Angaben: Mittelwerte).	35
Abbildung 11: Generelle Internetnutzung und Bereitschaft zur Nutzung des Internets für politische Zwecke, 2000 (Angaben: Mittelwerte).	38
Abbildung 12: Lebensalter und Verhalten zu E-Government, 2000 (Angaben: Mittelwerte).	40
Abbildung 13: Schulbildung und Verhalten zu E-Government, 2000 (Angaben: Mittelwerte).	42
Tabelle 1: Einstellung zur Abwicklung von Verwaltungsgeschäften über das Internet in Deutschland, 2000.	17
Tabelle 2: Nutzung des Internets für Verwaltungskontakte in den EU-Mitgliedstaaten, 2002 (Angaben: Prozentanteile).	18
Tabelle 3: Interesse an der Nutzung des Internets für politische Zwecke im Vergleich mit anderen Anwendungsformen, 2000.	19
Tabelle 4: Besuch von Websites politischer Einrichtungen, 2000.	20
Tabelle 5: Einstellung zu verschiedenen Formen von E-Government, 2002.	22
Tabelle 6: Gewünschte Zahl der Anwendungsfelder von E-Government in Deutschland, 2000 (Angaben: Prozentanteile).	24
Tabelle 7: Interesse an der Nutzung des Internets für politische Zwecke im internationalen Vergleich, 1997 - 2000.	25
Tabelle 8: Inhalte der kommunalen Websites, 2000 (Angaben: Prozentanteile).	28
Tabelle 9: Bewertung der Vorzüge und Nachteile von E-Government	32
Tabelle 10: Positiv-Negativ-Bilanz der Bewertung von E-Government	32
Tabelle 11: Folgeprobleme der Einführung von E-Government in der Sicht kommunaler Entscheidungsträger, 2000.	43
Tabelle 12: Kategorien von Folgeproblemen der Einführung von E-Government in der Sicht kommunaler Entscheidungsträger, 2000.	44
Tabelle A1: Endogene Bestimmungsfaktoren der Bewertung von E-Government, 2000.	48
Tabelle A2: Multiple Klassifikationsanalyse (MCA)	49

1. Das Untersuchungsproblem

Mit der rasanten Ausbreitung elektronischer Informations- und Kommunikationstechnologien scheint sich in den demokratisch regierten Staaten die Qualität der Beziehungen zwischen den Regierenden und Regierten zu verändern. Der Traum vieler Verfechter der partizipatorischen Demokratietheorie, die Strukturen und Prozesse der repräsentativen Demokratie durch einen direkten Austausch zwischen der politischen Führung und der Bürgerschaft zu ersetzen oder mindestens zu ergänzen, scheint Schritt für Schritt zur Wirklichkeit zu werden (Barber 1984, skeptischer: Schmalz-Bruns 2001). Tatsächlich haben sich die objektiven Voraussetzungen für eine Nutzung elektronischer Kommunikationsmedien zu politischen Zwecken in Deutschland und anderen Demokratien in den letzten zehn Jahren stark verbessert. Immer mehr Haushalte und Unternehmen verfügen über PCs mit Internetanschluss. In wenigen Jahrzehnten wird ein nahezu flächendeckender Zugang der Bevölkerung zum Internet erreicht sein. Öffentliche Einrichtungen wie Regierungen, Parlamente und Verwaltungen sowie Einrichtungen des Interessenvermittlungssystems (politische Parteien, Verbände) sind bereits jetzt zu einem großen Teil Online. Vor diesem Hintergrund wird eine direkte, auf dem Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechniken basierende Interaktion zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung wird schon bald nicht mehr an den fehlenden technischen Voraussetzungen scheitern.

Wenn die vorhandenen technischen Möglichkeiten in absehbarer Zeit realisiert würden, könnte ein neuartiges politisches System entstehen. Die Bürger wären nicht länger auf Parteien, Interessenverbände und Massenmedien angewiesen, um der politischen Führung ihre Wünsche und Beschwerden mitzuteilen. Die politische Führung könnte sich ihrerseits direkt, ohne den Umweg über Presse, Funk und Fernsehen, mit einzelnen Bürgern und Gruppen in Verbindung setzen, um ihre Vorstellungen zu erläutern und um Unterstützung für diese zu werben. Der von vielen Beobachtern als unvertretbar groß kritisierte Einfluss der Zeitungspressen und vor allem des Fernsehens auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess würde auf diese Weise abgeschwächt.

Auf den ersten Blick scheint die Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien eine Lösung für zahlreiche Probleme der modernen Demokratien zu bieten. Wer könnte einen Zustand kritisieren, in dem Bürger sich zu elektronischen Gemeinschaften zusammenschließen, um ihre Vorstellungen auszutauschen, in dem sie über einen freien, schnellen und kostengünstigen Zugriff auf alle zur Meinungsbildung und Entscheidung benötigten Informationen verfügen, in dem Wähler und Gewählte, Bürger und Verwaltung unmittelbar und ohne große zeitliche Verzögerungen miteinander in Kontakt treten, in dem sich die politische Willensbildung und Politikvermittlung weitgehend unverfälscht durch intermediäre Informationen vollzieht und in dem man per Mausklick vom heimischen Rechner direkt seine Stimme bei Wahlen und Abstimmungen abgeben und öffentliche Dienstleistungen abrufen kann?

Wenn die Vorteile einer digitalen Demokratie so klar auf der Hand liegen und die technischen Voraussetzungen für ihre Verwirklichung weitgehend geschaffen sind, dann drängt sich die Frage auf, aus welchen Gründen die politischen Möglichkeiten der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien bisher noch nicht stärker zum Zweck der Modernisierung der Demokratie genutzt werden. Die Gründe für die Lücke zwischen Wirklichkeit und Möglichkeiten stehen im Mittelpunkt dieses Beitrages, der von den drei folgenden Voraussetzungen ausgeht:

- Wie bei jeder technologischen Neuerung treten bei der Einführung von E-Government Akzeptanzprobleme auf, die ihre Ursache in drei Faktoren haben: dem derzeit immer noch fehlenden Zugang bestimmter Personen oder Gruppen zu den erforderlichen technischen Einrichtungen, der fehlenden Kompetenz im Umgang mit den Technologien sowie unklaren rechtlichen und politischen Folgen der Innovationen. Diese Akzeptanzprobleme richten sich einerseits auf die

Technologien selbst und andererseits auf deren Folgewirkungen in bestimmten Lebensbereichen, hier in der Politik.

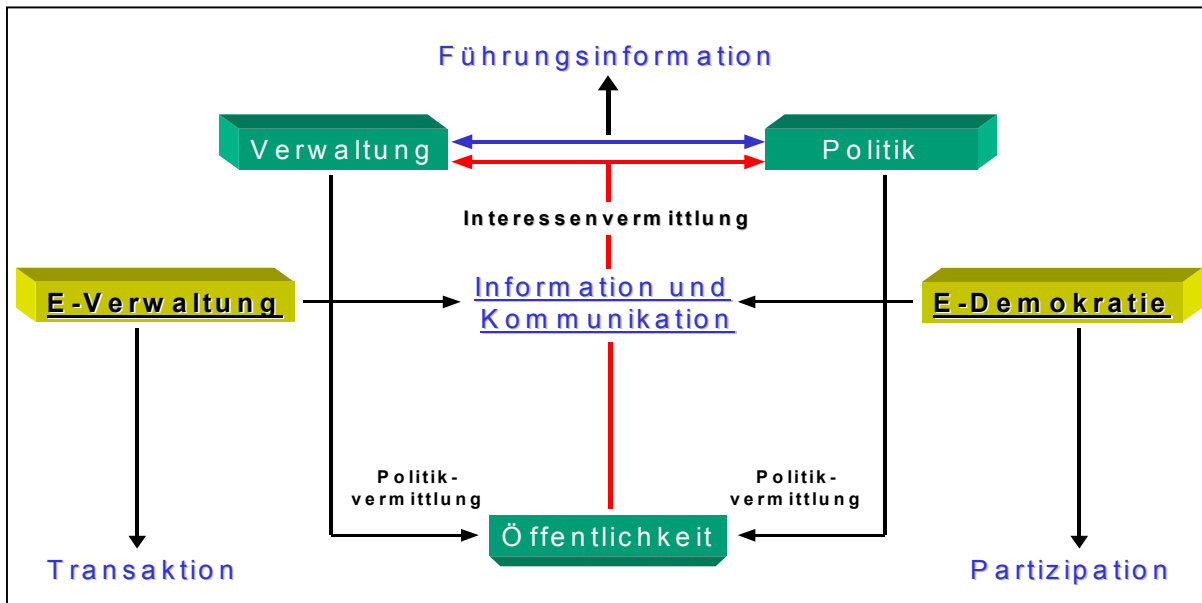
- Nicht alles, was technisch möglich ist, ist gesellschaftlich und politisch wünschenswert, und nicht jede technologische Neuerung, die sich in bestimmten Lebensbereichen als sinnvoll erwiesen hat, muss in anderen Lebensbereichen die gleichen positiven Effekte haben. Bei der Bewertung neuer Technologien spielen politische und soziale Folgewirkungen eine wichtige Rolle. Eine entscheidende Frage bei der Beurteilung des E-Government lautet: Von welchem politischen Leitbild geht man bei der Umsetzung der technischen Möglichkeiten aus und wie kann man die neuen technischen Möglichkeiten sinnvoll in die bestehenden politischen Strukturen und Prozesse einbetten?
- Die Strukturen von „E-Government“ sind derzeit alles andere als klar. Wie sich ein solches System praktisch darstellen wird, hängt mindestens von zwei Faktoren ab, erstens von den Zielen und zweitens von den Nutzungsmustern. E-Government ist unter dem Gesichtspunkt der Beschleunigung von Verwaltungsabläufen und der Kostenersparnis anders zu bewerten als im Hinblick auf die Auswirkungen auf das Beschäftigungssystem oder auf die Qualität der Interaktion zwischen der Verwaltung und den Bürgern. Zudem hängen die Vorzüge und Nachteile von E-Government davon ab, welche Akteure sich in welcher Form, mit welcher Intensität und mit welchen Zielen der bestehenden technischen Möglichkeiten bedienen. Die Bürger sind nicht die einzige mögliche Nutzergruppe. Ebenso ist es denkbar, dass mächtige Interessengruppen oder Unternehmen die neuen Möglichkeiten nutzen, um ihre Ziele noch effektiver als bisher zu verwirklichen, was unter Umständen nicht mehr, sondern weniger Demokratie bedeutet.

Die Zweckmäßigkeit der Einführung von E-Government darf demnach nicht ausschließlich unter dem Gesichtspunkt einer Effektivierung technischer Abläufe oder einer – ohnehin zweifelhaften – Kostenersparnis beurteilt werden. In vielen Bereichen des politischen Lebens wirken technologische Neuerungen nicht neutral, sondern sind mit weitreichenden politischen Folgen verbunden, die analysiert und diskutiert werden müssen. Dies führt zu der Frage nach den Akzeptanzfaktoren von E-Government, die sich in Abhängigkeit vom Anwendungsfeld und der Nutzergruppe sehr unterschiedlich darstellen kann. In diesem Beitrag wird die Akzeptanz von E-Government auf mehreren Ebenen diskutiert.

- **Politische Akteure:** Wie das bestehende politische System wird das E-Government von vier Akteursgruppen getragen, **Bürgern** bzw. privaten Akteuren in den Bereichen Wirtschaft, Bildung, Soziales usw., **intermediären Organisationen** und **Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung**. Jede diese Gruppe ist in spezifischer Weise vom Einsatz von IuK-Technologien betroffen und wird verschiedene Positionen zur Einführung und Nutzung von E-Government einnehmen. Wegen der unterschiedlichen Interessen der genannten Akteursgruppen ist nicht mit einheitlichen Einstellungen und Nutzungsmustern zu rechnen.
- **Anwendungsfelder:** Die Akzeptanz auf Seiten der Akteure kann sich auf moderne Kommunikationstechnologien generell richten, aber auch auf den Einsatz zu politischen Zwecken im besonderen beziehen. Innerhalb des Bereichs der „Politik“ unterscheidet man zwischen drei großen Anwendungsfeldern: der unilateralen Bereitstellung von Information, der Organisation bi- oder multilateraler Kommunikation und der Abwicklung rechtsverbindlicher Transaktionen. Nicht alle diese Formen von E-Government müssen bei allen Akteuren auf eine gleich große Akzeptanz stoßen. Es ist ohne weiteres vorstellbar, dass eine Zustimmung zum Bezug von Dienstleistungen durch das Internet mit einer Ablehnung

elektronischer Wahlen einhergeht oder dass die Bevölkerung nur bestimmte Arten digitalisierter Leistungen akzeptiert.

Abbildung 1: Dimensionen der Akzeptanz von E-Government



Quelle: eigene Darstellung

Aus diesem Problemaufriss ergeben sich die Leitfragen dieser Untersuchung. Nach einer kurzen Begriffsklärung und Analyse der objektiven Voraussetzungen für E-Government werden die folgenden Fragen behandelt:

- Wie stellt sich die **Akzeptanz** von E-Government in der **Bevölkerung** und bei den politisch-administrativen **Entscheidungsträgern** auf der kommunalen Ebene dar? Gibt es charakteristische Unterschiede zwischen den Gruppen und innerhalb dieser Gruppen?
- Welche **Anwendungsfelder** von E-Government finden eine besonders breite Akzeptanz bei Bürgern und politischen Entscheidungsträgern?
- Welche **Gründe** sind für die Zustimmung zu oder Ablehnung von E-Government maßgeblich?
- Wie setzt sich **Akzeptanz** in **Nutzung** um?

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut. Nach einer Klärung des Begriffs E-Government und der Analyse der Anwendungsfelder neuer Informations- und Kommunikationstechnologien im politischen System werden zunächst die **objektiven Voraussetzungen** für E-Government behandelt. Dieses Problem ist sowohl aus der Sicht der Bürger als auch aus der der Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung zu analysieren. Daran schließt sich eine Untersuchung der **Nutzungsschwerpunkte** sowie der **Bewertung** der Vorzüge und Nachteile von E-Government durch die Bürger und die Entscheidungsträger an. Der darauf folgende Teil enthält eine Analyse **endogener und exogener Akzeptanzfaktoren**. Im Schlussteil werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und im Hinblick auf ihre Folgen für die Realisierung von E-Government in Deutschland diskutiert. Aus den Leitfragen ergibt sich der empirisch-sozialwissenschaftliche Charakter dieser Untersuchung. Die rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Aspekte einer Digitalisierung von Politik und Verwaltung bleiben in unserem Rahmen außer Acht.

2. Datengrundlage

Über die Einstellungen der Bevölkerung und der politischen Entscheidungsträger liegen mittlerweile einige Umfragen vor, die zwar nicht alle relevanten Aspekte der Akzeptanzproblematik berühren, aber doch ein relativ gutes Bild von den Vorstellungen der Bürger und der politisch-administrativen Entscheidungsträger vermitteln. Einige Studien sind international vergleichend angelegt und erlauben insofern eine Aussage darüber, wie sich die kulturellen Bedingungen von E-Government in Deutschland im Vergleich mit anderen europäischen Demokratien darstellen. Dieser Untersuchung liegen die folgenden Daten zu Grunde:

- Die Zeitreihen der NUA-Surveys über die weltweite Entwicklung der Internetnutzung¹.
- Eine dem Thema E-Government gewidmete repräsentative Telefonumfrage von INRA Deutschland aus dem Jahr 2000 (N=1000)².
- Die Deutsche Wahlstudie 2002, die einige Fragen zur Internetnutzung enthielt und in deren Rahmen zwischen August und Ende Oktober mehr als 3.000 repräsentativ ausgewählte Personen befragt wurden³.
- Mehrere Eurobarometer aus den Jahren 1997 bis 2001, bei denen es sich einerseits um repräsentative Bevölkerungsbefragungen und andererseits um eine Befragung kommunaler Entscheidungsträger handelt. Die Fallzahlen der Bevölkerungsbefragung liegen für Deutschland zwischen ca. 1500 und ca. 4000 Befragten, für die kommunalen Führungspersonlichkeiten bei 150 Personen⁴.

Zwar stützen sich die Analysen in erster Linie auf Daten für Deutschland, an einigen Stellen wird zum Zweck der besseren Einordnung der deutschen Verhältnisse ein internationaler Vergleich durchgeführt.

3. E-Government: Begriff, Anwendungsfelder und Probleme

Wie andere Teilsysteme der Gesellschaft erfüllt das politische System in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung bestimmte Aufgaben. Die Aufgabe des politischen Systems besteht darin, für die **gesamte Gesellschaft verbindliche Personal- und Sachentscheidungen vorzubereiten, zu fällen und durchzusetzen**. Der Politikzyklus, der zum Zweck der Erfüllung dieser Aufgabe entsteht, umfasst die Phasen der **Willensbildung**, der **Entscheidung**, der **Implementation** und der **Wirkungskontrolle**. Um diese Aufgabe zu erfüllen, wurden im Verlauf der gesellschaftlichen Modernisierung spezielle Regeln, Verfahren, Rollen und Institutionen entwickelt, die für die Politik, aber nicht für andere gesellschaftliche Lebensbereiche gelten (Almond u.a. 2002).

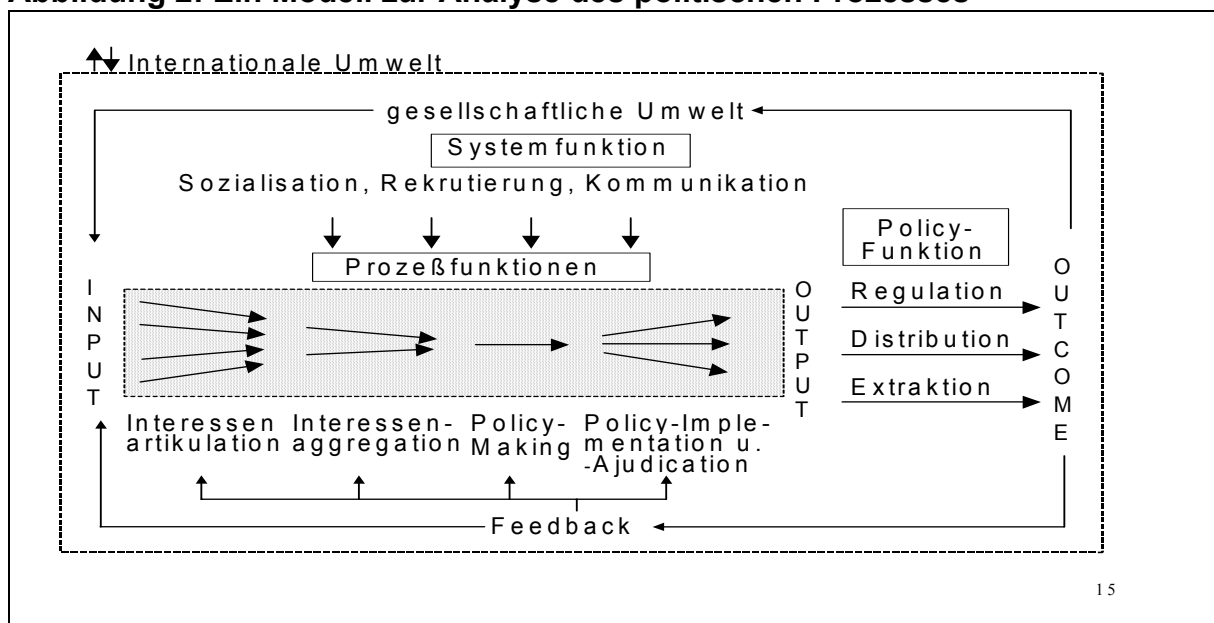
¹ <http://www.nua.com/surveys>

² Der Verfasser dankt Frau Hella Glagow und Herrn Dr. Christian Holst für die freundliche Überlassung dieser Daten.

³ Die Studie wurde vom Verfasser gemeinsam mit Jürgen W. Falter (Universität Mainz) und Hans Rattinger (Universität Bamberg) geleitet und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziert. Die Daten sind beim Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung der Universität zu Köln erhältlich.

⁴ Diese Daten wurden vom Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung der Universität zu Köln für die empirische Analyse aufbereitet und zur Verfügung gestellt. Auftraggeber der Umfragen war die EU Kommission. Weder das Zentralarchiv noch die EU-Kommission tragen eine Verantwortung für die hier vorgenommene Analyse und Interpretation der Daten.

Abbildung 2: Ein Modell zur Analyse des politischen Prozesses



Quelle: Almond/Powell (1988)

In Demokratien ist die Befugnis zur Wahrnehmung politischer Rollen durch das Prinzip der Volkssouveränität begründet. Demnach geht alle Staatsgewalt vom *Volk aus* und wird von ihm selbst in Wahlen und Abstimmungen oder von seinen *Repräsentanten ausgeübt*. Die politischen Entscheidungsträger leiten ihre Kompetenzen aus einer unmittelbaren oder mittelbaren demokratischen Legitimation durch das Volk ab. Andere Träger des politischen Prozesses sind nicht notwendigerweise durch ein demokratisches Mandat, sondern durch andere Prinzipien (Kompetenz, Ernennung, Verfassungsauftrag) legitimiert. In der politischen Wirklichkeit aller modernen Demokratien hat sich eine spezifische Arbeitsteilung zwischen dem Volk und den Repräsentanten sowie zwischen den Trägern politischer Aufgaben herausgebildet: Das Volk erteilt bestimmten Akteursgruppen in Wahlen einen zeitlich begrenzten Herrschaftsauftrag und verzichtet zugleich mit der Erteilung dieses Auftrages darauf, selbst unmittelbare Entscheidungsrechte über Sachfragen und zahlreiche Personalfragen wahrzunehmen. Es hat aber das Recht, die Personal- und Sachentscheidungen der gewählten Repräsentanten kritisch-kontrollierend zu begleiten und auf sie Einfluss zu nehmen. Die Entscheidungsträger sollen den gesamten Prozess der Entscheidung, Implementation und Wirkungskontrolle steuern und begleiten. Die Rekrutierung des für die Durchführung und Umsetzung politischer Entscheidungen benötigten Personals erfolgt in der Regel nicht durch demokratische Wahlen, basiert aber auf Gesetzen bzw. Verordnungen, die gemäß demokratischen Spielregeln zustande gekommen sind.

Im weitesten Sinne bedeutet **E-Government** die **Nutzung elektronischer Medien und Technologien**, derzeit insbesondere des Internets, **zur Erfüllung politischer Aufgaben**. Elektronische Medien sowie Informations- und Kommunikationstechnologien sind prinzipiell in allen Phasen des politischen Problemlösungsprozesses verwendbar und können alle individuellen und kollektiven politischen Akteure miteinander vernetzen (vgl. Kubicek 2002a: 98ff.). Enger und betriebswirtschaftlich verkürzt definieren Lucke und Reinermann (2000: 1) Electronic Government als „**Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien**“.

Bei einer nach Prozessphasen und Akteuren getrennten Betrachtung ergeben sich die folgenden **Anwendungsfelder** von E-Government:

- **Politische Willensbildung:** Agenda Building durch Thematisierung politischer Entscheidungsprobleme, Vorbereitung von Entscheidungen durch Interessenaggregation, Planung und Konsultation,
- **Formale Entscheidungsakte** in Form von Wahlen und Abstimmungen,
- **Implementation** getroffener Entscheidungen durch Information, Verteilung von Dienstleistungen und Gütern, sowie Verhaltensregulierung und
- **Erfolgskontrolle** hinsichtlich der eingetretenen Wirkung der angestrebten Ziele.

Die wichtigsten **Akteure** im Prozess der Politikgestaltung sind die folgenden:

- **Bürger und Gruppen privater Akteure** (Unternehmen, Bildungseinrichtungen, Familien, usw),
- **Einrichtungen des intermediären Systems:** Parteien, Verbände, Vereine, Massenmedien, Kirchen,
- **politische Entscheidungsträger:** Regierungen und Parlamente auf verschiedenen Systemebenen und
- **Implementations- und Regulierungsinstanzen:** Öffentliche Verwaltung, Gerichte, Polizei und Militär.

Zwischen den genannten Akteuren treten in allen zuvor beschriebenen Prozessphasen Beziehungen auf, die sich mittels elektronischer Medien organisieren lassen. Im Kontext der Debatte über E-Government werden zumeist die folgenden **Interaktionsformen** voneinander abgegrenzt (Reinermann/von Lucke2000: 3f.):

- **Information:** Hierbei handelt es sich um einen asymmetrischen Prozess, in dem ein Akteur A Informationen bereitstellt, die ein Akteur B abrufen, ohne sie beeinflussen zu können. Der Handlungsspielraum von B besteht darin zu entscheiden, ob er auf die bereitgestellten Informationen zurückgreift und was er aus dem Angebot auswählt.
- **Kommunikation:** Die Beziehung zwischen den Akteuren ist symmetrisch, der Sender und der Empfänger der Nachricht spielen eine aktive Rolle im Prozess des Informationsaustauschs und entscheiden über Angebot und Nachfrage.
- **Transaktion:** Die Kommunikationsbeziehung hat eine rechtsverbindliche Wirkung, etwa in Form des Bezugs einer Dienstleistung oder der Beteiligung an einem hoheitlichen Akt (vgl. Abbildung 1 oben).

Warum ist der Hinweis auf die Funktion der Politik in der gesamtgesellschaftlichen Arbeitsteilung in unserem Kontext wichtig? In der Debatte über die Modernisierung des Staates – zu der das E-Government gehört – trifft man mitunter die naive Vorstellung an, man könne Problemlösungsstrategien, die sich in bestimmten Bereichen der Gesellschaft (angeblich) bewährt haben, mehr oder minder umstandslos auf andere Bereiche übertragen. Wenn man jedoch die Eigenrationalität der verschiedenen gesellschaftlichen Lebensbereiche unberücksichtigt lässt, ist das Scheitern von Problemlösungsstrategien vorprogrammiert. Dies gilt insbesondere für die derzeit populäre Forderung nach dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungs- und Kontrollinstrumente in der Politik. Wirtschaftsunternehmen unterliegen nicht denselben Funktionsprinzipien wie die Politik. Auch wenn die öffentliche Verwaltung bei vordergründiger Betrachtung wie ein privates Unternehmen mit der Produktion und Verteilung von Gütern befasst ist, bestehen zwischen beiden Institutionen beträchtliche Unterschiede. Erstens produziert die Verwaltung zu einem großen Teil **Kollektivgüter**, zweitens unterliegt sie der **Steuerung und Kontrolle durch den demokratischen Prozess** und drittens sind die **Verwaltungsleistungen** – und erst recht die Entscheidungen politischer Körperschaften – in der Regel **nicht nur für die unmittelbar an einer bestimmten Interaktion Beteiligten relevant**. Weitere Probleme treten auf, wenn

man die **Interessenlagen der politischen Akteure**, die besonderen **Funktionen der Phasen der Politikgestaltung** und die **Arten der Interaktion** unberücksichtigt lässt.

Wenn man diesen Überlegungen Rechnung trägt, dann geht es bei einer Analyse der Akzeptanzfaktoren von E-Government nicht einfach um die Zustimmung zu neuen Problemlösungsstrategien oder um ihre Ablehnung, sondern um sehr unterschiedliche Problemlagen. Das erste, am wenigsten problemhaltige Anwendungsfeld bezeichnet man als **E-Verwaltung**. Die unter dieser Bezeichnung diskutierten Maßnahmen dienen dem Zweck, die Arbeit der öffentlichen Verwaltung zu effektivieren, sei es im Binnenbereich oder sei es im Austausch mit der Öffentlichkeit. In diesem Bereich dient der Einsatz der neuen Technologien den folgenden Zielen (vgl. auch: Kubicek 2002: 97):

- der **Effektivierung verwaltungsinterner Informations- und Kommunikationsprozesse**,
- der direkten, schnellen und umfassenden **Bereitstellung** für die Nutzer von Verwaltungsleistungen **relevanter Informationen** (Zuständigkeiten, Öffnungszeiten, Formulare) und
- der Abwicklung bestimmter **Transaktionen** zwischen Verwaltung und Publikum durch das Internet (Steuererklärungen, An- und Abmeldung u.a.).

Als Interaktionspartner tritt eine Verwaltungsstelle mit genau definierten und entsprechend begrenzten Zuständigkeiten mit einer anderen Verwaltungseinheit oder mit einem Bezieher öffentlicher Dienstleistungen in Verbindung. Die betreffende Interaktion hat nur für die an ihr beteiligten Akteure eine unmittelbare Bedeutung. Dennoch verändert der Einsatz eines technischen Mediums die Qualität der Beziehung: Der Gang zur Behörde wird überflüssig, und an die Stelle einer face-to-face Beziehung tritt ein virtueller Austausch. Trotz ihrer scheinbar begrenzten Reichweite und Tiefe kann eine technologische Innovation dieser Art zu solch tiefgreifenden Veränderungen in der Arbeitsweise der Verwaltung und im Austausch zwischen Bürgern und Verwaltung führen, dass ihre Akzeptanz durch alle Beteiligten nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden darf.

Wesentlich problematischer ist der gesamte Bereich, der unter die Bezeichnung **E-Demokratie** fällt. Er betrifft nicht den Vollzug bereits getroffener autoritativer Entscheidungen, sondern die Kernaufgabe des politischen Systems, den demokratisch legitimierten Prozess der Herstellung und Durchsetzung für die gesamte Gesellschaft verbindlicher Entscheidungen. Zu den typischen Anwendungsfeldern von E-Demokratie zählt Grabow (2002: 104) die **internetgestützten Beteiligungsformen im gesetzlichen Rahmen** (Stimmabgabe bei Wahlen oder Abstimmungen und die Beteiligung an Planungsprozessen) sowie **informelle Beteiligungsformen** (Lokale Agenda, Bürgerversammlungen, Mediationsverfahren etc.). Wenn man E-Demokratie nicht auf E-Partizipation verengt, umfasst dieses Konzept auch Einrichtungen wie die **Virtualisierung der Partei- und Parlamentsarbeit** und die **Vernetzung politischer** miteinander und mit administrative **Institutionen** (Norris 2001). Diese Art von Interaktionen unterscheidet sich in ihrer Qualität grundlegend von der Abgabe oder dem Abrufen von Informationen und Dienstleistungen durch das Internet.

- Die für die **E-Demokratie** typische virtuelle Interaktion zwischen politischen Entscheidungsträgern, Bürgern und anderen Trägern des politischen Prozesses kann prinzipiell **in jeder Phase des Politikzyklus** stattfinden, in der Willensbildungsphase, der Phase der formalen Entscheidung und in der Implementations- und Evaluationsphase. Demgegenüber hat die E-Verwaltung ihren Schwerpunkt in der letzten Phase des Prozesses der Politikgestaltung, in der zuvor getroffene, verbindliche Entscheidungen in konkretes Verwaltungshandeln umgesetzt werden.
- Die Interaktion findet nicht zwischen einem einzelnen Produzenten und Konsumenten politischer Güter statt, sondern kann **alle Teilnehmer am politischen Prozess** einschließen: Parlamente, Parteien, Interessenverbände,

Verwaltungen, Bürger usw. Damit entsteht ein wesentlich komplexeres Beziehungsgeflecht als beim Abrufen einer spezifischen Information oder Dienstleistung der Verwaltung. Die virtuelle Abwicklung von Verwaltungsprozessen setzt klar identifizierbare individuelle Akteure voraus, weil anders der Austausch von Leistungen nicht möglich ist. Transaktionen in der E-Demokratie haben ihren Ursprung ebenfalls in individuellen Handlungen, sie richten sich aber in der Regel auf das Handeln kollektiver Akteure.

- Anders als beim Verwaltungshandeln geht es im Anwendungsbereich von E-Demokratie nicht um den Vollzug, sondern um das **Vorbereiten und Fällen verbindlicher Entscheidungen**. Im Zentrum des Handelns steht die politische Einflussnahme, die ihrerseits eine Funktion der verfügbaren Machtressourcen ist. In der Forschung über politische Entscheidungsprozesse ist die große Bedeutung von Information und Kommunikation als Machtressourcen hinlänglich belegt (z.B. Dahl 1973: 31-67). Die Beziehung zwischen Macht und Information führt zum Kern der Diskussion über E-Demokratie. Der Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in der Politikgestaltung verändert den Zugang zu Informationen und schafft die Grundlage für eine umfassende und tiefgreifende Reorganisation der Kommunikationsbeziehungen zwischen Regierenden und Regierten. Politische Informationen können schnell und kostengünstig beschafft und verbreitet werden, ein direkter Austausch zwischen Regierenden und Regierten wird ohne die Einschaltung intermediärer Instanzen möglich. Ob und wie diese technischen Möglichkeiten verwirklicht werden, hängt von ihrer Akzeptanz und Nutzung durch die beteiligten Akteursgruppen ab.

In der Analyse und Diskussion der Akzeptanzfaktoren von E-Government ist somit zwischen den folgenden Gesichtspunkten zu differenzieren:

- den **Nutzergruppen**, bei den Akzeptanzprobleme auftreten können,
- den **Anwendungsfeldern**, auf welche sich die Akzeptanzprobleme beziehen,
- den für die Akzeptanz oder Nichtakzeptanz maßgeblichen **Gründen** und
- den **exogenen Faktoren**, die Akzeptanz oder Nicht-Akzeptanz begründen.

An diesen Problemfeldern orientiert sich die folgende empirische Analyse.

4. Objektive Voraussetzungen

Erste Informationen über die Akzeptanz des Internets und seiner politischen Anwendung ergeben sich aus den vorliegenden Nutzungsstudien. Zwar existieren mehrere einschlägige Untersuchungen, deren Ergebnisse liegen aber teilweise beträchtlich auseinander. Beginnen wir mit einer Darstellung der wichtigsten Voraussetzung für den Einstieg in das E-Government, dem Zugang zu den erforderlichen technischen Ressourcen. Das Zugangsproblem ist dabei unter zwei Gesichtspunkten zu betrachten, von der Seite der Bürger, die politische Leistungen nachfragen und aus der Perspektive politisch-administrativer Institutionen, welche die betreffenden Leistungen anbieten.

4.1. Die Seite der Bürger

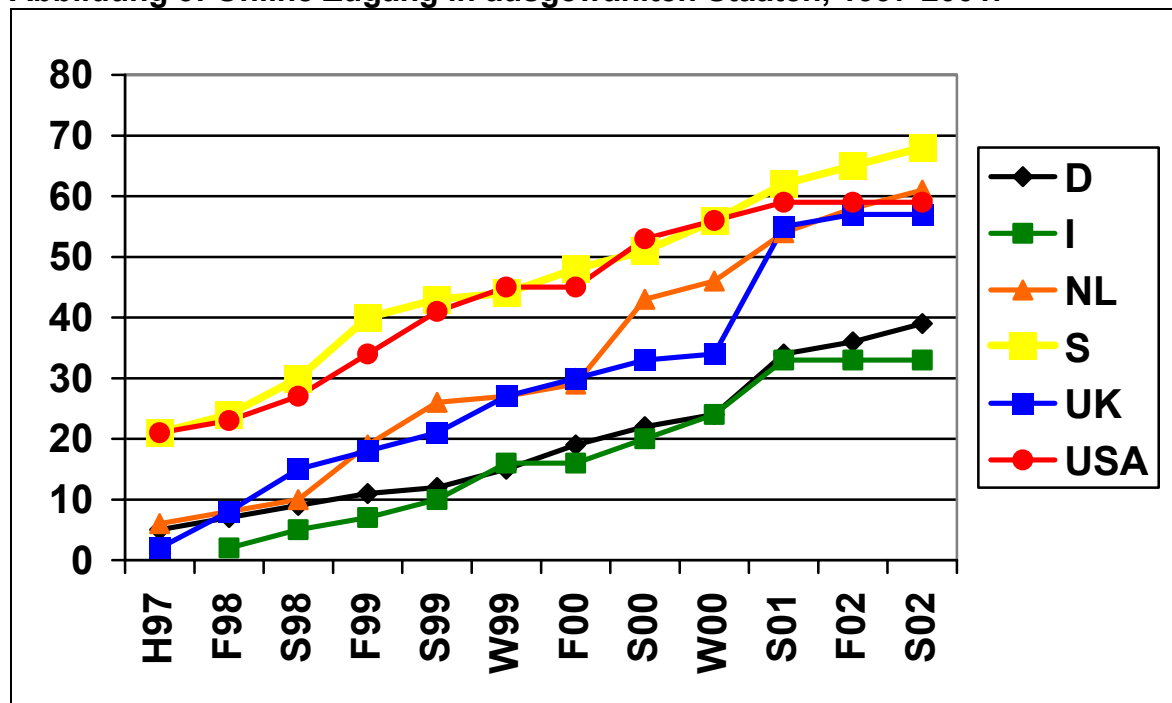
Nach Angaben des Datenreports 2002 des Statistischen Bundesamtes verfügten im Jahr 2000 17,4 Prozent aller deutschen Haushalte über einen Zugang zu Internet- oder anderen Online-Diensten, zwei Jahre zuvor hatte der betreffende Wert noch um fast zehn Prozentpunkte niedriger gelegen (Statistisches Bundesamt 2002: 129ff.). Bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 2,2 Personen beläuft sich der Anteil potenzieller Internetnutzer in der Bundesrepublik auf ca. 30 Prozent. Nach den in Abbildung 4 enthaltenen Daten der NUA-Internet-Surveys wurde dieser Wert allerdings erst zwei Jahre

später erreicht. Die Angaben für das Jahr 2000 liegen etwas über 20 Prozent und entsprechen den von Kubicek vorgelegten Zahlen. Allerdings ist die Gruppe potenzieller Nutzer mit den Angaben über den Online-Zugang nur zum Teil erfasst. Berücksichtigt man zusätzlich die außerhalb der Privathaushalte verfügbaren Zugänge, dann steigt der betreffende Anteil um 40 Prozentpunkte (Kubicek 2002: 173).

Im Vergleich mit anderen modernen Gesellschaften ist die Ausstattung der deutschen Bevölkerung mit Onlineanschlüssen bestenfalls als durchschnittlich zu bezeichnen. In der Mitte des Jahres 2002 lag der in Deutschland ermittelte Anteil an Befragten mit Internet-Anschlüssen erheblich unter dem in den Vereinigten Staaten oder in Skandinavien erreichten Niveau. In den genannten Ländern verfügte weit mehr als die Hälfte der Befragten über einen Zugang zum Internet, in Deutschland waren es lediglich 24 Prozent. Trotz des zum Teil beträchtlichen Rückstandes gegenüber den technologisch höher entwickelten Ländern sind in Deutschland keine überproportionalen Wachstumsraten der Online-Präsenz der Bevölkerung zu verzeichnen (Abbildung 3, vgl. auch: Norris 2001: 43ff., 70ff., bes. Tabelle 4.1).

Nun wäre es verfehlt, Zugang und Nutzung gleichzusetzen. Zwar war nach Kubicek in 20 Prozent aller deutschen Haushalte ein Internetanschluss vorhanden, aber nur 16 Prozent der Befragten gaben an, diesen zu nutzen. Noch deutlicher fiel die Diskrepanz zwischen der Verfügbarkeit und der Nutzung **außerhalb** der privaten Haushalte aus. Hier standen einer Anschlussdichte von 40 Prozent lediglich 19 Prozent Nutzer gegenüber. Die E-Government-Studie von INRA Deutschland ermittelte ebenfalls eine Nutzerquote von 19 Prozent (eigene Auswertungen). Die in der Deutschen Wahlstudie 2002 erhobenen Daten deuten auf ein extrem schnelles Wachstum der Internetnutzung durch die Bundesbürger hin, denn in dieser Umfrage gaben 35 Prozent der Westdeutschen an, das Internet entweder ausschließlich zu Hause (20 %), am Arbeitsplatz (4 %) oder an beiden Plätzen zu nutzen (11 %). In Ostdeutschland lag der Anteil der Internetnutzer um neun Prozentpunkte niedriger (nur zu Hause: 14 %, nur am Arbeitsplatz: 3 %, beides: 9 %; eigene Auswertung).

Abbildung 3: Online Zugang in ausgewählten Staaten, 1997-2001.



Quelle: Nua Internet Survey, <http://www.nua.com/surveys>, (13.01.2003)

Ungeachtet der unterschiedlichen Antwortverteilungen stimmen die Ergebnisse aller vorliegenden Erhebungen in einem Punkt miteinander überein. Nur eine Minderheit der

Bundesbürger verfügt derzeit über einen Internetzugang und ein noch kleinerer Teil nutzt diese Möglichkeit. Wie die Daten von Kubicek belegen, könnte die Einrichtung von Internetzugängen an öffentlichen Plätzen (Bibliotheken, Schulen, Rathäuser) möglicherweise die Nutzerquote erhöhen, dies würde die Nutzer aber zumindest in absehbarer Zeit nicht in eine Mehrheitsposition bringen. Ob sich derartige Investitionen angesichts der Geschwindigkeit, mit der sich neue Technologien ausbreiten, langfristig lohnen, sei dahingestellt. Aus diesen Befunden und Überlegungen ergibt sich die folgende Feststellung über die aktuelle Reichweite bzw. Inklusivität von E-Government: Derzeit ist die Mehrheit der Bundesbürger nicht in die digitale Welt eingebunden und bliebe im Falle einer verstärkten politischen Anwendung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien zunächst außerhalb der politischen Arena. Dies ist nicht zuletzt deshalb wahrscheinlich, weil der generelle Zugang zum Internet ebenso wie die Nutzung der bestehenden Möglichkeiten nicht mit ihrem Einsatz zu politischen Zwecken gleichgesetzt werden darf.

Schon die Minoritätensituation der Onliner sollte allzu optimistische Erwartungen hinsichtlich der derzeitigen politischen Potentiale des Internet dämpfen. Noch viel deutlicher werden die Probleme einer erweiterten politischen Anwendung der neuen Technologien bei einem Blick auf das Sozialprofil der Internet-Nutzer, das sich wie eine Bilderbuchbeschreibung der sozial engagierten bzw. ressourcenstarken Bevölkerungsgruppen liest: Männer, junge Menschen, Alleinstehende, Personen mit einer qualifizierten Schulausbildung und einem überdurchschnittlichen Einkommen sowie Berufstätige sind überrepräsentiert, Personen mit anderen Merkmalsausprägungen sind deutlich schwächer in der Gruppe der Internetnutzer vertreten (Norris 2001: 77ff. für Deutschland: Gabriel 2002: 195ff.).

Es ist zwar gewagt, vom Verbreitungsgrad einer Technologie unmittelbar auf ihre Akzeptanz zu schließen – insbesondere, wenn es um den Zusammenhang zwischen Nichtnutzung und Nichtakzeptanz geht. Plausibel erscheint hingegen die spezifischere Annahme, dass Nutzung Akzeptanz voraussetzt. Wenn man auf dieser Grundlage argumentiert, dann umfasst der Kreis der Befürworter neuer Informations- und Kommunikationstechnologien mindestens die Hälfte der Bundesbürger, nämlich diejenigen, die bereits über einen Internetzugang verfügen und diejenigen, die sich als **potentielle** Nutzer zu erkennen geben.

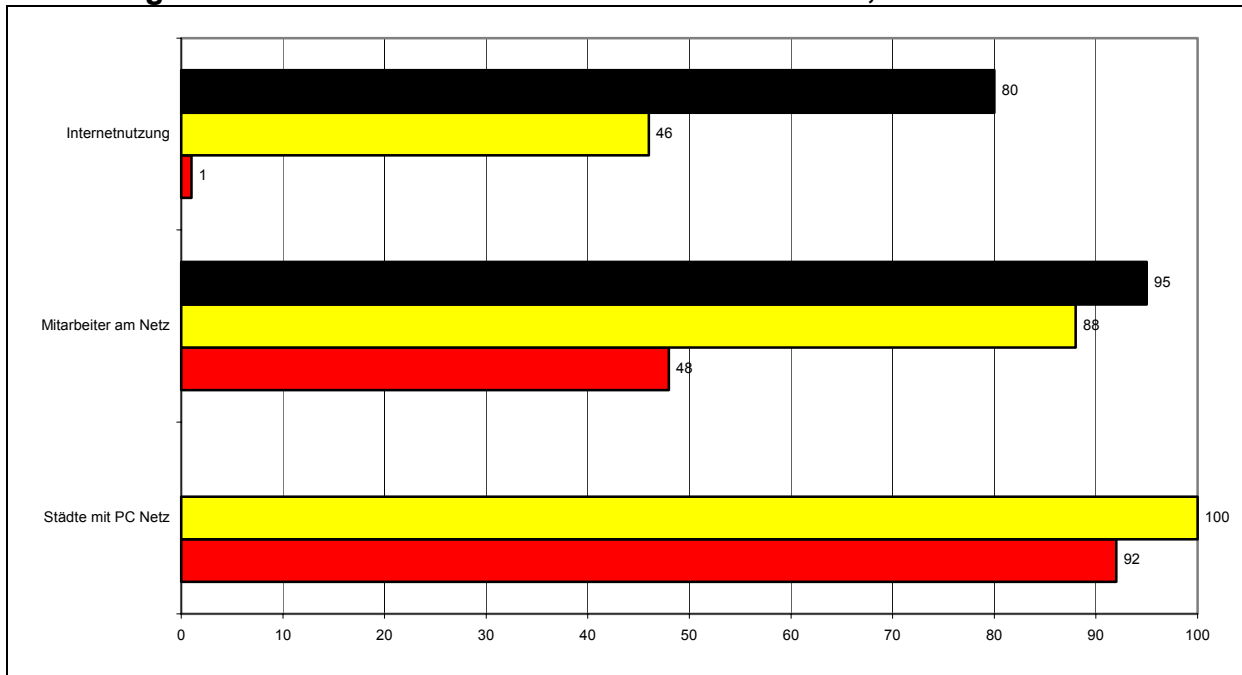
4.2. Die politisch-administrativen Institutionen

E-Government ist als Organisations- und Prozessmodell nur dann zu realisieren, wenn die erforderlichen technischen Voraussetzungen nicht allein bei den Bürgern, sondern auch bei den politisch-administrativen Institutionen gegeben sind. Wie eine im Jahr 2000 durchgeführte Umfrage des DIFU ergab, ist dies bei den deutschen Kommunen noch nicht im hinreichenden Maße realisiert. Zum Zeitpunkt der Untersuchung waren lediglich 46 Prozent der deutschen Kommunalverwaltungen an das Internet angeschlossen. Für das Jahr 2003 prognostizierten die befragten Städte allerdings bereits eine Anschlussdichte von 90 Prozent (Abbildung 4). Umfang und Art der kommunalen Onlinedienste werden später behandelt, wobei sich die vorliegenden Daten ausschließlich auf die Verwaltungen beziehen und die kommunalen Vertretungskörperschaften unberücksichtigt lassen.

Anders als auf der Nachfrageseite bestehen auf der Angebotsseite dennoch sehr günstige Voraussetzungen für die Anwendung elektronischer Medien und Techniken in der Politik. Im Vergleich mit anderen europäischen Staaten sind die deutschen Gemeinden im Internet überdurchschnittlich präsent. Wie eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie über den Einsatz traditioneller und digitaler Kommunikationstechnologien in den EU-Mitgliedsstaaten aus dem Jahr 2002 zeigt, lag Deutschland in dieser Hinsicht im EU-internen Vergleich in der Spitzengruppe und wurde lediglich von Schweden, Finnland und Großbritannien übertroffen (Abbildung 6). Abgesehen von den südeuropäischen und einigen mitteleuropäischen Ländern verfügt die Hälfte der Kommunen nach Auskunft der befragten Repräsentanten der kommunalen Verwaltungen über Websites, die allerdings

unterschiedliche Leistungsprofile aufweisen. Dieser Sachverhalt wird später noch genauer beleuchtet.

Abbildung 4: Die IuK-Infrastruktur deutscher Gemeinden, 1997-2000.

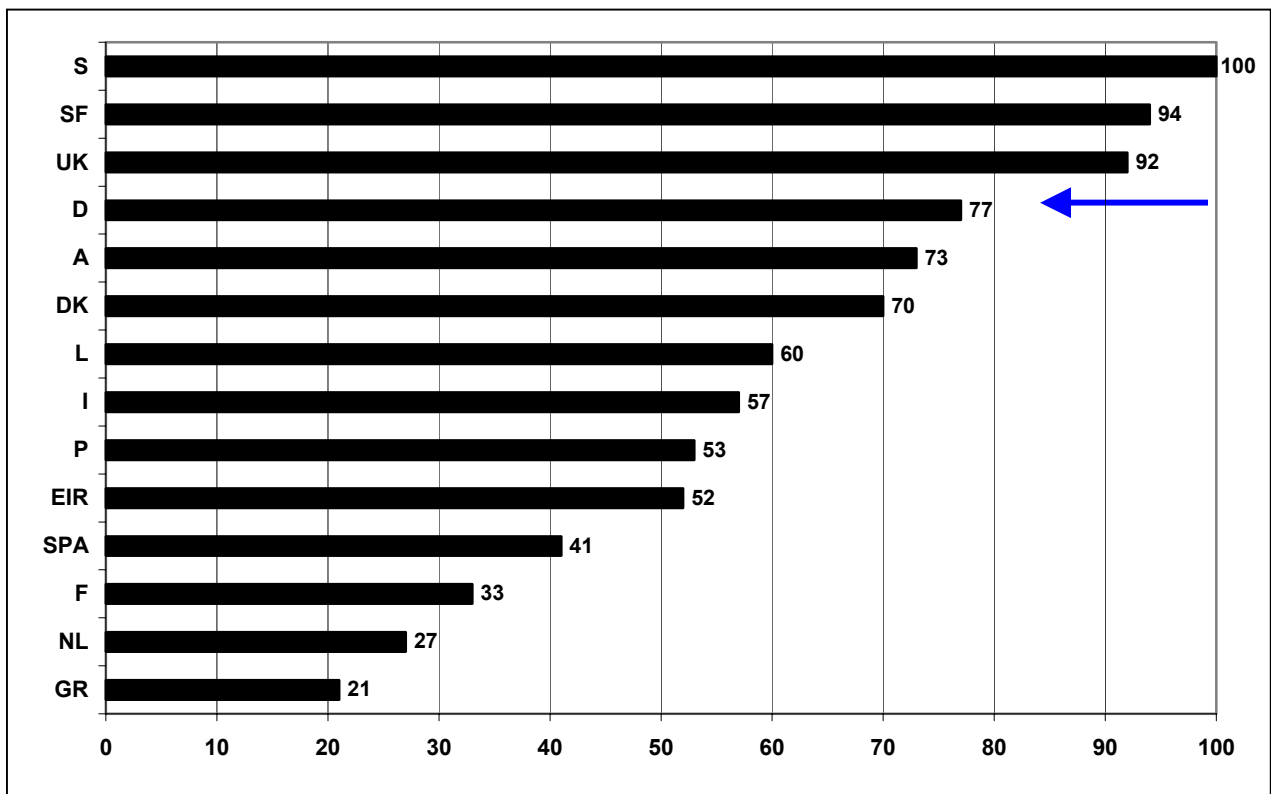


Quelle: Grabow (2002)

International vergleichende Angaben über das Ausmaß der Internet-Präsenz von Parteien und Parlamenten finden sich in der bereits mehrfach zitierten Publikation von Norris (2001: 132-170). Demnach gab es in 14 von 15 westeuropäischen Staaten Websites der nationalen Parlamente. Diese Werte liegen nur geringfügig unter denen der nordamerikanischen und der skandinavischen Länder, die auch in diesem Bereich weltweit an der Spitze liegen. Daten für Deutschland sind in dieser Studie nicht gesondert ausgewiesen, jedoch kann man sich durch einen Zugriff auf das Internet leicht einen Eindruck vom Internetauftritt des Deutschen Bundestages, der Landtage und der politischen Parteien verschaffen. Die kommunalen Vertretungskörperschaften verfügen in Deutschland in der Regel nicht über eine eigene Website, sondern sind in die Seiten der Gemeinden integriert. Wie bei den Verwaltungen variiert die Art der Präsentation der Kommunalvertretungen beträchtlich. Am einen Ende eines gedachten Kontinuums befinden sich Gemeinden, in denen virtuelle Dialoge zwischen Kommunalparlamentariern und Bürgern möglich sind, sei es aus einem bestimmten Anlass oder sei es in der Form dauerhaft eingerichteter Diskussionsforen, Plattformen u.ä. In anderen Fällen sind nicht einmal die E-Mail-Adressen der Ratsmitglieder auf den Homepages verzeichnet.

Die wichtigsten Trägerorganisationen des intermediären Systems wie Verbände, Dachverbände lokaler Vereine, Massenmedien, Kirchen und andere sind ebenfalls durch eigene Websites im Internet vertreten. Soweit es sich um örtlich begrenzte Organisationen handelt, ist der Internetzugang häufig über die Webauftritte der Städte und Gemeinden hergestellt.

Abbildung 5: Die Internetpräsenz deutscher Städte und Gemeinden im europäischen Vergleich, 2002.



Quelle: Eurobarometer Flash 79 (2002), eigene Auswertung

Was die technischen Voraussetzungen der Institutionalisierung von E-Government angeht, stellt sich die Situation Deutschlands unterschiedlich dar. Gemessen an der Dichte der Online-Anschlüsse privater Haushalte und öffentlicher Einrichtungen bleibt Deutschland weit hinter den USA, Skandinavien, Großbritannien und den Niederlanden zurück, liegt aber deutlich vor den Ländern Süd-, Mittel- und Osteuropas. Ungeachtet dieses technologischen Rückstandes fallen die Wachstumsraten des Zugangs der Bevölkerung zu neuen Kommunikationstechnologien keineswegs beeindruckend aus. Insgesamt betrachtet, befindet sich Deutschland im Hinblick auf den aktuellen Zugang der Bürger zu elektronischen Dienstleistungen und Informationen im Mittelfeld der demokratischen Staaten. Wesentlich günstiger scheint sich die Sachlage bei Einsatz moderner Kommunikationstechniken durch die Verwaltung darzustellen, bei dem Deutschland zu den am weitesten entwickelten europäischen Staaten gehört. Allerdings ist einschränkend festzuhalten, dass die Angaben über die IuK-Ausstattung der Kommunen nicht auf objektiven Daten, sondern auf Aussagen der politisch-administrativen Führungsgruppen beruhen, die möglicherweise darum bemüht sind, ihre Gemeinde in einem positiven Licht erscheinen zu lassen.

5. Nutzungsinteressen und Akzeptanz

Das bloße Vorhandensein moderner Informations- und Kommunikationstechnologien lässt keine Rückschlüsse auf konkrete Nutzungsinteressen und Nutzungsformen zu. Zunächst wurden Online-Dienste nicht speziell für den Einsatz in Politik und Verwaltung entwickelt, sondern primär für eine kommerzielle Nutzung. Wenn private Haushalte über einen Netzzugang verfügen, dann bedeutet dies keineswegs, dass sie diese Möglichkeit zur Abwicklung von Austauschprozessen mit politischen und administrativen Einrichtungen

nutzen. Nach der Theorie des geplanten Verhaltens von Ajzen und Fishbein (Ajzen 1988: 132ff.) hängt das Handeln von Menschen vielmehr von den folgenden Bedingungen ab:

- Das betreffende Verhalten wird positiv bewertet,
- die von den Individuen wahrgenommenen sozialen Normen stützen die Bereitschaft, die betreffende Handlung auszuführen,
- das Individuum hat das Gefühl, die Handlungssituation zu kontrollieren, so dass es die beabsichtigte Handlung realisieren kann,
- die aus dem Zusammenspiel dieser drei Faktoren resultierende Verhaltensabsicht wird realisiert. Dies wiederum hängt unter anderem vom Auftreten entsprechender Anlässe und Gelegenheiten ab.

Überträgt man diese Annahmen auf den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechniken in der Politik, dann müssen – über die technischen Möglichkeiten hinausgehend – sowohl auf der Seite der Bürger als auch auf derjenigen der politisch-administrativen Akteure die folgenden Voraussetzungen vorliegen:

- eine positive Einstellung zum E-Government in seinen verschiedenartigen Aspekten (technisch, ökonomisch, rechtlich, politisch)
- das Gefühl, dass die Mehrheit der Mitglieder der betreffenden Gesellschaft den Rückgriff auf diese Techniken zur Durchsetzung politischer Ziele oder zur Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten als legitimes oder zumindest akzeptables Verhalten bewertet,
- die Einschätzung, dass man selbst über die erforderliche Medienkompetenz verfügt und dass die Kommunikation mit der Politik und der Verwaltung risikolos funktioniert und man auf diesem Wege seine Absichten realisieren kann,
- die für die Umsetzung von Verhaltensabsichten in Verhalten erforderlichen Anlässe.

In unserem Kontext bedeutet dies, dass Akzeptanz zwar eine notwendige Bedingung für die Realisierung von E-Government darstellt, diese aber keineswegs garantiert. Wie stellt sich nun das Interesse an einer Nutzung des Internets für politisch-administrative Zwecke bei denjenigen Bürgern und Verwaltungseinrichtungen dar, die bereits über entsprechende technische Möglichkeiten verfügen?

5.1. *Die Sicht der Bürger*

Daten über die Nutzungsinteressen der Bundesbürger wurden in mehreren empirischen Untersuchungen erhoben. Die erste Bestandsaufnahme dürfte im Rahmen einer Eurobarometer Umfrage im Jahr 1997 stattgefunden haben, die aus zwei Gründen interessant ist: Erstens erlaubt sie einen Vergleich der politischen Nutzung des Internets mit anderen Nutzungsformen und zweitens können auf ihrer Grundlage die deutschen Befunde denen aus anderen europäischen Demokratien gegenübergestellt werden. Einige in dieser Umfrage gestellte Fragen wurden vier Jahre später, im Eurobarometer 53 repliziert. Die Präsentation der Eurobarometerdaten erfolgt in drei Schritten:

- als Vergleich der **politischen und der nichtpolitischen Nutzung** des Internets und des WWW auf der Basis der neuesten Daten
- der **Vergleich** der Daten aus den Jahren **1997 – 2001**, der durch Ergebnisse aus Flash Eurobarometern ergänzt wird und
- als **Vergleich Deutschlands** mit **anderen EU-Staaten**.

a) Die Bewertung im Allgemeinen

Fragen nach der Akzeptanz der gesamten Bandbreite der mit dem Begriff E-Government in Verbindung gebrachten Strukturen und Prozesse waren in keiner der für diese Studie zugänglichen Umfragen enthalten. Vielmehr verengen sämtliche Untersuchungen das Thema auf den speziellen Aspekt der E-Administration. Dies ist eine sehr bezeichnende Tendenz, die auch die öffentliche Diskussion reflektiert, in der das Thema E-Government in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Rationalisierung und Effektivierung von Verwaltungsstrukturen und Prozessen, aber nur selten unter demokratiepolitischen Aspekten aufgegriffen wird. Allerdings gibt es durchaus Daten über spezielle Aspekte von E-Government, die über den angesprochenen Verwaltungsbezug hinausgehen.

Bei einem Blick auf die allgemeine Akzeptanz der E-Verwaltung in der Bevölkerung zeigt sich eine außerordentlich positive Einstellung. Nach den von INRA Deutschland im Sommer 2000 erhobenen Daten stehen 40 Prozent der Bundesbürger diesen Einrichtungen uneingeschränkt positiv gegenüber, der Anteil tendenziell positiver Einschätzungen beläuft sich sogar auf 70 Prozent (Tabelle 1). Zwischen der west- und ostdeutschen Bevölkerung besteht eine große Übereinstimmung in der Bewertung von E-Government. Die Frage, wie sich diese positive Bewertung in einzelnen Anwendungsfeldern darstellt und wie sie sich in Nutzung umsetzt, ist allerdings gesondert zu klären.

Tabelle 1: Einstellung zur Abwicklung von Verwaltungsgeschäften über das Internet in Deutschland, 2000.

	West	Ost	Gesamt	Häufigkeit
würde ich sehr ablehnen	15	20	16	160
2	3	2	3	31
3	3	1	2	24
4	8	5	7	69
5	11	9	11	107
6	18	19	19	185
würde ich sehr begrüßen	40	41	40	401
Gesamt	779	222	98	977
w.n./k.A.	2	3	2	23
N	779	222	100	1001

Quelle: INRA-E-Governmentstudie, eigene Auswertung

Inzwischen gibt es eine ganze Reihe von Unternehmen, die ihre Dienstleistungen und Produkte über das Internet anbieten - z.B. Banken oder Buchhändler. Unabhängig davon, ob Sie zur Zeit selbst Zugang zum Internet haben: Was halten Sie davon, wenn es in Zukunft die Möglichkeit gäbe, viele Angelegenheiten mit Behörden von zu Hause aus über das Internet zu erledigen - wie z.B. die Verlängerung von Personalausweisen? Bitte antworten Sie auf einer Skala von +3 "würde ich sehr begrüßen", bis -3 "würde ich sehr ablehnen". Mit den Werten dazwischen können Sie Ihr Urteil abstufen.

Was halten Sie davon, viele Angelegenheiten mit Behörden von zu Hause aus über das Internet zu erledigen?

Angaben über die Nutzung des Internet für Kontakte mit der Verwaltung finden sich in einer ebenfalls im Jahr 2000 durchgeführten Eurobarometer Flash Umfrage. Sie belegen den aus der Verhaltensforschung bekannten Sachverhalt, dass eine positive Bewertung lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Ausführung einer entsprechenden Aktivität darstellt, denn während 70 Prozent der Befragten die Einrichtung der E-Verwaltung positiv bewerten, hat lediglich jeder vierte schon einmal von ihnen Gebrauch gemacht, im der Befragung vorangehenden Monat waren es ganze fünf Prozent der Befragten. Bei der Interpretation dieser Befunde muss man natürlich in Rechnung stellen, dass zur subjektiven Bereitschaft, die Einrichtungen des E-Government zu nutzen, andere Faktoren kommen müssen, bevor sich die Verhaltensdispositionen in Verhalten umsetzen. Insbesondere bedarf es entsprechender institutioneller und technischer Möglichkeiten und besonderer Anlässe für Verwaltungskontakte. Immerhin deutet die Größe des aktuellen Nutzerkreises zusammen mit der positiven Bewertung des E-Government auf relativ gute Ausbauchancen für eine stärker digitalisierte Verwaltungstätigkeit hin.

Ein internationaler Vergleich der Einstellung der Bevölkerung zum E-Government ist leider nur in eingeschränkter Form möglich, da in den entsprechenden Erhebungen entweder

die Nutzung oder das Interesse an spezifischen Leistungen erhoben wurde. Wie die entsprechenden Daten unterstreichen, fällt die Nutzung des Internets für Verwaltungskontakte in Deutschland nur leicht überdurchschnittlich aus. An der Spitze der EU-Mitgliedsstaaten liegen die skandinavischen Länder, die Niederlande und Österreich. Ohne den folgenden Ausführungen vorgreifen zu wollen, sei darauf hingewiesen, dass die in Schweden erhobenen Daten relativ atypisch für dieses Land sind und auf die Wirkung situativer Einflüsse verweisen dürften. Relativ schwach entwickelt sind digitale Verwaltungskontakte in Südeuropa und Frankreich. Wie die sehr kleinen Nutzerzahlen während des Monats vor der Umfrage erkennen lassen, sind Verwaltungskontakte durch das Internet oder per Email in keinem der untersuchten europäischen Länder gängige Praxis. Sie werden derzeit nur von Minderheiten praktiziert.

Tabelle 2: Nutzung des Internets für Verwaltungskontakte in den EU-Mitgliedstaaten, 2002 (Angaben: Prozentanteile).

	generell	Im letzten Monat	N
Deutschland	25	5	1507
Schweden	30	5	1500
Finnland	42	13	1501
Dänemark	35	12	1500
Großbritannien	22	5	1518
Irland	17	4	1500
Niederlande	43	13	1501
Belgien	19	3	1518
Luxemburg	19	5	1500
Österreich	31	9	1500
Frankreich	10	3	1508
Italien	14	6	1502
Spanien	12	4	1504
Portugal	7	1	87
Griechenland	8	2	1500
Mittelwert	23	6	22562

Quelle: Flash Eurobarometer 88, eigene Auswertung

Frage und Antwortvorgaben:

Do you interact with your public administration via the Internet (through a Web site or by e-mail)? ... Regularly, occasionally or rarely

Did you interact with your public administration via the Internet in the last month (through a Web site or by e-mail)? ... Yes, no

b) Einzelne Nutzungsformen

Bei der Untersuchung der von den Bundesbürgern favorisierten Formen der Nutzung des Internets stößt man auf ein in unserem Kontext interessantes Ergebnis. Unter den in Tabelle 3 aufgeführten Anwendungsmöglichkeiten waren zwei bzw. drei politischer Natur, **virtuelle Politikerkontakte** per E-Mail, Chat oder ähnliche Möglichkeiten, das **Abrufen von Dienstleistungen** von der kommunalen Website sowie – mit Einschränkungen – das **Online Lesen von Zeitung und Magazinen**. Die anderen Anwendungsmöglichkeiten gehören zu den Bereichen Freizeit, Arbeit und Wirtschaft sowie Gesundheit. Die im Eurobarometer enthaltenen Fragen zielten auf zwei Aspekte: Das **Interesse an** derartigen **Leistungen** und die **Bereitschaft**, dafür **eine Gebühr zu entrichten**.

Im Vergleich mit anderen Anwendungsfeldern ist ein relativ großer Teil der Bundesbürger daran interessiert, das Internet für politische Zwecke zu nutzen. Etwa ein Drittel der Befragten erklärte ein Interesse am Abrufen von Informationen, Leistungen oder Formularen von der kommunalen Website, ein Fünftel interessiert sich für Onlinezeitungen bzw. –magazine und etwas mehr als zehn Prozent nennen virtuelle Politikerkontakte. Insbesondere der Bezug kommunaler Dienstleistungen durch das Netz rangiert in der Spitzengruppe der möglichen Anwendungsfelder. Nur das Beschaffen von

Reiseinformationen bzw. die Planung von Reisen findet größere Resonanz, im Westen Deutschlands besteht ein gleich großes Interesse am Online-Banking. Demnach scheint in Deutschland ein relativ großes Nachfragepotential nach Online-Dienstleistungen der kommunalen Verwaltungen zu bestehen, das keineswegs hinter kommerziellen Anwendungen zurückbleibt. Dass dies für virtuelle Politikerkontakte nicht in gleichem Maße zutrifft, ist vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Partizipationsforschung nicht als Überraschung zu werten. Erwähnung verdienen schließlich die geringen Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland.

Allerdings geht das Interesse der Bevölkerung an Online-Dienstleistungen stark zurück, sobald die Finanzierungsfrage ins Spiel kommt. Der Anteil an Befragten, die diese Leistungen auch dann in Anspruch nähmen, wenn sie dafür Gebühren zahlen müssten, liegt in keinem Anwendungsbereich deutlich über zehn Prozent. Die höchsten Anteilswerte entfallen auf die medizinische Beratung, die Aus- und Fortbildung und die Reiseplanung. Eine Bereitschaft, für politische oder administrative Leistungen Gebühren zu entrichten, ist nur bei einer sehr kleinen Gruppe von Befragten vorhanden. Die Vorstellung mancher Anbieter elektronischer Dienste, die hohen Investitions- und Betriebskosten durch Nutzungsentgelte zu refinanzieren, ist zumindest derzeit unrealistisch.

Tabelle 3: Interesse an der Nutzung des Internets für politische Zwecke im Vergleich mit anderen Anwendungsformen, 2000.

	Interesse		Zahlungsbereitschaft	
	ABL	NBL	ABL	NBL
Information, Beratung, Dokumente von kommunalen Websites	32	32	6	6
Virtueller Politikerkontakt	14	10	2	1
Lektüre von Zeitungen und Magazinen	20	15	4	4
Kulturelle/künstlerische Websites	23	18	2	3
Reiseinformationen und -planung	34	35	9	10
Computerspiele	13	12	3	4
Ärztliche Beratung	30	30	10	11
Aus- und Fortbildung	24	26	11	12
Online-Einkäufe	21	18	6	4
Arbeitssuche/Beratung	22	31	4	8
E-Banking	32	29	9	8
Online Börsengeschäfte	14	14	4	4
N	1015	1934	1015	1934

Quelle: Eurobarometer 53.0, eigene Auswertung

Fragetext: I am going to name you several examples of services you could have access to by using one of these communication networks, for example, the Internet from a computer, teletext from a television, etc.

- a. For each of these services, could you please tell me if it interests you, or not?
- b. And could you please indicate for which of these you would be ready to pay a monthly subscription / access right of (EQUIVALENT TO TEN ECUS IN DOMESTIC CURRENCY), in addition to communication costs?

Neben dem Interesse am Bezug von Online Dienstleistungen verschiedener Art enthielt der Eurobarometer 53.0 auch Informationen über den Besuch von Websites verschiedener Institutionen. Wie aus Tabelle 4 hervorgeht, macht nur ein verschwindend kleiner Teil der Ost- und Westdeutschen von diesen Möglichkeiten Gebrauch. Selbst wenn man die Analyse auf die Gruppe der Internetnutzer bzw. der Nutzer vergleichbarer Kommunikationskanäle einschränkt, ändert sich das Bild nicht grundlegend. Der höchste Anteil von Websitebesuchern ist bei kommunalen Behörden zu verzeichnen, er fällt aber mit einem Wert von 25 Prozent dennoch sehr niedrig aus. Ein noch kleinerer Teil gibt an, bereits Websites von Regierungseinrichtungen und Parteien besucht zu haben. Das in diesem Bereich starke West-Ost-Gefälle sollte angesichts der sehr kleinen Fallzahlen bei den Nutzern nicht überinterpretiert werden.

Tabelle 4: Besuch von Websites politischer Einrichtungen, 2000.

	Anteil Befragte		Anteil Internetnutzer	
	ABL	NBL	ABL	NBL
Partei	1	0	10	1
Kommunale Behörde	3	2	25	16
Regierungseinrichtung	1	0	12	3

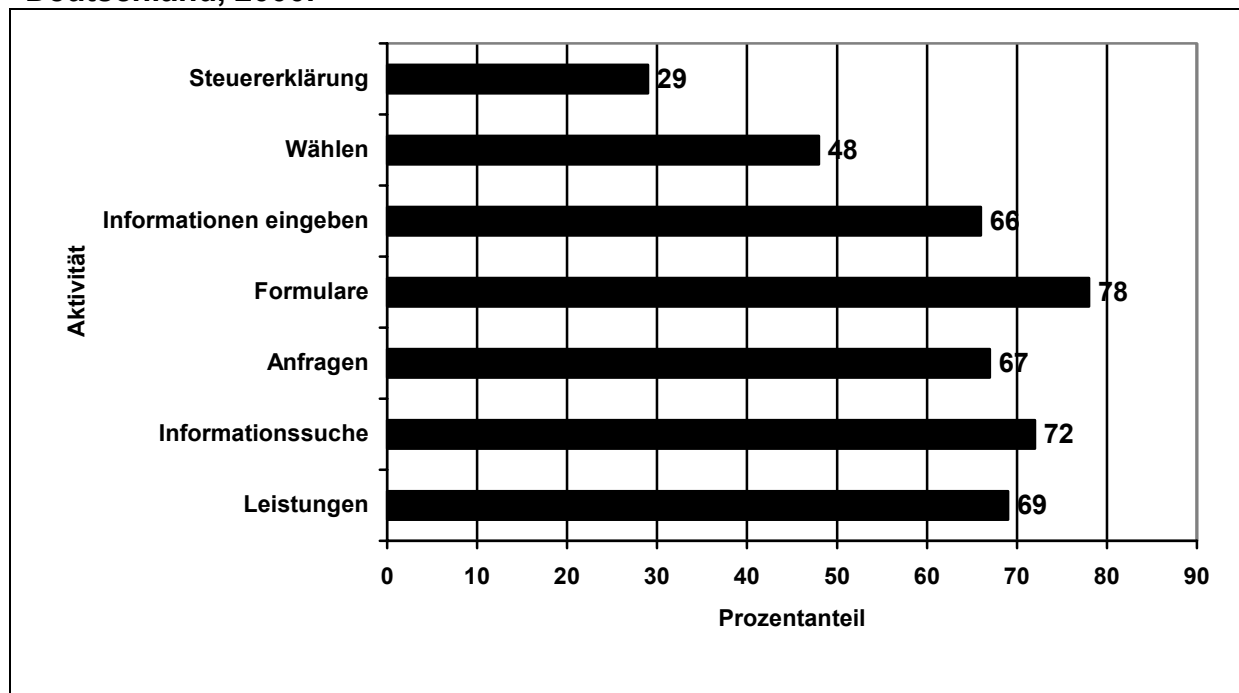
Quelle: Eurobarometer 53.0, eigene Auswertung

Fragetext: Which of the following, if any, have you done online in the last three months?

Dieses Ergebnis ist in zweierlei Hinsicht interessant. Es unterstreicht zunächst die bereits durch Tabelle 1 belegte Fokussierung der politischen Nutzungsinteressen auf kommunale Dienstleistungen. Zum zweiten macht es klar, dass in denjenigen Bereichen, in denen das Internet besonders weitgehende Möglichkeiten zur Neubestimmung der Beziehungen zwischen Regierenden und Regierten bietet, derzeit keine Nachfrage besteht. Die bestehenden Möglichkeiten, durch den Einsatz moderner Kommunikationstechniken mit Einrichtungen des nationalen politischen Systems in Austausch zu treten, sind derzeit weder für die Bevölkerung insgesamt noch für die Internetnutzer von großem Interesse.

Eine detaillierte Bestandaufnahme der Einstellung zu verschiedenen Formen der politischen Nutzung des Internet enthält die von INRA Deutschland im Jahr 2000 durchgeführte Studie zum Thema E-Government. In dieser Studie wurden die Bundesbürger über mehrere Möglichkeiten des Einsatzes des Internets für politische Zwecke befragt. Insgesamt zeigte sich das bereits aus dem Eurobarometer 53 bekannte Muster: Lediglich eine starke Minderheit der Bundesbürger befürwortet die Nutzung moderner Kommunikationstechniken zum Zweck der politischen Partizipation. Dagegen finden die Beschaffung von Informationen und das Abrufen von Dienstleistungen ein breites Interesse in der deutschen Öffentlichkeit. Lediglich die Abgabe einer Steuererklärung über das Netz trifft auf größere Vorbehalte als die E-Partizipation (Abbildung 6). Offensichtlich sinkt die Bereitschaft, das Internet zu politischen Zwecken zu nutzen, mit der Bedeutsamkeit der betreffenden Angelegenheit. Unverbindliche Transaktionen wie die Beschaffung von Informationen, das Herunterladen von Formularen oder der Bezug bestimmter Dienstleistungen über das Netz stoßen in der Bevölkerung auf ein breites Interesse. Dagegen ist nur eine Minderheit der Befragten dazu bereit, die neuen Technologien in sensiblen Bereichen wie dem Wählen und vor allem dem Abgeben einer Steuererklärung einzusetzen.

Abbildung 6: Die Akzeptanz verschiedener Formen von E-Government in Deutschland, 2000.



Quelle: INRA Deutschland, E-Government-Studie (2000), eigene Auswertung

Frageformulierung und Antwortvorgaben:

Ich lese Ihnen im folgenden einige Möglichkeiten vor, über das Internet Angelegenheiten mit Behörden zu regeln. Bitte antworten Sie wieder auf einer Skala von +3 "würde ich sehr begrüßen", bis -3 "würde ich sehr ablehnen". Mit den Werten dazwischen können Sie Ihr Urteil abstufen. Wie ist das mit...

a) ... dem Suchen von Informationen z.B. zu Öffnungszeiten der Ämter, zuständigen Sachbearbeitern, welche Unterlagen benötigt werden usw.?

b) ... Anfragen per elektronischer Post an die zuständigen Sachbearbeiter stellen?

c) ... Benötigte Formulare über das Internet abzurufen und Zuhause zum Ausfüllen ausdrucken zu können?

d) ... Anstatt Formulare auszufüllen, die benötigten Informationen direkt am Bildschirm einzugeben?

Würden Sie das grundsätzlich... +3 "sehr begrüßen" ...-3 "sehr ablehnen?". Angeben sind die Anteile der Befragten, die die entsprechende Leistung begrüßen (1 bis 3).

Was halten Sie davon, wenn man zukünftig auch über das Internet bei Gemeinderats-, Landtags- oder Bundestagswahlen wählen kann? Angeben sind die Anteile der Befragten, die die entsprechende Leistung begrüßen (1 bis 3).

Bitte antworten Sie wieder auf der Skala von +3 "würde ich sehr begrüßen", bis -3 "würde ich sehr ablehnen". Mit den Werten dazwischen können Sie Ihr Urteil abstufen. ?". Angeben sind die Anteile der Befragten, die die entsprechende Leistung begrüßen (1 bis 3).

Würden Sie über das Internet auch Ihre Steuererklärung ausfüllen und Ihre persönlichen Daten an das Finanzamt schicken?
Ja, nein (Angaben: Ja).

Die neuesten Daten über die Nutzung des Internets zu politischen Zwecken wurden im Rahmen der Deutschen Wahlstudie 2002 erhoben. Sie beziehen sich auf alle in der Diskussion über E-Government relevanten Bereiche, die **Informationsbeschaffung**, das **Abrufen digitaler Dienstleistungen** und die E-Partizipation in Form von **Onlinewahlen**. Ein direkter Vergleich mit den INRA-Daten über die Akzeptanz von E-Government ist wegen unterschiedlicher Frageformate nicht möglich. Auch intern sind die Daten nur bedingt miteinander vergleichbar, weil teilweise Nutzungsmuster und teilweise die Befürwortung bzw. Ablehnung der betreffenden Anwendungsformen erhoben wurden. Dennoch bestätigen die aktuellen Daten die bekannten Befunde. Auf der Agenda der Bevölkerung rangieren die Informationsbeschaffung und das Abrufen von Dienstleistungen höher als die E-Partizipation. Eine Mehrheit der Ost- und Westdeutschen nutzt das Internet zumindest gelegentlich, um politische Informationen zu beschaffen, eine starke Minderheit nutzt Onlinedienstleistungen und immerhin ein Viertel der Befragten gibt an, schon einmal mit kommunalen Behörden Kontakt aufgenommen zu haben. Elektronische Wahlen finden ebenso viel Zustimmung wie

Ablehnung, die Akzeptanz steigt etwas, wenn sie als Alternative zur Briefwahl konzipiert werden.

Tabelle 5: Einstellung zu verschiedenen Formen von E-Government, 2002.

	ABL			NBL		
	oft	Manchmal /selten	nie	oft	Manchmal /selten	nie
Politische Informationen	10	45	44	10	45	44
Nutzung von Einrichtungen	6	39	54	5	47	47
Kontakt zu Einrichtungen	3	22	74	3	23	73
	Zustimmung	Teils-teils	Ablehnung	Zustimmung	Teils-teils	Ablehnung
Online neben Briefwahl	41	12	32	40	12	32
Allg. Onlinewahl	36	11	38	35	14	38
N	2148 bzw. 795			1043 bzw. 278		

Quelle: DFG-Studie (2002)

Fragetext und Antwortvorgaben:

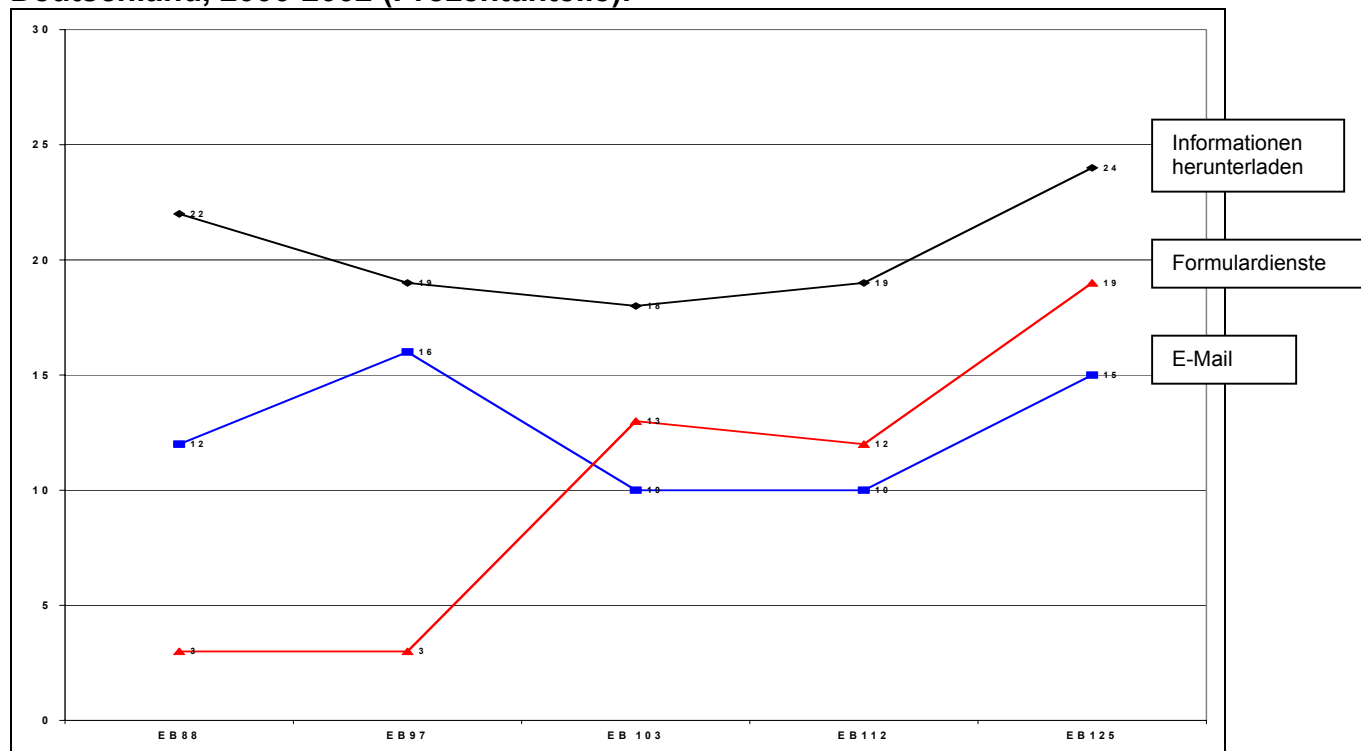
Wir würden Sie gerne noch etwas genauer zur Nutzung des Internets befragen. Man kann das Internet ja für die verschiedensten Dinge nutzen, auch für verschiedene politische Dinge. Sagen Sie mir bitte anhand dieser Liste, ob Sie das Internet zu den folgenden Zwecken sehr oft, oft, manchmal, selten oder nie nutzen.

Derzeit wird auch darüber diskutiert, ob die Bürger die Möglichkeit erhalten sollten, bei Wahlen ihre Stimme zukünftig auch über das Internet abzugeben. Vorausgesetzt, die Sicherheit einer elektronischen Stimmabgabe ist wirklich zuverlässig gewährleistet – wie stehen Sie zu folgenden Aussagen? Sagen Sie es mir bitte anhand dieser Skala.

Skala von -2"stimme überhaupt nicht zu" 0"stimme teils zu/ teils nicht zu" +2"stimme voll und ganz zu"

Nach den bisher vorgelegten Untersuchungsergebnissen besteht in der Bevölkerung ein weitaus größeres Interesse am Informationsaustausch mit der Verwaltung und am Bezug digitaler Dienstleistungen als an der Einflussnahme auf politische Entscheidungen mittels moderner Informations- und Kommunikationstechnologien. Diese von der Bevölkerung als vorrangig eingestuftes Anwendungsfelder von E-Government wurden in Umfragen besser untersucht als das Feld der E-Partizipation, so dass sich über die betreffenden Aspekte des Problems auch vergleichsweise gute Aussagen machen lassen. In mehreren, zwischen 2000 und 2002 durchgeführten Flash-Eurobarometer Umfragen wurden Daten über verschiedene digitale Interaktionsformen zwischen den Bürgern und der Verwaltung erhoben, die über bloße Interessensbekundungen hinausgehen, da sie das tatsächliche (bzw. erinnerte) Verhalten zum Gegenstand hatten. Drei Formen des Austausches zwischen den Bürgern und der Verwaltung wurden dabei ermittelt, das Suchen oder Herunterladen von Informationen im Netz bzw. aus diesem, Verwaltungsanfragen per E-Mail und die Nutzung elektronischer Formulardienste. Das Ausmaß der Nutzung dieser digitalen Leistungen ist in Abbildung 8 wiedergegeben.

Abbildung 7: Nutzung elektronischer Leistungsangebote der Verwaltung in Deutschland, 2000-2002 (Prozentanteile).



Quellen: Flash-Eurobarometer 88-125 (2000, 2001, 2002), eigene Auswertungen.

Fragetext: I am going to list several reasons for getting on line with your public administration. Could you tell me if you have already used this kind of services?

- a) finding or downloading information
- b) e-mail enquiries
- c) submission of forms

freie Antwortmöglichkeit, Mehrfachangaben zulässig.

Im Durchschnitt aller fünf Erhebungen gaben 20 Prozent der befragten Bundesbürger an, bereits Informationen über die Verwaltung im Netz gesucht oder aus diesem heruntergeladen zu haben, über E-Mail-Kontakte mit der Verwaltung berichten 13 Prozent, über die Nutzung elektronischer Formulardienste zehn Prozent der Befragten. Die Tendenz, auf diese drei Leistungen zurückzugreifen, entwickelte sich im untersuchten Zeitraum uneinheitlich. Eine klare Steigerung ist nur bei der Inanspruchnahme der elektronischen Formulardienste zu verzeichnen. Im Jahr 2000 war diese Form der Verwaltungskontakte noch sehr ungewöhnlich, bereits zwei Jahre später machte fast jeder Fünfte von dieser Möglichkeit Gebrauch, womit sie fast zur Informationsbeschaffung aufgeschlossen hat. Diese schwankte auf einem relativ hohen Niveau, während bei den E-Mail-Kontakten eine diskontinuierliche Tendenz zu verzeichnen war. Die Angaben über die Relevanz von Einrichtungen der digitalen Verwaltung stützen die bisher vorgetragenen Erkenntnisse. E-Verwaltung kommt tatsächlich den Bedürfnissen einer nennenswerte Gruppe in der Bevölkerung entgegen, gleichwohl handelt es sich dabei um eine Minderheit.

Bisher wurde die Akzeptanz einzelner Anwendungsfelder von E-Government isoliert betrachtet. Bei der Entwicklung einer Strategie zur Modernisierung von Politik und Verwaltung gehört die Identifikation spezifischer Ansatzpunkte und Problemfelder in der Tat zu den wichtigsten Aufgaben. Jedoch ist es ebenso interessant, herauszufinden, wie die Bevölkerung das Konzept „E-Government“ insgesamt bewertet. Zu diesem Zweck wurde aus den Einzelmaßnahmen ein Index der Gesamtbewertung der Maßnahmen im Rahmen der Digitalisierung von Politik und Verwaltung gebildet. Da die INRA-Studie im Vergleich mit den Flash-Eurobarometern nicht nur eine breite Palette von Anwendungsformen des E-Government zum Gegenstand hatte, sondern diese auch qualitativ verschiedenartige

Nutzungsformen repräsentierten, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die erste Studie. Wie nach der Darstellung der Einzelaspekte nicht anders zu erwarten war, findet das E-Government in der deutschen Öffentlichkeit großen Anklang: Lediglich neun Prozent der Befragten befürwortet keine der zuvor behandelten Maßnahmen, 15 Prozent haben dagegen eine positive Einstellung zu sämtlichen sieben Anwendungsmöglichkeiten – einschließlich elektronischer Wahlen und Steuererklärungen. 70 Prozent der Befragten sprechen sich dafür aus, auf mindestens vier der erwähnten Anwendungsfelder die Möglichkeiten einer digitalisierten Verwaltung zu nutzen. Dies gilt für Ostdeutschland ebenso wie für Westdeutschland.

Tabelle 6: Gewünschte Zahl der Anwendungsfelder von E-Government in Deutschland, 2000 (Angaben: Prozentanteile)

Gewünschte Anwendungsfelder	Prozentanteil	Prozentanteil kumuliert
Keines	9	9
eins	6	15
zwei	6	21
drei	9	30
vier	13	43
fünf	21	64
sechs	22	86
alle sieben	15	101*
N	1001	

Quellen, Fragetext und Antwortvorgaben wie Tabelle 7

* Rundungsfehler

Ein Akzeptanzdefizit der neuen Technologien lässt sich in Deutschland somit nicht nachweisen, wobei in dieser Hinsicht kein Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland besteht. Selbst wenn man die unterschiedlichen Frageformate der Studien aus den Jahren 1997 und 2000 in Rechnung stellt, scheint die Zustimmung zu E-Government, insbesondere in der Form der E-Administration und E-Information, innerhalb von drei Jahren deutlich gewachsen zu sein. Allerdings sehen die Bürger unverbindliche Maßnahmen deutlich positiver als Veränderungen, die einen hohen Verbindlichkeitsgrad haben oder sensible Bereiche tangieren. Gerade in diesen Bereichen sind selbst bei einer Lösung aller technischen Probleme weitreichende politische und rechtliche Folgen zu erwarten, die eine zurückhaltende Bewertung dieser Maßnahmen durch die Öffentlichkeit nachvollziehbar erscheinen lassen. Es ist somit nicht gerechtfertigt, ganz allgemein von Akzeptanzproblemen zu sprechen, sondern in Rechnung zu stellen, dass diese mit dem Verwendungszweck variieren.

b) Deutschland im internationalen Vergleich

Die Debatte über die Standortqualität Deutschlands und die Fortschritte auf dem Gebiet der Verwaltungsmodernisierung wird häufig in der Perspektive eines Vergleichs mit anderen europäischen Staaten geführt, insbesondere mit den Mitgliedsstaaten der EU. Bei der Untersuchung des Onlinezugangs der Bevölkerung hatte sich ein relativ ernüchterndes Bild ergeben. Macht man den Zugang zu neuen Technologien zum Maßstab des sozioökonomischen und technologischen Leistungsprofils, dann schneidet Deutschland auf dem Gebiet der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien nur durchschnittlich ab. Es liegt deutlich hinter den skandinavischen Ländern oder den Niederlanden und rangiert nur noch knapp vor Italien, wobei die IuK-Ausstattung allerdings ein deutliches West-Ost-Gefälle aufweist.

Da die Nutzung von Technologien einen entsprechenden Zugang voraussetzt, kann es nicht überraschen, dass Deutschland auch in dieser Hinsicht keine Vorreiterrolle unter den EU-Mitgliedsstaaten einnimmt und in den letzten Jahren gegenüber den technologisch

führenden Ländern an Boden verloren hat. Im Jahr 1997 lag Deutschland beim Interesse der Bevölkerung am Bezug von Informationen und Dienstleistungen von der Kommunalverwaltung in einer Gruppe mit Schweden, Finnland und Dänemark. Zwar erzielten einige Länder in der betreffenden Umfrage bessere Werte, hierbei handelte sich allerdings um eine so heterogene Gruppe, dass hinter den Unterschieden kein klares Strukturmuster stehen dürfte. Ganz anders stellte sich die Sachlage drei Jahre später dar. Auf Grund einer durchschnittlichen Wachstumsrate des Interesses an digitalen Verwaltungsleistungen und –informationen nahm Deutschland nach wie vor eine Mittelplatz unter den Mitgliedsstaaten der EU ein, jedoch wurden in den Niederlanden, Schweden und Dänemark deutlich höhere Werte gemessen, ein Bild, das sich bei der Verwendung anderer Indikatoren verdichtet. Beim Wunsch nach digitalen Politikerkontakten gehört Westdeutschland zwar zur Spitzengruppen, jedoch kommt diesem Anwendungsfeld von E-Government in der Sicht der Bürger keine besonders große Bedeutung zu.

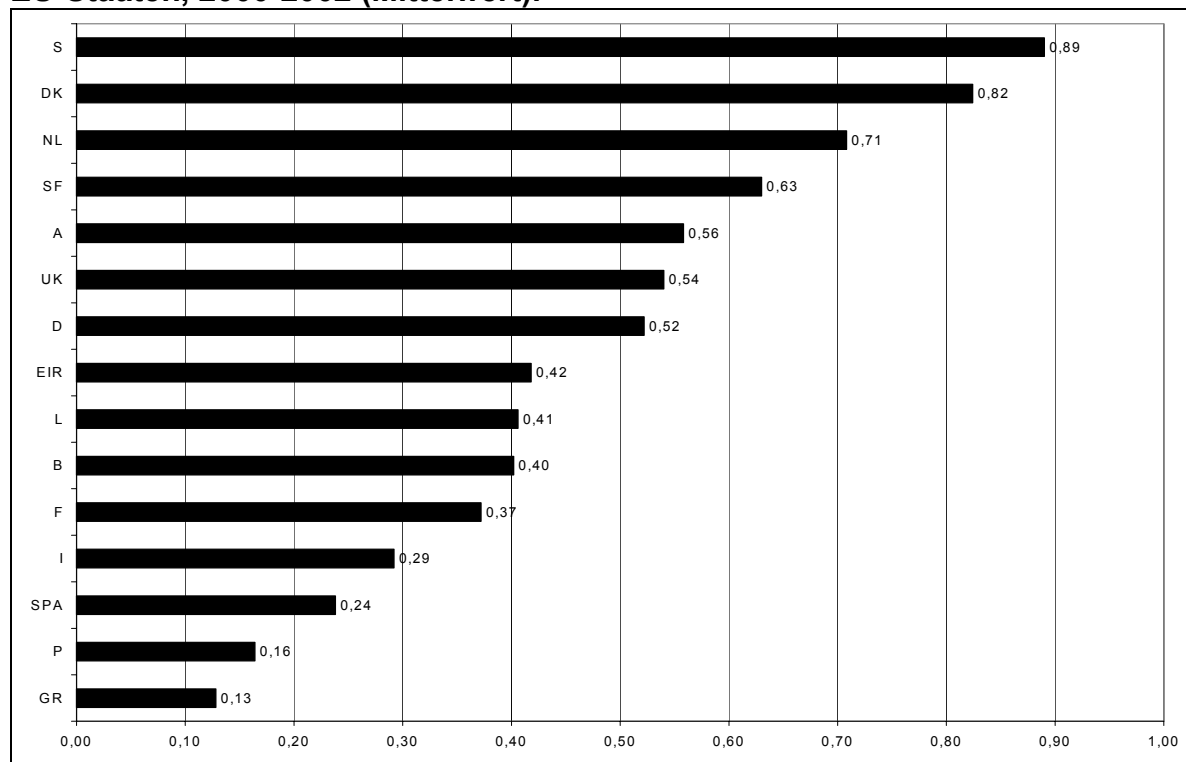
Tabelle 7: Interesse an der Nutzung des Internets für politische Zwecke im internationalen Vergleich, 1997 - 2000.

	Information, Beratung, Dokumente von kommunalen Websites		Virtueller Politikerkontakt		Wachstum	
	1997	2000	1997	2000	Kontakt	Leistung
Deutschland-West	12	32	3	14	+20	+11
Deutschland-Ost	14	32	3	10	+18	+7
Schweden	13	48	5	17	+35	+12
Finnland	13	33	3	10	+20	+7
Dänemark	13	42	6	13	+29	+7
Großbritannien	6	19	2	9	+13	+7
Irland	6	20	2	6	+14	+4
Niederlande	9	63	2	12	+54	+10
Belgien	9	34	3	9	+25	+6
Luxemburg	20	27	8	10	+7	+2
Österreich	24	20	9	14	-4	+5
Frankreich	9	34	3	9	+25	+6
Italien	18	30	4	12	+12	+8
Spanien	13	26	3	13	+13	+10
Portugal	12	23	7	11	+11	+4
Griechenland	20	25	6	8	+5	+2
Mittelwert	13	32	4	11	+19	+7
N	16362	16078	16362	16078		

Quelle: Fragetext und Antwortvorgaben wie in Tabelle 3, eigene Auswertung

Bei der Nutzung digitaler Verwaltungsleistungen ergibt sich im Prinzip ein ähnliches Bild (Abbildung 8). Die skandinavischen Länder und die Niederlande bilden mit einem deutlichen Abstand vor den übrigen Mitgliedstaaten der EU die Spitzengruppe, Deutschland liegt gemeinsam mit Österreich und Großbritannien im oberen Mittelfeld, die vier südeuropäischen Länder befinden sich auf den unteren Rängen. Wie in Deutschland ist auch in den anderen EU-Mitgliedsstaaten die Informationsbeschaffung die am weitesten verbreitete Form einer digitalen Interaktion mit der Verwaltung, die Nutzung elektronischer Formulare Dienste hingegen weist die stärksten Wachstumsraten auf. Insgesamt breiten sich die digitalen Techniken im Umgang mit der Verwaltung ziemlich diskontinuierlich aus. Dies verweist einerseits darauf, dass Verwaltungskontakte an bestimmte Anlässe gebunden sind, andererseits liegen sicherlich auch Erhebungsfehler vor (auf tabellarische Nachweise wird verzichtet).

Abbildung 8: Nutzung elektronischer Leistungsangebote der Verwaltung in den EU-Staaten, 2000-2002 (Mittelwert).



Quelle: Fragetext und Antwortvorgaben wie in Abbildung 8 (eigene Auswertung).

Lesehilfe: Die Angaben in Abbildung 9 sind Mittelwerte und berechnen sich aus der Nutzung der drei genannten Interaktionsformen. Ein Wert von 0 wird erreicht, wenn kein Befragter auf eine der angegebenen Formen zurückgreift, um Austauschprozesse mit der Verwaltung abzuwickeln. Der Höchstwert von 3 wird erreicht, wenn alle Befragten sämtliche verfügbaren Möglichkeiten nutzen. Werte nahe 1.00 indizieren ein ziemlich hohes Nutzungsniveau.

5.2. Die Sicht der politisch-administrativen Akteure

Das Problem der politischen Beteiligung wird – anders als das der Produktion und Verteilung von Dienstleistungen sowie der Weitergabe politischer Informationen – fast nur aus der Nachfragerperspektive, d.h. aus der Sicht der Bürgerschaft untersucht. Diese Betrachtungsperspektive, die auch in Teilen der Literatur über E-Government zu finden ist, erscheint zwar nicht unangemessen, aber doch zumindest verkürzt. Die faktische Bedeutung politischer Innovationen für die Organisation und den Ablauf politischer Prozesse hängt auch von der Anbieterseite ab. Dies gilt insbesondere bei technischen und politischen Innovationen, die mit politischen Kosten im weitesten Sinne verbunden sind. Nur wenn die entsprechenden Vorkehrungen getroffen sind, wenn ihre Nutzung rechtlich geregelt ist und wenn die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung dazu bereit sind, die neuen Problemlösungsstrategien zu praktizieren, sind sie erfolgsträchtig.

Auf der anderen Seite müssen die technischen Voraussetzungen für E-Government auch bei der Verwaltung und bei den politischen Entscheidungsträgern gegeben sein. Für die Verwaltung stellt sich die Sachlage etwas einfacher dar als für die Politiker. Insbesondere auf der kommunalen Ebene, aber auch in einigen Bundesländern, werden politische Wahlämter entweder ehrenamtlich oder in Teilzeit ausgeübt. Damit stellt sich – anders als in der Verwaltung – das Problem der Organisation und Verstetigung digitaler Bürgerkontakte. Wie wir gesehen haben, ist dieses Problem auf der Verwaltungsseite her weitgehend gelöst, die Frage, wie sich die Sachlage bei den Parlamenten und individuellen Parlamentariern darstellt, ist auf der Basis der vorliegenden Forschung allenfalls für einzelne Städte und Gemeinden zu beantworten. Selbst wenn technisch fortgeschrittene Lösungen entwickelt wurden, wie das Stuttgarter Gemeinderatsinformationssystem CUPARLA, so dient es doch

eher dem ratsinternen Gebrauch als dem kontinuierlichen Dialog mit den Bürgern. Auch die digitale Vernetzung zwischen Politik und Verwaltung ist keineswegs so weit fortgeschritten, dass von einer gleichberechtigten Einbeziehung aller potentiellen Akteure in die Prozesse des E-Government die Rede sein könnte. Ein charakteristischer Mangel aller bisher für die Politikproduzenten entwickelten Lösungen ist vielmehr in ihrer extremen Verwaltungslastigkeit zu sehen. Dies prägt auch die Forschung.

Die Frage nach der Akzeptanz von E-Government ist für die politisch-administrativen Einrichtungen anders zu beurteilen als für Privatpersonen. Für die politisch-administrativen Institutionen und Akteure, die über einen Zugang zum Internet verfügen, ergibt sich ein entsprechender Zugriff auf diese Möglichkeiten quasi automatisch aus ihrer Aufgabenstellung. Auf der Anbieterseite politischer Leistungen im weitesten Sinne stellen sich somit bei der Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien die folgenden Probleme:

- a. Besteht in der Organisationsspitze und bei den Mitarbeitern überhaupt die Bereitschaft, die neuen Technologien zur Erfüllung politischer Aufgaben einzusetzen?
- b. Ist bei den Mitgliedern der betreffenden Einrichtung die Kompetenz zur Nutzung der neuen Technologien vorhanden und wie groß ist die Bereitschaft, fehlende oder unzulänglich entwickelte Fertigkeiten zu erwerben?
- c. In welchen konkreten Aufgabenfeldern sollen die neuen Technologien Anwendung finden?

Insofern geht es bei der Nutzung von IuK-Technologien durch Politik und Verwaltung nicht um die Frage, ob die verfügbaren Ressourcen überhaupt zu politisch-administrativen Zwecken eingesetzt werden sollen, sondern darum, wie intensiv und zu welchen spezifischen Zwecken dies erfolgt. Gewisse Aufschlüsse über die Einstellungen der politisch-administrativen Entscheidungsträger zu E-Government lassen sich aus ihren Angaben über die Schwerpunkte elektronischer Leistungsangebote gewinnen; denn diese reflektieren die Prioritäten der Personen, die über die Angebotslage entscheiden. Nach den Ergebnissen einer vom DIFU durchgeführten Umfrage steht auf der Prioritätenliste der Kommunalverwaltungen die Bereitstellung von Informationen an oberster Stelle, die Neigung Verwaltungsdienstleistungen über das Netz abzuwickeln ist deutlich schwächer, die elektronische Partizipation steht auf der Prioritätenliste kommunaler Verwaltungen weit unten (Grabow 2002: 107 ff.).

Diese Daten decken sich – zumindest was die Priorisierung der Informationsangebote angeht - mit den Ergebnissen einer Eurobarometerumfrage bei 150 kommunalen Entscheidungsträgern aus den Sektoren Politik und Verwaltung (Tabelle 8). Dabei wurde zwischen zwei Arten von Angeboten auf kommunalen Websites unterschieden, der Bereitstellung von Informationen und interaktiven Diensten, d.h. der Möglichkeit zur digitalen Kommunikation und Transaktion im Sinne unserer Ausgangskategorien. Wie die Daten in Tabelle 8 zeigen, bieten die Kommunen, in denen die befragten Akteure tätig sind, ein breites Spektrum digitaler Verwaltungsdienste an. Ebenso deutlich wird allerdings, dass der Schwerpunkt eindeutig bei der Bereitstellung von Informationen liegt, während nur eine kleine Zahl von Kommunen Kommunikations- und Transaktionsmöglichkeiten anbietet. Drei Viertel der betreffenden Kommunen informieren die Bevölkerung auf ihren Websites über Öffnungszeiten und Zuständigkeiten der Verwaltung, mehr als die Hälfte verbreitet Informationen zu den Themenfeldern Wirtschaft, Kultur und Freizeit, und etwa die Hälfte gibt auf der Website Telefonnummern und E-Mail-Adressen von Verwaltungsmitarbeitern an. Interaktive Dienste sind nur in einer kleinen Zahl von Kommunen vorgesehen. In jeder fünften Gemeinde besteht für die Bürger die Möglichkeit, Kommentare zu Ratsprotokollen oder –entscheidungen abzugeben. Jede zehnte Gemeinde geht deutlich weiter, indem sie Online-Dienste auch auf kommunale Entscheidungen ausweitet. Die Formulierung der entsprechenden Antwortgabe ist aber leider nicht eindeutig. Einerseits kann die Information

über entsprechende Aufgaben und Entscheidungen gemeint sein, andererseits aber auch eine – wie auch immer gartete – Mitwirkung an diesen Angelegenheiten⁵. Unabhängig von diesem Detailproblem lassen die Daten eine klare Folgerung zu: E-Government erschöpft sich in der Sicht der meisten kommunalen Entscheidungsträger in der Bereitstellung von Informationen, Kommunikation und Transaktion spielen eine untergeordnete Rolle. Insofern stimmen die Vorstellungen von Bürgern, Verwaltungsmitarbeitern und Kommunalpolitikern ziemlich gut miteinander überein.

Tabelle 8: Inhalte der kommunalen Websites, 2000 (Angaben: Prozentanteile).

Funktion	Kategorie	Anteil
Information über Öffnungszeiten	I	74
Aufbau und Zuständigkeiten der Verwaltung	I	71
Standortwerbung/Wirtschaftsförderung	I	67
Links zu Bildungseinrichtungen	I	64
Links zu kulturellen Einrichtungen/Angeboten	I	59
Name und Telefonnummer zuständiger Mitarbeiter	I	58
Touristeninformation	I	57
Elektronischer Newsletter	I	44
E-Mail-Adresse zuständiger Mitarbeiter	I	43
Möglichkeit zur Beschwerde über andere Bürger	K	30
Informationen über den Zugang zu Dokumenten	I	28
Links zur Lokalpresse	I	27
Information über/Link zur Handelskammer	I	26
Stellungnahme zu Ratsprotokollen	K	21
Kontakte zu Ratsmitgliedern und Verwaltung	K	20
Elektronischer Formuldienst	I	16
Online-Mitwirkung an amtlichen Aktivitäten und Beschlüssen	K	14
Abrufen von offiziellen Dokumenten	K	11
FAQs	I	11
Information über Soziale Leistungen/Dienste	I	11
Debatten und Foren	K	9
Versenden von offiziellen Dokumenten /Formularen/digitale Signatur	K	7
Meinungsumfragen, Abstimmungen und Wahlen	K	3
Erneuerung von Lizenzen	K	1
Steuer- und Gebührenzahlung	K	1
N	K	150

Quelle: Eurobarometer Flash 79 (2000)

I: Information, K: Kommunikation (interaktive Dienste)

Fragen: Can you tell me if, yes or no, your web site delivers the following sorts of information? Can you tell me if, yes or no, your web site provides any interactive services (i.e. allowing users to send and receive information) online, such as ...

Angaben: Anteil "Ja".

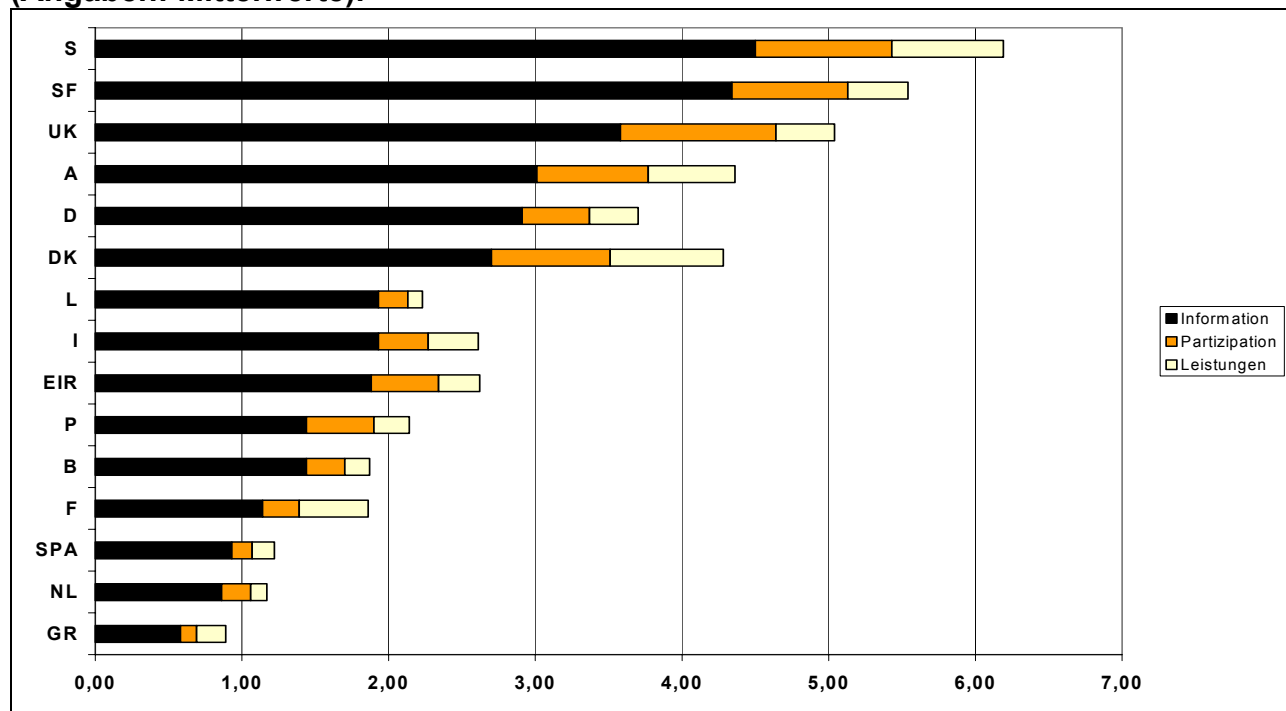
Die zahlreichen digitalen Angebote lassen sich empirisch zu drei Gruppen zusammenfassen, die weitgehend der eingangs vorgestellten Klassifikation entsprechen: Informationen, Dienstleistungen und Partizipationsmöglichkeiten (Die Analysen sind tabellarisch nicht ausgewiesen). Wie auf der Grundlage des Überblicks über die einzelnen Angebote nicht anders zu erwarten war, spielen die Informationsangebote eine deutlich größere Rolle als Dienstleistungs- oder Partizipationsangebote. Nur ein Viertel aller in der Umfrage erfassten deutschen Gemeinden unterbreitet keinerlei digitale Informationsangebote, mehr als die Hälfte dagegen stellt mehr als vier der in Tabelle 8 erfassten Informationen bereit – wobei

⁵ Die Formulierung der Antwortvorgabe lässt allerdings keine eindeutige Aussage darüber zu, was unter dieser Möglichkeit konkret zu verstehen ist: „Accessing legal deeds and decisions online“.

sich unsere Analyse auf eine Auswertung der behördenbezogenen Informationen beschränkte, also Links zu anderen Einrichtungen unberücksichtigt ließ. Ein geradezu gegensätzliches Bild zeigt sich bei den Partizipations- und Dienstleistungsangeboten, die in etwa zwei Drittel (Partizipation) bzw. drei Viertel (Dienstleistungen) der Gemeinden völlig fehlen. Überraschend ist es dabei, dass die Partizipationsangebote vor den digitalen Dienstleistungen rangieren.

Im internationalen Vergleich stellt sich die Angebotsseite nicht wesentlich anders dar als die Nachfrage nach digitalen Leistungen. Bei den Informationsangeboten nimmt Deutschland unter den EU-Staaten eine Position im oberen Mittelfeld ein, bei den Partizipations- und Serviceangeboten liegt es nahe bei Durchschnittswert aller EU-Staaten. Auf allen drei Dimensionen steht Schweden entweder auf dem ersten oder dem zweiten Platz. Im internationalen Vergleich sind die E-Government Strukturen auch in Finnland, Dänemark, Großbritannien und Österreich stark ausgebaut. Allerdings ist es interessant, dass die genannten Länder in diesem Bereich unterschiedliche Leistungsprofile aufweisen. Schweden nimmt die Spitzenposition im Sektor Information ein, Großbritannien bei den digitalen Partizipationsmöglichkeiten und Dänemark bei den Dienstleistungen. Wie üblich finden wir die südeuropäischen Länder auf den unteren Rängen, überraschend und unerklärlich ungünstig stellen sich aus der Sicht des kommunalen Führungspersonals auch die Angebotsstrukturen in den Niederlanden dar. Wenn die Einschätzung der Politiker und Verwaltungsmitarbeiter in diesem Lande auch nur annähernd die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegeln – was zu bezweifeln ist – bestünde hier eine beträchtliche Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage. Für Deutschland hingegen gilt dies nicht. Die Bevölkerung wie die Führungsgruppen bringen im internationalen Vergleich nur ein mäßiges Interesse für E-Government auf, jedenfalls soweit es über die Bereitstellung digitaler Informationen hinausgeht.

Abbildung 9: Leistungen kommunaler Websites in den EU-Staaten, 2000 (Angaben: Mittelwerte).



Quelle: Eurobarometer Flash 79 (Frühjahr 2000).

Indexbildung: Addition der Nennungen der Einzelaktivitäten

Information: Information über Öffnungszeiten, Aufbau und Zuständigkeiten der Verwaltung, Name und Telefonnummer zuständiger Mitarbeiter, E-Mail-Adresse zuständiger Mitarbeiter, Kommunaler Newsletter

Partizipation: Stellungnahme zu Ratsprotokollen, Kontakte zu Ratsmitgliedern und Verwaltung, Meinungsumfragen, Abstimmungen und Wahlen, Online-Mitwirkung an amtlichen Aktivitäten und Beschlüssen

Service: Elektronischer Formuldienst, Versenden von offiziellen Dokumenten /Formularen/digitale Signatur, Abrufen von offiziellen Dokumenten

6. Akzeptanzfaktoren von E-Government: Die Perspektive der Bürger

6.1. Endogene Bewertungsfaktoren

Menschen bewerten technologische und politische Veränderungen, um deren Zusammenspiel es in diesem Beitrag geht, aus unterschiedlichen Gründen positiv oder negativ. Wie in allen anderen Bereichen der Politik können hinter den Einstellungen zu neuen Technologien oder Problemlösungsstrategien diffuse Ängste oder Erwartungen, gut begründete Abwägungen der Vorzüge und der Nachteile von Neuerungen oder eine Mischung aus beiden Überlegungen stehen. Wie Sniderman, Brody und Tetlock (1993) zeigen, basieren Entscheidungen von Individuen bzw. gesellschaftlichen Gruppen auf verschiedenen Entscheidungsstilen. Ressourcenstarke Personen tendieren stärker dazu, ihre Einstellungen zu Objekten argumentativ abzusichern, bei ressourcenschwachen Akteuren herrschen affektive Urteilsstile vor. In einer Demokratie, in der alle Individuen und Gruppen die gleiche Chance haben müssen, mit ihren Vorstellungen im Handeln der Entscheidungsträger berücksichtigt zu werden, sind diffuse Ängste und Hoffnungen eben so ernst zu nehmen wie gute Argumente. Für die politischen Akteure, die vor der Entscheidung stehen, neue Problemlösungen durchzusetzen, sind vor diesem Hintergrund vier Arten von Informationen relevant:

- Herrschen bei der Bewertung neuer Technologien positive oder negative Einstellungen vor, d. h. verbinden die Bürger damit eher die Erwartung von Vorteilen oder von Nachteilen?
- Welche konkreten Vor- und Nachteile spielen in den Überlegungen der Bevölkerung oder in den öffentlichen Debatten eine besonders große Rolle?
- Wie stark prägen positive oder negative Einstellungen die Bewertung der politischen Anwendung neuer Technologien?
- Lassen sich in den drei charakteristischen Anwendungsfeldern von E-Government, der Information, der Transaktion und der Partizipation, unterschiedliche Beurteilungsmuster erkennen?

a) Die Einschätzung der Vorzüge und Nachteile von E-Government

Wie gezeigt wurde, schätzt die deutsche Bevölkerung den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in der Politik und Verwaltung überwiegend positiv ein, insbesondere soweit es um den Bezug von Informationen und Dienstleistungen geht. Doch welche Erwartungen stehen hinter dieser Bewertung? Um diese Frage zu beantworten, wurden die Befragten in der bereits erwähnten Repräsentativerhebung von INRA-Deutschland mit einer Reihe in der öffentlichen Diskussion gehandelter Vorzüge und Nachteile von E-Government konfrontiert und um eine getrennte Bewertung dieser einzelnen Gesichtspunkte gebeten. Im ersten Teil des folgenden Untersuchungsschrittes geht es darum, die Kosten-Nutzen-Erwägungen in ihrer Summe auszuleuchten, ohne zunächst auf den Inhalt der einzelnen Argumente einzugehen.

Nach den bisher vorgetragenen Erkenntnissen über die Bewertung der Anwendungsmöglichkeiten neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in einzelnen Sektoren von Politik und Verwaltung stellt es keine besonders große Überraschung dar, dass die Bundesbürger mit dem Begriff E-Government mehr Vorteile als Nachteile in Verbindung bringen. Wie aus Tabelle 9 hervorgeht, konnten nur 16 Prozent der Befragten keinerlei Vorteile sehen, ein noch größerer Anteil, nämlich 27 Prozent, nannten keine Nachteile. Allerdings scheinen die Einstellungen zur Anwendung der Risiken und Chancen der neuen Informationstechnologien in der Politik nicht besonders facettenreich und ausdifferenziert zu sein, denn drei Viertel der Befragten bezogen zu keinem der einzelnen Punkte Stellung oder konnten nur einen Vorzug oder Nachteil von E-Government benennen. Am Gegenpol der Skala befinden sich nur sehr wenige Befragte. 15 Prozent nannten vier oder mehr Vorteile, bei den Nachteilen belief sich dieser Anteil lediglich auf vier Prozent. Dieses Ergebnis reflektiert zwei Sachverhalte. Ungeachtet der mehrheitlich positiven Einschätzung können die meisten Befragten ihre Einstellung zu E-Government kaum differenziert begründen, was sicherlich zum Teil mit dem begrenzten Interesse an der Politik, zum Teil aber auch mit der Neuartigkeit der Debatte über E-Government zu tun hat. Wenn sie allerdings zu einzelnen Aspekten Stellung beziehen, urteilen sie eher positiv als negativ. In der Gesamtbevölkerung scheinen allenfalls rudimentär entwickelte Kenntnisse über die Konsequenzen von E-Government vorzuherrschen. Zusätzlich ist zu bemerken, dass die gestellten Fragen keinerlei Stellungnahmen zu komplexen politischen Sachverhalten verlangten.

Tabelle 9: Bewertung der Vorzüge und Nachteile von E-Government

Zahl der Nennungen	Vorzüge	Nachteile
0	16	27
1	32	48
2	28	15
3	10	6
4	7	4
5 und mehr	8	0
N	1000	1000

Quelle: INRA Deutschland (2000), eigene Auswertung.

Fragetext und Antwortvorgaben:

Wenn überhaupt, welche Vorteile sehen Sie darin, Angelegenheiten mit Behörden per Internet zu erledigen?

- a) man spart Zeit
- b) man kommt leichter an benötigte Informationen
- c) man ist unabhängig von der Laune der Person, die den Vorgang bearbeitet
- d) man kann sich aussuchen, ob man lieber persönlich zur Behörde geht oder die Angelegenheit per Internet regelt
- e) die Angelegenheiten würden schneller bearbeitet
- f) persönliche Informationen würden dadurch vertraulicher behandelt
- g) ein elektronischer Antrag ist bei unangenehmen Dingen einfacher als ein persönliches Gespräch mit dem Verwaltungsangestellten
- h) Fällt Ihnen sonst noch etwas an Vorteilen ein? _____ (offen)
- i) sehe keine Vorteile

Wenn überhaupt, welche Nachteile sehen Sie darin, Angelegenheiten mit Behörden per Internet zu erledigen?

- a) Wenn der Computer abstürzt, können Informationen verloren gehen
- b) Es ist zu unpersönlich
- c) Es ist zu unsicher für vertrauliche Informationen
- d) Ich erwarte zusätzliche Gebühren.
- e) Fallen Ihnen sonst noch Nachteile ein? _____ (offen)
- f) sehe keine Nachteile

Die Daten in Tabelle 9 geben einen Überblick über die Verteilung positiver und negativer Einstellungen zu einzelnen Aspekten von E-Government in der Gesamtbevölkerung. Das dadurch gewonnene Bild beruht zwar auf einer Summierung individueller Stellungnahmen, es sagt aber nichts über das Ergebnis des Abwägungsprozesses zwischen den Vorteilen und Nachteilen von E-Government bei einzelnen Personen aus. Um die individuelle Kosten-Nutzen-Bilanz zu erstellen, ist es notwendig, den Saldo positiver und negativer Bewertung für jeden einzelnen Befragten zu berechnen und anschließend die entsprechenden Verteilungen in der Gesamtbevölkerung zu ermitteln (Vgl. Tabelle 10). Die entsprechenden Daten passen nahtlos zu den bisher vorgelegten Ergebnissen. Sie bringen die positive Grundhaltung der Bundesbürger gegenüber den möglichen Erträgen von E-Government sogar noch klarer zum Ausdruck als die zuvor präsentierten Aggregatdaten: 16 Prozent mehrheitlich negativen Stellungnahmen stehen 53 Prozent mehrheitlich positive und 31 Prozent neutrale Urteile gegenüber. Aus sämtlichen bisherigen Daten ergibt sich der schlüssige Gesamteindruck, dass die Bundesbürger mit einem Einsatz moderner Informationstechnologien in der Politik und der Verwaltung eher positive Erwartungen als Befürchtungen verbinden.

Tabelle 10: Positiv-Negativ-Bilanz der Bewertung von E-Government

Kosten-Nutzen-Bewertung	Prozentanteil
Stark negativ	1
Vorwiegend negativ	15
neutral	31
Vorwiegend positiv	45
Stark positiv	8
N	1000

Quelle: INRA Deutschland (2000), eigene Auswertung.

b) Die Einschätzung spezifischer Vorzüge und Nachteile von E-Government

Welche konkreten Überlegungen stehen hinter dieser optimistischen Sicht der Rolle neuer Informationstechnologien? Nach den in Tabelle 6 präsentierten Daten ist mit einer Konzentration der Bewertungen auf eine relativ begrenzte Zahl von Eigenschaften des E-Government zu rechnen, und genau dies zeigt sich in einer detaillierten Analyse einzelner Hoffnungen und Befürchtungen. Diesen Analysen ist eine Bemerkung zur Art der erfragten Bewertungen voranzustellen, denn alle diejenigen Aspekte, die in der Literatur mit den Begriffen E-Demokratie oder E-Partizipation belegt werden, fanden in der Befragung keine Berücksichtigung. Man mag dies im Hinblick auf die Problemhaltigkeit und Sensibilität dieses Problemfeldes bedauern, allerdings entspricht seine Vernachlässigung durchaus den Nutzungsmustern der Bevölkerung und den von der Verwaltung gesetzten Schwerpunkten. In der Sicht der Bevölkerung und der Entscheidungsträger ist E-Government aktuell ein Instrument der Effizienzsteigerung. Das Ziel, die Qualität der Demokratie zu verbessern, tritt demgegenüber deutlich in den Hintergrund.

Wenden wir uns zunächst den positiven Aspekten von E-Government in der Sicht der Bürger zu. Unter den erwarteten Vorteilen steht der Faktor Zeitersparnis bei der Abwicklung von Verwaltungskontakten eindeutig an erster Stelle. 70 Prozent der Befragten sehen hierin einen entscheidenden Vorzug einer Digitalisierung des Austauschprozesses zwischen der Bevölkerung und der Politik. Effizienzgewinne erwartet eine starke Minderheit der Befragten noch in zwei weiteren Bereichen, nämlich in einem leichteren Zugang zu Informationen (25 %) und in der Beschleunigung von Verwaltungsabläufen (18 %). Nicht völlig unter den Gesichtspunkt eines Effizienzgewinnes lassen sich weitere Gesichtspunkte subsumieren, die relativ viele Befragte nannten: Mehr Wahlfreiheit in der Art und Weise, in der man seine Angelegenheiten mit Behörden regelt (21 %) und Unabhängigkeit von der Laune des Angestellten (21 %). Sie betreffen in erster Linie das Klima im Austauschprozess zwischen den Bürgern und der Verwaltung. Gegenüber der Zeitersparnis spielen aber alle anderen Überlegungen eindeutig eine untergeordnete Rolle (auf tabellarische Nachweise wird verzichtet).

Bei der Bewertung der Nachteile steht ein ebenfalls ein Faktor deutlich im Vordergrund, ohne jedoch so klar zu dominieren wie es auf der Positivseite der Fall war. Den größten Nachteil sehen die Befragten in möglichen Problemen bezüglich der Datensicherheit (44%), gefolgt von der Befürchtung eines zu unpersönlichen Charakters der Kommunikation per Internet. Sicherheitsprobleme stehen auch für diejenigen Befragten im Vordergrund, die ein mögliches Risiko im Informationsverlust als Folge eines Absturzes von Programmen sehen (16 %) oder auf Datenschutzprobleme verweisen. Dieser Anteil liegt mit nur 4 Prozent der Angaben überraschend niedrig, ist aber für viele möglicherweise nur ein Teilaspekt der Datensicherheit und wird deshalb nicht gesondert erwähnt. Eine kleine Gruppe von 11 der Befragten sieht einen Nachteil der Nutzung von Internettechnologien in möglichen zusätzlichen Gebühren für Verwaltungsleistungen. Wie auf der Positivseite Effizienzgewinne im Vordergrund stehen, werden auf der Negativseite mit der Einführung der neuen Technologien besonders häufig Sicherheitsprobleme in Verbindung gebracht (auf tabellarische Nachweise wird verzichtet).

c) Die Bedeutung der wahrgenommenen Vorzüge und Nachteile für einzelne Anwendungsfelder von E-Government

Wir wollen uns nun der Frage zuwenden, welche spezifischen Erwartungen die Befragten dazu veranlassen, die Anwendungsmöglichkeiten des Internet in der Politik positiv oder negativ zu bewerten. Bei einem Blick auf die **Relevanz einzelner Kosten- und Nutzenaspekte** für die Bewertung von E-Government, zeigen sich einige fast durchgängig bedeutsame Akzeptanzfaktoren. Andere Bewertungsgesichtspunkte dagegen betreffen nur einzelne Anwendungsfelder von E-Government. Um das wichtigste Ergebnis gleich vorwegzunehmen: Für die Bewertung sämtlicher Aspekte von E-Government spielt die von den Bürgern *erwartete Zeitersparnis* die weitaus größte Rolle. Außer bei der elektronischen Stimmabgabe kommen generell die Faktoren Flexibilität und Unabhängigkeit von Öffnungszeiten sowie das Einsparen von Kosten für Behördengänge hinzu. Auf der

Negativseite schlägt bei allen Anwendungsformen die *Veränderung der sozialen Beziehungen* zwischen den Produzenten und Abnehmern öffentlicher Leistungen am stärksten zu Buche. Sie werden als zu unpersönlich empfunden, und dies begründet eine gewisse Zurückhaltung gegenüber dem E-Government und seinen Elementen.

Bei einem Vergleich der einzelnen Anwendungsfelder von E-Government spielt die **Zeitersparnis** in der Sicht der Befragten bei der **Erledigung der Behördenangelegenheiten im allgemeinen** und bei der **Online-Informationseingabe** die wichtigste Rolle. Am wenigsten relevant ist sie für die Einstellung zum elektronischen Wählen, für dessen Erklärung allerdings keine der hier untersuchten Größen eine überragende Rolle spielt. Keine der übrigen Kosten-Nutzenkomponenten erreicht in einem Anwendungsbereich auch nur annähernd die Bedeutung, welche die Befragten der Zeitersparnis beimessen. In den meisten Fällen sind die übrigen von den Befragten erwähnten Vorzüge und Nachteile als Bestimmungsfaktoren der Einstellung zu den Anwendungsfeldern von E-Government ungefähr gleich bedeutsam. Aus diesem Grunde bedarf es nur eines knappen Kommentars zu den Abweichungen vom allgemein feststellbaren Beziehungsmuster:

- Erledigung von Angelegenheiten mit den Behörden: Für deren Bewertung ist der **Vorzug kürzerer Bearbeitungszeiten** maßgeblich, negativ schlägt dagegen die befürchtete **Unpersönlichkeit der Beziehung** zu den Behörden bzw. deren Mitarbeitern zu Buche. Der **Unsicherheitsfaktor beim Umgang mit vertraulichen Informationen** spielt für die generelle Einschätzung von E-Government ebenfalls eine gewisse Rolle.
- Informationssuche und Anfragen per E-Mail: Auch in diesen Bereichen sehen die Bürger einen besonderen Nutzen des E-Government in einer **kurzen Bearbeitungszeit**
- Informationseingabe vom Bildschirm aus: Für deren Bewertung sind auf der Negativseite die Erwartung einer **Entpersonalisierung der Beziehungen** und die **Befürchtung einer unzulänglichen Datensicherheit** wichtig. Eine positive Rolle spielt dagegen die **Wahlfreiheit bezüglich der Art von Behördenkontakten**.
- Herunterladen von Formularen und E-Wählen: Sämtliche Kosten- und Nutzenfaktoren üben nur einen schwachen Einfluss auf die Bewertung dieser beiden Varianten von E-Government aus.

Abbildung 10 gibt einen Überblick über die Hintergrundfaktoren der Einstellung zu drei ausgewählten Anwendungsfeldern von E-Government. Auch wenn Kosten-Nutzen-Erwägungen auf Seiten der Bürger die Bewertung der Einrichtungen des E-Government deutlich beeinflussen, stellen sich die Vorzüge und Nachteile dieses Konzepts zur Modernisierung von Politik und Verwaltung von Anwendungsfeld zu Anwendungsfeld unterschiedlich dar. Pauschale Urteile über die Stärken und Schwächen von E-Government erweisen sich vor diesem Hintergrund nicht als sachgerecht (nähere Informationen hierzu in Tabelle A1 im Anhang).

Abbildung 10: Endogene Akzeptanzfaktoren von E-Government, 2000 (Angaben: Mittelwerte).

	Behörden- verkehr	Informations- beschaffung	Wählen
Zeitersparnis	+++	++	+
Flexibilität	+	+	
Wahlfreiheit	+	+	
Kostensparnis	+	+	+
Wahlfreiheit	+	+	
Informationszugang		+	+
Bearbeitungszeit	+	+	
Unpersönlichkeit	--	-	-
Datenverlust	-	-	
Unsicherheit	-		-

Quelle: INRA Deutschland: E-Government-Studie

Alles in allem zeichnen die vorliegenden Umfragedaten ein realistisches Bild von den Möglichkeiten und Grenzen des E-Government im allgemeinen und auf einzelnen Anwendungsfeldern. Die Bevölkerung steht dem Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien in Politik und Verwaltung zwar positiv gegenüber, sieht aber den Anwendungsschwerpunkt eindeutig bei der Weitergabe von Informationen und dem Angebot an Dienstleistungen. Bei einer Weiterentwicklung digitaler Strukturen und Prozesse für den Austausch zwischen Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit sollte den genannten Bereichen daher zunächst Priorität eingeräumt werden, da die entsprechenden Leistungen bereits jetzt von einer breiten Mehrheit in der Bevölkerung nachgefragt werden.

Ein erheblich geringeres Interesse besteht an Formen politischer Beteiligung über das Internet. Dieser Befund sollte allerdings nicht zu der Schlussfolgerung verleiten, Beteiligungsangebote über das Netz könnten vollständig vernachlässigt werden. Die entsprechenden Angebote finden bei einer nennenswerten Minderheit der Befragten Resonanz und würden, falls sie bereit gestellt würden, auch genutzt. Wie breit dies erfolgt, lässt sich nur schwer sagen, und dies kann auch nicht das einzige Kriterium bei einer Entscheidung über das Angebot von E-Partizipation sein. Schon vor dreißig Jahren unterbreitete Fritz Scharpf (1970) den Vorschlag, das Spektrum an Beteiligungsmöglichkeiten für alle an einer intensiveren politischen Partizipation interessierten Gruppen zu erweitern. Neuere Forschungsergebnisse begründen zwar eine gewisse Skepsis gegenüber Scharpfs Forderung, weil das Angebot zusätzlicher Partizipationsmöglichkeiten den Einfluss der ohnehin ressourcenstarken und aktiven Bürger stärkt. Doch ist auch dies nur ein Teilaspekt der komplexen Diskussion über die Rolle des bürgerschaftlichen Engagements in der Demokratie, dem Überlegungen über die Modernisierung von Politik und Verwaltung Rechnung tragen, den sie aber nicht

verabsolutieren sollten. Das Thema E-Partizipation bleibt schon unter normativen Gesichtspunkten auf der politischen Agenda.

Ein für die Bewertung von E-Government wesentlicher Aspekt, nämlich die politisch-gesellschaftlichen Implikationen dieser Veränderung im Austauschprozess zwischen den Bürgern, Politik und Verwaltung konnte mangels Daten nicht empirisch analysiert werden. Es ist derzeit noch nicht absehbar, welche politischen Folgen sich aus dem Angebot an digitalen Informationen, Dienstleistungen und Beteiligungsverfahren für die Gestaltung der Politik, insbesondere für den politischen Willensbildungsprozess, ergeben werden. Einige dieser Effekte wurden unter dem Stichwort „digitale Spaltung“ bereits breit diskutiert (vgl. Norris 2001). Andere mögliche Folgewirkungen einer Digitalisierung politisch-administrativer Prozesse, wie die qualitative Veränderung der Interaktionsmuster zwischen den Bürgern und Politik, die Kolonisierung digitaler Netze durch ressourcenstarke Gruppen, die mögliche Entmachtung intermediärer Institutionen usw. wurden bisher kaum diskutiert. Bei Entscheidungen über die Ausweitung von E-Government müssen die erreichbaren Effizienzgewinne gegen diese möglichen (negativen) Folgewirkungen abgewogen werden.

6.2. *Exogene Akzeptanzfaktoren von E-Government*

Wie die zuvor präsentierten Ergebnisse belegen, steht die Mehrheit der Bundesbürger dem Konzept des E-Government im Prinzip positiv gegenüber, auch wenn die Einstellungen über die verschiedenen Anwendungsfelder deutlich variieren. Zudem hatte sich in den Analysen herauskristallisiert, dass die positive Einstellung nicht zuletzt die Kosten-Nutzen-Kalkulationen der potentiellen Anwender widerspiegeln. In der Sicht der Bundesbürger überwiegen die erwarteten Vorteile einer Anwendung moderner Kommunikationstechnologien in Politik und Verwaltung die zu befürchtenden Nachteile. Hieraus resultiert eine positive Grundhaltung zu dem Ziel, Politik und Verwaltung durch den Einsatz digitaler Kommunikationstechnologien zu modernisieren und auf diese Weise den Austausch zwischen Bürger, Politik und Verwaltung zu effektivieren. Damit ist bereits ein erster Schritt zur Ermittlung von Akzeptanzfaktoren getan: In Übereinstimmung mit einem seit langem bekannten Theorem der sozialpsychologischen Einstellungsforschung beeinflussen positive Einstellungen zu bestimmten Handlungen die Bereitschaft und Wahrscheinlichkeit, diese Handlungen tatsächlich auszuführen (Ajzen 1988).

Allerdings sind positive Einstellungen zu den Einrichtungen und Prozessen des E-Government ihrerseits erklärungsbedürftige Sachverhalte. Sie dürften zum Teil in sozialen und politischen Einstellungen begründet sein, die wir in diesem Zusammenhang mangels geeigneter Daten nicht untersuchen können. Zu diesen Einstellungen dürfte eine generell positive Haltung zum technischen Fortschritt (Slaby/Urban 2002) oder eine positive Einstellung zu gesellschaftlichen und politischen Innovationen gehören (Schumann 2001: 90 ff.). Die Bedeutung möglicher anderer Akzeptanzfaktoren, z.B. die Relevanz der Überzeugung, durch den Rückgriff auf neue Kommunikationstechniken könne das politische System effektiver und bürgernäher handeln als ohne ihren Einsatz, können hier ebenfalls nicht untersucht werden. Die folgenden Teile dieses Beitrages verfolgen das Ziel, die Bedeutung von drei Faktorenkomplexen für die Akzeptanz von E-Government zu erklären, die sich in anderen Bereichen der Einstellungs- und Verhaltensforschung als wichtige Erklärungsfaktoren erwiesen haben (vgl. u.a. Milbrath/Goel 1977; Gabriel 1999).

- Positive Erfahrungen bzw. Vertrautheit mit einem Objekt, möglicherweise in einem anderen Anwendungsfeld als dem zu untersuchenden, die auf die sozialisierende Wirkung bestimmter Verhaltensweisen und mit diesen verbundener Erfahrungen verweisen,
- Sozialisationsfaktoren, wie sie mit der Generationszugehörigkeit, der Position im Lebenszyklus und den Geschlechterrollen verbunden sind,
- Ressourcenstärke in Form von Kompetenzen, Informationen, verfügbarer Zeit, die Individuen das Gefühl gibt, ihre Umwelt beeinflussen oder gestalten zu können.

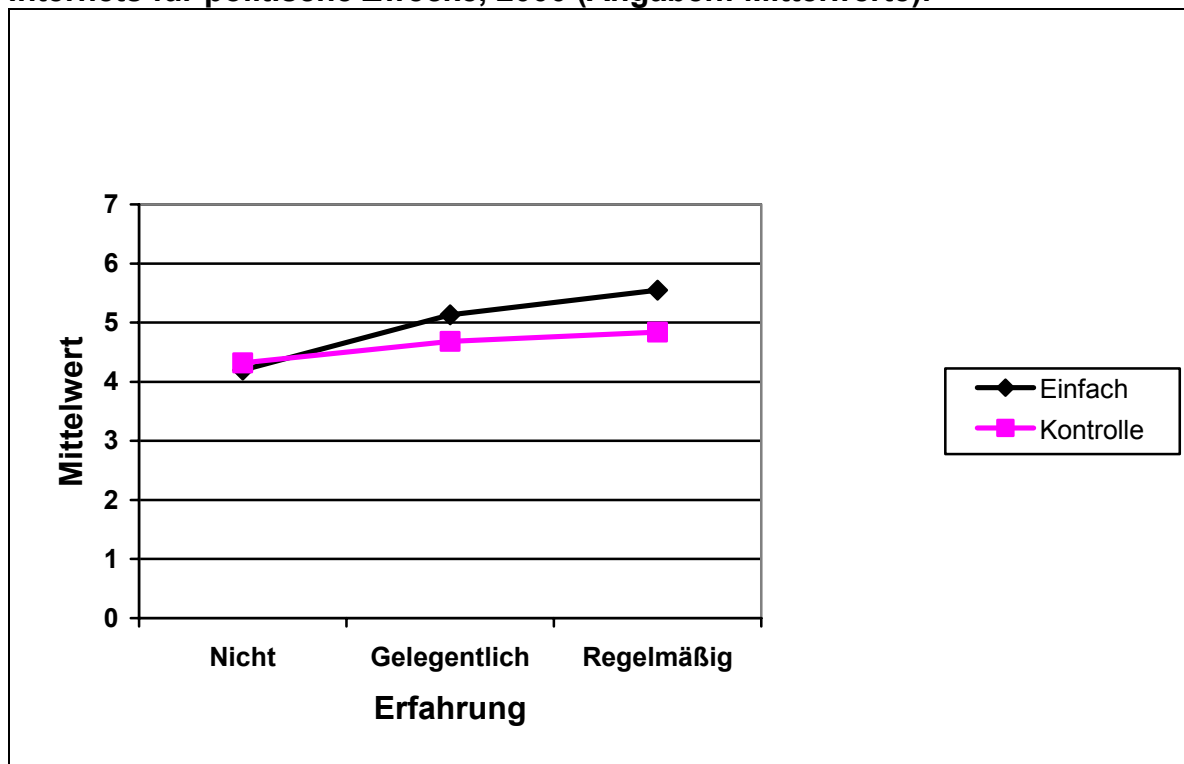
a) Erfahrungen mit dem Internet

Es gehört zu den wichtigsten Erkenntnissen der Einstellungs- und Verhaltensforschung, dass positive Erfahrungen mit bestimmten Institutionen und Prozessen die Einstellungen zu diesen Objekten positiv beeinflussen. Je besser sich ein Individuum in einem bestimmten Lebensbereich auskennt und je positiver seine Erfahrungen in diesem Bereich waren, desto eher ist es bereit, auch künftig entsprechende Handlungen auszuführen. Das Internet ist eine verhältnismäßig neue technische Errungenschaft, und noch jüngeren Datums ist seine Nutzung für politische Zwecke. Wie allerdings die Bestandsaufnahme der Internetnutzung gezeigt hatte, ist eine starke Minderheit der Deutschen mittlerweile mit dem Medium vertraut und nutzt es zur Erleichterung von Interaktionen in allen möglichen Lebensbereichen. Online Banking und E-Commerce gehören zu den Anwendungsfeldern, in denen man den Umgang mit Internet erlernen und die gesammelten Erfahrungen auf den Bereich der Politik übertragen kann. Hieraus ergeben sich die folgende Annahmen:

- Internetnutzer – in welchem Bereich sie auch immer auf digitale Dienste zugreifen - weisen eine größere Bereitschaft zur Nutzung der Instrumente des E-Government auf als Nichtnutzer.
- Dieser Zusammenhang bleibt bei einer Kontrolle anderer Faktoren erhalten, schwächt sich aber ab.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zunächst zu berücksichtigen, dass etwas mehr als 80 Prozent der Befragten über keine Erfahrung im Umgang mit dem Internet verfügen, dreizehn Prozent es gelegentlich nutzen und sechs Prozent dies regelmäßig, d.h. täglich oder mehrmals in der Woche tun. Wie aus Abbildung 11 hervorgeht, bestätigen sich sämtliche zuvor formulierten Hypothesen über die Bedeutung der generellen Nutzung des Internet für die Bereitschaft, sich der Errungenschaften von E-Government zu bedienen. Je intensiver das Internet genutzt wird, desto aufgeschlossener stehen die Befragten den Einrichtungen von E-Government gegenüber. Diese Effekte schwächen sich bei einer Kontrolle relevanter Drittvariablen zwar ab, bleiben aber erhalten. Die bisherige Intensität der Nutzung des Internet im allgemeinen ist zwar ein Vorhersagefaktor für die Bereitschaft, sich der Einrichtungen des E-Government zu bedienen, jedoch bleibt der Einfluss dieses Faktors deutlich hinter dem anderer Größen zurück.

Abbildung 11: Generelle Internetnutzung und Bereitschaft zur Nutzung des Internets für politische Zwecke, 2000 (Angaben: Mittelwerte).



Quelle: INRA Deutschland (2000), eigene Auswertung.

b) Sozialisationsfaktoren und Ressourcenstärke

Das Verhalten der Bürger zu öffentlichen Einrichtungen, insbesondere die Bereitschaft, sich über politische Fragen zu informieren und sich aktiv in das politische Geschehen einzuschalten, ist von Generations-, Lebenszyklus- und Rollenfaktoren beeinflusst (Gabriel 1999). Zu den Standardgrößen, über die die empirische Forschung derartige Einflussgrößen abbildet, gehören das Lebensalter, das Geschlecht und das formale Bildungsniveau.

1) *Alter*

Dem Lebensalter schreibt man eine Doppelfunktion als Indikator der Generationszugehörigkeit und der Position im Lebenszyklus zu. Dem Generationenansatz liegt die Annahme zu Grunde, dass Personen, die unter bestimmten Bedingungen aufwachsen, in ihrem Sozialisationsprozess typische Erfahrungen sammeln. Aus diesen wiederum resultieren bestimmte Werte, Normen, Wissensbestände und Handlungskompetenzen sowie andere Orientierungen, die auch nach Abschluss der Sozialisation ihre Wirksamkeit behalten. Auf ähnlichen Überlegungen basiert der Lebenszyklusansatz, der die entsprechenden Orientierungsmuster allerdings nicht an generationstypischen Prägungen, sondern an den Erfahrungen festmacht, die Menschen in bestimmten Lebensabschnitten, etwa in der Ausbildung, beim Eintritt in das Berufsleben, bei der beruflichen Etablierung oder der Familiengründung, sammeln.

Die Annahme, dass Generations- und Lebenszykluseffekte die Einstellungen zum E-Government sowie die Tendenz, sich der gegebenen Möglichkeiten zu bedienen, beeinflussen, ist hochgradig plausibel. Die entsprechenden Einrichtungen und Verfahrensweisen stellen technologische Innovationen dar, mit der Angehörige der jüngeren Generation aufwachsen. In der Ausbildung und im Beruf können sie sich mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien vertraut machen und die auf diese Weise erworbenen Kompetenzen in der Politik anwenden. Die **Nutzungskompetenz** liegt bei diesen Altersgruppen vor, für eine politische Nutzung ist es lediglich notwendig, dass die entsprechenden **Motive** hinzukommen. Dies wird insofern erleichtert, als der Einsatz des

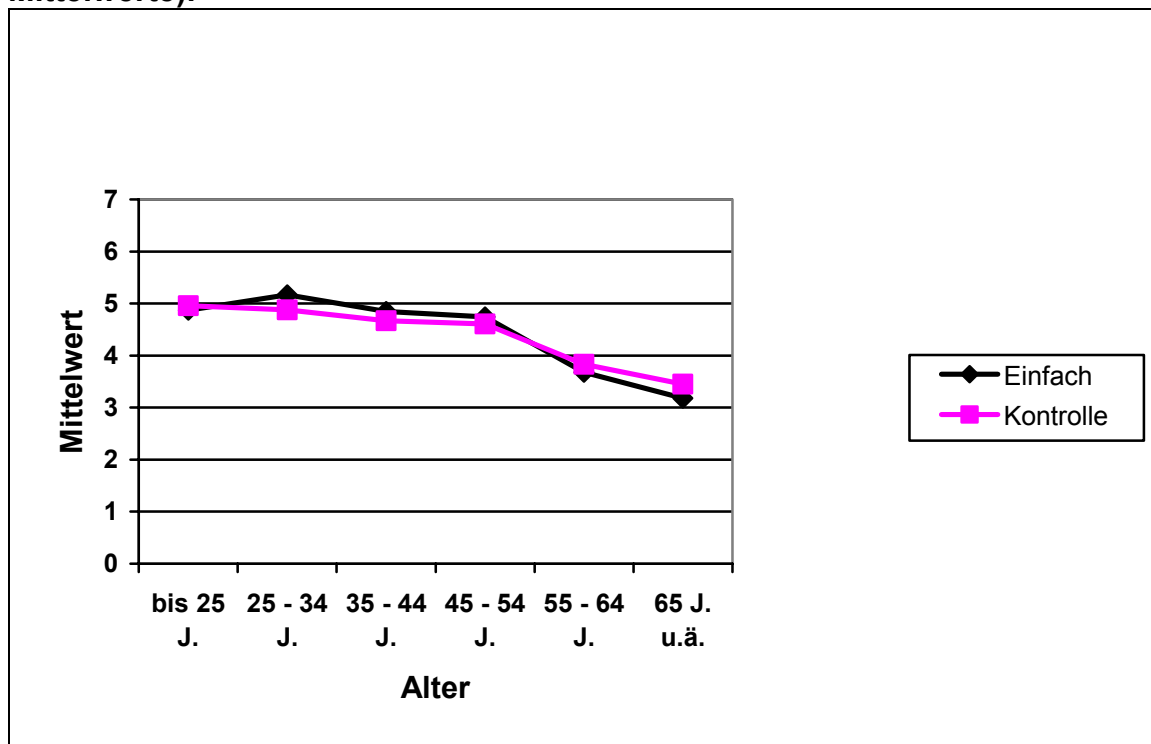
Internets zu politischen Zwecken ohne weiteres ein Nebenprodukt anderer, berufs- oder freizeitbezogener Nutzungen darstellen kann. Für ältere Menschen ist dies alles andere als selbstverständlich. Abgesehen von der fehlenden Vertrautheit mit diesen Technologien sind sie oft nicht mit den Anreizen und Gelegenheiten konfrontiert, sich die Kompetenz im Umgang mit neuen Technologien anzueignen.

Während die Medienkompetenz in erster Linie mit der Zugehörigkeit zu bestimmten Generationseinheiten einhergeht, dürften bei den Nutzungsanreizen und –motiven Lebenszykluseffekte eine Rolle spielen. Personen, denen die Ausbildung oder die Berufstätigkeit kaum Möglichkeiten zum Umgang mit modernen Kommunikationstechnologien bietet oder die nicht in das Ausbildungssystem oder Berufsleben integriert sind, stehen bei der Entscheidung, das Internet generell oder zu politischen Zwecken zu nutzen, vor relativ hohen Zugangsbarrieren. Unter der Voraussetzung, dass die Disposition zur Nutzung der Einrichtungen von E-Government nicht völlig andersartigen Anreizstrukturen unterliegt als die Teilnahme am politischen Leben im allgemeinen, ist mit einer besonders stark ausgeprägten Nutzungsbereitschaft der mittleren Altersgruppen zu rechnen. Wie zahlreiche Beiträge zur Partizipationsforschung zeigen, sind Personen in der Altersgruppe von 30 bis 65 Jahren besonders stark an politischen Sachverhalten interessiert, von ihnen betroffen und demzufolge auch zum politischen Engagement bereit (vgl. z.B. Milbrath/Goel 1977; Verba/Nie 1972). Im Falle des Zugriffs auf E-Government-Einrichtungen dürften die beschriebenen generationstypischen Kompetenzen die Lebenszykluseffekte überlagern und zum Teil neutralisieren. Auf lange Sicht ist allerdings damit zu rechnen, dass die Diffusion moderner Kommunikationstechnologien die Alterseffekte schrittweise reduzieren und auf Lebenszykluseffekte begrenzen wird. Aus den vorgetragenen Überlegungen lassen sich die folgenden Annahmen ableiten:

- Mit zunehmendem Alter sinkt die Bereitschaft zur Nutzung der Instrumente des E-Government,
- Der Alterseinfluss bleibt bei einer Kontrolle anderer bedeutsamer Akzeptanzfaktoren erhalten, schwächt sich aber ab.

Die empirischen Analysen bestätigen diese Annahme sehr deutlich. Als mit Abstand wichtigster Faktor bei der Bereitschaft zur Nutzung der Möglichkeiten des E-Government erweist sich das Lebensalter der Befragten, wobei die größte Bereitschaft in der Altersgruppe der 25- bis 34-jährigen besteht. In dieser Gruppe wirken Lebenszyklus- und Generationseffekte offenkundig zusammen. Generationstypisch ist die Vertrautheit mit modernen Kommunikationstechniken, die diese Befragten mit jenen der jüngsten Altersgruppe teilen. Lebenszykluseffekte spielen vermutlich insofern eine Rolle, als die Alterskohorte der 24- bis 35-jährigen bereits über stärkere berufliche Möglichkeiten und Anreizstrukturen verfügt, sich neuer Medien zu bedienen. Zudem ergeben sich für diese Gruppe auch generell mehr Anlässe als für die jüngsten Befragten, sich mit politischen und administrativen Institutionen in Verbindung zu setzen. Insgesamt fallen die Unterschiede zwischen den drei jüngsten Gruppen nur schwach aus. Auch nach einer Kontrolle weiterer Einflussfaktoren erklärt die Mehrheit der Befragten in jeder dieser drei Gruppen ihre Bereitschaft, die meisten Angebote zur digitalen Kommunikation mit Politik und Verwaltung zu nutzen (Abbildung 12). Der Umstand, dass die Unterschiede zwischen den vier jüngsten Alterskohorten nicht markanter sind, ist sicherlich auf die zuvor unterstellte Wechselwirkung von Generations- und Lebenszykluseffekten zurückzuführen.

Abbildung 12: Lebensalter und Verhalten zu E-Government, 2000 (Angaben: Mittelwerte).



Quelle: INRA Deutschland (2000), eigene Auswertung.

Erwartungsgemäß sinkt die Bereitschaft zur politischen Nutzung der modernen Informationstechnologien mit dem Alter, wobei der stärkste Einbruch zwischen den 45- bis 54-jährigen und der nächst älteren Gruppe zu verzeichnen ist. Zwar liegt auch bei diesen Befragten noch eine relativ große Bereitschaft vor, zu verschiedenen politischen Zwecken auf moderne Kommunikationsmedien zurückzugreifen, diese fällt aber deutlich schwächer aus als bei Personen unterhalb der Altersgrenze von 55 Jahren. Dennoch: Selbst viele ältere Befragte stehen dem Einsatz digitaler Techniken in der Politik positiv gegenüber. Die noch vorhandenen Unterschiede zwischen den jüngeren und älteren Befragten dürften mit zunehmender Verbreitung der neuen Technologien verschwinden, und die Nutzungsmuster dürften sich bereits in absehbarer Zeit weitgehend angleichen.

2) *Geschlecht*

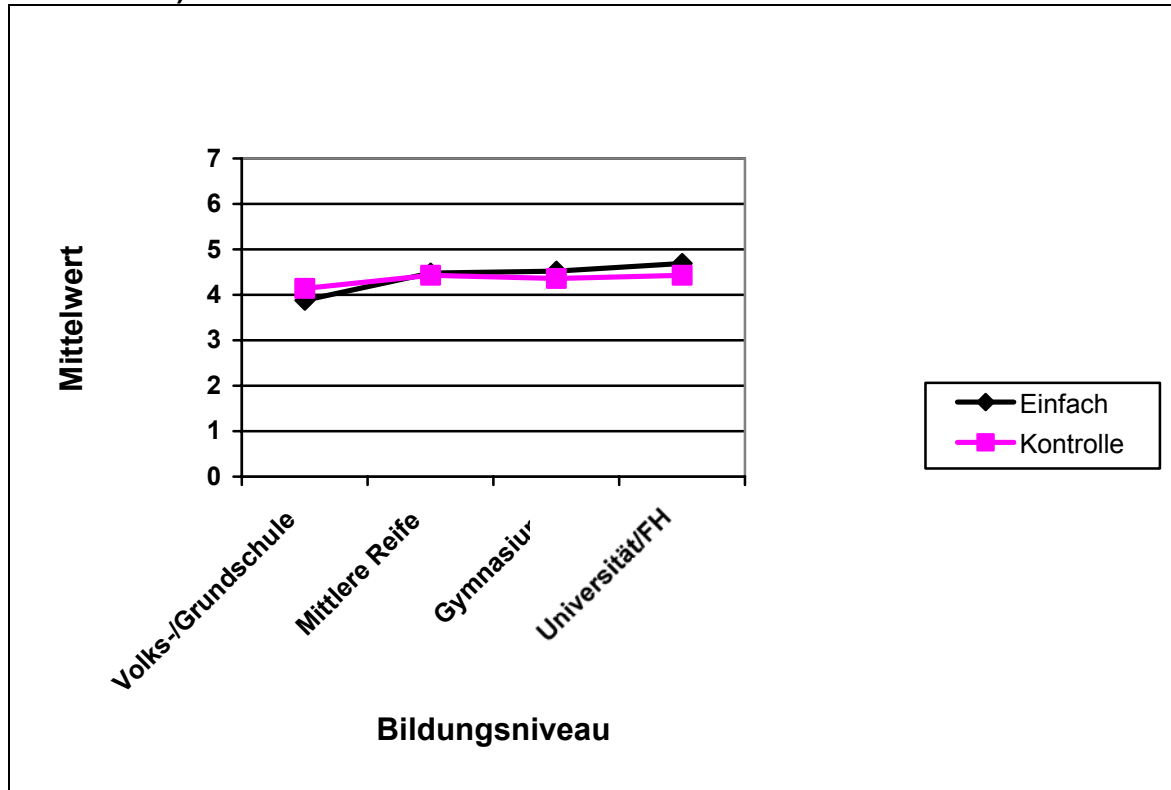
Nach den Erkenntnissen der politikwissenschaftlichen Einstellungs- und Verhaltensforschung gehört die Geschlechtszugehörigkeit zu den wichtigsten Bestimmungsfaktoren des Verhältnisses der Menschen zur Politik. Was die Rolle des Faktors Geschlechtszugehörigkeit angeht, haben wir es nach wie vor mit der Wirkung traditioneller Geschlechterrollen zu tun, die sich im Sozialisationsprozess von Jungen und Mädchen niederschlagen und erstere stärker auf eine spätere Involvierung in öffentliche Angelegenheiten festlegen als letztere. Diese Differenzen haben sich zwar im Laufe der Zeit abgeschwächt, sind aber immer noch vorhanden (Westle 2001). Wie sich z. B. am Studierverhalten junger Menschen nachweisen lässt, sind derartige rollenspezifische Orientierungen auch bei der Einstellung zur Technik und zu technologischen Innovationen wirksam. Der unterdurchschnittliche Anteil weiblicher Studierender in den technisch-naturwissenschaftlichen Disziplinen deutet auf eine gewisse Technikferne junger Frauen hin. In der Bereitschaft, die Möglichkeiten von E-Government zu nutzen, schlägt sich dieses traditionelle Rollenmuster allerdings kaum nieder. Der geringe Unterschied zwischen Männern und Frauen entspricht zwar den Erwartungen, ist aber statistisch nicht signifikant (tabellarisch nicht ausgewiesen).

3) *Bildungsniveau*

Nur wenigen Faktoren kommt für das Verhältnis der Menschen zur Politik eine so große Bedeutung zu wie der Bildungskarriere. Bildung vermittelt – explizit und implizit – nicht nur intellektuelle Fertigkeiten, die in vielen Lebensbereichen Anwendung finden können, sondern sie trägt auch zur Übernahme bestimmter Werte und Normen bei, welche die Anteilnahme der Menschen am politischen Leben und die Aufgeschlossenheit für neue Ideen fördern (Nie u.a. 2002). Auf Grund dieser Sachverhalte dürfte die Bereitschaft zur Nutzung der mit E-Government verbundenen technischen Neuerungen mit zunehmender Bildung steigen. Im Vergleich mit traditionellen Formen der Anteilnahme am politischen Leben ist der Einfluss des Bildungsniveaus auf die Einstellung zu den Einrichtungen von E-Government schwach. Zudem steigt die Neigung, sich digitaler Techniken im Umgang mit Politik und Verwaltung zu bedienen, nicht monoton mit dem Bildungsniveau, die Trennlinie verläuft vielmehr zwischen den Personen mit einer Elementarbildung auf der einen Seite und den Angehörigen aller anderen Bildungsschichten auf der anderen. Bei einer Kontrolle weiterer Faktoren, insbesondere der Nutzungserfahrungen und des Alters, verschwindet der Bildungseffekt völlig.

Diese Befunde sind insofern interessant, als sie die in älteren Studien festgestellte digitale Spaltung der Gesellschaft in Nutzer und Nichtnutzer des Internets nicht bestätigen (vgl. hierzu: Gabriel/Moessner 2002; Hutter 2001; Kubicek/Welling 2000; Kubicek 2002b; Norris 2001: 195ff.). Zwei der wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Trennung der Gesellschaft in aktive und inaktive Gruppen, das Bildungsniveau und die Geschlechtszugehörigkeit, werden bei der politischen Nutzung des Internets nicht wirksam. Allerdings ist beim Vergleich der Ergebnisse der einzelnen Studien eine gewisse Vorsicht geboten. Wenn man das Tempo in Rechnung stellt, mit dem sich die Internettechnologie in der modernen Welt verbreitet, kann bereits ein zeitlicher Abstand von ein- bis zwei Jahren, der zwischen zwei Untersuchungen liegt, Veränderungen in den politischen Rahmenbedingungen herbeiführen. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Einstellung zur politischen Nutzung des Internets in den einzelnen Studien unterschiedlich erhoben wird, was nicht ohne Auswirkungen auf die Ergebnisse bleiben dürfte. Schließlich hatte sich gezeigt, dass auch die Art der Nutzung eine Rolle für die Wirksamkeit von Hintergrundfaktoren spielen kann. Niedrigschwellige Aktivitäten wie die Informationsbeschaffung aus dem Internet oder das Versenden von E-Mails dürften weit weniger für Kompetenz- und Motivationseffekte anfällig sein als aufwendige Aktivitäten wie die Abwicklung komplexer Transaktionen über das Netz.

Abbildung 13: Schulbildung und Verhalten zu E-Government, 2000 (Angaben: Mittelwerte).



Quelle: INRA Deutschland (2000), eigene Auswertung.

4) Welche Akzeptanzfaktoren sind besonders bedeutsam? Eine Zusammenschau der empirischen Befunde

Eine Betrachtung der Einzeleffekte vermittelt nur ein unvollständiges Bild von den Akzeptanzfaktoren des E-Government. Aus diesem Grunde ist es wichtig, das Zusammenspiel der bisher isoliert behandelten Faktoren zu betrachten. Hierbei ergibt sich das folgende Bild (vgl. Tabelle A2 im Anhang):

- Die genannten Faktoren erklären die Nutzungsbereitschaft der Einrichtungen von E-Government etwa zu etwa fünfzehn Prozent. Dies ist ein für sozialwissenschaftliche Analysen mäßiges Ergebnis, das erheblich besser ausfällt, wenn man die Bewertung einzelner Vorzüge und Nachteile, also die endogenen Bewertungsfaktoren einbezieht. In diesem Falle steigt die Erklärungskraft des Modells auf dreißig Prozent, und die bilanzierten endogenen Faktoren werden zu den bei weitem wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Einstellung zu E-Government.
- Das Alter der Befragten und ihre Erfahrung mit der Nutzung des Internet sind die entscheidenden Einflussgrößen für die Bereitschaft, sich im Austausch mit Politik und Verwaltung elektronischer Medien zu bedienen. Dabei ist die Einstellung zu den Vorzügen bzw. Nachteilen von E-Government der mit weitem Abstand wichtigste Faktor, gefolgt vom Lebensalter. Allein ein Fünftel der erklärten Streuung in der Nutzungsbereitschaft entfällt auf die Kosten-Nutzen-Erwägungen.
- Anders als bei vielen anderen Formen politischen Verhaltens spielt die Geschlechtszugehörigkeit keine Rolle für die potentielle Nutzung digitaler Angebote durch Politik und Verwaltung. Dies gilt auch für das Bildungsniveau, sofern man den Einfluss der oben genannten Faktoren berücksichtigt.

7. Akzeptanzfaktoren von E-Government: Die Perspektive der Führungsgruppen

Die Frage, welche Vorzüge und Nachteile die Inhaber politischer und administrativer Führungspositionen mit der Einführung von E-Government verbinden, spielt eine wichtige Rolle für die Entscheidung kommunaler Organe, entsprechende Einrichtungen bereit zu stellen. Wie andere Aspekte des Akzeptanzproblems wurden die Einstellungen der politischen Führungskräfte zu den Strukturen und Prozessen von E-Government nur selten systematisch und auf einer breiten empirischen Basis untersucht. Doch enthält der bereits in früheren Teilen dieses Beitrages benutzte Flash Eurobarometer 79 entsprechende Angaben, die zudem wiederum eine Einordnung der für Deutschland vorliegenden Befunde in einen breiteren internationalen Kontext zulassen. Bedauerlicherweise wurden in der Umfrage allerdings überwiegend die mit der Akzeptanz von E-Government verbundenen Probleme ermittelt, die von den kommunalen Führungskräften mit den neuen Technologien verbunden werden, Hoffnungen standen eindeutig im Hintergrund. Ein weiteres Problem für die folgende Analyse ergibt sich aus dem Umstand, dass die kleinen Fallzahlen nur eine Beschreibung von Akzeptanzmuster zulassen, darüber hinausgehende Erklärungsversuche würden eine breitere Datenbasis erforderlich machen.

Tabelle 11: Folgeprobleme der Einführung von E-Government in der Sicht kommunaler Entscheidungsträger, 2000.

Problem	Deutschland	EU
Interne Organisationsprobleme	9	8
Lange Lernzeit	23	22
Bedarf an speziellem Personal für Installation	42	26
Schaffung neuer Jobs	11	13
Teure Hardware	12	12
Gestiegene Kommunikationskosten	15	8
Fehlende Akzeptanz bei Beschäftigten	25	16
Betrifft nur kleine Gruppe von Bürgern	50	36
Prüfstein für Reaktionsfähigkeit auf Bürgerwünsche	33	25
Keine Veränderung in Bürgerbeteiligung	61	36
Keine offiziellen, gesetzlich geregelten Einsatzmöglichkeiten	52	28

Quelle: Flash Eurobarometer 79, eigene Auswertungen

Fragetext: In your experience, since your web site has been installed in your locality, would you tend to agree or to disagree with the following statements (s. Tabelle 10) ?

Wie aus Tabelle 11 hervorgeht, fällt die Bewertung der (problematischen) Konsequenzen von E-Government durch die kommunalen Führungspersönlichkeiten sehr differenziert aus. In Deutschland liegen die Probleme in der Sicht der kommunalen Entscheidungsträger weniger in den hohen Folgekosten (personeller oder finanzieller Art) oder in der geringen Akzeptanz durch die kommunalen Bediensteten, als vielmehr in der angeblich geringen Relevanz für die Bürger. Auf der Kostenseite schlägt nur ein Faktor stark zu Buche, der Bedarf an speziellen Fachkräften für die Installation der Systeme. Generell fällt die Einschätzung der Folgeprobleme von E-Government in Deutschland kritischer aus als in den übrigen EU-Staaten, und dies gilt in besonderem Maße für das Urteil über die Relevanz für die Bürgerschaft. Obgleich ein direkter Vergleich der Einschätzungen von Bürgern und Führungskräften wegen der unterschiedlichen Erhebungsfragen nicht möglich ist, fällt doch auf, dass die politischen Entscheidungsträger den Bedarf an modernen Informations- und Kommunikationstechnologien in der Politik zu unterschätzen scheinen.

Wenn man die Bewertung der möglichen Folgewirkungen von E-Government insgesamt betrachtet, dann spiegelt sich in den Aussagen der Befragten offenkundig die bisherige

Erfahrung mit den entsprechenden Einrichtungen wider. Es fällt geradezu auf, dass die Führungsgruppen in denjenigen Ländern, die bei der Digitalisierung von Politik und Verwaltung noch weit zurückliegen, die wenigsten Probleme nennen, während die Führungsgruppen in den technologisch fortgeschrittenen Länder offenkundig in der Praxis bereits auf mehr oder weniger große Probleme gestoßen sind. Die Politiker und Verwaltungsmitarbeiter in den skandinavischen Ländern und Großbritannien sind am sensibelsten für die Folgeprobleme von E-Government, auch in Deutschland ist das Bewusstsein um mögliche Schwierigkeiten relativ hoch entwickelt, obgleich das Land hinsichtlich der Fortschritte bei der Einführung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in der Politik keineswegs zu den Spitzenreitern in Europa gehört.

Tabelle 12: Kategorien von Folgeproblemen der Einführung von E-Government in der Sicht kommunaler Entscheidungsträger, 2000.

Land	Kosten	Organisation	Akzeptanz	generell
Belgien	.06	.15	.22	1.28
Dänemark	.16	.24	.40	2.19
Deutschland	.14	.24	.47	2.40
Griechenland	.08	.06	.11	0.79
Spanien	.05	.06	.19	0.89
Frankreich	.07	.09	.15	0.99
Irland	.12	.17	.31	1.72
Italien	.06	.14	.33	1.51
Luxemburg	.08	.15	.33	1.57
Niederlande	.07	.12	.14	0.97
Österreich	.16	.18	.36	2.05
Portugal	.08	.07	.19	1.04
Finnland	.11	.45	.57	3.11
Schweden	.22	.48	.46	3.52
Großbritannien	.15	.40	.47	2.96
Insgesamt	.10	.18	.29	1.68
	1774	1774	1774	

Quelle: Flash Eurobarometer 79

Angaben: Mittelwerte der drei Bewertungsdimensionen. Die Angaben wurden zum Zweck der besseren Vergleichbarkeit auf den Wertebereich 0 bis 1 standardisiert, wobei der Wert 0 erreicht wird, wenn kein Befragter irgend eines der Probleme nennt. Der Wert 1 indiziert, dass alle Befragten sämtliche Probleme nennen. Wegen der Standardisierung sind die Angaben zu den Einzeldimensionen direkt miteinander vergleichbar.

Die drei Indizes wurden wie folgt gebildet: Additive Verknüpfung der Items

Die Einzelbewertungen lassen sich mittels einer Faktorenanalyse zu drei großen Problemfeldern zusammenfassen, die man mit den Begriffen Akzeptanz, Kosten und Organisation belegen kann. Wie aus Tabelle 12 hervorgeht, wiegt für die deutschen Kommunalpolitiker und Verwaltungsmitarbeiter die Akzeptanz von E-Government bei den Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern am schwersten, wobei sie die Akzeptanz relativ skeptisch bewerten. Erst mit einem weiten Abstand folgen die Organisationsprobleme und die Kostenfragen. Insbesondere die Kosten für die Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in Politik und Verwaltung schätzen die politischen Entscheidungsträger als nicht besonders gravierend ein, liegen aber dennoch leicht über dem Durchschnitt der Befragten aus allen EU-Staaten. Das gleiche gilt für die organisatorischen Folgelasten. Die Reihenfolge Akzeptanz, Organisation, Kosten findet sich auch in fast allen anderen untersuchten Ländern, jedoch bewerten die Befragten aus den anderen europäischen Ländern den Problemgehalt dieser drei Aspekte von E-Government insgesamt einheitlicher als es in Deutschland geschieht. Nirgendwo rücken die Befragten die Akzeptanz des E-Government durch die Bürger und die Verwaltungsbediensteten so stark in den Vordergrund wie in Deutschland, und fast nirgendwo geht die Wahrnehmung der Bevölkerungswünsche so stark an der Realität vorbei wie in Deutschland.

8. Zusammenfassung und Folgerungen

Am Ausgangspunkt dieser Studie stand die Frage, ob eine (verstärkte) Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien in der Politik in Deutschland Akzeptanz finden würde und in welchen Bereichen unter Umständen Akzeptanzprobleme zu erwarten sind. In Anlehnung an die in der Analyse politischer Strukturen und Prozesse geläufigen Unterscheidungen gingen wir von der Grundannahme aus, dass es nicht sinnvoll sei, generell von Akzeptanzproblemen zu sprechen, sondern dass sich diese vermutlich bei verschiedenen Kategorien von Akteuren, in verschiedenen Phasen des Politikzyklus und im Hinblick auf verschiedene Systemfunktionen unterschiedlich darstellen dürften. Dabei wurde auf der Akteursebene zwischen Bürgern, intermediären Institutionen und deren Repräsentanten sowie den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung unterschieden. Im Hinblick auf die Prozessphasen machten wir uns die Unterscheidung zwischen Willensbildung, Entscheidung, Implementation und Erfolgskontrolle zu eigen. In funktionaler Hinsicht wurde zwischen Information, Kommunikation und Transaktion unterschieden.

Das Problem der Akzeptanz von E-Government wurde auf der Basis von Umfragen zum Thema untersucht, wobei die Akzeptanz teils direkt gemessen werden, teils aber auch über Hilfskonstrukte wie die Nutzungsinteressen und –absichten erschlossen werden musste. Als problematisch erwies sich vor allem die Datenlage für die Einstellungen der Inhaber kommunaler Führungspositionen. Repräsentative Bevölkerungsumfragen lagen dagegen in relativ großer Zahl vor. Sie eröffneten zudem die Möglichkeit, die für Deutschland verfügbaren Daten in einer international vergleichenden Perspektive darzustellen, um auf diese Weise eine Einordnung der Situation in Deutschland in den internationalen Kontext vorzunehmen.

Leider war es auf der Grundlage der für unseren Zweck vorliegenden Daten nicht möglich, alle Teilaspekte des Untersuchungsgegenstandes in der wünschenswerten Differenziertheit anzugehen. Abgesehen von der unterschiedlich guten Datenlage bei der Analyse der Akzeptanzproblematik bei Bürgern und politisch-administrativen Entscheidungsträgern wurden diesen beiden Probandengruppen in Umfragen auch niemals dieselben Fragen gestellt, so dass sich ihre Einschätzungen nicht direkt miteinander vergleichen lassen. Des Weiteren ist der Bereich der E-Verwaltung durch Umfragedaten erheblich besser abgedeckt als derjenige der E-Demokratie. Insgesamt wären differenzierte und weniger oberflächliche Befragungen wünschenswert gewesen als sie für unsere Zwecke vorlagen.

Gleichwohl erbrachten die Analysen einige klare Erkenntnisse über die Akzeptanz von E-Government durch die Bevölkerung und die politisch-administrativen Entscheidungsträger, über die Akzeptanz einzelner Anwendungsfelder von E-Government und über die für die Akzeptanz bzw. Nichtakzeptanz maßgeblichen Faktoren.

Beginnen wir mit der Akzeptanz von E-Government im allgemeinen durch die Bevölkerung und die politisch-administrativen Entscheidungsträger. Welche Indikatoren man auch immer heranzieht, sie liefern kaum Anhaltspunkte dafür, dass die Einführung digitaler Techniken zur Erfüllung politischer Aufgaben in der Bevölkerung auf große Widerstände stößt. Eine breite Mehrheit der Bundesbürger steht den Einrichtungen des E-Government positiv gegenüber, und eine Minderheit von ihnen nutzt bereits jetzt die auf diesem Gebiet bestehenden Möglichkeiten. In der Bevölkerung existieren keine gravierenden Akzeptanzprobleme. Im Hinblick auf die Nutzungsintensivität nimmt Deutschland unter den EU-Mitgliedsstaaten eine Position im oberen Mittelfeld ein. Dies ist sowohl auf die Interessen- als auch auf die Angebotslage zurückzuführen.

Nun wurde in der einzigen verfügbaren Elitenumfrage nicht direkt nach der Akzeptanz von E-Government durch die Führungskräfte aus Politik und Verwaltung gefragt. Aus der Bewertung der Probleme, den dieser Personenkreis mit der Digitalisierung von Verwaltung und Politik in Verbindung bringt, lassen sich aber dennoch gewisse Rückschlüsse auf die Akzeptanz von E-Government gewinnen. Die Befragten sehen in vielen Bereichen einer digitalisierten Verwaltung (noch) große Probleme. Zumindest in Deutschland vermuten die kommunalen Führungsgruppen, die Bevölkerung und die Verwaltungsbediensteten

begegneten diesen neuen Technologien mit Skepsis. Nach den Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung ist diese Einschätzung weitgehend unbegründet. Aus der Diskrepanz zwischen den Einstellungen der Bevölkerung und der Führungsgruppen, die sich ungeachtet aller methodischen Probleme kaum leugnen lässt, ergeben sich zumindest die beiden folgenden Interpretationsmöglichkeiten: Die Aussagen der Inhaber von Führungspositionen sagen nichts über deren eigene Präferenzen aus, sie sind vielmehr das Ergebnis einer falschen Wahrnehmung der Wünsche der Bevölkerung. Alternativ hierzu kann man unterstellen, dass die Darstellung der Bevölkerungssicht auf einer Projektion der eigenen – negativen – Einstellungen von E-Government beruht. Gegen diese Interpretation spricht jedoch, dass die Kommunen, in denen die Befragten tätig sind, ein breites Spektrum digitaler Informations-, Kommunikations- und Transaktionsangebote bereitstellen. Dennoch gilt die Feststellung: Falls E-Government in Deutschland mit ernsthaften Akzeptanzproblemen konfrontiert sein sollte, dann sind die Bedenkensträger eher in den Führungsgruppen als in der Verwaltung zu suchen.

Mit dem Begriff E-Government verbindet sich ein breites Spektrum von Angeboten, die bei der Bevölkerung und den Entscheidungsträgern auf ein unterschiedlich starkes Interesse stoßen. Im Mittelpunkt der Nachfrage von Seiten der Bevölkerung stehen digitale Informationen und wenig sensible Transaktionen, E-Partizipation findet derzeit (noch) keine breite Resonanz. Diese Nachfragemuster decken sich mit den Politikerpräferenzen und den bestehenden bzw. geplanten digitalen Angeboten. Anders als bei der generellen Bewertung scheinen die Präferenzen von Bevölkerung und politisch administrativen Entscheidungsträgern bei der spezifischen Ausgestaltung des E-Government-Systems weitgehend miteinander überein zu stimmen, anders als z.B. in den Niederlanden, in denen die Angebote nach den uns verfügbaren Daten stark hinter der Nachfrage zurückbleiben. Der wichtigste Akzeptanzfaktor digitaler Verwaltungsleistungen ist in der Zeitersparnis zu sehen, alle anderen Motive für die Nutzung digitaler Leistungen – seien es positive oder seien es negative Effekte – treten dahinter klar zurück. Besonders groß ist die Neigung zum Rückgriff auf die Einrichtungen des E-Government in den jungen und mittleren Altersgruppen, Bildungs- und Gendereffekte konnten in dieser Studie im Unterschied zu anderen Untersuchungen nicht nachgewiesen werden.

Welche konkreten Handlungsoptionen für die Politik legen unsere Ergebnisse nahe? E-Government ist ein zukunftsträchtiges Konzept, dessen praktische Relevanz in dem Maße steigen wird, in dem auf der Angebots- und Nachfrageseite, d.h. bei den Behörden, den Verwaltungen und den politischen Entscheidungsgremien sowie bei den Bürgern die technischen Voraussetzungen für eine Digitalisierung politischer Prozesse vorliegen. Auch wenn alle Einrichtungen eine gewisse Nachfrage finden, konzentriert sich diese auf das Abrufen von Informationen und Dienstleistungen. Deren Angebot ist zugleich rechtlich und politisch weniger problembehaftet als die Maßnahmen auf dem Feld der E-Demokratie. An ihnen besteht derzeit kein vorrangiges Interesse, und es bedarf noch erheblicher Anstrengungen, um z.B. die mit einer Digitalisierung von Wahlen und Abstimmungen verbundenen rechtlichen und politischen Probleme zu lösen. Insofern sollten – wie es bereits geschieht – digitale Informationen und Dienstleistungen mit Vorrang ausgebaut werden. Wichtig ist dabei nicht allein eine breite Palette von Angeboten, sondern eine hohe Benutzerfreundlichkeit und eine Orientierung an bestimmten Bedarfs- und Problemlagen, wie sie im Lebenskonzept anvisiert wird.

Weitere Hinweise auf die von der Bevölkerung gewünschte Ausgestaltung des E-Government ergeben sich aus der Bewertung einzelner Kosten- und Nutzenfaktoren. Aus der Sicht der Befragten ist ein sicherer Datentransfer ein unabdingbares Erfordernis in allen jenen Bereichen, in denen hoheitliche Akte bzw. Handlungen mit rechtlich verbindlichen Wirkungen wie das Wählen oder die Abgabe einer Steuererklärung über das Netz stattfinden. In anderen Bereichen spielt der Sicherheitsaspekt eine geringere Rolle, dafür treten Zeitersparnis und andere Effektivitätsüberlegungen in den Vordergrund. Auch hieraus ergeben sich Hinweise auf die Ausgestaltung von E-Government. So macht das Aufstellen von PCs an öffentlichen Orten zum Zweck der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen oder Partizipationsmöglichkeiten keinen Sinn, weil auf diese Weise der Faktor „Zeitersparnis“

nicht zum Tragen kommt. Dieser wichtige Vorzug von E-Government schlägt nur dann zu Buche, wenn die entsprechenden Transaktionen von der Wohnung oder vom Arbeitsplatz aus durchgeführt werden können. Zu bedenken ist schließlich ein weiterer Faktor, der die Bewertung elektronisch angebotener Informationen und vor allem Dienstleistungen beeinflusst. Viele Befragte gründen ihre Skepsis gegen E-Government auf die Entpersönlichung von Austauschprozessen zwischen Bürger, Politik und Verwaltung.

Die im engeren Sinne politischen Folgewirkungen von E-Government konnten auf der Basis unserer Daten nicht untersucht werden. Sie betreffen in erster Linie den Problemkomplex der E-Demokratie und weniger den der E-Verwaltung. Wenn auch vieles dafür spricht, bei Entwicklungsmaßnahmen Dienstleistungen und Informationen prioritär zu behandeln, sollten die Aspekte von E-Demokratie darüber nicht vernachlässigt werden. Die Technikgeschichte ist voll von Beispielen dafür, dass vorhandene technische Möglichkeiten, wenn sie erst einmal geschaffen wurden, ihre Nutzer finden. Auf eine solche Situation sollte die Politik vorbereitet sein, damit sie nicht von unvorgesehenen Aktivitäten einzelner Gruppen überrollt wird.

Anhang

Tabelle A1: Endogene Bestimmungsfaktoren der Bewertung von E-Government, 2000.

	a	Zeitersparnis		Unpersönlichkeit		Flexibilität		Wahlfreiheit		Programmabstürze		Kostenersparnis		Informationszugang		R ²
		B	β	B	B	B	β	B	β	B	β	B	β	B	β	
E-Gov allgemein ⁶	2.73	2.17	.47	-.64	-.14	1.14	.15	.67	.13	-.88	-.15	1.28	.15	.48	.10	.33
Behördenvorgänge ⁷	4.22	1.70	.35	-.96	-.21	1.08	.13	.53	.10	-.73	-.12	1.17	.13			.21
Informationssuche ⁸	4.88	1.32	.32	-.53	-.14	.86	.12	.41	.09	-.58	-.11	.54	.07	.33	.08	.16
Anfragen per E-Mail ⁹	4.00	1.49	.32	-.71	-.17	1.02	.13	.68	.13			.93	.11	.47	.10	.19
Informationseingabe am Bildschirm ¹⁰	4.09	1.76	.36	-.82	-.18	1.04	.13	.88	.16	-.69	-.12	.41	.08			.21
Formulare abrufen	5.15	1.10	.27	-.54	-.14	.75	.11					.79	.10	.40	.09	.12
Wählen ¹¹	4.13	.60	.11	-.47	-.09							.95	.09	.46	.08	.04

Quelle: INRA Deutschland (2000), eigene Auswertung.

⁶ Zusätzlich: Kurze Bearbeitungszeiten B .50, β .10

⁷ Zusätzlich: Kurze Bearbeitungszeiten B .63, β .11; Unsicherheit bei vertraulichen Informationen: B -.29, β -.06

⁸ Zusätzlich: Kurze Bearbeitungszeiten B .30, β .07

⁹ zusätzlich: Kurze Bearbeitungszeiten: B .34, β .07

¹⁰ zusätzlich: Unsicherheit bei vertraulichen Informationen: B -.47, β -.11

¹¹ Zusätzlich: Unsicherheit bei vertraulichen Informationen: B -.29, β -.06

Tabelle A2: Multiple Klassifikationsanalyse (MCA)

		N	Vorhergesagtes Mittel	
			Nicht angepasst	Korrigiert nach Faktoren
Alter	bis 25 J.	108	4.92	4.71
	25 – 34 J.	114	4.90	4.65
	35 – 44 J.	132	4.72	4.53
	45 – 54 J.	96	4.46	4.57
	55 – 64 J.	128	3.55	3.71
	65 J. u.ä.	157	2.81	3.09
Eta/Beta			.38*	.29*
Geschlecht	weiblich	382	3.94	4.01
	männlich	353	4.33	4.25
	Eta/Beta		.09*	.05
Bildung	Volks-/Hauptschule	236	3.62	3.91
	Mittlere Reife	267	4.33	4.29
	Gymnasium o.ä.	130	4.43	4.18
	Uni/FH	102	4.40	4.17
	Eta/Beta		.16*	.07
Nutzungserfahrung	nein	601	3.90	4.05
	ja	134	5.17	4.45
	Eta/Beta		.23*	.07*
Kosten-Nutzen-Bilanz	negativ	132	2.70	2.90
	neutral	307	3.80	3.83
	positiv	296	5.12	4.98
	Eta/Beta		.41*	.36*
R ²				.29*
N		735		

Quelle: INRA Deutschland (2000), eigene Auswertung.