



Informationsgesellschaft 2010

Konvergenz der Medien

**IT-basierte öffentliche Dienste**

Sicherheit und Vertrauen

Hightech-Strategie

IuK im Mittelstand

IKT und Gesundheit

Verbraucherfreundliche IT

E-Justice

Dritter Nationaler IT-Gipfel

## Arbeitsgruppe 3

Szenarien für die Zukunft – Anregungen für eine  
„Deutsche E-Government-Gesamtstrategie“

**Redaktionsleitung**

Bundesministerium des Innern  
Referat IT1  
Alt-Moabit 101 D  
10559 Berlin  
[www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)



Bundesministerium  
des Innern

**Gestaltung und Produktion**

PRpetuum GmbH, München

**Druck**

Peschke Druck GmbH, München

**Bildnachweis**

Maksim Filipchuk – Fotolia (Titel)

**Herausgeber**

Bundesministerium für Wirtschaft  
und Technologie (BMWi)  
Öffentlichkeitsarbeit/IA8  
10115 Berlin  
[www.bmw.de](http://www.bmw.de)



Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ist mit dem audit berufundfamilie® für seine familienfreundliche Personalpolitik ausgezeichnet worden. Das Zertifikat wird von der berufundfamilie eGmbH, einer Initiative der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung, verliehen.

**Stand**

November 2008



Dritter Nationaler IT-Gipfel

## Arbeitsgruppe 3

Szenarien für die Zukunft – Anregungen für eine  
„Deutsche E-Government-Gesamtstrategie“

# Inhalt

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Grußwort</b> .....                                                                         | 5  |
| <i>Dr. Wolfgang Schäuble MdB</i>                                                              |    |
| <b>Vorwort</b> .....                                                                          | 6  |
| Neue E-Government-Strategie für Deutschland                                                   |    |
| <i>Prof. Dr. Hermann Hill, Prof. Dr. Helmut Krcmar, Prof. Dr. Dieter Rombach</i>              |    |
| <b>Gastkommentare</b> .....                                                                   | 10 |
| Verfassungsrechtliche Visionen für E-Government .....                                         | 11 |
| <i>Prof. Dr. Alexander Roßnagel, Dr. Gerrit Hornung, LL.M., Michael Knopp</i>                 |    |
| Vom E-Government zu einem rechtlich fundierten staatlichen Innovationsmanagement .....        | 19 |
| <i>Prof. Dr. Utz Schliesky</i>                                                                |    |
| <b>Beiträge</b> .....                                                                         | 26 |
| Ein neues Koordinatensystem für das deutsche E-Government .....                               | 27 |
| <i>Dr. Hans Bernhard Beus</i>                                                                 |    |
| E-Government-Infrastruktur als technologisches Rückgrat der Verwaltungsmodernisierung .....   | 34 |
| <i>Reinhard Clemens</i>                                                                       |    |
| E-Government so einfach wie Online-Banking: Eine Vision für E-Government in Deutschland ..... | 41 |
| <i>Dr. Thorsten Demel, Dr. Matthias Büger</i>                                                 |    |
| Mit E-Government zu einer aktiven Bürgergesellschaft .....                                    | 46 |
| <i>Franz-Reinhard Habbel</i>                                                                  |    |
| Vision 2013 – Anregungen für eine deutsche eGovernment-Strategie .....                        | 54 |
| <i>Prof. Dr. Hermann Hill</i>                                                                 |    |
| Szenarien für die Zukunft – Anregungen für eine „Deutsche E-Government-Gesamtstrategie“ ..... | 64 |
| <i>Dr. Christian Hofer</i>                                                                    |    |
| E-Government – Zukunft gestalten! .....                                                       | 68 |
| <i>Dr. Heinrich Höfer</i>                                                                     |    |
| Vertrauen in E-Government: Die technischen Möglichkeiten des Datenschutzes .....              | 72 |
| <i>Martin Jetter</i>                                                                          |    |
| Welcher Föderalismus soll sein? Bedarfsorientiertes E-Government 2013 .....                   | 78 |
| <i>Prof. Dr. Helmut Krcmar</i>                                                                |    |

|                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| E-Government as a Service .....                                                                    | 85  |
| <i>Dr. Winfried Materna</i>                                                                        |     |
| Zukunft der Verwaltung in einer vernetzten Gesellschaft .....                                      | 91  |
| <i>Volker Merk</i>                                                                                 |     |
| E-Government made in Germany – Infrastrukturen für die Netzwerkgesellschaft .....                  | 99  |
| <i>Prof. Dr. Dieter Rombach, Dr. Michael Tschichholz</i>                                           |     |
| E-Government-Strategie aus Sicht des Landes Hessen .....                                           | 107 |
| <i>Horst Westerfeld</i>                                                                            |     |
| E-Government „reloaded“ – Chancen für eine nicht nur inkrementelle Verwaltungsmodernisierung ..... | 114 |
| <i>Dr. Alfred Zapp</i>                                                                             |     |
| Neue Partnerschaftsmodelle für effizientes E-Government .....                                      | 123 |
| <i>Andreas Ziegenhain</i>                                                                          |     |



## Grußwort



Mehr als 60 Prozent der Bürgerinnen und Bürger sind regelmäßig im Internet, die Hälfte von ihnen nimmt dort Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung in Anspruch. Unter den deutschen Unternehmen sind es schon 40 Prozent, die staatliche Internetangebote nutzen. IT-basierte öffentliche Dienste, vor allem E-Government-Angebote über das Internet, sind der Schlüssel für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung. Sie haben darüber hinaus erhebliche Potenziale, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Arbeit von Politik und Verwaltung zu verbessern und die Demokratie zu stärken.

Zum ersten nationalen IT-Gipfel im Dezember 2006 hat sich die Arbeitsgruppe 3 „IT-basierte öffentliche Dienste in Deutschland – E-Government“ gebildet. Ihre Mitglieder, Verantwortliche aus Wirtschaft, Wissenschaft und der Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen, verbindet das gemeinsame Ziel, die Zukunft von E-Government zu gestalten. Die AG 3 hat im Rahmen des Gipfelprozesses wichtige Projekte begleitet und auf den Weg gebracht, von der Neugestaltung der IT-Steuerung des Bundes über die Behördenrufnummer D 115 bis zum elektronischen Personalausweis.

Wir können heute bereits auf acht bis zehn Jahre E-Government in Deutschland zurückblicken. Stand anfangs allein die Erledigung von Verwaltungsange-

legenheiten über das Internet im Mittelpunkt des Interesses, so sind heute viele weitere Fragestellungen hinzutreten: Wie können wir Bürgerinnen und Bürgern helfen, ihre elektronische Identität im Internet zu schützen? Wie arbeiten Staat und Wirtschaft zukünftig elektronisch zusammen? Wer übernimmt die Verantwortung für öffentliche IT-Infrastrukturen wie Regierungsnetze? Wie sichern wir das Vertrauen der Menschen in kritische IT-Systeme? Wie verbinden wir den Wunsch der Bürger nach effizienten Datenflüssen mit ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung? Wie organisieren wir eine optimale Arbeitsteilung bei der IT zwischen den verschiedenen Behörden?

Zum dritten nationalen IT-Gipfel im November 2008 hat sich die Arbeitsgruppe 3 vorgenommen, diesen und anderen Fragen nachzugehen und einen Blick in die Zukunft des E-Government zu werfen. Wir wollen gemeinsam einen Beitrag leisten zu einer neuen E-Government-Gesamtstrategie Deutschlands, einer Strategie, die Deutschland mit neuen Technologien und modernen Verwaltungsprozessen in der Europäischen Union an die Spitze im E-Government bringt.

Diese Publikation vermittelt einen ersten Überblick über die Vorstellung der AG 3-Mitglieder. Ergänzt wird dieser durch Anmerkungen aus Sicht der Wissenschaft. Ich möchte Sie einladen, die Beiträge mit den Autoren und mit mir zu diskutieren, um gemeinsam in die jetzt nötige Diskussion über die Fortentwicklung des E-Government einzutreten.

Dr. Wolfgang Schäuble MdB  
Bundesminister des Innern

# Neue E-Government-Strategie für Deutschland

Hermann Hill, Helmut Krcmar, Dieter Rombach



Prof. Dr. Hermann Hill



Prof. Dr. Helmut Krcmar



Prof. Dr. Dieter Rombach

Durch die Entwicklung und Diffusion der IKT wurde und wird die Welt in den Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Medien nachhaltig verändert. Deutschland muss sich den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen stellen und alles dafür tun, die deutsche Volkswirtschaft in diesem Transformationsprozess aktiv zu unterstützen.

Insbesondere wenn es darum geht, Innovationen zeitnah umzusetzen, sind ein moderner Staat und eine effizient arbeitende Verwaltung bedeutende Standortfaktoren. Um Wettbewerbsfähigkeit und gute Standortbedingungen für die deutsche Wirtschaft und die Menschen in Deutschland zu gewährleisten bzw. weiter auszubauen, müssen heute geeignete Rahmenbedingungen im Bereich Infrastrukturen, gesetzliche Regelungen, (Aus- und Weiter-)Bildung und Forschung geschaffen werden.

Der gezielten Förderung der IKT kommt dabei eine besondere Rolle zu. Aus diesem Grund hat die Bundeskanzlerin den IT-Gipfel ins Leben gerufen. Seit Dezember 2006 beschäftigen sich Experten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft in verschiedenen Arbeitsgruppen intensiv mit Handlungsanforderungen und Lösungsstrategien für eine noch intensivere Erschließung der mit den neuen Informationstechnologien verbundenen Modernisierungs- und Gestaltungspotenziale. Durch die Zusammenarbeit der verschiedenen Fachexperten wird das bis dahin vorherrschende Bereichsdenken zugunsten einer vernetzten Gestaltung aufgegeben und Synergien gehoben.

Die vorliegende Broschüre ist eine Zusammenstellung ausgewählter fachlicher Beiträge aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung, in der die Experten der Arbeitsgruppe „IT-basierte öffentliche Dienste in Deutschland – E-Government“ (AG 3) ihre Visionen zur Entwicklung von E-Government für die kommenden fünf bis zehn Jahre formulieren. Die Beiträge sind insbesondere als Impulse zur weiteren Strategieentwicklung der Bundesregierung im Bereich der staatlichen Modernisierung in Deutschland zu verstehen.

Aufbauend auf einem gemeinsamen Konzept ermöglichen die Beiträge die notwendige Zusammenschau unterschiedlicher Perspektiven sowie die Ableitung integrierter Strategiekonzepte und transdisziplinär ausgerichteter Forschungsprogramme für die Grundlagendisziplin E-Government.

Die aktuelle Situation der IKT im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist geprägt von maximaler Heterogenität bezüglich des Reifegrades des IKT-Einsatzes, der eingesetzten Plattformen und Standards sowie einer beträchtlichen Komplexität der resultierenden IT-Landschaften. Auf der Basis einer Vielzahl von Strategien, Programmen und Projekten wurden in den vergangenen Jahren bereits beachtliche Modernisierungserfolge erzielt. Auch im internationalen Vergleich konnte Deutschland seine Platzierung in den einschlägigen Rankings deutlich verbessern. Angesichts der über lange Zeiträume gewachsenen (Infra-)Strukturen zeugt das von erfolgreichem Enga-



gement, zeigt aber auch, dass dieses Engagement weiter fortgesetzt und ausgebaut werden muss.

Größte Potenziale liegen im Bereich des organisations- (B2G) und verwaltungsübergreifenden (G2G) Einsatzes der neuen Technologien. Die prozessorientierte, vernetzte Zusammenarbeit eröffnet in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung neue Organisations- und Geschäftsmodelle. Die Erschließung dieser Potenziale stellt allerdings gleichzeitig eine enorme Herausforderung dar: Gilt es doch, in vielen Bereichen Prinzipien der bisherigen aufgabenorientierten Verwaltungspraxis zugunsten eines neuen kooperativen Organisationsmodells infrage zu stellen.

Vergleichbar mit der Entwicklung in der Wirtschaft verschiebt sich der Schwerpunkt des Einsatzes neuer Technologien auch in der Verwaltung immer stärker in Richtung Organisationstransformation. Nach der bloßen Bereitstellung von Informationen, der Nutzung der neuen Technologien im Bereich der Kommunikation und Ermöglichung der elektronischen Abwicklung von Verfahren (Transaktion) geht es nunmehr um die Nutzung der neuen Technologien zur Etablierung neuer Organisations- und Geschäftsmodelle.

In dieser neuen Phase des E-Government rücken Bürger und Unternehmen in den Mittelpunkt der Betrachtung. Durch kooperatives E-Government sollen Leistungen nutzerorientiert gebündelt bereitgestellt und über verschiedene Zugangskanäle erschlossen werden.

Aufbauend auf der strategischen Bedeutung einer modernen und effizienten Verwaltung in einer zunehmend durch digitale Prozesse geprägten Welt hat sich die Bundesregierung ehrgeizige Ziele gesetzt: Durch die Intensivierung der bestehenden Aktivitäten und eine noch stärkere Mobilisierung bestehender Potenziale in Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft soll es insbesondere mithilfe von E-Government gelingen, die Ziele des Bürokratieabbaus zu erreichen und auf der Basis innovativer transdisziplinärer Lösungsstrategien international einen Spitzenplatz zu erreichen.

In der vorliegenden Broschüre finden sich Beispiele, wie die Verwaltung der Zukunft aussehen könnte. Alle Autoren waren aufgerufen, ihre Vision für die Verwaltung 2013 zu formulieren. Ziel war es, unbelastet von heutigen Begrenzungen das E-Government der Zukunft zu erdenken. Aspekte, mit denen sich die Autoren beschäftigt haben, sind Fragen des Nutzens, d.h. wer profitiert von einer stärker vernetzten arbeitenden Verwaltung sowie die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Erschließung neuer Arbeits- und Organisationsformen. Dazu gehört auf der strategischen Ebene die Erarbeitung einer nationalen E-Government-Strategie.

Vor dem Hintergrund der gemeinsamen nationalen Verantwortung muss es gelingen, dass sich Bund, Länder und Kommunen sowie alle weiteren an der staatlichen Aufgabenwahrnehmung Beteiligten auf gemeinsame Ziele und gemeinsame Maßnahmen verständigen, um die für Deutschland notwendigen Wettbewerbsvorteile einer effizienten Verwaltung erschließen zu können.

Zudem gilt es, auf operativer Ebene in allen Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung von Flensburg bis Berchtesgaden und von Aachen bis Görlitz konkrete Vorhaben zu fördern, welche einen konkreten Beitrag zum Ausbau kooperativer Geschäftsmodelle auf der Basis moderner prozessorientierter Technologien leisten. Transformation von der Aufgaben- zur Prozessorientierung bedeutet: Weg von Zuständigkeiten und Denken in Organigrammen, hin zur Ausrichtung der Verwaltung an den Lebenslagen der Bürger bzw. den Geschäftssituationen der Wirtschaft.

Zur Umsetzung einer prozessorientierten Vernetzung von über 20.000 Verwaltungen bedarf es einer neuen Generation im Bereich der technischen Infrastrukturen (technische Ebene). Aufbauend auf neuen Möglichkeiten der elektronischen Identität und rechtssicherer Transaktionsverfahren ermöglichen serviceorientierte Architekturen (SOA) und moderne Internettechnologien (Web 2.0), basierend auf etablierten Standards, organisationsübergreifende Interoperabilität sowie die Einbindung von Altsystemen zur Umsetzung organisationsübergreifender Prozessketten.

Um diese Herausforderungen zu lösen, müssen einige grundlegende Rahmenbedingungen neu ausgerichtet werden. Hierzu werden Handlungsanforderungen formuliert, sowohl im Hinblick auf Forschungs- und Entwicklungsbedarf für E-Government als auch in forschungspolitischer Hinsicht. Als Beispiele für Anforderungen hinsichtlich des Forschungs- und Entwicklungsbedarfs können die Definition einer nationalen E-Government-Strategie und einer nationalen „E-Government Roadmap 2013“, die Erhebung der Prozesslandkarte Deutschland für Prozesse zwischen Verwaltung und ihren Kunden, die Schaffung durchgängiger, medienbruchfreier, optimierter Prozesse, die Entwicklung einer serviceorientierten Referenzarchitektur sowie die Erforschung und Weiterentwicklung von Instrumenten zur gezielten Förderung der Partizipation genannt werden.

Als forschungspolitischer Handlungsbedarf zeichnet sich die Forderung nach der Konzeption und Umsetzung eines koordinierten nationalen Programms zur Förderung der E-Government-Forschung ab. Die bisherige Praxis der punktuellen Unterstützung einzelner, kleinerer Forschungsvorhaben führt zu einer zersplitterten Forschungslandschaft und nutzt die vorhandenen Ressourcen in Wissenschaft und Praxis nicht optimal aus. Um auf der Basis einer nationalen E-Government-Strategie eine führende Position zu erreichen, gilt es daher, die bestehenden Potenziale noch besser zu nutzen.

Forschung im Bereich des E-Government ist ihrer Natur nach transdisziplinär: Sie verbindet mindestens den Bereich der Informationstechnologie („Electronic“) mit dem Bereich des Verwaltens und Regierens („Government“). Viele Forschungsvorhaben konzentrieren sich zum einen auf die „Herkunftsdisziplin“ und binden dann weitere Perspektiven ein. Als beteiligte Disziplinen lassen sich nennen (ohne Anspruch auf Vollständigkeit): Verwaltungs- und Politikwissenschaften, Betriebswirtschafts- und Organisationslehre, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Kerninformatik sowie die Rechtswissenschaften. Dies führt dazu, dass der konzeptionelle, begriffliche und methodische Diskurs an unterschiedlichen Stellen parallel, aber nicht gemeinsam geführt wird. In der Folge gibt es im Forschungsfeld E-Government weder einen gefestigten und validierten Methodenkanon noch

eine gemeinsame theoretische und begriffliche Basis, die kumulativ weiter ausgebaut werden könnte. Die bisherige projektorientierte Förderpraxis ist stark an unmittelbaren Problemstellungen orientiert und trägt deshalb wenig zur Lösung grundlegender Fragestellungen bei. Zudem fördert die gegenwärtige beratungsorientierte Praxis der Einbindung wissenschaftlicher Expertise eine Wettbewerbssituation innerhalb der Forschungslandschaft, die einer innovativen, transdisziplinären Zusammenarbeit nicht förderlich ist.

Ein nationales E-Government-Forschungsprogramm sollte daher so ausgerichtet werden, dass es die Zusammenarbeit über Disziplinengrenzen sowie zwischen Wissenschaft und Praxis gezielt fördert und neben kurzfristigen, praxisorientierten Ergebnissen auch die mittel- und langfristige Bearbeitung grundlegender Fragestellungen unterstützt. Nur so kann E-Government „made in Germany“ zu einer Spitzenposition entwickelt, Synergieeffekte genutzt und ein Entwicklungsvorsprung für Wissenschaft und Wirtschaft in Deutschland realisiert werden.

Das Thema E-Government hat strategische Bedeutung für den Standort Deutschland, sowohl nach innen im Sinne einer konsequenten Verwaltungsmodernisierung, die sich an den Bedürfnissen von Bürgern und Unternehmen orientiert als auch nach außen als Instrument zur Stärkung der Wettbewerbsposition Deutschlands.

Die Potenziale von E-Government liegen insbesondere im Bereich neuer Geschäftsmodelle auf Basis einer umfassenden prozessorientierten Vernetzung. Deutschland verfügt über bedeutende Ressourcen, angezeigt ist jedoch eine Konvergenz bestehender Strategien, Initiativen, Programme und Projekte auf der Basis einer nationalen E-Government-Strategie. Dies verlangt eine umfassende Mobilisierung von Kompetenzen in Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung für die Definition von Eckpunkten für die nationale E-Government-Strategie, für eine Roadmap E-Government 2013 sowie für die Gestaltung eines nationalen Forschungsprogramms für E-Government. Ziel sollte es sein, innovative E-Government-Lösungen „made in Germany“ zu Exportschlagern zu entwickeln.

An dieser Stelle möchten wir uns im Namen der AG 3 herzlich beim Redaktionsteam der Broschüre für die fachlich kompetente Vorbereitung und Umsetzung der Redaktionsarbeit bedanken. Dies sind Ines Grützner und Thomas Jeswein vom Fraunhofer IESE, Marco Brunzel, Lena-Sophie Müller und Dr. Michael Tschichholz vom Fraunhofer FOKUS sowie Andreas Schwertsik vom Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik

der Technischen Universität München. Besonderer Dank gilt Petra Steffens, Business Area Manager eGovernment am Fraunhofer IESE, und Dr. Petra Wolf, Leiterin der Forschungsgruppe Public Information Management am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik der Technischen Universität München, für die Organisation und Koordination der Redaktionsarbeit.

# Gastkommentare

# Verfassungsrechtliche Visionen für E-Government

Prof. Dr. Alexander Roßnagel, Dr. Gerrit Hornung, LL. M., Michael Knopp



Prof. Dr. Alexander Roßnagel



Dr. Gerrit Hornung, LL. M.



Michael Knopp

Aus der Verfassung lassen sich Aufgaben und Ziele für die weitere Fortentwicklung des E-Government gewinnen. Dadurch kommen nicht nur rechtliche Einzelfragen spezifischer Prozesse, sondern rechtliche Querschnittsaufgaben und Querschnittskonflikte in den Blick, die eine Rechts- und Technikgestaltung erfordern. Durch einen normativ-gestalterischen Ansatz können übergreifende Lösungsansätze für wichtige Zukunftsbereiche des E-Government entwickelt werden.

## 1. Ziele für das E-Government der Zukunft

Recht darf nicht nur als eine Ordnung verstanden werden, die Regeln aufstellt, mit denen nachträglich bereits entstandene Konflikte gelöst werden können oder mit deren Hilfe versucht werden kann, Konflikte zu vermeiden. Vielmehr können insbesondere dem Verfassungsrecht auch Zielsetzungen entnommen werden, auf die sich die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland geeinigt hat. Sie zu erreichen, kann durch E-Government ermöglicht, unterstützt oder erleichtert werden.

Rechtlich verankerte Ziele ergeben sich aus den Staatszielbestimmungen. Sozialstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1 GG) oder der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) können vielfach bereits durch leichter zugängliche Informationen und effektivere Verwaltungsverfahren gefördert werden. Der Umweltschutz kann außerdem etwa durch eine bessere technische Überwachung der Umwelt, durch wirksamere und breitere Kontrollen des Umgangs mit gefährlichen Stoffen, durch eine effektivere Aufdeckung von Verstößen und durch die präzisere Steuerung von Präventionsmaßnahmen gefördert werden. Der Sozialstaat kann durch vereinfachte Leistungsbewilligungen, durch flexible Formen von Online-Bildungsangeboten oder durch individuell angepasste Leistungsformen gefördert werden. Zugleich kann die in Art. 114 Abs. 2 GG vorausgesetzte Wirtschaftlichkeit des Staatshandelns durch effektivere, effizientere Verwaltungsverfahren verbessert werden. Diesem Ziel würden indirekt auch neue Dienste dienen, die das nicht personenbezogene und veröffentlichungsfähige Informationspotenzial des Staates zur Förderung der Wirtschaft einsetzen und verfügbar machen.

**Prof. Dr. Alexander Roßnagel**, Vizepräsident der Universität Kassel, dort Professor für Öffentliches Recht und Leiter der Projektgruppe „Verfassungsverträgliche Technikgestaltung“ (provnet) sowie wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) in Saarbrücken

**Dr. Gerrit Hornung, LL.M.**, Geschäftsführer der Projektgruppe „Verfassungsverträgliche Technikgestaltung“ (provnet) und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Kassel

**Michael Knopp**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Projektgruppe „Verfassungsverträgliche Technikgestaltung“ (provnet) an der Universität Kassel

Doch nicht nur aus ausdrücklichen Staatszielen ergeben sich Ziele für die Entwicklung des E-Government. Dieses kann auch in vielfacher Weise Einfluss auf die Verwirklichungsbedingungen von Grundrechten nehmen. Ein Beispiel hierfür ist die Informationsfreiheit, die nicht nur durch elektronische Presseangebote, sondern auch durch die elektronische Informationsvermittlung vieler öffentlicher Stellen gefördert wird. Elektronisch kann ein einfacher Zugang etwa durch eine ortsungebundene Übermittlung effektiver realisiert werden. Durch die Reduzierung des Aufwands in berufsbezogenen Verfahren, etwa in Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren, wird die Berufsfreiheit gefördert. Durch eine erleichterte Informationsverteilung und verbesserte Orientierungsmöglichkeiten bei behördlichen Entscheidungen kann der Gleichbehandlungsgrundsatz in seiner praktischen Umsetzung gestärkt werden. Gleichheit wird aber auch durch die Erleichterung des Zugangs zur Verwaltung umgesetzt. Über Foren öffentlicher Stellen kann auch die aktive Wahrnehmung der Meinungsfreiheit gemeinsam mit der demokratischen Partizipation gefördert werden. Die informationelle Selbstbestimmung kann durch eine elektronische, unter Umständen gleich an den Daten ansetzende Unterstützung der Zweckbestimmung, durch Verfahren mit teilweiser Pseudonymisierung oder durch eine über Informations- und Kommunikationstechnik realisierte, gesteigerte Transparenz vorangebracht werden, ohne die Ziele des E-Government zu gefährden.

Auch die Verwirklichung von Verfassungsprinzipien kann unterstützt werden – wie etwa das Demokratieprinzip durch eine verstärkte, elektronisch vermittelte Teilhabe an Verfahren. Effizienz ist ebenfalls eine rechtlich verankerte Forderung an staatliches Handeln, auf deren Umsetzung E-Government sich auswirken kann.

Neben der Förderung von Staatszielen, Grundrechten und Verfassungsprinzipien folgt aus dem Recht jedoch auch eine andere Zielrichtung für die E-Government-Entwicklung. Die Einsatzmöglichkeiten zu Förderung bedürfen einer Gestaltung, die Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit der neuen Verfahren und Dienste gewährleistet. Soweit die hierfür gefundenen Lösungen allgemeine Infrastrukturen, etwa zur Identifizierung, zum Schutz der Vertraulichkeit

oder zur Sicherheit der Kommunikation darstellen, sollten diese nicht nur für die Verwaltungskommunikation, sondern auch für die gesamte Gesellschaft zur Verfügung stehen.

Soweit E-Government eingesetzt wird, um diese Ziele unter Beachtung rechtlicher Gestaltungsvorgaben zu erreichen, können sie der daraus resultierenden Vision eine starke Legitimation verleihen. Unter Umständen ist es denkbar, dass der Einsatz neuer E-Government-Verfahren sogar zur Pflicht erstarkt. Wenn ein Verfahren im Vergleich zu dem bisherigen die gleiche oder sogar eine höhere Eignung hat, diese Ziele zu erreichen, wenn es weniger Aufwand verursacht und sich somit bei einem in Grundrechte eingreifenden Verfahren als milderes Mittel darstellt und wenn sein Einsatz schließlich verhältnismäßig (insbesondere wirtschaftlich zumutbar) ist, dann könnte das Unterlassen seines Einsatzes einen rechtswidrigen Eingriff in Grundrechte darstellen.

## 2. Verfassungsrechtliche Vorgaben und Aufgaben

Die Umsetzung dieser Visionen darf jedoch nicht gegen Verfassungsrecht verstoßen und muss verfassungsrechtliche Vorgaben berücksichtigen.

### 2.1 Schutz von Grundrechten

Das Verfassungsrecht ist in zweierlei Hinsicht für die strategische Planung des E-Government von Bedeutung. Zum einen enthält es bindende Vorgaben für den einfachen Gesetzgeber und die Verwaltung, die diese nicht verletzen dürfen. Zum anderen beinhaltet es bestimmte Ziele und Aufgaben, die der Staat – je nach Art der Aufgabe Gesetzgeber oder Verwaltung – im Sinn eines Optimierungsgebots zu verfolgen hat, ohne dass daraus typischerweise eine Pflicht zum Handeln in genau definierten Formen folgt.

Im ersten Sinn darf staatliches Handeln die Grundrechte von Bürgern und Unternehmen nicht verletzen. Beim Umgang mit personenbezogenen Daten ist die informationelle Selbstbestimmung mit ihren Ausformungen (Erforderlichkeit, Zweckbindung und Zweckbegrenzung, informationelle Gewaltenteilung, Verbot von Profilbildungen, Transparenz, Datenvermeidung und Datensparsamkeit, staatliche Schutzpflichten) zu beachten. Hinzu tritt seit der Entschei-

dung zur Online-Durchsuchung das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme. Auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden verfassungsrechtlich geschützt. Weder der Zugang zur Verwaltung noch der Umgang der Behörden mit Bürgern dürfen den Gleichheitssatz verletzen.

## 2.2 Schutz von Strukturen und Verfahren

Verfassungsrechtliche Vorgaben ergeben sich auch aus dem Rechtsstaatsprinzip durch machtbegrenzende Verwaltungsstrukturen und Verfahrensvorgaben. E-Government führt zu einer tiefgreifenden Veränderung der Kommunikationsstrukturen und der Organisation der Verwaltung. Hierdurch wird die Zusammenführung bislang verschiedener Verantwortungsbereiche möglich, die Effizienzgewinne verspricht. Dennoch wird im Jahr 2013 auch unter diesen Bedingungen durch eine effektive inneradministrative Gewaltenteilung eine zu starke Konzentration von Hoheitsmacht vermieden. Niemand wird bei der Verfolgung seines Anliegens über verschiedene Aufgabenbereiche hinweg von einer einzigen Person abhängig sein. Feste Grenzen werden zudem durch die Verwaltungskompetenz und Eigenstaatlichkeit der Länder (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) sowie die kommunale Selbstbestimmung (Art. 28 Abs. 2 GG) gezogen. Trotz der Integration von Organisationen und Verfahren wird die aus dem Demokratieprinzip folgende Anforderung, Verantwortungsbereiche klar abzugrenzen und demokratisch zu legitimieren, bewusst eingehalten. Die rechtsstaatliche Forderung der Nachvollziehbarkeit und Kontrollierbarkeit staatlichen Handelns wird für elektronische Verfahren durch verfälschungssichere Dokumentation und Archivierung gewährleistet.

## 2.3 Anforderungen und Zumutungen an die Bürger

Die Frage, welchen Beitrag die Bürger erbringen müssen, um E-Government zu ermöglichen, und wie viel ihnen hierfür zugemutet werden darf, ist 2013 weitgehend geklärt.

Der Einsatz elektronischer Prozesse erfordert aufseiten der Bürger bestimmte Fähigkeiten, aber auch Akzeptanz und Vertrauen. So setzt die Medienbruchfreiheit der Prozesse eine ausreichende Kommuni-

kationssicherheit und -verbindlichkeit voraus. Die Voraussetzungen hierfür, also sichere Identifizierungsmechanismen, die Möglichkeiten zur elektronischen Unterschrift, die Nachweisbarkeit von Zugängen und eine sichere Aufbewahrung elektronischer Dokumente, müssen auf allen Seiten vorliegen. Hierfür besteht die notwendige Infrastruktur mit dem elektronischen Personalausweis und den Bürgerportalen. Deren Nutzung wird nicht allein der freien Entscheidung der Bürger überlassen. Das ELENA-Verfahren erfordert den Einsatz qualifizierter Signaturverfahren. Für die Gesundheitskarte und das elektronische Rezept wird ein flächendeckender Einsatz gefordert. Auch Direktbanken verlangen zur Feststellung der Identität nach §6 Abs. 2 Nr. 2 GwG die Authentisierung mithilfe des elektronischen Personalausweises. Allerdings kann eine kostenintensive Verwendung elektronischer Sicherungsmittel vom Bürger nur dann verlangt werden, wenn für ihn die Kosten durch entsprechende Einsparungen ausgeglichen werden. Die Belastungen werden durch Unterstützungsangebote und Härtefallklauseln abgefedert.

Die Bündelung des Verwaltungszugangs durch Verwaltungsportale, einheitliche Stellen, mobile Beamte oder andere Intermediäre stellt nicht nur einen Vorteil für den Bürger dar. Sie erleichtert für ihn Verwaltungsprozesse, führt aber auch bisher getrennte Datenströme bereits in der Erhebungsphase zusammen. Die notwendige Akzeptanz wird jedoch trotz des Verlustes der Zweckbindung durch Kompensationen im Bereich des Datenschutzes und der Verfahrenssicherungen erreicht.

Der vermehrte Einsatz von automatisierten Verarbeitungen berücksichtigt das Verbot negativer automatisierter Einzelentscheidungen (§6a BDSG). Nicht zu verhindern ist jedoch, dass die Vorteile elektronischer Vorgangsbearbeitungen dazu führen, dass ein faktischer Zwang zur Nutzung elektronischer Kommunikationsformen entsteht. Andere Verfahrenswesen werden mehr Zeit und Aufwand erfordern, also nicht gleichberechtigt zum Ziel führen. Zur Gewährleistung eines gleichen Zugangs zur Verwaltung werden jedoch in einzelnen Härtefällen Ausnahmen ermöglicht.



### 3. Querschnittsaufgaben und -konflikte

Wesentliche Querschnittsaufgaben, die eine Vielzahl von Verwaltungseinheiten und Verwaltungsaufgaben betreffen, und Querschnittskonflikte, die nicht stets, aber typischerweise auftreten, sind 2013 gelöst oder zumindest erkannt.

#### 3.1 Querschnittsaufgaben

Eine erste Querschnittsaufgabe ist das „elektronische Identitätsmanagement“. Elektronische Rechts- und Geschäftsprozesse erfordern meist die Identifizierung eines Bürgers in seiner jeweiligen Rolle. Aber auch der Bürger muss sicher sein können, dass er es mit der öffentlichen Stelle zu tun hat, mit der er kommunizieren möchte. Nur wenn eine sichere Identifizierung gewährleistet ist, besteht für beide Seiten die Sicherheit, wer die Angaben macht, den Antrag stellt oder den Verwaltungsakt erlässt. Bis zum Jahr 2013 ist es gelungen, in Zusammenarbeit verschiedener Disziplinen handhabbare und rechtskonforme Prozesse zu entwickeln.

Sowohl aus rechtlicher als auch aus konzeptioneller Sicht ist zwischen der Identifizierung im Rahmen eines elektronischen Erstkontakts und der Authentifizierung bei weiteren Nutzungen zu unterscheiden. Der Erstkontakt ist aus rechtlicher Sicht von großer Bedeutung, weil er den „Vertrauensanker“ für die weitere Kommunikation bildet und insoweit für die Begründung und Durchsetzung von Ansprüchen entscheidend sein kann. Im Jahr 2013 ist das Problem des rein elektronischen Erstkontakts für das E-Government praktisch gelöst, weil Identifizierungsinfrastrukturen mit „starker“ – und rechtlich normierter – Erstregistrierung etabliert und ihre „Produkte“ wie elektronische Identitätsnachweise, Bürgerportale und qualifizierte Signaturen weit verbreitet sind. Auch für die erneute Authentifizierung nach erfolgter Anmeldung haben 2013 „starke“ Verfahren die früheren Lösungen wie Benutzername und Passwort oder Software-Token abgelöst. Offene Konzepte wie OpenID finden keine Verwendung mehr, weil sie rechtlich zu wenig belastbar sind.

Die Sicherung der Rechtsverbindlichkeit und der Nachweisbarkeit von Handlungen ist streng von der Identifizierung zu unterscheiden. Die Identifizierung führt nicht zur Nachweisbarkeit der Abgabe einer bestimmten Erklärung. Hierfür haben sich durch gesetzliche Forderungen zu ihrem Einsatz qualifizierte elektronische Signaturen durchgesetzt.

Für die Identifizierungs- und Nachweismechanismen haben sich durch klare rechtliche Vorgaben einheitliche Infrastrukturen breit etabliert. Dem ging die Erkenntnis voraus, dass inkompatible bereichsspezifische Lösungen ineffektiv sind, zu Rechtsunsicherheiten führen und faktische und rechtliche Hürden des Verwaltungszugangs für die Bürger aufbauen. Gesetzgeber und öffentliche Verwaltung haben ihre Kernaufgabe wahrgenommen, für die gesamte Gesellschaft (Infra-)Strukturbildung zur übergreifenden Interaktion und Kommunikation zu unterstützen.

Nur langsam wurde erkannt, dass die neuen interaktiven Dienste des Internets es ermöglichen, neben dem Wissen der Verwaltung auch das Wissen der Vielen in Verwaltungsprozesse zu integrieren. 2013 werden jedoch die Chancen für Transparenz und Partizipation auf allen staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen genutzt. Sie führen zwar zu neuen Konfliktslagen, die sich insbesondere im Umfeld der Informationsfreiheitsgesetze und der Verwendung der Daten (Informationsweiterverwendungsgesetz) manifestieren. Doch ist es gelungen, die Chancen, die der Einsatz von Web 2.0-Anwendungen im E-Government bietet, zu nutzen und die rechtlichen Probleme des Umgangs mit Informationen (Urheber- und Datenschutz) durch eine Verbindung von Sicherheitstechnik und rechtlichen Regelungen zu lösen.

Durch eine Integration von Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung konnte eine erhebliche Effizienzsteigerung bei beiden Partnern erreicht werden. Dabei waren allerdings durch die Prozessgestaltung je nach betroffenem Bereich unterschiedliche rechtliche Vorgaben zu erfüllen, so bei der Übermittlung personenbezogener Daten von Arbeitnehmern der Schutz der informationellen Selbstbestimmung und bei Genehmigungs- oder Aufsichtsvorgängen der Schutz von Geschäftsgeheimnissen. Die rechtli-



che Herausforderung bestand darin, das grundsätzliche Verhältnis von Staat und Wirtschaft von den Aufgaben her zu trennen (exemplarisch: Kontrolle von Schutzaufgaben, Kontrolle von Finanzströmen) und zugleich von den jeweiligen Verfahren her zu integrieren.

Bei vielen der genannten Herausforderungen konnten private Intermediäre helfen. Als Treuhänder übernahmen sie für Bürger und KMU viele aufwändige Aufgaben in der Kommunikation mit der Verwaltung. Sie stellen die Unterlagen für Anträge oder Informationspflichten zusammen und stehen dem Bürger oder Unternehmer bei der Abwicklung seiner Anliegen zur Seite. Manche Unternehmen haben sogar die gesamte Personalverwaltung samt den Informations- und Meldepflichten ausgelagert. Auch die Aufbewahrung und Pflege relevanter elektronischer Dokumente wurde an Treuhänder übergeben.

Für die Zeit nach 2013 zeichnet sich ab, dass auch für den öffentlichen Bereich Intermediäre für den Außenkontakt immer mehr Verwaltungszweigen vorgeschaltet werden. Hinsichtlich der Aufsichts- und Legitimationsstruktur dieser neuen Ebene existiert jedoch noch kein durchgängiges Konzept. Die intermediäre Verwaltungsebene zeichnet sich dadurch aus, dass sie quer zu den Ebenen Bund, Länder und Kommunen und den jeweiligen örtlichen und sachlichen Zuständigkeitsstrukturen liegt. Eine Aufsicht und Legitimation je nach Aufgabe aus der bisherigen Organisationsstruktur heraus wird mit fortschreitendem Ausbau nicht mehr die erforderliche Transparenz und Kontrolle bieten können. Diese Fragen wurden jedoch erkannt und in Forschungsprogrammen bearbeitet.

Auch die beweissichere Aufbewahrung elektronischer Dokumente war bei vielen Geschäftsprozessen eine zu lösende Aufgabe. Vielfach benötigen Bürger oder Unternehmen Dokumente, die für einen medienbruchfreien Prozess elektronisch übermittelt werden müssen. Soweit die elektronische Form zugelassen ist oder sogar gefordert wird, sorgen 2013 rechtlich ausgestaltete Archivierungs- und Transformationsverfahren dafür, dass ihre Lesbarkeit und Verwendbarkeit in rechtsförmigen Verfahren erhalten bleiben. Auch für das Scannen älterer Dokumente wurde ein recht-

lich und technisch abgesichertes Verfahren eingeführt, das automatisierte Transformationen ermöglicht.

Als eine Frage der Gleichheit stellte sich dar, denjenigen, die sich der elektronischen Verfahren nicht bedienen können, vergleichbare Zugangsmöglichkeiten zur Verwaltung zu verschaffen. Eine Lösung bestand darin, bedürftigen Bevölkerungsgruppen mit einem erhöhten Aufkommen an Verwaltungsangelegenheiten mobile Kontaktpartner zur Verfügung zu stellen, die sie aufsuchen und mobil auf alle Verwaltungsinformationen zugreifen können. Der elektronisch stets verfügbare, aber unpersönliche Zugang zur Verwaltung löst nicht alle Komfortdefizite. Durch Mobilität und Verlagerung der Verwaltungskontakte an den Ort des Bedürfnisses erlangte die Verwaltung erneut ein menschliches Gesicht. Sie kann stärker bei der Erfassung ihrer Entscheidungsgrundlagen mitwirken, interaktiver vorgehen und auch individuellere Entscheidungen treffen.

### 3.2 Querschnittskonflikte

E-Government ist mit Zielkonflikten verbunden, die in mehreren Bereichen zugleich auftreten. Diese lassen sich oft nicht vermeiden oder lösen. Möglich ist dann allenfalls, vertretbare Formen des Umgangs mit ihnen zu finden.

Ein solcher Problembereich ist „Wissen und Vergessen“. Soweit Wissen der Verwaltung elektronisch aufbewahrt wird und nicht vergessen werden soll, konnten bis 2013 die institutionellen Gedächtnisse in effektive elektronische Verfahren der Langzeitarchivierung überführt werden. Zugleich gibt es aber auch Situationen, in denen die Verwaltung selbst (etwa aus Kapazitätsgründen) bestimmte Sachverhalte „vergessen“ möchte oder aber Bürger einen Anspruch auf Vergessen haben. Für diesen Fall wurden effektive technische Lösungsroutrinen installiert. Der Konflikt besteht aber weiterhin, soweit die Notwendigkeit, die Informationen zu bewerten, eine automatisierte Löschung ausschließt.

Der zweite übergreifende Konflikt betrifft den Umgang mit personenbezogenen Daten etwa bei der Integration von Datensammlungen. Dieser Konflikt konnte bis zum Jahr 2013 durch datenschutzgerechte

Technik- und Prozessgestaltung weitgehend ausgeräumt werden, ohne dass Effektivität oder Datenschutz darunter leiden mussten. Rechtlich angeleitete Lösungen konnten im Zusammenspiel zweier Strategien gewonnen werden. Zum einen ist die Reduzierung von Redundanz im Sinne von Datenvermeidung und Datensparsamkeit begrüßenswert. Zum anderen wurden Lösungen für die datenschutzgerechte technisch-organisatorische Zusammenarbeit entwickelt. So kann etwa durch Verfahren der aufgabenspezifischen Verschlüsselung zentral gespeicherter Daten die verfassungsrechtlich gebotene informationelle Gewaltenteilung logisch erhalten bleiben. Anhand dieser beiden Konfliktbeispiele aus dem Datenschutzrecht und den angedeuteten Lösungsansätzen wird zugleich deutlich, dass Datenschutz und E-Government keine unvereinbaren Gegensätze darstellen.

Auch Verfahrensgrundrechte stehen im Konflikt mit den neuen Organisationsleitbildern. Das Recht auf rechtliches Gehör gibt dem Betroffenen einen Anspruch darauf, mit den tatsächlichen Entscheidungsträgern in Kontakt treten zu können. E-Government tendiert jedoch dazu, die Kontakte möglichst einheitlich über elektronische oder reale Intermediäre abzuwickeln. Um diesen Konflikt zu entschärfen, wurde bis 2013 die Transparenz dadurch erhöht, dass den Verfahrensbeteiligten durch eine automatisch aus einem Workflow-System generierte Anzeige Informationen über den Verfahrensstand, über die mit dem Vorgang befassten Stellen und eine grobe Angabe über die aktuelle Tätigkeit zugänglich gemacht wurden.

Durch die verbesserte Dokumentation der Entscheidungsfindung konnte eine unabhängige Aufsicht neben die hierarchische Rechts- und Fachaufsicht treten, die im Rahmen der neuen Workflow-Konzepte tendenziell zersplittert wurde.

Konflikte zwischen Verfassungszielen stellen sich, wenn etwa die Verbesserung sozialstaatlicher oder umweltstaatlicher Aufgabenerfüllung nicht mit den bundesstaatlichen Strukturen konvergiert. Das Problem der Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungsträger im Bundesstaat wird bis 2013 immer virulenter. Die Trennung der staatlichen Ebenen, aber auch die Binnendifferenzierung der Verwaltung scheitern – obschon in Teilen verfassungsrechtlich

garantiert – nicht kompatibel mit den Anforderungen an eine integrierte und vernetzte öffentliche Verwaltung zu sein. Besonders deutlich wird dies dann, wenn – sogar bindende – Anstöße von außen, insbesondere durch das Recht der Europäischen Union, erfolgen. Diese beansprucht grundsätzlichen Vorrang, nimmt keine Rücksicht auf die innere staatliche Struktur der Mitgliedstaaten und verursacht insofern (besonders deutlich am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie und des von ihr geregelten einheitlichen Ansprechpartners) erhebliche rechtliche Probleme. Diese Anstöße wurden jedoch als fruchtbare Anregung begriffen, kreativ über neuartige Fragen nachzudenken und zu forschen: Werden neue rechtliche Konzepte der Kooperation benötigt? Bedarf es neuer oder gewandelter gemeinsamer Institutionen? Welche Lösungen könnten Bund-Länder-Anstalten oder eine Verstärkung der Zwischenebene zwischen Bund und Ländern bieten? Bis 2013 bietet die Forschung ausgearbeitete Vorschläge für die politische Entscheidung.

Auch die Verteilung der Kosten für verschiedene Infrastrukturen führt zu erheblichen Konflikten. Zum einen nützen die Infrastrukturen allen Verwaltungsebenen und -trägern. Sie werden häufig jedoch nur von einem kleinen Teil der späteren Nutznießer aufgebaut. Der Konflikt betrifft aber auch Wirtschaft und Bürger, die für bestimmte Erleichterungen, die auch – oder sogar überwiegend – der Verwaltung zugutekommen, Kosten zu tragen haben. Zur Reduzierung dieses Konflikts wurden hinsichtlich der Anschaffung von Signaturkarten, des Anpassens von Schnittstellen oder von Authentisierungsmechanismen Möglichkeiten von Steuervergünstigungen, Sozialleistungen und Kostenermäßigungen für Verwaltungshandlungen geschaffen, die in vielen Fällen zu einer angemessenen Entlastung der Bürger führen.

Schwer zu lösende Konflikte entstanden auch bezüglich der Haftung für die Infrastrukturen. Diese können ausfallen oder kompromittiert werden. In der Folge können materielle und immaterielle Schäden für diejenigen entstehen, die sich auf die Richtigkeit von Angaben oder die Verfügbarkeit von Daten verlassen. Für die Betreiber können – unabhängig davon, ob es sich um öffentliche oder private Stellen handelt – bislang kaum abschätzbare Risiken entste-

hen. Für die hoheitlich regulierten Infrastrukturen, wie den elektronischen Personalausweis oder die elektronische Gesundheitskarte, wurde versucht, in einer spezifischen Haftungsregelung durch eine maßvolle Eingrenzung der Risiken, für die eine Haftung besteht, eine angemessene Risikoverteilung zu erreichen, ohne dadurch das Vertrauen von Wirtschaft und Bürgern in die jeweilige Infrastruktur zu gefährden.

## 4. Instrumente

Für einen Beitrag des Rechts zur Lösung der Querschnittsaufgaben und -konflikte sind spezifische rechtliche Instrumente erforderlich. Diese müssen vor allem für die notwendigen Infrastrukturbildungen und den Schutz von Grund- und Verfahrensrechten geeignet sein.

### 4.1 Regulierungsmöglichkeiten

Eine Möglichkeit der Regulierung ist die Steuerung über Markttransparenz. Unabhängig von der Frage, inwieweit marktförmiges Handeln positive und innovationsfördernde Wirkung entfaltet, ist dies jedenfalls nur dann möglich, wenn die Marktteilnehmer über hinreichende Informationen verfügen. Bis 2013 stehen rechtliche Transparenzmechanismen bereit, um gesicherte Marktinformation verfügbar zu machen. In mehreren Bereichen wurden solche Regulierungsansätze wie Akkreditierungen und Zertifizierungsverfahren (etwa Datenschutz-Audit) eingeführt.

Damit zusammen hängt eine Steuerung über Rechtsfolgen. An eine Akkreditierung, die in einem bestimmten Wirtschaftsbereich freiwillig bleibt, wird als Anreiz eine bestimmte Rechtsfolge (etwa die Erfüllung bestimmter Form- oder Verfahrensvorschriften) geknüpft, deren die Nutzer zwar nicht in allen, aber in wichtigen Fällen bedürfen. Hierdurch wird den akkreditierten Anbietern ein Wettbewerbsvorteil verschafft. Dies war der einzige verbliebene Weg der staatlichen Regulierung im Wirtschaftsverwaltungsrecht, seit dem Staat durch die Dienstleistungsrichtlinie Genehmigungsvorbehalte und vergleichbare Eingriffe untersagt sind.

Ein Instrument für die Schaffung der notwendigen Infrastrukturen ist die Steuerung über das Einbinden privater Anbieter. Dies erfolgte bis 2013 in verschiede-

nen Formen der Public-Private-Partnership oder durch eine Privatisierung der Infrastrukturaufgaben. Dabei waren Instrumente notwendig, mit denen der Staat seiner Gewährleistungsaufgabe für das Bestehen und die Sicherheit der Infrastrukturen nachkommen kann. Auch hierfür boten sich Akkreditierungsverfahren an. Die Anbieter können sich freiwillig bestätigen lassen, dass sie bestimmte Anforderungen erfüllen. An die vorab nachgewiesene Erfüllung können dann Rechtsfolgen oder rechtliche Grenzen für zulässige Infrastrukturen geknüpft werden.

Schließlich wurde als „klassische“ Regulierungsform staatlicher Zwang zur Verwendung bestimmter Verfahren genutzt. In manchen Fällen konnten reaktiv bestimmte, weithin verfügbare Transaktionsverfahren auch für den Bereich des E-Government genutzt werden. Wenn aber keine geeigneten Verfahren verfügbar waren, wurden unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit geeignete Verfahren verbindlich vorgeschrieben. Ein Beispiel hierfür ist die Verwendung qualifizierter elektronischer Signaturen im Rahmen des ELENA-Verfahrens. Mit diesem Vorgehen wurde der doppelte Zweck verfolgt, einerseits das Problem eines Fachverfahrens zu lösen und andererseits – legitimerweise – die Verbreitung einer bestimmten Infrastruktur durchzusetzen.

### 4.2 Regulierungsinstanzen

Bis zum Jahr 2013 gewann die EU zunehmende Bedeutung als Regulierungsinstanz. Auch wenn sie für Fragen der nationalen Verwaltungsorganisation an sich nicht zuständig ist, weitete sie – zumindest im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht – ihren Regelungseinfluss faktisch über den jeweiligen Sachbereich hinaus auch auf Verwaltungsorganisation und -verfahren aus. Dies war hilfreich, um nationale Hürden zu überwinden, führte aber auch zu einer Einschränkung für eigene, nationale Lösungsansätze und dämpfte den Wettbewerb der Ideen zwischen den Mitgliedstaaten.

In Deutschland agieren Bund, Länder und Gemeinden als Regulierungsinstanzen. Für viele Projekte ist es jedoch nicht zu vertreten, auf Länder- oder Gemeindeebene unterschiedliche Regulierungs- oder Umsetzungsstrategien zu entwickeln. Es fehlt allerdings noch immer eine Methode, um von einem

Regulierungsproblem auf diejenige Instanz zu schließen, die rechtlich, technisch und organisatorisch am besten mit der Umsetzung betraut werden sollte.

Für die Entwicklung von Lösungen und ihre rechtliche Regulierung wird inzwischen stets die „Exportierbarkeit“ bedacht. Die Möglichkeit, sie in anderen Ländern und auf europäischer Ebene zu übernehmen, ist umso größer, je systematischer eine normative Lösung aufgebaut ist und je weniger Referenzen an die Eigenheiten des deutschen Rechtssystems sie aufweist. Das Beispiel des Signaturrechts zeigt insoweit ein Modell, das in Zukunft für Teilbereiche des E-Government typisch werden dürfte: Ein Mitgliedstaat entwickelt technische und normative Modelle, die für Strategien in anderen Mitgliedstaaten als Vorbild dienen, ohne jedoch vollkommen übernommen zu werden. Hieraus entsteht ein Bedarf an Harmonisierung, zu dessen Befriedigung die EU sich in der Regel an den Strukturen des Pioniers orientiert. Insoweit ist die Einführung innovativer Strukturen durchaus eine Möglichkeit, die nationalen Interessen in bestimmten E-Government-Bereichen zu wahren.

## 5. Rechtliche Gestaltung von Technik, Organisation und Verfahren

Als übergreifender Gesichtspunkt ergibt sich schlussendlich die Notwendigkeit einer rechtlich bestimmten Gestaltung des E-Government in Bezug auf seine technischen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Grundlagen. Unter diesen dreien ist der Aspekt der Technik besonders hervorzuheben: Die Ausübung von Grundrechten im Kontakt mit der Eingriffs- und Leistungsverwaltung wird in zunehmendem Maß technikabhängig sein. Daraus folgt, dass die eingesetzte Technik grundrechtsverträglich gestaltet werden muss. Aufgabe des Rechts – und der Rechtswissenschaft – ist es, aus den diesbezüglich bestehenden normativen Vorgaben handhabbare Gestaltungskriterien für die strategische Planung und die konkrete Umsetzung künftiger Entwicklungen des E-Government zu entwickeln.

# Vom E-Government zu einem rechtlich fundierten staatlichen Innovationsmanagement

Prof. Dr. Utz Schliesky



**Prof. Dr. Utz Schliesky**  
Ministerialdirigent, Leiter der Abteilung  
Verwaltungsmodernisierung im Finanz-  
ministerium des Landes Schleswig-  
Holstein sowie Geschäftsführendes  
Vorstandsmitglied des Lorenz-von-Stein-  
Instituts für Verwaltungswissenschaften  
an der Christian-Albrechts-Universität  
zu Kiel

## 1. Einführung: Was ist Gegenstand der „Deutschen E-Government-Gesamtstrategie“?

Was ist E-Government? Nach der mittlerweile vorherrschenden so genannten „Speyerer Definition“ ist Electronic Government die „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“. E-Government wird als strategisches Gesamtkonzept zur Modernisierung der Verwaltung unter Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien betrachtet und damit als Ziel einer neuen elektronischen Verwaltungsstruktur verstanden, die an das Konzept des „New Public Management“ anknüpft und es weiterentwickelt, indem der rasante Fortschritt des IuK-Sektors in das Konzept integriert wird. So weit, so gut, wenn nicht zwei grundlegende Probleme einer erfolgreichen Strategieumsetzung im Wege wären: Zum einen existiert das unterstellte strategische Gesamtkonzept nicht. Zum anderen verbirgt sich hinter dem so definierten E-Government aus juristischer Perspektive ein breites Spektrum staatlicher bzw. kommunaler Verhaltensweisen von „bloßer“ Informationstätigkeit über Auskünfte (§25 Satz 2 VwVfG) und verfahrens- und organisationsrechtliche Fragestellungen bis hin zum Verwaltungsakt (§35 VwVfG), die unterschiedlichen rechtlichen Maßstäben unterliegen und zudem in der Regel nicht für das elektronische Medium erdacht wurden.

Die Schwierigkeiten in der Praxis sind mit Händen zu greifen: Es gibt kaum ein Modernisierungsprojekt, das nicht mit erheblichen rechtlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Und so pragmatisch Bund und Länder bei der Gründung eines privatrechtlichen Vereins (!) gehandelt haben, um bei der Harmonisierung der IT-Netzstrukturen sowie bei Ausschreibung und Betrieb eines gemeinsamen Koppelnetzes voranzukommen, so merkwürdig mutet es doch an, wenn Bund und Länder für die Erfüllung einer wesentlichen Funktion für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben auf eine Organisationsform des Privatrechts zurückgreifen (müssen). Dies ist kein Einzelfall: Viele E-Government-Projekte kommen nicht recht voran, weil sich die Beteiligten in den – regelmäßig zunächst unterschätzten – Untiefen des Verwaltungsrechts verstricken und die einstmals gesteckten Projektziele mit dem bestehenden Verfahrens- und Organisationsrecht nicht erreicht werden können.

Die Diagnose ist mithin an sich einfach: **Staats- und Verwaltungsrecht berücksichtigen nicht** – von wenigen mittlerweile eingefügten Ausnahmen abgesehen – **die Anforderungen des E-Government bzw. die Möglichkeiten der IT**, weil es die IT zum Zeitpunkt der Verabschiedung des maßgeblichen Rechts noch nicht gab. Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts und die technischen Möglichkeiten können aber nicht mit dem Staats- und Verwaltungsrecht des 19. Jahrhunderts bewältigt werden. Die Möglichkeiten der IT müssen im Verfahrens- und Organisationsrecht nachvollzogen werden, wenn

E-Government-Projekte nicht am bestehenden Rechtsrahmen scheitern sollen. Diesen Blick öffnet immerhin die von der EU-Kommission zugrunde gelegte und insoweit zukunftssträchtigere **Definition**, wonach E-Government „als Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen und neuen Fähigkeiten, um öffentliche Dienste und demokratische Prozesse zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern“, verstanden wird. Wird aber E-Government mit Organisations- und Verfahrensänderungen verbunden – und nur dies kann den Mehrwert der Einführung elektronischer Verfahren generieren, die eben nicht mehr auf physische Parameter wie die sachliche und örtliche Zuständigkeit angewiesen sind –, dann ist das E-Government eine der gegenwärtig bedeutendsten Herausforderungen für die Staats- und Verwaltungsorganisation sowie das deutsche Verwaltungsrechtssystem. Verfassungs- und Verwaltungsrecht sind der elektronischen Realität und der arbeitsteiligen Verwaltung anzupassen. Eine deutsche E-Government-Gesamtstrategie kann am Recht nicht vorbeigehen, wenn sie nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt sein will.

## 2. Herausforderungen des E-Government an das Recht – drei Beispiele

### Interoperabilität

Trotz der im föderalen Staat erschwerten Rahmenbedingungen ist es möglich und erforderlich, die ebenenübergreifende Interoperabilität von E-Government sicherzustellen. Diese Interoperabilität muss aber rechtlich verbindlich festgelegt werden. Es ist nämlich schwer zu begreifen, dass auf nationaler Ebene die An- und Ummeldung von Kraftfahrzeugen daran scheitert, dass knapp fünfzig verschiedene Fachverfahren im Einsatz sind, die einen Datenaustausch nicht erlauben. Um es deutlich zu sagen: Der Wettbewerb von verschiedenen Herstellern bringt nach Auffassung des Verfassers bestmögliche Produkte und in der Regel auch niedrige Preise hervor und ist daher unbedingt zu begrüßen und beizubehalten. Der Wettbewerb kann aber keine Ausrede sein, eine Vielzahl von gegenüber anderen Behörden abgeschotteten Insellösungen zu produzieren.

In technischer Hinsicht liegt die Lösung in einer **Standardisierung des Datenaustausches**, um den „barrierefreien“ Austausch von Daten zu gewährleisten und den Aufwand für die Programmierung von übermäßig vielen Schnittstellen zu verhindern. Eine Standardisierung ist **ohne eine Steuerung durch Recht aber nicht denkbar**. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung und der Zuständigkeit für den Aufgabenvollzug sind vor allem die Länder aufgerufen, diese Standardisierung für ihren Bereich und die Kommunen des jeweiligen Landes zu regeln. Dabei muss selbstverständlich auf die Interoperabilität zu anderen Ländern, dem Bund und der EU geachtet werden.

Erste Ansätze zu einem strategischen Vorgehen haben sich im Rahmen der Diskussionen über die Föderalismusreform II ergeben: Auch wenn ein erklärtes Ziel der Föderalismusreform II im Bereich der Verwaltungsthemen der Standardabbau ist, sind sich Bund und Länder im Bereich der IT einig, dass Standardisierung dringend erforderlich ist. Unter Standardisierung versteht man im Bereich der IT den Prozess der Vereinheitlichung von Datentypen, Verfahrensweisen, Werkzeugen, Diensten, Produktions- oder Softwarekomponenten usw. Sie ist eine der Voraussetzungen für Interoperabilität. Standards ermöglichen z. B. die Austauschbarkeit von Komponenten der IT-Lösungen, die Informationsbereitstellung in unterschiedlichen Systemen, die übergreifende Nutzung von IT-Diensten, den Informationsaustausch zwischen Lösungen und schließlich die Kommunikation innerhalb von Systemen sowie insbesondere über Systemgrenzen hinweg.

Durchgängige E-Government-Prozesse mit der Wirtschaft und innerhalb der Verwaltung erfordern einheitliche und verbindliche Interoperabilitätsstandards, damit die beteiligten IT-Systeme störungs- und medienbruchfrei miteinander kommunizieren können. Es geht insoweit um die gleiche Standardisierung, die letztlich auch dem mündlichen oder schriftlichen Datenaustausch zugrunde liegt: Die Festlegung einer Amtssprache in §23 VwVfG ist ebenso eine Form der Standardisierung wie die Festlegung auf eine bestimmte Schriftart, welche alle Menschen lesen können. Genau eine derartige Interoperabilitätsfestlegung benötigt auch die technische Kommu-



nikation. Die Strukturen für derartige Standardisierungsverfahren aufzubauen, ist eine strategische Aufgabe.

### Arbeitsteilung

Ein zentraler Aspekt für eine strategische Behandlung des E-Government ist die Tatsache, dass die in Wirtschaft und Gesellschaft längst etablierte Arbeitsteilung auch die Verwaltung erreicht hat und bei der Umsetzung praktikabler und wirtschaftlicher Lösungen im IT-Bereich sogar zwingend wird. Insoweit verdeutlichen die Ausführungen in der „Hartz IV-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts, dass der Grundsatz einer vollständigen (eigenständigen) Aufgabenerledigung durch den jeweils zuständigen Verwaltungsträger dem Leitbild des Grundgesetzes von 1949 oder zumindest einer Auslegungsvariante des geltenden Verfassungsrechts entsprechen mag, mit der Realität in der Verwaltung aber schon heute nur noch schwer zu vereinbaren ist. Gerade bei IT-Projekten, aber auch bei allen anderen Reformvorhaben in der Wirtschaft und ebenso in der Verwaltung hat sich längst die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine Prozessorientierung erforderlich ist, bei der Aufgabenerledigungsprozesse in verschiedene Teilmodule zerlegt werden und unter Nutzung der Möglichkeiten von IT neu organisiert werden. Die Wirtschaftlichkeit derartiger IT-Verfahren lässt sich zudem regelmäßig erst dann begründen, wenn bestimmte Teilaufgaben in größerer Menge gemeinsam bearbeitet werden (sog. Skaleneffekte, economies of scale). Ebenfalls nicht zu vernachlässigen ist die Entwicklung zu immer weiterer Ausdifferenzierung und Spezialisierung der Erledigung auch öffentlicher Aufgaben: Die Verwaltung verfügt gar nicht mehr über die Fachkompetenz zur vollständigen Aufgabenerledigung, so dass nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern auch aus fachlichen Gründen die Bündelung oder sogar Auslagerung bestimmter Teilprozesse erforderlich ist.

Der Nachvollzug der **Arbeitsteilung auch in der Verwaltung** hat dann – der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts folgend – bereits auf der Ebene des Grundgesetzes zu erfolgen, indem die Aufteilung von Aufgabenerledigungsprozessen zwar generell erlaubt, doch zugleich rechtlichen Maßstäben unterworfen wird, die trotz der Heterogenität von Aufgabenerledigungsbeiträgen die Sicherung von rechts-

staatlicher Zurechenbarkeit und demokratischer Legitimation erlaubt. Mit der Anerkennung von arbeitsteiligen Prozessen ist ein verfassungsrechtlicher Grundsatz der vollständigen (eigenständigen) Aufgabenerledigung also nicht mehr zu halten – vielmehr muss dann bereits auf Verfassungsebene die Möglichkeit zur Modularisierung von Aufgabenerledigungsprozessen eröffnet werden.

Das eigentliche Problem liegt somit darin, dass sowohl das Verfassungsrecht als auch das einfache Recht „blind“ für die arbeitsteiligen Prozesse sind und stattdessen immer von einem „ganz oder gar nicht“ ausgehen.

### Netzwerkmodell und Behördennetz

Das „Netzwerk“ erweist sich als Modebegriff für die Diagnose von modernen Gesellschaften in Soziologie, Politikwissenschaft und Ökonomie. Dementsprechend wurden Netzwerke schon als „neue Grundstrukturen der post-etatistischen Gesellschaften“ bezeichnet. Für den Bereich der Verwaltung und des Verwaltungsrechts überrascht dieser Befund angesichts der E-Government-Diskussionen bzw. des zunehmenden IT-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung eher weniger, denn die Nutzung heutiger Informations- und Kommunikationstechnologien basiert auf elektronischen Netzwerken. Betrachtet man zudem Normen wie §50a GWB, der explizit die „Zusammenarbeit im Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden“ regelt, so erübrigen sich viele Diskussionen, wenn europäische wie nationale Rechtssetzung den Begriff des Netzwerkes oder Netzes für den Bereich der Verwaltungsorganisation sowie der Verwaltungszusammenarbeit als Rechtsbegriff eingeführt haben. Zusätzliche Bedeutung erfährt der Begriff des Netzwerkes nun durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie, und zwar schon allein wegen des horizontalen Wirkungsansatzes und des weiten Anwendungsbereiches samt entsprechender Prägekraft der Dienstleistungsrichtlinie. Art. 28 ff. DLR normieren nicht nur eingehend die Verwaltungszusammenarbeit respektive die europäische Amtshilfe, sondern verwenden in Art. 32 Abs. 2 DLR auch ausdrücklich den – elektronisch wie physisch verstandenen – Terminus eines „europäischen Netzes der Behörden der Mitgliedstaaten“.



Empirisch sind Netzwerke vorhanden; die Sozialwissenschaften sind auch in der Lage, sie methodisch zu erfassen. Ist der Netzwerkbegriff damit aber auch normativ tauglich und der rechtlichen Gestaltung zugänglich? In der bisherigen Diskussion überwiegt die normative Skepsis, obwohl zeitgleich der Gesetzgeber den Netzwerkbegriff verwendet und zum Rechtsbegriff erklärt. Die normative Skepsis entzündet sich zunächst einmal daran, dass in den Sozialwissenschaften ein empirischer Netzwerkbegriff Verwendung findet. Das Dilemma besteht also darin, dass das Netzwerk zu einer neuen Organisationsform öffentlicher Verwaltung zu werden scheint, die vom klassischen hierarchischen Organisationsmodell der Verwaltung abweicht. Damit stürzt das Netzwerk die überkommene Dogmatik des Verwaltungsorganisationsrechts in eine gewisse Verlegenheit. Die normative Skepsis wird verstärkt durch eine zu beobachtende „entdifferenzierende Wirkung des Netzwerkbegriffs“, da es zum Wesen des Netzwerks gehört, die Akteure auf der Grundlage von nicht-hierarchischen und in der Regel auch informalen Beziehungen in einen Informations- und ggf. auch Entscheidungsverbund eintreten zu lassen. Diese normative Skepsis darf aber nicht vorschnell dazu führen, den Netzwerkbegriff aus der Rechtswissenschaft oder aus dem Blick einer nationalen E-Government-Strategie zu verabschieden. Denn auch die Vagheit des Netzwerks befreit die Rechtswissenschaft und den Gesetzgeber nicht von der erforderlichen Unterscheidung zwischen demokratisch-rechtstaatlicher Steuerung und verwaltungsrechtlicher Evolution, bei der verlässliche Verantwortungsstrukturen gewahrt bleiben müssen. Und im Übrigen benötigt man nicht viel Phantasie, um die elektronische Vernetzung verschiedener Behörden in einem föderalen Staat als Netzwerk wahrzunehmen.

Netzwerke erfüllen dabei aus normativer Perspektive durchaus sehr unterschiedliche (staatliche) Funktionen, die vom bloßen Informationsaustausch bis hin zur gemeinsamen Entscheidungsvorbereitung im Rahmen eines transnationalen Verwaltungsaktes reichen. Der Begriff des Netzwerks errichtet dabei – jedenfalls bislang – keine neuen Maßstäbe für Inhalt oder Zustandekommen einer Entscheidung, bildet aber eine Kategorie zur organisatorischen bzw. institutionellen Beschreibung von komplexen Verwal-

tungsentscheidungen und kann insoweit zur Rationalität und vielleicht auch Optimierung von Entscheidungsprozessen dienen. In dem Moment, in dem der Gesetzgeber das Netzwerk aber zum Rechtsbegriff macht, muss diese Gleichgültigkeit einem normativen Konzept weichen und Bestandteil einer E-Government-Gesamtstrategie werden. In diesem Kontext ist dann auch dringend die Thematik einer „Enträumlichung“ der Verwaltung aufzugreifen.

### 3. Verwaltungswissenschaftliche Organisationsmodelle bedürfen der Aufnahme in das Recht

E-Government kann also nur gelingen, wenn der Rechtsrahmen der Verwaltung den veränderten technischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten sowie den Reformerwartungen angepasst wird. Das Beispiel des Behördennetzes, aber auch die anderen skizzierten Herausforderungen des Verwaltungskooperationsrechts sind im **Verwaltungsorganisations- und Verwaltungsverfahrenrecht** zu verorten und zu bewältigen. Dies zeigt sich auch deutlich an dem Erfordernis der Schaffung einheitlicher Ansprechpartner gemäß Art. 6 DLR, die als neuer Verfahrenstypus in das Verwaltungsverfahrenrecht aufgenommen werden. Aber bereits die Schwierigkeiten der meisten Bundesländer, eine Entscheidung über die „Verortung“ des einheitlichen Ansprechpartners im System der bestehenden Verwaltungsorganisation zu finden, da keine der überkommenen Verwaltungsorganisationen den Anforderungen vollkommen gerecht zu werden scheint, zeigt deutlich die Grenzen des bestehenden Rechts.

Trotz der „Wiederentdeckung“ von Verfahrens- wie auch Organisationsrecht als „Steuerungsressource“ sind die konkreten Vorschläge der Wissenschaft Mangelware. Dies ist umso bedauerlicher, als die Politik im Zusammenhang mit dieser Aufgabe Verwaltungsreform mithilfe von Organisations- und Verfahrensrecht durchaus steuern will, letztlich aber auf die rechtlichen Instrumente des 19. Jahrhunderts angewiesen bleibt. Die Figur des Zweckverbandes ist in Ermangelung von vollständig zu übertragenden Aufgaben heute zunehmend ungeeignet, um die erwünschte Kooperation zu ermöglichen. Auf Länderebene bleibt regelmäßig nur das Instrument des Staatsver-

trages, das sich als äußerst schwerfällig erweist. Im Übrigen ist auch kaum zu verstehen, dass die Verwaltung sehr weitreichende Funktionsverlagerungen auf Private (sog. Outsourcing) ohne parlamentarische Beteiligung vornehmen kann, während die öffentlich-rechtliche Verwaltungszusammenarbeit für oftmals viel geringere Gegenstandswerte nur nach langwieriger Parlamentsbefassung realisiert werden kann. Erinnert sei auch an die überfällige Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Vertrages, die seit über fünf Jahren diskutiert wird, aber noch immer keinen Eingang in das Verwaltungsverfahrenrecht gefunden hat. Wissenschaftliche Hilfestellung ist schließlich auch hinsichtlich der genauen Konturierung und Rolle des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit angezeigt, der in der Praxis zunehmend verfehlt als Organisationsgrundsatz gebraucht wird.

#### 4. Rechtsstaats- und Demokratieprinzip müssen in der virtuellen Welt verankert werden

E-Government führt zu einer medienbedingten Neustrukturierung von Verwaltungsabläufen, die durch **Raum und Hierarchien bzw. Organisation und Zeit als bislang maßgeblichen Determinanten für Verwaltungsstrukturen kaum noch behindert werden**. Elektronische Verwaltungsverfahren überwinden sachliche, örtliche und – wenn man sie als eigenständige Kategorie begreifen will – auch die instanzielle Zuständigkeit, da die herkömmlichen organisationsrechtlichen Grenzen der Zuständigkeit der elektronischen Vernetzung wesensfremd sind. Schon jetzt belegen einzelne Verfahrensabläufe der nationalen Verwaltung diese Auflösungstendenzen deutlich. Die Einführung elektronischer Verwaltungsverfahren verändert nicht nur das Außenverhältnis der Verwaltung zum Bürger im Sinne einer Neukonzipierung von Verwaltungsverfahren, sondern bedingt gleichzeitig Anpassungen und Umgestaltungen im organisatorischen Innenbereich der Verwaltung. Mit dem Parameter „Raum“ sind insoweit bestehende Verwaltungseinheiten, ihre Zuständigkeiten und ihre Größenstruktur angesprochen. Das elektronische Netzwerk macht einen wesentlichen Grund für die örtliche Radizierung von Zuständigkeiten – die Beherrschbarkeit eines Raumes – obsolet. Dadurch sinkt die Bedeutung territorialer Grenzen in diesem Netzwerk weiter, und die Relativierung der Verwaltungs-

autonomie und Organisationshoheit der Mitgliedstaaten schreitet voran. Dementsprechend spielt die Möglichkeit elektronischer Verfahrensabwicklungen heute bereits eine ernsthafte Rolle bei der Prüfung von Alternativen zu kommunalen Gebietsreformen.

Organisation und Verfahren der Verwaltung werden mithin nach einem anderen Konzept als bislang gestaltet. Der bislang Verantwortlichkeit sichernden Kategorie der Zuständigkeit droht so die Gefahr der Auflösung in „vernetzter Beliebigkeit“, bei der das im Hintergrund Daten sammelnde, Daten verarbeitende und Entscheidungen treffende Organ nicht mehr ersichtlich ist.

Ein Lösungsweg zur Sicherung der rechtstaatlichen und demokratischen Funktionen der **Zuständigkeitsordnung** sowie zur Erreichung der auch von der europäischen Amtshilfe angestrebten Einheit der Verwaltung könnte in der neuen Figur einer Zuständigkeitsverzahnung liegen. Um dem organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt zu genügen, wäre eine gesetzliche Regelung denkbar, die es ermöglicht, Verfahrensteile und Entscheidungsbeiträge der nach der Zuständigkeitsordnung eigentlich zuständigen Behörde zuzurechnen. Auf diese Weise könnte die auch von §§ 4 ff. VwVfG nicht tangierte Grundannahme der deutschen Zuständigkeitsordnung, dass eine einzige örtlich und sachlich zuständige Behörde das Verwaltungsverfahren einschließlich aller zu treffenden Entscheidungen vollständig selbst durchführt, aufrechterhalten werden. Zugleich bietet die Figur der Zuständigkeitsverzahnung eine taugliche rechtliche Grundlage, um bereits praktizierte Back-Office-Modelle abzubilden, bei denen Entscheidungen für mehrere sachlich und örtlich zuständige Behörden von einer im Hintergrund wirkenden Behörde getroffen werden. Neben der Hinterfragung der aktuellen datenschutzrechtlichen Regelungen ist in diesem Kontext allerdings auch noch Grundlagenarbeit im Hinblick auf die Konzeption der demokratischen Legitimation von Verwaltungsentscheidungen zu leisten, um die Zurechnung von Verantwortlichkeiten in Einklang mit dem herrschenden Legitimationskonzept zu bringen. Und dass für diese Verantwortungszurechnung flankierend neue Aufsichts- und Steuerungsinstrumente erforderlich sind, liegt auf der Hand.

Schließlich muss auch der **Rechtsschutz** und damit die Realisierung des grundrechtlichen Schutzniveaus gegenüber neuen Handlungs- und Organisationsmöglichkeiten der Verwaltung nachvollzogen werden. Ein für das Netzwerk typisches Beispiel mag genügen: Die im Netzwerk zustande gekommene Entscheidung basiert auf Verfahrensschritten und Teilentscheidungen verschiedener Behörden in verschiedenen Rechtsregimen, deren isolierte Angreifbarkeit wohl (wieder) – in Abweichung von §46 VwVfG, §44a VwGO – zugelassen werden muss.

## 5. Nachhaltige Staats- und Verwaltungsmodernisierung bedarf eines ganzheitlichen staatlichen Innovationsmanagements

Wirtschaftswissenschaften und zunehmend auch die Verwaltungspraxis haben erkannt, dass die Bewältigung komplexer Modernisierungsprozesse einer gekonnten und umsichtigen **Steuerung** bedarf. Zusätzlich zu den fachlichen Anforderungen treten haushaltsrechtliche, arbeits- und dienstrechtliche, ökonomische und verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen, die miteinander verzahnt behandelt werden müssen. Und schließlich gehören auch Marketing und Kommunikation zu der Aufgabe „Verwaltungsreform“. Dabei ist zum einen der konkrete Veränderungsprozess zu steuern, also ein so genanntes „Change Management“ zu organisieren. Zum anderen bedarf es einer strategischen, vorausschauenden Modernisierungsplanung unter Einbeziehung der Defizitanalyse, einer vergleichenden Reformbetrachtung und politisch-administrativer Konzeptionen sowie vor allem einer Koordinierung der Reformanstrengungen verschiedener Einheiten. Informations- und Wissensmanagement gehören ebenso zur erfolgreichen Verwaltungsreform wie die Moderation der verschiedenen Beteiligten. All dies bedarf eines **staatlichen Innovationsmanagements**, das als Bündlungsfunktion so bislang nicht erkannt worden ist. Aufgabe des Innovationsmanagements ist es (gemeinsam mit der Politik), Ziele zu definieren, sie zu kennen und ihre Erreichung während des Reformprozesses zu überwachen. Dabei sind fachübergreifende Zusammenhänge – von IT über betriebswirtschaftliche Fragestellungen bis hin zu juristischen Problemen – zusammenzubinden. Innovation im Betrieb und ent-

sprechend Modernisierung in der Verwaltung ist kein Selbstzweck; Ziele, Leitbilder und Erfolgsfaktoren sind vorab möglichst präzise festzulegen. Dabei gilt selbst für die Betriebswirtschaftslehre, dass die Erfolgsfaktorenforschung noch unter erheblichen theoretischen und methodischen Defiziten leidet. Unter staatlichem Innovationsmanagement soll hier in Anlehnung an grundlegende betriebswirtschaftliche Vorarbeiten die strategische und operative Koordination von Modernisierungsprozessen in Staat und Verwaltung verstanden werden. Es liegt auf der Hand, dass hierfür erheblicher Ausbildungs-, Qualifizierungs- und Beratungsbedarf besteht.

## 6. Fazit: Recht ist ein zentrales Handlungsfeld einer nationalen E-Government-Strategie

Die Möglichkeiten der IT können erst dann effektiv und effizient eingesetzt werden, wenn Organisation und Verfahren der Verwaltung an diesen Möglichkeiten ausgerichtet werden. Die IT verlässt insoweit die ihr immer wieder zugeschriebene dienende und instrumentelle Funktion, indem Anforderungen an Recht und Verwaltung formuliert werden. Kernprobleme von E-Government-Projekten sind heute regelmäßig nicht technischer, sondern rechtlicher Natur. Die IT folgt eben nicht mehr im Rahmen einer dienenden Funktion den Aufgaben und der Organisation, sondern diktiert längst die Anforderungen an die Gestaltung der Verwaltungsorganisation. Bei den aktuellen, an Örtlichkeit, Schriftlichkeit und Hierarchie ausgerichteten rechtlichen Vorgaben für Verwaltungsstrukturen stoßen Modernisierungsvorhaben im E-Government-Bereich zwangsläufig an Grenzen, die überdacht und den tatsächlichen Möglichkeiten bei gleichzeitiger Wahrung fundamentaler Verfassungsprinzipien wie Rechtsstaat und Demokratie angepasst werden sollten. Zu einer Weiterentwicklung des Verwaltungs- und ggf. auch des Verfassungsrechts besteht keine Alternative, will das Recht seinen **Steuerungsanspruch** aufrechterhalten und nicht Legitimitätsdefizite aufgrund eines zu großen Auseinanderklaffens der IT-Nutzung in Wirtschaft und Gesellschaft einerseits und der Verwaltung andererseits riskieren.

Nach allem dürfte deutlich geworden sein, dass eine **nationale E-Government-Gesamtstrategie ohne ein zentrales Handlungsfeld „Recht“ nicht denkbar ist. Recht ist geronnene Strategie.** Recht ist damit zugleich ein wesentliches Instrument zur Realisierung einer nationalen E-Government-Strategie. Mit Informalität kommt das E-Government in Deutschland nicht mehr weiter voran, wie derzeitige Praxiserfahrungen auch nachdrücklich belegen. Die nationale E-Government-Strategie darf sich daher nicht in einem Fahrplan künftiger IT-Projekte erschöpfen, sondern muss von der Grundlagenforschung über die Definition strategischer Handlungsfelder bis hin zur Überarbeitung von Ausbildungs- und Studiengängen reichen. Vor allem ist zu bedenken, dass auch E-Government ein Modebegriff ist, der trotz intensiver Verwendung – wie eingangs dargelegt –

noch erstaunlich inhaltslos geblieben ist. Diese inhaltliche Anreicherung muss dringend nachgeholt werden und kann – nach hier vertretener Auffassung – nur im Kontext von staatlicher Organisation und Verwaltungsverfahren sowie vor allem dem diesen zugrunde liegenden Recht gesehen werden. Damit wird eine nationale E-Government-Strategie aber auch zwangsläufig zu einer Beschreibung des Weges zu einem nachhaltigen staatlichen Innovationsmanagement, beantwortet also bereits die Frage, was „nach dem E-Government“ kommt. Gerade hierfür ist rechtliche Steuerung, d. h. von Volksvertretungen demokratisch legitimierte grundsätzliche Richtungsentscheidungen, dringend erforderlich. Insoweit gilt im 21. wie im 19. Jahrhundert: „Denn besser, als das Recht, ist von allen menschlichen Dingen auch das Beste nicht.“<sup>1</sup>

1 Falck, Das Herzogthum Schleswig in seinem gegenwärtigen Verhältniß zu dem Königreich Dänemark und zu dem Herzogthum Holstein, 1816, S. 134, neu herausgegeben und eingeleitet von Schliesky, Quellen zur Verwaltungsgeschichte Nr. 23, Kiel, 2008.

# Beiträge

# Ein neues Koordinatensystem für das deutsche E-Government

Dr. Hans Bernhard Beus



**Dr. Hans Bernhard Beus**  
Staatssekretär im Bundesministerium  
des Innern und Beauftragter  
der Bundesregierung  
für Informationstechnik

## Vision

Deutschland steht mit seinem von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam getragenen E-Government hinsichtlich Qualität und Sicherheit des Angebots sowie hoher Nutzerzahlen an der Spitze der EU und treibt als Vorreiter das europäische E-Government voran.

## Nutzen

Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen wenden deutlich weniger Zeit für ihre Kontakte zur deutschen Verwaltung auf, die – national wie international – als modern und effizient wahrgenommen wird.

## Herausforderungen

Den Weg in die europäische Spitze müssen alle deutschen Behörden gemeinsam gehen. Das bisherige Zuständigkeitsdenken muss von ebenenübergreifender Zusammenarbeit abgelöst werden. Zugleich müssen Bürgerinnen und Bürger von der Vertrauenswürdigkeit der Dienstleistungs- und Partizipationsangebote überzeugt werden.

## Handlungsanforderungen

Einführung des elektronischen Personalausweises und der Bürgerportale sowie prozessorientierte und ebenenübergreifende Vernetzung der öffentlichen Verwaltung mit Bürgern und Unternehmen auf Basis der nun zügig zu erstellenden „Deutschen E-Government-Gesamtstrategie“.

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist seit langem aktiv im E-Government. Heute ist es selbstverständlich, dass die Behörden aller Ebenen im Internet Informationen und Dienstleistungen bereitstellen, die den Kontakt zu den Bürgern und zur Wirtschaft einfacher und schneller gestalten. Ebenso wichtig ist die voranschreitende Optimierung von Prozessen innerhalb der Verwaltung unter Nutzung und Förderung aktuell verfügbarer Technologien. Hier wurden bereits gute Ergebnisse in den letzten Jahren erzielt. Wenn wir heute über die Optimierung von E-Government in Deutschland nachdenken, geht es nicht mehr um die quantitative Verbesserung der Online-Dienstleistungen. Vielmehr geht es vor allem

darum, die Qualität unserer Angebote zu verbessern und das künftige E-Government so auszurichten, dass es im internationalen Wettbewerb erfolgreich Maßstäbe setzt.

## Fünf Fixpunkte für das deutsche E-Government

Das bislang im deutschen E-Government Erreichte ist eine Etappe, nicht das Ziel. „eGovernment is a journey, not a destination“ – so ist oft zu hören. Weniger bildhaft sprechen wir in der Verwaltung von der Daueraufgabe des Wandels und der Reformen im öffentlichen Sektor. Denn Verwaltung muss sich an

zeitgemäßen Erfordernissen ausrichten, die immer öfter durch die Informationstechnik bestimmt werden. Ich möchte das Bild aber noch etwas weiter fassen: Zum Reisen gehört das Innehalten und Orientieren. Um anzukommen muss man wissen, wohin die Reise gehen soll und wo man gerade steht. Landkarten sorgen auf Reisen für Orientierung. Ich denke, auch für das nationale E-Government benötigen wir eine Landkarte. Aber vor der Erstellung der Landkarte für das deutsche E-Government müssen wir uns vergewissern, welche Themen uns im E-Government heute und in Zukunft besonders beschäftigen werden.

### 1. Die Steuerung der IT

Das deutsche E-Government ist insgesamt noch zu heterogen aufgestellt. Das überrascht kaum, wenn man bedenkt, dass der Bund, die 16 Länder und die 14.000 Kommunen eigenen Strategien folgend jeweils eigene Online-Dienste entwickeln. In diesem föderalen „Wettbewerb“ haben wir bemerkenswerte Resultate erzielt – aber auch viele Parallelentwicklungen und einen Mangel an Interoperabilität begünstigt. Für mich stellt sich an dieser Stelle die Frage, wie wir die IT der öffentlichen Verwaltung in der Zukunft besser steuern wollen. Hierbei möchte ich drei Dimensionen unterscheiden:

1. die Steuerung der IT auf der Ebene des Bundes,
2. die Zusammenarbeit bei der IT zwischen Bund und Ländern sowie
3. die Abstimmung der IT auf europäischer Ebene.

Neu ist die IT-Steuerung auf der Ebene des Bundes. Das Ende 2007 verabschiedete Konzept „IT-Steuerung Bund“ – besser bekannt als CIO-Konzept – nennt als wesentliche Ziele:

- ▶ Verbesserung der Leistungsfähigkeit der IT hinsichtlich Servicequalität und Wirtschaftlichkeit
- ▶ Konsolidierung des IT-Angebots
- ▶ Bündelung der IT-Nachfrage
- ▶ die bessere Abstimmung von Gesetzesvorhaben und ihrer IT-unterstützten Umsetzung
- ▶ eine bessere Beherrschbarkeit von IT-(Groß-)Projekten

- ▶ die Herstellung von mehr Transparenz über IT-Leistungen und Kosten

Ein weiteres Ziel ist es, Einsparpotenziale offenzulegen und zu nutzen, damit die drei Milliarden Euro, die der Bund jedes Jahr für seine IT aufwendet, effektiver genutzt werden können.

Zu unseren wichtigsten Erkenntnissen der letzten Jahre zählt, dass diese Ziele nur zu erreichen sind, wenn die bisherige Koordinierung zu einer echten IT-Steuerung weiterentwickelt wird. Hierzu waren neue Strukturen erforderlich. Deshalb wurden durch den Kabinettsbeschluss neben dem IT-Beauftragten der Bundesregierung auch hochrangige IT-Beauftragte in allen Ressorts bestellt. Zugleich wurden der Rat der IT-Beauftragten der Ressorts und die IT-Steuerungsgruppe des Bundes eingerichtet.

Aus meiner Sicht sind die genannten Ziele mit unterschiedlichen Schwerpunkten auch auf die föderale und die europäische Ebene übertragbar. Im föderalen Kontext geht es verstärkt um die Fragen der Effizienz, der Einsparpotenziale, der länderübergreifenden Zusammenarbeit und des erfolgreichen ebenenübergreifenden Programmmanagements von IT-Großprojekten. Auf europäischer Ebene sehe ich die Transparenz und die einheitliche Rechtsumsetzung durch eine verbesserte Zusammenarbeit und trans-europäische Interoperabilität als besonders wichtig an. Die Rechtsetzungsvorhaben der Kommission umfassen immer häufiger auch konkrete Vorschläge zur IT-Umsetzung, die zudem in der Regel grenzüberschreitend funktionieren müssen und damit noch komplexer sind. Die EG-Dienstleistungsrichtlinie ist da nur ein Beispiel.

Zwischen Bund und Ländern sind wir mit den seit 2006 bestehenden Deutschland-Online-Strukturen den genannten Zielen schon ein gutes Stück nähergekommen. Sowohl die Runde der Deutschland-Online-Staatssekretäre wie auch der Lenkungsausschuss für die prioritären Projekte sind im Bewusstsein der Beteiligten fest verankert und werden als Entscheidungsgremium akzeptiert. Ebenfalls fest verankert hat sich das „Einer-/Mehrere-für-Alle“-Prinzip bei den prioritären Vorhaben. Es ist unsere Absicht, diese Strukturen in der Föderalismusreform II gesetzlich zu verankern. Eine geregelte Zusammenarbeit von Bund



und Ländern mit verbindlichen Entscheidungen bei der IT würde die Geschwindigkeit und Effizienz der Zusammenarbeit noch einmal erhöhen. Der Bund schlägt daher die Einrichtung eines IT-Planungsrats für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei IT-Themen durch ein Bundesgesetz vor.

Auch auf der europäischen Ebene gibt es leider noch zu wenig funktionierende Strukturen für die IT-Koordination. Um den europäischen Wildwuchs in Grenzen zu halten, brauchen wir aber mehr Abstimmung bei den IT-Konzepten und Architekturbausteinen sowie eine frühzeitige Einbindung von IT-Belangen in EU-Rechtsetzungsvorhaben. Deutschland hat sich deshalb sehr früh für eine bessere europäische IT-Koordination eingesetzt. So wurde auf Initiative des Bundesministeriums des Innern im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft zusammen mit der DG Informatics am 7. Juni 2007 das erste Treffen europäischer „Verwaltungs-CIOs“ organisiert. Ein zweites Treffen dieser nationalen IT-Beauftragten fand im Juni 2008 statt. Auf ihm nahm die Agenda eines „europäischen CIO-Rats“ weiter Form an. Dieser soll mit der European Interoperability Strategy (EIS) definieren, welche gemeinsamen Architekturbausteine für grenzüberschreitende Interoperabilität gebraucht werden und deren Erarbeitung überwachen. Die DG Informatics – unter deren Dach mit dem IDABC-Programm bereits in der Vergangenheit wichtige grenzüberschreitende Architekturbausteine wie TESTA abgestimmt wurden – strebt in diesem Zusammenhang für die Zukunft eine regelmäßige Beteiligung an EU-Rechtsetzungsvorhaben aktiv an, um solche grenzüberschreitenden Architekturbausteine frühzeitig und verbindlich steuern zu können.

Eine straffere IT-Steuerung birgt unabhängig von der Verwaltungsebene auch immer die Gefahr der Zentralisierung und der nicht überall passenden Einheitslösung. Daher ist eine der Kernfragen, die ich mir stelle: Wie gelingt es uns, diese neuen Strukturen so zu gestalten, dass wir dabei zugleich die verschiedenen Bedarfe der einzelnen Behörden vor Ort berücksichtigen, das heißt erstens die lokale und regionale Flexibilität sicherstellen, zweitens die Verwaltungsprozesse übergreifend verbessern und drittens den Bürokratieabbau unterstützen? Und wie können wir die wünschenswerte Kreativität eines föderalen

oder europäischen Wettbewerbs zwischen den Gemeinden, zwischen den Ländern und zwischen den Nationalstaaten erhalten, wenn wir zugleich auf mehr Integration und mehr zentrale Dienste setzen?

## 2. Eine Internetstrategie für die Verwaltung

In der Bundesverwaltung haben sich die neuen Kommunikations- und Interaktionswege mittlerweile etabliert, die der technologische Fortschritt ermöglicht. Insbesondere Stellenwert und Einsatzmöglichkeiten des Mediums Internet haben sich rasant weiterentwickelt. Stand bei BundOnline 2005 anfangs im Vordergrund, den Bund mit allen Angeboten „ins Netz“ zu bekommen, konzentrieren wir uns mit dem E-Government der zweiten Generation und dem Regierungsprogramm E-Government 2.0 derzeit auf den Ausbau und die qualitative Verbesserung der Online-Dienste. Einer der Kerngedanken des Programms ist die Nachfrage- und Nutzerorientierung bei der Entwicklung von Angeboten für Bürgerinnen und Bürger bzw. für die Wirtschaft. Ich meine, wir müssen in Zukunft weit über diese Aspekte hinauskommen.

Mit Blick auf die erstgenannte Nutzergruppe, die Bürgerinnen und Bürger, müssen wir uns vor allem der prägenden Rolle bewusst werden, die das Internet mittlerweile in der Gesellschaft einnimmt. Web 2.0, also das „Mitmach-Internet“ von Wikipedia, YouTube und Flickr, beeinflusst das Verhalten der Menschen nicht nur im virtuellen Raum. Vor allem junge Nutzer erzeugen eigene Inhalte, die sie als Text-, Audio- und Videodateien auf kollektiv genutzten Plattformen im Internet veröffentlichen. Diese technischen und gesellschaftlichen Trends wirken sich auch auf das Verhalten der Menschen und der Unternehmen zum Staat aus. Zum einen erwarten Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Interessengruppen, mithilfe der neuen Medien stärker an den Entscheidungsfindungen in Politik und Verwaltung beteiligt zu werden. Zum anderen messen sie die Online-Angebote der Verwaltung in puncto Aktualität, visueller Informationsaufbereitung, einfacher und barrierefreier Bedienbarkeit an anderen Webpräsenzen. Diese Erwartung wurde 2007 im Umsetzungsplan des Programms E-Government 2.0 mit zwei Zielsetzungen aufgegriffen: 1. Verbesserung der Beteiligung von Wirtschaft und Bevölkerung an politischen Entschei-

dungs- und Verwaltungsprozessen (E-Partizipation), 2. Gewährleistung der Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an der Informationsgesellschaft (E-Inclusion).

Die Beteiligung an Bundestags- und Landtagswahlen geht seit Jahren zurück. Jedem von uns fällt es zunehmend schwer, aus der Fülle der Schlagzeilen und Nachrichtenmeldungen zur politischen Berichterstattung die für ihn wesentlichen Informationen herauszufiltern. Wer aber nicht weiß, über was er abstimmen soll, ist leicht geneigt, sich bei der Abstimmung ganz zu enthalten. Durch verständliche, leicht auffindbare Informationen und transparentes Verwaltungshandeln könnten wir wieder für mehr Beteiligung sorgen. Die Wahlkampagnen in Frankreich und den USA zeigen, wie erfolgreich die neuen Technologien und das Internet für politische Themen eingesetzt werden können. In Frankreich lag die Wahlbeteiligung 2007 – natürlich nicht nur wegen des Einsatzes neuer Technologien – bei fast 84 Prozent, das sind immerhin vier Prozent mehr als 2002. In den USA hat sich die Wahlbeteiligung junger Menschen verdreifacht und dem neu gewählten amerikanischen Präsidenten Barack Obama ist es mithilfe seiner Internetseite erfolgreich gelungen, seine Wähler direkt und persönlich in seinen Wahlkampf einzubinden. Partizipative Angebote von Politik und Staat haben also ein Mobilisierungspotenzial, das wir nicht verschenken dürfen.

Mit Blick auf die zweite Nutzergruppe, die Wirtschaft, müssen wir zudem immer beachten, dass die Qualität der Online-Dienste zu einem wesentlichen Standortfaktor geworden ist. Gute Standortpolitik muss mit effizienten Prozessen zwischen Wirtschaft und Verwaltung einhergehen. Deshalb treibt der Bund die Digitalisierung der Prozessketten zwischen Unternehmen und Behörden voran. So hat das Bundesministerium des Innern im Sommer 2008, ausgehend von laufenden Leuchtturmprojekten, drei Konsortien aus Wissenschaft und Wirtschaft mit Studien beauftragt. Sie sollen eine praxisnahe Systematik entwickeln, wie Datenflüsse und Abläufe zwischen Wirtschaft und Verwaltung mit IT-gestützten Prozessketten ganzheitlich abgewickelt werden können. Die Ergebnisse sollen die Grundlagen für eine branchenweite Prozessintegration und anschließende Pilotierungen schaffen. Welches Potenzial in Prozessketten steckt, verdeutlicht das Erfolgsbeispiel „Elektroni-

sches Abfallnachweisverfahren“ (eANV), ein Projekt aus dem Programm E-Government 2.0. Bislang fallen jährlich circa 17 Millionen papiergebundene Nachweisdokumente wie Entsorgungsnachweise, Begleitscheine oder Übernahmescheine für den Transport von Abfall an. Künftig werden Abfallerzeuger, -transporteure und -entsorger sowie Behörden ihre Daten über eine zentrale Internet-Plattform elektronisch austauschen können. eANV arbeitet als erstes Prozesskettenprojekt schon heute an einer digitalen Schnittstelle zur EU, um künftig den EU-weiten Nachweis zur Abfallverbringung vollständig elektronisch umzusetzen. Deutschland nimmt hier eine Pionierrolle ein, die wir unbedingt ausbauen sollten.

Die Fortschritte sowohl bei den Angeboten für Bürgerinnen und Bürger als auch bei den Angeboten für die Wirtschaft sind motivierend. Dennoch bleibt festzuhalten, dass sich das deutsche E-Government aufgrund der vielen verschiedenen und zum Teil völlig unabhängigen Vorhaben auf allen drei Verwaltungsebenen als heterogen und kleinteilig darstellt.

### 3. Die ebenenübergreifende IT-Netzinfrastruktur

Der elektronische Transport von oft sensiblen Daten erfordert eine sehr sichere ebenenübergreifende Netzinfrastruktur für die öffentliche Verwaltung insgesamt. Auch vor dem Hintergrund einer sich in den letzten Jahren massiv verschärfenden Sicherheitslage ist eine effiziente Zusammenarbeit von Bund und Ländern notwendig. Einige Schritte in die richtige Richtung wurden in dem Vorhaben Deutschland-Online-Infrastruktur (DOI) bereits zurückgelegt. Im Sommer 2008 erreichte das Vorhaben die Umsetzungsphase. Die nächsten Ziele von DOI sind erstens die Errichtung des DOI-Netzes und zweitens die Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen für dessen Betrieb. Das DOI-Netz soll das ebenenübergreifende Netz TESTA-D ablösen.

Gegenwärtig wird im Rahmen der Föderalismuskommission II darüber beraten, wie die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der IT verbessert werden kann und ob dafür eine Änderung des Grundgesetzes vorgenommen werden soll. Nach Auffassung des Bundes sind eine Änderung des Grundgesetzes sowie eine Bundeskompetenz zum Aufbau und Betrieb eines Verbindungsnetzes für die gemein-

same Nutzung durch Bund und Länder notwendig. Diese klare Zuweisung einer Betriebsverantwortlichkeit ist erforderlich, um die Handlungsfähigkeit, etwa im Krisenfall, sicherstellen. Als Ergebnis der Föderalismusreform kann es mithin zu grundlegenden Veränderungen in der Zuständigkeit für die Netzinfrastruktur der öffentlichen Verwaltung kommen. Aus diesem Grund haben Bund und Länder bei der Vereinsgründung vereinbart, die mit DOI Netz e.V. gefundene Konstruktion gegebenenfalls den neuen Rahmenbedingungen anzupassen.

#### 4. Die elektronische Identität

Der Komplementär zum sicheren Transport sensibler Daten ist der Schutz digitaler Identitäten der Bürgerinnen und Bürger, aber auch der Unternehmen im Netz. Je mehr das Internet alle Lebensbereiche der Bürgerinnen und Bürger durchdringt, desto mehr muss auch das sichere, selbstbestimmte und verbindliche Handeln im Netz gewährleistet sein. Beispiele, wo dieses nicht gelingt, gibt es leider reichlich. Ob Phishing-Angriffe auf Online-Konten, das Ausspähen von Kreditkarteninformationen, Betrugsversuche im Online-Handel oder bei Online-Auktionen belegen die zunehmende Bedeutung des Themas.

Mit dem Personalausweis und dem Reisepass stellt der Staat den Bürgerinnen und Bürgern Identitätsnachweise zur Verfügung, die ihnen ein sicheres, selbstbestimmtes und verbindliches Handeln ermöglichen. Bereitstellung und Schutz digitaler Identitäten, zum Beispiel mit dem geplanten elektronischen Personalausweis, liegen ebenfalls im Einflussbereich des Staates. Darüber hinaus muss auch der private Sektor hier Verantwortung übernehmen. Ich sehe die Aufgaben und Pflichten hier gleichermaßen bei Staat und Privatwirtschaft. Wir müssen daher über die Verteilung der Rollen und Verantwortung in einer elektronischen Identitätsmanagementinfrastruktur nachdenken. Zu dieser Infrastruktur gehört meines Erachtens auch die Möglichkeit des anonymen und pseudonymen Handelns. Eine deutsche Identitätsmanagementinfrastruktur muss daher auch diese Anforderung umfassend berücksichtigen. Mit dem elektronischen Personalausweis schaffen wir alle Voraussetzungen; nun muss auch die Wirtschaft das ihrige leisten.

#### 5. Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger

Es mag uns gelingen, eine gute Internetstrategie des Staates zu entwickeln und umzusetzen, die IT auf allen drei Ebenen besser zu steuern, sichere Infrastrukturen für die elektronische Kommunikation aufzubauen und ein Identitätsmanagement einzuführen. Solange die Bürgerinnen und Bürger kein Vertrauen in die IT sowie die E-Government- und E-Business-Angebote haben, werden sie die Dienstleistungs- und Partizipationsangebote nicht nutzen. Für die nächste E-Government-Generation wird dies eine der wichtigsten Herausforderungen sein: das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger herzustellen.

Das Bundesministerium des Innern hat daher vor zwei Jahren mit den Bürgerportalen ein Projekt in das Programm E-Government 2.0 aufgenommen, das eine Rechtsverbindlichkeit der digitalen Kommunikation herstellen soll, wie sie heute nur die Papierpost gewährleistet. Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung werden künftig Informationen zuverlässig und vertraulich über die De-Mail austauschen können. Private, aber staatlich zertifizierte Unternehmen werden eine sichere E-Mail, einen Identifizierungsdienst und eine dauerhafte Dokumentenablage anbieten.

Neben der Sicherheit der digitalen Kommunikation gibt die zentrale Datenhaltung im öffentlichen und privaten Bereich den Bürgerinnen und Bürgern Anlass zur Sorge. Das belegen die jüngsten Beispiele. Zudem sind für viele die bestehenden Schutzmechanismen für sicheres Handeln im Netz kaum zu durchschauen oder zu kompliziert in der Anwendung. Es ist aber offensichtlich, dass E-Government-Angebote vor allem dort ein großes Effizienz- und Sparpotenzial entwickeln, wo zentral vorgehaltene Daten mehrfach verwendet werden können oder beispielsweise Formulare mit Hilfe eines „Push-Service“ automatisch vorausgefüllt werden. In jedem Einzelfall muss daher abgewogen werden, ob die Einführung neuer zentraler Lösungen einen unverhältnismäßigen Grundrechtseingriff darstellt oder aber unter Transparenz-, Effizienz- oder Datenqualitäts Gesichtspunkten für die Bürgerinnen und Bürger einen wünschenswerten Mehrwert darstellt. Gerade aufgrund der weiter zunehmenden elektronischen Geschäftsprozesse wird es für die Bürgerinnen und Bürger immer schwieriger,

nachzuvollziehen, welche Behörde welche Daten zu welchem Zweck speichert und an wen sie diese weitergibt. Daraus leitet sich die Frage ab, wie wir den elektronischen Datenverkehr für alle transparenter machen, um zugleich das Vertrauen des Einzelnen zu gewinnen.

Bislang ist uns dies noch nicht hinreichend gelungen. Es bleibt häufig unklar, wie die Vorhaben der öffentlichen Verwaltung miteinander verbunden sind und was der Staat mit den Daten Einzelner machen darf bzw. was nicht. Es stellt sich daher die Frage, ob und wie wir Vertrauensgarantien schaffen können, welche den Bürgerinnen und Bürgern helfen, die benötigte individuelle Transparenz zu bekommen. Dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) fällt hierbei die wesentliche Rolle des kritischen Aufklärers über Sicherheitsdefizite und Sicherheitsmaßnahmen zu. Dadurch kann das BSI mehr Kompetenz bei den Bürgerinnen und Bürgern schaffen, mit den eigenen Daten und IT-Systemen verantwortlich umzugehen. Beides sind Aufgaben, die auch auf der Agenda der Wirtschaft ganz oben stehen sollten: Aufklärung und verantwortlicher Umgang mit Daten.

### Erste Schlussfolgerung: Die Reise geht ins europäische Ausland

Die genannten fünf Schlüsselthemen betreffen uns in nationalen Belangen ebenso wie in internationalen. Lösen wir sie für die deutsche Verwaltung, können wir unsere Erfahrungen und unser Wissen auch für das E-Government der Europäischen Union bereitstellen. Schon heute ist eine permanente internationale Kommunikation erforderlich. Es leuchtet ein, dass der elektronische Personalausweis interoperabel mit vergleichbaren Lösungen unserer europäischen Partner sein muss. Gleiches gilt für sichere Netzinfrastrukturen, die sich ebenfalls nicht nur auf die nationalen Grenzen beschränken dürfen. Ohne eine präzise Abstimmung lassen sich die gemeinsamen europäischen Ziele – auch in puncto Sicherheit – nicht erreichen. Deutschland bringt sich daher aktiv in diese Abstimmung ein. So werden etwa die Konzepte des elektronischen Personalausweises durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik im Rahmen des EU-Projektes „STORK“ thematisiert.

STORK erarbeitet Lösungen für die paneuropäische Interoperabilität elektronischer Identitäten. Ähnliches gilt für die Sicherstellung der Interoperabilität der jeweils nationalen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie in den Mitgliedstaaten.

Aufgrund dieser stärkeren Präsenz in der europäischen E-Government-Landschaft und der erzielten Erfolge mit BundOnline 2005, E-Government 2.0 und Deutschland-Online findet deutsches E-Government zunehmend auch international Beachtung. Veranschaulichen lässt sich dies an den Erfolgen im internationalen Benchmarking. So lag Deutschland zum Beispiel in der wichtigsten europäischen Vergleichsstudie über nationale E-Government-Angebote, die jährlich durch die EU-Kommission durchgeführt wird, im letzten Jahr bei den beiden wichtigsten Indikatoren auf Platz 10 (Online-Reifegrad von E-Government-Diensten) bzw. auf Platz 8 (volle Online-Verfügbarkeit von E-Government-Diensten). Im Kreis der insgesamt 31 teilnehmenden Staaten ist Deutschland damit in das obere Drittel eingezogen.

Das ist eine gute Ausgangsposition für die Erreichung des Zieles, das der IT-Gipfel im Dezember 2007 formuliert hat: Deutschland soll bis 2010 hinsichtlich IKT-gestützter Verwaltung und Justiz unter die Top 3 in Europa kommen. Dieser Weg in die europäische Spitze erfordert aus meiner Sicht zweierlei: Einerseits muss die internationale Wahrnehmung unserer Angebote verbessert werden, andererseits müssen besonders die Angebote selbst besser werden.

Um beides zu erreichen, wurde ein neues Deutschland-Online-Vorhaben EU-Benchmarking ins Leben gerufen. Es geht darum, den Prozess der Zulieferung von Informationen an die Kommission über besonders gute Implementierungen von E-Government-Diensten in Deutschland zu optimieren und zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu organisieren. Zudem bietet sich derzeit die seltene Chance, deutsche Interessen in den EU-Benchmarking-Prozess einzubringen. Die Kommission plant, die Kriterien ab 2009 zu ändern. Das Vorhaben soll die Kriterien erarbeiten, anhand derer die „Reife“ von E-Government aus föderaler deutscher Sicht in Zukunft besser gemessen werden kann.

Diese Kriterien sollten auch in eine gemeinsame E-Government-Strategie von Bund, Ländern und Kommunen übernommen werden. Das im nationalen Kontext Erreichte würde somit durch das EU-Benchmarking transparent und international vergleichbar. Zugleich würden deutschlandweit gemeinsam vereinbarte Qualitätsmaßstäbe im E-Government angelegt.

### **Zweite Schlussfolgerung: Die „Deutsche E-Government- Gesamtstrategie“**

Die genannten Qualitätsmaßstäbe führen uns zum zweiten Erfordernis auf dem Weg an die europäische Spitze. Zusammen mit den fünf Fixpunkten für den Weg zu einem neuen E-Government bilden sie das Koordinatensystem auf der E-Government-Landkarte, mit dem wir die beständig hohe Qualität unserer Angebote sichern.

Ich bin der Meinung, dass wir dieses Koordinatensystem für das E-Government von Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland so bald als möglich brauchen. Die Arbeitsgruppe 3 „IT-basierte öffentliche Dienste in Deutschland – E-Government“, die anlässlich des ersten IT-Gipfels im Dezember 2006 entstanden ist, hat sich des Themas angenommen. Unter dem Vorsitz von Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble entwickeln die Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft und Wissenschaft sowie aus der Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam Konzepte, die Deutschland in der Europäischen Union

mit innovativen Technologien und modernen Verwaltungsprozessen an die Spitze bringen sollen.

Nach dem zweiten IT-Gipfel im Dezember 2007 hat die AG 3 beschlossen, einen gemeinsamen Fahrplan für die umfassende, prozessorientierte und ebenenübergreifende Vernetzung der öffentlichen Verwaltung mit Bürgern und Unternehmen zu erstellen. Mit dieser Roadmap zur „Deutschen E-Government-Gesamtstrategie“ würden wir nach meinem Verständnis zugleich das Koordinatensystem erstellen, das uns für die Verortung unserer Angebote im nationalen und internationalen Kontext fehlt. Der hohe Geltungsanspruch des Koordinatensystems wird bereits mit dem Arbeitstitel erhoben. Die „Deutsche E-Government-Gesamtstrategie“ muss alle deutschen Behörden adressieren, andernfalls wird sie keine Wirkung entfalten können. Ihre Erstellung wird eine Zusammenarbeit aller Beteiligten erfordern und ihnen die Fähigkeit abverlangen, neue Lösungen über die eigene Zuständigkeit hinaus zu denken.

Die „Deutsche E-Government-Gesamtstrategie“ wird uns bei der Erreichung des Zieles unterstützen, Deutschland mit an die Spitze in Europa zu bringen. Zugleich wird sie aber auch unser Selbstverständnis und unsere Arbeit positiv beeinflussen. Bereits der Ansatz, dieses große Vorhaben nicht allein innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu realisieren, sondern sich von Beginn an der fachlichen Diskussion mit Unternehmen und wissenschaftlichen Einrichtungen offen zu stellen, bedeutet einen Paradigmenwechsel in der deutschen Verwaltungslandschaft.

# E-Government-Infrastruktur als technologisches Rückgrat der Verwaltungsmodernisierung

Reinhard Clemens



**Reinhard Clemens**  
Mitglied des Vorstands  
der Deutschen Telekom AG,  
Chief Executive Officer,  
T-Systems

## Vision

E-Government – sicher, mobil und netzzentriert – hat sich auf breiter Ebene durchgesetzt, ist überall nutzbar und gestaltet positiv das Miteinander von Verwaltungen, Bürgern und Unternehmen.

## Nutzen

E-Government als technologischer Motor der Verwaltungsmodernisierung leistet einen bedeutenden Beitrag zu einem effizienten Staat, der Bürgern und Unternehmen ein ideales Umfeld und gute Zukunftschancen bietet.

## Herausforderungen

Die öffentliche Verwaltung muss trotz ungünstiger demografischer Entwicklung und Strukturwandel ihre Serviceorientierung und die Nähe zu Bürgern und Wirtschaft aufrechterhalten und ausbauen.

## Handlungsanforderungen

Deutschland muss die technische und organisatorische Vernetzung von Bürgern und Verwaltungen vorantreiben, einfache Möglichkeiten für sichere und rechtsverbindliche digitale Kommunikation bereitstellen und durch geeignete Rahmenbedingungen Investitionsanreize schaffen.

Deutschland verändert sich rasant. Immer mehr Menschen ziehen in Ballungsgebiete, strukturschwache Regionen verlieren an Bevölkerung. Unternehmen verlagern Standorte, fusionieren oder kooperieren – auch über Landesgrenzen hinweg. Menschen werden mobiler, wechseln häufiger ihren Wohnsitz und Arbeitsplatz. Um die steigenden Anforderungen an ihre Qualifikation zu erfüllen, müssen sie sich regelmäßig weiterbilden – ein Leben lang. Und die Menschen werden nicht nur älter, auch der Anteil der älteren Jahrgänge an der Bevölkerung wächst kontinuierlich. Die öffentliche Verwaltung steht vor der immensen Aufgabe, trotz ungünstiger demografischer Entwicklung und Strukturwandel ihre Service-

orientierung und die Nähe zu Bürgern und Wirtschaft aufrechtzuerhalten und auszubauen.

Gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungsprozesse zu gestalten, unterstützend zu begleiten und damit Wohlstand und Beschäftigung zu sichern, gehört zu den wichtigsten Aufgaben von Politik und Verwaltung. Schnelle, flexible und bürgernahe Verwaltungen sind mit ausschlaggebend für Lebensqualität und Perspektiven der Bürger sowie für die Ansiedlungsbereitschaft und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Bürger und Unternehmen erwarten deshalb exzellente und – ungeachtet aller föderalen Strukturen – einheitliche Verwaltungs-



services und messen diese an der aus der Wirtschaft gewohnten Servicequalität. Die Leistungsfähigkeit einer Verwaltung ist ein entscheidender Standortfaktor, der sich unmittelbar auf das Wirtschafts- und Beschäftigungsklima in einem Staat auswirkt. Hier hat E-Government eine Schlüsselfunktion.

Unter E-Government verstehen wir ganz generell die Verwaltungsmodernisierung mithilfe eines gezielten und innovativen Einsatzes von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (engl. kurz ICT). E-Government bezeichnet eine durch- aus technikgetriebene Verwaltungsreform, wobei die Technik sich aber dem Ziel unterordnet, die Transformation der öffentlichen Verwaltungen hin zu kundenorientierten, vernetzten Dienstleistern zu unterstützen. In diesem Transformationsprozess werden nicht einfach bestehende Prozesse digital abgebildet. Vielmehr müssen Prozesse innerhalb der Verwaltungsorganisation, zwischen der Verwaltung und ihrer Klientel sowie bei der verwaltungsübergreifenden Kooperation zwischen Behörden neu gestaltet werden. Die Verwaltung löst sich dabei auch von manchen etablierten Denkmustern, Arbeitsabläufen und Strukturen. Das bringt große Herausforderungen und Neuerungen für die Bediensteten der Verwaltungen mit sich. In einem solchen Veränderungsprozess kann eine übergreifende E-Government-Strategie, heruntergebrochen auf die verschiedenen Verwaltungsbereiche, das Verständnis für die erforderlichen Veränderungen fördern und dazu beitragen, den Mitarbeitern klare Perspektiven aufzuzeigen.

### Wie sieht E-Government im Jahre 2013 aus?

Was den Einsatz und die Nutzung von E-Government angeht, so ist Deutschland besser als sein Ruf und auf einem guten Weg. Laut einer Studie der EU-Kommission hat sich Deutschland bei internationalen E-Government-Rankings von Platz 18 im Jahr 2006 auf Platz 10 in 2007 vorgeschoben. Der Branchenverband BITKOM hält es für möglich, dass Deutschland bis 2013 einen Spitzenplatz unter den besten drei europäischen Ländern erreicht.

Bis dahin haben Internet und Online-Kommunikation viele Behördengänge überflüssig gemacht, und häufig lassen sich komplette Anträge oder

Vorgänge per Internet abwickeln und bezahlen. Die Verwaltungen arbeiten im Sinne eines „Vernetzten Föderalismus“ über alle Ebenen hinweg stärker als bisher zusammen und sind dadurch effizienter und bürgernäher geworden. Viele Leistungen der Verwaltungen werden Bürger und Unternehmen, statt von Amt zu Amt zu laufen, bei einer einzigen Instanz beantragen können und bekommen. Das können Internet-Portale mit One-Stop-Government-Funktionen sein, aber auch Bürgerbüros, bei denen Informations-technologie (kurz IT) und Telekommunikation (kurz TK) im Hintergrund für eine effiziente Prozessabwicklung sorgen. Außerdem gibt es immer mehr mobile Außendienste, persönliche Berater oder „rollende Ämter“, die in dünn besiedelten und strukturschwachen Gebieten präsent sind und insbesondere der wachsenden Zahl von älteren oder in ihren Bewegungsmöglichkeiten eingeschränkten Mitbürgern den Weg zum Amt abnehmen. Eine Entwicklung, die durch die vielerorts notwendigen Kreis- und Gebietsreformen und den damit verbundenen Rückzug der Verwaltung aus der Fläche noch an Bedeutung gewonnen hat.

Was stimmt die Wirtschaft so optimistisch? Es ist vor allem der Umstand, dass in den letzten Jahren viele wichtige Initiativen und Schlüsselprojekte für Infrastrukturen und Verwaltungsservices gestartet wurden, von denen Bürger und Unternehmen schon bald profitieren werden. In diesen Projekten leistet E-Government als technologischer Motor der Verwaltungsmodernisierung einen bedeutenden Beitrag zu einem effizienten Staat, der Bürgern und Unternehmen ein ideales Umfeld und gute Zukunftschancen bietet.

Mit dem Aktionsplan Deutschland-Online beispielsweise unterstützen Bund und Länder das gemeinsame Ziel, die staatliche Zusammenarbeit auf der Basis von ICT und E-Government neu zu ordnen, gezielt Bürokratiekosten abzubauen und Verwaltungsprozesse effizienter zu gestalten. Mit dem Programm E-Government 2.0 wurden konkrete Projekte zum Aufbau einer zukunftsfähigen Infrastruktur für E-Government gestartet.

Zu den Leuchtturmprojekten in Deutschland gehören zurzeit die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie und die Einführung einer einheitlichen Servicrufnummer D115. Aus Sicht von Bürgern und



Unternehmen geht es dabei um die Verbesserung der Kundennähe und Servicequalität durch zielgruppenorientierte Multikanalzugänge zu wesentlichen Verwaltungsleistungen und um die Möglichkeit des so genannten One-Stop-Government. Parallel dazu kommt es quasi hinter den Kulissen zu einer nicht mehr aufgaben-, sondern im Wesentlichen prozessorientierten Gestaltung der Verwaltungsabläufe und zu neuen Formen einer interkommunal vernetzten Zusammenarbeit und Leistungserbringung über Behörden und Verwaltungsebenen hinweg.

Ein anderes wegweisendes Projekt zielt auf die Einführung von elektronischen Signaturen, Bürgerkarten und Bürgerportalen, mit denen auf einfache Weise eine eindeutige Online-Authentifizierung und -Identifizierung möglich wird. Die entstehende flächendeckende, rechtsverbindliche digitale Kommunikationsinfrastruktur zwischen Verwaltung, Unternehmen und Bürgern erhöht die Sicherheit im Internet, erschwert beispielsweise Spamming und Phishing und erlaubt sichere Transaktionen. Das wird nicht nur der Online-Kommunikation zwischen Amt und Bürgern/Unternehmen zugute kommen, sondern auch die Akzeptanz kommerzieller Anwendungen wie Online-Banking oder Online-Shopping stark erhöhen.

Diese neue Sicherheit wiederum ist Basis für eine medienbruchfreie und damit höchst effiziente und wirtschaftliche Abwicklung ganzer Vorgänge auf digitalem Weg – innerhalb einer Behörde oder zwischen mehreren Behörden, aber auch unter Einbeziehung der Kundenprozesse im Sinne von integrierten Prozessketten. Damit erschließen sich auch für die Kunden der Verwaltungen neue Effizienzpotenziale.

Auch in den Bildungssektor kommt Bewegung. Inzwischen ist auch in Deutschland unstrittig, dass der Einsatz moderner Informationstechnologie als Lehrmittel den Schulen hilft, ihren Bildungsauftrag zu erfüllen und Schüler optimal auf spätere berufliche Anforderungen vorzubereiten. Hierzulande setzen die Bundesländer im Bildungsbereich zunehmend auf den Einsatz moderner ICT-Lösungen und nutzen beispielsweise multimediale Bildungsplattformen über das Internet.

Im Bereich der öffentlichen Sicherheit ist die ICT ebenfalls auf dem Vormarsch. Die wachsenden Be-

drohungspotenziale einer globalisierten Welt erfordern von den Sicherheitsbehörden und -organen eine stärkere Vernetzung untereinander, die ohne moderne Kommunikationstechnologien nicht zu bewerkstelligen ist. Insbesondere die längst überfällige Einführung des Digitalen Behördenfunks auf Basis des TETRA-Standards dürfte in den nächsten Jahren zahlreiche Impulse für neue Anwendungen geben, beispielsweise für Leitstellen, mit denen sich die Einsätze verschiedener Sicherheitsbehörden wie Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienste übergreifend koordinieren lassen.

Nicht zu vergessen das Gesundheitswesen, dessen steigende Kosten alle Beteiligten belasten und zugleich herausfordern. Informations- und Kommunikationstechnologien können hier nicht nur dazu beitragen, die administrativen Kosten zu senken. Sie können auch die Versorgungsqualität verbessern, beispielsweise durch Fernüberwachung (Tele-Monitoring) von wichtigen Körperfunktionen und -werten. Und in den Bereichen Verkehr und Logistik können ICT-Lösungen zwar nicht die Wegenetze verbessern, aber durch intelligente Steuerung der Verkehrsflüsse Engpässe wenigstens teilweise kompensieren.

Diese Beispiele zeigen, welches Potenzial im E-Government steckt und dass Deutschland viele Anstrengungen unternimmt, diese Potenziale zu heben. Allerdings wird oft Kritik laut, dass es an einer Gesamtstrategie für E-Government fehle. Machen wir deshalb automatisch alles falsch?

### Wie wichtig ist eine E-Government-Gesamtstrategie für Deutschland?

Grundsätzlich sind wir in Deutschland auf dem richtigen Weg. Wir treiben im Moment viele entscheidende Dinge voran, die wir nicht auf die lange Bank schieben dürfen. Der größte Fehler wäre jetzt, wichtige und wegweisende Projekte auf Eis zu legen und auf eine Gesamtstrategie zu warten. Das eine zu tun heißt aber nicht, dass man das andere lassen muss. Nach der Einrichtung eines Beauftragten für Informationstechnik der Bundesregierung Ende 2007 ist es nur konsequent, im nächsten Schritt eine übergreifende E-Government-Strategie zu erarbeiten und zu verabschieden. Ohne eine solche Strategie wird es

sehr schwierig, die Verbesserungspotenziale und Synergien, die im E-Government stecken, in vollem Umfang nutzbar zu machen.

Als ICT-Dienstleister, der flächendeckend in Deutschland aktiv ist, merken wir das in der täglichen Praxis. Ein Beispiel ist die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, die wir absolut befürworten. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie hat zum Ziel, einen Binnenmarkt für Dienstleistungen in Europa zu schaffen. Sie verlangt, dass die öffentlichen Verwaltungen in der EU bürokratische Hürden abbauen und grenzüberschreitende elektronische Services und einheitliche Ansprechpartner für Unternehmen realisieren. Mit der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie sind ausdrücklich und auch implizit Herausforderungen an eine stärker integrierte Verwaltungsorganisation und -vernetzung verbunden.

Kern der Umsetzung ist der so genannte Einheitliche Ansprechpartner (EAP), über den Dienstleister aus EU-Staaten ab Ende 2009 grenzüberschreitend die Aufnahme eines Gewerbes beantragen können. Wie dieser EAP ausgestaltet wird, ist den Ländern überlassen. Entsprechend unterschiedlich sind die Lösungen, die verschiedene Länder und Kommunen anstreben. Das trägt dem Föderalismusgedanken Rechnung, erhöht aber vielfach den konzeptionellen, den technischen und den finanziellen Aufwand für die Umsetzung. Eine E-Government-Gesamtstrategie könnte bei solchen Vorhaben – ohne dabei normativen Charakter entwickeln zu müssen – Ländern und Kommunen Orientierungshilfen geben und so zu einer Vereinheitlichung der E-Government-Infrastrukturen beitragen. Das gilt auch für viele Anwendungen, bei denen die Verwendung unterschiedlicher Standards und Verfahren eine behördenübergreifende Zusammenarbeit erschwert oder gar unmöglich macht.

Eine Gesamtstrategie für E-Government ist deshalb – gerade in einem föderalen System – von großem Wert, wenn es darum geht, die unterschiedlichen Beteiligten und Betroffenen durch gemeinsam getragene Ziele und eine gemeinsame Vision zusammenzuschweißen. Genau das ist bei der Verwaltungsmodernisierung erforderlich: Anders als etwa in der freien Wirtschaft lassen sich im öffentlichen Sektor die in Jahrzehnten gewachsenen Strukturen und

Verfahren nicht einfach in kürzester Zeit durch eine zentrale Managemententscheidung umstellen. Neben aktuellen Projekten und Initiativen gehört daher auch eine E-Government-Gesamtstrategie auf der Agenda ganz nach oben. Nur so kann Deutschland Spitzenreiter für E-Government in Europa werden.

Diese Strategie muss die zentralen gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen berücksichtigen, die einen starken Einfluss auf die Verwaltung der Zukunft haben. Dazu zählen insbesondere Globalisierung, demografischer Wandel, Bedrohungspotenziale und die Evolution der Informations- und Kommunikationstechnologien. Eine E-Government-Gesamtstrategie muss der Verwaltung Wege aufzeigen, wie sie adäquat auf diese Veränderungen reagieren kann. Gleichzeitig muss sie der privaten Wirtschaft die Möglichkeiten einräumen, die Verwaltung dabei effizient zu unterstützen.

### Welche Erwartungen verbinden sich mit einer E-Government-Gesamtstrategie?

An eine E-Government-Gesamtstrategie richten sich verschiedene Erwartungen. Sie soll die Grundlage bilden für einen verwaltungsübergreifenden Konsens über wesentliche Ziele der Verwaltungsmodernisierung. Diese Ziele müssen sich in der praktischen Umsetzung unter Wahrung des Föderalismusprinzips operationalisieren lassen. Die Strategie muss die erforderlichen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen schaffen und Rahmenrichtlinien setzen, welche Standardisierung und Interoperabilität fördern. Sie sollte den Verwaltungen als Richtschnur für ihre Zeit- und Haushaltsplanung und als Grundlage für das interne Akzeptanzmanagement im Rahmen des Changeprozesses dienen. Als ICT-Unternehmen erhoffen wir uns schließlich von einer E-Government-Gesamtstrategie, dass wir auf dieser Basis unsere Lösungen und Angebote optimieren können. Außerdem sollte sie eine verlässliche Leitschnur sein für faire partnerschaftliche Beziehungen und Konditionen zwischen der öffentlichen Hand als Auftraggeber und der deutschen ICT-Wirtschaft als Realisierer von E-Government-Projekten.

Ein anderer Aspekt in diesem Zusammenhang ist der Umstand, dass die besten E-Government-Infra-

strukturen ihren vollen Nutzen nicht entfalten können, wenn auf der Nutzerseite die Bürger nicht über einen adäquaten Netzzugang verfügen. Basis für eine breite Nutzung von E-Government ist die Weiterentwicklung hin zu leistungsfähigeren Breitbandnetzen in Deutschland. Dazu gehören sowohl neue, glasfaserbasierte Zugangsnetze als auch innovative mobile Breitbandlösungen, die beispielsweise für den ländlichen Raum genutzt werden können. Um diese Weiterentwicklung zu fördern, müssen die nötigen regulatorischen und politischen Rahmenbedingungen im Markt gesetzt werden. Beispielsweise sollten Investitionsanreize nicht durch Regulierungsmaßnahmen zunichte gemacht, sondern die unternehmerischen Risiken von Investoren angemessen berücksichtigt werden. Zur Unterstützung mobiler Breitbandnetze bietet es sich außerdem an, durch die Digitalisierung freiwerdende Frequenzbereiche des heutigen Rundfunks – auch digitale Dividende genannt – zur Nutzung freizugeben.

### Welche Bedeutung hat netzzentrierte ICT für die Verwaltungsmodernisierung?

Von besonderer Bedeutung innerhalb einer E-Government-Gesamtstrategie ist die ICT-Infrastruktur. Eine leistungsfähige, dynamisch erweiterbare und skalierbare E-Government-Infrastruktur ist die notwendige Grundlage für erfolgreiche und nachhaltig realisierbare E-Government-Lösungen und stellt das technologische Rückgrat der Verwaltungsmodernisierung dar. Sie basiert auf einer verwaltungsübergreifenden Netzinfrastruktur, die es ermöglicht, unterschiedliche Domänen föderativ zu vernetzen und wesentliche Services in der Fläche anzubieten.

Angesichts der oftmals noch nicht ausreichenden Standardisierung – insbesondere im Kontext einer prozessorientierten Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, bei der viele Akteure mit sehr unterschiedlichen technischen Rahmenbedingungen in durchgängige und medienbruchfreie Prozessketten eingebunden werden müssen – bieten ergänzend zu netzzentrierten Ansätzen auch serviceorientierte Architekturen (SOA) technische, organisatorische sowie wirtschaftliche Potenziale. Die Kombination von Business Process Management (BPM) und serviceorientierten Architekturen mit netzzentrierten Struk-

turen schafft die notwendige Voraussetzung zur Umsetzung flexibler Lösungen unter Beteiligung aller Akteure und unter Einbindung bestehender IT-Verfahren bei geringeren Kosten.

Die Anforderungen an die Sicherheit dieser Infrastrukturen werden immer höher. Nicht nur aufgrund der personenbezogenen Daten, die per se in der Verwaltung anfallen. Auch die zunehmende Mehrfachnutzung ein- und derselben Infrastrukturen für Verwaltungen, Sicherheitsbehörden und Bildungsinstitutionen verlangt Plattformen, die für alle Anwendungen eine durchgehende Sicherheit („end-to-end“) und Servicequalität auf höchstem Niveau garantieren. Diese Plattformen sind eine ideale Voraussetzung, um E-Government stärker auf netzzentrierte ICT-Lösungen abzustützen. Netzzentrierte ICT-Lösungen ermöglichen es, Dienste und Anwendungen von zentralen Servern oder vom Rechenzentrum aus über das sichere Netz flexibel an beliebigen Arbeitsplätzen bereitzustellen – auch über mobile Netze, was den Anforderungen nach einer größeren Mobilität bestimmter Verwaltungsmitarbeiter entgegenkommt. Ein wesentlicher Baustein einer künftigen Gesamtstrategie sollten daher Ansätze sein, die ein sicheres, netzzentriertes und mobiles E-Government unterstützen.

Netzzentrierte ICT-Lösungen sind die Konsequenz technischer und wirtschaftlicher Entwicklungen der letzten Jahre. Informationstechnologie und Telekommunikation sind immer mehr zusammengewachsen – ein Prozess, der längst noch nicht abgeschlossen, aber bereits allgegenwärtig ist. Der Anrufbeantworter im Netz, das Abrufen von E-Mails oder Webseiten mit einem mobilen Endgerät oder das Bezahlen der Parkgebühr mit dem Handy – all das sind Beispiele für heutige ICT-Anwendungen. Das Beispiel Parkgebühr zeigt, dass sich über solche ICT-Lösungen ganze Geschäftsprozesse medienbruchfrei abwickeln lassen.

Parallel zu den technologischen Entwicklungen fordert der globale Wettbewerb von der Wirtschaft immer schnellere Prozessinnovationen, d.h. Veränderungen, wie sie auch von der Verwaltungsmodernisierung erwartet werden. In dem Maße, wie die Effizienz und Zuverlässigkeit der einzelnen Geschäftsprozesse in den Mittelpunkt rücken, müssen die Fachabteilungen die neu entstehenden technischen Anforderungen erfüllen und Wege finden, wie sie diese

Geschäftsprozesse unterstützen oder gar verbessern können. Zudem müssen sie die zunehmende Mobilität ihrer Mitarbeiter entsprechend unterstützen. Das macht ein ständiges Anpassen der Geschäftsprozesse sowie der IT-, TK- und Applikationslandschaft erforderlich. In der Industrie werden mittlerweile bereits bis zu 80 Prozent des Budgets für Wartung und Betrieb und lediglich 20 Prozent für Weiterentwicklung und Optimierung verwendet.

Bisher wurde die Aufgabe der Geschäftsprozessorientierung gelöst, indem Fachabteilungen Spezifikationen entwickelt haben, die dann in der IT-Abteilung gebündelt wurden, um die passende IT, TK oder Applikation zu liefern. Die IT-Abteilung hat diese gebündelten Anforderungen entweder selbst erbracht oder fremdvergeben. Dabei kamen häufig relativ statische Verträge zustande, welche die Anforderungen nur zum Zeitpunkt ihrer Definition erfüllten.

Heute verlangen Unternehmen und Verwaltungen in ihren Ausschreibungen immer häufiger integrierte Angebote von Anbietern, die möglichst vieles oder alles aus einer Hand liefern können. Komplexe Aufgaben werden eins zu eins als Anforderung an die Dienstleister weitergegeben, nicht zuletzt, um diese Anforderungen auch flexibel ändern zu können. Konzentrierte sich die Nachfrage bisher auf Technik, so sind heute komplette Problemlösungen gefragt. Dabei ist es von sekundärem Interesse, ob die Lösung auf IT oder TK, Festnetz oder Mobilfunk basiert. Hauptsache, der Geschäftsprozess funktioniert.

Hierfür spielt der Begriff „netzzentriert“ eine wichtige Rolle. Die Anforderungen an flexibel anpassbare, hochverfügbare und kostengünstige Services lassen sich am besten erfüllen, wenn wesentliche Ressourcen im Netz bereitgehalten und den Arbeitsplätzen bei Bedarf zur Verfügung gestellt werden. Dabei kann es sich um Daten handeln, aber auch um Anwendungen, die als „Software aus der Steckdose“ bei den Nutzern ankommen.

Die Vorteile: Anpassungen der Prozesse oder Optimierungen der Anwendungen müssen lediglich an einer zentralen Stelle vorgenommen werden und stehen anschließend allen Nutzern automatisch zur Verfügung – sei es im Amt oder unterwegs auf einem mobilen Endgerät. Auch eine Erweiterung der

Ressourcen, beispielsweise für zusätzliche Anwender oder um mehr Speicherplatz, ist schnell und kostengünstig möglich. Oft profitieren die Nutzer dabei von den für ICT-Lösungen typischen Skaleneffekten. Nicht zuletzt werden zentrale Ressourcen im Netz den Anforderungen an Datenkonsistenz und Datensicherheit viel besser gerecht als eine unkoordinierte Verteilung über viele heterogene lokale Ressourcen.

Die zentrale Bereitstellung von Anwendungen und Diensten – beispielsweise für Fachverfahren – ist ein wichtiges Instrument, um weitere Effizienzpotenziale für die Verwaltung zu heben. Vorteile liegen darin, dass gleiche Funktionen nicht mehrfach implementiert werden müssen und Kosten für die Entwicklung nur einmal anfallen. Bei Änderungen entsteht weniger Aufwand, da die Pflege nur an einer Stelle erfolgen muss. Dass Funktionen jeweils nur auf eine Art und Weise implementiert werden, unterstützt die Bildung von Standardprozessen. Die Möglichkeit des zentralen Austausches einzelner Komponenten führt zu einer hohen Flexibilität. Außerdem lassen sich übergreifende Funktionen wie Reporting vergleichsweise einfach implementieren. Netzzentrierte ICT-Lösungen sind somit ein geeignetes Instrument, um E-Government sicher, flexibel, mobil und kostengünstig zu machen.

## Was bringt netzzentrierte ICT in der konkreten Praxis?

Hier drei Beispiele. Was bringt netzzentrierte ICT etwa für die Kommunen, bei denen es zwischen 1.500 und 3.000 verschiedene Verwaltungsprozesse gibt, deren Optimierung einer Herkulesaufgabe gleichkommt? Dass bei derart vielen Prozessen nicht jede Kommune jeden Prozess in Eigenregie in Angriff nehmen kann, liegt auf der Hand. Auch IT-Dienstleister können die Optimierung dieser kommunalen Prozesslandschaft nicht im Alleingang bewältigen. Ein möglicher Ausweg: Das Modell der so genannten Prozessgemeinschaften, bei dem Kommunen, kommunale Rechenzentren und IT-Dienstleister eng zusammenarbeiten. Dazu sind nicht nur neue technische Lösungen, sondern auch neue Kooperations- und Geschäftsmodelle erforderlich.

Prozesse werden nach diesem Modell gemeinsam entwickelt, von den Rechenzentren zentral im

Netz bereitgestellt und anderen Kommunen zur Miete angeboten. Davon profitieren alle Seiten. Die Kommunen, die Prozesse mieten, vermeiden hohe Investitionen. Diejenigen, die sie produzieren, können sich über die Mieteinnahmen refinanzieren. Der ICT-Dienstleister profitiert von seinen Services für das Rechenzentrum. Die Optimierung der Prozesslandschaft gewinnt an Tempo, die verbesserten Verwaltungsdienstleistungen kommen schneller bei Bürgern und Wirtschaft an – ob es um eine digitale Bauakte geht, eine Tagesmutterbörse oder die Koordination des Außendienstes.

Von der besonderen Flexibilität netzzentrierter ICT-Lösungen profitiert ein Bundesland, das die regional verteilten Ressourcen für seine polizeilichen Leitstellen an zentraler Stelle im Netz zusammengeführt hat. Das spart einerseits Kosten und vereinfacht den Betrieb. Es bietet aber auch neue Nutzungsmöglichkeiten. Bei einem Gefahrguttransport quer durch das Land beispielsweise lassen sich verschiedene regionale Leitstellen zu einem einzigen virtuellen Leitstand zusammenschließen. Es entsteht quasi eine virtuelle Sicherheitsorganisation, die den gesamten Transport lückenlos im Auge hat. Darüber hinaus ermöglicht die zentrale Datenhaltung ein einfaches und schnelles Zusammenstellen und Auswerten von landesweiten Einsatzinformationen und statistischen Daten. Früher mussten diese Informationen mühsam zusammengeführt werden. Und für den Fall, dass eine einzelne Leitstelle einmal ausfällt, kann jetzt sofort ein anderes Revier einspringen.

Als drittes und letztes Beispiel für netzzentrierte ICT sei eine internetbasierte Lösung für die elektronische Beschaffung und die digitale Vergabe kommunaler Aufträge genannt. Kommunen nutzen diese Lösung auf Mietbasis, alle notwendige Software hält der ICT-Anbieter im eigenen Rechenzentrum bereit. Gleichzeitig kümmert er sich um Wartung, Pflege und Aktualisierung. Das Rechenzentrum ist durch umfangreiche Sicherungsmaßnahmen gegen unbe-

rechtigten Zugriff geschützt. Neben hohen Sicherheitsstandards und redundanter Auslegung der Server sorgen ein zweistufiges Firewall-Konzept, spezielle Datensicherung sowie ständige Überwachung für den sicheren Betrieb. Die Verfügbarkeit der gesamten Lösung wird durch ein verbindliches „Service Level Agreement“ vertraglich garantiert.

Netzzentrierte ICT lässt den Verwaltungen also viele Optionen offen. Sie können einzeln oder im Verbund ganz gezielt prozessspezifische ICT-Unterstützung anfordern und damit ihre Dienstleistungen für Bürger und Wirtschaft effizient und professionell erbringen. Dabei geht der Trend hin zu einer ganzheitlichen und prozessspezifischen Nachfrage nach IT, TK und Applikationen nach höchsten Sicherheitsstandards aus einer Hand.

## Fazit

Eine E-Government-Gesamtstrategie, die den heutigen und künftigen Möglichkeiten netzzentrierter ICT Rechnung trägt, wird erheblichen Anteil an einer erfolgreichen Verwaltungsmodernisierung haben. Sie wird Deutschland wichtige Impulse geben, die die technische und organisatorische Vernetzung von Bürgern und Verwaltungen vorantreiben. Außerdem sollte sie dazu beitragen, einfache Möglichkeiten für sichere und rechtsverbindliche digitale Kommunikation auf breitbandigen Infrastrukturen bereitzustellen und durch geeignete regulatorische Rahmenbedingungen Investitionsanreize hierfür schaffen.

Eine solche Strategie, erfolgreich und mit Nachdruck durchgesetzt, kann unsere Vision für das Jahr 2013 Wirklichkeit werden lassen: „E-Government – sicher, mobil und netzzentriert – hat sich auf breiter Ebene durchgesetzt, ist überall und jederzeit verfügbar und gestaltet positiv das Miteinander von Verwaltungen, Bürgern und Unternehmen.“

# E-Government so einfach wie Online-Banking: Eine Vision für E-Government in Deutschland

Dr. Thorsten Demel, Dr. Matthias Büger



**Dr. Thorsten Demel**  
Chief Operating Officer,  
Group Technology &  
Operations, Deutsche  
Bank AG



**Dr. Matthias Büger**  
Vice President,  
Group Technology &  
Operations,  
Deutsche Bank AG

## Vision

E-Government 2013 sollte so einfach und selbstverständlich sein wie heutzutage Online-Banking: Alle Standardvorgänge können elektronisch beantragt und verarbeitet werden.

## Nutzen

Der Bürger erhält Nutzen durch einfache Verwaltungsvorgänge, die ihm Zeit, Mühe und Geld sparen. Die Verwaltung wird schneller, schlanker und effizienter.

## Herausforderungen

Die bestehenden E-Government-Projekte müssen als Teil eines Gesamtkonzepts verstanden und entsprechend verzahnt werden. Dies erfordert eine Roadmap mit aufeinander abgestimmten konkreten Zielen.

## Handlungsanforderungen

Alle Beteiligten, insbesondere Bund, Länder und Kommunen, müssen sich auf eine Infrastruktur sowie auf technische Standards verständigen. Dabei sind Rollenverteilung (auch öffentlich/privat), Finanzierung und Zeitplan verbindlich festzulegen.

## Deutschland im Jahr 2013 – eine Vision

Wie sollte E-Government aus Sicht eines Bürgers idealerweise aussehen? Dazu wollen wir eine gedankliche Reise in die Zukunft unternehmen.

### Herbst 2013 in einer deutschen Großstadt:

„Erst am Ende des Tages komme ich zur Ruhe. Ein Umzug ist immer anstrengend. Nun stehen alle Schränke an ihrem Platz und auch mein Laptop funktioniert dank drahtloser Technologie problemlos. Bevor ich es vergesse, jetzt schnell ein paar Formalien erledigen. Noch kenne ich mich in der neuen Stadt nicht aus, aber das ist auch nicht nötig. Unter der zentralen Einstiegsseite [www.deutsche-behoerden.de](http://www.deutsche-behoerden.de) klicke ich nur auf ‚Umzug‘ und gebe meine neue Adresse

ein. So gelange ich automatisch zum zuständigen Einwohnermeldeamt. Den Vorgang kenne ich schon vom letzten Umzug, denn alles sieht bis auf Namen und Wappen der Stadt gleich aus. Jetzt fordert mich das System auf, mich auszuweisen. Dazu halte ich einfach meinen elektronischen Personalausweis an den Laptop – der kontaktlose Kartenleser ist längst serienmäßig. Am Bildschirm sehe ich, welche Daten übermittelt werden sollen. Ich bestätige kurz mit meiner PIN, schon werde ich persönlich begrüßt. Ich gebe meine neue Adresse ein. Das System verzichtet auf die Vorlage des Mietvertrags. Aber auch das wäre kein Problem gewesen, da ich meinen elektronisch unterschriebenen Mietvertrag auf dem Laptop gespeichert habe – mit standardisierten Datenformaten, so dass er mühelos verarbeitet werden könnte. Noch einmal muss ich meine PIN eingeben, dann ist die Ummeldung



erfolgt und die neue Adresse gleich elektronisch auf den Ausweis übertragen. Eine Meldebestätigung geht gleichzeitig an das Postfach meines Bürgerportals.

Jetzt zeigt mir das System eine Liste möglicher Aktionen, die erfahrungsgemäß bei einem Umzug zu erledigen sind. Das System erkennt, dass ich ein Auto angemeldet habe und bietet mir neue Kennzeichen an. Wenige Klicks genügen und ich habe mein neues Nummernschild mit Wunschkennzeichen, geliefert wahlweise nach Hause oder an die nächste Werkstatt. Die Gebühr bezahle ich einfach mit meiner Bankkarte. Für die Mülltonnen muss ich noch angeben, wie viele Personen in meinem Haushalt leben sollen. Dabei kann ich gleich Sperrmüll bestellen, denn im Keller hat der Vermieter Gerümpel hinterlassen. Zuletzt fragt das System noch, ob es mich zum Neubürgerempfang einladen darf, der jeden Sommer im Rathaus stattfindet. Die Einladung kommt per E-Mail, aber hingehen muss ich dann natürlich persönlich.

Dann kommt mir noch die Idee, dass ich ein Konto für die Mietkaution brauche. Die Filialen sind längst geschlossen, aber mit wenigen Klicks bin ich im Online-Banking-Portal meiner Bank. Nun noch einmal kurz den elektronischen Personalausweis gezückt und den Vertrag bestätigt, schon ist das Konto eröffnet. Gleichzeitig hat die Bank meine neuen Adressdaten übernommen. Die Bestätigung der Bank leite ich per E-Mail an meinen Vermieter weiter. Wenn er sich jetzt noch gegenüber der Bank ausweist, ist der Vorgang abgeschlossen. Eigentlich ist Umziehen gar nicht so schlimm, wenn nur nicht die vielen Bücherkisten wären. Als E-Buch würden alle auf einen USB-Stick passen, aber ein gutes Buch muss ich eben doch noch in die Hand nehmen können – altmodisch hin oder her.“

### **Wirklichkeit 2008: Manches erreicht – noch viel zu tun**

Ein bisschen mutet das oben beschriebene Szenario noch wie Science-Fiction an: Alles geht elektronisch. Alles ist einfach. Es gibt eine zentrale Einstiegsseite. Der Personalausweis ist der Schlüssel zu allen Anwendungen. Elektronische Dokumente, ob privat oder öffentlich, sind universal einsetzbar.

Dabei müsste es nicht bei der Fiktion bleiben. Technologisch ist all das schon heute möglich. In der

Welt der Banken ist das meiste sogar Realität: So gibt es beispielsweise für alle Kunden der Deutschen Bank eine zentrale Einstiegsseite. Das Online-Banking sieht gleich aus, egal in welcher Stadt meine Filiale liegt. Ein Authentisierungssystem (z. B. PIN/TAN oder Signaturkarte) bietet Zugriff zu allen Diensten, von der Überweisung bis zum Aktienkauf. Am Ende kann ich mir die Bestätigung als Datei auf meinem Rechner speichern, auf Wunsch auch in einer weiterverarbeitbaren Form. Ähnlich arbeiten die Portale vieler Banken und Sparkassen.

Der Vergleich mit dem Online-Banking zeigt, wo die Herausforderungen im E-Government liegen. Trotz vieler guter Ansätze gibt es heute weder eine einheitliche Einstiegsseite, noch ein allgemeines Authentisierungssystem, einen sicheren Zustellweg oder einheitliche Standards für elektronische Dokumente. In der Praxis bedeutet E-Government deshalb vielfach nur die Bereitstellung von Formularen im Internet, die ausgedruckt und handschriftlich unterschrieben auf althergebrachtem Weg per Post an die Behörde übermittelt werden. Dabei gibt es durchaus einzelne Anwendungen, die versuchen, eine möglichst komplette elektronische Bearbeitung zu ermöglichen. ELSTER ist ein Beispiel. Hier kann der Bürger seine Steuererklärung am Computer erstellen und die Daten direkt ins System des Finanzamts übertragen. An ELSTER erkennt man aber auch die aktuellen Probleme: Weil es kein allgemeines Authentisierungssystem gibt, betreibt ELSTER ein eigenes Trust Center und stellt eigene Zertifikate aus – einsetzbar nur für die Kommunikation mit den Finanzbehörden. Elektronische Belege können nicht eingereicht werden. Pflichtbescheinigungen der Banken, z. B. für den Kapitalertragsteuerabzug auf Zinsen und Dividenden, müssen im schriftlichen Original vorgelegt werden. Auch der Steuerbescheid kommt klassisch mit der Post. Eine elektronische Version kann zwar angefordert werden, entfaltet aber keine Rechtswirkung. Es fehlt eine sichere Zustellung (zum Nachweis des Beginns der Widerspruchsfrist) und ein elektronisches Siegel, das die Echtheit bestätigt. So muss bei möglichen weiteren Verwaltungsverfahren, die auf dem Einkommensteuerbescheid aufbauen, z. B. bei der Beantragung von BAFöG oder Wohngeld, immer auf den Papierbescheid zurückgegriffen werden – eine Bremse für den Ausbau von E-Government.



Positiv zu vermerken ist, dass die bestehenden Lücken inzwischen erkannt sind und an ihrer Lösung mit höchster politischer Priorität gearbeitet wird. So soll die Initiative D115 einen zentralen Einstiegspunkt für Verwaltungsverfahren bieten. Der elektronische Personalausweis (ePA) verfolgt das Ziel, eine einheitliche und allgemein verfügbare Identifikations- und Authentisierungsinfrastruktur zu schaffen. Bürgerportale sollen die Frage der sicheren und rechtsverbindlichen Zustellung lösen. Daneben arbeitet das Bundeswirtschaftsministerium an der rechtlichen Verankerung von Signaturen durch juristische Personen, mit denen elektronische Massendokumente wie Steuerbescheide, Kontoauszüge oder Telefonrechnungen abgesichert werden können.

Noch sind die bestehenden Initiativen zu wenig untereinander und mit den Anwendungen verzahnt. So beschränkt sich der zentrale Behördenzugang zunächst auf eine Telefonnummer. Der elektronische Personalausweis hat bei der Ausgabe nur eine Identitätsfunktion, die zur Beantragung von Lohnersatzleistungen aller Art im Rahmen des ELENA-Verfahrens nicht ausreicht. Bürgerportale können grundsätzlich mit dem elektronischen Personalausweis kombiniert werden, setzen aber parallel auf andere Zugangsmechanismen und bieten ihrerseits einen Identitätsdienst an. Dokumente können zwar über Bürgerportale rechtsverbindlich zugestellt werden, bei der Entnahme aus dem Portal geht die Beweiskraft und damit die Weiterverwendbarkeit ohne weitere Maßnahmen jedoch verloren. Hier fehlt ein (obligatorisches) elektronisches Siegel, das die Dokumenteneigenschaft erhält.

Eine Herausforderung stellen auch nicht aufeinander abgestimmte Verwaltungsprozesse dar. So scheitert die Vision einer einheitlichen Schnittstelle zu Einwohnermeldeamt, Kfz-Zulassungsstelle und Finanzamt an inkompatibler Software und fehlenden Standards. Sind Aufgaben und die damit verbundenen IT-Systeme in Hoheit der Länder oder Kommunen, unterscheiden sich oftmals die technischen Systeme beträchtlich. Die IT-Landschaft ist noch immer ein Flickenteppich untereinander nicht kompatibler Systeme. Lokale Interessen der Bindung an bestimmte Hersteller erschweren die Harmonisierung. So ist es nicht ungewöhnlich, dass Verwaltungen unterei-

inander Daten ausdrucken, per Post versenden und dann erneut elektronisch erfassen, anstatt Datensätze auszutauschen.

Aus den Erfahrungen der Finanzwirtschaft sind allgemeine Standards und durchgehende elektronische Prozesse jedoch kritische Erfolgsfaktoren. Datenformate sind in der Finanzwirtschaft seit Langem standardisiert. So lässt sich mit einer Kreditkarte aus Deutschland mühelos weltweit an Automaten Geld abheben. Alle Daten laufen ohne manuelle Eingriffe bis zur Hausbank – und das trotz der durchaus bestehenden Unterschiede in den nationalen Banksystemen. Im Online-Banking gibt es einfache und leicht zu bedienende Authentisierungsverfahren, für deren Nutzung weder Hardware beschafft noch Software installiert werden muss. Aufträge aus dem Online-Banking werden unmittelbar in die Banksysteme übertragen. Wer online eine Aktie ordert, bekommt oftmals bereits nach weniger als einer Minute die Meldung der Ausführung inklusive der Angabe des Kaufkurses. Dies ist nur möglich, weil die internen Prozesse durchgehend elektronisch sind und über Standardschnittstellen zur Börse verfügen. Der Kunde profitiert nicht nur in puncto Bequemlichkeit und Schnelligkeit, er hat mitunter auch finanzielle Vorteile. So geben viele Finanzinstitute beim Online-Brokerage Kostenvorteile an die Kunden weiter – beispielsweise hat die Deutsche Bank für diesen Zweck das Portal Maxblue geschaffen. So entsteht gleich mehrfacher Nutzen für den Kunden.

Wie zentral die Umgestaltung der internen Abläufe ist, zeigt ein Blick zurück in die Bankwelt der 70er und 80er Jahre. Wer in dieser Zeit als Privatkunde eine Aktie kaufen wollte, ging oftmals noch in die Filiale. Dort wurde ein Kaufauftrag handschriftlich oder per Schreibmaschine ausgefüllt, vom Kunden unterschrieben und anschließend per Hauspost zur Zentrale der Bank weitergeleitet. Hier wurden die Aufträge erfasst und mit einem eigenen System an die Börse übermittelt. In der Börse wiederum wurden alle Kleinaufträge gebündelt und zu einem einheitlichen Kurs abgerechnet (Kassa). Aufgrund der Angaben der Börse erstellte die Bank anschließend eine Abrechnung, die per Post dem Kunden zugestellt wurde. Zwischen Auftragserteilung und Bestätigung vergingen so drei bis vier Tage. Würde ein solches

System heute noch bestehen – und manche Verwaltungsvorgänge sind durchaus ähnlich aufgebaut – wäre es wenig sinnvoll, nur einzelne Schritte elektronisch umzugestalten, z. B. die Kauforder per E-Mail an die Filiale zu übermitteln. Hierdurch würde weder ein spürbarer Nutzen für den Kunden noch eine signifikante Kostenersparnis für die Bank geschaffen. Dasselbe gilt bei E-Mail-Einreichung von Unterlagen an Behörden, die dann den Eingang doch wieder ausdrucken und manuell weiterverarbeiten. Vielmehr müsste der gesamte Prozess analysiert und durchgehend neu aufgesetzt werden.

Bei der Auswahl der Prozesse sollte man sich zunächst auf automatisierbare Vorgänge mit großen Stückzahlen konzentrieren. Im Bankgeschäft waren dies Überweisungen und Wertpapierorders. Eine komplexe Baufinanzierung oder gar Fragen zur Existenzgründung werden auch von Banken weiterhin im persönlichen Gespräch mit dem Berater vor Ort besprochen. Wer versucht, bereits im ersten Schritt zu viele Sonderfälle abzudecken, wird wahrscheinlich scheitern.

Eine der wichtigsten Aufgaben von E-Government wird daher sein, die Verwaltungsvorgänge selbst anzufassen. Die Umgestaltung der internen Abläufe, das „Process Redesign“, ist die notwendige Voraussetzung und der erste Schritt zu effizientem E-Government. Dazu ist es erforderlich, dass allgemeine Schnittstellen und Standards definiert sind. Nur so können später Daten von einer Stelle zur anderen übergeben werden. Nur so können Daten automatisiert verarbeitet werden. Nur so entsteht ein erlebbarer Nutzen für alle Beteiligten.

### Eine Roadmap für E-Government in Deutschland

In Deutschland gibt es viele gute Ansätze für E-Government. Nun muss es darum gehen, diese Ansätze aufeinander abzustimmen und einen Fahrplan mit klaren Meilensteinen und Verantwortlichkeiten festzulegen.

Im ersten Schritt müssen die Ziele festgelegt werden. Welche Verwaltungsvorgänge sollen elektronisch abgebildet werden? Welche Vorarbeiten sind erforderlich? Welche Prozesse müssen neu gestaltet werden? Welche Schnittstellen und Standards sind erforderlich? Wo und wie entsteht der größte Nutzen?

Nur wer sich über den Nutzen im Klaren ist, kann zielgerichtet investieren. Dabei muss der föderative Aufbau kein Nachteil sein, so wie der Wettbewerb im Bankensektor Online-Banking eher beflügelt als behindert hat. Im föderalen System kann sich erweisen, welche Umsetzung den größten Nutzen erzeugt. Verbindliche Festlegungen benötigen wir jedoch bei den zugrunde liegenden technischen Standards. In der deutschen Finanzwirtschaft übernimmt der Zentrale Kreditausschuss (ZKA) diese Rolle. Hier benötigen wir ein Pendant; als Federführer böte sich der Bundes-CIO an.

Im zweiten Schritt müssen alle Beteiligten, öffentliche Hand wie Privatwirtschaft, ihre Anforderungen an die benötigte Infrastruktur anmelden und sich über eine gemeinsame Lösung verständigen. Welches Sicherheitsniveau ist erforderlich? Für wie viele Anwendungen reicht eine Identifikation aus, bei wie vielen ist eine qualifizierte Signatur erforderlich? Welcher Teil der Infrastruktur sollte daher bei allen Bürgern vorhanden sein, welcher nur optional? Wie sollen Dokumente zugestellt werden? Wie kann eine Weiterverwendung gewährleistet werden? Welche Regelungen sind anzupassen, damit aus einem automatisch erstellten Datensatz (wie z. B. Kontoauszug oder Steuerbescheid) ein elektronisches Dokument wird?

Die Diskussion über die Infrastruktur bezieht auch Fragen des Zeitplans, der Finanzierung und des rechtlichen Rahmens ein. Wann muss welche Infrastruktur zur Verfügung stehen? Wer finanziert welchen Anteil? Welche gesetzlichen Vorschriften müssen angepasst werden? Der Verantwortliche für die Infrastrukturkomponenten, im Falle von Personalausweis und Bürgerportal der Bundesinnenminister, erhält dann einen klaren Auftrag. Gleichzeitig können alle Beteiligten auf den Einsatz der gemeinsamen Infrastruktur verpflichtet werden.

Aktuell wird die Diskussion stark aus Sicht der Infrastrukturseite geführt. Dort werden Infrastrukturkomponenten wie Personalausweis oder Bürgerportal entworfen und anschließend Anwendungsfälle gesucht. Die grundlegenden Eigenschaften der Infrastruktur liegen aber bereits fest. Das führt dazu, dass z. B. die größte Anwendung der öffentlichen Hand, das elektronische Entgeltnachweisverfahren ELENA, weder mit der Grundfunktionalität des Personalaus-

weises arbeitet noch Bürgerportale nutzt. Andererseits sind manche Funktionen redundant. So bieten Personalausweis und Bürgerportal parallel Identifikation und Altersverifikation. Hier sollte eine engere Verzahnung der Infrastrukturprojekte untereinander und mit den großen Anwendungen erfolgen.

Bei der Festlegung der Infrastruktur sollte auch darauf geachtet werden, dass die Nutzung für den Bürger mit möglichst geringen Kosten verbunden ist. Gerade die Erfahrungen mit der qualifizierten Signatur haben gezeigt, dass ein Modell, bei dem der Bürger finanziell in Vorleistung treten muss, nur wenig Akzeptanz findet. Stattdessen kann über Gebührenermäßigung für E-Government-Nutzer nachgedacht werden, ähnlich wie die Banken beim Online-Banking verfahren haben. Dies ist auch gerechtfertigt, denn E-Government-Nutzer nehmen eine geringere Leistung in Anspruch und verursachen weniger Kosten.

Abgestimmt auf den Zeitplan der gemeinsamen Infrastruktur müssen die Betreiber der Anwendungen dann ihre Projektpläne vorlegen. Mit dem Roll-out des elektronischen Personalausweises sollte dieser bei ELSTER, bei ELENA und in kommunalen Anwendungen einsetzbar sein. Steuerbescheide oder Renteninformationen sollten an die Bürgerportale als Postfach zugestellt werden und nach der Entnahme aus dem Postfach als elektronische Dokumente weiterverwendbar sein.

Sukzessive können neue Anwendungen an die vorhandene Infrastruktur andocken. Technische Standards werden in einem klar definierten Verfahren unter Beteiligung aller Betroffenen fortentwickelt. Haben sich elektronische Verwaltungsverfahren etabliert, sollte im letzten Schritt eine grundsätzliche Verpflichtung zur Annahme elektronischer Anträge und Dokumente durch alle Behörden erfolgen.

Daraus ergibt sich ein Fahrplan:

- ▶ Schritt 1: Identifikation der relevanten Anwendungen und Festlegung technischer Standards
- ▶ Schritt 2: Einigung auf Grundzüge der Infrastruktur (ePA, Bürgerportale) inklusive Zeitplan, Rechtsrahmen und Finanzierung
- ▶ Schritt 3: Umstellung bestehender Anwendungen (z. B. ELSTER, Rentenversicherung) auf die neue Infrastruktur

- ▶ Schritt 4: Bereitstellung neuer Anwendungen (z. B. ELENA, e-Justice)
- ▶ Schritt 5: Grundsätzliche Pflicht zur Annahme elektronischer Anträge und Dokumente durch alle Behörden

Dabei sollte jeder Schritt mit Zieldatum und Verantwortlichkeit versehen werden. Der IT-Gipfel der Bundesregierung unter der Schirmherrschaft der Bundeskanzlerin wäre ein idealer Ort, um eine E-Government-Roadmap für Deutschland zu verabschieden und sich für den Folgegipfel die Realisierung der Schritte 1 bis 3 vorzunehmen. Dies wäre ein wichtiger Schritt für E-Government in Deutschland und würde unseren Standort nachhaltig stärken.

Ein verbindlicher Fahrplan böte auch der Wirtschaft Verlässlichkeit. Banken könnten ihre Systeme anpassen, um eine Online-Kontoeröffnung auf Basis des elektronischen Personalausweises zu ermöglichen. Elektronische Bankbelege könnten so gestaltet werden, dass diese von Steuerberatern und Finanzverwaltungen weiterverarbeitet werden können. Der gesamte Prozess der Rechnungsstellung, Bezahlung, Verbuchung und Archivierung könnte rein elektronisch verlaufen und dabei ganz erheblich Papier und Aufwand sparen. Ein vollwertiges elektronisches Grundbuch, vernetzt mit Notaren und Banken, trüge dazu bei, Eintragungen ohne Zeitverzug vorzunehmen – ganz im Sinne des deutschen Mittelstands. Investitionen setzen jedoch verlässliche Rahmenbedingungen voraus. Daher muss klar sein, welche Aufgaben die öffentliche Hand übernimmt und wie der Zeitplan aussieht.

Elektronischer Geschäftsverkehr ist eine Chance zur Kundenorientierung, Modernisierung und Steigerung der Effizienz, mit der wir den Standort Deutschland voranbringen können. E-Government kann die notwendige Infrastruktur schaffen und Standards setzen und somit eine Basis für den elektronischen Geschäftsverkehr in Deutschland legen. Dies erfordert ein abgestimmtes Vorgehen und einen klaren Fahrplan. Es liegt noch ein Stück Weg vor uns. Das Ziel ist es aber wert, diesen Weg zu gehen.

## Mit E-Government zu einer aktiven Bürgergesellschaft

Franz-Reinhard Habel



**Franz-Reinhard Habel**  
Direktor Politische  
Grundsatzfragen,  
Deutscher Städte- und  
Gemeindebund

### Vision

Teilhabe und Mitmachen durch die Bürger stärken die Demokratie und sichern Freiheit.

### Nutzen

Die Eigenverantwortung der Bürger wird gestärkt, Staat und Kommunen werden entlastet.

### Herausforderungen

Alle Politik- und Verwaltungsbereiche müssen miteinander vernetzt werden. Dazu braucht es unter anderem Konzepte und Regeln für gemeinsame Infrastrukturen.

### Handlungsanforderungen

Der Staat muss in der Informationsgesellschaft Vertrauen schaffen und stärken und Sicherheit garantieren. Politik und Verwaltung müssen das Denken in Silos aufgeben zugunsten von ressortübergreifenden Politik- und Handlungsfeldern.

Die Zukunft Deutschlands wird nicht zuletzt in den Städten und Gemeinden entschieden. Sie sind der Treiber für Reformen. Hier werden die Entscheidungen für mehr Lebensqualität der Menschen und für mehr Standortqualität der Unternehmen getroffen. Hier entscheidet sich, ob die Menschen in einer immer globaler werdenden Welt eine Perspektive finden, ob sie eine qualifizierte Ausbildung erhalten, ob sie Arbeit haben und in einer sicheren und gesunden Umwelt leben können. Diesem Anspruch können die Kommunen künftig nur gerecht werden, wenn sie moderne Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) auch zur Neuausrichtung ihrer Strukturen und Aufgaben, zur Politiksteuerung und zur Teilhabe der Bürger einsetzen. Eine große Herausforderung stellt die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden dar. Bessere Kooperation schafft bessere Dienstleistungen für die Bürger. Bund, Länder und Gemeinden müssen mehr kooperieren. Das ist durch Ver-

netzung möglich. Deshalb müssen neue Instrumente der Kooperation in das Grundgesetz aufgenommen werden. Ein moderner Staat braucht eine moderne Verwaltung.

Die Leistungsfähigkeit von Staaten wird zunehmend zu einem Standortfaktor. Bei den in Deutschland anstehenden Reformen geht es darum, die Leistungsfähigkeit unseres Bundesstaates insgesamt deutlich zu verbessern. Das geht nur mit einer neuen Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden unter Einbeziehung der Bürger. Nach einer jüngsten Untersuchung von Kearney belaufen sich die Gesamtkosten für verwaltungsinterne Dienstleistungen in Deutschland bei Bund, Ländern und Gemeinden auf rund 26 Mrd. Euro pro Jahr, wobei rund 680.000 Beschäftigte aller drei Ebenen für diese Aufgaben eingesetzt werden. Durch gemeinsame Dienstleistungszentren können nach der Studie mindestens drei Mrd. Euro pro

Jahr eingespart werden. Hinzu kommen die Effizienzrenditen, die in den einzelnen Ebenen systemintern schlummern; Geld, das wir dringend für wertschöpfende Aufgaben wie Bildung, Forschung und Entwicklung brauchen. Die Schubkraft der IKT zu mehr Effizienz und Effektivität, zu mehr Transparenz und zu mehr Beteiligung, zur besseren Analyse und Steuerung sollte aber auch die Politik in Deutschland zu einem neuen Aufbruch nutzen. Die Zeit ist reif für eine Agenda der Erneuerung! Der Wohlfahrtsstaat Deutschland ist nur zu erhalten, wenn wir eine Agenda 2020 auflegen, die Bildung, Forschung und Entwicklung, Energie und Infrastrukturen in den Mittelpunkt der Arbeit stellt und alle Kräfte aus Bund, Ländern, Gemeinden, Bürgern und Unternehmen zu einem „New Deal“ zusammenführt.

### **Brennpunkthemen sind entscheidend**

E-Government muss stärker eingesetzt werden, um die zentralen Politikfelder zusammenzuführen. Das gilt bei der Erarbeitung von Problemlösungen genauso wie für die Umsetzung und Bereitstellung von Produkten und Diensten der Verwaltung. Oft stehen heute die Seniorenpolitik, die Familienpolitik, die Bildungspolitik und die Wirtschaftspolitik nebeneinander. Jeder versucht sich an neuen Konzepten. Alle diese Politikbereiche wirken aber ineinander und miteinander. So hat zum Beispiel die Seniorenpolitik auch unmittelbar mit dem Thema Bildung zu tun, und das beginnt ganz unten bereits im Kindergarten. Deswegen müssen diese Bereiche miteinander vernetzt werden.

Der Neubau der Verwaltung hat sich am Kunden zu orientieren. Umfassende Kundenorientierung bedeutet, dass die Brennpunkthemen, die die Menschen interessieren, in den Vordergrund der Modernisierung gerückt werden müssen. Dazu zählen die Politikbereiche Bildung, Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Gesundheit, Familie und Sicherheit. Nicht die Separierung, sondern die Integration dieser Bereiche mittels IKT zu ganzheitlichen Konzepten, Lösungen und Diensten ist der richtige Weg. So hat zum Beispiel die Verbesserung der Bildung direkte Auswirkung auf die Unternehmen. Sind qualifizierte Arbeitskräfte in der Region vorhanden, können Unternehmen dieses Potenzial nutzen. Bildung und Wirtschaft stehen daher

in einem direkten Zusammenhang. Strategien und Konzepte müssen entsprechend aufeinander abgestimmt sein. Darüber hinaus ist ein neues partnerschaftliches Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Bürger notwendig. Gemeinsame Aufgabenerfüllungen, zum Beispiel durch Public-Private-Partnerships oder Public-Citizen-Partnerships, kennzeichnen künftig eine ressourcenschonende und effiziente Verwaltung. Diese Neuausrichtung ist angesichts der Herausforderungen durch die Globalisierung und den demografischen Wandel der entscheidende Baustein für eine IKT-gestützte zukunftsorientierte Service- und Partizipationskultur der öffentlichen Verwaltung.

In der globalen Informationswelt stellen Unternehmen, Einrichtungen und private Dienstleister immer mehr Dienstleistungen zur Verfügung, die früher in der Hand von Behörden lagen. So verdrängen beispielsweise Navigationssysteme immer mehr amtliche Straßenkarten der Katasterämter. Die Aufgaben des Staates, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft verschieben sich. Deshalb ist es wichtig, der Frage nachzugehen: Was ist im Zeitalter der Wissensgesellschaft Aufgabe des Staates, Aufgabe der Wirtschaft oder Aufgabe der Zivilgesellschaft? Reformen sind erst dann möglich, wenn diese Grundfrage beantwortet wird. Der Sprung des Internets von der Information zur Kommunikation und die damit verbundene Neuausrichtung von Diensten auf Individuen (Web 2.0) haben auch gravierende Folgen für den „Public Sector“.

Die Städte und Gemeinden werden ihrer neuen Rolle als moderner Dienstleister, Impulsgeber und Moderator aber nur gerecht werden, wenn ein neues Management in Politik und Verwaltung Einzug hält, das klare Ziele setzt und einen ganzheitlichen Ansatz verfolgt. Eine wichtige Rolle spielt dabei E-Government. Dessen Potenziale sind noch nicht ausgeschöpft, vielmehr erst in den Anfängen umgesetzt.

E-Government wird in Deutschland weitgehend immer noch als bloße „Elektronifizierung“ der bestehenden Strukturen und Aufgaben verstanden. Mit dieser einseitigen Betrachtung werden viele Chancen vergeben, Deutschland zu erneuern und moderne Servicestrukturen der öffentlichen Hand mit zukunftsorientierten Dienstleistungen aufzubauen. In Zukunft

geht es darum, ganzheitliche Dienstleistungen aus allen Bereichen der Verwaltung über einen Verwaltungsmanager den Bürgern und Unternehmen anzubieten. Die damit verbundene Service- und Qualitätskultur erfordert unter anderem mehr kundenorientierte und betriebswirtschaftliche Instrumente, eine Konzentration auf wertschöpfende Tätigkeiten und eine Reduzierung der Administration. Der im Rahmen der EU-Dienstleistungsrichtlinie einzurichtende „Einheitliche Ansprechpartner“ für ausländische Dienstleister ist ein erster wichtiger Schritt. Der Einheitliche Ansprechpartner wird sich sehr schnell auch in allen anderen Bereichen des Verwaltungshandelns durchsetzen. Im Mittelpunkt steht dann eine stärker themen- oder centerorientierte Verwaltung (beispielsweise ein Zentrum für Arbeit und Soziales, Familiencenter, Bildungscenter und Gesundheitscenter). Die derzeit geplante Einführung der einheitlichen Behördenrufnummer D115 ist der Einstieg in ein solches Modell (115plus).

Damit kein Missverständnis entsteht: Die Digitalisierung aller Geschäftsprozesse in der Verwaltung ist dringend erforderlich und hat zum Teil bereits begonnen. Damit wird der Weg frei, die in der deutschen Verwaltung schlummernden Effizienzrenditen zu heben (Haushaltskonsolidierung durch E-Government). Vorab ist es aber dringend notwendig, auf allen Ebenen die Aufgaben auf den Prüfstand zu stellen. Vorbildhaft hat dies gerade das Land Schleswig-Holstein getan mit dem Ergebnis, dass bis auf zwei Behörden alle Landesbehörden abgeschafft werden. Im zweiten Reformschritt müssen alle Prozesse analysiert und auf ihre weitere Notwendigkeit in einer Netzverwaltung hinterfragt werden. Erst dann kann mit der Digitalisierung begonnen werden.

### Zuviel Bürokratie: Weg von den Silos hin zum Netzwerk

Die Geschäftsprozessoptimierung durch Digitalisierung ist aber nur die eine Seite der Medaille. Mehr als 25.000 Behörden arbeiten in Deutschland mehr oder weniger in siloartigen Strukturen nebeneinander her. Sie tun das, was der Gesetzgeber ihnen aufgetragen hat, oftmals ohne die Wirkungen in andere Bereiche hinein mit zu berücksichtigen. Dies ist auch in aller Regel nicht zulässig, weil dafür andere Behörden

zuständig sind. Gesamtgesellschaftlich betrachtet werden so die Aufgaben in vielen Fällen nicht effizient und nicht effektiv erbracht. Eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit wird dies ändern. Nach der Modernisierung arbeiten die noch verbleibenden Behörden in einem bundesweiten, einheitlichen Datenraum, in dem dezentral gespeicherte und verantwortete Daten miteinander kommunizieren.

### Zu viele Ebenen

Bis zu sieben Ebenen, von der Gemeinde über das Land bis zur Europäischen Union, befassen sich häufig mit identischen Aufgabenfeldern und oftmals mit den gleichen Zielgruppen. Sie erhöhen die Bürokratie und machen den Staat teuer und langsam. Hierarchie und Kontrolle statt Kooperation und Zusammenarbeit sind zentrale Merkmale der heutigen Verwaltung. Die Welt ist aber nicht eindimensional. Wer die Lebensqualität der Menschen und die Standortqualität der Unternehmen verbessern will, muss die Politikfelder und die Akteure zusammenführen und gemeinsame Dienstleistungen schaffen. Nur mit einer Netzwerkverwaltung werden die Aufgaben in der Zukunft gemeistert werden können. Sie besitzt die notwendige Flexibilität, auf unterschiedliche Anforderungen in unterschiedlichen Regionen individuell reagieren zu können. In der Wissensgesellschaft ändern sich angesichts der Globalisierung, der demografischen Entwicklung, der Migration, der Klimaveränderungen und der damit verbundenen Energiefragen die Aufgaben der Verwaltung und damit die Dienstleistungen in viel schnelleren Zyklen, als das in der Vergangenheit in einem mehr oder weniger statischen System der Fall war. Isolierte Einzelarbeit läuft zunehmend ins Leere.

### Die neuen Kunden

Die Verwaltungsmodernisierer haben überwiegend die Verwaltung und noch zu wenig die Bürger im Blick. Noch viel zu oft sind die Reformansätze an den Bedürfnissen der Institutionen orientiert, anstatt die Kunden in den Mittelpunkt zu stellen. Die Verwaltung muss um den Bürger herumgebaut werden. Es gibt Masterpläne des Bundes, der Länder und der Gemeinden, aber keinen Masterplan, der aus der Sicht der Nutzer – Bürger und Unternehmen – Strukturen und Aufgaben der Verwaltung neu definiert. Wer die



Verwaltung reformieren will, muss aber in erster Linie an die Kunden denken. Darüber hinaus wächst eine Generation heran, die anders kommuniziert. Diese „iPod-Generation“ wächst in einer globalen Welt auf, in der nationale Grenzen immer weniger Bedeutung haben. Blogs und Podcasts geben ihnen Möglichkeiten, ihre Ideen und Meinungen in die Welt zu tragen. Manche fühlen sich durch ihr mobiles Verhalten bereits gleichzeitig als Bürger mehrerer Gemeinden. Für die Verwaltung bedeutet dies, ihre Dienste so zusammenzustellen, dass die Bürger hiervon einen unmittelbaren Nutzen haben. Auch die Politik muss sich auf die junge Generation einstellen, will sie nicht die Menschen für die Arbeit am Gemeinwesen verlieren. Junge Menschen sind bereit, in ganz konkreten Projekten auf Zeit zu arbeiten. Formen und Ansprache ändern sich. Notwendig ist zum Beispiel eine bessere mediale Aufarbeitung politischer Vorhaben und Entscheidungen.

### Integrierte Gesamtstrategie für Deutschland notwendig

Für die große Politik gilt ebenfalls der Grundsatz: Weg von den Silos hin zur Vernetzung. Die Reform der Verwaltung, der sozialen Sicherungssysteme, die Reform des Gesundheitswesens und die Arbeitsmarktreform sowie die Bildung stehen alle in einem inneren Zusammenhang. Deshalb ist es notwendig, eine schlüssige Gesamtstrategie zu entwickeln. Die einzelnen Bereiche müssen nicht nur beim Aufbau durchgängiger Prozessketten, sondern auch bei der ganzheitlichen Bereitstellung von Services sowie bei der künftigen Gestaltung öffentlicher Aufgaben und der daraus resultierenden Dienste stärker zusammenarbeiten. Die modernen Informations- und Kommunikationstechniken müssen in den Dienst dieser Strategie gestellt werden. Daraus ergibt sich auch die Notwendigkeit nach einem neuen Regierungsmanagement. Die Politik richtet sich nicht mehr an Ressorts aus, sondern an den Problemen und Herausforderungen. Die Ressorts sind Teil eines Politikfeldes, wie zum Beispiel Bildung oder Arbeitsmarkt. Thematische Arbeitsgruppen arbeiten ressortübergreifend und geben die Ziele vor.

### Netzwerkverwaltung aufbauen

Wie es in der Luftfahrt eine „Star Alliance“ verschiedener Einzelfluggesellschaften gibt, die aus Kunden- und betriebswirtschaftlicher Sicht in vielen Bereichen zusammenarbeitet und gemeinsame Ressourcen nutzt, könnte eine „Public Alliance“ verschiedenster Behörden und Ebenen ebenfalls gemeinsame Ressourcen nutzen und Dienstleistungen gemeinsam anbieten. Das Ziel wäre, eine vernetzte Back-Office-Verwaltung in ganz Deutschland aufzubauen. Mit anderen Worten: Die politischen Strukturen werden von den Verwaltungsstrukturen getrennt. Die Aufgaben bleiben dort, wo sie gesetzlich verankert sind, die informationstechnische Abwicklung und Durchführung unterliegen aber dem Primat der Zusammenarbeit.

Dazu ist eine Governance notwendig, die die Verfahren, die Entscheidungsträger und die Finanzströme für alle Beteiligten transparent macht. Auf diese Weise kann dem Demokratiegebot und der Zuordnung von Verantwortung Rechnung getragen werden. So wäre zum Beispiel jederzeit sichtbar, welche Behörde welche Ermessensentscheidung ausübt. Im Bereich der Administration könnten so alle Behörden zusammenarbeiten und Dienste, wie zum Beispiel Zahlungssysteme, gemeinsam nutzen. Auch der vermeintliche Gegensatz zwischen Zentralität und Dezentralität wäre aufgelöst, denn alle Komponenten wie Daten und Services befänden sich unter der Verantwortung der zuständigen Stelle im Deutschen Verwaltungsnetz (das bedeutet nicht zwangsläufig an einer physischen zentralen Stelle). Sie könnten von den zuständigen Behörden genutzt werden, um ihre Dienste je nach Anforderungen flexibel zusammenzustellen (Baukastensystem). Für die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und innerhalb der Ebenen gilt das Prinzip der Freiwilligkeit. Die Basis der einheitlichen IT-technischen Infrastruktur ist allerdings durch ein IT-Infrastrukturgesetz gesetzlich festzulegen.

Um einen solchen Paradigmenwechsel hin zur vernetzten Verwaltung zu erreichen, muss im ersten Schritt die Politik ein klares Signal in Richtung mehr administrativer Zusammenarbeit innerhalb der Ebenen und zwischen den Ebenen setzen. Entwürfe zu einer Ergänzung des Grundgesetzes in Richtung mehr



Kooperationen zwischen den Ebenen liegen im Rahmen der Föderalismuskommission II inzwischen vor. So genannte zweckgebundene Verwaltungsverbände könnten ebenenübergreifende Aufgaben wahrnehmen. Gemeinden und Kreise könnten dem Verwaltungsverbund beitreten. Damit würde Deutschlands Verwaltung über ein flexibles Instrument verfügen, welches die besonderen Stärken der jeweiligen Verwaltungsebenen im Interesse des Kunden zusammenbringt. Ein vernetzter Föderalismus, der mit all seinen Möglichkeiten eines „Flexible Response Systems“ auf Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft schnell zu reagieren in der Lage ist, wäre die deutsche Antwort auf weltweite Veränderungen.

In einem zweiten Schritt sollten die mit einem solchen Paradigmenwechsel einhergehenden Fragen der Neuausrichtung des Verwaltungsrechts eingehend in Wissenschaft, Politik und der Praxis erörtert werden. Am Ende der Debatte könnte ein Verwaltungskooperationsgesetz stehen. Darin könnte auch die notwendige Governance formuliert werden.

Im dritten Schritt sollte eine breite Informationskampagne in der Verwaltung starten, um die Vorteile einer Netzwerkverwaltung für die Bürger und für die Verwaltung selbst zu vermitteln.

### Aufgabenerfüllung durch Technikeinsatz optimieren

Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken machen es möglich, die „Black-Box-Verwaltung“ zu öffnen und beispielsweise durch Analysedaten die wirtschaftliche oder gesellschaftliche Lage in der Gemeinde viel zeitnaher und besser zu erkennen und darzustellen. Die damit gewonnene Transparenz ist eine wichtige Voraussetzung für qualitätsvollere Entscheidungen und Maßnahmen. Notwendig ist ein dialogorientiertes E-Government, das staatliche und kommunale Akteure mit der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft stärker zusammenbringt.

Mit E-Government lassen sich auch die Potenziale, die in einer Stadt oder Region liegen, besser erkennen, um daraus gemeinsam mit Bürgern, Wirtschaft und Wissenschaft mehr zu machen. Die Frage lautet: Was kann E-Government dazu beitragen, damit wir

auch in Zukunft in Wohlstand und Freiheit leben können? Was sind die Dienste von morgen, um den Menschen ein optimales Umfeld an Dienstleistungen in einer globalen Welt zu geben?

### Mit E-Government die aktive Bürgergesellschaft stärken

Stadtentwicklung ist ein komplexer Vorgang. Die kommunikative und organisatorische Trennung zwischen Verwaltung, Bürgern und Wirtschaft muss durch eine bessere Vernetzung aufgelöst werden. Die lokale Familienpolitik kann zum Beispiel dadurch gestärkt werden, dass die Kindergarten- oder Betreuungsplätze der Stadt, der Kirchen, von Betrieben und privaten Anbietern auf einer gemeinsamen Plattform dargestellt werden, die auf freie Plätze hinweist und Hilfsangebote interaktiv koordiniert.

Die Schul- und Bildungspolitik, einschließlich der betrieblichen Bildungsangebote, könnte so besser koordiniert und konzentriert werden. Die Bildungsangebote müssen künftig elektronisch unterstützt und E-Learning-Systeme verstärkt eingesetzt werden. Auf diese Weise kann die Sprachförderung der Menschen mit Migrationshintergrund hiervon profitieren.

Im Rahmen der Städtebaupolitik könnten Vorhaben oder Bauplanungen von Unternehmen virtuell dargestellt und mit den Bürgern diskutiert werden. Dies würde die Akzeptanz erhöhen und die Verfahren beschleunigen.

In der medizinischen Versorgung – etwa bei der Betreuung älterer Menschen – sind die Möglichkeiten der modernen Informationstechnologie noch nicht annähernd ausgeschöpft. So könnte der Arzt bei einem Patienten vor Ort, zum Beispiel über einen Laptop und ein schnelles Datennetz, unmittelbar auf Untersuchungsergebnisse aus früheren Behandlungen zugreifen und diese zu seiner Diagnose und Therapie heranziehen. Damit würde mancher lange und beschwerliche Weg vermieden. Erste erfolgreiche Anwendungen gibt es in Friedrichshafen im Rahmen des Projekts T-City.

Voraussetzung ist bei allen diesen Anwendungen eine ausreichende Breitbandinfrastruktur. Diese ist in

Deutschland noch nicht vorhanden. Mehr als 800 Gemeinden mit 2.200 Ortschaften sind unterversorgt oder nicht an das Breitbandnetz angebunden. Betroffen sind davon drei Millionen Haushalte mit fünf Millionen Menschen, überwiegend im ländlichen Raum. Ohne Breitband ist wirtschaftliches Wachstum und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben einschließlich Bildung in Zukunft nicht mehr möglich.

### Teilhabe und Mitmachen

Die neueste Entwicklung im Internet heißt „Web 2.0“ oder „Soziales Internet“. Damit ist vorrangig eine besondere Einbindung der Nutzer gemeint, in welcher sie als unbezahlte Informationslieferanten an der Erstellung von Internetangeboten beteiligt sind („User-Generated-Content“). Das Web 2.0 bietet auch für die Kommunen und die Kommunalpolitik erhebliche Potenziale. Insbesondere die Entstehung einer neuen Öffentlichkeit und die aktive Einbindung der Öffentlichkeit in Arbeitsabläufe der kommunalen Behörden sind attraktiv.

Das „Mitmach-Internet“ stärkt die Teilhabe der Bürger an der Politik und fördert das Gemeinwesen. So startet das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Herbst 2008 in Kooperation mit den kommunalen Spitzenverbänden das Projekt IT-Engagement in 2.000 Kommunen. Mittels einer Internetplattform soll in diesen Städten, Kreisen und Gemeinden die Gemeinwesenarbeit durch Spendenportale (Zeit, Sach- und Geldspenden) und Börsen, auf denen Angebote und Nachfrage zueinander finden, gefördert und gestärkt werden. Mittelfristig ist eine deutschlandweite „Engagement-Zentrale“ notwendig, die mit der geplanten Behördenrufnummer 115 zu verbinden ist und als ein „Drehkreuz der Zivilgesellschaft“ Bürgern, Aktiven, Experten und Entscheidungsträgern einfache Zugänge zu Engagement- und Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet. Es geht darum, digitale Verbindungen zu schaffen – zwischen Bürgern und Organisationen, gesellschaftlichen Sektoren, Milieus, Kommunen und Bundesländern. So wie Business-Netzwerke im Web 2.0 brauchen wir für zivilgesellschaftliche Zwecke in Anlehnung an „Facebook“ eine Art „Socialbook“, welches vielfältige Kommunikations- und Engagementmöglichkeiten eröffnet.

### Neue Öffentlichkeit und Einbindung in kommunale Arbeitsabläufe

Für Kommunen sind insbesondere die Entstehung einer neuen Öffentlichkeit und die aktive Einbindung der Öffentlichkeit in Arbeitsabläufe der kommunalen Behörden attraktiv. Das Hauptaugenmerk liegt dabei insbesondere auf Nutzern, die auch bei sonstigen Web 2.0-Angeboten bereit sind, aktiv Daten beizusteuern. Der Anteil der Nutzer, die aktiv Informationen einstellen, schwankt zwischen vierzig Prozent bei Fotoportalen und zehn Prozent bei Wikipedia. Der Anteil der aktivsten Informationseinsteller liegt bei zwei bis drei Prozent der Anwender. Die gezielte Mobilisierung von lokalen Content-Produzenten über dieses Aktivitätslevel hinaus ist für Kommunen besonders interessant, weil dadurch qualitative Mehrwerte für die Öffentlichkeitsarbeit, die Imageaufwertung sowie für die Unterstützung bei der Erbringung von Dienstleistungen der Kommunen entstehen.

### Neue Form der Öffentlichkeit durch Web 2.0

Durch die Entstehung einer neuen Öffentlichkeit bei der Nutzung von Web 2.0-Elementen lassen sich sowohl die herkömmlichen Beteiligungs- und Partizipationsformen kostengünstiger und effizienter gestalten als auch neue Formen der Beteiligung hervorbringen. Die Kölner Bürger konnten beispielsweise im Herbst 2007 über das Internet vorschlagen, wo die Stadt Köln sparen und wofür die Stadt Geld ausgeben soll. Möglich wurde dies durch den Kölner Bürgerhaushalt. Im Jahr 2007 standen die Themen „Sport“, „Straßen, Wege und Plätze“ und „Grünanlagen“ im Mittelpunkt. Bürger konnten konkrete Vorschläge machen und Anregungen mitteilen. Diese wurden dann dem Rat der Stadt Köln zur Beratung und Entscheidung vorgelegt. Das Projekt wurde unter anderem mit dem Publikumspreis des 8. E-Government-Wettbewerbs 2008 ausgezeichnet.

Die Stadt Hamburg geht in Sachen Internet-gestützter Bürgerbeteiligung neue Wege. Ziel des Projektes „Stadtplanung im Netz“ ist es, Bauvorhaben in Hamburg direkt über das Internet einsehen zu können. Bisher war ein Weg zum Stadtplanungsamt

unumgänglich, wenn es darum ging, Genehmigungen oder Informationen über Bauvorhaben zu bekommen. Hamburg ist die erste Großstadt in Deutschland, die das Projekt „Stadtplanung im Netz“ umsetzt, neun weitere werden folgen. Bebauungspläne sollen von nun an bequem von zu Hause oder dem Büro eingesehen und auch ausgedruckt werden können. Die Statistik zeigt deutlich, dass der Bedarf und die Anfrage groß sind. So gab es seit Beginn des neuen Projektes bis zu 6.000 Seitenzugriffe pro Monat und auch die hocherfreuten Bürger sprechen eine klare Sprache.

In der Bildungspolitik existieren ebenfalls gelungene Beispiele, die zeigen, wie Lehrer, Eltern und Schüler gemeinsam auf einen Online-Dienst zugreifen und – über mehrere Schulen hinweg – Inhalte bereitstellen können. Neue Formen des Journalismus oder gar der Kulturpolitik sind in der Erprobung, bei denen engagierte Leser wichtige Zeitdokumente beitragen oder sich um lokales Kulturgut und Kulturveranstaltungen kümmern. In den ersten Gemeinden entstehen „Wikis“, die die Geschichte des Ortes durch die Bürger darstellen.

Auf diese Weise lassen sich die vorhandenen und die noch unentdeckten Möglichkeiten der Entstehung neuer Formen von Öffentlichkeit unterstützen. Erfahrungen aus verschiedenen Projekten haben gezeigt, dass Web 2.0-Angebote zwar nicht das Interesse der Bürger an politischer Partizipation an sich steigern, aber dass die Intensität und Qualität der Beteiligung und der Beiträge über das Medium Internet deutlich höher sind als früher. Immer mehr Mandatsträger berichten, dass sie ihren Wahlkampf mit Hilfe des Internets führen. Es besteht dabei die Chance, sich gerade durch die Anwendung von Web 2.0-Angeboten als besonders modern und bürgernah darstellen zu können. Ein Blick auf die Auseinandersetzung zwischen Barack Obama und Hillary Clinton um die Präsidentschaftskandidatur in den USA zeigt sowohl die Potenziale als auch die Gefahren eines auch online geführten Wahlkampfes. Möglich sind schnelle Diskussionen und Schlagabtausche, unkontrollierbare Blogs und Foren, die Bereitstellung von Video- und Audiodateien im Internet, jenseits ihrer Präsenz auf Wahlkampfveranstaltungen und in den Printmedien. Die Nutzung des Internets erweitert die Reichweite sowie die Intensität des Wahlkampfes und bringt neue Maßstäbe politischer Glaubwürdigkeit hervor.

## Einbindung der Bürger in Arbeitsabläufe der Kommune

Neben einer neuen Öffentlichkeit sind die Web-2.0-Angebote eine gute Möglichkeit, die Öffentlichkeit in Arbeitsabläufe der Kommune mit einzubinden und auf diese Weise Informationen und Kenntnisse durch die Bürger zu erhalten. Ein bekanntes Beispiel ist das englische Projekt „Fix-my-street“, bei dem Bürger auf einer Website Mängel, Probleme oder einfach nur Auffälligkeiten in der Infrastruktur ihres lokalen Lebensumfelds melden können. Aufgrund dieser Hinweise kann eine Kommune den Schaden viel zielgerichteter beheben lassen als im Rahmen turnusmäßiger Kontrollen. Es ist einfacher und schneller, direkt zu einer von einem Bürger gemeldeten defekten Straßenlaterne zu fahren und diese zu reparieren, als das gesamte Straßennetz nach Defekten abzufahren. Dieses Projekt gilt als Erfolg und zeigt, dass die Bürger sehr wohl bereit sind, ihre Kommune zu unterstützen und lokale Informationen einzubringen. Wenn, wie in diesem konkreten Fall, der Rückmeldekanal intuitiv und ohne umfangreiche Computerkenntnisse zu handhaben und keine gesonderte Anmeldung erforderlich ist, dann sind die Bürger eher geneigt, eine Meldung zu machen, als wenn sie anrufen oder gar einen Brief schreiben müssten.

Aus Prozesskostensicht ist auch die Sammlung der Meldungen über einen solchen spezialisierten Kanal kosteneffizienter als parallel durch Telefon, Brief und die turnusmäßigen Vor-Ort-Befahrungen. Wenn die Mängel dann zeitnah behoben werden können, erhöht sich die Zufriedenheit der Bürger, weil sie selbst zur Behebung beigetragen haben und ernst genommen werden.

Dieses einfache Beispiel aus einem Bereich der Infrastrukturpolitik zeigt, welche Potenziale in Web 2.0-Angeboten stecken, die bisher nicht oder nur annähernd realisiert wurden. In Anwendung oder Entwicklung sind auch Web 2.0-Angebote für lokale Sicherheit und Nachbarschaftsschutz, Quartierentwicklung oder Kulturpolitik. Bei internen Prozessen, wie die Personalgewinnung, greifen viele Personalverantwortliche ebenfalls auf das Web 2.0 als Informationsquelle über die Bewerber zurück. Hier werden Selbstdarstellung und Bewertungen durch Dritte zu zusätzlichen Quellen der Einschätzung. Darüber hinaus gibt es

Web 2.0-Angebote für geschlossene Nutzerkreise, etwa von Mandatsträgern einer Region für regionale Politik- und Aushandlungsprozesse.

Auf Webseiten mit möglichen Namen wie [meineverwaltung.de](#), [meinekommune.de](#) oder [unsereNachbarschaft.de](#) könnten bisherige Angebote von Kommunen und Behörden integriert und durch Funktionen wie persönliche Profile von Politikern und Bürgern sowie Kommunikations- und Informationsaustauschinstrumente ergänzt werden. Auf diesem Wege würden neue Kanäle entstehen, um neben der Regelung von Verwaltungsangelegenheiten auch in einen unmittelbaren Meinungsaustausch mit den Bürgern zu treten, um gemeinschaftlich Lösungen für die Probleme der Kommune oder zur Organisation ehrenamtlichen Engagements zu finden.

### **Fazit: E-Government ist hoch politisch**

E-Government ist die Antwort auf die globale und vernetzte Welt von morgen, in der der Staat nicht mehr die zentrale Steuerung vorgibt, sondern der Einzelne eine Fülle von Gestaltungsmöglichkeiten, aber auch Verantwortung hat. Bürger werden sich mit der Kommune in Netzwerken zusammenschließen und Aufgaben, wie zum Beispiel die Organisation und den Betrieb eines Elternkindergartens, gemeinsam wahrnehmen. Transparenz, Offenheit, Partizipation und Wettbewerb führen zu einem leistungsfähigen Staat, der seinen Bürgern Partner und Garant für die Zukunft ist. E-Government macht es möglich, den Verwaltungsföderalismus und die Kleinstaaterei in Deutschland hin zu einem politischen Föderalismus mit hoher Kreativität und Flexibilität zu überwinden. Die Vielfalt von Ideen, Konzepten und Lösungen wird im Netzwerk der globalen Welt erst richtig zur Entfaltung kommen. Die Globalisierung wird den Prozess der Regionalisierung und der kommunalen Selbstverwaltung erst zur Blüte bringen. E-Government stärkt die Kommunen und damit die Selbstverwaltung der Gemeinden und der Bürger. Freiherr vom Stein, der Begründer der kommunalen Selbstverwaltung, dessen 250. Geburtstag wir im Jahr 2007 feiern konnten, hätte seine Freunde an den Themen Internet und E-Government, würde er heute noch leben.

# Vision 2013 – Anregungen für eine deutsche eGovernment-Strategie

Prof. Dr. Hermann Hill



**Prof. Dr. Hermann Hill,**  
Inhaber des Lehrstuhls für  
Verwaltungswissenschaft und  
Öffentliches Recht an der  
Deutschen Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften  
Speyer

## Vision

eGovernment als Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken zur Gestaltung des Verwaltungsraums und der Verwaltungsaufgaben zum öffentlichen Nutzen.

## Nutzen

Kooperation im Raum verteilter Akteure und Dienste, Abwägung und Ausgleich verschiedener Interessen und Werte, Optionen und Wirkungen.

## Herausforderungen

Veränderungen staatlichen Handelns, Einfluss und Wirkung von Web 2.0-Technologien.

## Handlungsanforderungen

Ordnung und Bewirtschaftung des mediatisierten Verwaltungsraums, Neuregelung des Handelns der Verwaltung im Internetzeitalter, Bedeutung der menschlichen Interaktion mit Information, Beobachtung und Analyse des europäischen Wettbewerbs.

## 1. Strategiekontext

In der „Hannoverschen Erklärung“ zum 2. Nationalen IT-Gipfel vom 10. Dezember 2007 heißt es: „Wir haben ein klares Ziel: Deutschland soll hinsichtlich IKT-gestützter Verwaltung und Justiz bis 2010 unter die Top 3 in Europa kommen“<sup>1</sup>. Eine solche klar auf Wettbewerb abzielende Strategie kann nicht ohne ein Monitoring des europäischen und internationalen Kontextes entwickelt werden. Deshalb ist zunächst ein Blick auf das umgebende Wettbewerbsumfeld erforderlich.

Die Vereinten Nationen plädieren in ihrem „United Nations eGovernment Survey 2008“ für eine Strategie „From eGovernment to Connected Gover-

nance“. Dieses neue Konzept leiten sie von einem „Whole-of-Government-Approach“ ab, der bedeutet: „Government agencies and organizations share objectives across organizational boundaries, as opposed to working solely within an organization“. Weiterhin heißt es: „What is important is to think about connected governance with a view towards the reengineering of technology, processes, skills and mindsets of public officials in the government within a holistic framework“<sup>2</sup>.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat bereits in ihrer Mitteilung vom 26. September 2003 zur Rolle elektronischer Behördendienste (eGovernment) für die Zukunft Europas eGovernment

<sup>1</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2007.

<sup>2</sup> United Nations, 2008, Executive Summary.

definiert als „Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen und neuen Fähigkeiten, um öffentliche Dienste und demokratische Prozesse zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern“<sup>3</sup>. In einem von der Kommission finanzierten Projekt „Roadmapping eGovernment Research“ haben die Projektpartner folgende Visionen und Maßnahmen „Towards Innovative Governance in 2020“ aufgelistet:<sup>4</sup>

- ▶ Trust in eGovernment
- ▶ Semantic and cultural interoperability of public services
- ▶ Information quality
- ▶ Assessing the value of government ICT investments
- ▶ eParticipation, citizen engagement and democratic processes
- ▶ Mission-oriented goals and performance management
- ▶ Cyber infrastructures for eGovernment
- ▶ Ontologies and intelligent information and knowledge management
- ▶ Governance of public-private-civic sector relationships
- ▶ Government's role in the virtual world
- ▶ Crossing borders and the need for governance capabilities
- ▶ eGovernment in the context of socio-demographic change
- ▶ Data privacy and personal identity

Die 7. Europäische Benchmarking-Studie „The User Challenge – Benchmarking the Supply of Online Public Services“ wurde im September 2007 veröffentlicht.<sup>5</sup> Ihr Fokus auf „service delivery“ wird inzwischen als überholte Vision von eGovernment angesehen. Im Kontext von Web 2.0 komme es vielmehr auf die Transparenz der öffentlichen Informationen an. Daher wird vorgeschlagen, statt 20 öffentlichen Basisdienstleistungen 20 Basisinformationen anhand von vier Ebenen der Transparenz und Wiederverwendbarkeit öffentlicher Informationen zu vergleichen.<sup>6</sup>

Da die Platzierung, wie verschiedene Benchmarking-Studien zeigen, entscheidend von der Auswahl der Indikatoren abhängt, sollte Deutschland noch intensiver bemüht sein, frühzeitig bei der Entwicklung dieser Indikatoren mitzuwirken.

Darüber hinaus erscheint es für eine wettbewerbsorientierte eGovernment-Strategie unverzichtbar, regelmäßig auch die Konzepte der Mitbewerber zu beobachten und zu analysieren. Dazu bietet das Portal [www.epractice.eu](http://www.epractice.eu) zahlreiche Übersichten über die Situation und den Fortschritt von eGovernment in 33 europäischen Staaten an, die alle sechs Monate aktualisiert werden. So enthält beispielsweise die aktuelle eGovernment-Strategie von Österreich, das an der Spitze der europäischen Benchmarking-Studien liegt, folgende Prinzipien: proximity to citizens, convenience through efficiency, confidence and security, transparency, accessibility, usability, data protection, cooperation, sustainability, interoperability and technological neutrality.

Für die Entwicklung einer deutschen eGovernment-Gesamtstrategie bis 2013 ist es sicherlich auch von Relevanz, welche Ergebnisse die so genannte Föderalismusreformkommission II im Hinblick auf die Einbeziehung und Umsetzung von IT erbringen wird<sup>7</sup> sowie welche Veränderungen die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie für die deutsche Verwaltung nach sich ziehen wird. Eine europäische Studie hat ergeben, dass bisher nur wenige Mitgliedstaaten konkrete Pläne zur Implementierung dieser Richtlinie entwickelt haben.<sup>8</sup> In Deutschland liegt der Entwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung verfahrensrechtlicher Vorschriften vor, der vor allem ein neues „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ enthält.<sup>9</sup> Weiterhin ist auch der Entwurf eines eGovernment-Gesetzes für das Land Schleswig-Holstein von Interesse.

Nicht übersehen werden darf auch, dass die in den letzten Monaten bekannt gewordenen Missbräuche bei der Verwendung persönlicher Daten nicht nur die

3 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003, S. 8.

4 Codagone/Wimmer, 2007.

5 Capgemini, 2007.

6 Osimo, 2008b.

7 Schliesky, 2008.

8 Trasys, 2008.

9 Bundesrat, 2008.



Forderung nach neuen Datenschutzregelungen hervorgerufen haben, sondern vor allem auch das Vertrauen und die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger in die Entwicklung und Umsetzung neuer zukunftsweisender eGovernment-Lösungen beeinträchtigen können.

## 2. Veränderungen staatlichen Handelns

Eine eGovernment-Strategie kann nicht im luftleeren Raum, sondern nur auf der Grundlage des aktuellen Verständnisses der Rolle des Staates, der Aufgaben und Tätigkeiten von Regierungen und Verwaltungen sowie insbesondere ihres Verhältnisses zu den Bürgern entwickelt werden. Zu Recht hat daher die OECD im Jahr 2003 formuliert: „eGovernment is more about government than about ‚e‘“<sup>10</sup>. In ihrem bereits zitierten Trend- bzw. Entwicklungskonzept von 2008 „From eGovernment to Connected Governance“ fordern die Vereinten Nationen daher „an integrated approach focussing on enhancing the value of services to the citizen“.

Auch an anderer Stelle wird auf „shifting paradigms in public sector evaluation“ hingewiesen, die für ein Konzept von eGovernment maßgeblich seien.<sup>11</sup> Dabei wird eine Entwicklung von Traditional Public Management über New Public Management hin zu Public Value Management<sup>12</sup> gezogen. Schließlich wird auch der bereits zitierte Vorschlag zur Weiterentwicklung eines europäischen eGovernment-Benchmarks mit einer „underlying ideological discussion of the desired model of government modernisation“ verbunden. So passe das „online services model“ zum New-Public-Management-Ansatz, bei dem Informations- und Kommunikationstechniken als Ermöglicher für eine mehr unternehmensähnliche und effiziente öffentliche Verwaltung angesehen wurden.<sup>13</sup>

Dies erfordert, die Veränderungen des Staats- und Verwaltungshandelns, die teilweise wieder auf grundlegendere gesellschaftliche Entwicklungen sowie allgemeine Denk-, Handlungs- und Entscheidungsmus-

ter zurückgehen, in den Blick zu nehmen. Staatliches Handeln bei veränderlichen Bedingungen muss sich dabei vor allem mit Komplexität und Dynamik, Unsicherheit und Vielfalt auseinandersetzen. Dabei können Informations- und Kommunikationstechniken einen wichtigen Beitrag leisten.

- ▶ Im Hinblick auf verteiltes Wissen wird es immer problematischer, Zuständigkeiten definitiv abzugrenzen und exklusiv zuzuordnen. Im Sinne einer anzustrebenden Optimierung der Problemlösung lösen sich Grenzen vielmehr auf zugunsten von Interaktivität und Zusammenarbeit (Kompetenz-Cluster, Mischverwaltung, Syndikation).
- ▶ Einseitig hoheitliche Entscheidungen weichen der Einbeziehung und Zusammenarbeit mit Adressaten und Nutzern (Inclusion, Smart Regulation).
- ▶ Hierarchische Informationsverarbeitung und Entscheidung werden abgelöst oder ergänzt durch horizontale und assoziative Modelle (Netzwerke, Internet).
- ▶ Flächendeckende, umfassende Informationsangebote weichen aktuellen, ereignisgesteuerten Bedürfnissen (Allgemeines Informationsverhalten).<sup>14</sup>
- ▶ Generelle und normative Steuerung wird zunehmend obsolet. Flexible und situative Ansätze treten an ihre Stelle (Qualitätsmanagement, Falllösungen).
- ▶ Dynamische Kontexte und Inhalte lassen statische Regelungen fraglich erscheinen und erfordern vorläufige Entscheidungen (Anpassung, Optimierung).
- ▶ Die Steuerung im Vorhinein weicht begleitenden Ansätzen und nachträglichen Rechtfertigungen (Prozessverfolgung, Accountability).
- ▶ Entscheidungsprogramme ebenso wie Kontrollprogramme können deshalb nicht mehr linear-eindimensional konzipiert werden (Legitimationskette),

10 Hill, 2004, S. 19.

11 Codagone/Undheim, 2008, S. 6.

12 Hill, 2007a.

13 Osimo, 2008b, S. 3.

14 Köcher, 2008.

sondern erfordern ganzheitliche, bilanzierende Ansätze (Legitimations- und Kontrollniveaus, Steuerungs-, Qualitäts- und Kontrollregime).

► Insgesamt zeigt sich damit auch eine Schwerpunktverlagerung von reiner Input-Legitimation über die Legitimation durch Prozesse/Verfahren hin zur Output- und Outcome-Legitimation (Public Value Management).<sup>15</sup>

Insgesamt erfordern diese Entwicklungen neue Architekturen des Staats- und Verwaltungshandelns, die mithilfe von eGovernment modelliert, unterstützt und abgewickelt werden können. eGovernment-Strategien müssen diese grundlegenden Veränderungen berücksichtigen.

### 3. Wechselseitige Bedingtheit und Transformation des Verwaltungshandelns

Neue Informations- und Kommunikationsmedien sind in ihrer Wirkung nicht neutral. Sie erschöpfen sich nicht in einer bloßen technischen Ermöglichung und Unterstützung staatlichen Handelns, sondern sie prägen, gestalten und verändern ihrerseits dieses Handeln.<sup>16</sup> Sie führen zu einer veränderten Wahrnehmung, zur Übertragung von Denk- und Handlungsmustern, und sie erlauben ganz neue Services und Handlungsweisen und verändern dadurch die Arbeits- und Lebenswelt ebenso wie klassische Institutionen. Diese wechselseitige Bedingtheit, Veränderung und Entwicklung führt somit zu einer Transformation des Staats- und Verwaltungshandelns. Viele der oben geschilderten Veränderungen wären ohne neue Medien nicht möglich. eGovernment erlaubt und führt daher auch zu einer anderen Art von Government.

Dies beginnt mit einer qualitativen Veränderung von Wissensprozessen. Informationsrecherche, Kombination von Daten (Mash-ups), zeitgleiche und gemeinsame Erzeugung und Nutzung von Wissen (Instant Messaging), Optimierung von Entwürfen (Perpetual Beta, Wiki-Prinzip), Einbeziehung des Wissens externer Partner (Wikinomics, Open Inno-

vation), Nutzung des Wissens externer Teilnehmer (Twittern, „Knowledge on the fly“) sind nur einige Stichworte in diesem Zusammenhang. Das Internet mit seiner durchdringenden und überall vorhandenen (pervasive) Infrastruktur („Providing anywhere, any time connectivity“<sup>17</sup>) schafft daher einen neuen Raum der Information und Kommunikation.

Aber auch die Methoden der Entscheidungsfindung verändern sich. Die Zahl möglicher Alternativen steigt, so genannte Decision-Support-Systeme erlauben eine sorgfältige Einbeziehung und Abwägung aller Belange, Policy-Modelling und E-Legislation sind weitere Produkte dieser Veränderung. Virtuelle Netzwerke erlauben neue organisationsübergreifende Formen der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit. Umgekehrt erfordern sie Zusammenführung (Syndikation) und Konvergenz im Hinblick auf einheitliche Ziele, ganzheitliche Lösungen und angestrebte Wirkungen. Die Transparenz von Entscheidungsvorgängen ermöglicht andere Formen der Legitimation und Kontrolle (Accountability).

Insgesamt sind diese transformierenden Wirkungen moderner Informations- und Kommunikationstechniken auf das Staatshandeln noch nicht abschließend erfasst und bewertet. Sie können sowohl zu Innovation und Bürokratieabbau als auch zu neuen Bürokratien führen. Ebenso bieten die neuen Möglichkeiten Chancen für kreative Weiterentwicklungen und die Generierung neuer Wertschöpfung und zusätzlichen Nutzens (Public Value) wie auch die Gefahr von missbräuchlicher Nutzung und neuen Formen von Kriminalität (Datenmissbrauch).

Dieses Leben und Arbeiten in der Internet-Gesellschaft erfordert eine wirkliche Gesamtstrategie, die nicht nur technische, organisatorische und verfahrensmäßige Aspekte umfasst, sondern auch neue Inhalte und Dienstleistungen berücksichtigt sowie die personellen und kulturellen Voraussetzungen und Fähigkeiten bei dieser Veränderung in den Blick nimmt. Zu Recht schreiben die Vereinten Nationen in ihrem Survey 2008: „Evidence indicates that success or failure is less a technological issue and more a people

<sup>15</sup> Ausführlich Hill 2007b, 2008b.

<sup>16</sup> Ladeur, 2008, Rn. 85 ff.

<sup>17</sup> European Commission, 2008, The Future of the Internet, S. 6.

issue – in particular the ability to change public service cultures and motivate public sector workers to new ways of working, address trade union concerns and provide adequately skilled and competent management and leadership“. Die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien ist danach „critical with its emphasis on the human interaction with information“.

#### 4. Einfluss und Wirkung von Web 2.0-Technologien

Ein Musterbeispiel für die wechselseitige Durchdringung von Technologie und sozialen Trends ist die aktuelle Diskussion um den Einfluss und die Wirkung von Web 2.0-Technologien. Der Begriff wurde erstmals bei einer vom Verleger Tim O'Reilly veranstalteten Brainstorming-Session im Jahr 2004 geprägt, erlebt aber seitdem eine enorme Konjunktur in Fachdiskussionen in Gesellschaft, Wirtschaft und zunehmend auch in der Verwaltung. Unter dieser zweiten Generation des Internets wurde ursprünglich vor allem Folgendes verstanden:<sup>18</sup>

- ▶ die Nutzung des Webs als Plattform
- ▶ die Einbeziehung der kollektiven Intelligenz der Nutzer oder die Zusammenarbeit von Benutzern mittels Social Software
- ▶ der Zugang zu Daten, die schwer oder teuer zusammenzustellen sind und die umso wertvoller werden, je häufiger sie genutzt werden
- ▶ eine neue Vorgehensweise bei der Entwicklung von Software, die auch die Benutzer einbezieht
- ▶ „leichtgewichtige“ Modelle, die sowohl die Programmierung, die Benutzerschnittstellen als auch die Geschäftsmodelle betreffen
- ▶ Software, welche die Grenzen einzelner Geräte überschreitet
- ▶ Einbeziehen des so genannten „Long-Tail“ durch Systeme, die einen Self-Service ermöglichen

Darauf aufbauend werden etwa folgende Trends benannt:<sup>19</sup>

- ▶ Authentizität im Internet
- ▶ Die Weisheit und die Macht der Massen – Schwarmintelligenz

- ▶ wir wollen Zeit sparen
- ▶ die Erlebnisgesellschaft
- ▶ Personalisierung
- ▶ wir werden immer älter, wollen dies aber gar nicht
- ▶ die Ubiquität der Technik
- ▶ Information Overload
- ▶ Open Source

Im Vergleich zu privaten Unternehmen scheint der offene Web 2.0-Ansatz in Verwaltungen noch nicht so verbreitet zu sein, obwohl im internationalen Schrifttum etwa Beispiele aus folgenden Bereichen genannt werden: Regulierung, behördenübergreifende Zusammenarbeit, Wissensmanagement, Erbringung von Dienstleistungen, politische Partizipation, sowie Gesetzesvollzug.<sup>20</sup> Als eine charakteristische Eigenschaft von Web 2.0 wird etwa die Wiederverwendung und die Kombination (mashing-up) von Daten bezeichnet. Neben dieser Wirkung für die Generierung und Verwendung von Informationen wird auf organisatorische Veränderungen der Öffnung und Netzbildung hingewiesen. Ganz wesentlich Einfluss habe Web 2.0 auf die Veränderungen der Bürgerrolle. „More than seeing them as ‚clients‘, as the recipients of government activity or, alternatively, as constant and stark critics of governmental actions, they can be seen, in true 2.0 fashion, as possible collaborators. And not only collaborating in the results of governments actions but in the actual processes of designing strategies, regulations and actions that eventually will impact most directly on their daily lives. This goes beyond Citizen Relationship Management and raises expectations and cautions on the citizens' side.“<sup>21</sup>

Zusammenfassend wird an anderer Stelle darauf hingewiesen, Web 2.0 halte sowohl bedeutsame Chancen als auch Risiken für Verwaltungen in verschiedenen Bereichen bereit. Zivilgesellschaftliche Organisationen, einzelne Bürger und Verwaltungsbedienstete nutzen bereits diese Anwendungen im Zusammenhang mit Verwaltungshandeln außerhalb der Reichweite und Kontrolle der Institutionen. Aus dieser Sicht erscheine die Beschäftigung mit Web 2.0 und das Lernen, wie mit diesem Kontrollverlust um-

18 Alby, 2007, S. 15.

19 Lamprecht, 2008, 39 ff.

20 Osimo, 2008a, S. 8.

21 Fages/Sangüesa, 2007, S. 18.

gegangen werden könne, nicht nur geeignet, um Wege für eine effektivere Verwaltung aufzuzeigen, sondern stelle ebenfalls ein notwendiges Element einer Risikomanagement-Strategie dar.<sup>22</sup> Eine eGovernment-Strategie für die Zukunft muss daher diese Entwicklungen aufgreifen und berücksichtigen sowie institutionell-organisatorisch, aber auch kulturell-verhaltensmäßig und gegebenenfalls regulativ bewältigen.

## 5. Vom Prozess zum Raum

Während die vielzitierte Speyerer Definition zum eGovernment noch auf die Abwicklung geschäftlicher Prozesse abzielte<sup>23</sup>, scheint für die Zukunft ein raumbezogenes Verständnis von eGovernment empfehlenswert. eGovernment bedeutet danach den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken zur Gestaltung des Verwaltungsraums und der Verwaltungsaufgaben zum öffentlichen Nutzen. Zur Ordnung und Bewirtschaftung dieses Raums empfiehlt sich ein eGovernment-Grundgesetz, um die verschiedenen Interessen und Werte, Optionen und Wirkungen auszugleichen, einander zuzuordnen und sie im Sinne des staatlichen Gemeinwohls zu optimieren.

Dieser Verwaltungsraum hat sowohl physikalisch-geografische als auch elektronisch-virtuelle Dimensionen, die entsprechend der geschilderten wechselseitigen Bedingtheit und gemeinsamen, transformatorischen Weiterentwicklung ineinandergreifen. Einerseits wurde häufig festgestellt, dass eGovernment räumliche (und zeitliche) Grenzen auflöse (Ubiquität, Seamless Government), umgekehrt die Zusammenführung (Syndikation) der im Raum verteilten Kompetenz die Kapazität des Verwaltungshandelns insgesamt erhöhe und ganzheitliche Lösungen mit verschiedenen Produktbeiträgen zulasse. Andererseits werden wiederum elektronisch-virtuelle Kommunikationsräume mit realen Räumen und geografischen Informationen verknüpft und damit „verortet“ (vgl. etwa Google Maps). Zunehmend werden auch elektronische Kommunikationen in Form so genannter digitaler Landkarten mit aktuellen Kontextinformationen und Erlebnissen verknüpft. Die Fragen

„Wo bist Du? Was machst Du gerade?“ sind nicht nur ein beliebtes Handy-Spiel von Jugendlichen, sondern können auch gerade in Not- und Katastrophenfällen oder bei Polizeieinsätzen Staatshandeln auslösen oder verbessern.

Moderne Konzepte und Visionen im Bereich der anwendungsbezogenen Informations- und Kommunikationstechnik zeigen zudem, dass die Raum-Metapher<sup>24</sup> zunehmend an Bedeutung gewinnt. Governance Webs<sup>25</sup>, Wikinomics oder E-Ecology stehen für gemischte elektronisch-soziale Handlungs- und Gestaltungsräume, in denen mithilfe moderner Informations- und Kommunikationstechniken erwünschte Wirkungen in öffentlichen Angelegenheiten erzielt werden sollen. Das Web wird zunehmend als Plattform angesehen, das über ein reines Netzwerk als Verbindungs- und Transportsystem zwischen Knoten hinausgeht, und einen neuen selbständigen Raum der gemeinsamen Wissenserzeugung und Handlung darstellt. Auch der Ansatz des Cloud Computing, bei dem Dienste „in der Wolke“ gelagert und gespeichert werden und bedarfsorientiert abgerufen werden können, geht in diese Richtung. So werden aus serviceorientierten Architekturen zunehmend weborientierte Architekturen.

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang auch das Konzept der autonomen Koordination verteilter Services. Dabei wird von folgenden Voraussetzungen ausgegangen: Nicht vorausplanbare Situationen, mobile Geräte und Zugriff von überall, große Anzahl von Services und hohe Änderungsdynamik, große Anzahl von Benutzern sowie neue kollaborative Enterprise Services (Web 2.0). Daraus wird Autonomie als neue Herausforderung abgeleitet sowie die Notwendigkeit einer Choreografie ohne Bindung an ein vorbestimmtes, „allwissendes“, fix-verdrahtetes Skript, das ein Koordinator exekutiert, von dem alles abhängt. Vielmehr sollen gleichberechtigte „Service Peers“ in verschiedenen Rollen interagieren, durch Lesen und Schreiben von strukturierten Daten in einem sicheren, gemeinsamen, virtuellen Datenraum. Dieses technische „Space-Based Computing“-Paradigma<sup>26</sup>

22 Osimo, 2008a, S. 10.

23 von Lucke/Reinermann, 2002.

24 Vgl. noch Hill, 2003, S. 743; Kersten, 2007, S. 566; Miller, 2008.

25 Hill, 2004, S. 36.

26 Kühn, 2008.

bedarf der Verknüpfung mit administrativen Inhalten und Handlungsweisen, sowohl im Hinblick auf grundrechtliche Entfaltung als auch im Hinblick auf staatlichen Schutz und Eingriffsbefugnisse der rechtlichen Ordnung.<sup>27</sup>

Innerhalb des europäischen Verwaltungsraums ist auch der nationale Verwaltungsraum (vgl. Art. 28 Abs. 1, Satz 1 GG sowie den Entwurf eines Art. 91c GG) rechtlich zu ordnen. Die Verwaltung hat in zunehmendem Maße mit komplexen Planungs- und Entwicklungsentscheidungen sowie mit vernetzten oder kumulativen Prozessen zu tun, die einen schwer abschätzbaren Gesamteffekt erzeugen sollen<sup>28</sup> und zunehmend mithilfe moderner Informations- und Kommunikationstechniken unterstützt und gestaltet werden (Gesundheit, Bildung, Integration, soziale, familiäre und Nachbarschaftshilfen, Umwelt, Energie, innere Sicherheit usw.). Die Komplexität und Verflechtung dieser Aufgaben und ihre Bewältigung in der modernen Wissensgesellschaft mit neuen Technologien bieten verschiedene Chancen, aber auch Gefahren. Die Modellierung, Ordnung und Bewirtschaftung dieses Informations- und Kommunikations-, Handlungs-, Entscheidungs- und Wirkungsraums bedarf einer planerischen und administrativen Bewältigung.

Dabei könnte auf Konzepte und Regelungen zurückgegriffen werden, die in der Realraum-bezogenen planerischen Abwägungslehre entwickelt worden sind.<sup>29</sup> Gegebenfalls könnten auch frühere Diskussionen zu einem allgemeinen Informationsverwaltungsrecht herangezogen werden.<sup>30</sup> Insbesondere im Hinblick auf jüngere Fälle von Datenmissbräuchen erscheint vor allem eine Datenrechtfertigung erforderlich, wonach nur solche Daten verwertet werden dürfen, die in einem gesetzlich vorgesehenen oder zugelassenen Verfahren verlangt wurden. Zusätzlich erscheint die Forderung angemessen, die Datenquelle anzugeben, um den Datenverlauf zurückverfolgen zu können. Weiterhin ist über Leitlinien, Abwägungs-, Einbeziehungs- und Berücksichtigungsgebote, Zuordnungskriterien, Wirkungsanalysen und Optimierungsgebote nachzudenken.

## 6. Verwaltung im Internet-Zeitalter

Neben der oben genannten Raumordnung als Grundordnung technikgestützten Handelns, die für alle Sektoren (Gesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung) gelten kann, erscheint auf mittlerer Ebene eine internetgerechte Gestaltung und Weiterentwicklung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) als generelle Leitlinie des Verwaltungshandelns erforderlich. Das VwVfG ist inzwischen mehr als 30 Jahre alt und trotz verschiedener Anpassungen (vgl. § 3a, Entwurf §§ 71a ff. VwVfG) weder für neue Handlungsmuster (etwa Verfahren in Netzwerken) geeignet noch internetgerecht. Insofern erscheint eine grundlegende Neuordnung empfehlenswert.

Dabei könnte etwa an folgende Aspekte gedacht werden:

- ▶ Die Diskussion um das Zusammenwirken verschiedener Behörden und die Zusammenführung von Kompetenzen erfordern eine Überprüfung der §§ 3, 4, 5 ff. VwVfG.
- ▶ Die Möglichkeiten zur leichteren Änderung und Optimierung von Entwürfen (Wiki-Prinzip), die Einbeziehung von Feedback und externem Wissen, die Integration von Prozessverbesserungen in die Arbeitsabläufe bis hin zu flexiblen Änderungen und einer lernenden Anpassung von Regeln, die sich durch Web 2.0-Techniken ergeben<sup>31</sup>, veranlassen zu einer Überprüfung der §§ 9, 10 VwVfG und könnten zu einer Ergänzung von § 40 VwVfG führen.
- ▶ Nimmt man die elektronischen Möglichkeiten zum interaktiven Ausfüllen von Formularen oder die Tätigkeit von Callcentern oder Front-Office-Behörden in den Blick, erscheint § 25 VwVfG so nicht mehr zeitgemäß.
- ▶ Die Diskussion über Datenschutzaspekte sowie die Möglichkeit der Einbeziehung so genannter Decision-Support-Systeme macht eine Weiterentwicklung von § 26 VwVfG erforderlich.

<sup>27</sup> Vgl. auch Meijer/Zouridis, 2006; Barnes, 2008.

<sup>28</sup> Ladeur, 2008, Rn. 94.

<sup>29</sup> Ladeur, 2000.

<sup>30</sup> Vgl. etwa Masing 2004, S. 432 ff.

<sup>31</sup> Vgl. etwa Hill, 2008b; Komus/Wauch, 2008, S. 147, 243.

- Feedback, Interaktionen, Kooperationen bis hin zu „Smart Regulation“<sup>32</sup> zeigen den Bedarf für eine Weiterentwicklung des § 28 VwVfG.
- Transparenzgebote und Möglichkeiten zur Prozessverfolgung erfordern eine Weiterentwicklung des § 29 VwVfG.
- Neue Aufbewahrungs- und Speichermöglichkeiten (Dokumentensafes, Cloud Computing) lassen eine Überprüfung des § 41 VwVfG angezeigt erscheinen. Versucht man darüber hinaus den Gedanken einer „Software as a service“ auf Genehmigungen zu übertragen, könnte auch eine Weiterentwicklung der §§ 35 ff. und 43 ff. VwVfG in Betracht kommen.

Insgesamt zeigen die neuen technischen Möglichkeiten, dass dringend über eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens nachgedacht werden muss, um Verwaltungshandeln auch im Internetzeitalter in rechtsstaatlicher und grundrechtskonformer Weise zu gewährleisten. Die beabsichtigten speziellen Änderungen der §§ 71a ff., die vor allem zur Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie ergehen sollen, reichen dazu nicht aus.

## 7. eGovernment is a „people issue“

Wie bereits zitiert, heißt es im United Nations eGovernment Survey 2008: „Evidence indicates that success or failure is less a technological issue and more a people issue“. Auch in der aktuellen eGovernment-Strategie Österreichs wird die Bedeutung der Qualifikation und Kompetenz der Mitarbeiter für die Umsetzung von eGovernment betont. Leider wird bei Konzepten, die auf technische und ökonomische Aspekte ausgerichtet sind, diese personelle und kulturelle Komponente oft übersehen. Je mehr Verwaltungsabläufe den Charakter eines „E-Working“ bekommen, desto mehr geht es darum, Kompetenzen und Fähigkeiten zu entwickeln, sich in dieser informatisierten Welt zu bewegen. Angesichts der Dynamik der Entwicklung geht dabei „E-Working“ immer mehr in „E-Learning“ über.

Die Komplexität der Aufgaben erfordert zunehmend eine kooperativ nutzbare Wissensbasis sowie Methoden und Instrumente zur informationellen Zusammenarbeit (unter Beachtung datenschutzrechtlicher Aspekte). Dynamische Kontexte, die Verflochtenheit des Wissens sowie die Koppelung verschiedener Wissensbestände in konkreten Anwendungskontexten steigern die Bedeutung situativer Elemente sowie personalisierte Zugänge und Handlungsweisen.<sup>33</sup> Die Notwendigkeit der Mobilität und des flexiblen Einsatzes von Verwaltungsmitarbeitern sowie das Ausscheiden älterer Mitarbeiter im Rahmen des demografischen Wandels erfordern die Weitergabe dieser Ressourcen und Kompetenzen. Dies erfordert insgesamt neben Maßnahmen zur Schulung und Fortbildung auch die Anerkennung und Entwicklung von Prozessen informalen Lernens im Kontext der Arbeit.

eGovernment als „people issue“ gilt indessen nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern auch für die Bewegung von Bürgerinnen und Bürgern in modernen gesellschaftlichen, administrativen und politischen Informations- und Kommunikationsräumen. Leichter Zugang und Bedienbarkeit, Transparenz und Nutzen sowie vor allem Vertrauen und Akzeptanz sind Stichworte für das Gelingen dieses Prozesses. In einigen gesellschaftlichen Feldern lassen sich zudem weitere Erfolge erzielen. So könnten etwa bei der Integration von Personen mit Migrationshintergrund Verwaltungskontakte und politische Partizipationsmöglichkeiten mit interaktiver, elektronischer Unterstützung auch als Integrations- und Lernhilfe genutzt werden.

## 8. Forschungsaktivitäten und -bedarf

Die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer bietet als länderübergreifende Einrichtung hervorragende Möglichkeiten zur Schulung und Fortbildung auch im Bereich des eGovernment. Anfang November 2008 fand in Speyer ein Workshop statt, in dem Professorinnen und Professoren des Öffentlichen Rechts über eine Evolution des Rechts- und Verwaltungssystems angesichts der Herausforde-

<sup>32</sup> Hill, 2007b, S. 812.

<sup>33</sup> Hill, 2008a, S. 584 ff.



rungen von eGovernment diskutierten. Dabei ging es insbesondere um Legitimation und Verantwortung im komplexen, arbeitsteiligen Staat. Die Ergebnisse sollen in die weitere rechtspolitische Diskussion einfließen.

Insbesondere im Hinblick auf eine wettbewerbsorientierte deutsche eGovernment-Gesamtstrategie erscheint es geboten, ein regelmäßiges Monitoring der eGovernment-Strategien anderer europäischer Mitgliedstaaten durchzuführen, um Neuansätze frühzeitig zu erkennen und wechselseitige Transferprojekte anzuregen, die den europäischen Verwaltungsraum fördern. Weiterhin sollten neue Aktivitäten zur Weiterentwicklung eines europäischen Benchmarkings über das Vorhaben im Rahmen von Deutschland-Online hinaus aufmerksam beobachtet werden, um frühzeitig die Regeln des Wettbewerbs und Vergleichs mitgestalten zu können.

## Literaturverzeichnis

- ▶ Alby, Tom, Web 2.0. Konzepte, Anwendungen, Technologien, 2007.
- ▶ Barnes, Javier, Collaboration among Public Administrations through Domestic Administrative Procedure, in: Trute, Hans-Heinrich u. a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 255–279.
- ▶ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Zweiter Nationaler IT-Gipfel 2007 – Hannoverische Erklärung, 10. Dezember 2007, [www.bmwi.de/BMWI/Navigation/Service/publikationen,did=228874.html](http://www.bmwi.de/BMWI/Navigation/Service/publikationen,did=228874.html)
- ▶ Bundesrat, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung verfahrensrechtlicher Vorschriften (4. VwVfÄndG), Drucksache 580/08 vom 21. August 2008.
- ▶ Capgemini, The User Challenge-Benchmarking the Supply of Online Public Services, September 2007, [http://www.de.capgemini.com/presse/pressemitteilungen/archiv\\_2007/egovernment\\_studie](http://www.de.capgemini.com/presse/pressemitteilungen/archiv_2007/egovernment_studie)
- ▶ Codagone, Cristiano/Undheim, Trond Arne, Benchmarking eGovernment: Tools, Theory, and Practice, in: European Journal of ePractice, No. 4, August 2008, S. 1–15, [www.epracticejournal.eu](http://www.epracticejournal.eu)
- ▶ Codagone, Cristiano/Wimmer, Maria A. (eds.), Roadmapping eGovernment Research. Visions and Measures towards Innovative Governments in 2020, 2007, [www.egovrtd2020.org/](http://www.egovrtd2020.org/)
- ▶ European Commission, The Future of the Internet. A Compendium of European Projects on ICT Research supported by the EU 7th Framework Programme for RTD, 2008, [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item\\_id=1537](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=1537)
- ▶ Fages, Roc/Sangüesa, Ramon, Good Practice Exchange from a Web 2.0 Point of View, in: European Journal of ePractice, No. 1, November 2007, S. 1–21, [www.epracticejournal.eu](http://www.epracticejournal.eu)
- ▶ Hill, Hermann, E-Government – Mode oder Chance zur nachhaltigen Modernisierung der Verwaltung?, in: Bayerische Verwaltungsblätter 24/2003, S. 737–744.
- ▶ Hill, Hermann, Transformation der Verwaltung durch E-Government, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2004/II, S. 17–47.
- ▶ Hill, Hermann, Public Value Management, in: Brüggemeier, Martin u. a. (Hrsg.), Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor. Festschrift für Dietrich Budäus, 2007, S. 373–381, 2007a.
- ▶ Hill, Hermann, Recht als Geschäftsmodell – Von Better Regulation zu New Regulation, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 2007, S. 809–819, 2007b.
- ▶ Hill, Hermann, Der öffentliche Dienst – gut aufgestellt für die Zukunft? in: Magiera, Siegfried u. a. (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Festschrift für Heinrich Siedentopf, 2008, S. 577–593, 2008a.
- ▶ Hill, Hermann, Qualitätsmanagement im 21. Jahrhundert – Ein Neuansatz, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 2008, S. 789–798.
- ▶ Kersten, Jens, Organisation und Personal – Herausforderungen durch E-Government, in: Bieler, Frank/Schwarting, Gunnar (Hrsg.), E-Government. Perspektiven, Probleme, Lösungsansätze, 2007, S. 457–583.
- ▶ Köcher, Renate, Schleichende Veränderung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. August 2008, S. 5.

- ▶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 26. September 2003: Die Rolle elektronischer Behördendienste (E-Government) für die Zukunft Europas, KOM 2003, 567 endgültig.
- ▶ Komus, Ayelt/Wauch, Franziska, Wikimanagement. Was Unternehmen von Social Software und Web 2.0 lernen können, 2008.
- ▶ Kühn, Eva, Autonome Koordination verteilter Services: Ein neues Paradigma und seine Bedeutung für E-Government, Folienvortrag bei der E-Government-Konferenz am 28. Mai 2008 in Mautern an der Donau/Österreich.
- ▶ Ladeur, Karl-Heinz, Datenschutz – vom Abwehrrecht zur planerischen Optimierung von Wissensnetzwerken, in: Datenschutz und Datensicherheit, 24 (2000), S. 12–19.
- ▶ Ladeur, Karl-Heinz, § 21, Die Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem u. a. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2008, S. 37–105.
- ▶ Lamprecht, Stephan, Unternehmenserfolg 2.0. Welche Geschäftsmodelle im Internet wirklich funktionieren, 2008.
- ▶ von Lucke, Jörn/Reinermann, Heinrich, Speyerer Definition von Electronic Government, in: Heinrich Reinermann/Jörn von Lucke (Hrsg.), Electronic Government in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte 226, Speyer 2002, S. 1–8.
- ▶ Masing, Johannes, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 63, 2004, S. 377–441.
- ▶ Meijer, Albert/Zouridis, Stavros, E-Government is an Institutional Innovation, in: Viktor Bekkers et al. (eds.), Information and Communication Technology and Public Innovation, 2006, S. 219–229.
- ▶ Miller, Manfred, E-Government und Verwaltungsmodernisierung – Potenziale und Probleme, in: Stember, Jürgen/Beck, Wolfgang (Hrsg.), Verwaltungswissenschaften – Aktuelle Schwerpunkte und Herausforderungen, 2008, S. 64–75.
- ▶ Osimo, David, Web 2.0 in Government: Why and How?, European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, <http://ipts.jrc.ec.europa.eu>, 2008a.
- ▶ Osimo, David, Benchmarking eGovernment in the Web 2.0 Era: What to Measure, and How, in: European Journal of ePractice, No. 4, August 2008, S. 1–11, [www.epracticejournal.eu](http://www.epracticejournal.eu), 2008b.
- ▶ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Gesetzentwurf der Landesregierung. Entwurf eines E-Government-Gesetzes für das Land Schleswig-Holstein (EGovG), Drucksache 16/XXX.
- ▶ Schliesky, Utz, Die Aufnahme der IT in das Grundgesetz, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 2/2008, S. 304–330.
- ▶ Trasy, SA, Member of the Stratego Consortium, Services Directive Support, Analysis of Member States' Activities, Prepared for the European Commission, [www.epractice.eu/document/4891](http://www.epractice.eu/document/4891), 2008.
- ▶ United Nations, United Nations E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance, New York 2008.

# Szenarien für die Zukunft – Anregungen für eine „Deutsche E-Government-Gesamtstrategie“

Dr. Christian Hofer



**Dr. Christian Hofer,**  
Mitglied der Vorstände der  
HUK-COBURG Versicherungs-  
gruppe und Vorsitzender  
des Ausschusses Betriebs-  
wirtschaft und Informations-  
technologie des GDV

## Vision

Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung agieren in der digitalen Welt medienbruchfrei und zudem genauso sicher und rechtsverbindlich wie in der realen Welt.

## Nutzen

Mit entsprechend sicheren elektronischen Kommunikationsverfahren ergibt sich für die Versicherungswirtschaft und ihre Kunden eine deutlich schnellere und bessere Servicequalität und sind Versicherungsschutz oder Leistungszusagen innerhalb weniger Augenblicke möglich.

## Herausforderungen

Wichtig für die Umsetzung elektronischer organisationsübergreifender Prozessketten ist eine übergreifende, standardisierte fachliche und technische Infrastruktur, welche die notwendige Industrialisierung und damit die Sicherung des modernen Wirtschaftsstandortes Deutschland entscheidend nach vorne bringt.

## Handlungsanforderungen

Die Bundesregierung muss die Voraussetzungen für Infrastruktursysteme schaffen, die durchgängige elektronische Kommunikationsprozesse ermöglichen und von allen Beteiligten akzeptiert werden. Hierzu gehören auch der elektronische Personalausweis (ePA) und gesicherte E-Mail-Infrastrukturen (De-Mail).

Die übergreifende Zusammenarbeit von Wirtschaft und Verwaltung zur Neugestaltung effizienter elektronischer Kommunikationsprozesse im E-Government wird von der deutschen Versicherungswirtschaft begrüßt und als notwendig erachtet.

Die Versicherungswirtschaft investiert hohe Beträge in die Sicherung und den Ausbau ihrer hochmodernen Informationsinfrastrukturen. Zum einen sind ihre immateriellen Produkte und deren Verwaltung auf das Standardisieren der Inhalte und das Funktionieren der IT-Infrastrukturen sowie der Prozesse in einem Maße angewiesen, wie es in kaum einer anderen Branche erforderlich ist. Zum anderen

bietet sie ihren Kunden und Geschäftspartnern bereits umfassende Informationsangebote und Möglichkeiten zur Kommunikation in elektronischer Form.

Wichtige E-Government-Verfahren, die alle gesellschaftlichen Gruppen betreffen, müssen von allen Beteiligten getragen werden. Dies erfordert eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung, zum Beispiel in Form einer Public-Private-Partnership, die es ermöglicht, dass die Verfahren in einer Weise realisiert werden, die den verwaltungstechnischen Aufwand für alle Beteiligten minimiert.

Ein erfolgreiches Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit ist die Umsetzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens – kurz Riester-Rente. Hier werden Informationen, die zwischen allen Kommunikationspartnern, also der beteiligten Versicherungswirtschaft und der Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) ausgetauscht werden müssen, ausschließlich elektronisch übertragen. Das Branchennetz der deutschen Versicherungswirtschaft bildet dabei die Basis für den direkten Kommunikationsweg zwischen Verwaltung und allen angeschlossenen Versicherungsunternehmen. Das Branchennetz ist die zentrale Drehscheibe für die Kommunikation in der Versicherungswirtschaft, an der fast alle Versicherungsunternehmen angeschlossen sind. Ein individueller Verbindungsaufbau mit der ZfA erübrigt sich dadurch. Das Branchennetz ist durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zertifiziert.

Die kommende Kundengeneration wird noch stärker auf die elektronische Abwicklung der Kommunikations- und Geschäftsprozesse drängen und auch die Verwaltung pocht zu Recht auf elektronische Umsetzung ihrer Gesetzesvorgaben und der daraus resultierenden Informationsverfahren. Als Beispiel für umzusetzende Gesetzesvorgaben sind die anstehende Strukturreform des Versorgungsausgleichs und die Regelungen bezüglich der Rentenbezugsmitteilungen nach dem Einkommensteuergesetz zu nennen, von denen die Versicherungswirtschaft auf der einen Seite in hohem Maße betroffen ist, auf der anderen Seite durch ihr Know-how bei der Ausgestaltung der Prozesse und der Umsetzung der Vorgaben mitwirken kann.

Die Strukturreform des Versorgungsausgleichs bietet die Chance, den herkömmlichen und aufwendigen Informationsaustausch zwischen Familiengerichten und Versorgungsträgern – das sind neben der gesetzlichen Rentenversicherung auch die privaten Rentenversicherer – auf eine moderne elektronische Kommunikation umzustellen und dabei gleichzeitig durch gemeinsame organisatorische Maßnahmen die zugrunde liegenden Prozesse zu optimieren. Für den Transport der Daten werden nach Möglichkeit die bereits vorhandenen Strukturen genutzt. Für

die Kommunikationsprozesse der deutschen Versicherungswirtschaft steht hier das sicherheitszertifizierte Branchennetz des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft als Infrastruktur zur Verfügung.

Auch bei den gesetzgeberischen Vorschriften zur elektronischen Meldung der Rentenbezüge aller Rentenempfänger – also sowohl Empfänger der gesetzlichen Rentenversicherungen, als auch der privaten Rentenversicherung – ist die Versicherungsbranche gehalten, die Vorgaben in ihre internen Geschäftsprozesse und Infrastrukturen einzubinden. Nach den Regelungen des § 22a EStG sind die Lebens- und Unfallversicherungsunternehmen demnach verpflichtet, mittels eines neu aufzubauenden elektronischen Meldeverfahrens alle jährlichen Rentenzahlungen der zentralen Zulagestelle für Altersvermögen (ZfA) mitzuteilen. Zentraler Bestandteil der Rentenbezugsmitteilungen ist dabei die neue bundeseinheitliche Steueridentifikationsnummer. Auch für dieses neue elektronische Kommunikationsverfahren zwischen der Versicherungswirtschaft und der Verwaltung soll das GDV-Branchennetz zum Einsatz kommen.

Der Erfolg der sicheren elektronischen Kommunikation zwischen Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung kann durch die pragmatische Umsetzung der E-Government-Projekte erheblich unterstützt werden. Der Staat sollte aber aus eigenem Interesse auf hohe gesetzliche Hürden oder restriktive Festlegungen auf bestimmte technische Verfahren verzichten und hier lediglich einen rechtlichen Rahmen definieren und dessen Einhaltung kontrollieren.

Die technische Interoperabilität zwischen den verschiedenen Anwendungen im E-Government sollte einen hohen Stellenwert haben. Hierzu sollten einheitliche Infrastrukturen und Prozesse in Bund, Ländern und Kommunen aufgebaut werden. Diese Standardisierung käme auch den privaten und privatwirtschaftlichen Teilnehmern zugute, können sie doch dadurch Informationen mit den Behörden auf immer gleiche und damit effiziente Art und Weise austauschen.

Hier verfügt die deutsche Versicherungswirtschaft über langjährige Erfahrung in der Normierung ihrer

eigenen, unternehmensübergreifenden Kommunikation. Eine vergleichbare Kooperation zwischen der Versicherungswirtschaft, der Verwaltung und weiteren Beteiligten ist ein wichtiges Anliegen der Branche. Dies wurde in der Vergangenheit mit der ZfA beim Riester-Verfahren bereits erfolgreich praktiziert.

Ein weiteres Beispiel mit hohem praktischen Nutzen für Bürger, Verwaltung und Versicherungswirtschaft findet sich bereits heute im Bereich der Kfz-Zulassung. Mit der elektronischen Versicherungsbestätigung (eVB) ist ein vollständig elektronischer Dialog zwischen Zulassungsbehörden und Versicherern realisiert, der papierlos und medienbruchfrei gewährleistet, dass sämtliche der etwa 50 Millionen in Deutschland zugelassenen Kraftfahrzeuge tatsächlich über den vorgeschriebenen Kfz-Haftpflichtversicherungsschutz verfügen. In anderen EU-Staaten realisierte Nachweislösungen – beispielsweise über an der Windschutzscheibe anzubringende Vignetten – führen demgegenüber unter Umständen zu hohen Anteilen an pflichtwidrig nicht versicherten Fahrzeugen. Das geht zu Lasten aller Bürger. Das effiziente eVB-Verfahren könnte auch hier zum Einsatz kommen und zum „Exportschlager“ in den Ländern werden, die viele nicht versicherte Fahrzeuge haben.

Das Deutschland-Online-Vorhaben „Kfz-Zulassung“ wird für den Fahrzeughalter lästige und zeitraubende Gänge zur Kfz-Zulassungsbehörde bei der Zulassung und Außerbetriebsetzung von Fahrzeugen überflüssig machen, ohne dabei die notwendige staatliche Kontrolle über die im öffentlichen Straßenverkehr eingesetzten Fahrzeuge einzuschränken. Die Vision eines „One-Stop-Government-Verfahrens“, bei dem der Abschluss des Kfz-Versicherungsvertrages und die gesamte Kfz-Zulassung vom heimischen PC aus in wenigen Minuten vollständig erledigt werden kann, ist vorstellbar. Hierfür bedarf es eines elektronischen Kennzeichens, Siegels oder sonstigen Merkmals, das die ordnungsgemäße Zulassung im Straßenverkehr am Fahrzeug visualisiert. Aber auch wesentlich

kurzfristiger, ohne elektronisches Kennzeichen, kann unter Zuhilfenahme flächendeckend erreichbarer, zuverlässiger Ausgabestellen für entsprechende Klebesiegel – wie der Versicherungsvermittler mit Online-Portalen und einer Authentifizierung mit dem elektronischen Personalausweis – auf einfache Weise eine Erledigung aller mit der Kfz-Zulassung verbundenen Formalitäten realisiert werden, die keinen Bürger mehr zwingt, sich hierfür einen Urlaubstag nehmen zu müssen.

Zukünftige E-Government-Verfahren sollten aus Sicht der Versicherungswirtschaft den gleichen rechtlichen Stellenwert haben wie Verfahren des E-Business. Dem Bürger ist nur schwer vermittelbar, dass an die Prozesse in der Wirtschaft ungleich größere Anforderungen (zum Beispiel höhere Sicherheitslevel) als an die Verwaltungsverfahren gestellt werden.

So soll der neue elektronische Personalausweis (ePA) in der alltäglichen Kommunikation und im täglichen Geschäftsverkehr zum Einsatz kommen und für Bürgerinnen und Bürger, Verwaltung und Wirtschaft gleichermaßen eine Vereinfachung der Abläufe ermöglichen. Für die deutsche Versicherungswirtschaft ist die durchgängige Einsetzbarkeit des elektronischen Personalausweises mit den darauf befindlichen Zertifikaten (Alters-, Adress- oder Namenszertifikaten) in ihre Geschäftsprozesse von großer Wichtigkeit. Auch die eindeutigen elektronischen De-Mail-Adressen im Rahmen des Projektes „Bürgerportale“ sind für die Versicherungsbranche von großer Bedeutung. Beide Projekte zusammen – der ePA und die De-Mail als „Paket“ – sind für die deutsche Versicherungswirtschaft eine zukunftsweisende Ausrichtung hin zu wirklich medienbruchfreien Abläufen. Grundlage hierfür ist, dass die Rahmenbedingungen für die neuen elektronischen Verfahren von der Politik pragmatisch gestaltet werden. Das bedeutet insbesondere, dass an die privatwirtschaftliche Kommunikation keine höheren Anforderungen gestellt werden als im öffentlichen Verwaltungsbereich.

## Fazit

Eine Gesamtstrategie für das deutsche E-Government sollte zu verbindlichen und verlässlichen Rahmenbedingungen für alle Beteiligten werden und keine bloße Absichtserklärung sein.

Viele Kommunikationsprozesse der Bürger, der Wirtschaft und der Verwaltung könnten mit ausreichender Sicherheit digitalisiert werden, wenn die Grundlagen der elektronischen Kommunikation von der Politik in praktikabler Weise festgelegt werden. Dabei sind der elektronische Personalausweis und die sichere De-Mail-Infrastruktur maßgebliche Eckpfeiler des Erfolgs.

Wichtig bei all diesen Themenstellungen ist eine übergreifende, standardisierte fachliche und technische Infrastruktur, die die erforderliche und notwendige Industrialisierung und damit die Sicherung des modernen Wirtschaftsstandortes Deutschland entscheidend nach vorne bringt.

Diese kann nur dann ihr volles Potenzial entwickeln, wenn frühzeitig zwischen den Verfahrensbeteiligten der Dialog und die Verständigung über Inhalte und Prozesse der Kommunikationsverfahren erfolgen. Für die Realisierung bieten sich gemeinsame Projekte an. Daher ist es unabdingbar, dass die bisher erfolgreiche und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Wirtschaft weiter intensiviert wird.



# E-Government – Zukunft gestalten!

## Von der Vision zur Realität: Sieben Anforderungen für eine neue Strategie

Dr. Heinrich Höfer



**Dr. Heinrich Höfer**  
Bereichsleiter Wirtschaftspolitik,  
Technologie, Infrastruktur,  
Bundesverband der Deutschen  
Industrie e.V.

### Vision

Durch multimedial vernetzte Dienstleistungsstrukturen, die auf die Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen zugeschnitten sind, wird die digitale, interaktive Republik geschaffen.

### Nutzen

Schnelle, transparente und sichere Verwaltungsabläufe führen zu erheblichen Zeit- und Kosteneinsparungen für Unternehmen. Innovationen werden durch Web 2.0-Anwendungen und die einhergehende Verstärkung von Selbstorganisationsprozessen gefördert.

### Herausforderungen

Medienbruchfreiheit und Kompatibilität der Zugangskanäle zur Verwaltung („Multikanal-Ansatz“) unter Gewährleistung der Sicherheit/Vertraulichkeit der Datensysteme sind ebenso eine zentrale Herausforderung wie die Überwindung der digitalen Spaltung.

### Handlungsanforderungen

E-Government braucht eine zügige Prozessintegration (Vernetzung der Behörden, Steuerung des Datenaustauschs) unter Einbeziehung der Wirtschaft in Konzeption und Umsetzung von Prozesslösungen. Ebenso wichtig sind öffentliche Werbung für E-Government-Angebote und soziale Integration einschließlich flächendeckender Versorgung mit Breitbandzugängen.

20 Jahre nach Beginn des Siegeszuges des Internets gewinnt die Digitalisierung der Gesellschaft weiter an Fahrt. Für Deutschland liegt darin eine enorme Chance. Automatisierte und vernetzte Geschäftsabläufe in Unternehmen führen zu erheblichen Kosteneinsparungen und festigen unsere Marktposition im globalen Wettbewerb. Viele Bürger und Konsumenten nutzen IT-basierte Anwendungen heute schon als selbstverständlichen Bestandteil im täglichen Leben. Tatsächlich ist der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zum Schlüssel für Wachstum und Fortschritt in Deutschland geworden. Das gilt auch für den öffentlichen Sektor. Doch stehen wir hier erst am Anfang eines umfassenden

Digitalisierungsprozesses: Noch immer geben deutsche Unternehmen jedes Jahr über 47 Milliarden Euro für die Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung aus. Das ist zu viel und belastet gerade den Mittelstand.

Um die künftigen Handlungsfelder für E-Government aufzudecken, ist ein ganzheitlicher Ansatz auf die Verwirklichung der „digitalen Republik“ erforderlich. Ziel ist die Zusammenführung von unterschiedlichen Politikbereichen in einer übergreifenden Plattform. E-Government soll nicht mehr nur als „elektronische Verwaltung“ verstanden werden, sondern als Gestaltungsprinzip für die Vision einer „digitalen und

interaktiven Republik“. Dies eröffnet erhebliche Chancen für die gesamte Bevölkerung und die Wirtschaft. Der Staat kann dadurch zum Vorreiter für einen Transformationsprozess werden, der Deutschland auf einen ambitionierten Wachstumspfad bringt.

Wir verstehen den dritten IT-Gipfel als Zündung einer weiteren Stufe für eine flächendeckende Transformation staatlicher Aktivitäten in ein IT-gestütztes „Government“, in dem alle Sektoren partizipieren und profitieren. Die Innovationskraft Deutschland kann dadurch dauerhaft gestärkt werden. Als rohstoffarmes Land ist Deutschland in besonderer Weise auf den Erfolg dieser Entwicklung angewiesen. Es muss diese Chance nutzen.

## 1. Vernetzung und Konvergenz

Der Zugang zur öffentlichen Verwaltung muss erleichtert werden, und dem Anwender muss eine Wahlmöglichkeit des für ihn effizientesten Kommunikationsmittels zur Verfügung stehen. Dies umfasst auch den Austausch von Videobotschaften sowie Rückkanalmöglichkeiten. Diese müssen nahtlos miteinander verknüpft und mit den jeweiligen technischen Angeboten kompatibel ausgestattet werden. Mit dem Projekt Deutschland-Online-Infrastruktur wurde ein erster Schritt zur Intensivierung der Vernetzung durchgeführt. Sie bildet einen geeigneten Baustein, um den übergeordneten Prozess der Digitalisierung weiter voranzutreiben.

Für eine effiziente Kommunikation auch zwischen den Behörden wird eine behördenübergreifende IKT-Infrastrukturplattform benötigt. Sie gibt der Interaktion von Behörden, Unternehmen und Bürgern eine neue Grundlage. Als Netz der Netze sorgt sie für einen schnellen und unbürokratischen Informationsfluss. So lassen sich Zeit- und Kostengewinne erreichen, die unsere Unternehmen – und auch der Staat – in Wertschöpfung und Wachstum investieren können. Die Vision einer medienbruchfreien Kommunikation zwischen Wirtschaft und Behörden umfasst auch die sichere Identifizierung und Individualisierung der Teilnehmer. Gegenwärtige Prozesse wie das Gesetzgebungsverfahren für Bürgerportale müssen zügig zum Abschluss gebracht werden.

Insgesamt ist dies eine gewaltige Aufgabe, bei der die deutsche IT-Industrie dem öffentlichen Sektor als Partner zur Seite steht. Unsere Unternehmen haben in den vergangenen Jahren IT-basierte Kommunikationsabläufe erfolgreich eingeführt. Mit diesen Erfahrungen können auch in der Verwaltung innovative Lösungen für moderne Infrastrukturen und Architekturen erzielt werden. Damit trägt die Wirtschaft zu schlanken und unbürokratischen Verwaltungsprozessen bei. Einen Motor für ein modernes und leistungsfähiges Staatswesen bilden Private-Public-Partnerships (PPP). In Ländern wie Großbritannien und den Niederlanden können wir die erfolgreiche Anwendung in der Verwaltung seit Jahren beobachten.

## 2. Die Herausforderung für ein „Digitales Deutschland 2013“

Deutschland kann sich in keinem gesellschafts- und wirtschaftsrelevanten Bereich leisten, auf die Vorteile der Digitalisierung zu verzichten. Die Zukunft von E-Government sollte daher an bestehende IT-Dienste und -Initiativen anknüpfen und sie in einer übergreifenden Plattform aus Politik und Wirtschaft weiterentwickeln. Ziel dieser Bündelung ist die zügige Integration aller relevanten Sektoren in einen Digitalisierungsprozess. Grundsätzlich sollten alle Bereiche, die Gegenstand der unmittelbaren und mittelbaren Verwaltung sind, dafür geöffnet werden. Die Vorteile einer Bündelung sind vielfältig:

► Durch die Bündelung können die unterschiedlichen Sektoren voneinander lernen – von der Bildung, der Arbeitslosen- und Sozialverwaltung, dem öffentlichen Beschaffungswesen bis hin zur Gesundheitswirtschaft. Gemeinsame Erfahrungen können unmittelbar ausgetauscht und sektorübergreifend Impulse für Lösungsansätze durch IKT generiert werden. Das Ziel einer medienbruchfreien Kommunikation sowie der sicheren Identifizierung und Individualisierung beim Austausch von Informationen würde nicht mehr sektoral, sondern zugleich für andere Bereiche geplant und umgesetzt werden können. Entsprechendes gilt für innovative Lösungen bei TK-Infrastrukturen. Die Kette der Beispiele ließe sich fortsetzen. So wäre das Prinzip der elektronischen Gesundheitskarte möglicherweise ein Vorbild für Einsparpoten-

ziale, Qualitätsverbesserungen und Informationsverarbeitung auch in anderen Sektoren.

► Auch die Investitionsvorhaben des Staates im IKT-Sektor wären durch eine sektorübergreifende Bündelung der IT-Projekte besser einsichtig und vergleichbar. Prioritäten könnten schneller erfasst und gegenüber alternativen IT-Projekten abgewogen werden. Damit würden in Bereichen mit Nachholbedarf bei IKT-Investitionen schnellere Entscheidungen getroffen werden können. Dies gilt zum Beispiel für den Bildungsbereich. Während in Schottland heute 3.000 Schulen aller Typen untereinander vernetzt sind und digitale Inhalte für den Unterricht über das Netz unmittelbar zur Verfügung gestellt werden können, ist Deutschland von einer vergleichbaren Ausstattung noch weit entfernt. Eine bessere Abstimmung der staatlichen Investitionen könnte Abhilfe schaffen. Zugleich müssten die Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien in Deutschland insgesamt deutlich angehoben werden. Sie betragen heute weniger als zwei Prozent des BIP und liegen damit um 50 Prozent hinter den USA sowie an vorletzter Stelle der Industrieländer.

► Eine bereichsübergreifende Plattform könnte schließlich dazu beitragen, die Bedeutung einer Digitalisierung in Deutschland insgesamt besser zu organisieren und insgesamt schlagkräftig zu artikulieren. IKT muss auch in Deutschland das Image gewinnen, die Grundlage für eine Vielzahl von Möglichkeiten der Zukunft zu sein, die uns sicher in die Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts führen kann und Wohlstand sichert. Als Bezeichnung für eine solche Plattform bietet sich der Titel „Digitales Deutschland 2013“ an.

### 3. Automatisierung

Einen weiteren Trend stellt die Automatisierung von Prozessabläufen dar. Ein medienbruchfreier Informationsaustausch muss behördenübergreifend durch ein geeignetes Back-Office abgesichert werden. Die automatisierte Geschäftsabwicklung ist dabei auf die Bedürfnisse der Anwender zu fokussieren. Damit werden zugleich hohe Anforderungen an ein neues Datenschutzkonzept gestellt.

Konzeptionell könnte dieses Vorhaben an die Initiative der Behördennummer 115 anknüpfen. Die Implementierung der EU-Dienstleistungsrichtlinie müsste dafür über den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ hinausgehen und am Maßstab der Effizienz ausgerichtet werden. Dies lässt sich am besten durch einen Wettbewerb der Umsetzungskonzepte erreichen. Diese könnten im Rahmen einer Initiative „Digitales Deutschland 2013“ gesammelt und ausgewertet werden.

### 4. Web 2.0 und Innovation

Ein wesentliches Element von E-Government wird die Einführung eines offenen Kommunikationsaustauschs sein. Die miteinander vernetzten Personen sollen in einen direkten Austausch mit anderen treten können. Befragungen, Feedbackschleifen sowie Workshops sollten den Innovationsprozess und die Flexibilität innerhalb der Verwaltung verbessern. Anstelle eines nur behördeninternen Austauschs wird der Diskurs auf die Eingaben aller Beteiligten erweitert. Dadurch kann vorhandenes Wissen organisationsübergreifend und hierarchiefrei generiert und genutzt werden.

### 5. Soziale Integration

Der Erfolg eines „Digitalen Deutschlands“ ist davon abhängig, dass die gesamte Bevölkerung partizipieren kann. Insbesondere ist es erforderlich, älteren Bevölkerungsgruppen die Nutzung von digitalen Angeboten zu ermöglichen. Deshalb muss eine E-Government-Strategie 2013 auch Maßnahmen zur Überwindung der digitalen Spaltung enthalten. Dies gilt auch deshalb, weil gerade ältere sowie sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen von solchen Online-Angeboten besonders abhängig sein könnten, bei denen zugleich besondere Hürden für den Zugang bestehen. Deshalb wäre der Aufbau eines Netzes von Hilfs- und Assistenzstützpunkten für das Internet erforderlich, in denen Internetnovizen von Internetprofis Hilfe für die Nutzung erhalten. „Nonliner“ müssten schrittweise an den Computer herangeführt werden.

Oftmals aber ist auch bei politischen Amtsträgern eine auf allen Ebenen fehlende Online-Erfahrung

sichtbar. Dies stellt einen wesentlichen Hemmschuh für die Anwendung und den Ausbau der vernetzten digitalen Dienste dar. Deshalb schlägt der BDI die schrittweise Schaffung einer „Bürgermeisterplattform“ vor. Hier können sich politisch verantwortliche Personen über den Einsatz digitaler Dienste informieren und austauschen.

Insgesamt muss über die Vorteile von E-Government ausreichend informiert werden. Unternehmen und Bürger werden die Angebote nutzen, wenn sie die Vorteile kennen und von der Sicherheit der elektronischen Kommunikation überzeugt sind. Mit Recht forciert die Bundesregierung die Einführung der elektronischen Signatur sowie des elektronischen Personalausweises. So kann sich das notwendige Vertrauen in die virtuelle Kommunikation entwickeln. Schließlich müssen Anwender über die technischen Voraussetzungen für die Nutzung verfügen. Eine flächendeckende Versorgung mit Breitband-Internetzugängen ist deshalb unabdingbar. Sonst besteht das Risiko, dass gerade ländliche Regionen von den Vorteilen der elektronischen Verwaltungspräsenz ausgeschlossen werden.

## 6. Verwaltungsstrukturen

Ergänzend zur Verwaltungsmodernisierung durch IKT sind die Verwaltungsstrukturen zügig an die Bedürfnisse der Anwender anzupassen. Die Bündelung einzelner Behördenaufgaben durch überörtliche Dienstleistungszentren ist der richtige Weg. Födera-

lismusreform und EU-Dienstleistungsrichtlinie bieten die Chance, Kompetenzen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene neu zu ordnen. Redundanzen auf vertikaler und horizontaler Ebene müssen abgebaut und zentrale Anlaufstellen geschaffen werden. Nachhaltige Entlastungseffekte für die Wirtschaft – und den Staat – werden nur erreicht, wenn Prozessketten der Verwaltung auf die Bedürfnisse der Anwender fokussiert und Verwaltungsabläufe effizient gestaltet werden. Der Austausch auf Basis des Webs 2.0 muss als Organisationsprinzip Einzug halten.

## 7. Steuerungsaufgabe eines IT-Ministeriums

Mit Blick auf die Verwirklichung der „Digitalen Republik“ stellt sich die Frage nach einer operativen Umsetzung der Strategien. Die konzeptionelle Planung muss unter Beteiligung aller betroffenen Akteure erfolgen. Als übergreifende Plattform eines konzentrierten Vorgehens der beteiligten Akteure könnte sich die Initiative „Deutschland Digital 2013“ anbieten. Gegenstand eines solchen Konzepts ist auch die Frage, an welcher Stelle die Umsetzung der Strategien innerhalb der Staatsverwaltung angesiedelt werden kann. Hier könnte die Einrichtung eines IT-Ministeriums nach dem Modell anderer Länder als Vorbild dienen. Entscheidend wird dabei sein, dass die Kompetenzen zur Verwirklichung eines modernen, digitalen Deutschlands geschaffen werden, die eine sichere und zielorientierte Steuerung des Transformationsprozesses ermöglichen.

# Vertrauen in E-Government: Die technischen Möglichkeiten des Datenschutzes

Martin Jetter



Martin Jetter,  
Vorsitzender der  
Geschäftsführung der  
IBM Deutschland

## Vision

Die prozessorientierte Vernetzung der öffentlichen Verwaltung ermöglicht es den Bürgern, ihre Datenschutzrechte (u.a. Einwilligungen, Auskunft, Einsicht, Berichtigung) effizient und einheitlich wahrzunehmen. Möglich wird dies durch den Einsatz von prozessübergreifenden Datenschutztechnologien.

## Nutzen

Die Bürger sehen, dass ihre Daten von der öffentlichen Verwaltung ordnungsgemäß verwendet werden. Das schafft Vertrauen und damit die Voraussetzung dafür, dass E-Government-Strategien akzeptiert und erfolgreich umgesetzt werden können.

## Herausforderungen

Ein durchgängiges Datenschutzmanagement mit einheitlichen Technologien muss realisiert werden, das es dem Bürger ermöglicht, die notwendigen Maßnahmen zur Sicherheit seiner personenbezogenen Daten zu steuern (Selbstdatenschutz).

## Handlungsanforderungen

Die E-Government-Strategie muss eine auch auf technischen Lösungen basierende Datenschutzstrategie beinhalten, die den Prinzipien der Transparenz sowie des Fremd- und des Selbstschutzes gerecht wird.

Der Schutz persönlicher Daten ist in Demokratien ein hohes Gut. Jeder möchte, dass Regierungen, Verwaltungen und Unternehmen seine Daten vor jeglicher Art von Missbrauch schützen. Gleichzeitig befürwortet jeder moderne E-Government-Lösungen, die den einfachen Zugang zu Informationen ermöglichen. Wer z. B. ein neues Gewerbe anmeldet, will nicht auf mehreren Ebenen und mit noch mehr Ämtern zu tun haben, sondern sich an eine Stelle wenden, die den Gesamtprozess prozessübergreifend regelt. Er erwartet eine schnelle und unbürokratische Lösung. Die Verwaltung und die Unternehmen stehen dabei vor der gleichen Herausforderung: Den Nutzen für den Bürger und Kunden mit dem angemessenen Datenschutzniveau zu verbinden.

Drei Entwicklungen werden die Ausgestaltung und Effektivität des Datenschutzes in E-Government-Strategien in den nächsten Jahrzehnten bestimmen:

### 1. Prozessorientierte Vernetzung

Das alte Paradigma der Verwaltung lautete: Der Bürger kommt zur Verwaltung. Das neue lautet: Die Daten kommen zum Bürger, und wenn der Bürger zur Verwaltung kommt, dann zu einer Stelle. Der Lauf von Amt zu Amt, um einen Verwaltungsprozess abzuschließen, wird der Vergangenheit angehören. Er wird zunehmend durch eine prozessorientierte Vernetzung der Verwaltung ersetzt werden, zum Nutzen der Verwaltung und der Bürger. Ein Beispiel verdeutlicht diese ämterübergreifenden E-Government-Lösungen:

In Deutschland müssen zurzeit bei der Anmeldung der Geburt eines Kindes noch rund acht bis zehn Ämter aufgesucht werden. In Irland kommt heute bereits der Standesbeamte in das Krankenhaus, nimmt die Anmeldung auf, stößt alle weiteren Prozesse an und wickelt den Gesamtprozess ab. Die prozessorientierte Verwaltung steigert die Effektivität der Verwaltung, der Wirtschaft und eines jeden Einzelnen.

## 2. Neue E-Government- und Geschäftsmodelle

Das alte Paradigma lautete: Der Staat nimmt alle hoheitlichen Aufgaben in alleiniger Verantwortung und Ausübung wahr. In dem neuen Paradigma werden neue Modelle entwickelt, um der Gesellschaft den besten Service zu bieten. Dazu zählen z. B. auch neue Private-Public-Partnership-Modelle. Dadurch ändern sich die Anforderungen an den Datenschutz. Erforderlich wird nicht nur ein prozessorientierter Datenschutz innerhalb der Verwaltung. Es wird ein ganzheitlicher Ansatz des Datenschutzes über die gesamten Prozess- oder Lieferhandelsketten hinweg benötigt. Die elektronische Gesundheitskarte ist ein gutes Beispiel, wie eng verzahnt private und öffentliche Stellen in einem Prozess zusammenarbeiten müssen, und wie von Anfang an ein einheitliches Grundkonzept für den Datenschutz geschaffen werden muss, das alle beteiligten Ämter, Unternehmen und Funktionen einschließt.

Aber auch im internationalen Handel gibt es neue Paradigmen. Der alte Welthandel war begleitet von Papier. Bis zu 30 unterschiedliche physische Dokumente waren für Zoll und Handel notwendig, um Waren international zu verschiffen. Im neuen Paradigma werden internationale E-Government-Lösungen den papierlosen Weg der internationalen Handelsketten ermöglichen.

Deshalb werden die Bemühungen um internationale Datenschutzregime eine neue Bedeutung bekommen, damit der Schutz der persönlichen Daten im Gesamtprozess aufrechterhalten werden kann.

## 3. Neue technische Entwicklungen

Das alte Paradigma der Datenschutzgesetze der siebziger und achtziger Jahre beruhte auf dem Modell des alleinstehenden Rechenzentrums. Die Entwicklung der Technologie erfordert und ermöglicht neue Modelle des Datenschutzes. Die Verbindung von Computern mit Handys und anderen Geräten ist heute schon Realität. Entwicklungen wie Cloud Computing werden es ermöglichen, Endnutzergeräte, Sensoren und „actuators“ mit der Kapazität von Hochleistungscomputern zu verknüpfen, wodurch neue und zahlreiche Datenmengen anfallen, die für intelligentere Systeme genutzt werden können: Gesundheits-, Handels-, Lebensmittels-, Finanz- und Versicherungssysteme usw. Die persönlichen Daten, die dabei anfallen können, müssen auf eine ebenso „intelligente Art“ geschützt werden. Die neuen Paradigmen des technischen Datenschutzes lauten: Pseudonymisierung, Anonymisierung sowie Sticky Paradigm, d.h. wo immer auch die Daten hingehen, die einmal vom Kunden oder Bürger festgelegten Datenschutzpräferenzen „reisen“ durch die Netze und Anwendungen mit und werden beachtet.

## Wie wird folglich der Datenschutz im Jahre 2015 aussehen?

Die klassischen Methoden des Datenschutzes, wie Datensparsamkeit, Löschung und Nichterhebung im Fall von sensiblen Daten, werden immer noch ihre Berechtigung haben. Aber sie reichen weder aus, noch sind sie die Lösung in unserer immer vernetzten Welt. Untersuchungen über Datenverluste und Datenmissbrauch belegen, dass bis zu 80 Prozent der Verletzungen des Datenschutzes nicht durch externe Hacker, sondern durch das Personal oder die Vertragspartner der Verwaltungen und Unternehmen begangen werden. Sowohl für die prozessübergreifende als auch für die internationale Vernetzung werden neue organisationsumfassende Datenschutzmethoden, -prozesse und -technologien eingesetzt werden. Sie werden mehrere neue Prinzipien erfüllen müssen:

► **Transparenz:** Den Bürgerinnen und Bürgern wird durch technische Funktionen für die Auskunft und Information transparent dargestellt, wer, wann und bei welcher Gelegenheit auf die Daten zugreifen darf bzw. zugegriffen hat, und zu welchem Zweck die personenbezogenen Daten genutzt werden.



► **Freiwilligkeit:** Die Bürgerinnen und Bürger werden auch die Möglichkeit haben, personenbezogene Daten bereitzustellen, um bequemere und effizientere Verfahrensabläufe nutzen zu können.

► **Beteiligungsrechte:** Einheitliche, ebenenübergreifende, praktikable und alltagstaugliche Verfahren können eingesetzt werden, damit die Bürgerinnen und Bürger ihre Beteiligungsrechte einfach und schnell wahrnehmen können.

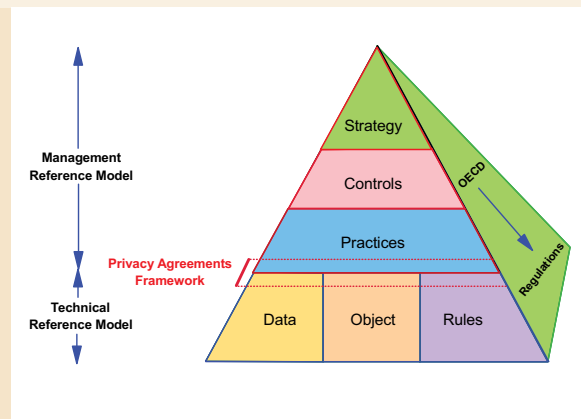
► **Pseudonymisierung und Anonymisierung:** Die technischen Methoden der Pseudonymisierung und der Anonymisierung, die heute schon zum Teil eingesetzt werden, müssen fester Bestandteil eines jeden Privacy Impact Assessments werden, d.h. es muss immer geprüft werden, ob für den Ablauf eines E-Government-Prozesses wirklich die persönlichen Daten benötigt werden, oder ob sich die Ergebnisse ebenso gut mit pseudonymen oder anonymen Daten erzielen lassen. Für den Abgleich der EU-Passagierdaten mit Daten der Sicherheitsorgane könnten z. B. im ersten Schritt pseudonyme Daten ausreichen.

► **Selbstdatenschutz:** Damit die Rechte der Betroffenen gewährleistet werden können, werden technische Hilfsmittel bereitgestellt, um gespeicherte persönliche Daten einzusehen, selbst zu verwalten und für Anwendungen wie Einkommensnachweis elektronisch bereitzustellen.

Diese technisch-organisatorischen Prinzipien, die über die klassischen Maßnahmen der Datensicherheit hinausgehen, müssen in einer technischen Datenschutzarchitektur berücksichtigt werden. Nur auf derartige umfassende Weise, die Eigenverantwortung und Beteiligungsrechte mit einschließt, kann das Vertrauen in E-Government-Lösungen erreicht werden.

### Durchgängige technische Datenschutzarchitektur

Eine durchgängige Datenschutzarchitektur für E-Government muss die Prozesse zur Wahrnehmung der Datenschutzrechte einheitlich gestalten und über ein technisches Referenzmodell auf die einzelnen Module und Dienste im E-Government abbilden.



Das Schaubild zeigt als Herzstück ein neues „Privacy-Agreements-Framework“, das es Organisationen ermöglicht, die Datenschutzbestimmungen übergreifend einzuhalten. Es beruht auf einem bürger-/kundenzentrierten Modell, mit dem Regulierungen, Präferenzen und Zustimmungen durchgängig gemanagt werden können.

Dieses „Framework“ ist folgendermaßen aufgebaut:

1. Definition einer organisationsweiten Datenschutz-Policy
2. Anwendung dieser Policy auf die IT-Systeme
3. Präferenzen der Bürger oder Kunden bezüglich Zustimmung usw. werden in den IT-Systemen dokumentiert
4. Einhaltung der Datenschutz-Policy durch Managementsystem und -technologien sowie die Schaffung eines durchgängigen Revisionsprozesses bezüglich des Zugangs zu und der Handhabung von persönlichen Daten
5. Organisationsweite Berichte über die Einhaltung der Datenschutz-Policy

Wie kann eine derartige, umfassende Datenschutzarchitektur umgesetzt werden? Es ist zunächst Aufgabe der Datenschutzbeauftragten, organisationsumfassende oder -übergreifende Datenschutzbestimmungen festzuschreiben, die sich nicht auf spezifische Anwendungen oder IT-Systeme beziehen. Sie beziehen sich darauf, wer welche Daten nutzen darf. Die exakte Syntax der Bestimmungen kann variieren, wird im Allgemeinen jedoch die folgenden Elemente enthalten:

**Datennutzer** – Im Falle der Gesundheitskarte sind das z. B. die Ärzte.

**Handhabung der Daten** – Möglicherweise wird hier festgelegt, dass jeder in einem Krankenhaus eine Patientendatei anlegen kann, aber nur bestimmte Nutzer sie lesen dürfen.

**Zweckbestimmung und Konditionen** – Z. B. darf der Apotheker mithilfe der Gesundheitskarte elektronische Rezepte sehen, aber nur mit Zustimmung des Versicherten auf andere Felder zugreifen.

**Zusätzliche Verpflichtungen** – Z. B. wird protokollarisch vom System festgehalten, wenn ein Arzt im Notfall auf alle verfügbaren Patientendaten zugreift.

Diese Bestimmungen werden dann als Terminologie benutzt, um festzuschreiben, wer was wann mit welchen Daten unter welchen Bedingungen machen darf, z. B.

- ▶ ALLOW (Data user)
- ▶ to perform (Operation)
- ▶ on (data Type)
- ▶ for (purpose)
- ▶ provided (condition)
- ▶ carry out (obligation)

Die Datenschutzbestimmungen müssen folglich eng und präzise definiert sein, so dass sie von der IT-Abteilung in den IT-Systemen der gesamten Organisation umgesetzt werden können.

Dieser Prozess erfolgt in mehreren Schritten eines Mappings. So werden z. B. im ersten Schritt die **Datentypen** der Datenschutz-Policy mit den persönlichen Daten gemappt, die in den IT-Systemen gespeichert sind. Ferner werden die **Datennutzer** gemappt, und zwar mit den Organisationsaufgaben, die in den IT-Systemen definiert sind. Diese „Mapping“-Tabellen ermöglichen es dem Computer, den Zugang zu Daten nur so zu gewähren, wie es von der Datenschutz-Policy definiert wurde. In Zukunft bildet die Datenschutzarchitektur, wenn sie korrekt umgesetzt und kontinuierlich den Erfordernissen des Unternehmens und der Rechtslage angepasst wird, die Basis, um den Datenschutz innerhalb der Organisation einzuhalten.

## Das Managen von prozessübergreifender Transparenz und Zustimmung in E-Government-Lösungen am Beispiel der elektronischen Gesundheitskarte

In modernen E-Government-Unternehmensanwendungen oder in PPP-Systemen muss der Datenschutz nicht nur intern mit der oben beschriebenen Datenschutzarchitektur eingehalten werden, sondern zunehmend organisationsübergreifend geregelt werden. Ein Beispiel für eine derartige neue, übergreifende E-Government-Lösung ist die bereits angeführte Gesundheitskarte. Mit den Anwendungen gemäß § 291a SGB V haben Patientinnen und Patienten die Möglichkeit, ihre medizinischen Informationen Ärzten und Leistungserbringern für ihre medizinische Versorgung zur Verfügung zu stellen. Die Patienten haben dabei die Datenhoheit für all ihre medizinischen Anwendungen und die darin enthaltenen Gesundheitsdaten in der Gesundheitstelematik, d. h. ohne die Einwilligung und Freigabe des Zugriffs durch die Versicherten können die medizinischen Anwendungen nicht genutzt werden. Diese Einwilligungen des Versicherten sind unter einen besonderen Schutz gestellt. Jeder Zugriff Dritter außerhalb des Gesundheitswesens auf die medizinischen Daten ist unzulässig. Ein durchgängiges Datenschutzmanagementsystem mit einheitlichen Datenschutztechnologien wurde eingeführt, um diese Anforderung umzusetzen. Ein wesentlicher Bestandteil ist dabei der Selbstschutz: Der Patient kann beispielsweise freiwillig seine medizinischen Daten für die medizinische Versorgung bereitstellen.

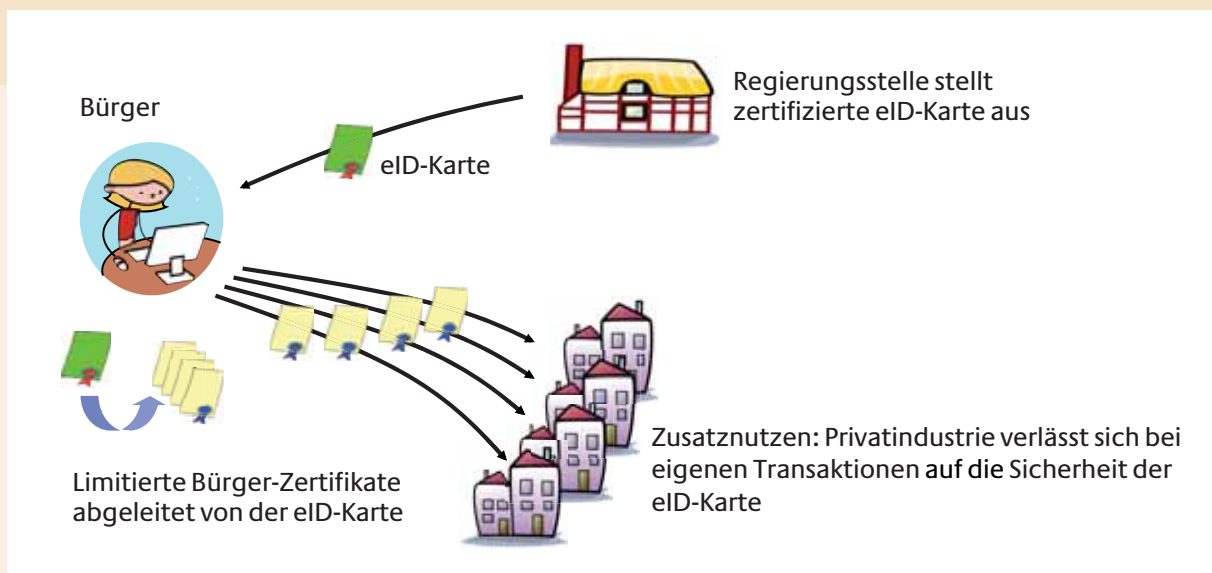
Die Implementierung eines versichertenzenzentrierten Audit-Dienstes gibt dem Patienten die Informationen über jeden Zugriffsversuch. Es ist der zentrale Einstiegspunkt, damit der Versicherte seine Auskunftsrechte wahrnehmen kann. Durch diese einfach zu bedienenden Instrumente wird für den Versicherten die Transparenz hergestellt, um selbstbestimmt die Verwaltung von Rechten und Daten durchzuführen.

## Datenschutztechnologien für den Zusatznutzen elektronischer Identitätskarten

In vielen Ländern werden elektronische Identitätskarten eingeführt. Sie dienen u. a. der Online-Authentifizierung, ermöglichen aber viele andere Nutzungs-

möglichkeiten. Sie können zum Beispiel für kommerzielle Zwecke über das Internet oder mit Mobiltelefonen genutzt werden, um Zugang zu Gebäuden zu erhalten und bargeldlos öffentliche Verkehrsmittel zu nutzen. Altersbegrenzte Waren wie Zigaretten können damit am Automaten gekauft werden, und umgekehrt können sie genutzt werden, damit nur Jugendliche z. B. Zugang zu Social Networks von Studenten und Schülern erhalten.

Aufgrund der Bedeutung der elektronischen Identitätskarten und ihres Nutzens für den Bürger hat die Europäische Union (zusammen mit der Schweiz) deshalb das Forschungsprojekt „PRIME: Privacy and Identity Management for Europe“ mit 20 Partnern unter der Leitung von IBM aufgesetzt. Es wurde im Juli 2008 erfolgreich abgeschlossen (Project Reference: IST-507591).



Damit sich dieser kommerzielle Zusatznutzen der elektronischen Identitätskarten entfalten kann und von der Bevölkerung angenommen wird, brauchen die Karten ein zusätzliches, neues technisches Datenschutzmodell. Denn die Verknüpfung von Technologien und Anwendungen im Informationszeitalter macht die Daten zunehmend zahlreicher, verknüpfbarer und langlebig verfügbar. Die Kumulation und das Zusammenführen von Daten werden einfacher. Die traditionellen Prinzipien der Datenminimierung und Datensparsamkeit sind dennoch nicht obsolet, sondern können mithilfe von neuen Technologien gefördert werden. Wenn es zum Beispiel nur darum geht, bei dem Online-Herunterladen eines Videos für Erwachsene das Alter nachzuweisen, dann dürfen nicht alle anderen Datenelemente der elektronischen Identitätskarte überliefert und gespeichert werden.

Das Ergebnis ist der Prototyp eines datenschutzfördernden Identitätsmanagementsystems und die Demonstration einer neuen Lösung für das Identitätsmanagement. Das Prime-Projekt bietet Technologien für staatliche Identitätskarten, die einen hohen Sicherheitsstandard und einen hohen Vertrauensstandard ermöglichen.

Eine Regierung, die diese Technologien nutzt, kann eine Identitätskarte ausstellen, bei der alle persönlichen Daten des Bürgers auf der Karte sicher gespeichert werden, und die zusätzlich zum ursprünglichen Erstnutzen der Regierung für zahlreiche andere Zwecke genutzt werden kann: z. B. für Wahlen, Referenden und Umfragen, bei denen Alter, Wohnort oder auch das Geschlecht eine Rolle spielen, wo jedoch persönliche Details, wie Name und Adresse, nicht erhoben werden sollen.

Die Technologie bietet einen so genannten minimalen, einen soft-erweiterbaren und einen hart-erweiterbaren Nutzen. Bei dem minimalen Nutzen kann der Nutzer beweisen, dass er irgendeines der auf dem staatlichen elektronischen Ausweis garantierten Attribute hat, ohne irgendein anderes Datum preiszugeben. Es wäre quasi eine einmalige Identifikation, die nicht mit anderen Transaktionen verbunden werden kann. In diesem Fall ist die elektronische ID so etwas wie eine „Read-only“-Karte. In dem soft-erweiterbaren Szenario kann das Regierungszertifikat mit anderen Zertifikaten verbunden werden, die von Dritten herausgegeben werden. Dies würde es z. B. einer Bank oder Kreditkartenorganisation ermöglichen, zu zertifizieren, dass der Kunde ein Konto bei ihr hat, ohne dass der Kunde hierzu unbedingt die Bankkontendetails oder Kreditkartennummer herausgeben muss. In diesem Szenario ist jedes zusätzliche Zertifikat, das für den Zweitnutzen gebraucht wird, mit dem originalen Regierungszertifikat kryptographisch verbunden, so dass garantiert ist, dass es zur gleichen Person gehört. Es ist jedoch nicht auf der ID-Karte selbst gespeichert, sondern auf einer anderen Karte oder z. B. auf einem Mobiltelefon. Das Zusatzzertifikat kann ohne die ursprüngliche ID-Karte nicht genutzt werden. Das so genannte hart-erweiterbare Szenario funktioniert ähnlich, nur werden in diesem Fall die Zweitnutzenzertifikate auf der Karte gespeichert, um dadurch eine noch größere Sicherheit und einen einfacheren Nutzen zu ermöglichen.

Ein Beispiel aus dem PRIME-Projekt, das eine derartige Pseudonymität für elektronische Transaktionen ermöglicht, ist die von IBM entwickelte Idemix-Innovation. Sie bietet „Privacy Enabling Public Key Infrastruktur Services“ für pseudonyme Beglaubigungen. Der Nutzen für den Bürger ist eindeutig: Seine Identität wird geschützt, er bleibt anonym und kann die Daten, die er herausgibt, selbst gut kontrollieren. Einen Freifahrtschein, um hinter der Anonymität kri-

minelle Handlungen zu begehen, gibt es dabei nicht. Im Falle des Rechtsbruchs kann z. B. für die Strafverfolgungsorgane die Anonymität aufgehoben werden. Wenn das Zertifikat genutzt wird, kann gemeinsam eine „trusted third party“ bestimmt werden, die die Anonymität aufheben kann. Auch der elektronische Personalausweis kann mit derartigen Zusatznutzungsmöglichkeiten ausgestattet werden.

### Schlussbetrachtung

Datenschutzfördernde Technologien lassen den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Kunden die Wahl, selbst zu bestimmen, wie viele Informationen sie über sich wem und wann preisgeben wollen, für welchen Zweck und für welche weitere Nutzung, einmalig oder lebenslang. Dafür müssen in einem integrierten Datenschutzkonzept Anonymität und Pseudonymität mit den oben beschriebenen weiteren Prinzipien und Techniken zum Datenschutzmanagement verbunden werden. Die Konzepte hierzu wurden in diesem Artikel kurz skizziert.

Es versteht sich von selbst, dass die Umsetzung dieser Konzepte noch weitere Anstrengungen sowohl der öffentlichen Hand als auch der Privatwirtschaft erfordert, um erfolgreich implementiert zu werden. Die Benutzeroberflächen, die die Datenschutzmöglichkeiten selbsterklärend darstellen, gehören ebenso dazu wie die Methoden der Erfolgsmessung und der Nachweis der Einhaltung von Datenschutz-Policies.

Die Informationstechnologie stellt die technischen Mittel zur Verfügung. Ihren Einsatz durchzusetzen, die Information darüber den Bürgern und den Kunden zu vermitteln, ist eine Aufgabe, der wir uns alle gemeinsam stellen müssen, wenn Vertrauen und Transparenz in das Handeln von Staat und Wirtschaft in unserer immer globaler werdenden Welt erhalten werden sollen.

# Welcher Föderalismus soll sein?

## Bedarfsorientiertes E-Government 2013

Prof. Dr. Helmut Krcmar



**Prof. Dr. Helmut Krcmar**  
Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftsinformatik  
an der Technischen Universität München

### Vision

Bis 2013 gewinnen ein einheitlicher Auftritt, Prozessorientierung, die Konzepte des Front-Office und Back-Office sowie der Shared-Service-Center auf der Basis einer Bedarfsorientierung und getrieben von den technologischen Veränderungen des E-Government in der öffentlichen Verwaltung zunehmend an Bedeutung.

### Nutzen

Durch Zugewinn an Transparenz, Wahlfreiheit der Verwaltung und Reduzierung der Komplexität für Bürger und Unternehmen entstehen Kosteneinsparungen sowie eine Verbesserung des Standorts Deutschland.

### Herausforderungen

In der Governance-Struktur der öffentlichen Verwaltung muss ein Umdenken weg von der politisch-regional motivierten föderalen Matrixorganisation hin zur umfassend motivierten föderalen Tensor-Organisation stattfinden.

### Handlungsanforderungen

Erhebung der organisationalen, technischen, ökonomischen und rechtlichen Rahmenbindungen, Bestimmungsfaktoren und Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung. Abgleich mit bestehenden Lösungen in föderalen Unternehmen der Wirtschaft. Entwicklung von Lösungen für den Verwaltungskontext.

## 1. Ausgangspunkt

Föderalismus ist das zentrale Strukturprinzip der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Die Wichtigkeit des Einflusses aktueller und prognostizierter Tendenzen des E-Government auf die föderalen Strukturen der Bundesrepublik ist Anlass, unterschiedliche Aspekte des E-Government auf ihre Auswirkungen auf die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung zu untersuchen. Bis 2013 gewinnen ein einheitlicher Auftritt, Prozessorientierung, die Konzepte des Front-Office und Back-Office sowie der Shared-Service-Center, auf der Basis einer Bedarfsorientierung getrieben von den technologischen Veränderungen des E-Government, in der öffentlichen Verwaltung an

Bedeutung. Um den daraus resultierenden Anforderungen begegnen zu können, muss die Verwaltung ein Umdenken von der Governance-Struktur der politisch-regional motivierten föderalen Matrixorganisation hin zur umfassend motivierten föderalen Tensor-Organisation vollziehen.

## 2. Was ist Föderalismus?

Das Wort Föderalismus leitet sich vom lateinischen ‚foedus‘ (Bündnis, Bund, Vertrag, Verbindung) ab (Rudolf 1981). Im staatswissenschaftlichen Verständnis umfasst Föderalismus den „Zusammenschluss kleinerer politischer Einheiten zu einem größeren selbständigen politischen Gebilde unter Erhaltung

der Selbständigkeit der Kleinordnungen“ sowie den „Bestand gleichrangiger Staatlichkeit von Gesamtstaat (z. B. Bund) und Gliedstaaten (z. B. Ländern)“ (Thöni 2005). Jedoch finden die Grundsätze des Föderalismus (Autonomie, Kooperation, Solidarität, vertraglich oder im gegenseitigen Einvernehmen geregelte Konfliktlösung, gegenseitige Kontrolle und Machtverteilung, Subsidiarität und Partizipation) nicht nur im Staatswesen, sondern auch als Gliederungsprinzip gesellschaftlicher Strukturen außerhalb des Staates – beispielsweise in Unternehmen, Verbänden, Vereinen oder Gewerkschaften – Anwendung (Kinsky 2005). Während der Föderalismus im staatswissenschaftlichen Verständnis politisch und regional motiviert und auf dem Freiheitlichkeitsprinzip gegründet ist, entstehen föderale Strukturen in der Unternehmenswelt auf Basis ökonomischer Erwägungen. Der Föderalismus bietet der Wirtschaft Wege, Economies of Scope and Scale bei gleichzeitiger Regionalität und Diversifizierung zu erreichen.

### 3. Aspekte des E-Government

Bis zum Jahr 2013 werden vor allem fünf Aspekte des E-Government die Arbeit der öffentlichen Verwaltung in Deutschland charakterisieren und so das föderalistische Strukturprinzip der Verwaltung vor große Herausforderungen stellen. Diese Aspekte sind die Vereinheitlichung des Auftretens der Verwaltung, die zunehmende Prozessorientierung, die Trennung von Front-Office und Back-Office, die technikermögliche Nutzung von „Shared Services“ zur Dienstleistungserbringung sowie die verstärkte Orientierung am Verwaltungsbedarf von Bürgern und Unternehmen.

#### 3.1 Vereinheitlichung des Auftretens

Die technologischen Entwicklungen des E-Government ermöglichen der öffentlichen Verwaltung ein einheitliches Auftreten gegenüber ihren Kunden. Die vertikale föderale Gliederung in Zuständigkeiten des Bundes, der Länder und der Kommunen verliert für Bürger und Unternehmen daher im Jahr 2013 zunehmend an Bedeutung. Auch die horizontale föderale Gliederung in 16 Länder und eine Vielzahl von Kommunen spielt nach außen, das heißt zu den Kunden (Bürger und Unternehmen), im Verwaltungskontext nur noch eine untergeordnete Rolle.

Denn in den Augen von Bürgern und Unternehmen ist es für den „Konsum“ einer Verwaltungsdienstleistung ohne Bedeutung, ob die Bereitstellung des Gutes „Verwaltung“ durch Bund, Länder oder Kommunen erfolgt. War der Ersteller der Leistung in der Vergangenheit durch den physischen Zugang zur Verwaltungsleistung erkennbar, so entfällt dieses Erkennungsmerkmal in Zukunft durch die Bereitstellung der Leistung über E-Government-Portale und Internetlösungen. In der Unternehmenswelt existieren bereits zahlreiche Beispiele für derartige Lösungen und die damit einhergehende Vereinheitlichung des Auftretens, etwa im Bereich des Bahnverkehrs: Im Bahnverkehr können Fahrkarten zwar einheitlich über die Internetseiten der Deutschen Bahn (Verwaltungskontext: Bund) geordert werden, jedoch werden insbesondere Fahrten des Regionalverkehrs durch lokale Anbieter (Verwaltungskontext: Länder, Kommunen) ausgeführt.

Derartige Online-Lösungen sind frei aus jeder Region für jede Region zugänglich. Aus diesem Grund nimmt bei den Verwaltungskonsumenten die Bereitschaft ab, sich in regional unterschiedliche Verwaltungskontexte und Verwaltungsauftritte einzuarbeiten. Die Nutzer der Verwaltungsdienstleistungen sind nicht mehr bereit, sich mit den horizontalen Gliederungsstrukturen des Föderalismus auseinanderzusetzen.

#### 3.2 Prozessorientierung

Mit der Vereinheitlichung des Auftretens gegenüber Kunden, Bürgern und Unternehmen sowie der reibungslosen Zusammenarbeit zwischen den vertikalen und horizontalen Verwaltungsebenen schafft E-Government die Voraussetzungen für Prozessorientierung auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung.

Verwaltungsservices für Unternehmen zeichnen sich durch eine größtmögliche Integration der einzelnen Ablaufschritte und Orientierung der Abwicklung an den Geschäftsprozessen von Unternehmen aus. Behörden und andere Akteure wie beispielsweise Intermediäre organisieren sich in E-Government-Wertschöpfungsnetzen, orientiert an der unternehmerischen Wertschöpfungskette. Beispiele aus der Wirtschaft für die Integration von Geschäftsprozessen durch Informationstechnologie finden sich etwa in



der Automobilwirtschaft. Dort sind Original Equipment Manufacturer (OEM) und Lieferanten durch Supply-Chain-Management-Systeme miteinander verbunden. Bis 2013 sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für solche Wertschöpfungsnetze im Kontext der öffentlichen Verwaltung definiert. Informationspflichten und Genehmigungstransaktionen sowie damit verbundene Nebenprozesse werden integriert und die redundante Übermittlung von Informationen wird vermieden. Anbieter von Unternehmenssoftware sind durch die Bereitstellung von Schnittstellen- und Formularinformationen in der Lage, ihre Lösungen auf die Integration von Verwaltungskontakten zuzuschneiden. E-Government entwickelt sich von der heutigen elektronischen Übergabe von Dokumenten an den Schnittstellen zwischen der Verwaltung und ihren Kunden hin zu einem ganzheitlichen, schnittstellenübergreifenden Ansatz der Zusammenarbeit.

Durch die Orientierung an den Geschäftsprozessen der Kunden erfolgt eine Industrialisierung der Verwaltung. Die föderale Aufbauorganisation der Verwaltung tritt in den Hintergrund. Die Organisation entlang des Ablaufs der Produkterstellungsprozesse beziehungsweise der Verwaltungsprozesse gewinnt an Bedeutung. In der Folge übernimmt der mit politischer Macht ausgestattete Ressort- und Behördenleiter zunehmend die Funktion eines Abteilungsleiters mit auch ökonomisch zu betrachtenden Managementaufgaben.

### 3.3 Trennung von Front-Office und Back-Office

Bis 2013 hat sich das Prinzip der Trennung von Front-Office und Back-Office in den meisten Verwaltungsbereichen – auch aufgedrängt durch die technischen Entwicklungen – durchgesetzt. Die interne Komplexität und Spezialisierung der Verwaltung wird nach außen durch problemorientierte Kontaktpunkte gebündelt und somit gegenüber den Kunden verborgen. Diese Trennung wird jedoch nicht zum vielzitierten einheitlichen Ansprechpartner führen; vielmehr steht am Ende der Entwicklung der „Case worker“: Ein Anliegen wird von einem Ansprechpartner betreut, die spezialisierten Kompetenzen einzelner Verwaltungsleistungen werden jedoch nach wie vor benötigt.

Das Front-Office entspricht in seiner Organisation und seinem Auftritt den Filialen eines großen Unternehmens in der freien Wirtschaft, etwa im Bankenumfeld. Diese Verwaltungsfilialen erstellen die Verwaltungsleistung nicht selbst, sondern beziehen sie von spezialisierten Lieferanten, die sowohl vertikal als auch horizontal auf einer anderen föderalen Ebene angesiedelt sein können als die Filiale selbst. Lediglich die Beratung der Kunden erfolgt in der Verwaltungsfiliale vor Ort. Beispielsweise ist vorstellbar, dass es nur noch wenige große Finanzämter gibt, die Verwaltungsanfragen aus den einheitlichen regionalen und lokalen Beratungsfilialen zentral bearbeiten. Diese Finanzämter könnten im Wettbewerb zueinander stehen und eine Filiale könnte Aufträge an Finanzämter auf unterschiedlicher horizontaler Gliederungsebene vergeben. Ebenso ist vorstellbar, dass Verwaltungskunden Anfragen an mehrere Filialen unterschiedlicher horizontaler Ebenen vergeben. Im Beispiel der Banken kann ein Kunde Dienstleistungsaufträge an verschiedene Filialen vergeben, während die Banken wiederum für bestimmte Services auf zentrale Ansprechpartner zurückgreifen, beispielsweise auf Börsen.

### 3.4 Einrichtung von Shared-Service-Centern

Während sich das Front-Office-/Back-Office-Konstrukt im Bereich originärer Verwaltungsleistung durchsetzen wird, werden auf dem Sektor der verwaltungsunterstützenden Leistungen vermehrt so genannte Shared-Service-Center entstehen.

Da die Besonderheiten des Föderalismus durch die verstärkte Zusammenarbeit einzelner Akteure der Verwaltung im Zuge der E-Government-Umsetzung abnehmen, ist es für die Verwaltungseinheiten und Ressorts 2013 nicht mehr zwingend erforderlich, Supportleistungen in Eigenregie zu erstellen. Die Verwaltungen können sich vollständig auf ihre Kernkompetenzen und Kernaufgaben konzentrieren. So werden interne Dienstleistungen wie beispielsweise Rechenzentrumsleistungen, das Gebäudemanagement oder die Personalverwaltung zentral als Shared Services gebündelt zur Verfügung gestellt und können vom Front-Office oder Back-Office bedarfsgerecht abgerufen werden. Während die politisch motivierten, horizontalen und vertikalen Ebenen der föderalen Verwaltungsstruktur nach außen in ihrer

Bedeutung abnehmen, bildet sich innerhalb der Gliederungsebenen ein ökonomisch motivierter Föderalismus zur Nutzung der „Economies of Scope and Scale“ und zur Unterstützung der regionalen Front-Offices sowie der diversifizierten Back-Offices. Derartige Shared-Service-Center finden sich schon heute in föderalen Strukturen der Wirtschaft: Fluggesellschaften konzentrieren sich auf die Kompetenz des Transports von Passagieren, während Supportleistungen wie beispielsweise die Zubereitung der Bordmahlzeiten durch Shared-Service-Center, die auch konkurrierende Unternehmen versorgen, erbracht werden.

### 3.5 Bedarfsorientierung

Durch Bedarfsorientierung werden Unternehmen und Bürger als Anspruchsgruppen mit unterschiedlichen Anforderungen identifiziert und in der Folge mit entsprechend zugeschnittenen Zugängen zu Verwaltungsservices bedient. Die Bedarfsorientierung der Verwaltung wird durch die Kombination aus individuellem und lokal orientiertem Front-Office in Verbindung mit einem industrialisierten Back-Office basierend auf dem Shared-Service-Prinzip umgesetzt.

Insbesondere im Unternehmensumfeld wird sich E-Government von der bloßen digitalen Übergabe von Dokumenten an der Schnittstelle von Unternehmens- und Verwaltungsprozess hin zur Prozessintegration und Betreuung von Lebens- bzw. Unternehmenslagen wandeln. Die öffentliche Verwaltung 2013 bietet für kleine und mittelständische sowie junge Unternehmen Lotsenfunktionen an, die als „Single Point of Contact“ die Orientierung und Abwicklung von Behördenkontakten unterstützen. Im Kontakt mit Unternehmen setzt sich durch die Bereitstellung von sicheren Kommunikationswegen durch den Staat das Push-Prinzip bei der Informationsbereitstellung durch. Es entsteht der materielle Archivar, der für alle Beteiligten gemeinsame Archive pflegt und bewahrt.

Die Strukturierung von Lebenslagen für Bürger wandelt sich von den verwaltungszentrierten Lebenssituationen hin zu tatsächlichen Lebenslagen mit dringendem Unterstützungsbedarf wie Arbeitslosigkeit oder Krankheit. Hier bieten zentrale Multi-Channel-Zugangspunkte zur Verwaltung sowohl Lotsen-

funktionen als auch Abwicklungsunterstützung an. Sie bündeln gegenüber dem Bürger mit einem Anliegen die verschiedenen spezialisierten behördlichen und öffentlichen Stellen. Bei dieser Orientierungs- und Fallmanagementaufgabe werden sie durch integrierte Systeme zum Prozess- und Wissensmanagement unterstützt.

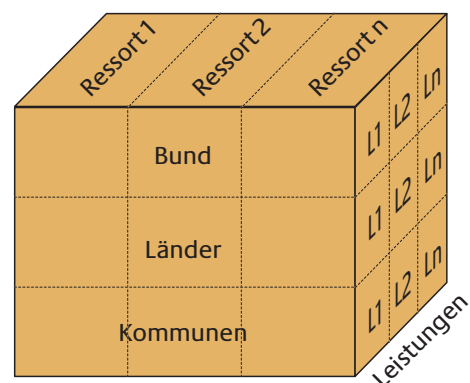
## 4. E-Government und Governance – Herausforderungen 2013

Die durch die zunehmende Verbreitung von E-Government-Aspekten ausgelösten Veränderungen stellen den politischen Föderalismus in Deutschland vor große Herausforderungen. Insbesondere ist ein Umdenken im Bereich der Governance-Strukturen vonnöten.

Bisher wird die föderale Verwaltung in Deutschland überwiegend als eindimensionale Matrixorganisation gedeutet. Die vertikale Achse der Matrix wird durch die Gliederung in Bund, Länder und Kommunen vorgegeben, die horizontale Achse ergibt sich durch die funktionsbezogene Aufteilung in verschiedene Ressorts, die fachliche Aufgaben übernehmen.

Die Charakteristika des E-Government 2013 machen jedoch eine Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit hin zu einer mehrdimensionalen Tensor-Organisation erforderlich, in der ebenen-, ressort- und regionenübergreifend zusammengearbeitet wird. Abbildung 1 verdeutlicht den mehrdimensionalen Organisationsaufbau.

Abb. 1: Tensor-Organisation



In der Folge müssen die derzeit vorherrschenden Governance-Strukturen an die Herausforderungen dieser komplexeren Organisationsform angepasst werden. Aus der gewandelten Organisationsform ergeben sich neue Governance-Aspekte, die sich in technischen, ökonomischen, organisatorischen und rechtlichen Herausforderungen widerspiegeln. Diese Herausforderungen stehen in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis.

#### 4.1 Organisatorische Herausforderungen

Akteure jeder Achse der Tensor-Organisation müssen zu gemeinsam abgestimmten Steuerungsentscheidungen kommen. Eine besondere Herausforderung stellt die organisatorische Abstimmung bei zeitkritischer Entscheidungsfindung dar. Dies erfordert entsprechende Anpassungen bei den Konzepten und Strukturen des Managements. Projekte und Vorhaben sowie übergreifende Aufgaben müssen gemeinschaftlich koordiniert werden. Dementsprechend sind die Führungskräfte gefordert, nicht nur Kenntnisse im eigenen Führungsgebiet aufzubauen, sondern diese funktionsübergreifend zu entwickeln, um multikausale Einflussdimensionen frühzeitig erkennen zu können. Für die Kommunikation und Kompromissfindung sind geeignete Wege und Regeln zu definieren. Den Führungskräften ist in geeignetem Ausmaß Verantwortung zu übertragen, so dass sie die notwendigen Entscheidungen eigenständig treffen können. Die Übertragung von Verantwortung dient insbesondere der Lösung von Komplikationen, die durch die Mehrfachunterstellung von Mitarbeitern in den Organisationseinheiten der Tensor-Organisation entstehen.

Die Grundlage der gemeinsamen Zusammenarbeit stellt die organisatorische Integration dar. Dabei kann zwischen horizontaler, vertikaler und temporaler Integration unterschieden werden. Unter horizontaler Integration wird die Überbrückung der durch die funktional-fachliche Aufsplitterung in Ressorts entstandenen Grenzen (Aufbauorganisation) sowie die Integration über Länder und Kommunen hinweg verstanden. Vertikale Integration bezeichnet die Überwindung der Abstufungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Temporale Integration bezieht sich auf die zeitliche Ausgestaltung des Ablaufs der Verwaltungsprozesse.

#### 4.2 Technische Herausforderungen

Obwohl der Umbruch in den Organisations- und Governance-Strukturen erst durch technologische Entwicklungen ausgelöst wird, führt er auch zu weiteren Anpassungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. Der gestiegene Abstimmungsaufwand durch die Tensor-Organisation hat einen höheren Kommunikationsbedarf zur Folge. Hierzu muss die nötige Infrastruktur bereitgestellt werden.

Aufgrund des gesteigerten fachübergreifenden Informationsbedarfs der Führungskräfte müssen die Daten jeder Einheit der Organisation den jeweils anderen Organisationseinheiten zugänglich gemacht werden.

Besonders in der Übergangsphase wird es zu Kompatibilitätsproblemen, redundanter Datenhaltung, hohem Aufwand aufgrund von Übertragungs- und Einarbeitungszeiten und mangelnder Aktualität von Daten kommen. Mit fortschreitender Integration entstehen zunehmend eine ganzheitliche IT-Architektur, gemeinsame Standards und Interoperabilität, wodurch Schnittstellen reduziert und Rationalisierungsmaßnahmen durchgeführt werden können.

#### 4.3 Ökonomische Herausforderungen

Aus wirtschaftlicher Perspektive steht der Wandel der öffentlichen Verwaltung vom eingangs skizzierten, politisch-regional motivierten Föderalismus hin zu einem umfassend motivierten Föderalismus im Vordergrund. Während Bürger- und Unternehmensnähe durch eine regionale Filialstruktur mit Beratungsfunktion gewährleistet wird und verwaltungsübergreifende Aufgaben zur Realisierung von Economies of Scope and Scale in zentralen Shared-Service-Centern gebündelt werden, verlieren die ursprünglichen, auf dem Konzept räumlicher Nähe basierenden föderalistischen Trennungsprinzipien der horizontalen und vertikalen Ebene immer mehr an Bedeutung.

Dieser Wandel muss durch verstärkte Steuerungs- und Controllingmaßnahmen unterstützt werden. So ist es Aufgabe des Controllings, dezentrale Informationen zentral zugänglich zu machen. Es sind quantitative und qualitative Ziele für die einzelnen Verwaltungseinheiten zu definieren, deren Erreichung durch das

Controlling zu überprüfen ist. Maßstäbe für die Erfolgsmessung in den Shared-Service-Centern sowie Interventionszeitpunkte müssen definiert und angewandt werden. Für die Fachaufgaben hat eine klare Verantwortungszuweisung zu erfolgen. Für die Verwaltungsfilialen und die Shared-Service-Center können Anreiz- und Sanktionssysteme definiert werden.

Auf Seiten von Bürgern und Unternehmen entsteht durch die ständige Erreichbarkeit der Verwaltung über Online-Zugänge die Erwartungshaltung, dass auch die hinter den sichtbaren E-Government-Prozessen liegenden Back-Office-Prozesse 24 Stunden täglich und sieben Tage pro Woche erreichbar sind. Bei steigender Erwartungshaltung bleibt jedoch die Bereitschaft, für Verwaltungsprozesse zu zahlen, gleich oder nimmt sogar ab.

#### 4.4 Rechtliche Herausforderungen

Die Anforderungen durch E-Government führen in letzter Konsequenz auch zu einer Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Auf der einen Seite ist die verfassungsmäßig definierte Zuständigkeitsaufteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu überdenken. Aufgaben und Verwaltungsprozesse, die früher eindeutig einer dieser drei Ebenen zuordenbar waren, müssen nun gemeinschaftlich und übergreifend wahrgenommen werden. Es entstehen neue Anforderungen an die föderalistische Struktur durch rechtliche Anforderungen auf europäischer Ebene, die die spezifischen Gegebenheiten in Deutschland nicht oder nur unzureichend berücksichtigen – beispielsweise im Bereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie.

Auf der anderen Seite entstehen auch Herausforderungen für die Legislative in Deutschland. Die föderale Struktur der funktionalen Gliederung in thematische Aufgabenbereiche ist im Ressortprinzip fest verankert. Die Aufgabe von Kompetenzen durch einzelne Behörden und deren Übertragung an andere Behörden erfordert ein hohes Maß an Fantasie und Diskurs zum Umbau des Rechtsgerüsts. Hier muss der gesellschaftlich-rechtliche Mittelweg zwischen Aufgabe des Freiheitlichkeitsprinzips und technikgetriebenen Anforderungen gefunden werden.

Weitere rechtliche Fragestellungen entstehen im Bereich des Datenschutzes und der Datensicherheit.

## 5. Handlungsanforderungen

Aus den Herausforderungen lässt sich eine Reihe von Handlungsanforderungen ableiten.

In einem ersten Schritt sind die föderalen und organisationalen Rahmenbedingungen in Deutschland hinsichtlich ihrer Bestimmungsfaktoren zu untersuchen. Besonderheiten des Verwaltungskontextes sind dabei explizit zu erfassen. Darauf aufbauend können mögliche Lösungen für die Herausforderungen des E-Government in der öffentlichen Verwaltung anhand existierender Lösungen in föderalen Unternehmen der freien Wirtschaft dargestellt werden. Aus diesen beiden Schritten können Gestaltungsempfehlungen für die Organisationsstruktur der Verwaltung 2013 formuliert werden.

Auch im Bereich der technischen Herausforderungen sind zunächst die aktuellen Rahmenbedingungen zu beschreiben und auf Besonderheiten der Verwaltung zu überprüfen. Insbesondere die Anforderungen an Schnittstellen zwischen den einzelnen Ebenen der Verwaltung sind zu beschreiben. Abschließend ist eine ebenenübergreifende Informations- und Kommunikationsarchitektur zu definieren, die den zukünftigen Erfordernissen der IT-Steuerung Rechnung trägt. Es ist davon auszugehen, dass für einige Problemszenarien bereits in der freien Wirtschaft Lösungen entwickelt wurden.

Im ökonomischen Bereich ist nach geeigneten, Tensor-übergreifenden Methoden und Instrumenten zur Bewertung und zum Controlling der Arbeit der Verwaltungseinheiten zu suchen.

Aus rechtlicher Sicht ist zu klären, welche Rahmenbedingungen für die Gestaltung des E-Government in der öffentlichen Verwaltung ausschlaggebend sind. Schnittstellen zu technischen, ökonomischen und organisatorischen Aspekten sind zu berücksichtigen. Ergebnis ist eine Auflistung von Gestaltungsempfehlungen der rechtlichen Aspekte des E-Government vor dem Hintergrund föderaler Strukturen.

## 6. Nutzen

Die skizzierten Aspekte der E-Government-Entwicklung stiften sowohl Nutzen für die öffentliche Verwaltung selbst – durch Kosteneinsparungen – als auch für die Bürger und Unternehmen: Durch Kosteneinsparungen, einen Zugewinn an Transparenz, Wahlfreiheit der Verwaltung und Reduzierung der Komplexität.

Die Umstrukturierung der Verwaltung in Front-Office und Back-Office mit Filialcharakter ermöglicht es den Kunden der Verwaltung, zu wählen, von welcher Verwaltungsfiliale sie verwaltet werden möchten. Es ist zu erwarten, dass Bürger und Unternehmen diejenige Verwaltungsfiliale für ihre Beratung auswählen, bei der sie die schnellste, kompetenteste und freundlichste Abwicklung ihres Anliegens erwarten. Zwischen den einzelnen Filialen der Verwaltung entsteht ein Wettbewerb um die Kunden. Die Servicefunktion der Verwaltung wird dadurch in den Vordergrund gestellt. Dieser Effekt wird durch die Möglichkeit des Online-Zugangs zur Verwaltung noch verstärkt, da den Kunden keine Kosten für die Zurücklegung der Entfernung zwischen den einzelnen Filialen entstehen.

Aufgrund der Wahlfreiheit ist langfristig eine Reduzierung der von den Bürgern und Unternehmen zu tragenden Kosten für Verwaltungsleistungen zu erwarten. Lässt sich beispielsweise ein Gewerbeschein in jeder Region für jede Region ausstellen, könnten die Bürger bei unterschiedlichen Preisen für die gleiche Leistung die für sie günstigste Kommune wählen. In Wirtschaftsunternehmen lässt sich dieser Aspekt beispielsweise im Vertrieb von Automobilen beobachten, wo gleiche Fahrzeuge eines Herstellers von verschiedenen Vertragshändlern zu unterschiedlichen Preisen angeboten werden.

Mit der neu entstandenen Filialstruktur wird für Bürger und Unternehmen eine individuelle und bedarfsorientierte Beratung und Betreuung ermöglicht. Die einzelnen Schritte eines Verwaltungsprozesses können den Kunden so besser verdeutlicht werden. Da die Abwicklung eines Kundenanliegens nicht mehr aufbauorientiert, sondern ablauforientiert stattfindet,

entsteht zusätzliche Klarheit. Das Konzept des „Case workers“ erleichtert den Nutzern der Verwaltungsprozesse das Zurechtfinden. Insgesamt gewinnt die Verwaltung an Transparenz. Die Komplexität der Verwaltungsvorgänge für Bürger und Unternehmen wird erheblich reduziert, da diese nicht mehr einen kompletten Verwaltungsprozess in all seinen Stationen durchlaufen müssen, sondern nur noch einen Ansprechpartner für ein Anliegen in ihrer lokalen Filiale benötigen. Für den Verwaltungskunden ist nur noch das Ergebnis des Verwaltungsprozesses von Bedeutung, nicht mehr die einzelnen Schritte. Ähnliches ist im Bereich des Luftverkehrs zu beobachten: Für den Kunden spielt nur der Flug selbst eine Rolle. Beim Kauf des Flugtickets sind für ihn weder Wartungsarbeiten am Flugzeug, noch Betankung oder Essensversorgung relevant.

Die Verwaltung selbst kann sich auf die Kernprozesse ihrer Leistungserstellung konzentrieren, während Supportleistungen durch die Shared-Service-Center erledigt werden. Probleme werden aus unterschiedlichen Perspektiven der Tensor-Organisation gleichzeitig betrachtet und werden so einfacher gelöst.

## Literaturhinweise

- KINSKY, F., Föderalismus als Gesellschaftsmodell, In: Piazzolo, M., Weber, J.: Föderalismus – Leitbild für die Europäische Union?, Olzog Verlag GmbH, München.
- RUDOLF, W., Föderalismus. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Hrsg.: Albers, W. UTB für Wissenschaft, Stuttgart u.a. 1981, S.312–316.
- THÖNI, E., Das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots. In: Das föderative System in Deutschland – Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht. Hrsg.: Färber, Gisela. 1. Aufl., Band 224, Verlag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 2005.

# E-Government as a Service

Dr. Winfried Materna



Dr. Winfried Materna  
Geschäftsführer,  
Materna GmbH

## Vision

E-Government aus einer Hand – Informationen und Services über einen sicheren, bundesweiten und behördenübergreifenden Portaleinstieg für Privat- und Geschäftskunden.

## Nutzen

Die Bündelung bedarfsgerechter Leistungsangebote in einem verwaltungsübergreifenden Portal mit Single-Medium-of-Sign-Funktion für Transaktionen (einheitliche Authentifizierung bzw. Signatur, z. B. durch ePA als ComfortCard) führt zu erhöhter Servicequalität, administrativer und ökonomischer Effizienzsteigerung und somit zu höherer Akzeptanz.

## Herausforderungen

Die übergreifende Nutzerakzeptanz bei Anbietern und Abnehmern elektronischer Verwaltungsleistungen sowie die Schaffung der notwendigen technischen Voraussetzungen bilden das Fundament für ein „echtes“ One-Stop-Government-Portal.

## Handlungsanforderungen

Ein One-Stop-Government-Portal erfordert das Zusammenwirken aller Akteure: Vereinheitlichte Rahmenbedingungen, standardisierte Infrastrukturkomponenten und Schnittstellen sowie Schaffung von Motivationsanreizen zur Nutzung und Akzeptanz der Beteiligten sind Voraussetzungen für den Erfolg des Vorhabens.

Im One-Stop-Government-Portal werden Informationen und Services über einen sicheren, bundesweiten und behördenübergreifenden Portaleinstieg für Privat- und Geschäftskunden bereitgestellt. Das erforderliche Vertraulichkeits- und Sicherheitsniveau für elektronische Behördentransaktionen wird durch die Verbindung von einheitlicher Authentifizierung und Signaturfunktion unterstützt. Des Weiteren wird die Verwendung von Verschlüsselungstechnologien und die Einbindung sicherer Verwaltungsnetze zur Wahrung des Datenschutzes vorausgesetzt. Eine erhöhte Servicequalität, administrative und ökonomische Effizienzsteigerung und somit höhere Akzeptanz sind die Ziele dieses Vorhabens.

E-Government ermöglicht die Einführung prozessorientierter Organisationsformen. Somit können IT-Prozesse anders organisiert werden, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Denn beim E-Government liegt der Fokus auf den einzelnen Aktionen, also dem Ablauf. In der Vision eines „echten“ One-Stop-Government-Portals können die historisch separat entwickelten E-Government-Lösungen auf einer einzigen Plattform integriert werden. Alle bisher vorhandenen One-Stop-Government-Portal-Angebote haben nur Teilbereiche abgedeckt und waren erste Schritte auf dem Weg zu einem komplexen und übergreifenden Konstrukt.



Ein One-Stop-Government-Portal erfordert das Zusammenwirken aller Akteure: vom Bürger über die Verwaltung bis zur Wirtschaft. Hierbei ist ein zielgerichtetes Akzeptanzmanagement entscheidend für eine breite Nutzung. Darüber hinaus sichern vereinheitlichte Rahmenbedingungen, standardisierte Infrastrukturkomponenten, Schnittstellen und Datenaustauschformate den langfristigen Erfolg des Vorhabens.

### 1. One-Stop-Government-Portal – das Tor zu sämtlichen Verwaltungsservices

Für den Nachfrager von Verwaltungsdienstleistungen (Bürger oder Unternehmen) ist das One-Stop-Government-Portal der zentrale Zutrittspunkt zu allen E-Government-Services – unabhängig vom Ort der eigentlichen Leistungserbringung. Über einen Single-Point-of-Contact kann die nachgefragte Leistung hierbei von einem Punkt aus angestoßen werden. Ferner können kontextsensitive Informationen über nachgefragte Leistungen oder Services zielgerichtet abgerufen werden.

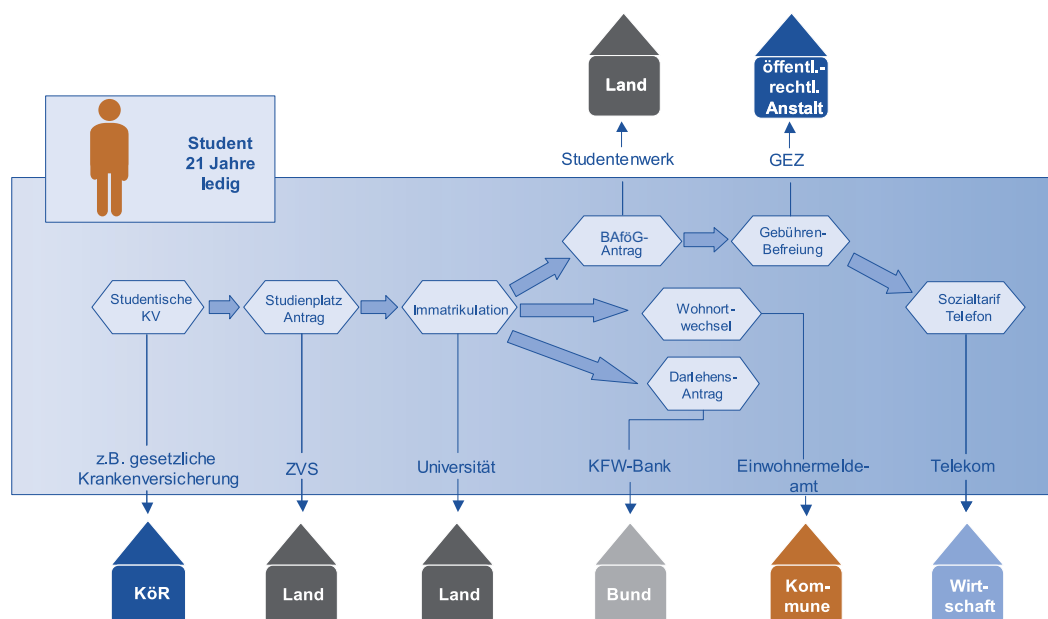
Der Dienstleistungsnachfrager kann dabei eine 24-Stunden-Verfügbarkeit an sieben Tagen in der

Woche sowie eine zügige Leistungserbringung erwarten. Dabei muss ihm die Abwicklung eines elektronischen Geschäftsvorfalles uneingeschränkte Sicherheit garantieren. Die erforderliche Authentifizierung (elektronischer Identitätsnachweis) und Signatur zur Abwicklung des Geschäftsvorfalles kann durch den Einsatz eines Single-Medium-of-Sign erfolgen.

Das nachfolgende Beispiel zeigt, welche Teilprozesse ein Student derzeit im Zuge einer Immatrikulation durchlaufen muss. Abbildung 1 veranschaulicht am Beispiel dieser speziellen Lebenslage die Verfahrensabläufe mit den verschiedenen zuständigen behördlichen Stellen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.

Gewählt wurde das Beispiel eines 21-jährigen Studenten aus Bochum, der im kommenden Semester ein Medizinstudium beginnen möchte. Hierzu müssen eine Reihe von Aktivitäten initiiert und durchgeführt werden: Dies beginnt mit der Bewerbung um einen Studienplatz bei der ZVS. An dieser Stelle ist das Land involviert. Vor der Immatrikulation benötigt die Universität einen Krankenversicherungsnachweis. Im Beispiel ist ein Studienplatz an der Universität Tübingen frei und wird dem Studenten zugewiesen.

Abb. 1: Verfahrensablauf am Beispiel der Lebenslage „Student“



Zur Begleichung seiner Studiengebühren beantragt er ein Darlehen bei der KfW-Bank, einer Institution auf Bundesebene. Parallel dazu beantragt er BAföG beim Studentenwerk der Universität Tübingen, einer Institution auf Landesebene. Der Umzug von Bochum nach Tübingen erfordert die Abmeldung am alten Wohnort und die Anmeldung beim Einwohnermeldeamt in Tübingen. Abschließend stehen noch Anträge auf Gebührenermäßigungen bei der GEZ und der Telekom auf der To-do-Liste und damit Aktivitäten, bei denen Wirtschaftsunternehmen involviert sind.

Der beschriebene Verfahrensablauf von der Antragstellung bei der ZVS bis zu allen weiteren beteiligten Stellen im Zusammenhang mit Umzug, BAföG, Versicherungen etc. zeigt die komplexe Aufgabe der verwaltungsebenenübergreifenden Verfahrenskoordination. Ein Großteil der Anträge im vorliegenden Fall kann bereits heute elektronisch abgegeben werden. Hierzu ist der Antragsteller jedoch gefordert, auf die verschiedenen Portale zuzugreifen, Formulare herunterzuladen, auszufüllen, zu unterschreiben und postalisch an die jeweils zuständige Stelle zu senden.

Im Unterschied zu der gegenwärtigen Situation kann sich der Student bei einem „echten“ One-Stop-Government-Portal bedarfsgerecht über die erforderlichen Verwaltungsdienstleistungen informieren und nach einer einmaligen Authentifizierung die verschiedenen Anträge bequem online abwickeln und signieren.

Die Anbieter von Verwaltungsdienstleistungen – sprich die öffentlichen Verwaltungen – profitieren von sowohl zeit- als auch kosteneffizient gestalteten Prozessabläufen. Bezogen auf die BAföG-Beantragung des im Beispiel genannten Studenten lassen sich allein die Verwaltungskosten erheblich reduzieren, wie das folgende Zahlenbeispiel zeigt: Laut einer Studie von Unichheck, einem Projekt der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, belaufen sich die durchschnittlichen Verwaltungskosten je BAföG-Empfänger auf 220 Euro pro Jahr. Laut Statistischem Bundesamt gab es 358.200 Studienanfänger im Jahr 2007. Im Durchschnitt beantragen rund ein Viertel der Studenten BAföG. Legt man 220 Euro Verwaltungskosten zugrunde, bedeutet dies einen Verwaltungsaufwand von 19,8 Millionen Euro pro Jahr, die durch die Beantragung von BAföG entstehen. Die Abwicklung der

BAföG-Anträge über ein One-Stop-Government-Portal würde schätzungsweise eine Kostenersparnis von circa 30 Prozent bewirken. Damit könnte allein dieser Service knapp sechs Millionen Euro einsparen.

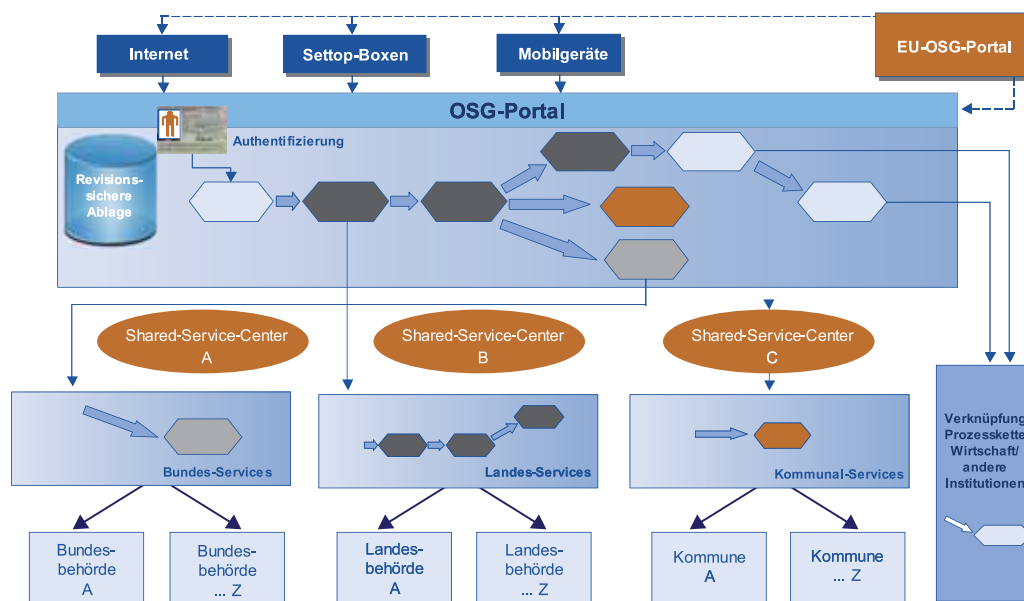
Darüber hinaus können Doppelfunktionen auf ein Minimum reduziert werden. Hierzu können standardisierbare Prozesse in vorhandene oder zu konsolidierende Dienstleistungszentren (Shared-Service-Center) zusammengefasst und abgewickelt werden. Dabei erfolgt die Aufgabenteilung nach Kernkompetenzen auf kommunaler sowie Landes- und Bundesebene. Durch diese Bündelung können zahlreiche funktionsähnliche Behördenapplikationen deutlich reduziert werden. Da die Authentifizierung beim Eintritt in das One-Stop-Government-Portal einmalig erfolgt, können die Stammdaten des Benutzers unter Einhaltung hoher Sicherheitskriterien allen weiteren nachgelagerten Verwaltungsebenen zur Verfügung gestellt werden (höhere Transparenz, Kosten- und Zeitersparnisse, Reduzierung der Fehlerquote). Dazu ist es erforderlich, die bestehenden Systeme über standardisierte Schnittstellen aufeinander abzustimmen.

## 2. Technische Voraussetzung für die Realisierung eines One-Stop-Government-Portals

Die technische Konzeption eines zentralen Einstiegsportals zu allen Services der öffentlichen Verwaltung muss verschiedene Rahmenbedingungen erfüllen, damit die Lösung machbar, akzeptabel und wirtschaftlich ist. Dazu müssen Serviceanbieter aus Bund, Ländern und Kommunen vernetzt werden, wobei ihre Verantwortungshoheiten gewahrt werden. So sind die jeweiligen Zuständigkeiten auch weiterhin für die Aktualität und Verfügbarkeit der Informationsinhalte verantwortlich. Des Weiteren müssen alle Services der verschiedenen Anbieter integrierbar sein, unabhängig von der technischen Umsetzung der jeweiligen Services. Um langfristig weitere Nutzergruppen einzubinden, sollten über das Internet hinaus weitere Zugangskanäle bei der Konzeption berücksichtigt werden. Dabei müssen Barrierefreiheit und Medienunabhängigkeit beachtet werden.

Zur Wahrung dieser Rahmenbedingungen werden bestimmte Architekturprinzipien zwingend vorausgesetzt: Es müssen Standardmethoden, Stan-

Abb. 2: Prozessorientierte Aufgabenverteilung im One-Stop-Government-Portal



Standardtechnologien und etablierte Basiskomponenten für eine maximale Interoperabilität verwendet werden. Beispiele hierfür sind die Basiskomponenten der Initiative BundOnline. Darüber hinaus entkoppeln verteilte Architekturen Teilprozesse und -services von übergreifenden Prozessen und ermöglichen so die Konsolidierung zu Prozessplattformen (Shared-Service-Center).

Abbildung 2 gibt eine Übersicht über die prozessorientierte Aufgabenverteilung auf die einzelnen Serviceanbieter im One-Stop-Government-Portal.

Über ein einzurichtendes Web-Portal erfolgt der Zugriff auf die Dienste und Prozesse der Verwaltung durch den Single-Point-of-Contact. Um eine schnelle und breite Nutzerakzeptanz zu erzielen, sollte die Ansprache zielgruppenspezifisch je nach Lebenslage oder Nutzergruppe erfolgen.

Mit einer einheitlichen Authentifizierungs- und Signaturkarte können in dem Portal elektronische Behördentransaktionen abgewickelt werden. Ein sicheres Instrumentarium ist der künftige elektronische Personalausweis (ePA): Er integriert die drei Schlüsselfunktionen biometrische Informationen,

elektronischer Identitätsnachweis und qualifizierte elektronische Signatur. Damit besitzt der ePA alle technischen Voraussetzungen, als einheitliche Signaturkarte mit multifunktionalen Verwendungsmöglichkeiten genutzt und akzeptiert zu werden. Als Single-Medium-of-Sign wird der ePA zur ComfortCard und ist damit auch für das One-Stop-Government-Portal einsetzbar.

Die Abbildung übergreifender Prozesse und der Zugriff auf sämtliche Verwaltungsdienste übernimmt das One-Stop-Government-Portal. Damit ist es möglich, die Prozesse an zentraler Stelle zu modellieren, aber dennoch die regionale Ausprägung von Teilschritten einzubinden und zu berücksichtigen. Für das Beispiel des Studenten bedeutet dies, dass sowohl die Information über die länderspezifischen Studiengebühren abrufbar sind als auch die mit dem Wohnortwechsel verbundenen Formalitäten den zuständigen Kommunen bzw. dem Shared-Service-Center zur weiteren Bearbeitung übermittelt werden können.

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor zur Etablierung des Portals ist die umfassende Bereitstellung bundesweiter, landesspezifischer und insbesondere auch kommunaler Services. Gerade die kommunalen

Services sind die wichtigsten Zugriffspunkte für Bürger und Unternehmen. Voraussetzung für die Bereitstellung und Vernetzung der angebotenen Services ist eine serviceorientierte Architektur (SOA), die grundsätzlich auf dem Prinzip des Service-Providers und Service-Consumers basiert. Mit diesem Grundprinzip können beliebige Punkt-zu-Punkt-Verbindungen (end-to-end) zwischen den dezentralen Systemen geknüpft werden.

Das One-Stop-Government-Portal stellt hier einen zentralen Einstiegspunkt dar, der als Service-Consumer auf sämtliche Angebote der Verwaltung zugreift. Im Sinne der Skalierbarkeit des Systems sowohl aus technischer als auch organisatorischer Sicht können konsolidierende Zwischenstufen im Sinne von Shared-Service-Centern sinnvoll sein, die bundesweit Services für Länder und Kommunen anbieten (Service-Provider). Durch diese Hierarchie bleibt das Gesamtsystem umfassend und flexibel zugleich. Vollständigkeitsprüfungen der angebotenen Services als auch deren Aktualitätsprüfungen können gezielt und somit effizient vorgenommen werden.

Ein Service-Provider bietet grundsätzlich zwei verschiedene Arten von Diensten an. Dies sind zum einen transaktionale und zum anderen informationsgetriebene Dienste.

Transaktionale Dienste führen Aktionen in Fachverfahren aus oder stellen Informationen aus Fachverfahren zur Verfügung. Hierzu ist ein standardisiertes Verfahren zur technologieunabhängigen Realisierung neuer Dienste notwendig, das es zudem ermöglicht, bestehende Systeme anzubinden. Es bieten sich Web-Services mit entsprechenden Spezifikationen über WSDL (Web Service Description Language) an, die diese Rahmenbedingungen umsetzen.

Informationsgetriebene Dienste stellen Informationen, thematische Zusammenhänge und Wissen zur Verfügung, die zur Abbildung bestimmter Informationsbedarfe notwendig sind. Dieses Wissen muss technologieunabhängig recherchierbar und somit in das Portal integrierbar sein, zum Beispiel durch spezielle Verwaltungssuchmechanismen. Eine reine Volltextsuche reicht hier nicht aus, da Zusammenhänge zwischen Inhalten nicht ausreichend berücksichtigt werden können. Inhalte regionaler Service-

und Informationsanbieter sollten daher durch semantische Notationen abgebildet werden, so dass im Gesamtverbund der Angebote ein umfassendes, semantisches Netz aller Dienste und Informationen der öffentlichen Verwaltung entsteht. Ein semantisches Web basiert auf evolutionären Algorithmen und ist „lernfähig“. Alle in einem solchen System gesammelten Informationen stehen in einer gewissen Beziehung zueinander. So lässt sich beispielsweise ein Zuständigkeitsfinder umsetzen, der trotz dezentraler Pflege eine zentrale Recherche nach Prozessen und Informationen erlaubt. Auch diese Konzepte sind technologieunabhängig umsetzbar und geben den Serviceanbietern die notwendige Unabhängigkeit und Flexibilität.

Werden transaktionale und informationsorientierte Dienste kombiniert, bieten sie dem Nutzer einen umfassenden Zugang zu allen verwaltungsrelevanten Aspekten. Die Basis für solche recherchierbaren Dienste sind strukturierte semantische Netze.

Die Gesamtarchitektur eines One-Stop-Government-Portals mitsamt seinen integrierten Services muss den Grundregeln einer serviceorientierten Architektur folgen. Das bedeutet, Dienste müssen technologieunabhängig definiert und implementiert werden. Sie müssen weitgehend untereinander entkoppelt werden. Übergreifende Prozesse müssen darüber hinaus auf Basis dezentral angebotener Teilprozesse orchestriert werden. Bisher wurden SOA-Prinzipien eher in einem unternehmens- oder behördeninternen IT-Kontext gesehen. Im Rahmen eines One-Stop-Government-Portals lassen sich diese nun in einen weiterreichenden Kontext bringen und zwar bei der Zusammenarbeit und Kopplung mehrerer Behörden und auch Unternehmen. Darüber hinaus ist auch die Einbettung des One-Stop-Government-Portals in europäische Systeme für EU-übergreifende Prozesse möglich.

### 3. Nutzerakzeptanz im Fokus

Die Mehrwerte, die sich durch die Etablierung eines One-Stop-Government-Portals aus Verwaltungssicht ergeben, sprechen für eine Umsetzung des Vorhabens: Dies sind zum einen die Steigerung der Transparenz, Kosten- und Zeitersparnis sowie eine Reduzierung der Fehlerquote durch Doppelerfassungen. Zum

anderen können sich Verwaltungen durch die Einbindung von Shared-Service-Centern auf wichtige Kernprozesse konzentrieren. Entscheidend ist allerdings, dass das Vorhaben verwaltungsebenenübergreifend von allen Beteiligten getragen und nach innen wie außen kommuniziert wird. Die einzelnen Maßnahmen sollten in einem gemeinsamen Aktionsplan zusammengestellt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass das Vorhaben auch „gelebt“ wird.

Wesentlich für die Akzeptanz durch die Nachfrager und damit den Erfolg eines One-Stop-Government-Portals ist darüber hinaus die Schaffung von Motivationsanreizen zur Nutzung von Verwaltungsdienstleistungen.

Durch die Möglichkeit, alle Aktivitäten von einem Ort (Single-Point-of-Contact) online erledigen zu können, erfahren Bürger und Unternehmen ein Höchstmaß an Komfort. Zeitlich aufwendige Behördengänge entfallen, sichere und rechtsverbindliche Transaktionen können rund um die Uhr erfolgen. Die bedarfsgerechte Bereitstellung der erforderlichen Dienste schafft Transparenz über die zu erledigenden Aufgaben in bestimmten Lebenslagen (siehe Beispiel „Student“). Auch sind eine flächendeckende und kostenfreie Ausgabe der ComfortCard an alle Nutzer sowie Kostenersparnisse bei anfallenden Gebühren elementare Motivationsanreize für Nutzer von Online-Services. Grundsätzlich sollten E-Government-Angebote kontinuierlich auf ihre Anwenderfreundlichkeit für alle Nutzergruppen (z. B. ältere Menschen) überprüft werden. Darüber hinaus können zielgruppenspezifisch relevante Themen herausgefiltert und projektbezogen kommuniziert werden, um eine Erhöhung der Nutzerakzeptanz zu erzielen.

## 4. Fazit

Im Zeitalter der Informationstechnologie ist das One-Stop-Government-Portal ein geeignetes Instrument zur horizontalen und vertikalen Verwaltungskooperation. Nur im Verbund und mit der notwendigen Vernetzung können durch optimierte Prozessgestaltung die erforderlichen elektronischen Government-Services bedarfsorientiert angeboten werden.

Voraussetzung für eine erfolgversprechende Umsetzung ist die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Es ist beispielsweise zu prüfen, in welcher Form im Rahmen der technischen Anforderungen Kommunikations- und Interaktionsstandards gesetzlich festgeschrieben werden müssen. Darüber hinaus müssen verbindliche Regelungen für den Einsatz elektronischer Signaturen zur rechtsverbindlichen elektronischen Transaktionsabwicklung definiert bzw. geschaffen werden.

Die Umsetzungsvorhaben zur EU-Dienstleistungsrichtlinie und die Einrichtung der einheitlichen Behördenrufnummer 115 sind erste konkrete Schritte, die den Wandel zu einer modernen, kunden- und serviceorientierten Verwaltung unterstützen. Die Umsetzung der Vision eines One-Stop-Government-Portals sowie die Schaffung der technischen Voraussetzungen zur Nutzung der ComfortCard können als weitere Meilensteine in Richtung „E-Government as a Service“ gesehen werden.

# Zukunft der Verwaltung in einer vernetzten Gesellschaft

Volker Merk



**Volker Merk**  
Geschäftsführer,  
SAP Deutschland  
AG & Co. KG

## Vision

In einer vernetzten Gesellschaft wird die Weiterentwicklung von E-Government auf Basis offener Dienstleistungsplattformen erhebliche Mehrwerte durch die Bündelung öffentlicher und privater Leistungen schaffen und schrittweise kostenintensive Zugangskanäle ablösen.

## Nutzen

Individualisierte und erweiterte Dienstleistungen sowie eine optimierte Prozessbearbeitung in der Verwaltung fördern unmittelbar die Attraktivität Deutschlands als Wirtschafts- und Lebensstandort.

## Herausforderungen

Die mehrwertorientierte Erbringung von Dienstleistungen in einer vernetzten Gesellschaft bedingt eine Reorganisation von Zuständigkeiten und die Etablierung neuer Geschäftsmodelle im Verhältnis der Verwaltungen untereinander sowie vor allem im Zusammenspiel mit privaten Organisationen.

## Handlungsanforderungen

Kollaboration über offene Dienstleistungsplattformen erfordert neben dem Aufbau entsprechender Kompetenzen auch eine IT-Plattform-Strategie und eine organisationsübergreifende Prozessausrichtung mit passenden Geschäftsmodellen.

## 1. Vernetzte Gesellschaft und Implikationen für die Verwaltung

Durch die Globalisierung, den demografischen Wandel, die europäische Integration und den rasanten technologischen Fortschritt haben sich Wirtschaft und Gesellschaft in den letzten 10 bis 15 Jahren grundlegend verändert.

Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien sind die Basis für eine globalisierte und arbeitsteilig orientierte Wirtschaftswelt. Die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen erfolgt heute entlang der gesamten Wertschöpfungskette in übergreifenden Netzwerken (so genannter Collaborative Commerce).

Unter Verwaltungsexperten, seien es Praktiker, Hochschulvertreter oder Forscher, besteht Einigkeit, dass sich auch Verwaltungen in Zukunft stärker vernetzen werden. Unterschiede zeigen sich allerdings in dem gedanklichen Ausgangspunkt dieser Prognose (zum Beispiel demografiegetriebene, effizienzgetriebene oder strukturkritische Betrachtung) und dem inhaltlichen Verständnis von Vernetzung.

Vernetzung kann in einer engen Perspektive als ein IT-technisches, infrastrukturelles Vorhaben verstanden werden, das sich auf die Kopplung von Vernetzungsnetzen, den Aufbau von Verzeichnisdiensten oder die Etablierung von Standards beschränkt. Die heute gegebenen Rahmenbedingungen, zum Beispiel



in rechtlicher oder organisatorischer Hinsicht, werden hierbei allenfalls punktuell infrage gestellt. Vernetzung als Vision betrachtet hingegen die Entwicklung durchgängiger Prozessketten mit neuen oder veränderten Verantwortlichkeiten, das Entstehen neuer Formen der Zusammenarbeit sowie neuer Geschäftsmodelle zwischen Verwaltungen und den relevanten Stakeholdern (Bürger, Wirtschaft, Nichtregierungsorganisationen usw.). Eine solche Betrachtung überschreitet naturgemäß den heute gegebenen rechtlichen Rahmen beziehungsweise sieht einen entsprechenden Veränderungsbedarf vor.

Die öffentliche Hand kann sich diesem Veränderungsbedarf nicht entziehen, da ein klarer Zusammenhang zwischen nationaler Wirtschaftsleistung und Wettbewerbsfähigkeit sowie einem effizienten öffentlichen Sektor besteht. Zudem wachsen auch in der Bevölkerung stetig die Erwartungen nach besseren, schnelleren und kundenfreundlicheren Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung – unterschiedliche Zugangskanäle, nutzenstiftende Verwaltungsdienstleistungen über das Internet und eine zentrale Anlaufstelle (Single Point of Contact) sind nur einige Punkte, die auf dem Wunschzettel der Bürger stehen.

## 2. Wie sich die Verwaltung in Zukunft vernetzen wird

Der klassischen Unterscheidung der Verwaltungsbeziehungen folgend werden im Weiteren mögliche neue Vernetzungsmodelle zwischen Verwaltungen, zwischen Verwaltung und Bürger sowie zwischen Verwaltung und Wirtschaft betrachtet. Jedoch ist klar zu betonen, dass die Wertschöpfung in einer vernetzten Gesellschaft aus der intelligenten und flexiblen Verknüpfung von unterschiedlichen Prozessketten entstehen wird (vgl. Gliederungspunkt 2.4).

### 2.1 Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen

Ausgehend von der aktuellen – insbesondere durch die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie und der D-115-Initiative geprägten – Diskussion über die zukünftige Form der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen lassen sich folgende Tendenzen erkennen:

- ▶ Wandel von einem funktionalen Verwaltungsmodell hin zu einem verwaltungsübergreifenden Prozessmodell, das – bildlich gesprochen – „quer“ zur heutigen Aufbau- und Ablauforganisation verläuft.
- ▶ One-Stop-Government mit der logischen Konsequenz einer Trennung von Angebotspräsentation und Durchführung der entsprechenden Aufgaben in einer (multikanalfähigen) Front-Office-/Back-Office-Struktur.
- ▶ Etablierung neuer Formen der Arbeitsteilung zwischen Verwaltungen, aber auch zwischen Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen sowie zwischen Verwaltung und Wirtschaft.
- ▶ Stärkere Standardisierung von verwaltungsbezogenen Kern- und Unterstützungsaufgaben.
- ▶ „Information Sharing“ zwischen verschiedenen Verwaltungen beziehungsweise Verwaltungseinheiten (sowie zwischen Nichtregierungsorganisationen).

Die Zielvorstellung einer Verwaltung, die Bürgern und Wirtschaft zentrale Ansprechpartner zur Verfügung stellt und den aus einer konkreten Lebens- bzw. Unternehmenslage resultierenden Gesamtprozess organisationsübergreifend orchestriert, ist keineswegs neu. Doch hat erst die EU-Dienstleistungsrichtlinie einen konkreten Handlungsdruck erzeugt und bietet die Chance, einer prozessorientierten Verwaltung zum Durchbruch zu verhelfen.

Einen weniger kunden- als vielmehr effizienzgetriebenen Vernetzungsansatz kennzeichnen die Forderungen nach neuen Formen der Arbeitsteilung beziehungsweise nach Kooperationen zwischen Verwaltungen. Tatsache ist, dass in der „öffentlich-rechtlichen Parzellenwirtschaft“ viele Fach- und Unterstützungsaufgaben redundant, uneinheitlich und aufgrund zu geringer Fallzahlen unwirtschaftlich erbracht werden. Da eine weitreichende Zusammenlegung von Gebietskörperschaften mittelfristig eher unwahrscheinlich ist, wird als alternativer Ansatz eine zunehmende Verbreitung so genannter Dienstleistungszentren zu erwarten sein.

Diese Dienstleistungszentren bündeln administrative und fachliche Teilaufgaben, die nicht physisch

vor Ort erbracht werden müssen, und stellen – im Sinne des erwähnten Front-Office-/Back-Office-Konzepts – „Produktionszentren“ für interne und externe Verwaltungsdienste dar. Die mit Blick auf die Haushalts- und Demografielage benötigten Effizienzsteigerungen werden sich jedoch nicht alleine über Skaleneffekte erzielen lassen. Erfahrungen der Privatwirtschaft mit dem Konzept der Shared-Service-Center zeigen, dass zusätzlich eine Vereinfachung, Standardisierung und Automatisierung von Verwaltungsprozessen erfolgen muss.

Aus heutiger Sicht ist schwer abzuschätzen, wie differenziert sich das Portfolio dieser Dienstleistungszentren, deren Anzahl und rechtliche Ausgestaltung und damit die Landschaft der Dienstleistungszentren insgesamt darstellen wird. Bezogen auf die (inter-)kommunale Ebene lässt sich aktuell eine Tendenz in Richtung virtueller Verbünde mit differenzierter Aufgabenteilung erkennen – teils aufgrund rechtlicher Restriktionen, teils als Ergebnis von politischen Kompromissen.

Insofern erscheint das Szenario wahrscheinlich, dass in Zukunft interne und externe Verwaltungsleistungen in – durchaus mit der Privatwirtschaft vergleichbaren – komplexen Liefer- und Wertschöpfungsnetzwerken erbracht werden. Dies gilt umso mehr, wenn als parallele Entwicklungstendenz von einer stärkeren Kooperation mit privaten Dienstleistern und Nichtregierungsorganisationen ausgegangen wird.

Eine stärkere Vernetzung kann jedoch nicht nur unter Kunden- bzw. Effizienzgesichtspunkten abgeleitet werden, sondern ebenso mit Blick auf die Qualität der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Ein instruktives Beispiel für die Notwendigkeit einer gesamthaften Optimierung von Prozessketten stellt der Bevölkerungsschutz dar. Das übergeordnete Ziel der Erhaltung menschlichen Lebens kann nur dann erreicht werden, wenn Organisationen aus verschiedenen Bereichen optimal miteinander verzahnt werden. Zu den zur öffentlichen Sicherheit beitragenden Organisationen zählen dabei Polizei, Krankenhäuser, Rettungsdienste und sonstige Nichtregierungsorganisationen, aber auch private Transportunternehmen. Um im Einsatzfall eine optimale Koordination ent-

lang der gesamten so genannten „Rettungskette“ zu ermöglichen, ist eine durchgängige Transparenz der Prozesse zu gewährleisten. Ohne diese sinkt die Entscheidungsqualität, die Ressourcennutzung und schlussendlich die Versorgung von Opfern und Angehörigen signifikant. Dass die in diesem Bereich bestehenden Optimierungspotenziale im Informationsaustausch mit der Hilfe von IT realisiert werden können, zeigt sich zum Beispiel im Forschungsprojekt „SoKNOS“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, das die Vernetzung staatlicher Organe, Unternehmen und anderer Organisationen im Bereich öffentliche Sicherheit zum Inhalt hat.

## 2.2 Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bürger

Der klassische Verwaltungskontakt mit dem Bürger findet typischerweise lokal und damit auf der kommunalen Ebene statt. Der örtliche Bezug konkreter Probleme und Anfragen ist ein wichtiger Grund für die Konzentration der Aufgaben auf lokaler Ebene.

Obwohl für den Verwaltungskontakt vielerorts noch die traditionellen Zugänge genutzt werden, finden sich zunehmend mehr Onlineangebote, wie zum Beispiel im virtuellen Rathaus21 der Stadt Hagen. Aufgrund der hohen Hürden der qualifizierten digitalen Signatur nutzt diese Möglichkeit aber nur ein geringer Teil der Bevölkerung. Die Initiative zur Einführung des elektronischen Personalausweises wird zu einer deutlichen Steigerung der Nutzerzahlen von Onlinediensten führen. Weiterhin gilt es, konsequent die Standardisierung für den elektronischen Datenaustausch (XÖV<sup>1</sup>-Standards) voranzutreiben.

Die Attraktivität einer Dienstleistung bemisst sich für den Bürger nicht nur an der Qualität des Zugangs und der Dauer der Bearbeitung, sondern an deren Einbettung in die jeweilige Lebenslage. So nutzen Bürger in hohem Maße die Webauftritte der Kommunalverwaltung, um sich beispielsweise über die Angebote in den Bereichen Kultur, Sport und Soziales zu informieren.

Gibt es mehrere alternative Angebote, wie zum Beispiel bei der Kinderbetreuung und bei Kinderfreizeitangeboten, dann wäre sowohl eine Darstellung

1 XÖV steht für XML (Extensible Markup Language) in der öffentlichen Verwaltung.

der kommunalen Angebote, der Angebote der freien Träger, aber auch der Tagesmütter mit dem jeweiligen Leistungsangebot, den Kosten und der geografischen Lage für die Bürger eine wichtige Information. Natürlich ersetzt eine informative Darstellung nicht den Eindruck vor Ort, aber eine umfassende Erstinformation und die anschließende Buchung über das Netz erleichtern den Eltern die Suche nach geeigneten Kinderbetreuungsangeboten.

Das Subsidiaritätsprinzip ermöglicht es geradezu, die Angebote von freien Trägern und Privaten zu einem umfassenden Gesamtangebot zu bündeln. Die Kommunen, aber auch in verstärktem Maße Non-Profit-Organisationen, könnten als Dienstleister für die Bürger agieren, indem sie die Angebote zusammenstellen und Zusatzdienstleistungen wie zum Beispiel ein elektronisches Buchungssystem mit einem entsprechenden elektronischen Bezahlungssystem anbieten.

Die Kommune hat in diesem Szenario die Möglichkeit, sich auf ihre Kernaufgaben zu fokussieren und Dritte mit einzubinden, um ein verbessertes Dienstleistungsangebot für die Bürger anzubieten, oder sie überlässt es Dritten, die öffentlichen Dienstleistungen als Teil eines individuellen Angebots für den Kunden zu nutzen. Die Kommune kann je nach Anspruch selbst zum Makler werden oder Angebote an öffentlichen Dienstleistungen für die Makler aus dem privaten oder dem Non-Profit-Sektor zur Verfügung stellen.

Die Zusammenarbeit zwischen Bürger und Verwaltung zeigt sich nicht nur bei den Genehmigungsverfahren und den Onlineangeboten, sondern auch in der aktiven Beteiligung der Bürger an wichtigen Entscheidungen des Gemeinwesens. Die Identifikation der Bürger kann durch entsprechende Beteiligungsverfahren deutlich erhöht werden.

Einige Städte stellen die Haushaltsplanentwürfe zur Diskussion ins Netz und bieten Online-Konsultationen an. Auf diese Weise können Kommunikationsmöglichkeiten, die das Web 2.0 bietet, für eine stärkere Partizipation der Bürger genutzt werden. Neben den Bürgern können auch Experten in komplexe Entscheidungen mit eingebunden werden, zum Beispiel

bei Planungsverfahren wie der Stadtentwicklungs- und Verkehrsplanung. Vor allem im Bereich der Planungsverfahren bieten sich umfangreiche Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger und Fachexperten an. Hamburg zum Beispiel setzt bereits auf Online-Beteiligungsprojekte und hat bereits fünf Online-Diskussionen bzw. -Konsultationen durchgeführt. E-Partizipation wird damit zu einem zentralen Instrument für die politische Kommunikation.

Neben der Partizipation in Planungsverfahren bietet sich auch die Einbeziehung der Bürger bei entsprechenden Gesetzgebungsverfahren an (E-Legislation). Die Europäische Union hat mit den Konsultationsverfahren Partizipationsmöglichkeiten für die Stakeholder und die Bürger am Rechtsetzungsprozess geschaffen. Dabei setzt sie neben den tradierten Kommunikationskanälen (zum Beispiel Telefon, persönliche Kontakte) in zunehmendem Maße auf das Internet. Auf diese Weise besteht für Bürger und Wirtschaftsunternehmen eine erweiterte Chance, sich in den Rechtsetzungsprozess einzubringen.

E-Partizipation und E-Legislation schaffen neue Kommunikationsstrukturen, die eine kooperative Interaktion mit dem Bürger ermöglichen beziehungsweise können einen Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung einleiten. Die Verwaltung löst sich dadurch aus ihrer Innensicht, bekommt ein besseres Verständnis für die Bedürfnisse der Bürger und kann zudem noch die Fachkenntnisse und Vorschläge der Zivilgesellschaft in ihre Entscheidungsprozesse einbeziehen. Dies sollte zu einer größeren Akzeptanz staatlichen Handelns führen und wäre damit auch ein Beitrag zum Abbau der Politikverdrossenheit.

Zur technischen Realisierung ist der Einsatz von Web 2.0-Technologien sowie Multikanal-, In- und Outboundtechniken vorzusehen. Wichtig ist dabei eine Integration der Anwendung in eine flexible, übergreifende E-Government-Infrastruktur.

Eine themenbezogene Rechercheplattform sowohl für die Verwaltung als auch für die Bürger unterstützt die anspruchsvolle Aufgabenstellung, die Verwaltung und die Bürger miteinander zu vernetzen.

### 2.3 Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Wirtschaft

Ein besonderes Augenmerk, nicht zuletzt aufgrund ihrer Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, gilt der Vernetzung zwischen Verwaltung und Wirtschaft. Dabei sind Entwicklungen in etablierten Prozessen, wie beispielsweise der Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen über die kollaborative Abwicklung von Antragsverfahren bis zur Etablierung gänzlich neuer Geschäftsmodelle zu betrachten.

Im Kontext der Vergabe und Beschaffung wurden in den vergangenen Jahren vielfältige organisatorische und infrastrukturelle Maßnahmen wie die Einrichtung von zentralen Beschaffungsorganisationen oder die Etablierung elektronischer Vergabe- bzw. Beschaffungsplattformen ergriffen. IT-Lösungen optimieren längst die damit verbundenen verwaltungsinternen Prozesse und binden sich nahtlos in die Lieferantensysteme ein.

Diese positive Entwicklung sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in Deutschland ein wirklicher Paradigmenwechsel in Richtung einer erweiterten Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung noch nicht vollzogen ist. Betrachtet man hingegen die Entwicklung in Großbritannien in den vergangenen zehn Jahren, so hat man dort den Rahmen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen signifikant erweitert. Öffentliche Einrichtungen stehen hier im direkten Wettbewerb mit privaten Anbietern bei der Bewerbung um öffentlich-rechtliche Aufgaben. Einem im Juli 2008 veröffentlichten Bericht<sup>2</sup> zufolge trägt der Markt öffentlicher Dienstleistungen zwischenzeitlich mehr zur britischen Wirtschaft bei als Wirtschaftszweige wie beispielsweise die Telekommunikationsindustrie.

In Deutschland hingegen liegt der Fokus auf der Optimierung der Kernprozesse der Verwaltungen bei mehr oder minder unveränderten Geschäftsmodellen. Hier zeigen sich nun erste Ansätze von einer reinen Binnenmodernisierung hin zu einer kundenorien-

tierten Betrachtung des Antragsprozesses in seinem Gesamtkontext. Einen solchen Ansatz stellt etwa das „Kollaborative E-Government“ dar. Das bekannteste Beispiel hierfür sind kollaborative Bauplattformen, über die – neben der Verwaltung – alle aus Sicht des Antragstellers relevanten Akteure (Architekten, Bauunternehmen usw.) eingebunden werden. Indem nicht nur Schnittstellen optimiert werden, sondern der Gesamtprozess des Bauvorhabens, beginnend mit der (Vor-)Planungsphase, können für alle Beteiligten erhebliche Effizienzgewinne erzielt werden.<sup>3</sup>

Generell birgt der Ansatz kollaborativer Plattformen für Verwaltung und Wirtschaft gleichermaßen ein enormes, noch kaum erschlossenes Potenzial. Dies lässt sich am Beispiel der Verfolgung von Warenkriminalität verdeutlichen. Produktpiraterie führt allein in Deutschland jährlich zu einem volkswirtschaftlichen Schaden von rund 30 Milliarden Euro. Besonders betroffen sind Luxusgüter, Medienartikel, Medikamente und Automobilteile.

RFID<sup>4</sup>-Technologien bieten heute die Möglichkeit, Produkte eindeutig zu identifizieren. Die Echtheit jedes einzelnen Stücks sowie der Weg entlang der Lieferkette können von der Produktion bis zum Kunden verfolgt werden. Dazu stellen die Produzenten die Identifikationsinformationen für ihre Produkte über einen Webservice zur Verfügung. Ein neuer Service verknüpft diese Informationen dann mit Daten, die bei der Kontrolle des Produkts aus dem RFID-Tag ausgelesen werden, und führt einen Abgleich durch.

Nutzer und Nutznießer eines solchen Services werden nicht nur der Handel, sondern ebenso Endkunden sein, die beispielsweise über ein geeignetes Mobiltelefon mit Leseeinrichtung („NFC<sup>5</sup>-enabled handset“) derartige Abfragen starten können, aber auch Zoll und Polizei bei der Strafverfolgung.

Hierfür müssen natürlich die technologischen Grundlagen geschaffen werden, wie dies beispielsweise derzeit im Rahmen der Forschungsaktivitäten

2 DeAnne J.: Public Services Industry Review, July 2008.

3 Vgl. Krcmar, H.: Collaborative eGovernment, München 2006.

4 RFID: Radio Frequency Identification: Technologie zur berührungslosen Identifikation von physischen Gegenständen über Funkwellen mit Hilfe von Computerchips (RFID-Tags).

5 Near Field Communication: Mit RFID verwandter Übertragungsstandard zum kontaktlosen Austausch von Daten über kurze Strecken.

zu Theseus eingeleitet wird. In erster Linie muss aber ein Umdenken in den Verwaltungsorganisationen stattfinden – Verwaltungsleistungen für die Wirtschaft sollten als Teil eines Wertschöpfungsprozesses wahrgenommen und in diesem Sinne abgewickelt werden.

Die Bereitstellung von Mehrwertdiensten wie diesen wird zukünftig neue Märkte eröffnen. Es werden sich Dienstleister etablieren, welche die notwendige Infrastruktur und die darauf basierenden Dienste für Verwaltung, Wirtschaft und Bürger zur Verfügung stellen werden.

Aus der Kombination öffentlicher und privater Dienstleistungen ergibt sich eine Notwendigkeit für gemeinsame Geschäfts- und Betriebsmodelle. Unter dem Stichwort „Öffentlich Private Partnerschaft“ (ÖPP), abgeleitet vom englischen Begriff „Public-Private-Partnership“ (PPP), bedienen sich Verwaltungen der Fähigkeiten und der Finanzkraft privater Unternehmen. Im Vordergrund steht dabei die optimale Ausnutzung der jeweiligen Vorzüge der Partner. Insbesondere in infrastrukturellen Bereichen wie dem Hoch- und Straßenbau oder dem Betrieb von Anlagen übernehmen Wirtschaftsbetriebe Aufgabenbereiche der Verwaltung.

Teilweise umstritten angesichts der Risikoübertragung an die privaten Beteiligten sowie der langfristigen finanziellen Auswirkungen für die öffentliche Hand zeigen diese Modelle jedoch eine Perspektive auf, die zukünftig noch stärker in den Fokus von Wirtschaft und Verwaltung rücken wird.

## 2.4 Vision: Die öffentliche Verwaltung als Beteiligte an einer offenen Dienstleistungsplattform

Eine Limitation der beschriebenen „Government-to“-Ansätze besteht darin, dass sie aus Sicht von Bürgern und Wirtschaft jeweils nur einen bestimmten Ausschnitt aus der konkreten Lebens- bzw. Unternehmenslage betrachten und optimieren. Für einen Unternehmensgründer beispielsweise stellen die notwendigen behördlichen Dienstleistungen (im Sinne von Genehmigungen) – je nach Lage des Einzelfalles – nur eine Teilmenge des insgesamt benötigten Dienstleistungsportfolios dar. Gleiches gilt etwa für einen Bürger, der seinen Wohnort verlagern möchte.

Hierin liegt der Ansatzpunkt für eine offene Dienstleistungsplattform im Internet, auf der Dienste verschiedener Anbieter (öffentliche Verwaltung, Wirtschaft, Nichtregierungsorganisationen und Bürger) sicher und vertrauenswürdig angeboten und genutzt werden können. Besonderer Nutzen dieser Plattform entsteht durch die Möglichkeit, aus Angeboten unterschiedlicher Anbieter so genannte Mehrwertdienste zusammenzustellen oder zu kombinieren. Diese neue Art der Kollaboration erlaubt die gemeinsame Bereitstellung und Realisierung von Mehrwertdienstleistungen über verschiedene Anspruchsgruppen hinweg. Die Nutzung der Dienste auf der Plattform ist offen für alle genannten Anspruchsgruppen. Der Zugang zur Plattform erfolgt über verschiedene Kanäle (Telefon, mobile Endgeräte, Internet).

Die Bereitstellung einer solchen offenen Dienstleistungsplattform führt zu einer Reihe von Anforderungen. Notwendig ist eine einheitliche und umfassende Beschreibung der angebotenen Dienste, die sich nicht nur auf technische Aspekte konzentrieren darf, sondern auch nichttechnische Aspekte beinhaltet. Beispielhaft sind die angebotene Funktionalität, Service-Level-Agreements oder Abrechnungsmodalitäten zu nennen. Die Identifikation der benötigten Beschreibungselemente sowie der Beschreibungsmethode sind hier zentrale Meilensteine.

Akzeptierte Standards sind die Basis für eine offene Plattform sowie die angebotenen Dienste. Es ist zu erwarten, dass es zu Erweiterungen um neue Standards oder Vorgaben kommt. Diese Erweiterungen nutzen existierende Best Practices und sind im Zusammenspiel der Beteiligten voranzutreiben.

Governance-Modelle regeln die Voraussetzungen für die Teilnahme, Auswahl und Bewertung von Diensten, aber auch die Abstimmung hinsichtlich Erlaubnis und Kombination von Diensten.

Mehrwertdienstleistungen werden von deren Anbietern meist vorab für eine erwartete Anwendung realisiert und erlauben eine gewisse Flexibilität im Umgang mit Spezialfällen. Im Unternehmensbereich hat sich gezeigt, dass sich Mitarbeiter einen Großteil ihrer Arbeitszeit mit der Bearbeitung von Ausnahmen, Spezialfällen oder unvorhergesehenen Anfragen beschäftigen. Diese Entwicklung ist auch für die offene

### Wie könnte nun ein Beispiel für konkrete Mehrwertdienstleistungen, die auf einer Dienstleistungsplattform erstellt und angeboten werden, aussehen?

Ein britischer Staatsbürger leitet erfolgreich ein Social-Network-Startup-Unternehmen in Großbritannien, mit dem er nach Deutschland expandieren möchte. Die erste Frage, die sich ihm stellt, ist, an welchem Standort er sich niederlassen soll. Wo gibt es günstige Geschäftsräume? Welche Stadt verfügt über attraktive Infrastrukturen?

Daten zur Beantwortung dieser Fragen sind verteilt auf verschiedenste Quellen, wie zum Beispiel Statistisches Bundesamt, Kommunen, Immobilienplattformen. Durch eine Semantisierung der Daten wird es möglich, auf diese Informationen automatisiert zuzugreifen, und der Geschäftsmann erhält ein individualisiertes Profil für verschiedene Standorte. Basierend hierauf fällt er seine Entscheidung. Im Stadtportal der Zukunft kann er über einen virtuellen „Single Point of Contact“ einen Antrag auf Unternehmensgründung stellen. Relevante Mehrwertdienste wie Jobportale, ein direkter Kreditvergleich verschiedener Banken, zugeschnitten auf seine individuelle Situation sowie Flug- und Hotelbuchungsangebote für einen ersten Besuch stehen ihm integriert zur Verfügung.

Nach ein paar Tagen erhält der Unternehmer die ersten Bewerbungen für die von ihm ausgeschriebenen Stellen. Nach Durchsicht der Bewerbungsunterlagen und einer Skype-Videokonferenz entscheidet er sich für einen Kandidaten aus Bangalore. Da die Fachkräftemangelproblematik von der Bundesregierung über die letzten Jahre als Schwerpunktthema adressiert wurde, ist der Visaprozess kein Problem. Über das Stadtportal kann der Arbeitgeber direkt auf die Seite des Auswärtigen Amtes zugreifen. Die Sprache des Angebots passt sich durch Zwischenschalten eines Drittanbieters dynamisch an die Herkunft der IP-Adresse an. Die Anmeldung zur Sozialversicherung und die weiteren erforderlichen Schritte laufen automatisch ab. Über ein Web-Tool werden sowohl er als auch sein zukünftiger Arbeitnehmer über den Status des Prozesses informiert.

Der Arbeitnehmer muss für sich und seine Familie eine Wohnung finden und eine Schule für seine Kinder organisieren. All dies kann er über die auf der Seite des Auswärtigen Amtes als private Mash-up-Dienste<sup>6</sup> angebotenen Services bereits von Indien aus tun. Die Familie kann Angebote direkt vergleichen, sich mit der deutschen Kultur vertraut machen und Kontakt zu in Deutschland lebenden Indern aufnehmen, ohne den Ausgangspunkt der Webseite des Auswärtigen Amtes zu verlassen.

Dienstleistungsplattform zu erwarten. Mechanismen für die Bearbeitung von Ad-hoc-Anfragen, die dynamische Kombination von Diensten durch Nutzer sowie die direkte Kollaboration der Beteiligten (zum Beispiel in virtuellen Welten) sind daher vorzusehen.

Attraktivität und langfristige Verfügbarkeit der offenen Dienstleistungsplattform werden im Wesentlichen von einer attraktiven Umgebung gewährleistet. Dazu gehören maßgeschneiderte Angebote von einer Vielzahl von Anbietern ebenso wie eine große Anzahl von Nutzern der Plattform. Eine Förderung dieses Netzwerkeffektes kann durch die Einbeziehung aller Bürger, Unternehmen und Behörden erzielt werden. Existierende Web 2.0-Anwendungen (zum

Beispiel Wikipedia, OpenStreetMap) zeigen, dass Bürger bereit sind, gemeinsam relevante Inhalte in großem Stil zu liefern. Web 2.0-Konzepte können im Kontext der offenen Dienstleistungsplattform darüber hinaus für die Identifizierung des Dienstleistungsbedarfs genutzt werden.

Eine offene Dienstleistungsplattform erlaubt die sichere und vertrauenswürdige Realisierung von Mehrwertdienstleistungen für Unternehmen und Bürger, die aus Diensten verschiedener Anbieter kombiniert wurden. Anbieter von Diensten können dabei gleichermaßen die öffentliche Verwaltung, Wirtschaft, Nichtregierungsorganisationen und Bürger sein.

<sup>6</sup> Mash-up (von engl.: „to mash“ für vermischen) bezeichnet die Erstellung neuer Medieninhalte durch die nahtlose (Re-)Kombination bereits bestehender Inhalte. In den deutschen Sprachraum wurde der Begriff rund um das Schlagwort Web 2.0 importiert, da Mash-ups als ein wesentliches Beispiel für das Neue an Web 2.0 angeführt werden: Inhalte des Webs, wie Text, Daten, Bilder, Töne oder Videos, werden zum Beispiel kollaborativ neu kombiniert. Dabei nutzen die Mash-ups die offenen Programmierschnittstellen (APIs), die andere Web-Anwendungen zur Verfügung stellen (Quelle: WIKIPEDIA).



### 3. Schlussfolgerungen

Auf dem vorstehend skizzierten Weg zu einer vernetzten Verwaltung als Teil einer vernetzten Gesellschaft wird eine Vielzahl rechtlicher, organisatorischer sowie technischer Fragen zu klären sein.

Insbesondere wird eine Antwort darauf zu geben sein, wie sich zumindest mittelfristig noch fragmentierte, aufgabenbezogene Zuständigkeiten auf Verwaltungsseite mit Verantwortlichkeiten für einen kollaborativen Gesamtprozess in Einklang bringen lassen.

Tatsächlich ist die Steuerung einer weitgehend vernetzten, virtuellen Verwaltung noch ungeklärt: Inwieweit können beispielsweise Verwaltungsvereinbarungen – im Sinne von Kontrakten oder Service Level Agreements – ein fehlendes operatives Weisungsrecht ersetzen?

Eine besondere Bedeutung kommt der Entwicklung von Governance-Regeln zu. Diese müssen unter allen Beteiligten abgestimmt, definiert und im laufenden Betrieb einer Dienstplattform überprüft und sichergestellt werden. Ebenso gilt es, attraktive Geschäftsmodelle zu entwickeln beziehungsweise die hierfür notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Die Umsetzung von durchgängigen Prozessketten über Organisationsgrenzen hinweg unter Einbindung unterschiedlichster Akteure erfordert einen grund-

legenden Paradigmenwechsel. Ziel muss es sein, Prozess- und Geschäftsmodelle zu definieren und umzusetzen, in welche Bürger, Wirtschaft, Non-Profit-Organisationen sowie Bund, Länder und Kommunen eingebunden sind.

Aus Sicht der IT setzen derartige Prozesse vernetzte Infrastrukturen, serviceorientierte IT-Architekturen und etablierte Standards voraus. Technologien wie Web 2.0, die eine stärkere Vernetzung von Personen und für den Anwender eine individuelle und bedarfsgerechte Prozessmodellierung ermöglichen, werden zunehmend an Bedeutung gewinnen. Daneben gilt es, im Hinblick auf die Themen Sicherheit, Vertrauen und Management digitaler Identitäten aktuelle Initiativen wie den E-Pass konsequent weiterzuführen. Eine offene Dienstleistungsplattform kann nur dann erfolgreich sein, wenn die Teilnehmer den angebotenen Diensten vertrauen und eine sichere Nutzung dieser Dienste möglich ist. Eine Voraussetzung hierfür ist die eindeutige, nicht abstreitbare Identität der Teilnehmer der Dienstleistungsplattform.

Eine mutige Umsetzung der hier skizzierten Vision einer vernetzten Verwaltung – gerade im Hinblick auf rechtliche und organisatorische Herausforderungen – kann Deutschland im E-Government an die europäische Spitze bringen. Gleichzeitig kann die öffentliche Hand als Leitanwender die Entwicklung und Verbreitung moderner Technologien fördern und damit ihren Beitrag leisten, um Deutschland als IKT-Standort abzusichern und positiv zu unterstützen.

# E-Government made in Germany – Infrastrukturen für die Netzwerkgesellschaft

Prof. Dr. Dieter Rombach, Dr. Michael Tschichholz



**Prof. Dr. Dieter Rombach**  
Geschäftsführender Leiter  
des Fraunhofer-Instituts für  
Experimentelles Software  
Engineering (IESE) und  
Sprecher des Fraunhofer  
eGovernment Zentrums



**Dr. Michael Tschichholz**  
Leitung Geschäftsfeld  
eGovernment am Fraunhofer-  
Institut für Offene Kommunika-  
tionssysteme (FOKUS) und  
Leiter des Fraunhofer  
eGovernment Zentrums

## Vision

Im Jahr 2013 hat Deutschland in der EU eine führende Position im Bereich der staatlichen Modernisierung übernommen und konnte sich wichtige Standortvorteile im globalen Wettbewerb des Informationszeitalters sichern. Die Einbeziehung der Wissenschaft und die intensive Förderung von zukunftsweisenden E-Government-Lösungen führte zu bedeutenden Innovationen und zur Entwicklung exportfähiger Lösungen im Bereich E-Government.

## Nutzen

Durch die Kombination von Leistungen der öffentlichen Verwaltungen und Dienstleistungen der privaten Wirtschaft lassen sich Leistungsbündel anbieten, die auf die Bedarfe spezieller Zielgruppen zugeschnitten sind.

## Herausforderungen

Es gilt, eine E-Government-Referenzarchitektur zu entwickeln, die einen Rahmen für heterogene Verfahren und verteilte Strukturen bietet und die hilft, das richtige Maß an organisatorischer und technischer Autonomie und Kooperationsfähigkeit zu schaffen.

## Handlungsanforderungen

Der Aufbau einer leistungsfähigen E-Government-Infrastruktur für die deutsche Verwaltung erfordert die Konzeption einer nationalen E-Government-Referenzarchitektur, die Setzung von Standards zur Gewährleistung von Interoperabilität und die Entwicklung von Leitlinien für eine SOA-Governance.

## Vision

Im Jahr 2013 hat Deutschland in der EU eine führende Position im Bereich der staatlichen Modernisierung übernommen und konnte sich somit wichtige Standortvorteile im globalen Wettbewerb des Informationszeitalters sichern. Das war möglich durch eine konsequente Umsetzung der im Jahr 2009 beschlossenen nationalen E-Government-Strategie. Kernpunkte dieser Strategie sind

1. der Aufbau einer ebenenübergreifenden E-Government-Infrastruktur, basierend auf

a) einer serviceorientierten E-Government-Referenzarchitektur sowie

b) verbindlicher Interoperabilitätsstandards und

c) Leitlinien für eine SOA-Governance

2. die durchgängige Nutzung grundlegender Infrastrukturkomponenten wie beispielsweise die Deutschland-Online-Infrastruktur (DOI), den elektronischen Personalausweis (ePA), De-Mail und De-Safe durch Verwaltungen, Unternehmen, Wissenschaft sowie Bürgerinnen und Bürger

3. die Konzeption und Umsetzung medienbruchfreier organisations- und ebenenübergreifender Prozessketten
4. die Einbeziehung der Wissenschaft auf Basis eines nationalen E-Government-Forschungsprogramms

Grundlage für den Erfolg des deutschen Modells war das gemeinsame Vorgehen von Bund, Ländern und Kommunen, in Abstimmung mit der Wirtschaft und der Wissenschaft. Zu wichtigen Treibern der Entwicklung wurden zudem ab 2009 die „Deutschland Digital Community“ und das nationale „E-Government-Wiki“, die auf Erfahrungen aus dem Programm Deutschland-Online (DOL) aufbauen konnten, der nationalen E-Government-Strategie von Bund, Ländern und Kommunen aus den Jahren 2006 bis 2008. Durch die „Deutschland Digital Community“ und das „E-Government-Wiki“ wurde der intensive Informations- und Wissensaustausch zwischen engagierten Akteuren des E-Government vorangetrieben, insbesondere mit Blick auf die Durchführung vielfältiger interdisziplinärer Aktivitäten. Des Weiteren konnten ab 2010 durch umfassende begleitende Kommunikations- und Marketingmaßnahmen die Akzeptanz und Nutzungsraten der kundenorientierten E-Government-Angebote deutlich verbessert werden. Schließlich spielte der – durch finanziell gut ausgestattete Pilotprojekte – aufgezeigte Nutzen für Bürger und Unternehmen eine wichtige Rolle in dieser Erfolgsgeschichte. Dies gilt nicht nur in Bezug auf E-Government, also hinsichtlich der Interaktionen mit der Verwaltung, sondern auch bezüglich der sicheren und effizienten Geschäftsprozesse im E-Business [RS09]. Diese wurden teilweise überhaupt erst durch die bereitgestellten Infrastrukturkomponenten, wie dem elektronischen Personalausweis, ermöglicht.

Die Verwaltung in Deutschland hat im Jahre 2013 durch die optimierte Bereitstellung und Bündelung von Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen wieder ein deutlich positives Bild in der Öffentlichkeit zurückgewinnen können. Dazu trugen auch so genannte „No-Stop-Dienste“ bei, wie beispielsweise die unbürokratische, weil automatisch veranlasste Überweisung von Kindergeld auf Basis einer Geburtsanzeige. Dieser Mehrwert für Kunden und Verwaltung durch die Zunahme an Servicequalität wurde insbesondere durch eine zukunftsweisende Kooperation

von Verwaltungen mit privaten Intermediären (Verwaltungsberatern) erreicht.

Die Motivation der Verwaltungsmitarbeiter hat sich bis 2013 stark verbessert, zum Beispiel durch moderne Schulungsmaßnahmen wie dem arbeitsprozessintegriertem E-Learning. Ebenso geholfen haben innovative Tarifmodelle. Viele junge Bürgerinnen und Bürger haben deshalb wieder großes Interesse an einer Ausbildung und Anstellung in der öffentlichen Verwaltung oder deren privatwirtschaftlich organisierten Kooperationspartnern.

Die nun verstärkt kooperativ arbeitenden Verwaltungen haben des Weiteren neue Geschäftsmodelle entwickelt und sie gemeinsam mit privaten Investoren umgesetzt. Diese neuen Ansätze haben nicht nur ein durchgehend prozessorientiertes E-Government ermöglicht, sondern auch einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung des demografischen Wandels in der Verwaltung geleistet.

Die Einbeziehung der Wissenschaft und die intensive Förderung von zukunftsweisenden E-Government-Lösungen führte zu bedeutenden Innovationen und zur Entwicklung exportfähiger Lösungen im Bereich E-Government (z. B. Identity Management, ePA, One-Stop- und No-Stop-Hochleistungsportale). Die im Jahr 2009 gegründete Initiative „E-Government made in Germany“ konnte diverse Erfolge durch die Kooperation von Wissenschaft und mittelständischer Wirtschaft erreichen. Insbesondere der schon Anfang dieses Jahrhunderts unter Beteiligung von Fraunhofer-Instituten und Berliner Unternehmen initiierte paneuropäische Dienst RISER, der eine einfache Meldeauskunft für Europa anbietet, kann hier als ein frühes Beispiel genannt werden.

Dies alles konnte nur dadurch erreicht werden, weil bereits 2008 damit begonnen wurde, gemeinsam die Deutschland-Online-Infrastruktur aufzubauen. Durch die rechtzeitige Einbindung der Wissenschaft wurde eine nationale E-Government-Referenzarchitektur definiert, die nun von allen Verwaltungsebenen und der Wirtschaft akzeptiert ist. Auf ihrer Basis wurde der vor zwei Jahren eingeführte und seitdem genutzte Government-Service-Bus [TB08a] realisiert.

Was die erforderlichen technischen Infrastrukturen betrifft, so hat Deutschland im Jahr 2013 Folgendes erreicht:

► Es gibt eine vollständige Vernetzung der Verwaltungen auf Basis der neuen IP-basierten Netzinfrastrukturen des Bundes sowie der Länder und Kommunen. Die Behörden sind über das so genannte Koppelnetz der Deutschland-Online-Infrastruktur verbunden. In weiten Teilen erfolgt die Kommunikation bereits über sichere IPv6-Protokolle.

► Eine nationale übergreifende E-Government-Service-Infrastruktur, der so genannte Government-Service-Bus, ist eingerichtet. Auf seiner Basis können Bürger, Unternehmen, Intermediäre und Verwaltungen in übergreifenden Prozessketten medienbruchfrei miteinander kommunizieren. Der Bus kann an entsprechende Infrastrukturen weiterer Akteure angebunden werden, zum Beispiel an Enterprise-Service-Busse von Unternehmen und Verbänden wie dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, an den Service-Bus der Industrie- und Handelskammern (IHK-Service-Bus) sowie an die IT-Infrastrukturen von Intermediären wie der Datev. Dadurch können übergreifende Geschäftsprozesse effizient abgewickelt werden.

► Back- und Front-Office-Prozesse sind auf Basis standardisierter und in zentralen Prozessbibliotheken verwalteter Prozessbausteine so gestaltet, dass ein One-Stop-Government in wichtigen Bereichen umgesetzt werden konnte. Zudem finden sich erste erfolgreiche Beispiele eines No-Stop-Government, bei dem ganze Bündel von Verwaltungsverfahren, ausgelöst durch eine spezifische Lebenslage, automatisch zum Ablauf kommen, so zum Beispiel die automatische Auszahlung von Kindergeld im Falle der Geburt eines Kindes.

► Der elektronische Personalausweis und in vielen Bereichen auch die elektronische Signatur sind als Mittel der Identifikation und der digitalen Unterschrift für erste Dienste eingeführt (Identity Management, Single-Sign-on).

► Die bereits im Jahre 2008/09 entwickelten Konzepte für De-Mail, ein E-Mail-Dienst zwischen Bürgern

und Verwaltung zwecks Austausch rechtsgültiger Dokumente sowie für De-Safe, ein Datentresor zur rechtssicheren Ablage von Daten und Dokumenten, sind mit zertifizierten privaten Betreibern seit Mitte 2010 eingeführt und für mehrere Anwendungsbereiche bereits fest etabliert.

► Die in Kooperation zwischen Wirtschaft und Wissenschaft und mit Unterstützung aus Forschungsmitteln aufgebaute Plattform „Deutschland Digital Community“ sowie das nationale „E-Government-Wiki“ haben sich etabliert und werden von den zahlreichen Akteuren aus Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und der interessierten Bürgerschaft intensiv genutzt.

► Es sind Wissensstrukturen konzipiert und für erste Anwendungsbereiche pilotiert, die es Bürgern und Unternehmen ermöglichen, Begrifflichkeiten aus unterschiedlichen gesetzlichen Kontexten aufeinander abzubilden. Hierdurch wird es möglich, inhaltliche Überlappungen in unterschiedlichen Verwaltungsverfahren zu identifizieren und so den im Rahmen der Verwaltungsverfahren zu erbringenden Aufwand zu reduzieren.

## Nutzen

Der größte Nutzen einer nationalen E-Government-Infrastruktur entsteht für die Volkswirtschaft. Auf der Basis einer flächendeckenden Verfügbarkeit elektronischer Prozessschnittstellen sowie einer hochgradig vernetzten Portallandschaft können Leistungen der öffentlichen Verwaltung in neuartiger Weise auf die Interessen von Unternehmen und Bürgern abgestimmt, gebündelt und über verschiedene Zugangskanäle (wie Telefon, Internet, (D)e-Mail, Post, Bürgerbüros) bereitgestellt werden. Auf der Grundlage einer solchen elektronischen Erschließung von Leistungen der öffentlichen Verwaltungen lassen sich durch die Kombination mit Dienstleistungen der privaten Wirtschaft Leistungsbündel anbieten, die auf die Bedarfe spezieller Zielgruppen zugeschnitten sind. So sind branchenspezifisch kombinierte Dienstleistungen denkbar, wie sie heute beispielsweise im Kfz-Flottenmanagement bestehen, wo durch einen speziellen Intermediär große Fahrzeugflotten nicht nur zugelassen, sondern auch versichert und überführt werden.

Das Novum liegt darin, dass Verwaltungsleistungen konsequent mit primären Wirtschafts- und Handlungsinteressen verbunden werden. Auf diese Weise profitieren nicht nur die Abnehmer solcher kombinierter Dienstleistungen, sondern auch deren privatwirtschaftliche Anbieter. Aufgrund vielfältiger Entlastungs- und Professionalisierungseffekte werden diese intermediären Unternehmen gleichzeitig zu Katalysatoren der staatlichen Modernisierung. Doch auch der Bürger profitiert von den neuen Möglichkeiten einer umfassend vernetzten Verwaltung und den neuen Kooperationsformen zwischen Wirtschaft und Verwaltung. So können sich Bürger auf der Basis sicherer elektronischer Identitäten und Signaturen, zum Beispiel durch Verwendung des elektronischen Personalausweises, zahlreiche Verwaltungswege sparen und die elektronischen Leistungsangebote der Wirtschaft und der Verwaltung sicher und rechtssicher nutzen.

## Herausforderungen

Die informationstechnische Infrastruktur der öffentlichen Verwaltung basiert auf einem stark dezentralen und aufgabenorientierten Organisationsmodell. In den IT-Abteilungen und Rechenzentren der über 20.000 deutschen Verwaltungen werden oft Hunderte verschiedene IT-Systeme für eine Vielzahl von Aufgaben eingesetzt und betrieben. Trotz einer relativ großen Homogenität der Aufgaben dürfte die Gesamtzahl der IT-Systeme im öffentlichen Sektor bei weit über zwei Millionen liegen. Ein bedeutender Anteil der IT-Ausgaben der öffentlichen Verwaltungen (etwa 17 Milliarden Euro) geht aufgrund der bestehenden Organisationsstrukturen in die Ausschreibung, Beschaffung und Pflege einer hochgradig redundanten und wenig integrierten Verfahrenslandschaft.

Die Aufgabe besteht nunmehr darin, die Einheit in der Vielfalt zu schaffen („e pluribus unum“). Hierzu ist eine E-Government-Referenzarchitektur zu entwickeln, die einen Rahmen für heterogene Verfahren und verteilte Strukturen bietet und die hilft, das richtige Maß an organisatorischer und technischer Autonomie und Kooperationsfähigkeit zu schaffen [TF07]. Ziel kann nicht die Etablierung eines IT-Zentralismus sein; notwendig sind vielmehr Architekturen, die die

Vielfalt vorhandener und bewährter Systeme anerkennen und in einem Gesamtrahmen nutzbar machen. Die zentrale Herausforderung liegt dabei in der kooperativen Erarbeitung und Einführung verbindlicher Standards für das flexible und dennoch rechtssichere Zusammenspiel verschiedener, in Prozess- und Wertschöpfungsketten verbundener Akteure.

## Medienbruchfreie Geschäftsprozesse

Derzeit handelt es sich bei den meisten IT-Fachverfahren um geschlossene monolithische Softwaresysteme, die zwar die Aufgaben von Mitarbeitern in einzelnen Verwaltungsvorgängen unterstützen („Der Computer als individuelles Werkzeug einzelner Mitarbeiter“), aber nur selten interoperabel sind, d.h. mit anderen Systemen kommunizieren und Daten austauschen können. Künftig müssen diese geschlossenen Softwaresysteme durch eine Vielzahl logisch und technisch miteinander vernetzter IT-Komponenten abgelöst werden. Verteilte IT-Systeme, die ihre Funktionen als Dienste anderen Komponenten zur Verfügung stellen, sind die tragenden Elemente moderner Systemlandschaften. Grundlage hierfür sind gemeinsame Standards und serviceorientierte Architekturen (SOA), die von immer mehr Systemherstellern in ihren Branchenstrategien und -lösungen berücksichtigt werden.

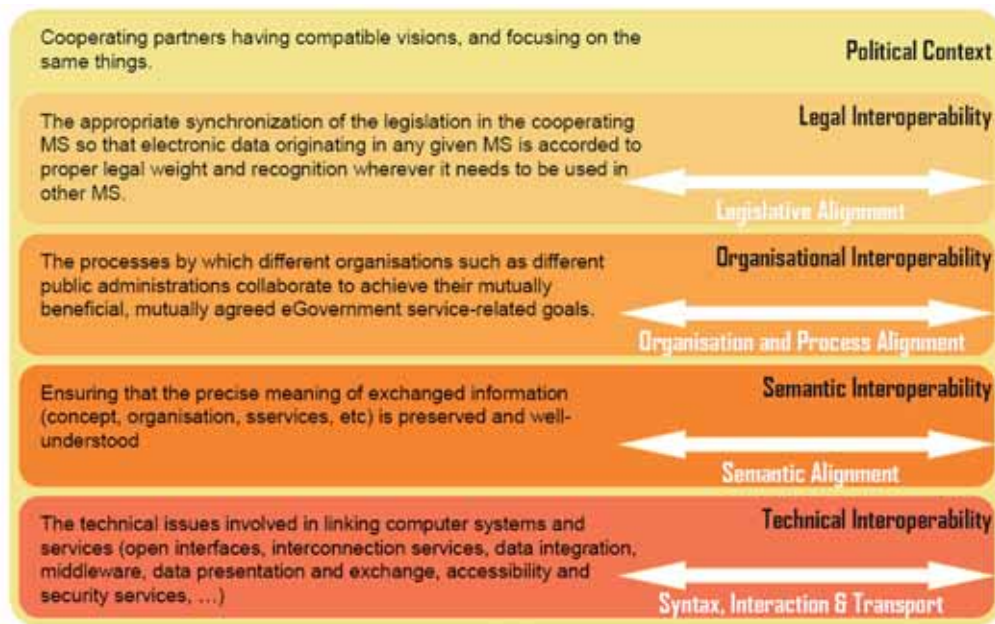
Nach einer Definition der OASIS bieten serviceorientierte Architekturen<sup>1</sup> ein Paradigma für die Strukturierung und Nutzung verteilter Funktionalität, die von unterschiedlichen Besitzern verantwortet wird. Sie sehen vor, dass Geschäftsprozesse mit standardisierten Prozessbeschreibungssprachen, beispielsweise BPEL, beschrieben werden und stellen standardisierte (Web-)Service-Schnittstellen bereit, um Prozessketten medienbruchfrei zu realisieren.

Serviceorientierte Architekturen sind per se aber noch kein Garant für Interoperabilität. Es besteht die Gefahr, dass in den verschiedenen Verwaltungsressorts SOA-Zellen entstehen, die zwar nach innen produktiv und nutzbringend wirken, deren Funktionalität aber an der Ressortgrenze endet. Daher müssen auf Basis kooperativer Strategien letztlich technische Standards mit organisatorischen Regeln und rechtlichen Verpflichtungen kombiniert werden. Dies

1 OASIS: Reference Model for Service Oriented Architecture 1.0, Committee Specification 1, 2. August 2006.



**Abb. 1: Die vier Interoperabilitätsebenen aus dem European Interoperability Framework 2.0**



gilt für die Verwaltungszusammenarbeit auf allen Ebenen: von kleinen Kommunen über Metropolregionen bis hin zu Staatengemeinschaften [SBK08].

### Eine nationale E-Government-Infrastruktur als Garant der Interoperabilität in der E-Government-Welt

Vor dem Hintergrund dieser umfassenden Sichtweise hat die Europäische Kommission im Kontext des Vorhabens IDABC vier Interoperabilitätsebenen<sup>2</sup> definiert, die alle im politischen Kontext eingebettet sind. Abbildung 1 aus dem European Interoperability Framework 2.0 (DRAFT 2008) zeigt die Zusammenhänge.

Derzeit werden die von IDABC formulierten Forderungen nach Interoperabilität auf keiner der genannten Ebenen, sei es im internationalen oder nationalen Kontext, erfüllt. Im Rahmen des ebenenübergreifenden Vorhabens Deutschland-Online werden zwar bereits eine Reihe von Projekten durchgeführt, in denen grundlegende Infrastrukturen aufgebaut (Deutschland-Online-Infrastruktur) und die

erforderlichen Grundlagen für eine effiziente Standardisierung, insbesondere für die Ebene der Fachdaten (Deutschland-Online-Standardisierung), erarbeitet werden.<sup>3</sup> Diese Initiativen stellen somit einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur angestrebten ebenenübergreifenden Interoperabilität dar. Allerdings ist die erforderliche Breite und Tiefe der Interoperabilität noch nicht erreicht. So gibt es zum Beispiel in Deutschland bisher keine einheitliche Kommunikationsinfrastruktur [Ka07] und nur wenige im Einsatz befindliche Fachdatenstandards wie XMeld. Auch in Bezug auf den Aufbau, den Betrieb und die Wirtschaftlichkeit serviceorientierter Architekturen sind allgemein akzeptierte Regelwerke (SOA-Governance) noch erforderlich.

Hierbei müssen die verschiedenen – nicht nur technischen – Aspekte der Interoperabilität Berücksichtigung finden. Obwohl es in einzelnen Verwaltungen bereits Architekturstandards und Leitlinien für eine SOA-Governance gibt, besteht die Herausforderung nach wie vor darin, für das in den europäischen Kontext eingebundene deutsche E-Government ein

<sup>2</sup> Siehe <http://www.europa.eu.int/idabc/> (letzter Zugriff November 2008).

<sup>3</sup> Siehe [www.deutschland-online.de/infrastruktur](http://www.deutschland-online.de/infrastruktur) und [www.deutschland-online.de/standardisierung](http://www.deutschland-online.de/standardisierung) (letzter Zugriff November 2008).



angemessenes Regelwerk zu definieren. Dieses muss einerseits die erforderlichen Regeln zur Sicherstellung organisations- und ebenenübergreifender Interoperabilität festschreiben, darf andererseits aber nicht zu einer Überregulierung und damit zu einer mangelnden Akzeptanz führen, weil seine Festlegungen zu detailliert sind. Hier kann ein interdisziplinäres Team aus der Wissenschaft einen entscheidenden Beitrag für eine akzeptanzfähige nationale E-Government-Infrastruktur leisten.

### Handlungsbedarfe

Der Aufbau einer leistungsfähigen E-Government-Infrastruktur für die deutsche Verwaltung erfordert die Konzeption einer nationalen E-Government-Referenzarchitektur, von Standards zur Gewährleistung von Interoperabilität und Leitlinien für eine SOA-Governance.

Zur (Durch-)Setzung verbindlicher Normen und Standards sind Wissenschaft und Forschung, insbesondere die Rechts- und Verwaltungswissenschaften sowie die Informatik, gefordert (vergleiche die Interoperabilitätsebenen in Abbildung 1). Sie müssen technische Lösungen erarbeiten und effizientere Standardisierungsprozesse begleiten. Dabei ist den speziellen Anforderungen des föderalen politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, eingebettet in die Europäische Union, Rechnung zu tragen.

#### Interoperabilität zwischen autonomen SOA-Zellen durch eine E-Government-Referenzarchitektur

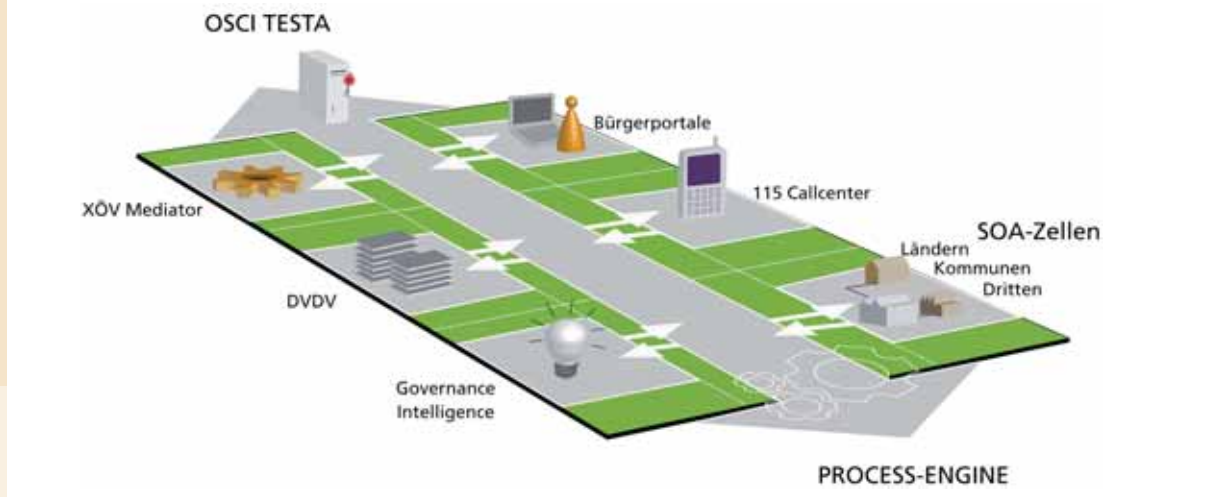
Im Umfeld der föderal organisierten Verwaltung in Deutschland mit ihren zahlreichen historisch gewachsenen proprietären IT-Systemen besteht die Aufgabe nunmehr darin, eine leistungsfähige, serviceorientierte E-Government-Referenzarchitektur zu definieren, die von allen Akteuren akzeptiert wird und in Ergänzung zu einer Deutschland-Online-Infrastruktur das Zusammenwirken dezentraler Dienste ermöglicht. Hierfür bietet sich – in Anlehnung an einen Enterprise-Service-Bus – ein Government-Service-Bus an [TB08a].

Der Government-Service-Bus sorgt dafür, dass unabhängige serviceorientierte Dienste miteinander verbunden werden können. Für den in Abbildung 2 skizzierten Government-Service-Bus sind folgende Komponenten von zentraler Bedeutung:

- ▶ Business-Process-Management zur Steuerung von übergreifenden IT-gestützten Prozessketten
- ▶ sichere und hoch verfügbare Konnektivität aufbauend auf der DOI-Transport-Layer-Integration
- ▶ XÖV-Drehscheibe für die Mediation und Transformation von unterschiedlichen bereichsspezifischen Nachrichtenformaten zur Realisierung übergreifender Prozessketten (z. B. XMeld, XJustiz, XSozial, XIHK)
- ▶ umfassende Integration von Bürgerportalen in die E-Government-Angebote von Bund, Ländern und Kommunen sowie als sichere Kommunikationsinfrastruktur zwischen Bürgern und Wirtschaft
- ▶ ebenenübergreifende Verfügbarkeit von Verzeichnisdiensten wie dem Deutschen Verwaltungsverzeichnis (DVDV) und einem standardbasierten Zuständigkeitsfinder
- ▶ funktionale Integrationsplattform für einen regional verteilten D115-Call-Center-Verbund,
- ▶ Mehrkanalzugang zu Diensten des Government-Service-Bus
- ▶ Governance Intelligence für ein übergreifendes dynamisches E-Government-Nutzen-Monitoring durch statistische Datenanalyse und damit eine qualifizierte Entscheidungsbasis für politisches Handeln

Der Government-Service-Bus kann technisch in Ergänzung zu der bereits geplanten Deutschland-Online-Infrastruktur realisiert werden, wenn deren Funktionsumfang entsprechend erweitert wird. Auf diese Weise kann das Paradigma von den „Diensten aus der Steckdose“ für die Verwaltungen in Deutschland Wirklichkeit werden [TB08b].

**Abb. 2: Dienste aus der „Amtssteckdose“: Der Government-Service-Bus**



### **(Inter-)Nationale Standards – das Rückgrat interoperabler E-Government-Systeme**

Der Aufbau einer leistungsfähigen E-Government-Infrastruktur für die deutsche Verwaltung erfordert die Setzung verbindlicher Industrie- und E-Government-Standards und -Normen. Nur so kann es gelingen, sämtliche im öffentlichen Auftrag arbeitenden Akteure an eine spezifische prozessorientierte IT-Basisinfrastruktur der öffentlichen Verwaltung anzubinden. Standards und Normen bilden ferner eine wichtige Grundlage für die Stimulierung und Nutzung innovativer Forschungsergebnisse. Schließlich belegen ökonomische Untersuchungen den betriebs- und volkswirtschaftlichen Nutzen von Standardisierung, sowohl generell als auch in spezifischen Anwendungsbereichen [BG07], [BI08].

Für die Entwicklung von E-Government-relevanten Standards bedarf es des Zusammenwirkens von nicht nur technischen und organisatorischen, sondern auch gesellschaftswissenschaftlichen Disziplinen. Gefordert sind insbesondere die Rechtswissenschaften mit ihren Teildisziplinen Verwaltungsorganisationsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht. Durch eine multiperspektivische Herangehensweise wird sichergestellt, dass dem steigenden Bedarf an interoperablen Schnittstellen auf strategischer, organisatorischer, rechtlicher, semantischer und technischer Ebene (vgl. European Interoperability Framework 2.0) entsprochen werden kann.

### **Fazit: Wissenschaft als Katalysator für den Aufbau der nationalen E-Government-Infrastruktur**

Bei der Konzeption und Entwicklung einer nationalen E-Government-Infrastruktur sollte die Wissenschaft als Katalysator wirken und die Kooperation zwischen Vertretern aller Verwaltungsebenen und der Wirtschaft fördern, moderieren und gestalten. Die Wissenschaft hat hier bereits einen erheblichen Beitrag geleistet, beispielhaft seien genannt: SAGA, E-Government 2.0 – das Programm des Bundes, der IHK-Service-Bus der IHK-Organisation, BSI-Sicherheitshandbücher, Datenschutzgesetzgebung. Auf Basis dieser Ergebnisse ist eine von Bund und Ländern finanzierte Initiative nunmehr damit zu beauftragen, ein Konzept für die E-Government-Referenzarchitektur sowie für eine SOA-Governance für Deutschland zu erarbeiten. Die Konzepte sollten zur weiteren Abstimmung bis Ende 2009 vorgelegt werden. Die Initiative sollte eingebunden sein in ein nationales E-Government-Forschungsprogramm, das die Forschungsbedarfe im Bereich E-Government systematisch identifiziert, Forschungsprojekte initiiert und eine projektübergreifende Steuerungsfunktion wahrnimmt.

## Literaturhinweise

- ▶ [BG07] Blind, K.; Gauch, S.: Forscher profitieren von Normung – Normen sollten parallel zu den Forschungsprozessen erarbeitet werden. In: Wissensschaftsmanagement Special 2/2007, S. 16–17.
- ▶ [Bl08] Blind, K.: Deutschlands Standardisierungsstrategien hin zum Leitmarkt „Sicherheit“: Potenziale und Herausforderungen. Erscheint in (Stober R., Hrsg.): Jahrbuch des Sicherheitsgewerberechts 2007. Hamburg 2008.
- ▶ [Ka07] Kamrau, R.: Kommunikationsinfrastruktur für die Öffentliche Verwaltung – KIVD. In Zechner, A. (Hrsg.): Handbuch E-Government. Fraunhofer IRB-Verlag, Stuttgart 2007, S. 181–188.
- ▶ [RS09] Rombach D.; Steffens P.: eGovernment. Erscheint in: (Nof, S., Hrsg.): Handbook of Automation. Springer Publishers, 2009.
- ▶ [SBK08] Steffens, P.; Branding, H.; Korhummel, S.: Regionaler Zugang. In: Kommune 21. e-Government, Internet und Informationstechnik (2008), No.4, S. 52–53.
- ▶ [TB08a] Tschichholz, M.; Brunzel, M.: Bus in die Zukunft. In: Move moderne Verwaltung, Februar 2008, S. 55–57.
- ▶ [TB08b] Tschichholz, M.; Brunzel, M.: Blaupausen reichen nicht. In: Wegweiser. Jahrbuch Verwaltungsmodernisierung 2008/2009, Berlin 2008, S. 124/125.
- ▶ [TF07] Tschichholz, M. u. Fox, O.: Dienste statt Software: Architekturen für prozessorientiertes E-Government. In Zechner, A. (Hrsg.): Handbuch E-Government, Fraunhofer IRB Verlag: Stuttgart 2007, S. 133–154.

# E-Government-Strategie aus Sicht des Landes Hessen

Horst Westerfeld



**Horst Westerfeld**  
Staatssekretär und Bevollmächtigter der hessischen Landesregierung für E-Government und Informationstechnologie (CIO)

## Vision

Der Bürger und die Wirtschaft bzw. Industrie erledigen ihre Behördenkontakte elektronisch und damit um ein Vielfaches schneller und effizienter als heute.

## Nutzen

Im gesamtwirtschaftlichen Rahmen sind die wichtigsten Nutzenaspekte vor allem Effizienzsteigerungen und damit Rationalisierungen sowie Verbesserungen der Lebens- und Standortqualität als Wettbewerbsfaktoren gegenüber anderen Staaten.

## Herausforderungen

Abbau des Spannungsfelds zwischen den Anforderungen an eine vernetzende, integrierende und standardisierende Informationstechnologie und dem eher trennenden deutschen Recht, das durch Föderalismus, Subsidiaritätsprinzip, Ressortprinzip, kommunale Selbstverwaltung oder Vergaberecht geprägt ist.

## Handlungsanforderungen

Identifikation organisationsübergreifender Prozessketten als Teil eines wirtschaftlichen Gesamtgeschäftsvorfalles und die daran anschließende IT-technische Vernetzung der unterschiedlichen Informations- und Zuständigkeitsbedürfnisse.

## E-Government ist ein Standortfaktor

Ohne den Einsatz von Informationstechnologie sind die Geschäftsprozesse in der Industrie und im Dienstleistungssektor, im Handel und bei Banken, ob in privater oder öffentlicher Hand, schon lange nicht mehr denkbar. Dieser Durchdringungsprozess ist in den einzelnen Branchen unterschiedlich weit gediehen und hat sich immer wieder auch branchenübergreifende Standards, „best practices“, geschaffen. „Schnittstellen“ wie EDIFACT oder Technologien wie XML spielten und spielen dafür eine hilfreiche Rolle. Unter Nutzung solcher Standards und auch unter Einsatz von Quasistandards konnten nicht nur die internen Prozesse mit IT unterstützt werden, sondern

auch der tatsächliche Geschäftsprozess unter Berücksichtigung seiner „Außenbeziehungen“ zu Lieferanten und Kunden.

Parallel hierzu erleichterte die IT auch Maßnahmen zur Konzentration auf diejenigen Prozesse, die als Kernprozesse den größten Wertbeitrag erbringen und beschleunigte die Veränderungen, die wir unter den Schlagworten IT-Outsourcing und Outtasking diskutieren.

Bei alledem standen für die geschäftspolitische Ausrichtung der IT stets ihr Wertbeitrag und ihre Ausrichtung auf die Unternehmensziele (Business-IT-Alignment) im Mittelpunkt. In aktuellen IT-Konzepten

wie SOA (Serviceorientierte Architektur) drückt sich diese Notwendigkeit einer Orientierung der IT an Geschäftsprozessen und auch an dem Zwang zur Kostenminimierung aus.

Hier muss man sich fragen: Was kann E-Government aus diesen Erfahrungen der Industrie lernen? Gibt es vergleichbare Entwicklungen im öffentlichen Bereich?

Wenn E-Government das Regieren und Verwalten mithilfe der Informations- und Kommunikationstechnik beschreibt, dann benötigt man für den politischen Erfolg, ähnlich wie in der Industrie, eine effiziente IT. In dieser Analogie umfasst E-Government nicht nur die Internetangebote für Bürger und Wirtschaft, sondern auch und gerade die verwaltungsinterne IT. Sowohl die Optimierung der internen Abläufe der Verwaltung als auch die Unterstützung von Prozessketten zwischen Verwaltungen und hin zum Bürger und zur Wirtschaft werden durch E-Government adressiert.

Diese Bemerkung gehört an den Anfang, weil für viele E-Government mit einem Portal schon am Ziel angekommen zu sein scheint – obwohl dies bestenfalls den Auftakt markiert. Bürgerportale sind aus dem E-Government-Angebot heutiger Verwaltungen nicht mehr wegzudenken; entscheidend ist aber, dass Internetportale auf modernen Verwaltungsprozessen aufbauen und zu Prozessportalen entwickelt werden müssen. Hinter der modernen Fassade muss die Prozessautomatisierung fortgesetzt und damit eine neue Verwaltungssteuerung geschaffen werden, die sich auf IT-Verfahren stützt.

Die klassischen, papieraktengestützten Verfahren können die geforderte Effizienz der Verwaltung als Wettbewerbs- und damit zugleich als Standortfaktor nicht mehr leisten.

Das bedeutet, dass eine E-Government-Strategie zunächst, und vor allem, mit der Innenmodernisierung beginnen muss. Die Bedeutung von Prozesseigenschaften wie Ergebnisqualität und Validität von Entscheidungen und Bescheiden sowie Geschwindigkeit, Vollständigkeit, Redundanzfreiheit bei gleichzeitiger Mehrfachnutzung von Daten und kontrollier-

ter Wirtschaftlichkeit kennzeichnen eine moderne, mit der gesellschaftlichen Entwicklung vernetzte Verwaltung und schaffen mittelbar und unmittelbar Standortvorteile.

So wie die Industrie für die Abbildung ihrer Geschäftsprozesse mithilfe von IT durchaus eine Erfahrungskurve zu durchlaufen hatte, bis sie zum heutigen Reifegrad gelangt ist, und den Automatisierungsgrad immer weiter erhöht, wird die öffentliche Verwaltung ebenfalls ihre Traditionen nicht mit einem Federstrich abschütteln und ihre historisch gewachsenen Prozesse und IT-Verfahren mit einer „E-Government-Verordnung“ neu gestalten können. Es gibt zahlreiche Beispiele von Businessplänen für die Einführung von so genannter Standardsoftware, die bei der Realisierung ein Vielfaches der geplanten Ressourcen und Zeit verbraucht haben. Dennoch stehen diese Entscheidungen nicht infrage und es wird weiter an der Informatisierung von Prozessen gearbeitet. Dieser Weg ist zwar beschwerlich, aber ohne Alternativen, denn nur so können die wichtigen Erfahrungen von E-Business Berücksichtigung finden und weiter an der Effizienz einer Organisation gearbeitet werden: Mit dem verzögerten Start der öffentlichen Verwaltung in die „Moderne“ ist die große Chance verbunden, auf mittlerweile bewährte Konzepte und valide Produkte im Modernisierungsprozess zurückgreifen zu können. Eine attraktive Internet-Seite ist leicht gemacht; die Abwicklung der Geschäftsprozesse dahinter bleibt jedoch ineffizient, wenn die tatsächliche Leistungserbringung mit diversen Schnittstellenproblemen und Medienbrüchen versehen ist. Zwei Fragen sind es, die dabei zum Prüfstein für den Reifegrad von E-Government werden: Wie sehen die Leistungserbringungsprozesse der Verwaltung hinter einem Portal aus? Wie weit ist die IT-Durchdringung in der deutschen Verwaltung gediehen?

Das E-Government in Hessen hat sich bewusst parallel entwickelt und sinnvollerweise den Schwerpunkt auf ein Vorgehen von Innen nach Außen gelegt. Dabei wurden zunächst gemeinsame Infrastrukturvoraussetzungen (Netzwerke, Verzeichnisdienste, Bürger- und Mitarbeiterportale, Telefondienste, E-Mail-Dienste, Dokumentenmanagementsysteme, Shared-Services, Self-Services) geschaffen, auf denen sich die Fachprozesse aufbauen lassen.

Die Internet- und Intranet-Portale der Verwaltungen beinhalten heute bereits viele relevante Informationen für den Bürger, die Unternehmen und die Verwaltung selbst. Die meisten Anliegen der Bürger und der Wirtschaft können online bedient werden! Dazu zählen u.a. Fragen der Unternehmensgründung, die im Rahmen der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie behandelt werden. An welchen Anforderungen muss sich die Verwaltung aber in den kommenden fünf Jahren messen lassen?

Im Jahr 2013 sind wissensbasierte Dienste wie ein Zuständigkeitsfinder selbstverständlich und der D115-Service über die Vernetzung der Call Center der Kommunen und der Länder überall verfügbar. Viele ressortspezifische Fachverfahren wie Online-Bauantrag und Online-Kfz-Zulassung gehören zum Standardangebot. Die Verwaltungen sind durch HGB-konforme Bilanzen in ihrer Leistungsfähigkeit miteinander vergleichbar und für die Bürger und ihre Vertreter in den Parlamenten transparent.

## Der IT-Status in der deutschen Verwaltung

Die IT in der deutschen Verwaltung hat im Verhältnis zur Fertigungsindustrie und zur Finanzindustrie sicher keine Vorreiterrolle. Die Verwaltung

- ▶ plant oft Insellösungen mit Spezialtechniken von Nischenanbietern
- ▶ orientiert sich zu selten an Industriestandards,
- ▶ glaubt an die Unvergleichbarkeit der Prozesse im Verhältnis zur Industrie
- ▶ sucht selten die Analogie zu IT-Standards in der Industrie
- ▶ denkt zu oft in Risiken statt in Chancen,
- ▶ scheut den Vergleich über Kennzahlensysteme und IT-Controlling
- ▶ stellt die Wirtschaftlichkeit nicht immer in den Vordergrund
- ▶ hat in den IT-Betriebseinheiten meist eine unterkritische Größe
- ▶ geht selten Kooperationen mit der Industrie ein,
- ▶ wagt selten IT-Outsourcing und noch seltener Business-Process-Outsourcing mit IT
- ▶ bietet ihren internen Kunden keine „einklagbaren“ Service-Levels
- ▶ klagt selten zugesicherte Leistungen ein

- ▶ nutzt selten Erfahrungen der industriellen Projektsteuerung (Toll Collect, Herkules, Hartz IV, Fiskus, Bund-Online und BD BOS sind nur wenige Beispiele für eine Vielzahl von Projektschwierigkeiten)

Vor diesem Hintergrund könnte man zur Erkenntnis kommen, dass es noch lange braucht, bis mithilfe der IT in der öffentlichen Verwaltung Wirtschaftlichkeit und Effizienz verbessert werden. Wie geht es angesichts dessen mit der Entbürokratisierung und dem Aufbau einer messbar effizienten Verwaltung weiter?

## Rahmenbedingungen von E-Government in Deutschland

Zunächst gilt es, sich die Rahmenbedingungen von E-Government in Deutschland bewusst zu machen. Herausforderungen wie der demografische Wandel und der daraus resultierende Fachkräftemangel treffen die öffentliche Verwaltung überproportional und erfordern umso mehr neue Formen von Arbeit und Leistung unter IT-Einsatz. Dabei muss das Spannungsfeld zwischen der vernetzenden, integrierenden und standardisierenden IT und dem eher trennenden deutschen Recht, das durch Subsidiaritätsprinzip, Ressortprinzip, kommunale Selbstverwaltung und Vergaberecht geprägt ist, beachtet werden.

### Demografischer Wandel

Weltweit sind Verwaltungen veränderten Rahmenbedingungen ausgesetzt, die sie zu neuen Handlungsweisen herausfordern. So erzwingt z. B. der demografische Wandel neue Produktionsformen innerhalb wie außerhalb der Verwaltung. Der bereits vorhandene und weiter zunehmende Fachkräftemangel erfordert, dass neue Formen der Leistungserbringung unter IT-Einsatz ermöglicht werden.

Die demografische Tendenz hat Auswirkungen auf

- ▶ die Altersstruktur in Deutschland
- ▶ die regionalen Veränderungen, insbesondere die Binnenwanderung und
- ▶ die Veränderungen der Altersstruktur in der Verwaltung

Im Jahr 2030 werden in Deutschland die circa 65-Jährigen die am stärksten vertretene Altersgruppe sein;



heute ist dies die Gruppe der 40–45-Jährigen. Für 2050 wird prognostiziert, dass die Anzahl der circa 65-Jährigen doppelt so groß ist wie die Anzahl der Neugeborenen (Statistisches Bundesamt).

Der Wettbewerb um Talente („war for talents“) zwischen den Staaten, den Industrieunternehmen und den Verwaltungen hat längst begonnen. Nur ein attraktiver Standort und innovative Themen sind für junge Fachkräfte neben der Honorierung interessant. Dazu gehört auch ein Management, das die Visionen von E-Government schnell umsetzt. Die Adaption von Prozessen, Methoden, Tools und Steuerungsmechanismen, wie sie in führenden Unternehmen zum Einsatz kommen, wird sich durchsetzen.

In Hessen werden mit der Standardisierung der IT-Verfahren bis hin zum Endarbeitsplatz – z. B. dem HessenPC – jeweils technologische Innovationen verbunden sein, welche auf diese Entwicklungen antworten. So unterstützt z. B. der HessenPC als integrierter Verwaltungsarbeitsplatz die Nutzung unterschiedlichster Prozessschritte und verbindet mit seiner Funktionalität alle am Prozess beteiligten Fachverfahren, ohne dass der Nutzer komplexe Systemwechsel vornehmen oder seine gewohnte Arbeitsumgebung verlassen muss.

### Recht und IT

Informationstechnik vernetzt und integriert, fordert Standards und standardisiert selbst, setzt auf Schnelligkeit, Effizienz und will in allererster Linie die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsaufgaben fördern.

Eine Verwaltung ließe sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht sehr viel effizienter organisieren, wenn es z. B. eine elektronische Bürgerakte gäbe, auf die Polizei, Sozialämter, Staatsanwaltschaft, Finanzämter usw. zugreifen und so ihre Erkenntnisse austauschen könnten. Auch der Bürger könnte von einer solchen Lösung profitieren, wenn es ihm dadurch beispielsweise erspart bliebe, die gleichen Informationen mehrfach in unterschiedliche Formulare einzutragen und sich im Rahmen eines Genehmigungsprozesses an mehrere Behörden zu wenden. Nicht alle wollen jedoch ein solch „gläserner“ Bürger sein und auch unsere Verfassung erlaubt dies nicht. Nun werden aber die Grenzen zwischen den Gewalten, Ressorts

und Verwaltungsebenen in der Praxis oft überschritten, was wiederum Auswirkungen auf die IT-Strukturen der Verwaltung hat. Wenn z. B. die Polizei mit der Steuerfahndung zusammenarbeitet und am Ende eine Akte der Staatsanwaltschaft zugeht und von dort aus weiter an das Gericht geleitet wird, dann liegt es nahe, diesen Informationsfluss elektronisch zu organisieren, insbesondere dann, wenn alle Beteiligten bereits ihre eigenen Abläufe mit Informationstechnik unterstützen.

Aus Sicht der Informatik ist der technische Schritt von der Vernetzung unterschiedlicher Systeme zur Systemintegration ein relativ kleiner – für den Datenschutz sind aber Grenzen und Regeln einzuhalten.

An dieser Stelle führen Grundsatzdiskussionen nicht weiter. Stattdessen sind Lösungen gefragt, die die grundgesetzlich garantierte Gewaltenteilung auch bei einem Management vernetzter und integrierter Systeme sicherstellen. Die Praxis zeigt, dass es zu Konflikten zwischen E-Government und Datenschutz kommen kann, die aber im Konsens gelöst werden können. Dies macht die IT-Architektur der öffentlichen Verwaltung nicht unbedingt komplexer als die der Wirtschaft. Die Wege zum Ziel sind mitunter nur beschwerlicher, aber durchaus begehbar.

So praktiziert Hessen zum Beispiel sehr erfolgreich eine frühzeitige und intensive Kommunikation in allen IT-Entscheidungsprozessen mit den für den Datenschutz Verantwortlichen, die in unterschiedliche Gremien des E-Government eingebunden sind.

### Föderalismus

Wer unsere föderal-subsiidiäre Verwaltungsstruktur als Grund dafür anführt, dass E-Government schlechtere Rahmenbedingungen als andernorts habe, lenkt vom eigentlichen Problem ab, indem er den Föderalismus als Reformbremse identifiziert.

Keineswegs wäre eine zentralstaatliche Verwaltung in Deutschland ein Glücksfall für E-Government. Man wird auch in der Wirtschaft lange suchen müssen, um eine IT-Organisation, die eine Konfiguration von rund 1,2 Millionen PCs und ein Budget von geschätzten fünf Milliarden Euro verwaltet, zu finden. Der zentrale IT-Dienstleister einer großen deutschen

Versicherung verwaltet 70.000 PCs mit einem Budget von 690 Millionen Euro, um einmal die Größenverhältnisse zu verdeutlichen. Wenn dieser Dienstleister mit den drei großen IT-Dienstleistern für Banken und Sparkassen in Deutschland fusionierte, ergäbe das einen IT-Dienstleister, der ungefähr die Hälfte der PCs im öffentlichen Dienst mit den dazugehörigen Systemen und Programmen abdecken würde.

Bei diesem Zahlenspiel darf man die fachliche Komplexität nicht vergessen.

Viele Unternehmen haben einen Konzentrationsprozess hinter sich gebracht, in dessen Verlauf sie ihre Ressourcen zunächst auf Kernkompetenzen fokussiert haben und anschließend durch die damit verbundenen Wettbewerbsvorteile gewachsen sind.

Für den öffentlichen Dienst ist ein vergleichbarer Konzentrationsprozess nur schwer möglich: Schulen, Sozialwesen, Umweltschutz, innere und äußere Sicherheit, Gerichte usw. belegen die fachliche Bandbreite der öffentlichen Hand. Sie kann sich dieser Aufgaben nicht entledigen – auch das unterscheidet die öffentliche Verwaltung von der privaten Wirtschaft. Die öffentliche Verwaltung macht, was ihr per Gesetz aufgetragen wird, und dies sollte sie leistungsorientiert und kostenbewusst tun. Natürlich zahlt der Konzern „Öffentliche Verwaltung“ für die fachliche Breite auch einen Konglomeratsabschlag, und zwar in Form von fachlicher, rechtlicher und organisatorischer Komplexität. Diese Komplexität gilt es, durch den Einsatz von Informationstechnik zu beherrschen. Dazu sollte mehr in Geschäftsprozessen gedacht werden und ggf. überflüssige und tradierte Prozesse geprüft und überarbeitet werden.

Auf zwei Erkenntnisse aus E-Government-Vorhaben sei hier besonders hingewiesen: Erstens, dass die heterogene IT-Welt der öffentlichen Verwaltung keine zwangsläufige Folge einer verfassungskonformen Verwaltungsstruktur ist und zweitens, dass sich die Verwaltungsinformatik trotz abweichender Rahmenbedingungen an der Wirtschaftsinformatik orientieren kann.

Kooperation und Vernetzung der Verwaltungsakteure werden nur dann einfach sein, wenn ein

Wettbewerb von Kommunen, Ländern und Bund erhalten bleibt. Eine zentralstaatliche Regulierung über Gesetze wird Innovationen eher behindern und die staatlichen Institutionen noch stärker ins Hintertreffen bringen, beispielsweise bei der Stärkung ihrer Innovationskraft und im Wettbewerb um Fachkräfte.

## IT-Strategie

Auf Basis der oben ausgeführten Prämissen sollte mit E-Government das Ziel verbunden werden, eine Strategie zu entwickeln, die darauf abzielt, einen möglichst hohen und dabei noch sinnvollen Standardisierungs- und Vernetzungsgrad zu erreichen. Hierbei müssen sich die E-Government-Akteure bewusst sein, dass Standardisierung nicht nur eine fachliche, sondern auch eine starke politische Komponente hat, die bei der Definition von föderalen Standardisierungs- und Vernetzungsprozessen berücksichtigt werden muss. Von den Vorteilen der Standardisierung profitieren i. d. R. nicht alle Akteure gleichermaßen. Es sollten daher Anreize für diejenigen geboten werden, die einen Standardisierungsnutzen nicht ausreichend realisieren können.

## Standards

Der wesentliche Nutzen von IT-Standards besteht darin, dass über Schnittstellenstandards Interoperabilität in heterogenen Strukturen ermöglicht wird. Genauso schwierig wie die Einigung auf gemeinsame Projekte ist jedoch die Einigung auf gemeinsame Standards. Der operativ einfachste Standard ist die Einigung auf ein System oder ein Produkt. Dies ist aber im öffentlichen Dienst aus vergabe- und wettbewerbsrechtlichen Gründen nur bedingt möglich und so befindet sich die öffentliche Verwaltung permanent in einem Prozess der Suche und der Definition von IT-Standards und trifft dabei zuweilen auf marktunübliche Sonderlösungen.

Die Wirtschaftlichkeit von Entwicklung und Betrieb komplexer und großer Systeme wird aber auch über Dienststandards (zu einem Produkt zusammengesetzte Leistungen, z. B. in Form eines Managed Services) sichergestellt. Dies kann im öffentlichen Dienst auch in vertikaler Kooperation erfolgen, privatrechtlich oder in so genannten Private-Public-Partnerships. Natürlich ist hierbei das Vergaberecht zu beachten; aber

es gehört insbesondere in der öffentlichen Verwaltung auch Mut dazu, nicht alles über Gesetze regeln zu wollen.

Den Chancen von Standards stehen auch Risiken gegenüber. So sind Standards von Natur aus konservativ und behindern Innovation, wenn sie in Gesetze gegossen werden und sich irgendwann nur noch durch sich selbst legitimieren. Die Entwicklung und Einführung von Standards ist ferner eine Investition, deren Kosten leicht unterschätzt werden. Besonders groß ist dieses Risiko von Fehleinschätzung bei jenen, die Standards zu Lasten anderer setzen. So genannte Marktstandards haben einen wesentlichen Vorteil: Sie beruhen auf Praxisrelevanz und Akzeptanz. Standards per Definition bergen das Risiko, dass sie sich nicht durchsetzen, vor allem weil der Markt die Entwicklungskosten nicht rechtfertigt. Die öffentliche Verwaltung ist diesem Risiko besonders ausgesetzt, weil sie dazu neigt, ihre fachlichen und organisatorischen Standards zum Maß aller Dinge zu machen und dabei häufig übersieht, dass sie im internationalen Vergleich kein hinreichendes Marktvolumen darstellt und aufgrund ihrer Größe keine eigenen Standards auf Dauer setzen und finanzieren kann.

### IT-Strategie ist politisch

Die Erfahrung aus föderalen Projekten und Standardisierungsaktivitäten zeigt einen weiteren wichtigen Punkt: IT-Strategie ist eine politische Aufgabe, weil sie darauf abzielt, die Strukturen unserer Verwaltung zu verändern – das muss sie schließlich, denn nur so kann Informationstechnik ihren Nutzen entfalten. Nur, wer soll diese IT-Strategie entwickeln, zwischen Verwaltung und Politik abstimmen und letztendlich durchsetzen? Die Delegation dieser Aufgabe an die Verwaltung ist eine Lösung, aber auch Teil des Problems. Die großen Körperschaften des öffentlichen Dienstes benötigen daher, ähnlich wie andere große Organisationen, die von Informationstechnik abhängig sind, Organisationsstrukturen, die eine „industrielle“ IT-Governance ermöglichen und die eine Verzahnung von Politik, Verwaltung und IT-Organisation sowie eine Koordinierung der meist fachlich orientierten IT-Einheiten innerhalb einer Verwaltungsebene sicherstellen. Eine solche Verantwortung sollte von IT-Verantwortlichen, ähnlich den CIOs in Wirtschaftsunternehmen, wahrgenommen werden, die

ressortübergreifende Befugnisse haben. Allerdings sind CIOs auf Bundes- und Landesebene derzeit noch umstritten.

### Verwaltungsnetz

Die Erfahrung zeigt, dass die Zusammenarbeit innerhalb der „Fachbrüderschaften“ einfacher ist. Polizei, Bundes- und Landesämter für Statistik, Justiz, Hochschulverwaltung und Steuerverwaltung stehen als Beispiele für Kooperationen, die zwar innerhalb ihrer fachlichen Silos, aber immerhin organisationsübergreifend zusammenarbeiten, wenn auch die Ergebnisse nicht immer zu einem Technologieschub führen. Viele dieser Kooperationen haben inzwischen verstanden, dass eine Zusammenarbeit mit anderen Fachkooperationen sinnvoll ist. Wenn aber Polizei und Steuerfahndung sich über Informationsflüsse und Strukturen abstimmen wollen, sehen sie sich sehr schnell mit einer Frage konfrontiert: Was ist das gemeinsame Netz, über das wir kommunizieren?

Natürlich betreibt die Finanzverwaltung ihr bundesweites ZIVIT-Netz und die Polizei ihr bundesweites CNP/ON, genau wie die Straßenverwaltung, die Bundesschifffahrtsverwaltung, der deutsche Wetterdienst, der Informationsverbund Berlin-Bonn, die Forschungsinstitute und viele andere bundesweite Organisationen wie z. B. die Bundesanstalt für Arbeit. Zu diesen bundesweiten Netzen, die vom Bund noch lange nicht harmonisiert sind, kommen noch Landes- und Kommunalnetze hinzu. Obwohl die deutsche Verwaltung für dieses Patchwork an Netzwerken rund 2,5 Milliarden Euro pro Jahr ausgibt, gibt es kein Netzwerk, das alle Netzwerke miteinander verbindet. Im Gegenteil, jeder, der für sein Fachproblem ein Netz braucht, baut ein neues, sei es für VEMAGS, einem System zur Genehmigung von Schwertransporten, für den elektronischen Rechtsverkehr, für den Digitalfunk, für Sicherheitsbehörden oder für D115.

Dieses Vorgehen hemmt die Interoperabilität, weil die einen langsam und die anderen schnell sind, insbesondere bezogen auf die Nutzung moderner Technologien und Industriestandards, wie sie von den Carriern entsprechend den Anforderungen der Industrie vorangetrieben werden.

Es geht um eine Vernetzung der Netzwerke auf Basis von Industriestandards. Genau das wurde soeben im Deutschland-Online-Projekt „Deutschland-Infrastruktur“ (DOI) erarbeitet. Hier arbeiten Bund und Länder in einer vertikalen Kooperation auf privatrechtlicher Basis (dem „DOI-Netz e.V.“, analog zum ENX-Verein der europäischen Automobilindustrie) gemeinsam an einer Vernetzung ihrer Netzwerkinfrastrukturen. Beginnend mit der Vereinbarung technischer Standards soll hier ein Netzwerk entstehen, das in virtuellen privaten Netzwerken unterschiedlichster bedarfsgerechter Sicherheit und Verfügbarkeit gemeinsam betrieben wird. Es muss einerseits sicher gegen Angriffe von Außen sein, und andererseits ermöglichen, dass von jeder Amtsstube der Republik jeder elektronische Service erreicht wird, für den eine Berechtigung vorliegt. Dieses gemeinsam geplante Verwaltungsnetz des DOI-Netz e.V. ist nicht nur sicher, wirtschaftlich und leistungsfähig; es wird auch eine neue, leistungsfähigere ebenenübergreifende IT-Servicestruktur ermöglichen.

### Vertikale Servicezentren

Mit Blick auf die heutigen Rechenzentren der öffentlichen Verwaltung und im Vergleich mit anderen großen Rechenzentren der Wirtschaft wird man Folgendes feststellen: Die meisten öffentlichen Rechenzentren haben eine unterkritische Größe, insbesondere die Fachrechenzentren. So sind die beiden größten Rechenzentren des öffentlichen Sektors, die von HZD und Dataport betriebenen, zwar doppelt so groß wie die nächstfolgenden des öffentlichen Sektors, haben aber nur ein Drittel der Größe der Rechenzentren von Fiducia oder FinanzIT, die dem Sektor öffentlicher Banken angehören. Die Querschnittsrechenzentren sind ebenfalls kleiner, haben oft eine hohe Leistungsbandbreite und müssen Systeme für unterschiedlichste öffentliche Stellen, wie Polizei, Steuerverwaltung, Personalwesen, Haushalt usw. betreiben. Diese Kleinteiligkeit und Differenzierung behindert Skaleneffekte und Spezialisierung. Deshalb wird oft in überdurchschnittlich großem Umfang externes Know-how eingesetzt. Kosten- und Leistungsdruck wird die Überlegung treiben, die öffentliche IT-Welt anders aufzu-

stellen. Die Spezialisierung, z. B. auf Steuerverwaltung, auf SAP, auf Polizei, auf Justiz, usw. und die Verteilung auf wenige Standorte mit geeigneten Backup-Szenarien wäre eine der Möglichkeiten zur Professionalisierung bei gleichzeitig verbessertem Kosten-Leistungs-Verhältnis. Auch eine Kooperation mit privaten Rechenzentren sollte nicht ausgeschlossen werden.

Neben der Konsolidierung wäre die Migration der bisher horizontal ausgerichteten Universaldienstleister zu vertikal organisierten Kompetenzzentren (Clustern) ein denkbarer Beitrag für eine leistungsfähigere IT in der öffentlichen Verwaltung.

### Vernetzung von Prozessen

Am Beispiel der EU-Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR) kann man erkennen, dass es möglich ist, institutionenübergreifende Prozesse, die bisher vom Bürger bzw. von der Wirtschaft papierbasiert durchgeführt wurden, mittels der IT zu vernetzen und für Bürger bzw. für die Wirtschaft schlanker und effizienter zu gestalten. Dass dies auf Anstoß eines prioritären EU-Rechts geschieht, tut dem Modellcharakter keinen Abbruch.

Die Frage der freiwilligen Identifikation von Prozessen als Teil eines wirtschaftlichen Gesamtgeschäftsvorfalles und die daran anschließende Vernetzung der unterschiedlichen Informations- und Zuständigkeitsbedürfnisse wird die große Herausforderung für das E-Government der Zukunft bleiben – dies umso mehr, als sich der Anspruch der „Kunden“ (Bürger und Wirtschaft) an die Verwaltung ändern wird. Schon heute nutzen rund 72 Prozent der deutschen Bevölkerung zwischen 16 und 74 Jahren das Internet. Dieser Anteil wird sich in den nächsten Jahren weiter erhöhen. Damit wird auch der Anspruch steigen, immer mehr Lebenslagen bzw. Geschäftsvorfälle, die Verwaltungsdienste erfordern, mittels E-Government angeboten zu bekommen. Mit der Realisierung der EU-DLR und der nationalen Servicenummer D115 werden in den nächsten fünf Jahren sehr viel mehr öffentliche Prozesse mit IT automatisiert sein, als dies für viele noch heute vorstellbar ist.

# E-Government „reloaded“ – Chancen für eine nicht nur inkrementelle Verwaltungsmodernisierung

Dr. Alfred Zapp



**Dr. Alfred Zapp**  
Vorstand der Initiative D21,  
Director Public, Defense &  
Healthcare sowie Mitglied  
der Geschäftsleitung von  
CSC Deutschland Solutions  
GmbH

## Vision

E-Government ist der Modus Operandi für das Verwaltungshandeln unter der Maxime: So wenig Belastung für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen wie nötig, so viel Service und Unterstützung wie möglich. Die Komplexität der Verwaltungsstrukturen wird von den Kunden durch moderne Verfahren und Instrumente ferngehalten.

## Nutzen

Stärkung der Verwaltung als Standortfaktor. Einbindung von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen, um eine leistungsfähigere und allseits akzeptierte Verwaltung zu gestalten.

## Herausforderungen

Die Umkehr von der Angebots- zur Bedarfsorientierung durch Beteiligung von Zielgruppen, Einlassen auf neue Anforderungen, Ernstnehmen von Anregungen, Verstehen von tatsächlichen Bedürfnissen.

## Handlungsanforderungen

Verfassungsrechtliche Hürden gegen Verwaltungsebenen-übergreifende Prozesskooperationen müssen zugunsten eines One-Stop-Government abgebaut, der Wille von Politik und Verwaltung zur Nutzung partizipatorischer Elemente muss gestärkt, und die Medien- und Online-Kompetenz der politisch Verantwortlichen muss gesteigert werden.

## Der mündige Kunde in der Online-Welt

Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen sind in der Internet-Welt angekommen. Mehr als 65 Prozent der Bevölkerung nutzt inzwischen das Internet<sup>1</sup>, knapp die Hälfte der Bundesbürger kommuniziert per E-Mail, nahezu alle Studenten und Schüler sind online, gut ein Drittel der Bevölkerung erledigt inzwischen auch Bankgeschäfte online. Noch größer ist die Zahl an Besitzern von Mobiltelefonen – mittlerweile gibt es über 100 Millionen Mobilfunkanschlüsse. Für die

Menschen in Deutschland ist das Leben mit dem Internet selbstverständlich geworden, sie erledigen ihre Geschäfte „just-in-time and anywhere“ – dann, wenn es ihnen recht ist und von dem Ort aus, an dem sie sich gerade befinden – immer häufiger auch mobil über das Telefon. Selbst „wertvolle“ Transaktionen, also der Austausch und die Bezahlung von Gütern und Dienstleistungen, werden immer selbstverständlicher online erledigt.

Die Anwender erfahren dabei zunehmend, dass ihre Meinung gefragt ist: „Sind Sie mit dem Angebot

1 (N)ONLINER Atlas 2008 der Initiative D21.

und der Abwicklung zufrieden?“ „Haben Sie Verbesserungsvorschläge?“ „Fehlen Produkte oder Dienstleistungen?“ Die Antwort- und Bewertungsmöglichkeiten sind meist nur einen Mausklick entfernt und können bequem und vor allem unmittelbar im Zusammenhang mit der Transaktion erfolgen.

Diese Feedbackmechanismen dienen nicht nur der zielgruppen- und bedarfsorientierten Weiterentwicklung der Angebotsportfolios und der Online-Präsentationen der Anbieter, sie sind auch zunehmend Qualitätsmerkmal, Differenzierungsfaktor und Vertrauensiegel zur Orientierung der Kunden. Bekannte und erfolgreiche Beispiele hierfür sind Käufer- und Verkäuferbewertungen auf Online-Versteigerungsplattformen wie eBay, Produktrezensionen auf Vertriebsplattformen wie iTunes und Amazon mit spezifischen Produktempfehlungen oder auch Erfahrungsberichte und Bewertungen zu Reiseveranstaltern und Hotels auf Touristik-Portalen wie Expedia oder HRS. Der Kunde wird mündiger, seine Bedürfnisse und seine Erwartungshaltung werden besser verstanden – und dies sogar ohne zusätzliche Marktforschungen und Konsumentenbefragungen. So entstehen neue Geschäftschancen, neue Produkte, neue Dienstleistungen, ein erweiterter, besserer Service und eine höhere Verlässlichkeit – nicht nur in der Online-Welt des Internets, sondern im Lebensalltag großer Teile der Bevölkerung und der Wirtschaft.

Die Kunden und Online-Nutzer fühlen sich beteiligt, ihre Meinung ist gefragt und ihre Meinung zeigt Wirkung – eine positive Erfahrung im Umgang mit Unternehmen, die man ganz selbstverständlich auch auf den Umgang mit der eigenen Verwaltung übertragen möchte. Ganz so einfach ist das natürlich nicht.

Die Verwaltung ist und bleibt zuallererst der ausführende Arm der staatlichen Exekutive und ist damit für den ordnungsgemäßen Vollzug aller hoheitlichen Aufgaben zuständig. Diese bestehen eben auch aus den eher als unangenehm empfundenen Dingen wie Anträgen, Genehmigungen, Aufsicht, Kontrolle und Gewährleistung der staatlichen Einnahmen. Eine „Wohlfühlverwaltung“, die man nur dann in Anspruch nimmt, wenn man selber möchte und die ansonsten nicht spürbar und kostenlos im Hintergrund mit optimalem Service und Förderungsangeboten bereitsteht, wird auf ewig eine Utopie bleiben. Gleichwohl

lassen sich sehr viele der positiven Erfahrungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen aus der Online-Welt auch für die Modernisierung und Verbesserung des Verwaltungshandelns nutzen.

### Handlungsbereiche für eine außenwirksame Verwaltungsmodernisierung

Grundsätzlich bieten sich für einen Staat, der seine Verwaltung mit größtmöglichem Nutzen und geringstmöglicher Belastung für Bürger und Unternehmen ausgestalten möchte, drei Handlungsbereiche:

1. Vermeidung von unnötigen neuen Gesetzen und Verwaltungsvorschriften sowie eine regelmäßige Überprüfung, ob bestehende Regelungen angesichts des gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels reduziert oder abgeschafft werden können. Eine Erkenntnis, die nicht neu ist, denn schon Charles de Montesquieu (1689–1755) brachte es auf den Punkt: „Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.“ Hierzu gibt es in Deutschland durchaus erfreuliche Entwicklungen. Es wird zunehmend gelebte Praxis, neue Gesetze und Vorschriften mit einem „Haltbarkeitsdatum“ zu versehen, also den Verfall ihrer Gültigkeit zu planen und damit einen bewussten Zeitpunkt der Reflexion zu bestimmen, zu dem geprüft werden muss, ob eine Verlängerung der Regelung tatsächlich noch sinnvoll ist. Mit der Anwendung des Standardkostenmodells werden zudem erstmals die Bürokratiekosten ermittelt, die sich für Unternehmen ergeben, die ihren Informationspflichten gegenüber staatlichen Stellen nachkommen. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist die Identifikation vermeidbarer Bürokratie und die Reduzierung der daraus resultierenden Kosten um 25 Prozent durch die Aufhebung oder durch die Vereinfachung von Berichtspflichten. Dies führt unmittelbar zum zweiten Handlungsbereich.

2. Bereits im Gesetzgebungsprozess und spätestens in der folgenden Umsetzung in Verwaltungsverfahren und -vorschriften müssen die Konsequenzen für die Bürokratiebelastung für Bürger und Wirtschaft erkannt und soweit wie möglich minimiert werden. Hier sind meines Erachtens drei Elemente von besonderer Bedeutung. Erstens gilt es, den gesamten Rechts-



und Regelungsbestand des Staates zu berücksichtigen und nicht nur eine einzelfallbezogene Teiloptimierung zu erreichen. Eine einzelne, vermeintlich aufwandsarme zusätzliche Berichtspflicht im Rahmen einer neuen Regelung mag zunächst mit Blick auf ein einzelnes Gesetzesvorhaben zumutbar erscheinen, im Kontext aller Berichtspflichten eines Unternehmens ist sie aber immer ein Beitrag zur Gesamtbürokratiebelastung. Zweitens wirken sich die gleichen Pflichten in Unternehmen unterschiedlicher Größe durch Skaleneffekte unterschiedlich aus. Größere Unternehmen besitzen in der Regel leistungsfähigere Back-Office-Bereiche und eine solidere IT-Unterstützung als kleinere und mittelständische Unternehmen. Viele Kennzahlen und Berichte lassen sich in Großunternehmen leichter und kostengünstiger erzeugen, die Belastung durch Bürokratieaufwand wird deutlich geringer wahrgenommen. Bei der Betrachtung von Konsequenzen für die Bürokratiebelastung durch Gesetzesvorhaben müssen also Differenzierungen hinsichtlich der Wirkungsbereiche vorgenommen werden. Drittens gilt es, stets den aktuellen Stand der Informations- und Kommunikationstechnik zu berücksichtigen und jeweils neue Ansätze für eine behördenübergreifende Zusammenarbeit zu prüfen. Der Verzicht auf Schriftformerfordernisse und Papierbelege ist dabei genauso zu nennen wie die Vermeidung von redundanter Datenhaltung und redundanten Datenabfragen sowie ein verbessertes und datenschutzrechtlich abgesichertes verwaltungsinternes Datenmanagement und schließlich eine bessere Ausgestaltung von behördenübergreifenden Verwaltungsprozessen. Auch in diesem Handlungsfeld ist mit der Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrats bereits ein wichtiger erster Schritt erfolgt, und die regelmäßige Betrachtung von Bürokratiekosten nach dem Standardkostenmodell auch für neue Gesetzesvorhaben wird gewährleistet. Es bleibt jedoch festzustellen, dass hinsichtlich der Berücksichtigung der Möglichkeiten von Informations- und Kommunikationstechnik – also von bürokratiemindernden E-Government-Szenarien – schon während der Gesetzgebungsverfahren noch erhebliches Optimierungspotenzial besteht.

3. Der dritte Handlungsbereich besteht in der Optimierung des etablierten Verwaltungshandelns, also der Art und Weise des Umgangs der Verwaltung mit den Bürgern und den Unternehmen. Die deutsche

Verwaltung hat in den letzten Jahren und Jahrzehnten bereits große Schritte zu einem deutlich ausgeprägteren Dienstleistungsbewusstsein gemacht. Sie ist schlanker geworden und trotzdem leistungsfähig geblieben. Die Verwaltungskunden sind in vielen Bereichen schon lange keine Bittsteller, Antragsteller oder Untertanen mehr, es wird in Verwaltungsprodukten gedacht, es werden Service-Büros eingerichtet und die Bürostunden der Verwaltungen werden flexibler auf die Bedürfnisse der Öffentlichkeit und der Wirtschaft ausgerichtet. Trotz aller bisherigen Aktivitäten und Fortschritte zeigen sich aber gerade in diesem Handlungsbereich für die Verwaltung noch große, bislang ungenutzte Potenziale, um mehr Bürgerfreundlichkeit zu erreichen und zum positiven Standortfaktor für die Wirtschaft zu werden. Wir haben in den vergangenen Jahren große Anstrengungen der Verwaltung gesehen, E-Government in Deutschland voranzubringen – BundOnline 2005, Deutschland Online, E-Government des Bundes, Media@Komm, Initiativen einzelner Bundesländer und mehr.

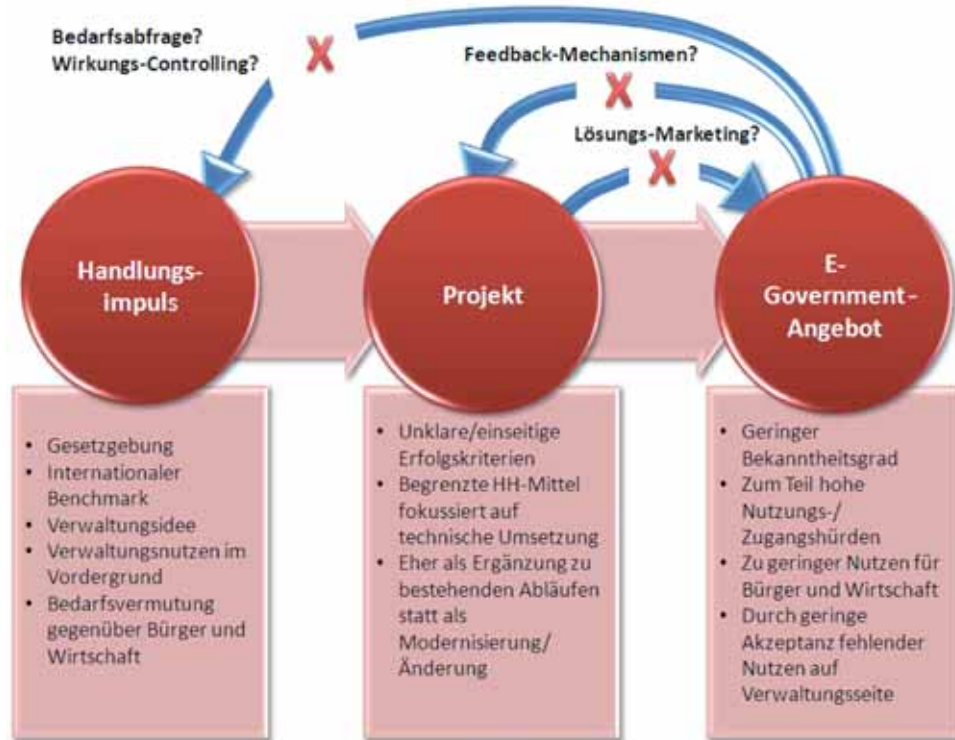
Warum hat es Deutschland dann in den internationalen E-Government-Vergleichen trotzdem noch nicht bis in die Gruppe der Spitzenreiter gebracht? Auch wenn die Gründe hierfür sicherlich vielfältig sind, kann man einige strukturelle Faktoren erkennen, die einer Erörterung bedürfen und die Chancen für eine neue strategische Ausrichtung bieten.

## Der „alte Weg“ zum E-Government

In Deutschland gibt es viele gute Beispiele für sehr moderne und nutzenstiftende E-Government-Dienste. Zudem gibt es neben E-Government noch eine Vielzahl weiterer Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffektivität und -effizienz. Insofern gelten die nachfolgenden Analysen und Empfehlungen nicht pauschal und schon gar nicht ausschließlich. Ganz bewusst sollen aber im Folgenden Überspitzungen und Vereinfachungen genutzt werden, um die Komplexität der Einflussfaktoren aufzulösen und den Blick auf einige wesentliche Sachverhalte frei zu machen.

Der klassische Entstehungspfad für E-Government-Angebote hat sich in der Vergangenheit eher als eindimensionaler Prozess mit einem definierten Anfang und Ende dargestellt, wie Abbildung 1 zeigt:

Abb. 1: Klassischer Entstehungspfad für E-Government-Angebote



Auslöser für die Schaffung von E-Government-Diensten durch die Verwaltung war in der Vergangenheit nicht die Nachfrage vom Markt, also von den Bürgern und Unternehmen. Häufig waren es eher Modernisierungsideen aus der Verwaltung heraus oder zum Teil singuläre Initiativen aus der Politik, die Verbesserungen in internationalen E-Government-Benchmarks oder eine Modernisierung des Außenauftritts zum Ziel hatten. Wenn eine Nutzendiskussion stattfand, dann stand in der Regel der Verwaltungsnutzen im Vordergrund, vor allem deshalb, weil die im Vorfeld von IT-Vorhaben durchgeführten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen als Entscheidungsgrundlage den eindimensionalen Fokus der Verwaltungssicht fördern. E-Government wurde überwiegend als ein Zusatzangebot verstanden, welches parallel zu den unverändert weiter bestehenden Verwaltungsdiensten bereitgestellt werden muss.

Folglich waren die bestimmenden Merkmale für viele der initiierten Projekte:

- ▶ punktuelle Umsetzung aus der Sicht einzelner Zuständigkeiten der Verwaltung
- ▶ unklare oder unzureichend definierte Erfolgskriterien, zum Beispiel „Schaffung eines Online-Portals für den Bereich XY“, ohne Zielgrößen für Nutzungszahlen, Nutzerzufriedenheit und Planung zur regelmäßigen Erfolgsmessung
- ▶ eine Fokussierung der ohnehin knappen Haushaltsmittel auf die technische Umsetzung, ohne Aufwände für konkrete Bedarfsanalysen oder Anpassungen in der Ablauf- und Aufbauorganisation der Verwaltung zu berücksichtigen
- ▶ hohe Zugangshürden durch zum Teil überzogene Sicherheitsanforderungen
- ▶ geringe Integrationstiefe mit den vorhandenen Verwaltungsverfahren
- ▶ eine fehlende Vermarktung der geschaffenen Lösungen

Im Ergebnis stellt die überwiegende Zahl der heute bereits umgesetzten E-Government-Angebote immer noch Online-Informationsangebote dar, die zum Teil noch die Möglichkeit bieten, Formulare herunterzuladen. Weitergehende Online-Angebote der Verwaltung sind fast ausschließlich aus der jeweiligen „Zuständigkeitssicht“ einzelner Verwaltungsstellen heraus definiert und bilden so das bisherige Verwaltungshandeln in der Online-Welt ab. Zwar schaffen sie durchaus Nutzensvorteile, allerdings orientieren sie sich zu wenig an den tatsächlichen komplexen Lebenssituationen der Bürgerinnen und Bürger sowie den Geschäftsprozessen der Wirtschaft. Beispielsweise ließen sich bei der Geburt eines Kindes eine Vielzahl von erforderlichen Einzelkontakten mit unterschiedlichen Verwaltungsstellen und Institutionen in **einer** Online-Anmeldung zusammenfassen – von der Anmeldung beim Standesamt über die Beantragung von Kinder- und Elterngeld bis zum Krippenplatz und zur Krankenversicherung. Hier würde für den Bürger konkreter Nutzen spürbar, wenn Adress-, Namens-, Geburts- und Einkommensdaten nur einmal erfasst werden müssen und diese dann, selbstverständlich unter Berücksichtigung von datenschutzrechtlichen Anforderungen, im Hintergrund an alle beteiligten zuständigen Stellen verteilt würden.

Noch stehen aber Bürger und Unternehmen bei der überwiegenden Zahl ihrer Anliegen vor der Aufgabe, selber herauszufinden, wer denn in der Verwaltung tatsächlich zuständig ist. Diese Situation führt dazu, dass die Bürger und Unternehmen in die Rolle eines Prozessmanagers hineinschlüpfen, um die Zusammenarbeit der identifizierten und für Teilaspekte des Anliegens zuständigen Verwaltungsstellen zu orchestrieren – also den Bescheid der einen Verwaltungsstelle an die andere Verwaltungsstelle zu leiten, um deren Bescheid aufzunehmen und so weiter.

Hier sind Online-Angebote einzelner Behörden bereits eine große Hilfe, die der Orientierung in der Verwaltungswelt und der Beschleunigung insbesondere der Transportzeiten von Vorgängen dienen. Allerdings bleibt ihr nur partikulärer Nutzen für ein Kundenproblem immer noch vergleichsweise gering. Die Verwaltung hat bislang ihre E-Government-Dienste überwiegend angebots- und bestandsorientiert definiert, orientiert an den bestehenden Aufbau-

und Ablauforganisationen und geleitet von der Frage: „Welche Aufgaben habe ich als Verwaltung bisher zu erfüllen und wie kann ich diese nun online anbieten?“ Ob diese Angebote auch die tatsächliche Bedarfslage der Bürgerinnen und Bürger treffen, stand nicht im Vordergrund. Der Bedarf wurde vermutet und bestenfalls gegenüber der eigenen persönlichen Erfahrungswelt der Verwaltungsmitarbeiter als Bürgerin oder Bürger hinterfragt. Für E-Government-Angebote der Verwaltung, die sich an Unternehmen richten, gab es selbst diese Möglichkeit der Reflexion der Bedarfsvermutung nicht. Welcher Verwaltungsmitarbeiter ist unternehmerisch tätig oder kennt die Geschäftsprozesse und Wertschöpfungsketten in einem Unternehmen aus eigener Anschauung? Gehören daher nicht verstärkt betriebswirtschaftliche Ausbildungsmodule zu Geschäftsprozessen und Unternehmensführung in die Curricula der Verwaltungsbildung? Symptomatisch auch, dass eine Vermarktung der geschaffenen E-Government-Lösungen zur Weckung der Nachfrage nicht stattfand und weder Feedbacksysteme zur Steigerung der Qualität und Attraktivität des Angebots oder der Identifikation von Nutzungshürden noch Anreizsysteme zur Steigerung der Nutzungszahlen eingerichtet wurden. Bei einer Vielzahl von gut gemeinten E-Government-Angeboten spiegelt sich dies unmittelbar in den geringen Nutzungszahlen wider.

Anders als in der Wirtschaft, in der neue Produkte und Dienstleistungen in aller Regel dann entwickelt werden, wenn es einen erkannten Bedarf im Markt gibt oder die Nachfrage nach bislang unbekannten und innovativen Produkten durch Marketingkampagnen zielgerichtet generiert wird, ist dieses Vorgehen in der Verwaltung bislang unbekannt. Einen Vorwurf kann man der Verwaltung hier ganz bestimmt nicht machen – nur in ganz wenigen Ausprägungen der Verwaltungsbildung gibt es heute Seminare zu Marketing, Produktmanagement, Marktforschung und dem Aufbau von Anreizsystemen. Wäre auch hier nicht zumindest eine breitere Grundlagenbildung der Verwaltungsmitarbeiter wünschenswert?

Aber selbst wenn Verwaltungsmitarbeiter die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten zur Bewältigung dieser für E-Government-Projekte so wichtigen

Aufgaben hätten, bleibt die Frage, ob der Verwaltung die notwendigen Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden, um sie neben der technischen Umsetzung einer Lösung auch tatsächlich in Angriff nehmen zu können. Hinzu kommt ein weiteres Problem, das einer gesonderten Betrachtung bedarf – der stark segmentierte Verwaltungsaufbau. Würde man Bürger oder Unternehmen nach ihren Bedürfnissen und Vorschlägen fragen, erhielte man mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Vielzahl von Anregungen, die sich nicht am horizontalen und vertikalen Verwaltungsaufbau orientieren und deren Umsetzung einzelne Verwaltungsstellen, aufgrund ihrer eng definierten Zuständigkeit, schlichtweg überfordern muss.

## Verwaltung in Fesseln?

Auch wenn heute vielerorts die Verwaltungsmitarbeiter über den Tellerrand ihrer „Zuständigkeit“ und „Abteilungen“ denken – ihre Handlungsmöglichkeiten sind und bleiben eingeschränkt. Ein für die Umsetzung eines modernen und integrativen E-Government entscheidendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Dezember 2007 zur Zusammenlegung der Aufgaben von Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit (BA) in gemeinsamen Arbeitsgemeinschaften (ARGE) setzt hier eindeutig Grenzen für eine Mischverwaltung, die Verwaltungsleistungen unterschiedlicher Stellen kooperativ und durchgängig erbringt. Das Urteil hat grundsätzliche Bedeutung, auch über den konkreten Verfahrensgegenstand hinaus.<sup>2</sup>

Während sich Bürger und Unternehmen ein „One-Stop-Government“ wünschen, also das Zurückweichen der Komplexität der deutschen Verwaltung hinter den Schleier einer Art „Overlay-Verwaltung“, so formuliert das Bundesverfassungsgericht in seiner Urteilsbegründung:

*Der Spielraum bei der organisatorischen Ausgestaltung der Verwaltung findet in den Kompetenz- und Organisationsnormen der Art. 83 ff. GG seine Grenzen [...]*

*Das Grundgesetz schließt, von begrenzten Ausnahmen abgesehen, auch eine sogenannte Mischverwaltung aus [...]*

*Die grundsätzliche Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern gewährleistet durch eine klare und auf Vollständigkeit angelegte Zuordnung von Kompetenzen die Verantwortlichkeit der handelnden Staatsorgane [...]*

*Aus Sicht des Bürgers bedeutet rechtsstaatliche Verwaltungsorganisation ebenfalls zuallererst Klarheit der Kompetenzordnung; denn nur so wird die Verwaltung in ihren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für den einzelnen „greifbar“ [...]*

*Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist zwar nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns entscheidend, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau [...]. Daran fehlt es aber, wenn die Aufgaben durch Organe oder Amtswalter unter Bedingungen wahrgenommen werden, die eine klare Verantwortungszuordnung nicht ermöglichen. Der Bürger muss wissen können, wen er wofür – auch durch Vergabe oder Entzug seiner Wählerstimme – verantwortlich machen kann [...]*

Das Bundesverfassungsgericht bekräftigt also noch einmal ausdrücklich, dass Zuständigkeiten, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in der rechtsstaatlichen Verwaltungsorganisation deutlich und konsequent getrennt zu organisieren und darzustellen sind.

Den aktuellen Trend hin zum „One-Stop-Government“, beispielsweise durch die Behördenrufnummer D115 oder die Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners der EU-DLR, lässt dieses Urteil nicht unberührt. Beiden Vorhaben liegt die Idee zugrunde, Verwaltungskomplexität vom Verwaltungskunden fernzuhalten – im Falle der EU-Dienstleistungsrichtlinie von den Unternehmen, im Falle der Rufnummer D115 primär von den Bürgerinnen und Bürgern.

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie sieht ausdrücklich die Schaffung eines Einheitlichen Ansprechpartners vor, der für einen Unternehmer als zentraler Anlaufpunkt für alle Angelegenheiten im Lebenszyklus seines Unternehmens im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung fungiert. Das Land Schleswig-Holstein hat als erstes Bundesland am 5. Juni 2008 eine kon-

<sup>2</sup> BVerfG, 2 BvR 2433/04 vom 20.12.2007.

krete Lösung für die Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners vorgestellt. Gegründet wurde eine neue Anstalt öffentlichen Rechts, an der sich das Land Schleswig-Holstein, die Kammern und die kommunalen Spitzenverbände gemeinschaftlich beteiligen.

Im Falle der Einführung der Behördenrufnummer D115 ist die Schaffung eines Call-Center-Verbundes geplant, der zunächst als zentrale Stelle Auskünfte zu über 100 kommunalen Leistungen im jeweiligen regionalen Kontext geben kann. In späteren Ausbaustufen ist dann die Integration anderer Verwaltungsebenen geplant, ebenso wie Leistungen, die über bloße Auskunftserteilungen hinausgehen.

Beiden Vorhaben und den beschriebenen Lösungsansätzen ist im Sinne der zukünftigen Nutzer sehr zu wünschen, dass sie Erfolg haben und nachhaltigen Nutzen stiften. Beide Vorhaben zeigen aber auch, dass die Verwaltung mit der Umsetzung im Konfliktfeld zwischen gewollter Verwaltungsvereinfachung und den dafür bestehenden verwaltungsrechtlichen Grenzen nicht alleingelassen werden darf. Vielmehr bedarf es politischen und gesetzgeberischen Handelns, um die Verwaltung in die Lage zu versetzen, integrierter und kooperativer zum Wohle der Verwaltungskunden zu handeln – und handeln zu dürfen.

### **E-Government „reloaded“ – Verwaltungsmodernisierung durch E-Government ist politische Gestaltungsaufgabe mit Zukunftsrendite**

Die beschriebenen Befunde zu den Handlungsbereichen der Verwaltungsmodernisierung, dem bisherigen Verständnis von E-Government und die Bestandsaufnahme der dabei bislang ungenutzten Potenziale führen zu folgenden Thesen:

1. E-Government darf nicht länger ein additiver Weg für Verwaltungsleistungen sein. Wenn Effizienzgewinne gehoben werden sollen, dann muss E-Government das neue Geschäftsmodell und Handlungsparadigma der Verwaltung sein: Verwaltung = E-Government. Nur so lässt sich in Zukunft eine leistungsfähige

und kundenorientierte Verwaltung erhalten, die den Herausforderungen durch die demografische Entwicklung und die dauerhaft knappen finanziellen Ressourcen gewachsen ist.

2. Der Nutzen von effizientem E-Government beginnt nicht erst, wenn Gesetze verabschiedet und Verwaltungsverfahren definiert sind. E-Government hat das Potenzial, bereits im legislativen Prozess Hilfestellungen und Orientierung für Effizienzgewinne und zur Bürokratievermeidung zu geben.

3. Das E-Government der nächsten Generation muss am konkreten Bedarf und an der Wirkung ausgerichtet sein. Die Nachfrage muss durch professionelles Marketing von Lösungen und die Schaffung von Nutzungsanreizen gezielt aufgebaut werden. Bürger und Unternehmen müssen durch moderne Instrumente (Web 2.0, Feedbackmechanismen usw.) in die Ausgestaltung mit einbezogen werden.<sup>3</sup>

4. Der Wille von Politik und Verwaltung zur Nutzung partizipatorischer Elemente muss gestärkt werden. Online-Beteiligungen im Meinungsbildungsprozess und bei der Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren müssen so selbstverständlich werden wie Bürgersprechstunden im Wahlkreis.

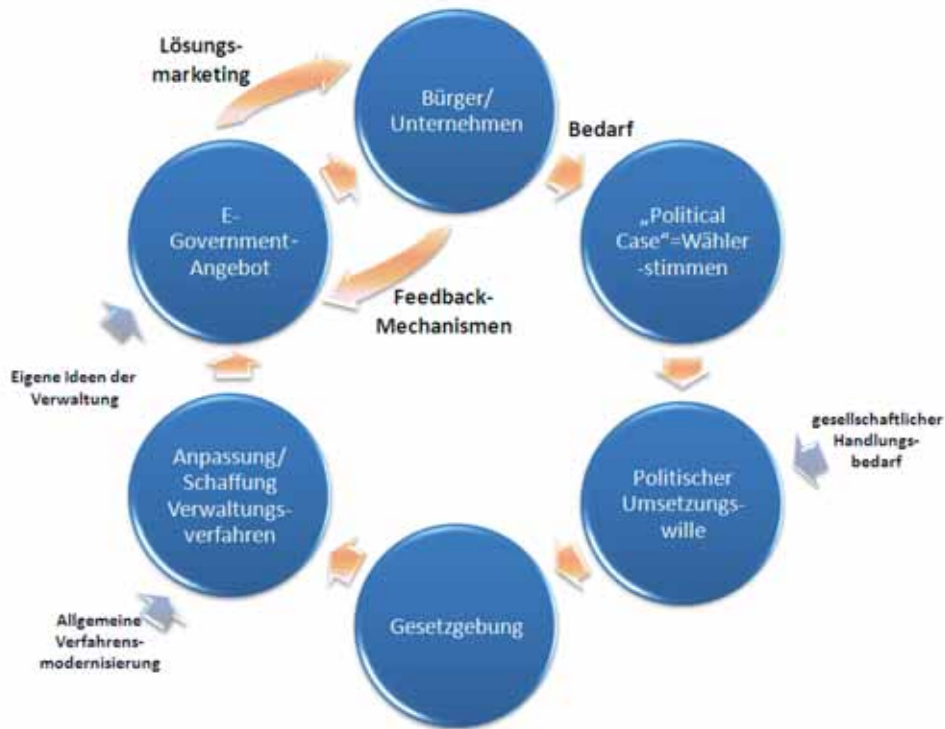
5. Es ist Aufgabe der Politik, der Verwaltung die Handlungsspielräume und Ressourcen zur Umsetzung des E-Government der nächsten Generation zur Verfügung zu stellen. Hierzu zählt die Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen („One-Stop-Government“ vs. Mischverwaltungsverbot) ebenso wie eine modernisierte Verwaltungsausbildung und die Bereitstellung angemessener Finanzmittel.

6. Die Politikerinnen und Politiker einer Informations- und Wissensgesellschaft brauchen eine solide Grundkenntnis der Möglichkeiten und Grenzen der Informations- und Kommunikationstechnik, um ihrer Gestaltungsaufgabe gerecht werden zu können. Die Medien- und Online-Kompetenz der Politiker auf allen Ebenen muss gesteigert werden. Die Politik muss erkennen, dass sich ihr durch die Nutzung neuer Instru-

<sup>3</sup> Sicherlich wird es dazu nötig sein, die vorhandenen Instrumente, wie zum Beispiel die Web 2.0-Technologien, auf ihre Eignung bezüglich den Rahmenbedingungen in der öffentlichen Verwaltung und der Politik zu prüfen, insbesondere hinsichtlich der Minimierung redaktioneller Betreuungsaufwände, der Erkennung und Verhinderung von Manipulationsversuchen und unangemessener Kommentierung sowie des Missbrauchs dieser Instrumente.



**Abb. 2: Regelkreis für nachfrageorientierte E-Government-Angebote**



mente und Kommunikationsformen auch neue Chancen zur Profilierung und zum Abbau der Politikverdrossenheit bieten.

7. Der Regelkreis von Angebot und Nachfrage von (E-)Government-Leistungen muss unter Beteiligung der wirklich handlungsfähigen Entscheider geschlossen werden. Die Politik auf allen föderalen Ebenen muss durch klar und nachdrücklich formulierte Forderungen von Bevölkerung und Wirtschaft befähigt werden, ihre Handlungsmöglichkeiten zur Gestaltung einer bürger- und unternehmerfreundlichen (Online-)Verwaltung zu erkennen und zu nutzen. Die Politik ist der Auftraggeber der Verwaltung, und nur sie kann die wirklich erforderlichen strukturellen Verbesserungen in der Verwaltung und im Verwaltungshandeln initiieren.

Zur Untermauerung dieser Thesen und zur Schließung des Regelkreises für ein wirkungs- und nutzenorientiertes E-Government als neues Geschäftsmodell der Verwaltung bedarf es sicherlich noch zusätzlicher Analysen, der Erarbeitung konkreter Umsetzungs-

schritte auf der Basis von Pilotlösungen sowie der Beantwortung weiterer Fragen:

- Wie sieht es mit den Online-Kompetenzen der Politiker tatsächlich aus, insbesondere im kommunalen Bereich, der die meisten direkten Schnittstellen zu Bürgern und Unternehmen aufweist? Wie könnten diese Kompetenzen ausgebaut werden? Wie sieht es im internationalen Vergleich aus?
- In welchem Umfang werden partizipatorische Online-Techniken bereits heute im politischen Prozess oder in der Verwaltungsmodernisierung genutzt? Welche Chancen bieten sie, welche Hürden verhindern ihren Einsatz? Wie sieht es in anderen Ländern aus?
- Wie können Partizipationserfolge nachweisbar und messbar gemacht werden?
- Welche Anreizsysteme sind denkbar, um Partizipation zu aktivieren und zu fördern? Was hält Bürger und Unternehmen heute davon ab, ihre Anforderungen an Verwaltungsverfahren zu benennen?



► Welche verfassungsrechtlichen Spielräume für partizipative Online-Instrumente gibt es in einer repräsentativen Demokratie?

► Welche Handlungsbedarfe für all diese Fragestellungen gibt es aus Sicht des Datenschutzes und der Datensicherheit?

► In welchem Umfang wird ein verwaltungssebenenübergreifendes Prozessdenken in der Verwaltung gelebt und gefördert? Wie kann es gegebenenfalls verstärkt werden?

► Wie kann in die Verwaltungsausbildung ein stärkeres Verständnis von Geschäftsprozessen und Wertschöpfungsketten der Wirtschaft aufgenommen werden?

► Welche Möglichkeiten gibt es oder können geschaffen werden, um Anreizsysteme für eine stärkere Nutzung von E-Government-Lösungen zu bieten?

Dies sind nur wenige Fragestellungen, die noch einer Antwort bedürfen, um den richtigen Weg in die Zukunft einer durch E-Government nachhaltig modernisierten Verwaltung zu finden.

Die Mitglieder der Initiative D21 werden auch in Zukunft hierfür ihre Beiträge liefern.

# Neue Partnerschaftsmodelle für effizientes E-Government

Andreas Ziegenhain



**Andreas Ziegenhain**  
CEO Deutschland,  
Siemens IT Solutions  
and Services

## Vision

Bund, Länder und Kommunen können sich auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren und so ihre Leistungsfähigkeit steigern.

## Nutzen

Die Sicherstellung der Spitzenposition des Wirtschaftsstandorts Deutschland setzt die Einbeziehung der IT der öffentlichen Verwaltung als wesentlichen Faktor der Infrastruktur voraus und schafft dadurch ein wirkungsvolles Differenzierungsmerkmal bei der Standortwahl.

## Herausforderungen

Der Anspruch der Wirtschaft und der Bürger an die IT der öffentlichen Verwaltung wird zunehmend durch die geschäftlichen und privaten Nutzungsmöglichkeiten der IT bestimmt, wobei der Sicherheit und Akzeptanz eine höhere Bedeutung zukommt.

## Handlungsanforderungen

Die Entscheider in Bund, Land und Kommunen müssen stärker noch als bislang auf moderne Partnerschaftsmodelle als Treiber von technischen und strukturellen Innovationen setzen.

## 1. Die Herausforderung: Modernisierung mit verfügbaren Ressourcen zügig erreichen

Um gesellschaftliche Anforderungen und politische Ziele gleichermaßen umzusetzen, muss eine moderne Verwaltung den Kriterien einer kosteneffizienten, leistungsstarken und dienstleistungsorientierten Administration entsprechen. Die Aufgabe lautet, moderne administrative Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und andere Verwaltungen möglichst nachhaltig und mit stabiler täglicher Leistung zu realisieren.

Vor diesem Hintergrund sieht sich die **E-Government-Strategie** der Bundesrepublik derzeit mit zahl-

reichen Herausforderungen konfrontiert. So trifft der anhaltende Fachkräftemangel nicht nur die Wirtschaft, sondern insbesondere auch die Fachabteilungen in den Behörden. Zudem gilt es, Budgets künftig flexibler einzusetzen, um mit den limitierten finanziellen Mitteln möglichst effektiv umzugehen. Dieser Ressourcenknappheit steht ein wachsender Zwang zur Modernisierung gegenüber, wobei der Anschluss an das Weltniveau nicht verpasst werden darf. Vielmehr sollte möglichst eine Vorreiterrolle bei modernen administrativen Dienstleistungen angestrebt werden. Die bislang nur teilweise umgesetzten Investitionen in moderne Prozesse und Methoden haben in einzelnen Bereichen zudem einen Investitionsstau verursacht, der zügig aufgelöst werden sollte. Dazu sind Methoden und Fachkenntnisse nötig, die in zahl-

reichen Aufgabenfeldern nicht in ausreichendem Maß vorhanden sind. Ein wichtiger Faktor für den Erfolg einer zukunftsorientierten E-Government-Strategie besteht darin, den Zugang zum nötigen Know-how sicherzustellen.

## 2. Das Ziel: Verbesserungspotenziale mit erprobten Methoden der Wirtschaft erschließen

Ein hoher Grad an Arbeitsteiligkeit und das Denken in vernetzten Prozessen ist in den privaten Unternehmen heute selbstverständlich. Der Grundgedanke: Effizienzgewinne und Spitzenleistungen entstehen dann, wenn jeder das tut, was er oder sie am besten kann. Nach diesem Erfolgsmuster sind in vielen Bereichen der Wirtschaft bereits vor Jahren wesentliche Modernisierungsprozesse abgelaufen.

Unterstützt durch eine weitgehend standardisierte IT-Infrastruktur nutzt die Wirtschaft durchgängige elektronische Geschäftsprozesse, in denen jeder Beteiligte seine Kompetenz mit maximalem Nutzen einbringen kann. Die Voraussetzung dafür haben die Unternehmen geschaffen, indem sie einheitliche Schnittstellen und Prozesse sowie eine starke Kooperationsfähigkeit entwickelt haben. Beispielsweise werden IT-Dienstleistungen in allen Branchen heute häufig von hoch spezialisierten externen Anbietern erbracht, die besonders effizient und kostengünstig arbeiten. Durch ihre Spezialisierung erwirtschaften diese Anbieter Skaleneffekte, von denen das jeweilige Unternehmen profitiert.

Es ist naheliegend, die vorhandenen und umfassenden Erfahrungen der Wirtschaft für die Erreichung der Ziele der E-Government-Strategie zu nutzen. Grundlegende Prinzipien wie Harmonisierung und Standardisierung von Infrastrukturen und Prozessen haben auch in zahlreichen Projekten der öffentlichen Hand bereits bewiesen, dass sie zur nachhaltigen Kostensenkung und Effizienzsteigerung beitragen. Eine Übertragung dieser Prinzipien auf möglichst weite Teile der Verwaltung ist folglich der Weg zur Erschließung bedeutender Verbesserungspotenziale.

Für die Umsetzung dieser Modernisierungsprozesse und für die Reaktion auf neue Herausforderungen benötigen die Behörden jedoch geeignete Spielräume. Um die Flexibilität von Budgets und der IT-Landschaft zu verbessern, sollten deshalb innovative Finanzierungsmodelle der Wirtschaft als wesentliche Instrumente verstanden und genutzt werden.

Doch ohne eine verstärkte Innovationstätigkeit wird letztlich der Erfolg der E-Government-Strategie infrage gestellt. Angesichts der Dringlichkeit der Lage wäre dies nicht akzeptabel. Vielmehr müssen die verfügbaren Kräfte und Methoden, das vorhandene Verwaltungswissen und die Expertise aus der Wirtschaft im Sinne einer intensivierten Kooperationsfähigkeit zusammenwirken. Denn die Stärkung des Wirtschafts-, IT- und Verwaltungsstandorts Deutschland ist in Zeiten des globalen Wettbewerbs eine zentrale Überlebensstrategie für das Land. An der Nutzung neuer Kooperations-, Finanzierungs- und Partnermodelle, die in den Verwaltungen anderer Länder bereits sehr erfolgreich sind, führt in Zukunft also kein Weg vorbei.

## 3. Die Lösung: Flexible Partnerschaftsmodelle entlasten die öffentliche Hand und steigern die Effizienz

Die gute Nachricht: Es gibt zahlreiche Beispiele für die erfolgreiche Umsetzung von partnerschaftlichen Modellen zwischen Wirtschaft und öffentlicher Hand. Grundsätzlich werden hierbei Shared-Services, Public-Private-Partnerships (PPP)<sup>1</sup> und Outsourcing-Modelle unterschieden.

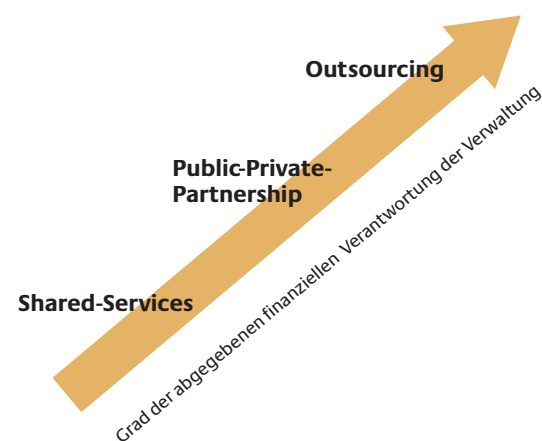
Bei **Shared-Services** nutzen mehrere Abnehmer eine von einem zentralen Anbieter bereitgestellte Ressource oder einen Prozess gemeinsam und erzielen dadurch Effizienz- und Skalenvorteile. Da der Anbieter der Shared-Services die Aufgabe meist bereits für andere erbringt, lassen sich die Vorteile in der Regel vergleichsweise zügig und mit geringen Risiken nutzen. Im Rahmen von PPPs bringen Wirtschaft und Verwaltung ihre Kernkompetenzen in gemeinsame, meist langfristige Vorhaben

1 Teilweise wird auch die deutsche Übersetzung „Öffentlich Private Partnerschaft (ÖPP)“ verwendet.

ein, um Synergieeffekte, eine stabile Finanzierung von Innovationen und die Verteilung von Risiken zu erzielen. Beim Outsourcing schließlich überträgt eine Behörde die Verantwortung für bestimmte IT-Aufgaben an spezialisierte Dienstleister, die durch ihr Know-how und ihre hoch spezialisierten Betriebsmethoden diese Aufgaben effizienter erbringen können. In jedem Fall wird die öffentliche Verwaltung bezüglich Kapazität und Kosten entlastet und gewinnt dadurch die nötigen Spielräume – etwa um weitere innovative Vorhaben umzusetzen.

Nach Jouanne-Diedrich [vJD04] lassen sich die drei Modelle gut voneinander abgrenzen, denn ihr Hauptunterscheidungsmerkmal liegt im finanziellen Anteil, welcher bei der Öffentlichen Verwaltung verbleibt. Während beim klassischen Outsourcing die volle finanzielle Verantwortung an den Dienstleister übergeht, verbleibt diese bei Shared-Services-Modellen bei der Verwaltung. Es wird daher bei diesen Modellen teilweise auch von „internem Outsourcing“ gesprochen, um zum Ausdruck zu bringen, dass die betroffenen Bereiche zwar herausgelöst, zentral zusammengeführt und konsolidiert werden, aber trotzdem ein Teil des Gesamtverbunds bleiben. Eine Mischform stellen Public-Private-Partnerships dar, welche als Joint Ventures zwischen Bund, Ländern oder Kommunen und dem IT-Dienstleister geführt werden.

**Abb. 1: Partnerschaftsmodelle nach finanziellem Anteil**

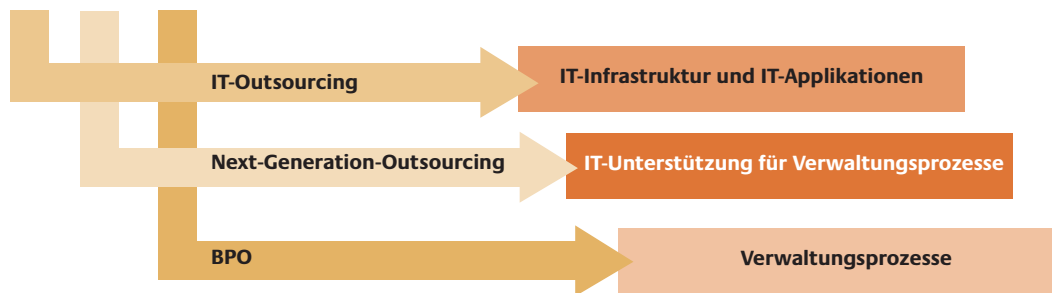


Quelle: [vJD04]

Bei genauerer Betrachtung unterscheiden sich verschiedene Outsourcing-Modelle durch den Grad der Verantwortung, die dem externen Dienstleister zufällt. Als goldener Mittelweg, und damit besonders zukunftsträchtig für Wirtschaft und Verwaltung, wird das so genannte Next-Generation-Outsourcing (NGO) gesehen [vJD07]. Es steht dabei zwischen dem klassischen IT-Outsourcing und dem Business-Process-Outsourcing (BPO). Während beim klassischen IT-Outsourcing nur die IT-Infrastruktur und IT-Applikationen auf Basis technischer Spezifikationen ausgelagert werden, definiert sich NGO dadurch, dass die IT-Unterstützung von Verwaltungsprozessen auf Basis von geschäftsorientierten Ergebnissen ausgelagert wird. Im Vordergrund der Vereinbarung steht also nicht mehr die Technik, sondern das mit der Technik erzielte Ergebnis. Noch einen Schritt weiter geht das BPO, bei dem komplette Geschäfts- und Verwaltungsprozesse ausgelagert werden.

Beim NGO verbleibt also die Hoheit über die Verwaltungsprozesse bei der auslagernden Behörde, während der Outsourcing-Dienstleister die Verantwortung für deren IT-Unterstützung übernimmt. Es findet eine saubere Abgrenzung zwischen den Verwaltungsprozessen und deren IT-Unterstützung statt, so dass sich die auslagernde Behörde nicht mehr mit der Technik an sich auseinandersetzen muss, sondern den Dienstleister rein über die Verwaltungs- und Prozessebene koordiniert. Siemens hat eigens zur Unterstützung dieses zukunftsorientierten Outsourcing-Modells die globale Initiative TANGO (Target Architecture for NGO) gestartet.

Für den Einsatz in einer Bundesverwaltung sind einige Spezifika der Modelle zu beachten. So lassen sich alle Modelle gut gegeneinander abgrenzen und in ihrer jeweiligen Form auch langfristig stabil betreiben. Die große Bandbreite der Möglichkeiten bedeutet für die Planung und Umsetzung ein hohes Maß an Flexibilität und Stabilität. Denn je nach gewünschter Aufgabentiefe, Situation und Zweck können die Partnerschaftsmodelle unterschiedlich gestaltet werden. Während etwa in einem Bereich der reine IT-Betrieb im Vordergrund steht, kann bei anderen Aufgabenstellungen eine prozessorientierte Betrachtungsweise sinnvoller sein. Auch die Kombination beider Sichtweisen ist möglich und Erfolg versprechend.

**Abb. 2: Next-Generation-Outsourcing konzentriert sich auf die IT-Unterstützung von Verwaltungsprozessen**

Quelle: [vJD04]

Unter Berücksichtigung der individuellen Anforderungen der jeweiligen Verwaltung lassen sich die Erfahrungen aus der Wirtschaft passgenau auf den Bedarf der öffentlichen Hand übertragen. Eines der Erfolgsrezepte aus der Wirtschaft ist beispielsweise die Pilotierung der Zusammenarbeit in „unkritischen“ Prozessen – etwa bei rein organisatorischen Aufgaben wie der Planung, Verwaltung und Abrechnung von Dienstreisen. Läuft diese Zusammenarbeit zufriedenstellend, dann lässt sie sich auf Kernprozesse und sicherheitsrelevante Vorgänge ausweiten.

#### 4. Beispiele: Erfolgreiche Partnerschaften weisen den richtigen Weg

Die vorgestellten Partnerschaftsmodelle haben sich in der Praxis bewährt. Für alle Modelle gibt es auch in Deutschland erfolgreiche Beispiele. Zu den bekanntesten PPP-Ansätzen in Deutschland gehören das Modell der Stadt Wiesbaden und das „Herkules“-Projekt der Bundeswehr. Doch auch Outsourcing- und Shared-Services-Projekte erzielen im öffentlichen Sektor bereits positive Ergebnisse.

##### 4.1 Die PPP der Stadt Wiesbaden

Die hessische Landeshauptstadt Wiesbaden nimmt mit der 2004 gegründeten Wivertis Gesellschaft für Informations- und Kommunikationsdienstleistungen mbH in Deutschland eine Vorreiterrolle in Sachen PPP ein. An der Wivertis GmbH hält die Stadt Wiesbaden 49,9 Prozent der Anteile und die Firma Siemens 50,1 Prozent. Die Aufgabe der Wivertis ist es, das wirtschaftliche Risiko und auch die Verantwortung für

qualitativ hochwertige IT-Dienstleistungen der Stadt Wiesbaden zu tragen. Die Kontrolle über die strategische IT-Entwicklung sowie die Koordination und das Management der IT-Services liegt jedoch weiterhin in den Händen der Landeshauptstadt.

Nach nunmehr drei Jahren des Betriebs liegen belastbare Ergebnisse vor: Sowohl wirtschaftlich als auch qualitativ hat die PPP durchweg positive Ergebnisse erreicht. Die Planungen für Umsatz, Ergebnis und Cash-flow werden seit Gründung konstant übertroffen und bestätigen diesen Trend auch im laufenden Jahr. Die Beschäftigten der Wivertis werden in der Zusammenarbeit als sehr freundlich und kompetent bewertet und die Reaktionszeit als gut. Durch Modernisierung der IT-Infrastruktur konnten auch die Qualität und Ausstattung der Endgeräte optimiert werden.

Diese positiven Ergebnisse und die hohe Zufriedenheit der beiden Gesellschafter mit Wivertis zeigen allein schon, dass erfolgreiche PPP-Ansätze in Deutschland möglich sind. Aber auch von anderer Seite wurde diesem Modell Respekt gezollt. Schon im Jahr 2005 wurde Wivertis mit dem Innovationspreis PPP und im Jahr 2007 mit dem „European Public Sector Award“ ausgezeichnet. Diese Auszeichnungen belegen, dass die Lösung der Stadt Wiesbaden beispielhaft für weitere kommunale PPP-Modelle sein kann [Oe07].

##### 4.2 Die PPP Herkules

Eines der größten und zugleich komplexesten PPP-Projekte Europas startete mit Herkules im Dezember 2006. Hintergrund der Entscheidung für das Partner-

schaftsmodell ist der Transformationsprozess der Bundeswehr von einer Armee zum Schutz des eigenen Territoriums zu einer Armee mit Einsatzaufgaben im Ausland. Um diesen Prozess erfolgreich zu gestalten, müssen neue Infrastrukturen und Kompetenzen aufgebaut sowie Tätigkeitsbereiche erweitert oder neu strukturiert werden. Die Bundeswehr hat daher beschlossen, sich von Aufgaben zu entlasten, die nicht zu ihren Kernaufgaben gehören und von anderen bereits nachweislich erfolgreich durchgeführt werden. Eine dieser Aufgaben ist die Modernisierung und der Betrieb der Informationstechnik im Inland [HaHe07].

Nach einem umfangreichen Ausschreibungsprozess gründete die Bundeswehr zusammen mit einem Konsortium, bestehend aus Siemens und IBM, die BWI Informationstechnik GmbH, deren Aufgabe der Betrieb der kompletten nicht-militärischen Informations- und Kommunikationstechnik der deutschen Bundeswehr ist. Die Bundeswehr hält an dieser Gesellschaft 49,9 Prozent der Geschäftsanteile, Siemens und IBM 50,1 Prozent. Die betrieblichen Leistungen des Vertragswerks werden zu einer modernen und hoch effizienten IT für die Bundeswehr führen. Dies wird durch die Erneuerung von Altsystemen, die Konsolidierung und Standardisierung der IT-Infrastruktur und der Optimierung zugehöriger IT-Anwendungen und Prozessen erreicht.

Neben der einzigartigen Größenordnung und Komplexität gehört das innovative Steuerungs- und Personalmodell zu den Besonderheiten dieses PPP-Ansatzes. Zur Steuerung der Aufgaben der BWI wurde ein Governance-Modell entwickelt, das durch seine Mehrstufigkeit die spezifischen Kompetenzen und Bedürfnisse der jeweiligen Partner berücksichtigt. Dadurch vermeiden die Partner die Gefahr des Kontrollverlustes sowie Unsicherheiten bezüglich Risiko- und Haftungsübernahme.

Für das Personalmodell wurde kein Übergang nach §613a BGB gewählt, sondern eine Personalgestellung. Das Personal der BWI-Gesellschaften (circa 2.800 Personen) rekrutiert sich aus den Angestellten aller Partner. Durch diesen Ansatz wird ein Austausch von Kompetenzen der verschiedenen Personen sehr viel einfacher, und es ergeben sich neue Möglichkeiten der Karriereentwicklung für alle Beteiligten. Das

Personal- und Gesellschaftsmodell sowie die Struktur der Governance stellen sicher, dass sogar hoheitliche Aufgaben von der Gesellschaft durchgeführt werden können. Insbesondere ist ein außerordentlich hoher Sicherheitsstandard gewährleistet.

Die Bundeswehr behält durch diese Struktur einen wesentlichen Einfluss – unabhängig vom Ziel, die Leistungsverantwortung auf die BWI zu übertragen. Beispielsweise gibt es spezielle Regelungen für die Rückübertragung von Verantwortlichkeiten an die Bundeswehr auch während der Vertragslaufzeit, falls bestimmte Rahmenbedingungen, etwa eine Verschlechterung der Sicherheitslage, eintreten. Auch stellt die Bundeswehr ihre Verantwortung für die Zukunft ihrer gestellten Beschäftigten sicher, indem sie deren Ausbildung direkt mitverfolgt.

Beide vorgestellten Beispiele zeigen, wie erfolgreiche PPP-Modelle zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und zur Erhöhung der Flexibilität beitragen können. Aber auch die Verbesserung der Qualität sowie die Erweiterung der Kompetenzen und Entwicklungsmöglichkeiten von Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung in einem industriellen Arbeitsumfeld sind Kernelemente dieser Modelle. Das Beispiel Herkules zeigt sogar Lösungsmöglichkeiten für hoch sensible Themen wie die Gewährleistung eines sehr hohen Sicherheitsstandards, die Durchführung hoheitlicher Aufgaben oder die Rückübertragung von Verantwortlichkeiten unter besonderen Rahmenbedingungen. Die Erfahrungen aus diesen Projekten können sicher als Vorlagen für weitere öffentlich-private Partnerschaften dienen.

#### **4.3 Shared-Services-Projekte bei Bund, Ländern und Kommunen**

Der Shared-Services-Ansatz wird schon seit über 15 Jahren erfolgreich in den verschiedensten Wirtschaftszweigen angewendet. So zeigt eine aktuelle Untersuchung, dass die Steigerung der IT-Effizienz und die Einführung von Shared-Service-Centers im Jahr 2008 zu den beiden Top-Themen von IT-Verantwortlichen gehören. Auch im öffentlichen Sektor gibt es in vielen Ländern schon reichlich Erfahrung. Allerdings ist auch hier im internationalen Vergleich – ähnlich wie beim PPP-Ansatz – in Deutschland relativ wenig geschehen.



Bundesweit gibt es jedoch eine Reihe erfolgreicher Ansätze. So ist der Aufbau der einheitlichen Behördennummer D115 ein hervorragendes Beispiel für die vorgesehene Nutzung gemeinsamer Dienste. Beispiele für eine erfolgreiche Umsetzung finden sich bei der Konsolidierung der IT-Dienstleister von Verwaltungen auf kommunaler Ebene in Form der kommunalen Gebietsrechenzentren und auf Länderebene, wie das Beispiel Dataport für die Bundesländer Hamburg, Schleswig-Holstein, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern belegt. Auch auf Bundesebene zeigen erfolgreiche Projekte, dass ressortübergreifende Lösungen erfolgreich sind. Hervorzuheben sind hierbei das Bundesverwaltungsamt, das als zentraler Dienstleister des Bundes mehr als 100 verschiedene Aufgaben für die Bundesministerien und ihre Geschäftsbereiche wahrnimmt sowie das ZIVIT (Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik), das Vergleichbares primär für die Bundesfinanzverwaltung leistet.

Die Wirkung erfolgreicher Shared-Services-Projekte reicht bei der Harmonisierung und Standardisierung der IT in der Regel weit über Ressortgrenzen hinaus. Durch die langjährigen Erfahrungen mit diesem Ansatz sind insbesondere die wichtigsten Erfolgsfaktoren sehr gut bekannt [Ha06]: So trägt die Bereitschaft zum ressortübergreifenden Agieren und eine entsprechende aktive Unterstützung der beteiligten Ressortleiter durch die oberste Führungsebene wesentlich zum Erfolg bei. Daneben unterstützen einige eher methodisch ausgerichtete Faktoren wie Phasenmodelle oder adäquates Projektmanagement das Gelingen ganz wesentlich.

#### 4.4 Outsourcing im Land Schleswig-Holstein

„Delegieren ist die Kunst zu entscheiden, was wichtig ist und wer das Unwichtige erledigen kann.“ (Konrad Adenauer). Genau dies geschieht bei erfolgreichen Outsourcing-Projekten. Eine Verwaltung konzentriert sich auf ihre Kernaufgaben und delegiert die Themen aus dem Umfeld ITK (Informations- und Telekommunikationstechnik) komplett an einen externen Dienstleister. Das Land Schleswig-Holstein hat diesen Schritt bereits erfolgreich umgesetzt. Wie bei Herkules arbeiten zwei externe Dienstleister, Deutsche Telekom und Siemens IT Solutions and Services, zusammen.

Die Partner bauten ein eigenes Sprachnetz auf, errichteten ein Customer-Service-Center zur Betreuung der Beschäftigten des Landes und betreiben die Kommunikationsinfrastruktur des Bundeslandes. Für die Nutzer äußert sich die Modernisierung und Erweiterung der ITK-Infrastruktur sowie die Erweiterung der Serviceangebote in verbesserter Qualität und erhöhtem Komfort. Das Land Schleswig-Holstein konnte auf diese Weise den Aufwand für die Verwaltung reduzieren, die Kommunikationskosten deutlich senken und Transparenz in den zugehörigen Kosten erreichen.

### 5. Handlungsempfehlung: Potenziale nutzen durch konsequenten Einsatz von Partnerschaftsmodellen

Im internationalen Vergleich steht Deutschland bei der Nutzung von Partnerschaftsmodellen erst am Anfang. In Großbritannien liegt beispielsweise der Anteil der PPP-Modelle an allen öffentlichen Investitionen bereits bei etwa 15 Prozent. Das britische PPP-Investitionsvolumen macht somit 0,62 Prozent des BIP aus, während Deutschland es gerade auf 0,06 Prozent bringt. Um diesen Rückstand aufzuholen, strebt die Bundesregierung an, dass ab 2010 rund 15 Prozent der öffentlichen Investitionen durch privatwirtschaftliche Partner mitfinanziert werden. Dies und die dargestellten erfolgreichen Beispiele zeigen, dass die Politik die Chancen erkannt hat. Nun müssen alle Verantwortlichen konsequent die vorhandenen Möglichkeiten aufgreifen und Partnerschaftsmodelle als festen Bestandteil der strategischen Planung und Konzeption etablieren.

Die dabei erzielbaren Verbesserungen lassen sich anhand der Wirtschaftlichkeit des IT-Betriebs des Bundes illustrieren. Dessen Kosten liegen derzeit bei mehr als einer Milliarde Euro für Hardware, Software und Pflege; hinzu kommen die entsprechenden Personalkosten. Innerhalb dieses IT-Budgets sind nach Erfahrungen von Siemens aus zahlreichen Projekten Einsparungen in Höhe von etwa 15 bis 30 Prozent in drei Jahren möglich. Anders ausgedrückt: Selbst bei konservativer Betrachtung verzichtet der Bund derzeit auf ein Einsparvolumen von mehr als 100 Millionen Euro, das durchaus realistisch innerhalb eines mittelfristigen Zeitraums zu erwarten wäre.

Möglich werden diese Einsparungen durch eine umfassende Standardisierung und Harmonisierung der IT-Landschaft und der zugehörigen Prozesse. Um diesen ganzheitlichen Ansatz umzusetzen, bedarf es einer zentralen Anlaufstelle. Analog zu positiven Erfahrungen aus der Wirtschaft, bei denen der so genannte „Chief Information Officer“ (CIO) im Sinne eines „Chief Innovation Officers“ den Weg für Innovationen bereitet, empfiehlt sich auch die Stärkung der CIO-Organisation des Bundes.

Als Pilotprojekt für Shared-Service-Center und PPP eignet sich beispielsweise ein Ressort in Zusammenarbeit mit dem BMI. Hier ließe sich die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft so weit wie möglich erproben und vertiefen sowie erste messbare Erfolge erwirtschaften. Insbesondere könnte die Bundesregierung hierbei die tatsächlich erzielbaren Einsparpotenziale analysieren, um geeignete Referenzpunkte für künftige Entscheidungen zu erhalten.

Jedes der aufgezeigten Modelle hat seine Berechtigung und individuellen Charakteristiken. Deshalb sollte in jedem Einzelfall umfassend geprüft werden, welches Modell für eine bestimmte Aufgabenstellung den größten Nutzen bietet. Dabei ist es wichtig, zu verstehen, dass es keine Automatismen gibt, nach denen das eine Modell zwangsläufig in ein anderes übergeht. Beispielsweise wandelt sich ein gewählter PPP-Ansatz nicht nach einiger Zeit zum Outsourcing-Modell. Dies schließt jedoch als mögliche Langfriststrategie die Übernahme von ausgewählten Verwaltungsprozessen durch den Dienstleister im Rahmen eines BPO nicht aus. Erfolgreiche Beispiele aus anderen Ländern beweisen, dass solche Strategien – gepaart mit dem nötigen politischen Mut und Willen – ebenfalls zu langfristig stabilen Lösungen führen.

Vor diesem Hintergrund ist das Next Generation Outsourcing (NGO) derzeit in Deutschland als besonders zukunftssträftig einzustufen. Die Hoheit über die Verwaltungsprozesse verbleibt dabei vollkommen bei Bund, Ländern und Gemeinden, während die Verantwortung für deren IT-Unterstützung an den Dienstleister auf Basis einer erfolgs- und prozessorientierten Vereinbarung übergeht.

Ergänzend zu diesen grundsätzlichen Überlegungen lässt sich die Frage nach besonders geeigneten Projekten einfach beantworten: Insbesondere bei neuen Vorhaben und neu zu erbringenden Services wie der EU-Dienstleistungsrichtlinie oder der einheitlichen Behördenrufnummer D115 können die Partnerschaftsmodelle sofort ihre Vorteile entfalten – etwa indem die Aufgaben in Shared-Service-Center oder PPPs eingebracht werden.

## 6. Ausblick: Entschlossene politische Willensbildung kann zügig Verbesserungen erwirken

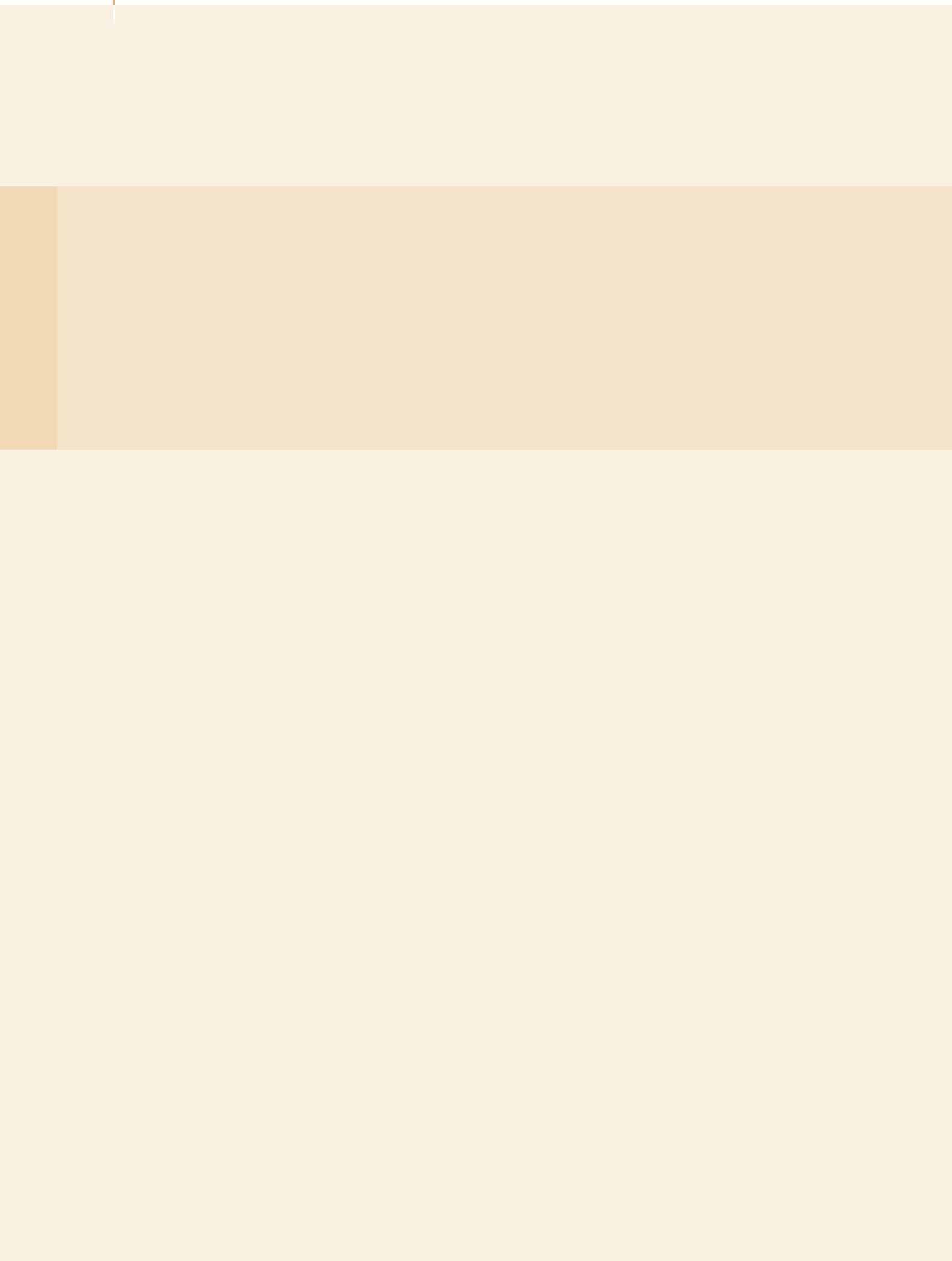
Für die zahlreichen Herausforderungen existieren erprobte Lösungen, die durch ihren in der Wirtschaft, aber auch in den Verwaltungen bereits erbrachten Erfolgsbeweis das Risiko für Entscheider wesentlich vermindern. Die Breite der Möglichkeiten von Partnerschaftsmodellen deckt heute praktisch sämtliche Anforderungen der Verwaltungen ab. Deshalb genügt es auf der Entscheiderseite, die jeweilige konkrete Ausgestaltung spezifisch zu prüfen, um die Stärkung des Standortes Deutschland weiter nachhaltig voranzutreiben. Die Voraussetzung dafür ist jedoch eine klare und entschlossene politische Willensbildung.

Den Beteiligten muss dabei klar sein, dass umfassende Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Standortbedingungen in Deutschland nicht allein auf der Verwaltungsebene getragen werden können. Vielmehr ist die Unterstützung durch die jeweiligen politischen Leitungsebenen und durch die Partner in der Wirtschaft essenziell für den Erfolg. Denn Wirtschaft, Politik und Verwaltungen sitzen letztlich im gleichen Boot. Nur durch ein gemeinsames Vorgehen in Partnerschaftsmodellen erreichen alle Beteiligten ihre Ziele schneller und sicherer. Insbesondere lassen sich auf diese Weise die anstehenden Herausforderungen zügig bewältigen und in Vorteile für den Standort Deutschland verwandeln. Die deutsche IT-Industrie und insbesondere Siemens als langjähriger Partner der Behörden stehen dafür bereit.

## Literaturhinweise

- ▶ [vJD04] von Jouanne-Diedrich, H: 15 Jahre Outsourcing-Forschung: Systematisierung und Lessons Learned, in: Zarnekow et al. (Hrsg): Informationsmanagement. Konzepte und Strategien für die Praxis, Dpunkt 2004, S. 125–133; online: [http://www.ephorie.de/lessons\\_learned.htm](http://www.ephorie.de/lessons_learned.htm)
- ▶ [vJD07] von Jouanne-Diedrich, H: Next Generation Outsourcing: Versuch einer Einordnung, in Fenk, G. et al. (Hrsg): Next Generation Outsourcing. Wie Deutschland von den neuen Outsourcing-Trends profitieren kann, Elztal 2007, S. 5–14; online: <http://www.ephorie.de/ngo.htm>
- ▶ [Oe07] Oestereich, R.: IT Partnerschaftsmodell WIVERTIS, in: Fenk, G. et al. (Hrsg): Next Generation Outsourcing. Wie Deutschland von den neuen Outsourcing-Trends profitieren kann, Elztal 2007, S. 105–116.
- ▶ [HaHe07] Hahnenfeld, K., Heinz, C.: Projekt HERKULES, Neue Wege der Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und Industrie, in Fenk, G. et al. (Hrsg): Next Generation Outsourcing. Wie Deutschland von den neuen Outsourcing-Trends profitieren kann, Elztal 2007, S. 89–104.
- ▶ [Ha06] Harris, R. G.: Shared Services in Government: Getting It Right, Gartner Research, Stamford 2007.







Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie herausgegeben. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.