

E-Government im internationalen Vergleich

Marianne Kneuer

1. Einführung: Abgrenzung und Entwicklung des Konzeptes E-Government

Die Anzahl von Begriffen, die das Präfix »e« tragen und damit eine digitale Variante von staatlichen Institutionen oder Prozessen anzeigen, ist in den letzten Jahren angewachsen. Darunter stellt E-Government eines der »ältesten« Konzepte dar. Eine erste vorzunehmende Abgrenzung bezieht sich auf die benachbarten Bereiche E-Democracy, E-Governance und E-Participation.¹ Diese werden in der Literatur ganz unterschiedlich gegeneinander definiert und bedürfen daher einer klärenden Bestimmung. Ein Vorschlag fasst E-Democracy als übergeordnetes Modell, unter das sich E-Participation und E-Government subsumieren lassen, wenngleich analytisch getrennt (Kneuer 2016, 2019). E-Democracy umfasst demnach Aktivitäten aller im politischen Prozess potenziell eingebundenen Akteure (top-down wie bottom-up), die das Verhältnis zwischen Staat und Bürger im Sinne einer Verbesserung demokratischer Prozesse verändern. E-Participation bezieht sich auf Information, Dialog und Teilhabe an Entscheidungen über online-basierte Tools (OECD 2003; United Nations 2003; Grundwald et al. 2006; Kersting et al. 2009; Meißelbach 2009).

E-Government als ein Teil von E-Democracy grenzt sich dagegen ab als dienstleistungsorientiertes Top-down-Konzept, das zuvorderst auf erhöhte Effizienz und Kostensenkung ausgerichtet ist. Die »klassische«, an der Deutschen Hochschule für Veraltungswissenschaft in Speyer entwickelte Definition versteht E-Government als »Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien« (von Lucke/Reinermann 2000: 1), inkludiert dann aber neben Exekutive auch Legislative und Judikative. Anders und konsistenter bezieht die OECD E-Government allein auf das Regieren (OECD 2003). Ähnlich spiegelte sich in der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« des

¹ Vgl. die Beiträge von Jeanette Hofmann zu Demokratie im digitalen Zeitalter (Hofmann 2019) und von Norbert Kersting zu E-Participation (Kersting 2019) in diesem Band.

Bundestages die Trennung in E-Parlament (Legislative), E-Government (Exekutive) und E-Justiz (Judikative) unter dem Dach von E-Democracy wider (Deutscher Bundestag, Projektgruppe Demokratie und Staat 2013).

Ganz generell jedoch ist es schwierig, eine einheitliche Definition und ein homogenes Verständnis von E-Government zu identifizieren (Jaeger 2003, Schünemann 2019). Schünemann unterscheidet drei Debattenstränge: zum einen die verwaltungswissenschaftliche-technische, zum anderen die Modernisierungsdebatte (E-Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung) sowie letztlich eine normativ-teleologische (Schünemann 2019, 23ff.). Diese divergenten Ansätze erklären sich nicht nur durch die unterschiedlichen disziplinären Zugriffe (neben Politikwissenschaft auch Verwaltungswissenschaft, Informationswissenschaft, Wirtschaftsinformatik etc.) und den davon abhängigen Forschungsentologien, sondern letztlich auch durch die überaus heterogenen Erkenntnisinteressen, die von rein normativen Ansätzen über empirische Analysen bis hin zu anwendungsorientierten oder Evaluierungsansätzen reichen. Ähnlich divers stellt sich die Konzeptualisierung von E-Government-Entwicklungsmodellen dar, was das gegenseitige Verständnis der Stakeholder (Regierungen, Kommunen etc.), der Entwickler und Berater ebenso erschwert wie die tatsächliche politische Anwendung von E-Government-Modellen. Kurzum: Es fehlt weiterhin ein gemeinsamer Referenzrahmen (Jungwoo Lee 2010).

Der konsensuelle Kern des E-Government-Konzepts lässt sich so zusammenfassen: Dem Bürger wird eine Rolle als Verbraucher zugeschrieben, dem eine bürgerfreundliche Verwaltungsleistung in Form von Online-Abwicklung behördlicher Vorgänge (wie etwa das deutsche Elster-Verfahren bei der Steuererklärung) ermöglicht werden soll. Zudem spielt die Kostensenkung für Regierung, Bürger und Unternehmen eine Rolle. Die Leistung des Netzes wird hier weniger im Sinne demokratiebelebender Aspekte gesehen, vielmehr besteht das Ziel in der effektiveren und dezentralen Bearbeitung von Dienstleistungen und Problemen. Gleichzeitig aber kann durch E-Government erhöhte Transparenz erreicht werden, was die Zufriedenheit von Bürgern mit staatlichen Dienstleistungen oder *Policy-Making*-Akteuren verstärken kann – beides wichtige Aspekte zur Festigung von Legitimität (Clift 2004, 8ff.; OECD 2003, 45). Die OECD etwa unterstreicht explizit die Komponente der Vertrauensbildung zwischen Bürger und Staat, insofern der Staat zu mehr Offenheit und Rechenschaftspflicht angehalten wird, was auch die Vermeidung bzw. Verringerung von Korruption implizieren kann (OECD 2003, 4). Insbesondere internationale Organisationen wie die OECD oder die UN haben E-Government bereits zu Beginn der 2000er Jahre als vielversprechendes Konzept der Reform und Entwicklung erkannt, insbesondere im Bereich Gesundheit, Umwelt und Sozialpolitik (OECD 2003, 3; UN 2003, 10). Insgesamt birgt E-Government daher, auch wenn es zuvorderst ein effizienz- und serviceorientiertes Konzept darstellt, das Potential, die Performanzdimension von E-Democracy zu stützen.

(im Sinne einer Verbesserung der politischen Ergebnisse) und somit die Legitimität des Staates (im Sinne der Output-Legitimität) zu fördern. Auf Grund dieses Wirkungszusammenhangs enthält E-Government durchaus demokratierelevante Aspekte und eine normative Komponente, die E-Government als Treiber für Good Governance im Allgemeinen betrachtet.

Insbesondere diese normative Komponente findet sich nochmals verstärkt in der Weiterentwicklung des E-Government-Konzeptes in Richtung eines Open Government (OG). So verpflichtete Präsident Obama in dem für OG wegweisenden Memorandum von 2009 seine Regierung auf ein System mit mehr Transparenz, mehr öffentlicher Partizipation und Kollaboration, wobei er in der ersten Passage des Dokuments bereits auf die Ziele abstellte, das öffentliche Vertrauen zu sichern und die Demokratie zu stärken (Obama 2009). In der Folge bekam OG ein neues Gewicht für die wissenschaftliche und politische Debatte und wurde von internationalen Organisationen in die Förderpalette aufgenommen. Die OECD verabschiedete 2017 eine Empfehlung, die die Förderung einer Governance-Kultur postuliert, die auf den Prinzipien von »transparency, integrity, accountability and stakeholder participation in support of democracy and inclusive growth« beruht (OECD 2014). Open Government Partnership (OGP), eine 2011 gegründete Initiative, zählt inzwischen 79 Staaten als Mitglieder; Deutschland ist 2016 beigetreten.

In den letzten Jahrzehnten hat E-Government mehrere Wandlungen durchgemacht: Wie manche andere »e«-Konzepte auch wurde das in die Jahre gekommene E-Government zu digital oder auch smart government, was gleichwohl den Begriffsgebrauch nicht klarer gemacht hat (so Schünemann 2019, 17, 25). Der Begriff E-Government wird im Folgenden gleichbedeutend mit diesen Varianten benutzt und schließt damit zugleich open government ein. Auch wenn E-Government ein Schnittmengenthema zwischen Verwaltungswissenschaft (Public Administration) und Politikwissenschaft ist, ergeben sich dennoch genuin disziplinäre Zugriffspunkte in Bezug auf a) die politische Systemanalyse (Government Studies), b) die Vergleichende Politikwissenschaft (Comparative Politics), c) die Policy-Analyse (Public Policy), und d) auch in Bezug auf die Internationale Politik (International Relations, International Economy, International Public Administration). Tatsächlich ist die politikwissenschaftliche Forschung zu E-Government breit und inzwischen unübersichtlich (vor allem in Bezug auf Einzelfallstudien) – zumal sich das Konzept auf alle Ebenen von Regierungshandeln bezieht: lokal, regional, national. Dazu kommt die EU- sowie die internationale Ebene insofern, als – wie bereits dargestellt – zum einen internationale Organisationen E-Government als Tätigkeitsfeld adressieren und zum anderen Diffusionsprozesse regional oder global untersucht werden können. Damit ist der Hinweis auf Forschungsfelder von E-Government gegeben, die in diesem Rahmen nur selektiv vertieft werden können, was im nächsten Abschnitt geschieht. Abschließend werden kurz die Desiderate und Perspektiven für die Forschung von E-Government diskutiert.

2. Forschungsfelder von E-Government

Wie bereits erwähnt, greifen alle politikwissenschaftlichen Subdisziplinen auf den Bereich E-Government zu, gleichwohl in unterschiedlicher Intensität und mit unterschiedlichen Methoden. Die geschätzte größte Anzahl an Studien beschäftigt sich mit E-Government in Einzelfallstudien, vorwiegend im nationalen Bereich, ebenfalls lokal oder in Bezug auf andere subnationale Einheiten (beispielhaft: Sandoval-Almazán/Gil-Garcia 2012 zu Mexico, Tolbert/Mossberger 2008 zu USA). In diesen Studien geht es überwiegend um die Untersuchung der Angebotsseite, also der Einführung und des Entwicklungsstands von E-Government-Konzepten in einem Land, Bundesland, einer Kommune und/oder um die Analyse der Nutzerseite. Während sich Studien in den 2000ern überwiegend auf erstere Dimension konzentrierte, wird in den letzten Jahren zunehmend der Fokus auf die Stakeholder gelegt (Rose/Flak/Sabo 2018), ihre Erwartungen, Interessen etc. Insgesamt gesehen ist diese Literatur schier unübersichtlich, weiterwachsend und umfasst Einzelfallstudien oder Small-n-Vergleiche. Im Folgenden werden beispielhaft jüngere Ansätze aufgegriffen, die neue Aspekte thematisieren, noch nicht ausreichend erforscht sind und somit auch vielversprechende Forschungsperspektiven enthalten.

2.1 Das normative Element von E-Government

Den Ausgangspunkt für E-Government kennzeichnet ein Top-down-Ansatz, da – im Kern – die Exekutive ein Serviceangebot hervorbringt und an die Bürger adressiert. Tatsächlich waren die ersten politischen Programme und wissenschaftlichen Beschäftigungen der 1990er Jahre eher an diesem serviceorientierten Ansatz orientiert. Es handelte sich insofern um ein exekutiv getriebenes, »managerhaftes« Interaktionsmodell (Chadwick/May 2003).

Ein Perspektivwechsel ergab sich in den 2000er Jahren maßgeblich durch die »Entdeckung« des Konzeptes E-Government für Entwicklung und Reformtätigkeit durch internationale Organisationen – hier vor allem UN, Weltbank und OECD, die EU wandte sich dem Thema verzögert zu. Bereits 2001 widmete sich die UN dem Thema E-Government und E-Participation (hier analytisch getrennt) und entwickelten den UN E-Government Survey, der seither regelmäßig erscheint und Politik wie Wissenschaft ein wichtiges – und das einzige derartige Messinstrument – vorhält.² Die UN erkennen in E-Government zuvorderst das Potential als »development tool« (2003, 4), insbesondere bezogen auf die entwicklungschwächeren Teile der Welt. Diese entwicklungsoptimistische Sicht wird von den UN in den Jahren verstärkt in den Blick genommen und in Zusammenhang mit

² Der UN E-Government Survey ist erschienen 2001, 2003, 2004, 2005, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018.

der Erfüllung der Millennium Goals gestellt (UN 2010, 1; UN 2012, 1). Der jüngste E-Government-Survey von 2018 bezieht sich explizit auf nachhaltige Entwicklung und fokussiert integriertes Policy-making für den Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich (UN 2018, 7). Auch die Weltbank stellte dieses Entwicklungspotential in den Vordergrund in ihrem stark anwendungsorientierten Dokument »The E-Government Handbook for developing countries« (2002). Sie unterscheidet zwischen den direkten Effekten (wie Kosteneffektivität) und indirekten Effekten wie »greater transparency and accountability in public decisions, powerful ways to fight corruption, the ability to stimulate the emergence of local e-cultures, and the strengthening of democracy« (Worldbank 2002, Preface). In demselben Geist einer transformativen Governance ordnet sich das Dokument der OECD mit dem programmatischen Titel »The e-Government Imperative« (2003) ein. Zwei zentrale Aussagen zeichnen die folgende Inkorporation des Bereiches E-Government in das OECD-Portfolio vor: Zum einen das grundsätzliche Ziel eines »better government« »by enabling better policy outcomes, higher quality services, greater engagement with citizens and by improving other key outputs identified« (OECD 2003, 10) sowie zum anderen das Postulat, künftig Regierungen an Erfolgen in diesem Bereich zu messen.

Mit diesen Ansätzen der Internationalen Organisationen – insbesondere mit dem UN-Survey – wurde zum einen ein internationaler Referenzrahmen zum Vergleich geschaffen, zum anderen wurde einen Bedeutungswandel von E-Government bewirkt, der eine deutlich normativere Ausrichtung trägt und über einen rein verwaltungstechnischen oder Modernisierungsansatz hinausgeht. Betrachtet man den derzeitigen Stand der Ausrichtung, so manifestiert sich hier vor allem eine starke Bürger-Zentrierung, das Ziel der Rückgewinnung von Vertrauen in öffentliche Institutionen und der Fokus auf kollaborative Umsetzungsformate (UN 2018, Kap. 1, 6).

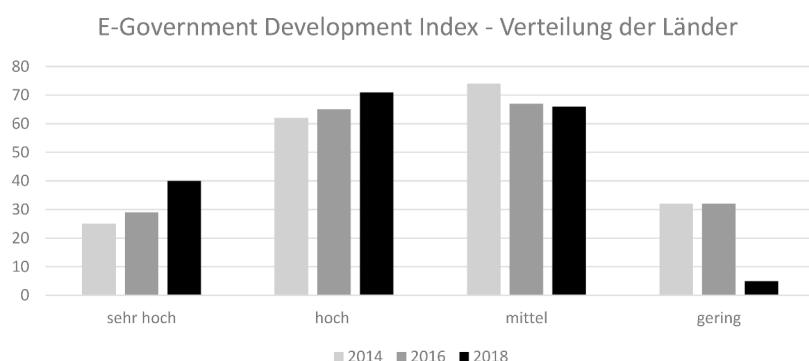
Diese stärker normative Ausrichtung trifft auf eine Entsprechung einer Debatte in der jüngeren Forschungsliteratur, die E-Government mit dem Public Value-Ansatz verknüpft (siehe etwa Castelnovo/Simonetta 2013; Rose/Flak/Sabo 2018; Bannister/Connolly 2014; Twizeyimana/Anderson 2019). Im Gegensatz zu einem rein verwaltungstechnischen Ansatz, der auf Transformation von Strukturen und Prozessen angelegt ist, wird hier postuliert, einen Public Value in E-Government zu verstehen, »as ability of e-government systems to provide improved efficiency to government, improved services to citizens, and social value such as inclusion, democracy, transparency, and participation« (Twizeyimana/Anderson 2019, 168). Auch wenn die Verknüpfung mit dem Strang der Public Value-Theorie keine völlig neuen Parameter für das inzwischen entstandene Verständnis von E-Government formuliert, so ist dies ein ausbaufähiger Versuch, die Theorieschwäche des Forschungsfeldes E-Government zu überwinden. Daher ist eine Systematisierung von E-Government in »improved public services«, »im-

proved administration« und »improved social value«, der sich aus der bisherigen Literatur ableiten lässt (Twizeyimana/Anderson 2019, 170), eine weiterführende Basis für die künftige theoretische und empirische Beschäftigung, die zugleich für Anwender hilfreich sein kann in der Planung, Vermittlung und Umsetzung von E-Government-Instrumenten.

2.2 Der internationale Vergleich von E-Government

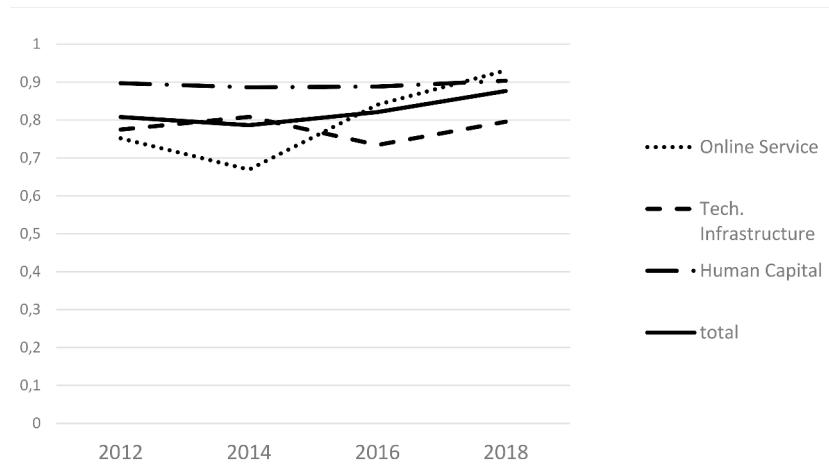
Die Schaffung des internationalen Referenzrahmens durch die UN – der E-Government Survey – hat durch die Erfassung aller UN-Mitglieder und die inzwischen entstandene Zeitreihe den Weg zu Large-n-Studien eröffnet. Auch diese sind inzwischen zahlreich und widmen sich unterschiedlichen Aspekten. Der Trend, der sich in den letzten Jahren nochmals verstärkt hat, ist eine Beschleunigung der Übernahme und Ausweitung von E-Government-Instrumenten weltweit. Als besonders bemerkenswert stellt sich hier dar, dass sich 2018 bereits 111 Länder weltweit (das entspricht 58 %) in der Gruppe der sehr gut und guten E-Government-Performer situieren und gleichzeitig die Schlussgruppe auf 16 Länder (8 %) zusammengeschmolzen ist (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: E-Government Development Index 2014- 2018; Deutschland gehört zwar zu der Gruppe mit hohem EGDI, bewegt sich aber seit Jahren im Mittelfeld, nicht in der Spitzze.



Es ist im Zeitraum von 2010 bis 2014 von Rang 15 auf Rang 21 zurückgefallen und hat dies in den letzten Jahren wieder aufholen können, bleibt aber hinter den Spitzenkandidaten, die sich im europäischen Raum aus Dänemark, Schweden, Finnland, Großbritannien und Frankreich sowie im asiatischen-ozeanischen Raum aus Südkorea, Singapur, Japan, Australien und Neuseeland zusammensetzen. Die-

Abbildung 2: Bewertung Deutschland im E-Government Index 2012–2018; OS: Online Service Provision, TI: Technical Infrastructure, HC: Human Capital. Eigene Darstellung nach UN E-Government Survey; 1, 0 als bester Wert.



ser wenig befriedigende Befund wird gestützt durch andere ebenso ernüchternde Hinweise: Der DESI-Report der Europäischen Kommission von 2019 bescheinigt Deutschland in der EU bei der Bereitstellung digitaler öffentlicher Dienstleistungen Rang 24 von 28. Die Nutzung von E-Government-Angeboten liegt in Deutschland ebenfalls unter dem EU-Durchschnitt bei 38 %, wobei dies eine Steigerung der in den letzten Jahren (seit 2015) extrem niedrigen Nutzung von nur 19 % darstellt. Dennoch befindet sich Deutschland damit nur auf Rang 26 von 28 (DESI-Report 2019). Hier besteht noch erheblicher Forschungsbedarf in Bezug auf die Gründe für dieses Hinterherhinken sowohl im europäischen wie im internationalen Vergleich, was zugleich einhergehen muss mit der Suche nach Verbesserung und Intensivierung des E-Government-Angebots. Es stellt sich insbesondere die Frage des Zuschnitts von E-Government-Angeboten auf föderale und stark dezentralisierte Staaten und damit auch die Frage, welche E-Government-Angebote auf welcher Ebene – lokal, regional, national – in welchen Formaten zielführend eingesetzt werden können.

Neben dem Blick auf die nationalen Leistungsparameter verhilft der UN-Survey der jungen und noch bei Weitem nicht ausgeforschten Beschäftigung mit Autokratien bzw. mit regimeübergreifenden Studien zu einer robusten Datenbasis. Tatsächlich kann E-Government nicht als ein Konzept verstanden werden, das allein in demokratischen Regimen vorkommt bzw. angewandt wird. Die Zielgrößen von

Serviceleistung und Effizienzsteigerung machen E-Government durchaus auch für nichtdemokratische Regime attraktiv, insofern auch sie auf eine positive Resonanz ihrer Bürger auf staatliche Performanz bedacht sind. Des Weiteren können autokratische Regierungen daran interessiert sein, sich ein modernes und technologieaffines Image zu geben bzw. durch einen fortschrittlichen E-Government-Ansatz sogar in eine Vorreiterrolle im Technologiewettstreit zu kommen. Schließlich können auch autokratische Regime Korruption als dysfunktional betrachten und deswegen E-Government-Tools im Sinne von Korruptionskontrolle nutzen. Etliche dieser Argumente treffen etwa auf China zu (u.a. Chen/Huang 2015, Ming-Hsuan/Mon-Chi 2016, Schlaeger 2013, Distelhorst/Hou 2017). Andere Beispiele für ein zunehmendes Interesse an E-Government sind die Golf-Monarchien, wobei hier bestimmte Schrittmacher identifiziert werden können, nämlich die Vereinigten Arabischen Emirate und Bahrein (Kneuer/Harnisch 2016, 554).

Die verstärkte globale Verbreitung von E-Government hat Studien angeregt, die sich den Treibern dieser Entwicklung zuwandten, also E-Government nicht mehr als unabhängige Variable betrachteten, sondern als abhängige. Wenig überraschend kristallisierte sich ökonomische Entwicklung als ein wichtiger Faktor heraus; ebenso der Entwicklungsstand (Helbig et al. 2009; Kim 2007). Andere Studien fanden als Gründe für die Übernahme von E-Government-Modellen die Qualität politischer Institutionen und Regelwerke nationaler Governance (Azad et al., 2010; Wilson, 2004) sowie die Effektivität des öffentlichen Sektors (Kim, 2007, Williams et al., 2013).

Die intuitive, auf der These des demokratischen Vorteils beruhende Vermutung, »a less democratic government is less likely to advance egovernment because the government might not support transparent and interactive relationship with citizens« (Moon et al. 2005, 4) ist durch diese Studien teils bestätigt, teils aber auch in ihrer Linearität aufgebrochen worden. Bestätigt wurde, dass Demokratien in der Tat E-Government-Instrumente früher, breiter und nachhaltiger einführen als Autokratien (Milner 2006). Das schließt jedoch nicht aus, dass Autokratien ebenso aktiv E-Government-Programme auflegen, denn sie können sie durchaus zur Stärkung ihrer Herrschaft nutzen (Rød/Weidmann 2015). Wirtschaftliche oder administrative Effizienzsteigerung durch E-Government wirken demnach stabilisierend. Insofern hybride oder autokratische Regime ebenso wie demokratische auf Erzeugung von Legitimation angewiesen sind (Kneuer 2013, 2017), stellt der Rekurs auf Output-Legitimität eine vielversprechende Strategie dar. Sogar die Input-Legitimität könnte gestärkt werden, insofern die – wenn auch nur simulierte – Responsivität durch einen Dialog zwischen Bürger und Staat gestärkt würde. Schließlich kommen andere Studien (Stier 2015, Kneuer/Harnisch 2016) zu dem Schluss, dass der demokratische Vorteil nur bis 2009 eindeutig und konsistent ist und dann die Kluft zwischen Demokratien und Autokratien schrumpft. Als eine Erklärung hierfür wird die Finanz- und Wirtschaftskrise genannt, während der die Ausgaben

der westlichen Staaten für E-Government sanken. Gleichzeitig haben Autokratien ihre E-Government-Performanz verstärkt und diesbezüglich aufgeholt (Stier 2015). Heruntergebrochen auf die unterschiedlichen Subtypen von Autokratien zeigt sich zudem, dass insbesondere die autoritären Monarchien und Mehrparteienregime Ende der 2000er einen Performanzsprung machen (Kneuer/Harnisch 2016).

Insgesamt bleibt der regimetypenübergreifende Vergleich ein ausbaufähiges Forschungsfeld. Ein Desiderat der meisten dieser Large-n-Studien ist, dass sie die sparsame und dichotome Unterscheidung in Demokratie und Autokratie wählen, was die gewachsene und daher relevante Zahl der ›Grauzonen-Regime‹ nicht erfasst. Das limitiert die Aussagekraft solcher Studien und auch die empfehlungsleitende Kraft für Entscheidungsträger. Weiterführend sind daher Studien, die Regime-Subtypen mit einbeziehen (siehe dazu auch Kneuer/Harnisch 2016).

2.3 Internationale Organisationen als ›Norm Entrepreneurs‹

Aus den dargestellten Ergebnissen ergibt sich die zentrale Frage nach den Diffusionsmechanismen auf regionaler und/oder globaler Ebene und möglichen Protagonisten bei der Verbreitung von E-Government-Modellen. Dies führt zurück auf regionale oder internationale Organisationen wie die UN, Weltbank, OECD, und die EU, die die Einführung von E-Government-Instrumenten zum einen normativ postulieren und zum anderen auch praktische Anwendungshilfen geben. Unabhängig von der tatsächlichen Wirkung, die sich in den adressierten Ländern entfalten mag, lassen sich diese Organisationen als ›Norm Entrepreneurs‹ bezeichnen (Kneuer/Harnisch 2016, 552ff.). Hier eröffnet sich ein Forschungsfeld, das noch der Bearbeitung bedarf: Welche Rolle haben internationale Organisationen bei der Förderung und Verbreitung von E-Government? Wie stellt sich dies auf regionaler und wie auf internationaler Ebene dar? Und welche gegenläufigen Tendenzen lassen sich erkennen? Kann etwa der chinesische Ansatz einer Nutzung von E-Government-Instrumenten kombiniert mit Big-Data-Ansätzen, zum Beispiel im System von Sozialkreditpunkten, ein »role model« für andere Regierungen werden?

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Rolle der EU einzugehen, die sich dem Thema E-Government zum einen mit einiger Verzögerung und auch nicht in der gleichen Intensität zugewandt hat wie andere Organisationen. Der erste E-Government Action Plan der EU ist 2006 erschienen.³ Eine erste gemeinsame Deklaration und somit programmatische Grundlage wurde jedoch erst mit der Malmö-Deklaration des Ministerrates Rates von 2009 geschaffen. Interessanterweise weicht die EU von der normativen Programmatik der anderen bereits dargestellten Organisationen insofern ab, als sie in ihren Zielen und ihrer Vision sehr

³ Inzwischen gibt es den dritten Action Plan 2016–2020.

viel stärker auf die »klassischen« verwaltungs- und modernisierungsorientierten Aspekte fokussiert ist. Die Vision der EU liest sich daher wesentlich sparsamer, was etwa demokratierelevante Implikationen von E-Government angeht:

»We aspire to a vision whereby European governments are recognised for being open, flexible and collaborative in their relations with citizens and businesses. They use eGovernment to increase their efficiency and effectiveness and to constantly improve public services in a way that caters for users' different needs and maximises public value, thus supporting the transition of Europe to a leading knowledge-based economy.« (Rat der EU 2009)

Erkennbar kontextualisiert sich die Malmö-Erklärung in der Finanz- und Wirtschaftskrise einerseits und in der Absicht, die Effektivität des Binnenmarktes durch E-Government zu erhöhen. Diese eher technokratische Perspektive auf E-Government setzte sich in dem jüngsten Dokument der EU zu E-Government fort. Die Tallinn-Erklärung des Ministerrates vom Oktober 2017 bestätigt die ›Vision‹ des Strebens nach »open, efficient and inclusive, providing borderless, interoperable, personalised, user-friendly, end-to-end digital public services to all citizens and businesses – at all levels of public administration.« (Rat der EU 2017, 3). Sowohl die verzögerte Beschäftigung mit E-Government durch die EU als auch ihre strategische Ausrichtung und die entsprechende Umsetzung produziert offene Fragen, insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass sich die EU selbst als Normexporteur versteht. Forschungsdesiderate ergeben sich daher in der Untersuchung der E-Government-Policy der EU selbst sowie auch in Bezug auf den Vergleich von Strategien und Programmatik zwischen anderen internationalen Organisationen.

3. Forschungsperspektiven

Obwohl E-Government ein stark beforschttes Gebiet mit längst unübersichtlicher politikwissenschaftlicher Literatur darstellt, bleiben bedeutsame weiße Flecken in der Forschungslandschaft. Erstens, lässt sich weiterhin eine Theorieschwäche ausmachen, die mit dem in jüngster Zeit verfolgten Ansatz einer Verknüpfung mit der Public Value-Theorie kompensiert werden könnte. Theoretisch anschlussfähig wären zudem die in den internationalen Beziehungen und der Literatur zur Demokratieförderung entwickelten Ansätze zu Good Governance. Dieser Bezug wird zwar schon hier und dort unternommen, aber wenig systematisch und theoriegeleitet.

Was sich derweil auch feststellen lässt, ist, dass die ohnehin weiterhin schwierige definitorische Abgrenzung von E-Government an Schärfe verliert, je stärker demokratierelevante Aspekte wie Inklusion, Transparenz, Partizipation etc. als Ziel-

vorstellungen inkorporiert werden. Das soll nicht als Plädoyer für die Ausklammerung dieser Ziele verstanden werden, sondern als Hinweis auf ein theoretisches bzw. konzeptionelles Problem, wenn die Grenzen zwischen E-Government und E-Participation verschwimmen.

Insbesondere der vergleichende Blick auf E-Government verdeutlicht den starken Bias zwischen Global North und Global South, sowohl in Bezug auf den Stand der Übernahme von solchen tools als auch in Bezug auf die Forschungsfoci. Die weniger entwickelte Welt steht in der Beschäftigung mit E-Government deutlich zurück, obwohl sich die Programmatik – etwa von UN oder Weltbank – eben auf diese Länder bezieht. Einzelfallstudien liegen zu subsaharischen, lateinamerikanischen etc. Ländern eher weniger vor, in den Large-n-Studien figurieren sie dann in regionalen Gruppen als schwache Performer (Subsahara-Afrika) oder verstreut im Mittelbereich. Daher ergibt sich nicht nur das Desiderat einer stärkeren Erforschung des Globalen Südens, sondern auch das von regionalen Studien (mittlerer Fallzahl) oder auch von cross-regional-Studien.

Weiteres Forschungspotenzial ergibt sich aus der Betrachtung der subnationalen Ebene von E-Government. Hierzu gibt es bereits einen beachtlichen Korpus an Studien; gleichzeitig existiert der gleiche, oben genannte, Bias. Verständlich ist, dass Untersuchungen zur lokalen oder regionalen Ebene eher zu föderalen Staaten vorliegen (USA, Mexiko, Indien), dennoch bzw. gerade deshalb bedarf es verstärkter Aufmerksamkeit auf diese subnationalen Einheiten in Zentralstaaten.

Eine generelle Lücke besteht weiterhin in der Analyse autokratischer Staaten – und hier auf allen Ebenen. Wünschenswert sind hier neben Einzelfallstudien oder Large-n-Studien, Untersuchungen mittlerer Reichweite und solche, die den Regionenvergleich unternehmen. Regionen wie die Golfmonarchien oder Zentralasien stellen hier interessante Untersuchungsobjekte (möglicherweise auch Vergleichsobjekte) dar.

Schließlich bleibt im Zentrum der eher anwendungsorientierten Forschung die weiterhin offene Frage nach den Gründen für Hindernisse, fehlendem Erfolg oder Scheitern von E-Government-Strategien oder -Instrumenten. Gerade weil so viele Disziplinen auf das Forschungsfeld E-Government zugreifen, laufen auch viele Erkenntnisstränge parallel und unberührt nebeneinander her. Interdisziplinarität zu fordern, ist ja ein ebenso leicht ausgesprochenes wie modisches Postulat. In Bezug auf E-Government würde es einen fruchtbaren Schritt darstellen, wenn die einzelnen Disziplinen sich gegenseitig wahrnehmen und die jeweils anderen Erkenntnisse zur Kenntnis nehmen würden. So ist das eher informationswissenschaftliche Diktum von der ›usability‹ von Online-Instrumenten erst spät, wenn überhaupt an die Entscheidungsträger gedrungen, gleichwohl sich dieser Aspekt als zentral für die Nutzung und damit für den Erfolg von E-Government herausgestellt hat. Diese Liste an Beispielen ließe sich fortsetzen. Das Desiderat der gegenseitigen Wahrnehmung betrifft freilich – gerade in dem anwendungsbezogenen Bereich

von E-Government – den Theorie-Praxis-Austausch, den Austausch zwischen politischen Entscheidungsträgern, (technischen) Entwicklern und Beratern sowie – dem gewissermaßen neu entdeckten – Bürger.

Literaturverzeichnis

- Azad, Bijan et al. (2010): What Shapes Global Diffusion of E-Government: Comparing the Influence of National Governance institutions. In: *Journal of Global Information Management* 18 (2), S. 85–104.
- Bannister, Frank/Regina Connolly (2014): ICT, public value and transformative government: A framework and programme for research. In: *Government Information Quarterly* 31 (1), S. 119–128.
- Castelnovo, Walter/Massimo Simonetta (2008). A Public Value Evaluation of E-Government Policies. In: *The Electronic Journal Information Systems Evaluation* 11 (2), S. 61–72.
- Chadwick, Andrew/Christopher May (2003). Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: »e-Government« in the United States, Britain, and the European Union. In: *Governance* 16 (2), S. 271–300.
- Chen Adela/Wayne Huang (2015): China's E-Government. In: Pan (Hg.): *Managing Organizational Complexities with Digital Enablement in China. A casebook*. Singapur, S. 97–106.
- Clift, Steven L. (2004): E-Government and E-Democracy. Representation and Citizen Management in the Information Age. URL: www.publicus.net/articles/cliftegovdemocracy.pdf (07.03.2018).
- Deutscher Bundestag, Projektgruppe Demokratie und Staat (2013): Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft«. URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/122/1712290.pdf> (07.03.2018).
- Distelhorst, Greg/Yue Hou (2017) Constituency Service under Nondemocratic Rule: Evidence from China. In: *The Journal of Politics* 79 (3), S. 1024–1040.
- Europäische Kommission (2019): Digital Economy and Society Index (DESI) Report 2019. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> (10.6.2019).
- Grunwald, Armin et al. (2006): Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie: Tendenzen politischer Kommunikation im Internet. Berlin.
- Helbig, Natalie et al. (2009): Understanding the Complexity of Electronic Government: Implications from the Digital Divide Literature. In: *Government Information Quarterly* 26 (1), S. 89–97.
- Hofmann, Jeanette (2019): Mediatisierte Demokratie in Zeiten der Digitalisierung. Eine Forschungsperspektive. In: Hofmann et al. (Hg.): *Politik in der digitalen Gesellschaft*. Bielefeld, S. 27–45.

- Jaeger, Paul T. (2003): The endless wire: E-government as global phenomenon. In: *Government Information Quarterly* 20 (4), S. 323–331.
- Jungwoo, Lee (2010): 10 year retrospect on stage models of e-Government: A qualitative meta-synthesis. In: *Government Information Quarterly* 27 (3), S. 220–230.
- Kersting, Norbert et al. (2009): Local Governance Reform in Global Perspective. Wiesbaden.
- Kersting, Norbert (2019): Online Partizipation: Evaluation und Entwicklung – Status Quo und Zukunft in: Hofmann et al. (Hg.) 2019: Politik in der digitalen Gesellschaft. Bielefeld, S. 100–118.
- Kim, Chong-Kyun (2007): A Cross-national Analysis of Global E-government. In: *Public Organization Review* 7 (4), S. 317–329.
- Kneuer, Marianne (2013): Die Suche nach Legitimität. Außenpolitik als Legitimationsstrategie autokratischer Regime. In: Kailitz/Köllner (Hg.) Autokratien im Vergleich (PVS Sonderheft 47), S. 210 – 241.
- Kneuer, Marianne (2016): E-Democracy: A New Challenge for Measuring Democracy. In: Kneuer et al. (Hg.): Measuring the Quality of Democracy. Special Issue der International Political Science Review, S. 666–678.
- Kneuer, Marianne (2017): Legitimation beyond Ideology. Authoritarian Regimes and the Construction of Missions. In: Sonderheft Legitimation in Autokratien, Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 11 (2), S. 181–211.
- Kneuer, Marianne/Harnisch, Sebastian (2016): Diffusion of E-Government and E-Participation in Democracies and Autocracies. In: *Global Policy Journal* 7 (4), S. 548–556.
- Meißelbach, Christoph (2009): Web 2.0- Demokratie 3.0? Demokratische Potentiale des Internets. Baden-Baden.
- Milner, Helen V. (2006). The digital divide: The role of political institutions in technology diffusion. *Comparative Political Studies*, 39 (2), S. 176–199.
- Ming-Hsuan Lee, Mon-Chi Lio (2016): The impact of information and communication technology on public governance and corruption in China. In: *Information Development* 32 (2), S. 127–141.
- Moon, J. M./Welch, E. W./Wong, W. (2005): What drives global e-governance? An exploratory study at a macro level. In *Proceedings of the 38th Hawaii International Conference on System Sciences* S. 131–135. Washington, D.C.
- Obama, Barack (2009): Transparent and Open Government; 21.1.2009. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government> (10.6.2019).
- OECD (2014). OECD Recommendation on Digital Government Strategies. 15.7.2014. URL: www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm (7.3.2018).

- OECD (2017): Recommendation of the Council on Open Government, 14.12.2017. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (10.6.2019).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2003): E-Government Studies: The E-Government Imperative 2003. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264101197-en> (07.03.2018).
- Rat der EU (2009): Malmö Declaration. 18.11.2009. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration> (direct link from Tallinn Declaration – 10.6.2019).
- Rat der EU (2017): Tallinn Declaration. 6.10.2017. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration> (10.6.2019).
- Rød, Espen G./Nils B. Weidmann (2015): Empowering Activists or Autocrats? The Internet in Authoritarian Regimes. In: *Journal of Peace Research* 52 (3), S. 338–351.
- Rose, Jeremy/Leif Skiftenes Flakb, Øystein Sæbøb (2018): Stakeholder theory for the E-Government context: Framing a value-oriented normative core. In: *Government Information Quarterly* 35 (3), S. 362–374.
- Sandoval Almazán, Rodrigo/J. Ramon Gil-Garcia (2012). Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of E-Government among municipalities. In: *Government Information Quarterly* 29 (1), S. 72–81.
- Schlæger, Jesper (2013): E-Governnment in China: Technology, Power and Local Government Reform. London und New York.
- Schünemann, Wolf (2019): E-Government und Netzpolitik – eine konzeptionelle Einführung. In: Schünemann/Kneuer (Hg.): E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich. Baden-Baden, S. 17–51.
- Stier, Sebastian (2015): Political Determinants of E-Government Performance Revisited: Comparing Democracies and Autocracies. In: *Government Information Quarterly* 32 (3), S. 270–278.
- Tolbert, Caroline J./Mossberger, Karen/McNeal, Ramona (2008): Institutions, Policy Innovation, and E-Government in the American States. In: *Public Administration Review* 68 (3), S. 549–563.
- Twizeyimana, Jean D./Annika Andersson (2019): The public value of E-Government. A literature review 36 (2), S. 167–178.
- United Nations (2003): Global E-Government Survey 2003. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/Documents/un/2003-Survey/unpan016066.pdf> (07.03.2018).
- von Lucke, Jörg/Reinermann, Heinrich (2000): Speyerer Definition von Electronic Government: Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwal-

- ten im Informationszeitalter. URL: www.joernvonlucke.de/ruvii/Sp-EGov.pdf (07.03.2018).
- Williams, Christine B./Jerrish Gulati/David J. Yates (2013): Predictors of Online Services and E-Participation. Proceedings of the 14th Annual International Conference on Digital Government Research held in Quebec City, QC, 17–20 June 2013, S. 190–197.
- Wilson, Ernest J. (2004): The Information Revolution and Developing Countries. Cambridge, Massachusetts.
- World Bank (2002). The E-Government Handbook for developing countries. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/317081468164642250/The-E-Government-handbook-for-developing-countries-a-project-of-InfoDev-and-the-Center-for-Democracy-and-Technology>.

