

AUFSATZ

Verwaltungsmodernisierung durch eGovernment

Eine kurze Bestandsaufnahme

Dr. Manfred Miller, Hochschule Harz, Halberstadt

Die Informationstechnik ist zum wichtigsten Mittel für die Modernisierung von Staat, Politik und öffentlicher Verwaltung geworden. Die mit dem Leitbild eines umfassenden Electronic Government verbundenen Herausforderungen sind mindestens so groß wie diejenigen des Electronic Commerce. Jedenfalls sind sie vor dem Hintergrund der großen Aufgabenfülle von Staat und Verwaltung wesentlich vielgestaltiger.

Was bedeutet eGovernment und aus welchen Elementen besteht es?

Electronic Government umfasst die mehr oder weniger vollständige Abwicklung von Geschäftsprozessen, soweit dieser Begriff im öffentlichen Sektor anwendbar ist, mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Der Begriff eGovernment beinhaltet zwei Dimensionen: einerseits die Gestaltung der Rahmenbedingungen in der Informationsgesellschaft (eGovernance, ePolicy), andererseits den partizipativen Teil, bei dem die öffentliche Hand als Anwenderin der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Dienste effizienterer Verwaltungs- und Geschäftsprozesse auftritt.

Electronic Government kann als Oberbegriff für die nachfolgend genannten Bestandteile betrachtet werden:

- *eOrganization*: elektronische Abwicklung von Geschäftsprozessen in Regierungs- und Verwaltungsstellen (internes eGovernment)
- *eProcurement*: elektronische Kommunikation von Regierungs- und Verwaltungsstellen zu Lieferanten (elektronische Beschaffung)
- *eAdministration*: elektronisch unterstützte Abwicklung von Regierungs- und Verwaltungsangelegenheiten
- *eDemocracy*: elektronische Unterstützung politischer Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung (politische Partizipation)

Wirkung und Voraussetzungen von eGovernment

Electronic Government muss als Strategie mit Langzeitwirkung verstanden werden. Die wichtigste Voraussetzung dafür ist eine verlässliche und leistungsfähige technische Infrastruktur. Darüber hinaus muss auch eine Antwort auf die Frage gefunden werden, wie Verwaltung in Zukunft wahrgenommen werden soll. Im Verhältnis von Bürger und Verwaltung kann es einerseits zu Serviceverbesserungen, andererseits aber auch zu neuen Abhängigkeiten kommen, wenn der Einstieg in die neuen Medien an die Stelle der bisher dominanten Verwaltungsorganisation mit IT-Unterstützung treten soll. Wo im Beziehungsdreieck zwischen Verwaltung, den Bürgern und der Wirtschaft auf eine stärkere Rationalisierung gehofft werden kann, ist innerhalb der Verwaltung mit Konzentrationsprozessen zu rechnen, die so gar nicht in die Landschaft einer dezentralisierten Gesellschaft passen wollen.

Electronic Government führt zu einem neuen Schub der Verwaltungsmodernisierung, der dringend erforderlich ist, um die Leistungsfähigkeit von Staat und Verwaltung angesichts neuer

Herausforderungen zu stärken. Der Bürger erwartet einen effektiven Schutz der persönlichen und öffentlichen Sicherheit, den Fortbestand eines (umgebauten) Wohlfahrtsstaats, Rechtsstaatlichkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns. Nur durch die Entwicklung und den Ausbau moderner Informations-, Kommunikations- und Kooperationstechniken eröffnet sich die Chance, unter den gegebenen wirtschaftlichen Bedingungen all diese Erwartungen zu erfüllen. Electronic Government betrifft das gesamte Verwaltungshandeln und darüber hinaus politische Prozesse. Neue Bürgerdienste und elektronische Demokratie bilden nur die Spitze eines Eisbergs. Angesichts des in Deutschland erreichten Standes von mehr als vier Jahrzehnten Informationstechnik in der Verwaltung kann es und muss es nunmehr zu einer grundlegenden Umgestaltung der Verwaltungsarbeit kommen, gerade auch dort, wo sie für Außenstehende weniger gut sichtbar ist.

In vielerlei Hinsicht besteht Verwaltungsarbeit im Umgehen mit Information. Der wichtigste Rohstoff, aus dem die Verwaltung ihre Produkte erstellt, ist ihr Wissen. Daher stellt die bessere Nutzung von Information bzw. Wissen eine entscheidende Triebkraft ihrer Modernisierung dar. Eine umfassende Gestaltung der Prozesse und Ressourcen der Verwaltungsarbeit im Sinne eines Verwaltungs-Engineering unter weitest gehender Nutzung der Informationstechnik ist jetzt möglich. Erfolge werden freilich nur dann erzielt, wenn die Lern- und Innovationsfähigkeit von Politik und Verwaltung um Größenordnungen gesteigert wird. Zudem sind viele Voraussetzungen für die zuverlässige und sichere Nutzung der Informationstechnik in der Verwaltungsarbeit noch zu schaffen. Überkommene rechtliche Beschränkungen des IT-Einsatzes und der Kooperation zwischen Verwaltungseinheiten sind zu überdenken. Darüber hinaus sind nachhaltig wirksame Anreizstrukturen für die Nutzung des Potenzials der Informationstechnik zu etablieren.

Servicestufen des eGovernment

Information

Auf der ersten Stufe stellt die öffentliche Verwaltung Informationsangebote online zur Verfügung. Der Benutzer nimmt dadurch die Rolle des Informationsempfängers ein. Bereits an dieser Stelle setzt das »Lebenslagenmodell« an, das den Versuch beinhaltet, alle Verwaltungsbereiche einer Körperschaft, also entweder des Bundes, eines Landes oder einer kommunalen Körperschaft, auf einer Plattform zu versammeln und die Informationsangebote der einzelnen Einrichtungen einheitlich zu verlinken, dabei auch geeignete externe Partner aus dem gesellschaftlichen Leben und der Privatwirtschaft zu integrieren. Diese Grundstufe des eGovernment kann als der Schlüssel zum Erfolg betrachtet werden, durch den die notwendige Akzeptanz für einen weiteren Ausbau der Online-Dienste geschaffen wird.

Interaktion und Transaktion

Auf einer zweiten Stufe, die in der Praxis der ersten häufig vorgeht, über das reine Informationsangebot allerdings hinausgeht, stellt die Verwaltung Dienste wie E-Mail und/oder einen Formulare Service online bereit. Der Benutzer kann per E-Mail

oder durch Ausfüllen eines Formulars aktiv mit der Verwaltung kommunizieren. Mittels der elektronischen Signatur wird das Interaktionsangebot der Verwaltung erweitert. Der Benutzer kann Bezahlvorgänge online abwickeln sowie rechtsverbindliche Willenserklärungen auf elektronischem Wege abgeben.

Integration/Transformation

Auf einer dritten Stufe ist durch teilweise grundlegende Veränderung der Prozesse und durch die Schaffung neuer, gebündelter Zuständigkeiten das integrierte Querschnitts- und Fachverfahren zu realisieren. Dabei ist von großer Bedeutung, dass von Anfang an alle Aktivitäten auf ein definiertes Entwicklungsziel ausgerichtet werden und die Zeitplanung sowohl realistisch als auch flexibel ist. Im Grundsatz geht Qualität vor Quantität.

Betrachtungsweisen des eGovernment

Man kann die Möglichkeiten und Potenziale des eGovernment aus mindestens vier verschiedenen Perspektiven betrachten:

- aus der Perspektive der Adressaten des Verwaltungshandelns: Bürger bzw. Wirtschaftsunternehmen;
- aus der Reorganisationsperspektive: Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt bei den im Alltag ablaufenden (Geschäfts-) Prozessen;
- aus Perspektive der Telekooperation: Zusammenarbeit, aber auch konfliktgeladene Verhandlungen werden immer unabhängiger von der persönlichen Anwesenheit der Beteiligten an einem Ort;
- aus Perspektive des Wissensmanagements: der Schwerpunkt der Betrachtung liegt hier bei der Frage, wie man durch Einsatz von IT den Umgang mit dem Wissen sowohl in den Köpfen als auch in den Akten effektiver gestalten und gleichzeitig transparenter bzw. nachvollziehbarer machen kann.

Je nach Betrachtungsweise kommt man zu folgenden Zielrichtungen des eGovernment, die freilich nicht sauber voneinander zu trennen sind:

Virtuelle Verwaltung

Virtuelle Verwaltung soll in erster Hinsicht Zeit und Raum überwinden. In der virtuellen Verwaltung reicht es aus, ein einziges Fenster zu öffnen. Der Zugang zu einer Stelle eröffnet den Kontakt mit allen anderen Verwaltungsstellen oder mit Stellen der privaten Wirtschaft. Diese Möglichkeit, die mit den Notwendigkeiten der Zurückhaltung von Information, unter anderem aus Gründen des Personenschutzes und des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen, sorgfältig auszutarieren ist, ermöglicht eine um Größenordnungen gesteigerte Kooperation innerhalb des öffentlichen Sektors, aber auch mit den Adressaten des Verwaltungshandelns sowie mit Lieferanten bzw. Organisationen, die Vorleistungen erbringen.

Kooperierende Verwaltung

Neue Kooperationsformen innerhalb der Verwaltung werden für die nachhaltige Verknüpfung zwischen einer Vielzahl von Behörden, Verwaltungsträgern und sonstigen Einrichtungen im öffentlichen Sektor einzusetzen sein. Völlig neuartige Kooperationen über Entfernungen und Organisationsgrenzen hinweg werden unter anderem die Ansiedlung und Auslastung von Spezialisten von den Beschränkungen lösen, die sich heute aus der Größe der Verwaltungsbehörden und ihrer Einzugsgebiete ergeben. Weiterhin werden Einsparungen durch Lastverbünde, etwa zwischen benachbarten Gemeinden, erleichtert. Die Ausgestaltung solcher Lastverbünde kann dazu beitragen, brachliegende Arbeitskapazitäten auszunutzen und Belastungsspitzen abzufangen. Ähnliche Perspektiven ergeben sich im Hinblick auf die Nutzung des Sachverstandes von Spezialisten.

Public Private Partnerships

Verwaltungen, die sich mit Unternehmen in Netzwerken organisieren, können durch Kooperationen ihre Leistungstiefe reduzieren. Über Entfernungen hinweg können Arbeitsergebnisse schneller kommuniziert und besser überwacht werden. Die Telekooperation eröffnet zahlreiche neue Möglichkeiten bei der Aufspaltung von Prozessen auf unterschiedliche Bearbeitungsinstanzen ohne übermäßigen zusätzlichen Koordinationsaufwand. Somit macht es die Informationstechnik möglich, Entscheidungen über die Leistungstiefe der öffentlichen Verwaltung viel differenzierter als bisher zu treffen. Teile von Prozessketten können bei Bedarf relativ leicht ausgelagert werden.

Electronic Government auf Bundesebene – eine Bestandsaufnahme

Mit der eGovernment-Initiative der Bundesregierung (Bund-Online 2005) wird das Ziel verfolgt, bis zum Jahr 2005 alle internetfähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung online verfügbar zu machen. Den Umsetzungsplan für das gesamte Dienstleistungsspektrum der Bundesverwaltung hat das Kabinett am 14.11.2001 verabschiedet. Er umfasst sechs Phasen:

- In einer ersten Phase wurde das eGovernment-Projekt initiiert. Dazu wurde ein eGovernment-Team gebildet und für das Projekt qualifiziert.
- In der Strategiephase werden unter Beachtung der Behördenziele onlinefähige Dienstleistungen identifiziert und bewertet.
- Die in der zweiten Phase identifizierten Dienstleistungen werden inhaltlich genauer untersucht. Dabei werden sowohl der Schutzbedarf der einzelnen Daten und die daraus resultierenden Sicherheitsanforderungen bestimmt als auch die der Dienstleistung zu Grunde liegenden Prozesse untersucht und Optimierungsmöglichkeiten identifiziert.
- Die für die Erbringung der eGovernment-Dienstleistungen notwendige Informationstechnik wird unter Berücksichtigung der vorhandenen Gegebenheiten und möglicher extern nutzbarer Plattformen festgelegt. Parallel dazu werden bestehende IT-Sicherheitskonzepte ergänzt bzw. neu erstellt.
- Die benötigte Technik wird entsprechend der Prioritätensetzung beschafft und installiert. Die notwendige Software wird beschafft oder erstellt und auf die spezifischen Gegebenheiten angepasst. Die neuen Komponenten werden entsprechend dem IT-Sicherheitskonzept integriert. Darüber hinaus finden die notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen des Personals statt.
- Der letzte Schritt zum eGovernment in Deutschland erfolgt nach erfolgreichem Abschluss der notwendigen funktionalen Tests, einer IT-Sicherheitsrevision und des Pilotbetriebs. Als Resultat werden die neuen Online-Dienstleistungen schrittweise in Betrieb genommen. Die Einführung wird von PR- und Marketingaktionen begleitet.

Mit der Umsetzung des Projekts »BundOnline 2005« ist in der Hauptsache das 1999 gegründete Bundesamt für Online-Dienstleistungen befasst, das derzeit 249 Mitarbeiter beschäftigt, die die Entwicklung des eGovernment vorantreiben sollen. Sämtliche Verwaltungsleistungen sollen zusätzlich zu den bisherigen Wegen auch über das Internet vollständig abwickelbar sein; dazu wurden die folgenden Projekte bereits ins Leben gerufen:

- Arbeitsamt online – Erleichterung der Stellensuche für Arbeitslose
- PROFI – Projektförder-Informationssystem
- ATLAS (Automatisiertes Tarif- und Lokales Zoll-Abwicklungssystem) – Projekt zur reibungslosen Abwicklung des kommerziellen Warenverkehrs

- Asylis Web BMI/BAFI – System für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
- Bafög-Online – Beschleunigung des Verwaltungsablaufs bei der Rückzahlung von Bafög
- ELSTER – Elektronische Steuererklärung
- DEPATIS – Deutsches Patentinformationssystem
- Digant – datenbankgestützte Programm-Module für kommunale Einwohnerverfahren,
- W3-Stat – Meldeverfahren für den Warenverkehr zwischen Deutschland und den anderen EU-Mitgliedsstaaten
- Umsatzsteuer-Identifikationsnummer – Prüfung für den freien Warenaustausch innerhalb der EU
- Bildungskredit BMBF/BVA/Deutsche Ausgleichsbank
- Geodatensystem BMI/BKG – Geoinformationssystem für ein funktionierendes eGovernment
- Öffentlicher Einkauf online
- IPOS-Bund – Bereitstellung von Fortbildungsangeboten
- BWV-Direkt – Internet-Banking-Service der Bundeswertpapierverwaltung
- Projekt: Zentraler Liegenschaftsnachweis BMF/Bundesvermögensverwaltung
- Statistik Shop – Der kommerzielle Online-Vertrieb von Publikationen des Statistischen Bundesamtes (Destatis) per Internet
- Elektronischer Projektträger – Förderung für Forschung und Entwicklung

Insgesamt sind derzeit 173 der über 400 Dienstleistungen der Bundesverwaltung online verfügbar. Damit ist die Position Deutschlands im internationalen Vergleich als eher schlecht einzustufen. Nach Ländern betrachtet weisen Schweden und Irland den höchsten Grad an Online-Fähigkeit ihrer Verwaltung auf. Deutschland verschlechterte sich innerhalb eines Jahres von Platz 14 auf Platz 16. Mit einem Durchschnittswert von rund 48 Prozent ist man weit vom Spitzenreiter Schweden (87 Prozent) entfernt und bildet vor Belgien und Luxemburg das Schlusslicht – dies gilt vor allem für die Ebene der Länder und für die kommunale Ebene. So erreichte Deutschland bei fünf der acht Online-Services für Unternehmen zwar 100 Prozent. In Bezug auf die bürgerbezogenen Dienste wie beispielsweise »Einkommenssteuer« und »Arbeitsvermittlung und -suche« kann Deutschland sogar die volle Transaktionsfähigkeit bieten. Doch bei sieben von zwölf Diensten, für die die Kommunen und Länder zuständig sind, wurden Werte von teilweise unter 20 Prozent erreicht. Dies ergab eine Studie der Management- und IT-Beratung Cap Gemini Ernst & Young zum Online-Angebot der öffentlichen Dienste, die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben wurde. Die zum dritten Mal durchgeführte Studie ist Kernbestandteil des E-Europe-Programms, das die Europäische

Union aufgelegt hat, um den Nutzen der Informationsgesellschaft mit allen Bürgern Europas zu teilen. Von den 10.569 Behörden aus 15 EU-Ländern plus Norwegen, Island und der Schweiz, die in dieser Studie analysiert wurden, haben 86 Prozent eine eigene Internetseite. Dies entspricht einem Zuwachs von fast sechs Prozent innerhalb eines Jahres.

Ausblick

Im Verhältnis von Bürger und Verwaltung eröffnet die Lockerung der Standortbindung öffentlicher Verwaltungen eine dem Leitbild der virtuellen Verwaltung entsprechende radikale Gestaltungsmöglichkeit: Produktion und Distribution von Verwaltungsleistungen werden räumlich auseinander gezogen. Nicht nur viele Leistungen der öffentlichen Verwaltung, sondern auch Geld- und Informationsdienstleistungen kommerzieller bzw. Non-Profit-Anbieter können künftig in kleinen Dienstleistungsläden angeboten werden. Solche multifunktionalen Dienstleistungsläden sind damit nicht nur »One-stop Shops«, die das Angebot eines bestimmten Dienstleistungsanbieters, z.B. der Post oder der Kommune, vorhalten. Vielmehr ermöglichen sie eine Vertriebskooperation vieler öffentlicher und privater Anbieter. Damit ist der Weg hin zu Dienstleistungszentren aller Größenordnungen eröffnet, vom »Dienstleistungs-Supermarkt« bis hin zum »Tante-Emma-Laden«. Hier werden öffentliche, privat- und gemeinwirtschaftliche Dienstleistungen der unterschiedlichsten Art zugänglich gemacht, auch wenn ihre Erstellung irgendwo anders stattfindet.

Die Hauptprobleme für die langsame Entwicklung von eGovernment in Deutschland sind in fehlenden finanziellen Mitteln, gesetzlichen Hürden, technischen und strukturellen Defiziten sowie politischen Hindernissen zu sehen. 85 Prozent der Deutschen halten das Internet für zu unsicher, um damit online behördliche Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen (Quelle: Die TNS EMNID-Studie »Government Online 2001«). Summa summarum steckt das eGovernment noch in den Kinderschuhen. Die technischen Voraussetzungen reichen noch nicht aus, um den Bürger flächendeckend und qualitativ hochwertig mit Glasfasernetzen und Breitbandtechnologien zu versorgen und damit eine Nutzung von Online-Services zu ermöglichen. Und schließlich ist unter dem Aspekt der Bürgernähe und der Bürgerfreundlichkeit zu beklagen, dass die meisten Verwaltungsvorgänge noch nicht durchgängig onlinefähig sind und häufig Systembrüche vorhanden sind – etwa durch das Erfordernis, heruntergeladene Formulare manuell ausfüllen und bei der Behörde abgeben zu müssen.