



Zwischenbilanz: E-Government und Verwaltungsmodernisierung

Klaus Lenk, Martin Brüggemeier



Zwischenbilanz: E-Government und Verwaltungsmodernisierung

Dokumentation zur Veranstaltung „Zehn Jahre Memorandum „Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“, Berlin, 1. Oktober 2010

Inhaltsverzeichnis

Konferenz „Zehn Jahre Memorandum E-Government“ - Eine grundlegende Besinnung auf die Reformnotwendigkeiten des kommenden Jahrzehnts Klaus Lenk und Martin Brüggemeier	3
Verwaltungsmodernisierung in der Informationsgesellschaft: Was ist erreicht? Was bleibt zu tun? Cornelia Rogall-Grothe	5
„E-Government is about Government“. Verwaltungsmodernisierung mit IT im nächsten Jahrzehnt Klaus Lenk	12
Vom Shared Service Center zur Netzwerkverwaltung – Erfolgsfaktoren für Leistungsnetzwerke Marianne Wulff	22
Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug: Das Konzept des FRESKO-Prozessors als Chance Peter Schilling und Martin Brüggemeier	24
Private Intermediäre als Lösungsansatz: die Vision einer elektronischen Verwaltungsagentur Marco Brunzel	26
E-Partizipation als Impulsgeber für die Verwaltungsmodernisierung Oliver Märker	29
Forschungs- und Ausbildungskapazitäten im Public Management und in der Verwaltungsinformatik Dietrich Budäus	30
Vom Forschungsplan 2005 zu „Stein-Hardenberg 2.0“ Tino Schuppan	35
Blick zurück nach vorn: Was lehren uns die letzten zehn Jahre Modernisierungspraxis? Udo Rienaß	38
Weil Verwaltung sich ändern muss... Dieter Klumpp	42

Impressum

Stiftungsreihe 91

Redaktion
Dr. Dieter Klumpp
(Leitung)
Petra Bonnet M.A.

Druck der Broschüre
DCC Kästl GmbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten
© 2011

Die Alcatel-Lucent Stiftung
für Kommunikationsfor-
schung ist eine nichtrechts-
fähige Stiftung in der treu-
händerischen Verwaltung
des Stifterverbandes für die
Deutsche Wissenschaft.

Angaben nach § 5 TMD/
§ 55 RfStv

Stifterverband für die Deut-
sche Wissenschaft e.V.
Barkhofenallee 1
45239 Essen
Telefon: (02 01) 8401-0
Telefax: (02 01) 8401-301
E-Mail:
mail@stifterverband.de

Geschäftsführer:
Prof. Dr. Andreas Schlüter
(Generalsekretär)

Das Memorandum

Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung.

Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, September 2000, ist abrufbar unter:

http://www.gi-ev.de/fileadmin/redaktion/Download/presse_memorandum.pdf

Konferenz „Zehn Jahre Memorandum E-Government“ - Eine grundlegende Besinnung auf die Reformnotwendigkeiten des kommenden Jahrzehnts

Klaus Lenk und Martin Brüggemeier

Im September 2000 wurde der damaligen Staatssekretärin im Bundesministerium des Innern, Brigitte Zypries, das Memorandum „Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“ vorgestellt. Mit diesem vom Fachausschuss Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE erarbeiteten und von über 80 Fachleuten unterzeichnetem Weißbuch war eine programmatische Aussage über die Chancen einer durchgreifenden Modernisierung von Staat und Verwaltung mit Electronic Government getroffen.

Darüber hinaus wurden 2005 mit dem „E-Government-Forschungsplan – Handlungsfelder für eine neue Strategie in Deutschland“ des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. die nötigen wissenschaftlichen Vorarbeiten für dieses Modernisierungsprogramm eingefordert.

Zehn Jahre nach seiner Veröffentlichung sind einige wichtige Forderungen des Memorandums erfüllt. Sie betreffen vor allem die technischen und organisatorischen Grundlagen, auf denen E-Government zum Mittel einer nachhaltigen Modernisierung von Staat und Verwaltung werden kann. Auch ist im vergangenen Jahrzehnt die Bereitschaft zur Zusammenarbeit über die Verwaltungsebenen hinweg und mit der Wirtschaft auf diesem zukunftsorientierten Handlungsfeld deutlich gewachsen. Gleichwohl sind die zentralen Aussagen des Memorandums von unveränderter Aktualität. So steht das dort geforderte umfassende Verwaltungs-Engineering noch ebenso aus wie massive Investitionen in die Qualifikation der Menschen, die in einem von Informationstechnik durchdrungenen Umfeld arbeiten.

Der 1. Oktober 2010 erschien somit als ein guter Zeitpunkt, um in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften auf der Grundlage einer Bilanz des Erreichten im Sinne eines „Rückblicks nach vorn“ die nunmehr anstehenden Veränderungen zu umreißen und Aufgaben für das kommende Jahrzehnt (2011 bis 2020) in den Blick zu nehmen. Dies sollte auf der Tagung nicht nur im Sinne eines Forderungskatalogs behandelt werden, so dass als Ergebnis der Veranstaltung auch von vorne herein kein weiteres Memorandum geplant war. Der Worte sind genug gewechselt! Die Konferenz zeigte, dass inzwischen zahlreiche innovative Ansätze vor dem Durchbruch stehen. Sie sind an der Schnittstelle von E-Government, Bürokratieabbau und Public Management angesiedelt und betreffen u.a. Möglichkeiten zu einem radikalen Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug sowie innovative Verfahren der Elektronischen Demokratie.

Es gelang jedoch auch, auf der Konferenz die Innovationshindernisse deutlich zu benennen, die ihre Verwirklichung bislang hinauszögerten, und Wege zu ihrer Überwindung aufzuzeigen. Der beklagenswerte Abbau von universitären Forschungs- und Ausbildungskapazitäten im Public Management und in der Verwaltungsinformatik spielt dabei ebenso eine Rolle wie eine übertriebene Technikfaszination mit ihrer Ausrichtung an angeblichen Vorbildern für eine „Best Practice“, die in anderen Verwaltungskulturen gewachsen ist und die Gegebenheiten der deutschen Staats- und Verwaltungspraxis ignoriert.

Die in dem vorliegenden Heft der *Stiftungsreihe* dokumentierte Tagung „Zehn Jahre Memorandum „Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“ – Die

Transformation der öffentlichen Verwaltung im nächsten Jahrzehnt“ wurde gemeinsam veranstaltet vom Hochschulkolleg E-Government der Alcatel-Lucent-Stiftung, Stuttgart, dem Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE. Bei dieser Gelegenheit liegt uns vor allem daran, der Alcatel-Lucent-Stiftung und namentlich ihrem Direktor, Dr. Dieter Klumpp, für die in den vergangenen Jahren unverzichtbare und zentrale Rolle bei der Vernetzung der Wissenschaft und beim Praxistransfer auf dem Gebiet des E-Government zu danken. Ohne die „Anstiftung“ und beharrliche „Beförderung“ durch Dr. Klumpp wären weder das Memorandum noch die hier dokumentierte Tagung zustande gekommen.

Im Namen des Organisationskomitees danken wir – neben den drei Veranstaltern – auch allen Partnern, die die Konferenz durch ihre Unterstützung mit ermöglicht haben. Maßgeblich sind hier Prof. Dr. Tino Schuppan (IfG.CC - The Potsdam Institute for eGovernment), die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin, Frau Prof. Dr.-Ing. Irene Krebs (Brandenburgische Technische Universität Cottbus), ESG – European Society for eGovernment e.V., Initiative D21, Public One – Governance Consulting, ITOB GmbH – IT- und Organisationsberatung, Valora Management Group GmbH sowie unser Medienpartner, der BehördenSpiegel, zu nennen. Unser besonderer Dank gilt natürlich allen, die sich mit eigenen Beiträgen aktiv beteiligt und so zum Erfolg der Konferenz beigetragen haben. Da ihre Beiträge nicht in der Tagungsdokumentation enthalten sind, ist hier namentlich insbesondere Prof. Dr. Helmut Krcmar (TU München, Sprecher des Hochschulkollegs E-Government der Alcatel-Lucent-Stiftung), Jörg Michael Thielges (Informationstechnische Gesellschaft im VDE) sowie Dr. Wolfgang Bruns (Sprecher des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der GI) für ihre Grußworte zu danken. Frau Prof. Dr. Maria Wimmer (Universität Koblenz, Sprech-

er des Fachbereichs Rechts- und Verwaltungsinformatik der GI) danken wir für die Übernahme der Sitzungsleitung am Nachmittag.

Als besonders wichtig und instruktiv für den transdisziplinären Austausch erwies sich die von Prof. Dr. Jobst Fiedler (Hertie School of Governance) geleitete Podiumsdiskussion zum Thema „Modernes Regieren und Verwalten 2020 – Wie lässt sich das Notwendige möglich machen?“ unter Beteiligung von Cornelius Everding (Beauftragter für E-Government, Ministerium des Innern des Landes Brandenburg), Prof. Dr. Werner Jann (Universität Potsdam), Wolfgang Naujokat (European Society for eGovernment e.V.) und Willi Kaczorowski (BITKOM und Cisco Systems). Ihnen allen und auch den Teilnehmer/innen aus dem Plenum sei für die engagierten Diskussionsbeiträge gedankt. Last but not least gilt unser Dank auch all jenen hier nicht namentlich genannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die durch ihren Einsatz bei der Vorbereitung und Durchführung zum guten Gelingen der Konferenz beigetragen haben.

Es wäre erfreulich und es ist unseres Erachtens auch nicht ganz ausgeschlossen, dass die Konferenz „Zehn Jahre Memorandum E-Government“ im Jahr 2020 als ein wichtiger Meilenstein für die „E-Transformation“ der öffentlichen Aufgabewahrnehmung erinnert wird. Eines zeigte die Tagung sehr deutlich: Ob und inwieweit die Realität des öffentlichen Sektors dann den Forderungen des Memorandums entspricht, wird vor allem auch davon abhängen, ob die Communities in Wissenschaft und Praxis, die sich mit E-Government und mit Verwaltungsmodernisierung befassen, künftig mehr als bisher zusammen finden. Uns allen sei einstweilen die Erkenntnis von Jean Fourastié - Französischer Sozial- u. Wirtschaftswissenschaftler u. Politiker, 1907 –1990 - ins Stimmbuch geschrieben: „Die Zukunft kann man am besten vorhersagen, wenn man sie selbst gestaltet.“

Verwaltungsmodernisierung in der Informationsgesellschaft: Was ist erreicht, was bleibt zu tun?

Cornelia Rogall-Grothe

Ein Memorandum – so sagten einschlägige Nachschlagewerke – ist unter anderem eine Denkschrift, Stellungnahme, Absichtserklärung. Das Wort, lateinischen Ursprungs, heißt wörtlich „das zu Erinnernde“ beziehungsweise „das, an das sich erinnert werden soll“. In der Politik wird nach hochrangigen Treffen oft ein Dokument unterzeichnet, das als Memorandum betitelt wird, wenn es für besonders wichtig oder erinnerungswürdig gehalten wird.

Denkschrift, Stellungnahme, Absichtserklärung – als solches verstehe ich das Memorandum, dessen 10-jähriges Bestehen wir heute diskutieren. Als Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik – oder CIO des Bundes – freue ich mich, dass ich diese Veranstaltung eröffnen und Ihnen über die Aktivitäten und den Status-quo in der Bundesverwaltung berichten kann.

Unternehmen bauen keine Produktionskapazitäten in einem Land auf, in dem die Standortfaktoren nicht stimmen. Ein wichtiger Standortfaktor ist die öffentliche Verwaltung. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland steht für Rechtssicherheit und Zuverlässigkeit. Das ist ein Grund, warum Deutschland weltweit an fünfter Stelle der Investitionsstandorte steht.

Diesen Status müssen wir erhalten und ausbauen. Wir müssen uns immer wieder fragen, ob und welche Anpassungen im konkreten Verwaltungshandeln, in unserer Leistungsfähigkeit für dieses Ziel nötig und möglich sind. Reicht es, Rechtssicherheit und Zuverlässigkeit zu gewährleisten? Oder müssen nicht auch Fragen nach der Effizienz, Effektivität, Qualität von Verwaltungsleistungen und Bürgerorientierung gestellt und beantwortet werden. Die Antwort ergibt sich aus den aktuellen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen. Ich möchte kurz darauf eingehen.

Der Staat muss sparen. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung wird die Bundesverwaltung allein im Jahr 2011 11,2 Milliarden Euro strukturell einsparen müssen. Ähnliche Vorgaben wird es für die Folgejahre geben. Diese Einsparungen sind nicht per legem zu erreichen und erfordern von allen große Anstrengungen.

In allen Häusern spüren wir den demografischen Wandel. Die Bundesregierung hat beschlossen, bis 2014 10.000 Stellen in der Bundesverwaltung dauerhaft abzubauen. Demzufolge werden freie Stellen nicht nachbesetzt, die Belegschaft altert. Im Übrigen werden qualifizierte Arbeitskräfte auf dem Markt Mangelware. Wenn die Attraktivität des öffentlichen Dienstes sich diesen Bedingungen nicht anpasst, drohen Qualitätseinbußen.

Zugleich nimmt die Komplexität der Aufgaben zu, durch viele internationale, vor allem europäische Aspekte, technologische Herausforderungen, steigende Erwartungen der Bürger und der Wirtschaft an Qualität und Tempo von Verwaltungsleistungen.

Das sollte uns nicht schrecken. Wie sollten die Herausforderungen als Chance begreifen.

Regierungsprogramm

In Umsetzung des Koalitionsvertrags hat das Bundesministerium des Innern (BMI) – zusammen mit allen Ressorts – das neue Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ erarbeitet. Die Bundesregierung hat dieses Programm am 18. August beschlossen. In den Handlungsfeldern Personal, Organisation sowie Informations- und Kommunikationstechnologie sind 20 Leitprojekte genannt und bereits mit konkreten Planungen für diese Legislaturperiode unterlegt. Im Sinne von Nachhaltigkeit setzen wir Maßnahmen konsequent fort, die bereits in der letz-

ten Legislaturperiode begonnen wurden: der Ausbau von Dienstleistungszentren, die einheitliche Behördenrufnummer und ergänzen um solche, die durch mehr Zusammenarbeit Qualität und Effizienz in der Verwaltung steigern, z.B. Leistungsvergleiche, Prozessmanagement, E-Verwaltung, Open Government/Open Data. Das Thema Personal bleibt ein wichtiges: Eine demografiesensible Personalpolitik, die lebenslanges Lernen, Wissens- und Gesundheitsmanagement sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit Leben erfüllt, ist ein zentrales Anliegen des Programms.

Die Bundesregierung folgt – das wird an den gerade genannten Projekten deutlich – bei der Modernisierung von Staat und Verwaltung einem ganzheitlichen Ansatz: Wir müssen überflüssige, vermeidbare Bürokratie weiter abbauen. Wir müssen aber auch für effiziente und effektive Verwaltungsabläufe sorgen, indem wir optimierte Prozesse bündeln, eine effektive Behördenorganisation schaffen und eine gute Führung gewährleisten, die sich ihrer Verantwortung für das Gemeinwohl wie auch für die Mitarbeiter und ihrem politischen Auftrag bewusst ist.

Innovative Lösungen durch Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken sind gefragt: Viele Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung setzen auf die elektronische Abbildung von Verwaltungsprozessen. Die konsequente Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnik und E-Government sind in der Informationsgesellschaft ein unabdingbarer Teil der Verwaltungsmodernisierung. Sie helfen dabei, unsere Effizienz und Wirksamkeit zu steigern und Behördendienste kontinuierlich zu verbessern. Motor für eine stärkere Zusammenarbeit sind die Web- 2.0-Technologien.

Netzpolitik

Ein ganzheitlicher Ansatz bedeutet auch, Verwaltungsmodernisierung, und damit auch das E-Government, in einen größeren netzpolitischen Zu-

sammenhang zu stellen. Das betrifft in erster Linie Fragen nach der Rolle des Staates im Zeitalter des Internets. Das Internet bietet uns unendliche Chancen. Wie bei jeder technischen Neuerung gehen damit auch Risiken einher. Hierauf muss der Staat angemessen reagieren. Er muss zum einen die Chancen ergreifen und befördern und zum anderen die Risiken minimieren. Er tut das – das möchte ich ausdrücklich betonen – im Rahmen seiner Aufgaben und seiner Funktionen, die der Staat allgemein zu erfüllen hat. Mit dem Internet müssen wir den Staat nicht neu erfinden.

Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière hat im ersten Halbjahr 2010 vier Dialogveranstaltungen zu den Perspektiven deutscher Netzpolitik durchgeführt. Er diskutierte mit Experten aus der Netzgemeinde, der Wirtschaft und Wissenschaft sowie aus der Zivilgesellschaft und von Behörden Themen wie Datenschutz und Internet, Internet als Mehrwert, staatliche Angebote sowie Kriminalität im Internet.

Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Institutionen konnten sich jeweils im Vorfeld über die Online-Plattform www.e-konsultation.de in den Dialog einbringen und dort Meinungen, Ideen und Anregungen mitteilen. Das BMI hat die Beiträge laufend ausgewertet und sowohl in die weiteren Dialogveranstaltungen als auch in die Erarbeitung zukünftiger Grundsätze einer Netzpolitik einfließen lassen. Diese Grundsätze stellte der Minister in seiner Grundsatzrede zur Netzpolitik am 22. Juni 2010 vor.

Alle Informationen zu den Dialogveranstaltungen und die 14 Grundsätze einer gemeinsamen Netzpolitik sind im Internet nachzulesen. An dieser Stelle nur so viel: Allgemein und auch in Bezug auf das Internet können wir zwischen drei unterschiedlichen Rollen und Funktionen des Staates unterscheiden:

1. einer Freiheits- und Ausgleichsfunktion
2. einer Schutz- und Gewährleistungsfunktion und
3. einer Angebots- und Innovationsfunktion.

Ich möchte mich hier lediglich der dritten Funktion, der Angebots- und Innovationsfunktion, zuwenden. Zu ihr gehört auch der Bereich des E-Government.

Vor dem Hintergrund des klassischen Staatsverständnisses ist unbestritten: E-Government befördert Innovationen und muss gefördert werden. E-Government ist aber kein Selbstzweck. Nicht jedes Angebot ist geeignet und sinnvoll. Zudem sollten elektronische Behördendienste – zumindest im Verhältnis zum Bürger – als Zusatzangebote ausgestaltet sein, als Alternative zu den konventionellen Behördenkontakten. Anders sieht es in Bezug auf die Wirtschaft aus. Hier können elektronische Behördendienste durchaus verpflichtend ausgestaltet werden, wie wir es bei der Umsatzsteuervoranmeldung bereits kennen. Mit Wirtschaft und Wissenschaft entwickeln wir derzeit ein neues Modell und pilotieren es beim Austausch von Umweltdaten.

Fakt ist, dass die elektronischen Behördendienste nach den grundlegenden Eigenschaften der öffentlichen Verwaltung gestaltet sein müssen: Das sind Integrität, Verlässlichkeit, Rechtmäßigkeit, auch Nachvollziehbarkeit, Transparenz. Die Angebote sollen dem Gemeinwohl dienen und nicht umgekehrt. Damit elektronische Behördendienste nach gemeinsamen Standards leichter und unabhängiger von privaten Partnern ausgestaltet und angeboten werden können, müssen wir staatliche Kräfte bündeln und eigenes Know-how behördenübergreifend zur Verfügung stellen. Des Weiteren müssen unsere Dienste technisch sicher funktionieren, denn nur so schaffen wir Vertrauen für die Nutzung. Hier spielt die Frage der offenen Standards hinein, die zu überdenken ist. Darüber hinaus verlangen Verwaltungsvorgänge, in denen sich Staat und Bürger in einem Rechtsverhältnis gegenüber stehen, regelmäßig eine eindeutige Identifikation des Bürgers. Der Staat muss sich sicher sein können, wer einen Antrag gestellt oder eine Anzeige erstattet hat. Und nicht zuletzt hat das Internet auch als Medium der politischen Willensbildung viel Potenzial. Es gilt aus-

zuloten und festzulegen, an welchen Stellen die Online-Konsultation sinnvoll oder sogar notwendig ist.

Der moderne Staat hat aber auch die Aufgabe der Wirtschafts- und Forschungsförderung – das ist die Innovationsfunktion des Staates. Wirtschaftliche Innovation kann der Staat fördern, indem er beispielsweise seine nicht-personenbezogenen Datenbestände online zur Verfügung stellt. Auf der Basis dieser Daten können neue Geschäftsmodelle entwickelt werden. Das Statistische Bundesamt stellt bereits 166 Mio. Datensätze online zur Verfügung. Die Bereitstellung von Verwaltungsinformationen wird weltweit unter den Begriffen „Open Data“ bzw. „Open Government“ diskutiert.

Die Bundesregierung will die Öffnung von Staat und Verwaltung in Deutschland voranbringen. Dazu lud Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière am 20. September 2010 zu einem Spitzengespräch zu Geodatendiensten ein. Unter dem Titel „Digitalisierung von Stadt und Land – Chancen und Grenzen von öffentlichen und privaten Geodatendiensten“ diskutierte er mit weiteren Mitgliedern der Bundesregierung sowie hochrangigen Vertretern aus Wirtschaft und Verwaltung über die schwierige Grenzziehung zwischen Privatem und Öffentlichem im Internet. Die Rolle des Staates stand dabei ebenso zur Debatte wie die Rolle der IKT-Branche. Sie darf nicht aus der Eigenverantwortung rund um Persönlichkeitsrechte entlassen werden. Deshalb wurde vereinbart, dass die Internetbranche bis zum IT-Gipfel am 7. Dezember 2010 einen Datenschutzkodex zu Google Street View und ähnlichen Geodatendiensten vorlegt und mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder abstimmt. Der Kodex kann eine gesetzliche Regelung weitgehend überflüssig machen.

Unabhängig vom Erfolg oder Misserfolg des Datenschutzkodex wird das BMI – ebenfalls bis zum IT-Gipfel – den Entwurf für ein Gesetz vorlegen. Es soll eine rote Linie markieren, die unter

keinen Umständen überschritten werden darf und durch Selbstregulierung nicht ausreichend zu sichern ist. Eine solche gesetzliche Grenze ist dort zu ziehen, wo besonders schwerwiegende Eingriffe in Persönlichkeitsrechte drohen, so etwa bei der zielgerichteten Bildung von Persönlichkeits- und Bewegungsprofilen.

Insgesamt entsteht somit ein zweigleisiges System, bestehend aus einem per Gesetz eingeräumten Mindestschutzniveau – der roten Linie – und dem von der Geodaten-Branche vorzulegenden Datenschutz-Kodex, den der Gesetzgeber nur bei Bedarf gesetzlich „aufbessert“.

Die Öffentlichkeit wurde auch bei diesem Spitzengespräch online in die Vorbereitung eingebunden und konnte Fragen an den Bundesinnenminister stellen, die dieser per Videopodcast beantwortet hat. Das Podcast kann auf den Seiten des BMI abgerufen werden.

Bund und Länder nutzen die Potenziale der modernen IT-Einrichtungen, Web 2.0-Technologien, Vernetzung durch Breitband und Satelliten sowie Sensortechnologie, um eine Geoinfrastruktur in Deutschland aufzubauen. Gemeinsam mit den europäischen Partnern sollen Geodatendienste vernetzt und Bürgern und Wirtschaft zur Verfügung gestellt werden.

Das Projekt Open Government ist auch eine Maßnahme des neuen Regierungsprogramms „Vernetzte und transparente Verwaltung“ und zielt auf die weitere Öffnung von Staat und Verwaltung. Überall in Deutschland, auf allen Verwaltungsebenen, werden bereits einzelne Elemente eines Open Government verwirklicht. Ziel des Projekts Open Government ist es nun, die Angebote in Deutschland zu strukturieren und zu vernetzen sowie den Zugang zu erleichtern und zu vereinheitlichen. Auf diese Weise kann ein einheitlicher Qualitäts- und Servicestandard erreicht werden. Zugleich wird ein abgestimmter Ausbau der einzelnen Elemente von Open Government angestrebt.

Sie sehen: Die Themen rund um moderne IKT und Netzpolitik sind fachlich vielschichtig und stellen uns vor neue Rechtsfragen, die wir lösen müssen. Die in aller Kürze beschriebenen Überlegungen und Maßnahmen konnten – so hoffe ich – verdeutlichen, dass sich die Bundesregierung zur Informations- und Kommunikationstechnik bekennt – in der Förderung, aber auch auf Angebotsseite.

E-Government war dafür in der Vergangenheit die treibende Kraft: Viele Themen, die uns heute beschäftigen, haben sich aus unseren Anstrengungen rund ums E-Government entwickelt.

Das E-Government der zweiten Generation richtete sich auf Kriterien wie eine bedarfsgerechte Umsetzung von E-Government und die Zusammenarbeit über Verwaltungsebenen hinweg. Durch diese Schwerpunkte kann die Qualität des deutschen E-Government-Angebots weiter verbessert werden.

Um E-Government-Strukturen über Ressortgrenzen schaffen zu können, haben wir die erforderlichen Gremien etabliert: die Funktion des bzw. der Bundesbeauftragten für Informationstechnik, darüber hinaus den IT-Rat der Bundesregierung. Ende 2007 wurden mit dem Kabinettsbeschluss „IT-Steuerung Bund“ wichtige strukturelle und inhaltliche Weichen gestellt. Trennung von Angebot und Nachfrage, starke IT-Dienstleistungszentren und ein aktives Architekturmanagement sind dabei unverzichtbar. Wir haben außerdem in den vergangenen Jahren verschiedene Netzinfrastrukturen gebündelt. So entstand neben der politischen auch eine technische Infrastruktur für E-Government, die zusätzlich die Verbindung der deutschen Verwaltung mit europäischen Strukturen sicherstellt.

Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches E-Government werden kontinuierlich verbessert. Sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene wurden Rechtsnormen an die Anforderungen des E-Government angepasst. Mit der viel beachteten Aufnahme von Artikel 91c ins

Grundgesetz hat Deutschland 2009 auf die zunehmende ebenenübergreifende Vernetzung von Verwaltungsverfahren reagiert. Damit wurde die Basis für eine effektivere und effizientere föderale Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei den technischen Grundlagen des E-Government geschaffen. Das ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Standortsicherung und -förderung.

IT-Planungsrat

Mit Artikel 91 c GG und dem IT-Staatsvertrag, der am 1. April 2010 in Kraft getreten ist, werden Bund, Länder und Kommunen die Entwicklungen auf dem Gebiet der IT und des E-Government mit mehr Verbindlichkeit befördern. Die ehemaligen Strukturen der E-Government- und IT-Steuerung sind im April dieses Jahres im IT-Planungsrat aufgegangen. Es ist das Ziel, auf Ebene der Staatssekretäre und CIO gemeinsam eine politisch fokussierte Steuerung im Bereich IT und E-Government vorzunehmen, um Qualität und Effizienz der IT-Infrastrukturen in Deutschland zu gewährleisten.

Bei Standardisierung und Vernetzung dürfen wir auch über die Grenzen unseres Landes hinausgehend nicht den Anschluss verlieren.

Nationale E-Government-Strategie

Seit einer Woche hat Deutschland erstmals eine nationale E-Government-Strategie. Sie konkretisiert die inhaltlichen Aufgaben für eine enge übergreifende Zusammenarbeit im E-Government, und zwar unter zwei Aspekten:

Erstens - als Leitbild für koordiniertes Handeln in Eigenverantwortung: Die nationale E-Government-Strategie strebt die gemeinsame Ausrichtung von Bund, Ländern und Kommunen in der Weiterentwicklung von E-Government an und möchte das Handeln der Beteiligten koordinieren, um Interoperabilität und Wirtschaftlichkeit zu sichern. Hierfür formuliert sie ein Leitbild und kon-

krete gemeinsame Ziele für die Weiterentwicklung des E-Government, an denen sich Bund, Länder und Kommunen in ihrem jeweiligen Handlungs- und Zuständigkeitsbereich ausrichten können und sollen.

Zweitens – als Agenda gemeinsamer Vorhaben: Die nationale E-Government-Strategie definiert konkrete Maßnahmen zur Koordinierung der Zusammenarbeit, zur Vereinbarung von Standards und E-Government-Projekte mit Leuchtturmcharakter, die für eine gezielte Weiterentwicklung und Neupositionierung des deutschen E-Government erfolgskritisch sind.

Der IT-Planungsrat hat die Strategie am 24. September 2010 beschlossen. Zugleich hat der Rat den Auftrag erteilt, Maßnahmen zur Umsetzung der Strategie bis Mitte 2011 zu erarbeiten. Die Bundesverwaltung wird ihr Handeln im E-Government an den Leitgedanken und an den Zielen der nationalen E-Government-Strategie ausrichten.

E-Government-Gesetz

Parallel zu den jetzt neuen Infrastrukturen und Institutionen stellte sich erneut die Frage nach rechtlichen Regelungen: Reichen sie aus? Oder stehen Regelungen einem weiteren Ausbau von E-Government im Weg?

In meinem Haus wird in Zusammenarbeit mit anderen Ressorts derzeit geprüft, ob wir für ein bedarfs- und nutzerorientiertes E-Government notwendige rechtliche Voraussetzungen schaffen und Hürden abbauen müssen. Die hierfür erforderlichen bundesrechtlichen Regelungen sollen in einem E-Government-Gesetz festgeschrieben werden.

Bereits jetzt ist klar: Das größte Hindernis für medienbruchfreie E-Government-Lösungen ist das zahlreich gesetzlich vorgeschriebene Schriftform-Erfordernis. Hier stellt sich die Frage, ob nicht der Einsatz neuer Techniken, wie etwa die Funktion des elektronischen Identitätsnachweises (eID) im

neuen Personalausweis, die elektronische Kommunikation und Bearbeitung stärken kann.

Neuer Personalausweis

Gute Ideen aus Deutschland – so lautet die Überschrift auf einem unserer Werbemotive für den neuen Personalausweis, der ab 1. November eingeführt wird. Er ist abgebildet, in einer Reihe mit dem Buchdruck, dem Fernseher und dem PC. Ich bin überzeugt, dass der neue Personalausweis tatsächlich ein revolutionäres Potenzial in sich birgt, und zwar besonders für die Verwaltungsmodernisierung. Warum?

Die meisten E-Government-Lösungen setzen eine rechtssichere und verbindliche Abwicklung des Prozesses voraus, vor allem eine eindeutige Identifikation des Bürgers. Die im neuen Personalausweis enthaltene Funktion des elektronischen Identitätsnachweises – die eID-Funktion – sowie seine Nutzungsmöglichkeit für die qualifizierte elektronische Signatur bieten die Grundlage dafür.

Mit der eID-Funktion kann man sich nicht nur sicher und zuverlässig online ausweisen, sondern gleichermaßen auf die Identität seines Gegenübers vertrauen. Ein besonderer Schwerpunkt wird auf den Schutz persönlicher Daten gelegt: Nur staatlich berechnete Anbieter dürfen die Daten des Ausweises abfragen, der Inhaber selbst behält die volle Kontrolle über seine persönlichen Daten. Damit wird ein wesentlicher Beitrag zum Vertrauen geleistet, das für die Zukunft des E-Governments bedeutsam ist.

Mit dem neuen Personalausweis stellt der Staat eine Infrastruktur bereit, um das E-Government weiter voranzutreiben. Für den Erfolg ist es entscheidend, dass zahlreiche Dienstleister aus vielen Verwaltungsbereichen die Online-Ausweisfunktion und die qualifizierte Signaturfunktion in verschiedene Bürgerdienste einbinden.

IT-Sicherheit

Um die Existenz solcher Angebote wie De-Mail nicht zu gefährden – das gilt auch allgemein für elektronische Märkte und E-Government-Leistungen –, ist das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung in die Sicherheit der Internetkommunikation erforderlich. Aus diesem Grund räumen wir der IT-Sicherheit bei allen Aktivitäten einen besonderen Stellenwert ein. Die Bundesregierung hat bereits 2007 mit dem „Umsetzungsplan für die Gewährleistung der IT-Sicherheit in der Bundesverwaltung“ eine einheitliche und verbindliche IT-Sicherheitsleitlinie für die gesamte Bundesverwaltung beschlossen. Die Umsetzung der darin vorgesehenen Maßnahmen ist Grundlage für die mittel- und langfristige Gewährleistung der IT-Sicherheit auf hohem Niveau in der Bundesverwaltung.

Hier werden wir weiterhin aktiv sein, auch in der Netzinfrastruktur des Bundes. Sie ist das zentrale Nervensystem einer modernen Verwaltung. Im Projekt „Netze des Bundes“ des neuen Regierungsprogramms werden in den kommenden Jahren die zentralen ressortübergreifenden Regierungsnetze in einer leistungsfähigen und sicheren gemeinsamen Netzinfrastruktur neu aufstellen. Aufbauend auf der gemeinsamen Netzinfrastruktur können Behörden ihre Liegenschaften anforderungsgerecht und sicher miteinander vernetzen, behördenübergreifend kommunizieren sowie IT-Verfahren anbieten oder selbst nutzen. Ziel ist es, langfristig eine gemeinsame Netzinfrastruktur für die Bundesverwaltung zu schaffen.

IT-Investitionsprogramm

IT-Sicherheit ist auch ein Handlungsfeld des IT-Investitionsprogramms, über das ich abschließend sprechen möchte. Anfang 2009 hat die Bundesregierung das IT-Investitionsprogramm im Umfang von 500 Millionen Euro verabschiedet. Allein für den Bereich IT-Sicherheit stehen 170 Millionen € zur Verfügung, zum Beispiel für die Etablie-

rung gemeinsamer Standards für die mobile Kommunikation (Stichworte: Krypto-Handys oder PDAs – Personal Digital Assistants). Damit werden innovative Sicherheitstechnologien zeitnah in der Verwaltung eingesetzt und zugleich Technologieinnovationen am Markt nachgefragt.

Bis 2011 unterstützen wir mit dem IT-Investitionsprogramm, das ich als IT-Beauftragte der Bundesregierung gemeinsam mit dem IT-Rat des Bundes steuere, insgesamt über 370 Projekte. Neben der IT-Sicherheit ist das Programm auf die Handlungsfelder IT-Organisation, Green-IT (Errichtung eines Kompetenz- und Musterrechenzentrums) und Zukunftsfähigkeit durch Innovationen (De-Mail, Geodatenmanagement, neuer Personalausweis, elektronische Prozessketten) gerichtet. Über 60 Prozent der Gesamtmittel sind inzwischen ausgegeben (ca. 94 Mio. EUR) oder vertraglich festgelegt (ca. 223 Mio. EUR). Über 200 (IKT-) Unternehmen konnten bislang von der Unterstützung profitieren. Auch über das Investitionsprogramm hinaus bleiben diese Bereiche – und damit auch die IT-Sicherheit – prioritäre Themen der Bundesregierung im ITK-Bereich.

Es ist anzuerkennen, dass wir in den vergangenen Jahren schon vieles, was im Memorandum E-

Government steht, erreicht haben – auch wenn das Szenario im Abschnitt D nicht Realität geworden ist. Wir werden beim weiteren Aufbau des E-Governments nicht stehen bleiben.

Ich glaube, es ist deutlich geworden, dass wir E-Government nicht als Serviceleistung de luxe betrachten, sondern als schlichte Selbstverständlichkeit. Es geht uns also schon lange nicht mehr um das Ob, sondern nur noch darum, wie die Lösungen aussehen. Da E-Government vielfältige Bezüge zu nahezu allen Politikfeldern hat, ist es ohne die Abstimmung mit Wissenschaft, Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürgern nicht denkbar. Insofern werden wir den Austausch mit allen gesellschaftlichen Gruppen suchen, um die Möglichkeiten sinnvoll zu nutzen. Das größere Stück des Weges liegt dabei noch vor uns. Das Memorandum E-Government ist dafür – trotz der Jahreszahl 2010 – eine fundierte Erinnerung – eben eine Denkschrift, Stellungnahme, Absichtserklärung.

Cornelia Rogall-Grothe ist Staatssekretärin im Bundesministerium des Innern und Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik.

„E-Government is about Government“ Verwaltungsmodernisierung mit IT im nächsten Jahrzehnt

Klaus Lenk

1. Verwaltungsmodernisierung mit E-Government über zwei Jahrzehnte

Vor zehn Jahren brachten zwei wissenschaftliche Gesellschaften, der Fachausschuss Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V., dessen Sprecher damals Prof. Dr. Klaus Lenk war, sowie die Informationstechnische Gesellschaft im VDE mit dem Sprecher Dr. Dieter Klumpp, ein Memorandum auf den Weg. „Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“ (Bonn und Frankfurt, September 2000). Hier wurde in mehreren Kernthesen dargelegt,

- dass Electronic Government das gesamte Handeln von Staat und Verwaltung, nicht nur neue Bürgerdienste und elektronische Demokratie betrifft,
- dass die bessere Nutzung von Information und Wissen eine entscheidende Triebkraft der Verwaltungsmodernisierung ist,
- dass eine umfassende Gestaltung der Prozesse und Ressourcen der Verwaltungsarbeit möglich und zugleich unabdingbar ist,
- dass Erfolge nur zu erzielen sind, wenn strategisches Denken, Finanzierung, innere Bereitschaft der Menschen und ein gutes Änderungsmanagement zur Deckung gebracht werden.

Zehn Jahre später kann man befriedigt feststellen, dass sich schon Manches in diese Richtung bewegt, im Denken wie im Handeln. So finden wir breite Unterstützung für die Umgestaltung von Geschäftsprozessen der Verwaltung, die mit IT anders erledigt werden können als zuvor. Dokumentenmanagement und Vorgangsbearbeitungssysteme sind keine Fremdwörter mehr. Stärkere Berücksichtigung der Belange der Bürger

zeigt sich in Projekten wie D115, der einheitlichen nationalen Call-Center-Struktur. Verstärkte Transparenz des Verwaltungshandelns und bessere Mitsprache der Bürger in öffentlichen Angelegenheiten, damals noch geradezu exotisch, stehen heute im Mittelpunkt des Interesses.

Zugleich muss man aber feststellen, dass es nicht gelungen ist, die Kluft zwischen klassischen Reformthemen und E-Government zu schließen. E-Government wird oft nur technisch verstanden; neue Modewellen („Web 2.0“) befestigen dieses Verständnis noch und lenken von der Dringlichkeit einer durchgreifenden Verwaltungsmodernisierung ab.

Daher stellen sich drei Fragen:

- Was hat sich im letzten Jahrzehnt verändert?
- Wie lassen sich E-Government und Verwaltungsmodernisierung zusammenführen?
- Wie kann die Transformation des öffentlichen Sektors in Deutschland durch seine Informatisierung auf anerkannte Zielwerte einer Good Governance ausgerichtet werden?

2. Was hat sich verändert?

In den letzten Jahren hat sich der Zwang, das Geschäft der öffentlichen Verwaltung und darüber hinaus des gesamten öffentlichen Dienstes zu vereinfachen, dramatisch verstärkt. Und nach wie vor sind viele Reserven für ein effizienteres und auch seine Adressaten entlastendes Verwaltungshandeln nicht ausgeschöpft, trotz unbestreitbarer Anstrengungen, vor allem in Richtung Bürokratieabbau. Denn Not macht nicht unbedingt erfinderisch. Allzu leicht wird die alte Weisheit „Erst investieren, dann kassieren“ unter dem politischen und medialen Druck vergessen. Und

wie noch auszuführen ist, sind Verfahren eines weitsichtigen Verwaltungs-Engineering immer noch Mangelware.

Insofern hat sich wenig geändert seit dem Jahr 2000. Dennoch ist etwas hinzugekommen, nämlich die Rückbesinnung auf die klassischen Staatsaufgaben der Wahrung von Recht und Sicherheit. Das Memorandum rügte, dass in den vor einem Jahrzehnt propagierten E-Government-Konzepten diese Aufgaben praktisch nicht vorkamen; E-Government erschien als eine Schönwetterveranstaltung. Die Wirklichkeit hat die Sicht des Memorandums inzwischen eingeholt. Heute drängt sich die Notwendigkeit in den Vordergrund, die staatlichen Strukturen robust und krisenfest zu gestalten, ihre Verwundbarkeit durch unvorgesehene Ereignisse zu minimieren und die Resilience, das Wiederhochfahren der Leistungen im Falle von Beeinträchtigungen, zu gewährleisten.

Aber hat sich das geweitete Bewusstsein auch niedergeschlagen in der Reformrhetorik, die sich um die vor 15 Jahren losgetretene Kampagne des E-Government rankt? Die Ausweitung dieses Begriffs auf die gesamte Informatisierung der Verwaltung und der Politik, die das Memorandum bereits einforderte, stößt sich zwar international immer noch an einem engen Verständnis, das E-Government auf sog. Online-Dienste reduziert; die EU und angebliche Spitzenreiter richten sich weiter daran aus. Dennoch ist es heute leichter als vor zehn Jahren, die seit einem halben Jahrhundert fortschreitende Informatisierung der Verwaltung in den Mittelpunkt zu rücken.

Deutschland ist mit einem unserer Verwaltungskultur angepassten Verständnis von E-Government sehr weit gekommen, und wir sollten uns auf unserem föderalen Weg nicht beirren lassen. Der Bund hat eine Leitfunktion übernommen. Die Innovationsleistungen auf allen Verwaltungsebenen, vor allem aber bei den Kommunen, sind beachtlich. Mit Art. 91c GG hat die Informatisierung der Verwaltung endlich die politische Aufmerk-

samkeitsschwelle überschritten, und die in KoopA und Deutschland Online eingeübte Zusammenarbeit hat zu unbestreitbaren Erfolgen geführt. Vor zehn Jahren, als auf Bundesebene die soundsoviel Prozent „Services“ online stolz verkündet wurden, hätten wir das so nicht erwartet.

Dies ist beachtlich angesichts der Großwetterlage eines technisch verengten Begriffs von E-Government, erzeugt von technikverliebten Akteuren durch sanften und weniger sanften Druck sowie durch Seelenmassage. Hier wirken lautstark agierende internationale Modernisierungskarawanen, die ohne Rücksicht auf nationale Verwaltungskultur ihr Gepäck abladen. Reformkonzepte jagen sich in solcher Geschwindigkeit, dass die Reformen gar nicht zu Ende geführt werden können. Lenkt uns heute beispielsweise Cloud Computing nicht wieder ab von der Umsetzung kommunaler Shared Service Zentren?

3. Wie lässt sich E-Government in den Hauptstrom der Verwaltungsmodernisierung einbetten und auf anerkannte Zielwerte einer Good Governance ausrichten?

Das führt zur zweiten Frage: Wie verhalten sich Verwaltungsmodernisierung und E-Government zueinander, wie lässt sich E-Government in den Hauptstrom der Verwaltungsmodernisierung einbetten?

Wenn die seit einem halben Jahrhundert voranschreitende Informatisierung der Verwaltungsarbeit noch nicht im Hauptstrom der Verwaltungsmodernisierung verankert ist, dann hat dies nicht nur mit der Techniklastigkeit der E-Government-Rhetorik zu tun. Die Programme verwaltungswissenschaftlicher Tagungen lesen sich seit Jahren so, als gäbe es E-Government nicht. Wis-

senschaftler-Gemeinden leben nebeneinander her.¹

Festzuhalten ist: E-Government muss in den Hauptstrom der Verwaltungsmodernisierung einmünden. Es darf nicht an die Techniker abgeschoben werden. Die Technik muss man freilich kennen um zu erkennen, was mit ihr bewirkt werden kann. Aber auch der Hauptstrom der Verwaltungswissenschaft muss daraufhin befragt werden, wohin er fließt, was er transportiert. Hier klafft eine Lücke, die uns zur dritten Frage führt:

Um die zu Verbindung von Verwaltungsmodernisierung und E-Government endlich zu erreichen und sie auf anerkannte Zielwerte einer Good Governance auszurichten, sind zwei Schritte erforderlich. Der erste wurde bereits angesprochen: das Konzept E-Government ist im Sinne der Verwaltungsinformatik zu erweitern. Zweitens aber muss man auch die unterschiedlichen Zielvorstellungen kennen, die hinter den zusammenzuführenden Reformbestrebungen stehen. Das ist nicht ganz einfach, denn es führt hin zu Staatsvorstellungen, die oft nicht deutlich ausgesprochen werden. Begibt man sich auf die Suche nach diesen Zielvorstellungen, dann wird deutlich, dass eine Gesamtstrategie der Transformation der Verwaltung nicht existiert.

Vor 15 Jahren wurde dem E-Government weltweit ein Verständnis mit auf den Weg gegeben, das den Staat auf eine Einrichtung zur Erbringung von „Services“ für benennbare Adressaten reduziert. Die Erweiterung des Konzepts E-Government, wie sie mit der Definition des Memorandums vorgeschlagen wurde, bedeutet auch einen Abschied von dieser verengten Sicht des Staates, in welcher der Zusammenhalt der Gesellschaft, das Zusammenleben auf engem Raum und soziale Gerechtigkeit gar nicht mehr gedacht werden können. Diesen Minimalstaat, der nur „Services“ erbringt für benennbare Adressaten, die zu Kunden ernannt werden, kann man mit

1 Vgl. Lenk, K., *Reconstructing Public Administration theory from below*. In: *Information Polity* 12 (2007), pp. 207-212.

Herbert Fiedler als Dienstmädchenstaat bezeichnen.²

Folgt man dieser verengten Sicht, dann sind besserer Service, Abbau von Lasten und Belästigungen der Wirtschaft vordringliche Ziele. Welchen Stellenwert haben diese Ziele in dem Wandel der Staatlichkeit, den wir heute beobachten? Die gewandelten und keineswegs weniger gewordenen Staatsaufgaben bilden den Rahmen, in dem die laufende Informatisierung der Verwaltung sich vollzieht. Es würde zu weit führen, dies hier im einzelnen zu behandeln. Weltweite Entwicklungen im Übergang zu einem Sich-Einrichten der Menschheit in einer endlichen Welt werfen ihren Schatten. Die einstweilen zu den Akten gelegte Finanzkrise und die kommende Fiskalkrise machen nur einen heute schon sichtbaren Teil davon aus.

Die neue Lage macht es erforderlich, sich die unterschiedlichen Zielvorstellungen der Verwaltungstransformation zu vergegenwärtigen und ihren Zusammenhang wie auch Prioritätensetzungen offen zu legen. Wohlgermerkt, hier geht es nicht um einzelne politische Ziele, sondern um die Grundwerte, nach denen wir Staatlichkeit und gute Verwaltung beurteilen. Wie sind diese in der Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts zu fassen? Ein Weißbuch der Europäischen Kommission zum guten Regieren aus dem Jahr 2001 gibt uns hier einen gewissen Anhalt.³ Ich erweitere den dortigen Katalog von Zielen einer Good Governance und forme ihn ein wenig um. So gelange ich zu der folgenden Reihung, die ich nur kurz kommentiere, und die um weitere modale Nebenziele ergänzt werden könnte:

2 Fiedler, H., *Die Utopie einer libertären Informationsgesellschaft und die Zukunft des Staates*. In: Klewitz-Hommelsen, S.; Bonin, H. (Hg.), *Die Zeit nach dem E-Government*. Münster 2005 (= Band 2 der Reihe E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors), S.67-75 (69).

3 Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Europäisches Regieren*. Ein Weißbuch, Brüssel 2001 (=KOM (2001) 428 endgültig)

- Demokratie
- Effektivität
- Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Accountability
- Kapazitätspflege, Bewahrung der Handlungsfähigkeit, Resilience
- Effizienz
- Minimierung administrativer Lasten, Bürgernähe und Servicequalität

Inhaltliche Ziele müssen demokratisch zustande kommen; dies ist das oberste Formalziel. Was beschlossen ist, muss dann effektiv umgesetzt werden. Aber der Staat tut nicht nur, was er sagt, sondern er sagt auch, was er tut. Damit sind wir bei Transparenz als wichtigem Zielwert. Erst danach sollte das heute im Vordergrund stehende Ziel Effizienz und Sparsamkeit kommen. Weitere modale Nebenziele wie eine möglichst widerspruchsfreie, kohärente Politik, Entlastung der Wirtschaft und der Bürger durch Bürokratieabbau kommen hinzu. All das zusammen kann man als Good Governance bezeichnen.

Public Management, E-Government, Governance der Bürgerkommune, Bürokratieabbau und Better Regulation haben je für sich Teilaspekte einer Good Governance im Blick. Somit arbeiten vorfindliche Reformstränge in Theorie und Praxis mit nicht deckungsgleichen Zielvorstellungen.

Das kann hier nur angedeutet werden. Steuerungsfähigkeit gegenüber der Gesellschaft und damit Effektivität des staatlichen Handelns, Verwaltung eingeschlossen, stehen im Vordergrund für Better Regulation und für die steuerungs- und governancebezogene Richtung der Wissenschaft. Das trifft aber nicht die Realität des gesamten öffentlichen Dienstes. Es ist ausgerichtet am innovierenden Interventionsstaat. Die alltäglichen Stabilisierungsleistungen gegenüber der Gesellschaft sind kaum im Blickfeld. Erbracht werden sie auf den klassischen Aufgabenfeldern der inneren Sicherheit und der Rechtspflege, der Bildung und der sozialen Dienste.

Breiter aufgestellt ist insofern das Public Management als die praktisch wohl wichtigste Richtung der Verwaltungstransformation. Es verbindet Effektivität und Qualität des Verwaltungshandelns mit Effizienz und Sparsamkeit. Jedoch kann das Bestreben, möglichst viel vom privatwirtschaftlichen Management zu übernehmen, leicht zu Zielverschiebungen führen.

Je ein Vierteljahrhundert Ausrichtung der deutschen Verwaltung erst auf Rechtsstaatlichkeit und dann auf Sparsamkeit und Effizienz haben diesen Werten einen gewissen Vorrang verschafft. Die gegenwärtige Überbetonung von Transparenz und demokratischer Mitgestaltung, die man jetzt mit Technikeinsatz leichter erreichen zu können glaubt, signalisiert einen gewissen Nachholbedarf für solche bislang eher im Schatten stehenden Aspekte von Good Governance.

Aber andere modale Nebenziele des Verwaltungshandelns bleiben weiterhin unterbelichtet: Robustheit, Minimierung von Verwundbarkeit (nicht leichtfertig immer wieder neue kritische Infrastrukturen schaffen, etwa durch vernetzte Großsysteme), Stärkung der Resilience, also die Fähigkeit, mit Unerwartetem umzugehen. Es gibt noch keine anerkannte Wissenschaftsdisziplin, die ihren Leuchtkegel auf diese Werte richtet.

4. Wachsende Systematisierung des Verwaltungshandeln als übergreifender Trend der Informatisierung

Was ist nun die Rolle von E-Government im Rahmen einer solchen Sicht? Im Schlußschluss mit Reformbestrebungen, die sich der genannten Werte und Ziele einer Good Governance annehmen, insbesondere dem Public Management, kann Electronic Government zu technisch ermöglichten organisatorischen Entwicklungen führen, die über das hinausweisen, was vor zehn Jahren gesagt wurde. Die Aussagen des Memorandums

können jetzt erweitert werden. Wir müssen uns nicht länger um die Durchsetzung des Denkens in Geschäftsprozessen, des Denkens von den Adressaten her („die Bürgerbrille aufsetzen“) und in neuen Architekturen des Bürgerservice sorgen.

Hier müssten nun mehrere Felder angesprochen werden, die das Memorandum behandelte und die aus wissenschaftlicher Sicht fünf Jahre später im Forschungsmemorandum der GI exemplarisch auftauchen. Aus Zeitgründen ist das nicht möglich. Statt dessen sei nur ein wichtiger Zusammenhang genannt, nämlich die wachsende Systematisierung und Modularisierung des Verwaltungshandelns, die einhergeht mit der Herausbildung einer technisch-organisatorischen Infrastruktur für das gesamte Verwaltungshandeln.

Eine zunehmende Systematisierung des Verwaltungshandelns, schon seit langem gefordert, rückt in greifbare Nähe. Leistungskataloge führen zu einer sprachlichen Standardisierung, die zusammen mit Behördenfindern wesentliche Voraussetzungen für ein einfacheres und damit auch transparenteres Verwaltungshandeln schafft. Der organisatorische Rahmen hierfür wurde jetzt im Rahmen der gesamtschweizerischen E-Government-Strategie formuliert, soweit es sich um nach außen gerichtete Verwaltungsleistungen handelt⁴

Diese Perspektiven der Systematisierung des Verwaltungshandelns wurden in der deutschen Verwaltungsinformatik schon frühzeitig erblickt. Sie erfordern ein ganzheitliches Herangehen in der Tradition des Systemdenkens. Aber – und hier zitiere ich einen Kollegen – ist es wirklich schon so, dass „mehr Ordnung in die Datenwirtschaft gebracht [wird? und dass]... damit aufgehört ... [wird], Daten quasi als Eigentum bestimmter Behörden oder Programme anzusehen; vielmehr ist – soweit Berechtigungen zum Zugriff

gewollt sind – zu einem Gemeineigentum an Daten, zu einer „Daten-Allmende“ zu kommen.“⁵

Solches erwartete der Speyerer Verwaltungsinformatiker Heinrich Reiner mann im Jahre 1986 für das Jahr 2006. Wie weit sind wir heute?

Robuste technisch-organisatorische Infrastrukturen für im einzelnen nicht voraussehbares Verwaltungshandeln werden bald verfügbar sein. Denn die Infrastruktur, die entsteht, um dem E-Government (im engen Verständnis) eine Grundlage zu liefern, begründet zugleich eine neue Architektur öffentlichen Handelns, eine bessere, die Potentiale der Informationstechnik nutzende Organisation.

Die sich herausbildende informationstechnische und organisatorische Infrastruktur aus Netzen, Basisregistern, Geodaten, Prozessbausteinen, usw. führt in eine Welt, dies es erst noch zu erkunden gilt.⁶ Eine Zukunftsvision sah bereits den

5 Heinrich Reiner mann, Die Verwaltung der Zukunft. In: Schulz, Arno, Hg. Die Zukunft der Informationssysteme, Lehre der 80er Jahre. Fachtagung, Linz, September 1986. Heidelberg u.a. 1986, S.111-136.

6 Ein Beispiel: Teil der Infrastruktur ist das künftige Wissensmanagement. Wir reden seit 20 Jahren darüber, beginnen aber erst jetzt, die Konturen der Problematik zu erkennen. Weil Wissen nicht leicht messbar ist und weil sein Beitrag zur Effektivität und Effizienz von vielen Zufällen abhängt, wird es allzu leicht einem verkürzten Effizienzdenken geopfert. Die „Besinnung auf das Kerngeschäft“ ließ viel angeblich überflüssiges Wissen verkümmern. So es ist nur allzu verständlich, dass Wissensmanagement als Ausgleich dienen sollte. Aber seine zentralen Probleme wurden lange überdeckt durch die Suche nach technischen Möglichkeiten besseren Wiederauffindens gespeicherter Informationen und durch die Deklination einiger Grundbegriffe. Nicht Wissen, sondern die Zeit der Menschen ist das knappe Gut. Überlastung mit Unnützem steigert nicht die Qualität des Verwaltungshandelns, missbraucht vielmehr die knappe Aufmerksamkeit. Und die doppelte Realität des Dienstwissens, die aus der innigen Verbindung von offiziellem und lokalem Wissen entsteht, ist schwer fassbar. Kulturelle Kompetenz, Wissensverdichtung, Einfühlung in den Wissenshorizont des Gegenüber bleiben zentral. Gleichwohl können Konzepte und Instrumente des Wissensmanagements, richtig eingesetzt, entlastend wirken und die Informationslage der Organisation oder der Prozesskette als Ganzem wesentlich verbessern.

4 Klaus Lenk, Tino Schuppan, Marc Schaffroth, Vernetzte Verwaltung. Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz, hrsg. vom Informatikstrategieorgan Bund ISB, Bern, Juni 2010. (www.ech.ch)

Staat insgesamt als Infrastruktur.⁷ Leistungen werden aus Elementen dieser Infrastruktur situationsgerecht zusammengestellt. Was bedeutet dies für die Grenzen der Handlungsfähigkeit des Staats, welchen Zugewinn an Handlungs- und Steuerungsfähigkeit kann der sich herausbildende vernetzte Einsatz der Ressourcen des öffentlichen Sektors bringen?

Ich muss das hier auf sich beruhen lassen. Es sollte deutlich geworden sein, dass in der gedanklichen Durchdringung von Alternativen der Transformation des öffentlichen Sektors und im darauf ausgerichteten Aufbau der zu schaffenden technischen und organisatorischen Infrastruktur ein erheblicher Forschungs- und Entwicklungsbedarf lauert. Das Zusammenwirken vieler Disziplinen ist nötig; dass es gegenwärtig nicht einfach zu erreichen ist, wird heute Nachmittag deutlich werden.

Ein vordringliches Forschungsthema liegt in der Frage, wie der Weg aussehen kann, auf dem wünschenswerte Verbesserungen der Public Governance sich durchsetzen können. Auch hier gab das Memorandum bereits die Antwort.

5. Verwaltungs-Engineering

Eine der fünf Kernthesen des Memorandums bezog sich auf das erforderliche Verwaltungs-Engineering: „Eine umfassende Gestaltung der Prozesse und Ressourcen der Verwaltungsarbeit im Sinne eines Verwaltungs-Engineering unter weitest gehender Nutzung der Informationstechnik ist jetzt möglich.“

Das war offensichtlich verfrüht. Die Botschaft wurde überhört. Ihre strategische Dimension liegt in der Verbindung von Informatisierung und Verwaltungsreform; sie wurde bereits angesprochen. Daher will ich gleich auf die Ebene der Kon-

zeption von Systemen, Prozessen, Prozessketten, Strukturen gehen, bezogen auf einzelne Elemente der informationstechnischen Infrastruktur und auf einzelne kleine und große Projekte.

Wir beschäftigen uns schon viel mit Umsetzungsfragen, mit Change Management. Aber die Konzepte, die umgesetzt werden sollen, sind nicht in gleichem Masse Gegenstand der Aufmerksamkeit. Wenn Projekte scheitern muss man sich immer fragen, ob Konzeptions- oder Implementationsfehler vorlagen. Immer noch werden Großprojekte auf Zuruf, aus Technikfaszination und in blinder Nachahmung angeblicher Best Practice aufgesetzt und Top-down durchgesetzt. Im Falle von ELENA, dem elektronischen Entgeltnachweis geschah dies ohne jede Abwägung der auf dem Spiel stehenden Werte und Interessen.⁸ Alternativen wurden nicht bedacht.

Aber wie soll man vorgehen? Die Gestaltungsaufgaben des Verwaltungs-Engineering müssen systematisch angegangen werden. Sie erfordern zum einen verlässliches Wissen über die Praxis und die theoretischen Grundlagen des arbeitenden Staats. Dies muss eine erneuerte Verwaltungswissenschaft als Wissenschaft vom „arbeitenden Staat“ (Lorenz von Stein), ja vom gesamten öffentlichen Handeln liefern. Es soll im folgenden nicht Gegenstand sein.

Zum anderen erfordern die Gestaltungsaufgaben Vorgehensmodelle und Verfahren für die Systemkonzeption, für das Design, damit bewährte Praxis wiederholbar wird. Die nötigen Verfahren müssen angesichts der Komplexität vieler Staatsaufgaben weit über die zaghaften Ansätze zu partizipativer Systemgestaltung hinausgehen, die vor 30 Jahren diskutiert wurden. Sie können heute entwickelt werden mit Anleihen beim Service Engineering, bei der Konstruktionslehre der Ingenieure, bei der Gesetzesfolgenabschätzung und beim Technology Assessment. Ein solches

⁷ Zuurmond, A., Mulder, B., Bullinga, M., De overheid als infrastructuur. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005.

⁸ Vgl. Lenk, K., ELENA oder der Weg in die durchorganisierte Informationsgesellschaft. In: Verwaltung & Management 16 (2010), S.137-146.

Verfahren forderte kürzlich Marianne Wulff.⁹ Unter der Überschrift „Vorausschauende Technikfolgenabschätzung“ geht es ihr um die rechtzeitige Bewertung der Folgen von IT-gestützten Systemen in der Verwaltungsarbeit. Technisch-organisatorische Expertise, wie sie bei den IT-Dienstleistern vorhanden ist, soll bei der Entwicklung von Systemen und der Gestaltung des rechtlichen Rahmens frühzeitig einbezogen werden.

Das erinnert an schon ältere Ansätze aus den Niederlanden, die anlässlich der Modernisierung der kommunalen Bevölkerungsregister entwickelt wurden. Die Umsetzung neuer gesetzlicher Vorgaben in Verwaltungshandeln kann erheblich verbessert werden durch simultane Gestaltung von Regelwerk und Ausführungsstrukturen. Im deutschen Föderalismus ist das aber besonders schwer. Man bräuchte nicht nur einen IT-Planungsrat, sondern auch einen Verwaltungspolitischen Planungsrat. Und das Tätigkeitsfeld des Normenkontrollrats muss um die vorwegnehmende Kontrolle der nichtnormativen Ausführungsstrukturen erweitert werden. Aber wird Frau Wulffs Botschaft dort ankommen? Der Ausdruck Technikfolgenabschätzung könnte ebenso wie Verwaltungs-Engineering manche Träger der Gestaltung abschrecken. Dann kann man leicht die föderalistischen Rücksichtnahmen als Alibi für Nichtstun vorschützen.

Solche Verfahren müssen dringend ausgebaut und mit dem Regulatory Impact Assessment, der Gesetzesfolgenabschätzung verbunden werden. Ich selbst hatte vor Jahren für die Informatisierung der Behörden der inneren Sicherheit ein Verfahren vorgeschlagen, das ich Innovation Impact Assessment nannte (nachzulesen in einer der Broschüren der Alcatel-Lucent-Stiftung).¹⁰ Das

9 Wulff, M., Vorausschauende Technikfolgenabschätzung. In: innovative verwaltung Heft 6 /2010, S.43.

10 Lenk, K. Next-Generation E-Government für die Innere Sicherheit: Chancen der multimedialen Mobilkommunikation für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, in: Next Generation E-Government für die Innere Sicherheit, Tagungsdokumentation, Hamburg, 10. August 2004, Alcatel

gilt es weiter zu entwickeln. Aus den USA und den Niederlanden kommen jetzt zwei Vorschläge, die in derartige Verfahren eingebettet werden könnten. Zum einen Methoden der Wertberücksichtigung beim Systementwurf, im sog. Value Sensitive Design.¹¹ Zum anderen Simulationsspiele mit Laien und Experten, die in der Konzeptionsphase ablaufen sollen.¹² Hätte man Beides 2002 bei der Konzipierung von ELENA schon anwenden können, wäre uns einiger Ärger erspart geblieben.

6. Change Management

Über besserer Konzeption darf die Umsetzung, das Änderungsmanagement nicht vergessen werden. Viele Erfahrungen sind gemacht, sie werden jetzt gesammelt und verbreitet.¹³ Vor allem aus gescheiterten Projekten, über die man ungern redet, kann viel gelernt werden.

Wichtig ist es, einen realistischen Blick für die A-arenen zu bekommen, in denen sich Umsetzungen pilotmäßig oder als Roll-out abspielen, mit vielen Akteuren und wechselnden Akteurskonstellationen. Hier kann die Wissenschaft helfen. Die projektrationale Sicht ist mit einer mikropolitischen zu verbinden, wie von Angela Dovifat und Martin

SEL Stiftung für Kommunikationsforschung, Stuttgart 2004, S.13-34 (= Stiftungsreihe, Bd. 62).

11 Grundlegend Friedman, B.; Kahn, P.H.; Borning, A. Value Sensitive Design and Information Systems. In: Zhang, P.; Galletta, D. (Hg.), Human-Computer Interaction in Management Information Systems, New York, 2004 - Zu diesem Thema läuft jetzt ein mit 13M€ dotiertes Forschungsprogramm an den drei niederländischen Technischen Universitäten.

12 Klievink, B.; Janssen, M., Simulation gaming as a social development instrument: Dealing with complex problems. In: Information Polity 15 (2010), S.153-166.

13 Vgl. Bundesministerium des Innern, Change Management, Anwendungshilfe zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung. Berlin 2009.

Brüggemeier gefordert.¹⁴ Und die hinter den Arenen liegenden fraglosen Annahmen können mit dem Vorgehen des sog. akteurszentrierten Institutionalismus einbezogen werden.^{15,16}

Bei ungeeigneten Konzepten hilft das beste Change Management nicht viel. Gute Konzepte hingegen wirken als Leitschnur, gerade wenn sie sich nicht der Versuchung hingeben, alles bis ins letzte Detail regeln zu wollen. Pläne sollten so offen sein, dass sie Raum für Erweiterungen, für opportunity-based change¹⁷ haben.

Noch mehr gilt das für die Zeit nach der offiziellen Einweihung eines Systems. Der design-in-use, die Anpassung der in Technik gegossenen Vorgaben in der Alltagspraxis der Mitarbeiter beginnt erst jetzt richtig. Von der kreativen Aneignung des neuen Systems hängt es ab, ob es ein Erfolg wird.

7. Zusammenarbeit

Die höchste Hürde für das hier geforderte Verwaltungs-Engineering muss abschließend kurz angesprochen werden. Die Notwendigkeit und die Schwierigkeiten der Kooperation zwischen „Branchen“ und Ebenen der Verwaltung werden nach wie vor unterschätzt, trotz viel guten Wil-

14 Brüggemeier, M., Dovifat, A., Kubisch, D., Analyse von Innovationsprozessen im Kontext von E-Government. In: Wirtschaftsinformatik 47 (2005), S.347-355.

15 Vgl. dazu Wind, M., Technisierte Behörden. Verwaltungsinformatisierung und -forschung im Zeitalter der Computernetze, Wiesbaden 1999, S.34ff.

16 Auch von der Wirtschaft könnte man lernen: Wenn ein neues Produktionsverfahren eingeführt werden soll, kümmernt man sich intensiv um das Anlaufmanagement. Warum nicht auch beim Hochfahren der Ausführungsstrukturen neuer Gesetze?

17 Vgl. Orlikowski, W., Hofman, J.D., An Improvisational Model for Change Management. The Case of Groupware Technologies. In: Sloan Management Review 38 (1997), Nr. 2, S. 11-22.

lens und trotz aller Reden über Joined-up Government oder neuerdings über Collaboration.

Allzu lange wurden die Kooperationsprobleme nicht primär auf der menschlichen und organisatorischen Ebene gesehen, sondern als Problem der Interoperabilität technischer Systeme. Diese Sicht wurde dann im weiteren Verlauf erweitert: semantische Interoperabilität, organisatorische, schließlich rechtliche und politische. Damit wurde das Pferd vom Schwanz her aufgezäumt. Man fordert Interoperabilität und glaubt, die Kooperation folge von selbst. Aber jede Vernetzung auf der Arbeitsebene wird überlagert und begleitet von Netzwerken der Akteure, die sie einrichten und gewährleisten, sowie von Netzwerken der Menschen, die mit und in dem neuen System leben müssen.¹⁸

8. Wissenschaft und Forschung

Einsichten dieser Art kann die Verwaltungsinformatik beisteuern. Das Memorandum setzte hier einen Schwerpunkt. Es wollte die Rhetorik des E-Government aufgreifen, aber zugleich erweitern, um einerseits die Informationstechnik nicht aus ihrer Rolle als Treiber des Umbaus der Verwaltung zu entlassen, andererseits aber die Energien auf die grundlegenden Veränderungen zu lenken. Das liegt in der Tradition der deutschsprachigen Verwaltungsinformatik, die in anderen Ländern kaum eine Parallele findet. Sie ist geprägt durch ein Hin- und Herwandern des Blicks zwischen technisch eröffneten Möglichkeiten der Arbeitsgestaltung einerseits und verwaltungspolitischen Zielen und Notwendigkeiten andererseits.¹⁹ Technische Moden, die herangespült wur-

18 Dieser Umstand wird immer wieder vernachlässigt.

19 Verwaltungsinformatik wird damit integrierender Teil der Verwaltungswissenschaft. Wenn diese Reformwissenschaft sein will, muss sie zur technikneutralen Ingenieurwissenschaft werden, so wie dies historisch der Fall war bei der Industriebetriebslehre als einer der Wurzeln der Betriebswirt-

den, hat sie immer beachtet, dabei jedoch deren Gehalt auf Nützlichkeit hin geprüft - nicht in blinder Technikgläubigkeit, sondern ausgehend von Vorstellungen über eine künftige Architektur der Verwaltung.

In dem von mir mitbegründeten Institute for Electronic Government in Potsdam und an einigen neueren Universitäten und Hochschulen bleibt unsere Tradition der Gestaltungsforschung lebendig. Während gegenwärtig in den USA „Design Research“ unter der Masse verhaltenswissenschaftlicher, nacherzählender E-Government-Studien mühsam freigeschaufelt wird,²⁰ haben wir schon immer keine selbstgenügsame Wirkungsforschung ex post betrieben.

Leider liegen die Potentiale einer engen Zusammenarbeit zwischen Praxis und Wissenschaft, in der letztere sich nicht mit instrumentalen Rollen bescheidet, noch weithin brach. Eine unkonventionelle „Transformationsforschung“ muss Gestaltungspotenziale aktivieren und Wege zur Innovation begehbar machen. Hier bleibt noch viel zu tun.

schaftslehre. Gestaltung ist das Primäre, nicht das Management des einmal Gestalteten. Zur Vermeidung von Missverständnissen sei angefügt, dass neben dieser Wissenschaft des Verwaltungs-Engineering andere Verwaltungswissenschaften erforderlich sind: Neben einer Managementlehre braucht es einerseits eine Lehre der klugen Verwaltungsentcheidung, was rechtswissenschaftliche Ansätze frühzeitig erkannten. Zum anderen eine Lehre von den „Tools of Government“ [Christopher Hood], den richtigen Steuerungsinstrumenten, um das politisch Entschiedene effektiv, also wirkungsbezogen, umzusetzen. Beides, kluges Entscheiden und umsichtiges Steuern, sucht jetzt die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ zu verbinden. Es ist bedauerlich, dass dies von der politikwissenschaftlich und betriebswirtschaftlich ausgerichteten Verwaltungswissenschaft noch kaum zur Kenntnis genommen wird. Ebenso bedauerlich ist, dass die Informatisierung der Verwaltung hier zwar gründlich, aber nicht gestaltungsbezogen aufgearbeitet wird. Der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ vorgelagert bleibt damit Platz sowohl für eine Managementlehre als auch für die hier geforderte Ingenieurwissenschaft.

20 Vgl. Fedorowicz, J.; Dias, M.A., A decade of design in digital government research. In: Government Information Quarterly 27 (2010), S.1-8.

9. Schluss

Wiederholen will ich abschließend, worauf es mir ankam:

- Erstens. Den Blick erweitern von Technik und flankierendem Recht auf Organisation und auf die Menschen, ohne die Technik aus ihrer treibenden Rolle zu entlassen
- Zweitens. E-Government als Teil der Verwaltungsmodernisierung begreifen und Reformansätze mit ihren unterschiedlichen Zielsetzungen zusammenführen. Das läuft auf nicht weniger hinaus als eine strategische Gesamtsicht des Umbaus. Man mag von „Stein-Hardenberg (oder Montgelas) 2.0“ sprechen. Die Ziele der Verwaltungspolitik gilt es zu bestimmen, zu harmonisieren und mit Prioritäten zu versehen, etwa im Rahmen eines „Verwaltungspolitischen Planungsrats“.
- Drittens. Ein Verwaltungs-Engineering ist verfahrensmäßig auszubauen, um der Transformation des öffentlichen Sektors und dem Entstehen der technisch-organisatorischen Infrastruktur des Verwaltungshandelns Schwung zu verleihen.

Ich bin mir dessen bewusst, dass ich mit meinen Aussagen einige Erwartungen enttäuscht habe. Themen, über die ich seit 10 Jahren rede, habe ich kaum angesprochen: Einübung des Denkens in Geschäftsprozessen, One Stop Government als Service aus einer Hand, Prozess- und Informationsintegration. Und viele bahnbrechende Neuerungen, wie sie exemplarisch heute Nachmittag in Kurzvorträgen vorgestellt werden, mussten unerwähnt bleiben.

Keine Aussagen habe ich getroffen zur Einbettung des gesamten Staatshandelns in eine sich verändernde Gesellschaft, die man jetzt gern als digitale apostrophiert. Hier liegt ein offenes Feld, auf dem die Verständigung extrem schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist. Miteinander

schwer verträgliche Ausgangspositionen, für die illustre Denker aus der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts stehen, erfordern es, in die Grundlagen der Politik und der Philosophie auszugreifen. So sehr mich das gegenwärtig beschäftigt kann ich doch hier nicht darauf eingehen. Man hat gelegentlich den Eindruck, dass ein extrem libertäres um nicht zu sagen anarchistisches Denken sich aus dem es bislang tragenden Neoliberalismus in eine vom Internet aufgespannte Traumwelt rettet. Damit muss sich dann eine Enquete-kommission ablagen. Um so mehr bewundere ich, wie Bundesinnenminister de Maizière kürzlich in seiner Rede zur Netzpolitik Vieles so auf

den Punkt gebracht hat, dass sich für das Zusammenleben der Menschen auf engem Raum eine Zukunftsperspektive öffnet. Diese Perspektive ist auch der Grund dafür, dass ich mich weiter mit der Gestaltung unserer öffentlichen Verwaltung beschäftige, also mit Government mit und ohne dem „E“.

Prof. Dr. Klaus Lenk ist Professor emeritus für Verwaltungswissenschaft der Universität Oldenburg sowie Mitbegründer und Fellow des Hochschulkollegs E-Government der Alcatel-Lucent Stiftung.

Vom Shared Service Center zur Netzwerkverwaltung – Erfolgsfaktoren für Leistungsnetzwerke

Marianne Wulff

Die Netzwerkverwaltung – vor einigen Jahren noch ein viel diskutiertes oder gar umstrittenes Thema. Heute gehört der Begriff der vernetzten Verwaltung zum allgemeinen Sprachgebrauch. Und in dem Kontext diskutiert die Community über Shared Service Center (SSC). Doch sind SSC tatsächlich ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung? Nach den – auch praktischen Versuchen – mit SSC heißt die Antwort tendenziell Nein. Denn der Begriff wird gern so definiert, wie es den aktuellen Perspektiven und Zielen des Sprechers nahekommt – nicht immer ist das SSC eine tatsächlich neue Lösung. Ggf. geht es nur in guter alter Tradition darum, Aufgaben in spezialisierten Organisationseinheiten zu bündeln. Dies praktiziert Verwaltung seit langem – mit dem neuen Begriff wird dann lediglich mehr vom Gleichen erreicht – Weiterentwicklung wird lediglich suggeriert.

Wenn die vernetzte Verwaltung Realität werden soll, geht es aber um weit mehr. Im Zentrum der Anstrengungen stehen die Produktionsprozesse, die radikal anders gestaltet werden müssen, denn es gilt, Effizienz und Effektivität sowie Qualität öffentlicher Leistungen erheblich zu verbessern, wenn öffentliche Verwaltung handlungs- und zukunftsfähig bleiben will. Dass dies heute nur unter bestmöglicher Nutzung von Informationstechnik möglich ist, ist dabei eine Selbstverständlichkeit. Vernetzte Produktionsprozesse können jedoch nicht nur in SSC ablaufen, also in speziellen Zentren, die organisatorisch eigenständig sind und in denen einzelne und repetitive Unterstützungsprozesse erbracht werden und die Arbeitsteilung einer Prozessorientierung folgt.¹ Vielmehr gebietet die Vielfalt der Leistun-

gen der öffentlichen Hand auch vielfältige Prozessgestaltungslösungen.

Die Ausgestaltung der Netzwerkverwaltung, von vernetzter Produktion ist abhängig von Zielen, Art der Leistungen und Prozesse, Möglichkeiten und Kompetenzen der einzelnen Verwaltung und der Verwaltungen im Netzwerk.

Daher bieten sich als Leitbild über der Netzwerkverwaltung die „öffentlichen Leistungsnetzwerke“² an. Sie umfassen etliche Optionen der Gestaltung und entsprechen den Anforderungen der Netzwerkverwaltung. Mit einem solchen Ansatz experimentiert der Zweckverband KDN im Sinne von Shared IT-Services, bei dem es um die arbeitsteilige Aufgabenerledigung in einem Netzwerk geht. Auch Leistungsnetzwerke beruhen auf prozessorientierter Primärorganisation. Doch lässt sich allgemeiner definieren, dass in Leistungsnetzwerken „eine politisch beschlossene Leistung unter Einbeziehung von rechtlich selbständigen öffentlichen und ggf. auch nicht-öffentlichen Partnern mit Hilfe einer sehr intensiven Nutzung von Informationstechnik in organisationsübergreifender Arbeitsteilung modular produziert und/oder an die Adressaten abgegeben wird“.³

Verwaltung“ – Öffentliche Leistungserbringung in kommunaler Zusammenarbeit durch vernetzte Verwaltung mit Hilfe von IT (E-Government) – Abschlussbericht, Bochum 2010 <<http://www.d-nrw.de/aktuelles/item/147-abschlussbericht-vernetzte-verwaltung>> (abgerufen am 10.11.2010)

2 Brügge-meier, M.: Gestaltung und Steuerung öffentlicher Leistungsnetzwerke im Kontext von Electronic Government, in: C. Reichard/M. Scheske/ T. Schuppan (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government. Potenziale – Ansätze – Erfahrungen, Münster 2004, S.188-209.

3 Ebd., S.189.

1 Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein Westfalen (Hrsg.): Der Modellversuch „Vernetzte

Wenn Netzwerkverwaltung und in dem Zuge Leistungsnetzwerke das Gestaltungsziel sind, gibt es einige wesentliche Erfolgsfaktoren:

Besonders der kommunale Bereich hat langjährige Erfahrungen in der Zusammenarbeit, die man analysieren und auswerten muss. Was aber nicht ausreicht, denn die Gestaltungsakteure müssen das grundsätzlich Neue der E-Government-Netzwerke begreifen, und das heißt Verwaltungsarbeit Prozess- und IT-orientiert zu gestalten.

Verwaltung und Politik müssen zunächst präzise klären, welche Leistungen und Prozesse im Hause bleiben sollen. Welche Leistungen haben eine solche strategische Relevanz und Spezifität, dass sie unbedingt vor Ort erbracht werden sollen? Bei einer Entscheidung für vernetzte Prozessgestaltung ist zu klären, welche (Teil-)Prozesse in welche Netzwerkvariante „passen“: Sind es flexible, projektorientierte Netze, front office/back office-Netze, SSC oder andere Varianten? Bei jedweder Vernetzung darf nicht übersehen werden, welche Transaktions- und Steuerungsaufwände bei der neuen Arbeitsteilung entstehen. Wenn sie sehr hoch sind, müssen ggf. andere Lösungen gesucht werden.

Dass Prozesse neu modelliert werden müssen, wenn man (Teil-)Prozesse arbeitsteilig gestalten will, ist selbstverständlich. Im Vorfeld müssen die Gestaltungsakteure und die betroffenen Beschäftigten vor allem auch akzeptieren, dass Prozesse in Netzwerken nicht mehr individuell sind, sondern standardisiert werden müssen. Geschieht dies nicht, ist weder die Produktion von Teilprozessen in größeren Einheiten möglich noch können die Schnittstellen zwischen interner und externer Produktion klar definiert werden.

Kooperative Netzwerke brauchen Struktur und Regeln. Gemeinsame Produktion mit (externen) Partnern oder externalisierte Produktion muss mindestens auf Rahmenvereinbarungen beruhen. Dabei wird die öffentliche Verwaltung tendenziell selten immer neue spontane Netzwerke bilden, die sich schnell wieder auflösen. Meistens

wird es sich um „Produktionsnetzwerke“ mit einer gewissen Stabilität handeln.

Die wichtigsten Erfolgsfaktoren für die Netzwerkverwaltung betreffen jedoch nicht Organisation oder Informationstechnik. Vor der Transformation der Verwaltung steht, dass Verwaltung und Politik ihren Auftrag und ihr Selbstverständnis neu klären müssen. Was ist heute der „Daseinszweck“ des Gemeinwesens? Und welche Rollen und Verantwortungen soll die Verwaltung übernehmen? Will sie Produzent, Garant, Steuerer, Partner im Netzwerk sein? Ergänzend erfordert die Netzwerkverwaltung, neue Rollen zu besetzen und die notwendigen Fähigkeiten zu entwickeln.⁴ Bleiben wird der kompetente Sachbearbeiter. Noch ungewohnt sind der Verkäufer, der Auftraggeber und Auftragnehmer, der Kooperations- und Netzwerkmanager. Schließlich brauchen die Menschen in der Netzwerkverwaltung andere/neue Überzeugungen und Werte: Verbindlichkeit, Verlässlichkeit, Transparenz, Fairness, Veränderungswillen („alles ist im Fluss“), Neugier, Vertrauen in die Kompetenz der anderen, Wertschätzung und Respekt vor dem Anderen, Ergebnisorientierung, Verantwortlichkeit statt Zuständigkeit, Fehlertoleranz und Regelflexibilität.

Ergebnis: Zwar ist die Gestaltung der Produktion ein Erfolgsfaktor für die vernetzte E-Government-Verwaltung. Gelingt dies den Verantwortlichen jedoch nicht, Selbstverständnis und Werte zu transformieren, wird das Leitbild der Netzwerkverwaltung noch lange auf seine Umsetzung warten müssen.

Dr. Marianne Wulff ist Geschäftsführerin der VITAKO - Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V.

⁴ Vgl. KGSt: E-Government und Verwaltungsreform: Auf dem Weg zur Netzwerkverwaltung (KGSt-Positionspapier), Köln 2005 <http://www.kommune21.de/web/de/_files/-KGSt_E-Gov_Positionspapier.pdf> (abgerufen am 16.11.2010)

Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug: Das Konzept des FRESKO-Prozessors als Chance

Peter Schilling und Martin Brüggemeier

Das FRESKO-Konzept ist Teil der Ergebnisse eines vom Bundesinnenministerium geförderten Forschungsvorhabens „Entwicklung von Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung“ (Los 3). In einem interdisziplinären Team wurde FRESKO als ein neuartiger Lösungsansatz erarbeitet. Das Konzept zielt auf eine für die Unternehmen kaum noch spürbare und effiziente Abwicklung von gesetzlichen Informationspflichten. Der Ansatz wurde auf der Basis von Unternehmensbefragungen im Rahmen der Studie konzeptionell entwickelt und auf technische, organisatorische, wirtschaftliche und rechtliche Machbarkeit überprüft.

Der FRESKO-Prozessor (Flexibler Rechtskonformer Einfacher Sicherer KOMmunikations-Prozessor) automatisiert die Erstellung und Abgabe der Meldungen weitgehend und bietet dafür eine sichere Umgebung. Es handelt sich um ein regelbasiertes Informationssystem, dem die für die vorzunehmenden Meldungen notwendigen Rohdaten nur einmal (aus der Unternehmens-IT und aus Fachanwendungen) zugeführt werden müssen. Aus diesen unter der Hoheit der Unternehmen stehenden Rohdaten werden von FRESKO dann die jeweils benötigten Meldungen generiert. Die Übermittlung an die jeweils zuständige Empfängerbehörde erfolgt ebenfalls durch FRESKO. Er ist so konzipiert, dass jedes Unternehmen seinen eigenen FRESKO-Prozessor kontrolliert und betreibt oder betreiben lässt. Das Konzept kommt somit ohne zusätzliche zentrale Datenbestände aus. Der FRESKO-Prozessor ist für alle Unternehmensgrößen und Typen technisch verfügbar und wirtschaftlich sinnvoll. Es ist perspektivisch über den Bereich „Arbeitgeber-Meldungen“, dem Thema der Studie, hinaus für die verschiedensten Meldepflichten einsetzbar.

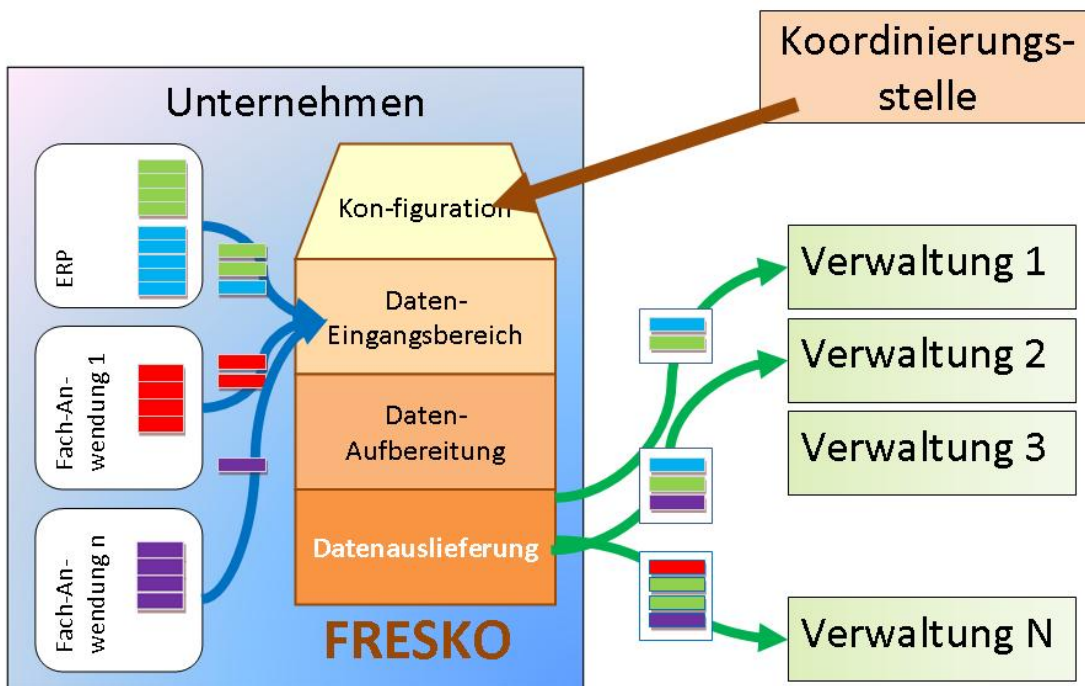
Ein wesentlicher Aspekt ist auch ein effektiver technischer Update bei Rechtsänderungen.

Das Konzept strebt eine Optimierung des Gesamtnutzens für Unternehmen *und* Verwaltungen an, nicht primär die Optimierung einzelner Prozesse. Dadurch ergibt sich bei der Nutzung von FRESKO ein Skaleneffekt für die Wirtschaftlichkeit; d.h. FRESKO als „Infrastrukturkomponente“ wird umso wirtschaftlicher, je mehr Meldungen darüber abgewickelt werden.

Derzeit wird in der Maßnahme „PROZESS-DATEN-BESCHLEUNIGER“ des IT-Investitionsprogramms der Bundesregierung ein Pilotsystem erstellt, das u.a. die wesentlichen Eigenschaften von FRESKO realisiert¹. Die Pilotierung dient dem praktische Nachweis für: technische Machbarkeit, Beherrschung der technischen Komplexität und Sicherheit, Beherrschung der organisatorischen Komplexität sowie dem Nachweis der wirtschaftlichen Vorteile in der Praxis.

1 Vgl. hierzu <http://www.cio.bund.de/cdn_164/-SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2010/-20100805_grundlagen_%20fuer_%20ein_%20zukunftsweisendes_%20egovernment_%20zwischen_%20wirtschaft_%20und_%20verwaltung.html> sowie zu Meilensteinen des Vorhabens:

<http://www.m-r-n.com/fileadmin/Dachportal-Redaktion/documents/kundenorientierte_verwaltung/-regionalkonferenz_2010/Vortrag_Boeken.pdf> (Abruf 07.11.2010)



© 2010 Peter Schilling/Martin Brüggemeier

Abbildung: Der FRESKO-Prozessor

Weitere Informationen

Autorenteam Los 3: Entwicklung von Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung – Los 3: Informations- und Meldepflichten für Arbeitgeber, Machbarkeitsstudie, Kaiserslautern u.a. 2009
<http://www.cio.bund.de/SharedDocs/-Publikationen/DE/E-Government/-090213_machbarkeitsstudie_-arbeitgebermeldungen_download.pdf> (Abruf: 07.11.10)

Schilling, P./ Brüggemeier, M./ Eckert, K.-P./ Knopp, M./ Steffens, P./ Tschichholz, M. (2010): FRESKO – die effiziente Prozesskettenverbindung zwischen Unternehmen und Verwaltungen, in: M. Wimmer/ U. Brinkhoff/ S. Kaiser/ D. Lück-Schneider/ E. Schweighofer/ A. Wiebe (Hrsg.): Vernetzte IT für einen effektiven Staat. Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI) 2010, Koblenz,

25.-26. März 2010, Tagungsband, Bonn: GI-Edition Lecture Notes in Informatics, S.40-52.

Animation zu FRESKO (7,5 Min.):

http://www.f3.htw-berlin.de/Professoren/-Brueggemeier/pdf/CeBIT_FRESKO-Animation_de.swf

Prof. Dipl.-Phys. Peter Schilling, Professor für Verwaltungsinformatik, Hochschule für Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg und Fraunhofer Institut FOKUS, Berlin. Prof. Dr. Martin Brüggemeier, Professor für Betriebswirtschaftslehre und Public Management, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin

Private Intermediäre als Lösungsansatz: die Vision einer elektronischen Verwaltungsagentur

Marco Brunzel

„Amazon“ für Verwaltungsleistungen?

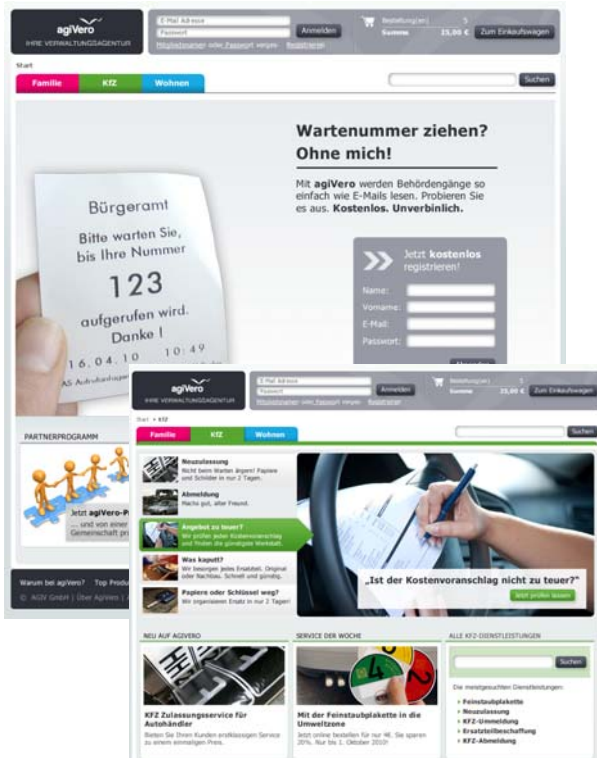
In Bezug auf die Entwicklung innovativer One-Stop-Government-Lösungen beschäftigte sich das Fraunhofer Institut FOKUS 2008 nicht nur mit technischen Aspekten moderner prozessorientierter Informationstechnologien, sondern auch intensiv mit diensteorientierten Geschäftsmodellen

Auf der Grundlage moderner Portaltechnologien ist es heute fast ein Kinderspiel, sich in einem nahezu unüberschaubaren Angebot von Produkten und Dienstleistungen zurechtzufinden, Einkäufe zu tätigen und Prozesse abzuwickeln. Als besonders erfolgreich gelten Portale, denen es gelungen ist, auf der Basis einer überzeugenden Servicequalität die Breite des Angebotes und damit auch die Zahl ihrer Kunden kontinuierlich zu erhöhen. „Amazon“ gehört heute zu den bekanntesten Beispielen für diese Entwicklung und bildet ein anschauliches Beispiel für die enormen ökonomischen Bündelungseffekte, welche sich auf der Grundlage moderner Portal- und Prozess-technologien realisieren lassen. Das Berliner Fraunhofer-Institut Fokus beschäftigte sich intensiv mit der Fragestellung, in wieweit sich solche Technologien und Geschäftsmodelle auch für den Aufbau innovativer One-Stop-Government-Lösungen sinnvoll nutzen lassen.

Schnittstellenoptimierung als Geschäftsmodell

„Amazon“ ist bekanntermaßen längst sehr viel mehr als nur ein elektronischer Buchladen. Die eigentliche Kernkompetenz des überdurchschnittlich erfolgreichen Unternehmens besteht heute vor allem darin, auf der Grundlage moderner Internettechnologien die Nachfrage einer

Vielzahl von Kunden mit den Angeboten einer Vielzahl von Anbietern optimal zusammen zu bringen. Dabei agiert das Unternehmen in erster Linie als Betreiber eines vertrauenswürdigen elektronischen Marktplatzes, wovon gleichermaßen Endkunden wie Anbieter profitieren und daher grundsätzlich auch bereit sind, für den Mehrwert dieser Dienstleistung einen entsprechenden Preis zu bezahlen. In der Ökonomie werden Unternehmen mit einem solchen Geschäftsmodell oft als Intermediäre bezeichnet. Dabei existieren intermediäre Geschäftsmodelle nicht nur in der Wirtschaft, sondern insbesondere auch an den Schnittstellen zur öffentlichen Verwaltung. Dazu gehören ganze Berufsgruppen wie Steuerberater, Architekten oder Bestatter, ebenso wie private Gründungsagenturen, Scheidungsanwälte oder KFZ-Zulassungsdienste. In der Regel agieren diese Akteure im Auftrag ihrer Kunden, und ersparen diesen durch ihre Dienstleistungen oft nicht nur lästige Wege, sondern meist auch viel Zeit und Mühen hinsichtlich der Erarbeitung fachlicher Expertise im Umgang mit Staat und Verwaltung, die nötig wäre, gäbe es den spezialisierten Dienstleister nicht. Zudem ist es diesen Dienstleistern (im Unterschied zur Verwaltung) ohne Probleme möglich, verschiedene Leistungen öffentlicher und privater Anbieter mit einander zu kombinieren und auf diese Weise umfassende Dienstleistungspakete anzubieten. In dieser Hinsicht bilden die vielfältigen Angebote privater Unternehmen an der Schnittstelle zur öffentlichen Verwaltung ein marktwirtschaftlich funktionierendes Korrektiv hinsichtlich einer nach wie vor für viele Bürger und Unternehmen undurchschaubaren Verwaltungslandschaft von über 20.000 noch immer überwiegend aufgabenorientiert und unvernetzt arbeitenden Ver-



prinzipiell mit verschiedenen für bestimmte Themenbereiche besonders spezialisierten Unternehmen partnerschaftlich aufgebaut werden.

Private Dienstleister als Katalysator der Verwaltungsmodernisierung

Als marktführender Dienstleister im Bereich der KFZ-Zulassung erkannte die Christoph Kroschke AG das Potenzial der Ideen und investierte 2008 unter dem Arbeitstitel „Deutsche Verwaltungsagentur“ (DVAG) in die Konkretisierung der Überlegungen. Auch die Firma Subreport aus Köln, Marktführer für Informationsdienstleistungen rund um das Thema öffentliche Ausschreibungen und Vergabe, engagierte sich für das Vorhaben, so dass auf der Basis dieser Kooperationen auf der CeBIT 2009 ein erster Demonstrator für das Portal der DVAG vorgestellt werden konnte.

Inzwischen hat sich mit der „Agentur für internetbasierte Verwaltungsdienstleistungen GmbH“ in Berlin ein junges Unternehmen formiert, welches die Zielstellung verfolgt, ggf. verschiedene

intermediäre Geschäftsmodelle auf der Grundlage einer leistungsfähigen Portal- bzw. Prozessinfrastruktur umzusetzen. Dazu soll in Zusammenarbeit mit einem führenden IT-Dienstleister bis Anfang 2010 die grundlegende „Hautechnik“ der Verwaltungsagentur aufgebaut und für die pilothafte Umsetzung erster Prozesse konfiguriert werden. Konkret geplant werden diesbezüglich erste Dienstleistungsangebote für den Bereich Verkehr und Mobilität. Nicht zuletzt besteht hier nach wie vor Bedarf an einer wettbewerbsneutralen Realisierungsvariante für die geplante bundesweite KFZ-Zulassung via Internet, bei der es neben der elektronischen Anbindung von KFZ-Zulassungsstellen und anderen Behörden flächendeckend auch eine Vielzahl dezentraler Zulassungsdienste, Sachverständiger und anderer kleinteilig organisierter Marktteilnehmer gleichberechtigt einzubinden gilt. Eine Aufgabenstellung, die eine Verwaltungsagentur (z.B. in Zusammenarbeit mit verschiedenen Verbänden) sehr gut auf der Basis neuester Internet-Technologien realisieren könnte. Denn wettbewerbsneutral ist eine Lösung erst dann, wenn der Portalbesucher letztendlich auf der Basis verschiedener transparenter Kriterien selbst eine Auswahlentscheidung trifft.

Fazit

Ein bedeutender Modernisierungsansatz der Verwaltungsagentur besteht in der Möglichkeit, die Anliegen einer Vielzahl von Kunden zu bündeln, und verschiedene Teilprozesse über den elektronischen Kanal an die richtigen Stellen der Öffentlichen Verwaltung zu bringen. Das bringt den Verwaltungen massive Entlastungen an der Kundenschnittstelle und bietet ihnen zudem die Chance neue Formen der Bearbeitung (etwa in Shared Service Centern) zu etablieren.

Marco Brunzel, Dipl.-Ing., Jinit[AG für digitale Kommunikation, Berlin

E-Partizipation als Impulsgeber für die Verwaltungsmodernisierung

Oliver Märker

Web 2.0 heißt einfach übersetzt: es gibt keinen Besserwissenden oder Richtigwissenden mehr. Durch die zunehmende Durchdringung moderner Gesellschaft mit neuen Medien beginnen sich alt-hergebrachte Informations- und Wissensgrenzen aufzulösen. Bürgerinnen und Bürger wollen längst nicht mehr nur Adressaten von Informationen und Entscheidungen sein, sondern sie wollen sich an der Produktion von Wissen und an der Vorbereitung von Entscheidungen aktiv beteiligen.

Social Media werden längst auch dazu genutzt, um ebendiese Beteiligung und ihre Voraussetzungen: Transparenz und Zugang zu Informationen einzufordern (#opendata #opengovernment). Der zivilgesellschaftlichen initiierte Druck auf politisch-administrative Institutionen wird immer deutlicher und er wird zunehmen.

Verwaltungen müssen sich also gegenüber der Bürgerschaft öffnen und diese als Hinweis-, Vorschlags-, Feedback- oder Ideengeber durch e-partizipative Angebote einbinden. Diese Öffnung darf aber Verwaltungen nicht überlasten, sowohl die Verfahren als auch der gewonnene Input muss für sie handhabbar bleiben. Um hier Voraussetzungen zu schaffen, sind Veränderungs- und Qualifizierungsprozesse notwendig:

Strategieentwicklung

Es sind Strategien zu entwickeln, durch die bestimmt wird, welche Beteiligungsformate für welche Beteiligungsanlässe und -ziele entwickelt und bereitgestellt werden sollen. Andernfalls laufen Verwaltung in Gefahr, sich mit einer wenig abgestimmten und mittelfristig nicht finanzierbaren Abfolge von Einzelprojekten zu verzetteln.

Beteiligungsinfrastruktur entwickeln

Gerade für größere Kommunen gilt, dass nicht jede Fachabteilung ihr eigene elektronischen Beteiligungsverfahren entwickeln kann, sondern Formate und die dafür notwendige sozio-technische Infrastruktur mit Blick auf die gesamte Verwaltung und Strategie auf einander abgestimmt zu entwickeln und bereitzustellen sind.

Verfahren und Kompetenzen entwickeln

Die Durchführung elektronischer Partizipation, etwa in der kommunalen Haushaltsplanung, Stadtentwicklung oder Lärmaktionsplanung erfordert spezifisches Verfahrens-Know-how und Kompetenzen, was Auswirkungen auf Mitarbeiterprofile und notwendige Qualifikation (z.B. Online-Moderation) hat, die es mit Blick auf die Gesamtstrategie zu entwickeln gilt.

Lernprozesse initiieren

Durch interkommunale Austausch und Kooperationen sollten vorliegende Erfahrungen ausgetauscht und genutzt werden, um elektronische Beteiligungsverfahren weiterzuentwickeln, zu optimieren und zu standardisieren. Dabei sollte auch stets geprüft werden, inwieweit auf bereits bestehende sozio-technische Infrastrukturen zurückgegriffen und diese kooperativ genutzt werden kann.

Dr. Oliver Märker ist geschäftsführender Gesellschafter von Zebralog - medienübergreifende Dialoge, Berlin/Bonn.

Forschungs- und Ausbildungskapazitäten im Public Management und in der Verwaltungsinformatik

Dietrich Budäus

1. Zum Verständnis von Public Management und der Bezug zur Verwaltungsinformatik und zu E-Government

Public Management bezieht sich auf die arbeitsteilige Wahrnehmung der Führungsfunktionen Planung, Organisation, Personal und Kontrolle in öffentlichen Einheiten. Hierdurch werden die Sachfunktionen Beschaffung, Leistungserstellung und Leistungsverwertung gesteuert. Die Wahrnehmung der Führungsfunktionen wird determiniert von den externen Einflussgrößen konstitutive Bedingungen, fachliche Kompetenz und Wert-

system sowie situative Bedingungen. Die horizontale und vertikale Verknüpfung von Führungsfunktionen, Sachfunktionen und externen Bedingungen obliegt ganz wesentlich dem öffentlichen Informationssystem.

Dieser Ansatz verdeutlicht, dass die Prozesse in öffentlichen Verwaltungen überwiegend auf Informationsverarbeitung und -bereitstellung ausgerichtet sind. In der primären Informationsorientierung liegt dann auch die unmittelbare Verknüpfung mit dem Fachgebiet Informatik, vor allem aber mit E-Government. E-Government bedeutet die Nutzung neuer Medien zur Wahrneh-

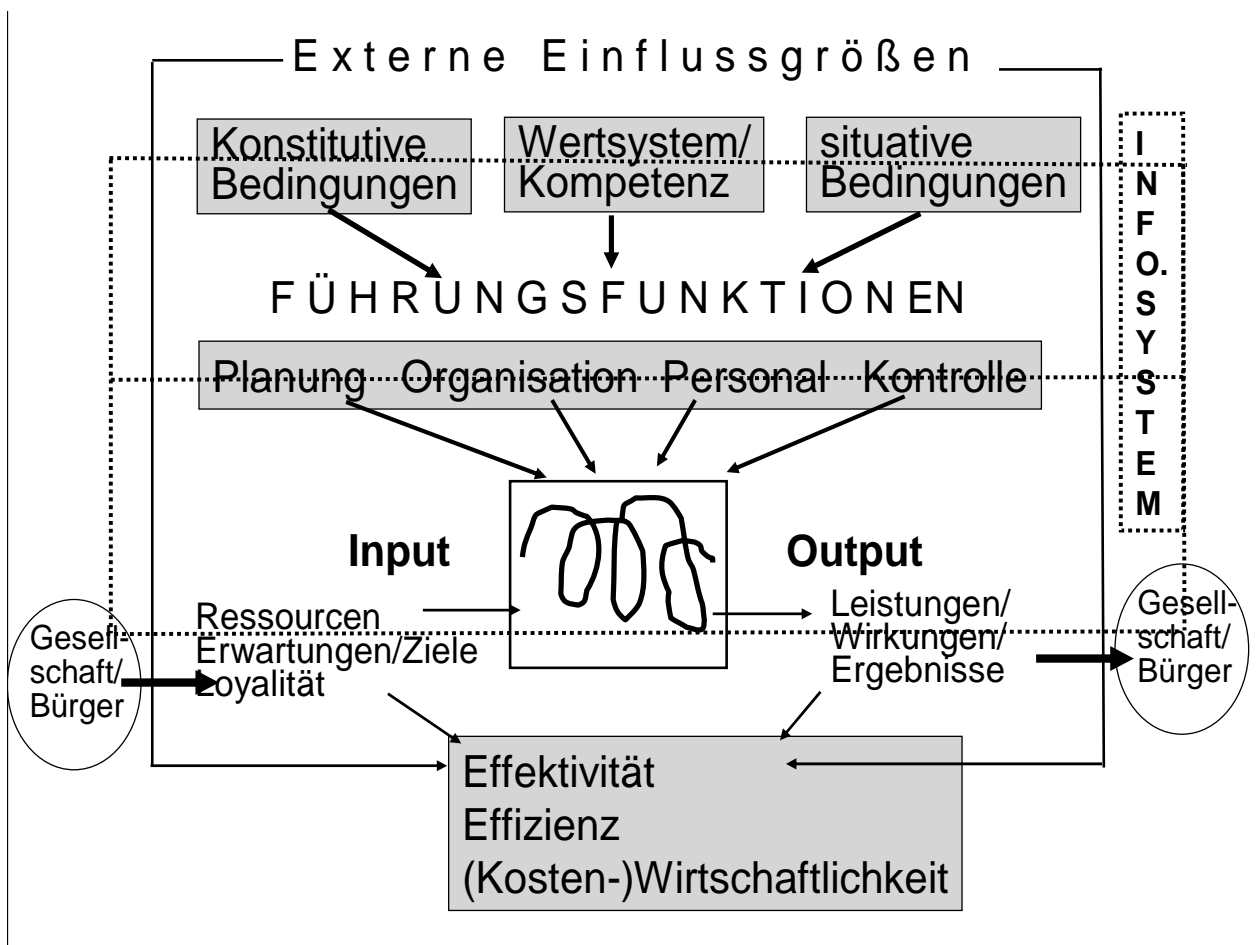


Abb. 1: Grundkonzept des Public Management

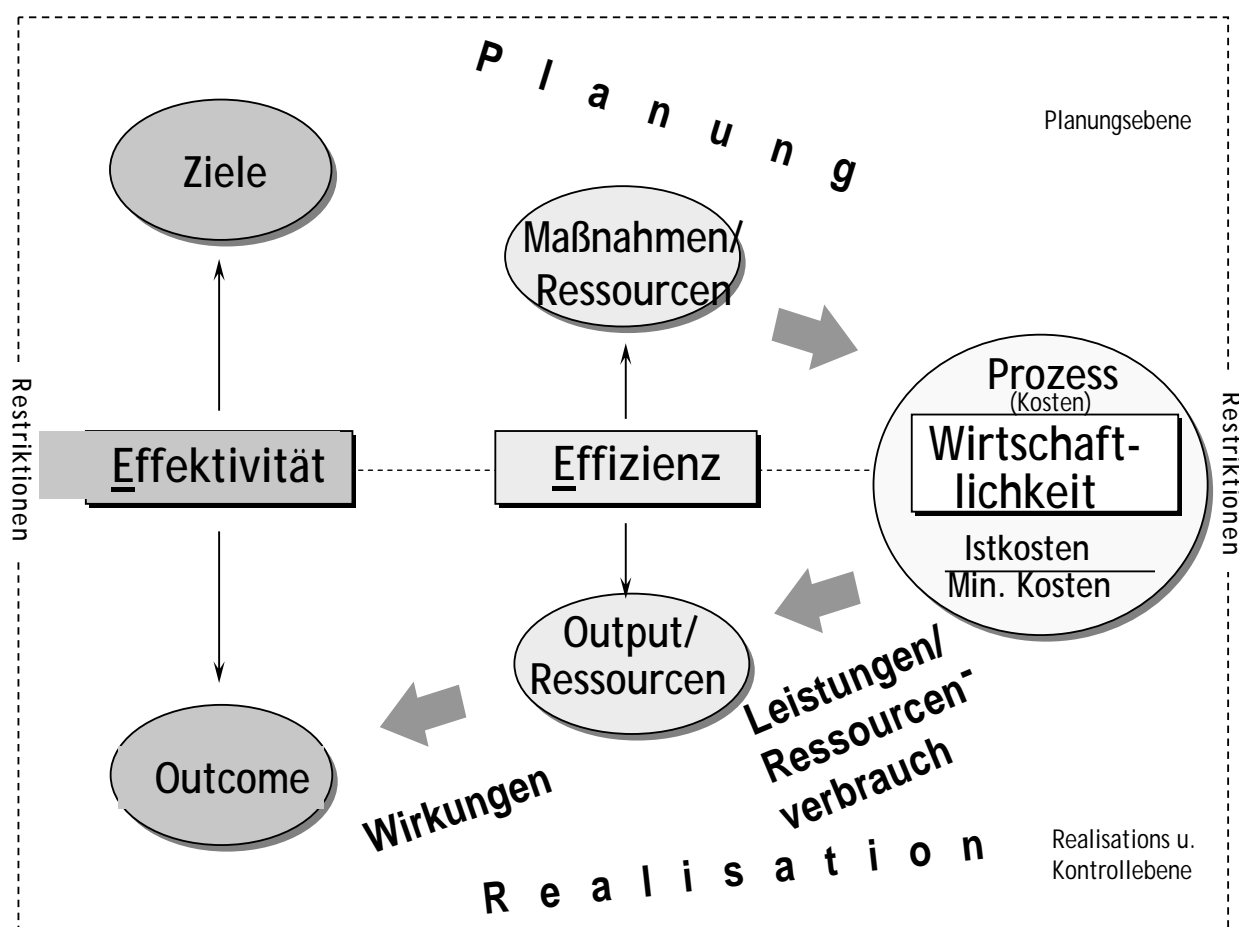


Abb. 2: Das 3-E-Modell als konzeptioneller Bezugsrahmen für die Steuerung öffentlicher Verwaltungen

mung der Informationsverarbeitung und -steuerung im weitesten Sinne. Es spielt für die inhaltliche Umsetzung des 3-E-Konzepts mit seinen Formalzielen Effektivität, Effizienz und Kostenwirtschaftlichkeit eine wesentliche Rolle.

Dabei sind die konzeptionellen, technischen und organisatorischen Potentiale der neuen Medien und damit ganz neue Prozesse, Strukturen und Geschäftsmodelle des E-Government von entscheidender Bedeutung. Zu unterscheiden ist zwischen den beiden – interdependenten – Reformfunktionen des E-Government, der systemsteuernden und der -bildenden Funktion. Die systemsteuernde Funktion zielt darauf ab, Effektivität, Effizienz und Kostenwirtschaftlichkeit im Rahmen der bestehenden Systemstruktur zu verbessern, während die systembildende Funkti-

on das bestehende System durch neue Strukturen und Konzepte verändert. So sind zunehmend neue Formen der Partizipation und Kollaboration der Bürger erkennbar. Systemsteuernde und systembildende Reformfunktion des E-Government haben sich im Zeitablauf in folgenden Phasen entwickelt, wobei sich die letzten beiden Phasen erst in Konturen abzeichnen.

2. Entwicklung von Forschungs- und Ausbildungskapazitäten

Die Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Analyse und Unterstützung der Gestaltung von Verwaltungen wird nach einer Expansionsphase in

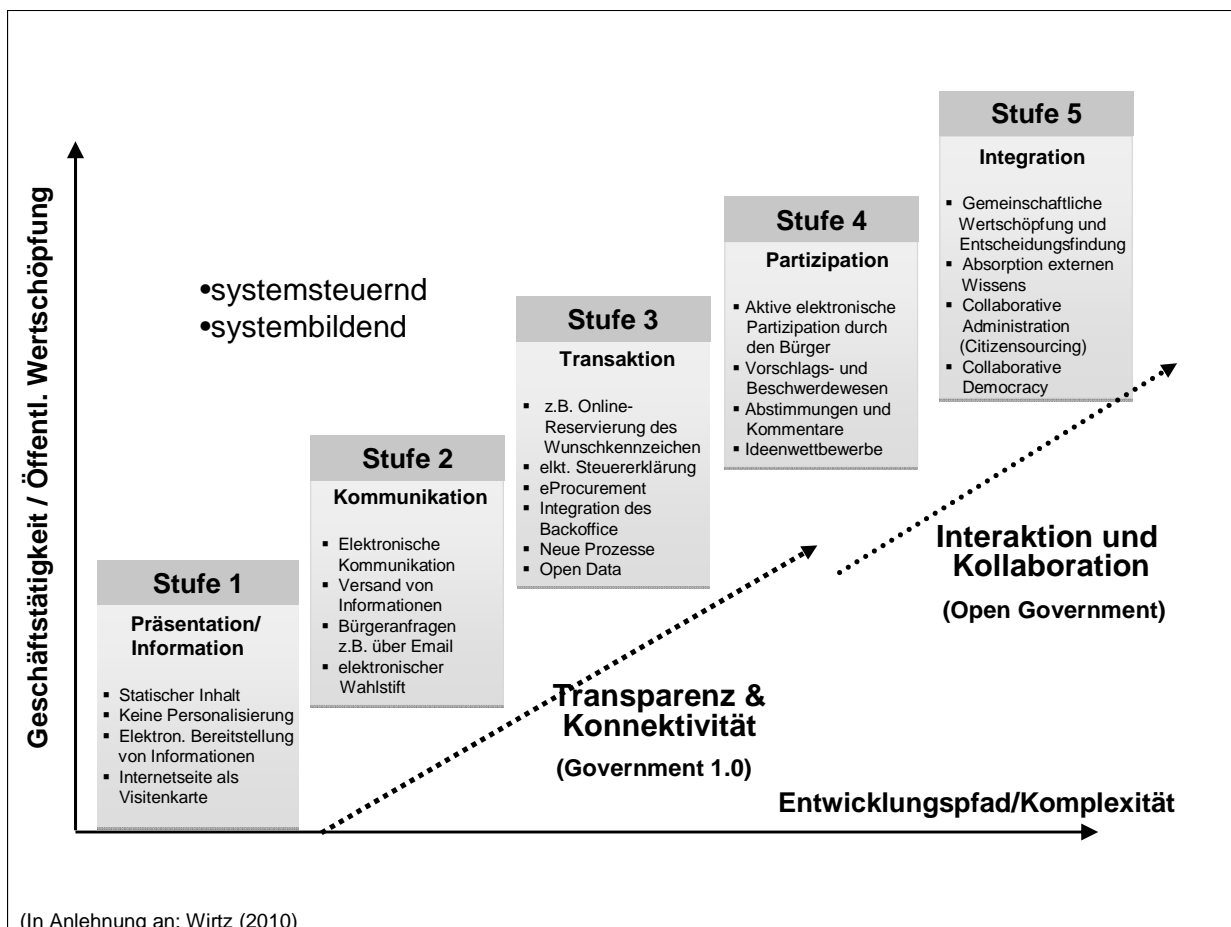


Abb. 3: Entwicklungsstufen des E-Government als Element von Verwaltungsreform

den 1970iger Jahren heute immer mehr aus dem Wissenschaftssystem ausgeklammert. Als Ergebnis der Empfehlungen der 1971 von der Bundesregierung eingesetzten „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“ wurde an deutschen Universitäten eine Reihe neuer ökonomisch ausgerichteter Lehrstühle für das Gebiet Public Management geschaffen. 1980 waren dies insgesamt 12 Lehrstühle. Heute existieren nur noch 3 staatlich finanzierte Lehrstühle zum Public Management an deutschen Universitäten – und dies bei einer Staatsquote nach wie vor von fast 50%.

Eine Ursache hierfür ist der völlig unterschiedliche Stellenwert, der einer Gewährleistung der Effizienz privater und öffentlicher Organisationen durch Forschung und Lehre im deutschen Wis-

senschaftssystem beigemessen wird. So stellt der Staat für die Effizienzanalyse privater Unternehmen für Forschung und Lehre umfassend Mittel bereit. Dies schlägt sich in der Finanzierung einer Vielzahl betriebswirtschaftlicher Lehrstühle, Institute und Fakultäten nieder. Für eine entsprechende Analyse/Gestaltung der eigenen – öffentlichen - Organisationen – nicht zuletzt auch der Hochschulen - stellt er den Universitäten fast keine Mittel zur Verfügung bzw. die Universitäten messen im Rahmen der autonomen Mittelverwendung privatwirtschaftlichen Unternehmen eine wesentlich höhere Priorität bei. Gleichwohl ist unverkennbar, dass die Gebietskörperschaften einen dringenden Bedarf an wissenschaftlicher Unterstützung bei der Reform und Weiterentwicklung des öffentlichen Haushalts- und Rech-

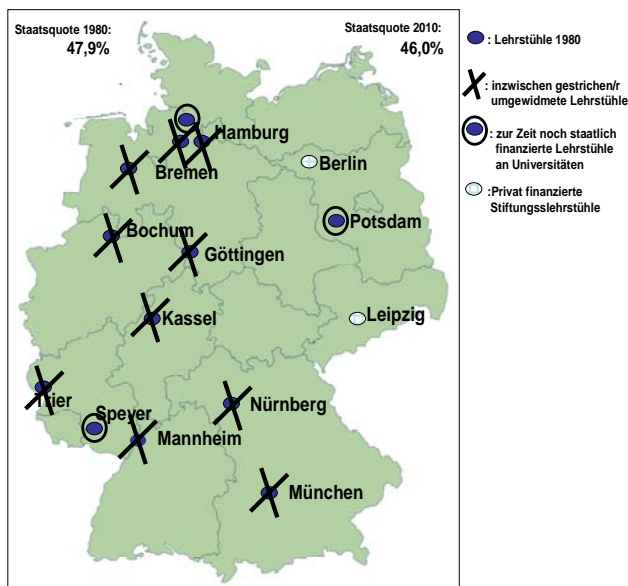


Abb. 4: Entwicklung von Lehrstühlen zum Public Management

nungswesens haben, der Leistungserfassung und deren Management, der Steuerung von Wertschöpfungsprozessen (-ketten) oder bei dem Abbau der Dysfunktionalitäten kollektiver Finanzierungssysteme, um nur einige wenige Beispiele zu nennen.¹

Man stelle sich einmal vor, es gäbe für die „Privatquote“ von etwas mehr als 50% in Deutschland, also für den privatwirtschaftlichen Unternehmenssektor, an den Universitäten analog zum öffentlichen Sektor lediglich drei Lehrstühle für Betriebswirtschaftslehre – undenkbar. Ein ganz gravierendes Problem wird öffentlich nicht wahrgenommen und verdrängt.

Würde man in Deutschland in Forschung und Lehre hinreichend Ressourcen für ein effizientes Management öffentlicher Organisationen bereitstellen, so ließen sich - bei pessimistischer Prog-

nose - jährlich gut 10% des öffentlichen Haushaltsvolumens einsparen. Dies sind etwa 120 Mrd. Euro. Deutschland kann sich dies und die damit zusammenhängende unzulängliche Qualifizierung der Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung schon lange nicht mehr leisten. Die damit verbundene Gefährdung des demokratischen Gemeinwesens resultiert nicht – wie in der Vergangenheit – aus einer Radikalisierung extremer „Ränder“ der Gesellschaft. Sie resultiert vielmehr aus dem zunehmenden Auseinanderfallen von Entscheidungs- und Verantwortungselite in der Mitte der Gesellschaft.

Die aufgezeigte Entwicklung bringt zudem eine gewisse gesellschaftliche Schizophrenie zum Ausdruck. Während notwendige wissenschaftliche Analysen zum öffentlichen Sektor aus dem Wissenschaftssystem verdrängt werden, gewinnen Forschungen an Bedeutung, die eher zu gesellschaftlichen Problemfelder führen. Als Beispiel hierfür steht etwa neuronales Marketing einschließlich eines neuronalen Kindermarketings.

3. Zukünftige Problemfelder, Forschungs-, Ausbildungs- und Gestaltungsbedarfe für den öffentlichen Sektor

Jenseits dysfunktionaler Ressourcenverwendung im Wissenschaftssystem liegt ein grundsätzliches methodisches Problem in der eindimensionalen Denkweise des Zweck-Mittel-Schemas. Dies führt zu fragmentierten, Interdependenzen und nicht zweckbezogene Folgen vernachlässigende Lösungsstrategien. Nachhaltige Problembewältigung erfordert aufgrund der realen Komplexität ein Systemdenken.

Auf dieser Grundlage müssen Lösungen vor allem zu folgenden zukünftigen Problemfeldern entwickelt werden.

¹ Die kommunalen Spitzenverbände haben sich bereits Ende 2008 in dieser Sache an die Ministerpräsidenten und Bürgermeister der Bundesländer bzw. Stadtstaaten gewandt, ohne allerdings auch nur die geringste Resonanz hierzu zu erfahren.

E-Government	Denkprinzip	Funktion
Systemsteuernde Funktion	Zweck-Mittel-Denken	„isolierte/statische“ Rationalisierung
Systembildende Funktion	Denken in Systemen Operative Umsetzung: Vernetzung durch IT	Berücksichtigung v. Interdependenzen/ Ermöglichung/ Offenheit/Veränderbarkeit

Abb. 5: Zukünftige methodische Herausforderung: Vom Zweck-Mittel-Denken zum Systemdenken

Demographie

Hier geht es nicht nur um die Auswirkungen auf Beschäftigung, Sozialsysteme, Verkehr, Wohnen, Infrastruktur etc. sondern auch auf eine wachsende Substitution von Arbeit durch Kapital (Soft- und Hardware), verbunden mit Standardisierung, Entpersonifizierung und neuen Formen der Arbeitsteilung.

Ressourcen

Die finanzielle Situation der Gebietskörperschaften ist dabei nur ein Aspekt. Vor allem geht es um natürliche Ressourcen, Energie und insbesondere Bildung. I.d.R. handelt es sich bei der Verwendung dieser Ressourcen um Allmendeprobleme. Wissenschaftliche Analysen hierzu fehlen weitgehend.

Urbanisierung

Die zukünftige Gesellschaft wird überwiegend durch das Leben in Städten und Metropolregionen geprägt sein. Die soziale und ökonomische Strukturen werden sich stark verändern. Die Betonung der Bedeutung einer kreativen Klasse und weiterer Klassenkategorien steht für diese These. Dabei wird allerdings zu oft das Problem der Entstehung einer breiten Unterschicht verdrängt. Den Problemen soziokultureller Infrastrukturen ist ebenso wie denen der materiellen Infrastruktur in der Wissenschaft mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

Vertrauen und Privatsphäre

Zum einen ist hier die Weiterentwicklung des klassischen Datenschutzes und dessen Verbindlichkeit gefordert. Zum anderen Bedarf es der Entwicklung einer Theorie/ eines Konzepts der Verfügungsrechte für private Daten. Dies ist konstruktiv nur in Verbindung mit und auf der Grundlage von Vertrauen zwischen Bürger und staatlichen Institutionen möglich, ein Aspekt, der auf die Bedeutung von Sozialkapital für ein funktionsfähiges demokratisches Gemeinwesen verweist.

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus ist Professor emeritus für Betriebswirtschaftslehre und Public Management der Universität Hamburg.

Vom Forschungsplan 2005 zu „Stein-Hardenberg 2.0“

Tino Schuppan

Im Jahr 2005 wurde von Wissenschaftlern unterschiedlicher Disziplinen, die sich mit E-Government beschäftigen, ein Forschungsplan für Deutschland¹ entwickelt. Es ging nicht darum, eine vollständige Forschungsagenda aufzustellen, sondern einige wesentliche Forschungsthemen herauszuarbeiten, deren wissenschaftliche Bearbeitung die Umsetzung in der Praxis unterstützen kann. Grundannahme war u.a., dass eine IT-basierte Verwaltungsreform möglich ist, was auch heute noch gilt. Wichtige Forschungsfelder, die seinerzeit als wichtig erachtet wurden, sind z.B. Digitale Identitäten, Interoperabilität, Skill- und Veränderungsmanagement oder das Technologie-Monitoring, um neue Anwendungsfelder für die öffentliche Verwaltung zu erschließen. Um diese Forschungsthemen zu bearbeiten, war nicht nur eine Einzelförderung von Projekten vorgesehen, sondern es wurde eine Grundfinanzierung universitärer Basisstrukturen vorgeschlagen. Die damals geforderte Gesamtsumme betrug vergleichsweise bescheidene 13,5 Mio. Euro als Anfangsfinanzierung für die ersten Jahre.

Im Jahr 2010 kann nach fünf Jahren folgende Bilanz gezogen werden: In den letzten Jahren hat der Austausch zwischen Praxis und Vertreter der Wissenschaft merklich zugenommen. So wurden Wissenschaftler bei der Formulierung der nationalen E-Government-Strategie oder bei der Entwicklung des IT-Planungsrates einbezogen. Besonders hervorzuheben ist, dass die Förderung von anwendungsbezogenen Einzelprojekten zugenommen hat, wie z.B. bei dem Prozessketten-thema zwecks Abbau von Verwaltungslasten für

Unternehmen.² Allerdings haben hier Wissenschaftler nicht selten die Rolle als „akademisierte Berater“ wahrgenommen, was nicht zur notwendigen Grundlagenforschung beitrug. Nicht realisiert wurde die Entwicklung einer universitären Basisinfrastruktur, die aus mehreren Gründen aber zwingend erforderlich ist.

Es bedarf eines von unmittelbaren ökonomischen Verwertungsinteressen freien Nachdenkens über zukünftige Verwaltungsstrukturen im Kontext von E-Government. Das ist auch deshalb erforderlich, um die zukünftigen Führungskräfte auf die sich heute schon abzeichnenden Veränderungen vorzubereiten (Stichwort: Nachwuchsförderung).³ Nicht zuletzt ist es bei einer Staatsquote von fast 50 Prozent und den immensen IT-Ausgaben des öffentlichen Sektors nicht nachvollziehbar, dass es in Deutschland nicht einen einzigen universitären verwaltungswissenschaftlich orientierten E-Government-Lehrstuhl gibt. Der Blick ins Nachbarland, den Niederlanden, zeigt, dass es anders geht. Dort gibt es mehr als zehn verwaltungswissenschaftlich ausgerichtete Universitätsprofessuren, die einen Bezug zu E-Government aufweisen, und das bei 16,5 Mio. Einwohnern.

2 BMI (2009): Projekt „Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung“, „Informations- und Meldepflichten für Arbeitgeber“ – Machbarkeitsstudie; erstellt von tsm et al., Berlin; BMI (2009): Machbarkeitsstudie Prozessketten Umwelt, durchgeführt von TU München et al., Berlin; BMI (2009): Machbarkeitsstudie Entwicklung von Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung: Finanzdienstleistungen, durchgeführt von Fraunhofer IAO et al., Berlin; IfG.CC (2009): Identifizierung und Priorisierung von Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung, Studie im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, Potsdam.

3 Budäus, D. (2006): Informations-, Struktur- und Finanzmanagement öffentlicher Verwaltungen (Public Management). Notwendigkeit eines universitären Forschungs- und Ausbildungsschwerpunktes; in: Verwaltung & Management, Heft 3, S. 116-120.

1 Lucke, J. v./Riedl, R./Schuppan, T./Wimmer, M./Wind, M. (2005): E-Government-Forschungsplan: Strategische Handlungsfelder für Deutschland.

Was ist zu tun und wie kann Wissenschaft zur Umsetzung in der Praxis beitragen? Heute fünf Jahre nach dem Erscheinen des Forschungsplans ist eine gewisse thematische Neuorientierung angezeigt. Die heutige Praxis ist durch eine hohe und vielfach ungesteuerte Umsetzungsdynamik, die eine Reihe von typischen Problemen aufwirft, gekennzeichnet. Teilweise ist eine Zunahme nicht gewollter Effekte mit wenig abschätzbaren Folgen zu beobachten (Stichwort: „Elena-Effekt“).⁴ Überdies ist festzustellen, dass klassische Modernisierungsansätze und E-Government vielfach unverbunden jeweils ein Eigenleben nebeneinander führen und sich teilweise sogar widersprechen. Beispielsweise wird in vielen Bundesländern erneut über Gebietesreformen diskutiert, ohne über die Verbindung und Möglichkeiten von E-Government nachzudenken. In der Verbindung beider Themen fehlt es bisher an intensiver Forschungsarbeit.

Weiterhin sind erhebliche Dissonanzen und Irritationen in der praktischen Umsetzung von E-Government-Projekten zu beobachten, die aus einer zunehmenden Vernetzung resultieren.⁵ Immer wieder tauchen beispielsweise in Projekten Fragen auf, z.B. wie mit veränderten Zuständigkeiten resultierend aus Veränderungen des Territorialitätsprinzips umgegangen werden soll. Damit zeigt sich, dass nicht nur anwendungsbezogene Forschung erforderlich ist, sondern auch es für die praktische Umsetzung Grundlagenforschung im Sinne eines grundlegenden Überdenkens von bisherigen Prinzipien der Verwaltungsorganisation bedarf. Das heißt nicht, dass alle bisherigen Organisationsprinzipien der Verwaltung über Bord zu werfen sind, sondern es zu einer Neukonfiguration kommt. So wird beispielsweise in

einigen Projekten versucht, das Zuständigkeitsprinzip zu überwinden, ohne immer genau zu wissen, was an dessen Stelle treten soll. Umgekehrt ist auch ein starres Festgehalten an traditionellen Prinzipien zu beobachten, weil IT-Möglichkeiten nicht gesehen oder verstanden werden. Weder das eine, noch das andere ist ohne Weiteres ratsam.

Grundlagenforschung kann einen wichtigen Beitrag leisten, um eine übergeordnete Orientierung zu liefern. Dabei kann es auch der Fall sein, dass an bisherigen Prinzipien weiter festzuhalten ist, was aber dann entsprechend wissenschaftlich untermauert ist. Man mag solche eine Forschung als „Stein-Hardenberg-2.0-Forschung“ bezeichnen. In jedem Fall bedarf es Erweiterungen in der Vorstellung, was und wie Verwaltung (be-)arbeitet und welches Wirkungspotenzial ihr zukommt.⁶ Es kommt aber nicht nur auf neue oder überdachte Strukturprinzipien an, sondern auch darauf, ob und wie diese umsetzbar sind. Deshalb ist auch zu fragen, unter welchen Bedingungen Reformprozesse möglich sind.

Stein, Hardenberg und andere Reformkräfte in Militär und Bürokratie konnten vor 200 Jahren die Reformen nur umsetzen, weil Preußen 1806 gegen Napoleon den Krieg verloren hatte. Außerdem war der Adel geschwächt, wenngleich die Reformbedürftigkeit des preußischen Verwaltungs- und Staatsapparates bereits vorher sichtbar wurde. Welche günstigen Reformkonstellationen sind in der heutigen Zeit prägend und notwendig und wie lassen sich neue ambitionierte Verwaltungsmodelle umsetzen? Wer sind Reformgegner und Reformbefürworter? Wie lassen sich Reformkräfte unter den gegebenen Bedingungen mobilisieren und welche Einführungstechniken können zum Tragen kommen?

Im Ergebnis der Grundlagenforschung ist die Frage nach den neuen (IT-basierten) Bauprinzi-

4 Lenk, K. (2010): ELENA oder der Weg in die durchorganisierte Informationsgesellschaft; in: *Verwaltung & Management*, Heft 3, S. 137-146.

5 Vgl. bzgl. Dienstleistungsrichtlinie: Schuppan, T. (2009): Die EG-Dienstleistungsrichtlinie aus E-Government-Sicht: Mode oder Modernisierung?; in: *Verwaltung & Management*; Heft 6, S. 293-298.

6 Brüggemeier, M. (2010): Pragmatischer Visionär – Professor Dr. Klaus Lenk zum 70. Geburtstag (Editorial); in: *Verwaltung & Management*; Heft 2, S. 58-59.

pien der Verwaltung und die Frage nach deren Umsetzungsbedingungen und Umsetzungswegen zu beantworten. Bleibt eine solche Forschung aus, ist mit diversen Risiken und Dysfunktionalitäten in der praktischen Entwicklung zu rechnen. Zu nennen sind u.a. folgende:

- Es besteht die Gefahr, dass Modernisierungspotenziale nicht ausgeschöpft werden.
- Nicht erwünschte negative Effekte, die später aufwändig kompensiert werden müssen, nehmen zu.
- Das Risiko, dass selbst „gut gemeinte“ Projekte von willigen Reformakteuren scheitern nimmt zu, weil systemimmanente Fragen nicht von der Praxis geklärt werden können.
- Es besteht die Gefahr, dass technik- und modegetriebene Projekte die Reformagenda bestimmen. Das führt zu „Window-Dressing-Effekten“, so dass Transformation ausbleibt.

Am Ende steht die Frage, ob sich eine Gesellschaft/eine Verwaltung eine Wissenschaft mit der hier aufgezeigten Perspektive leisten will und kann. In jedem Fall wird es nicht ausreichen, die anstehenden Veränderungen ausschließlich externen Beratern zu überlassen. Die Bundeswehr bietet mit einem eigens eingerichteten Zentrum für Transformationsforschung⁷ Anregungen, wie aktiv Wissen aufgebaut werden kann. Ein Zentrum für Verwaltungstransformation und E-Government könnte in jedem Fall einen wichtigen Beitrag leisten, mögliche Zukünfte für modernes Regieren und Verwalten zu entwickeln. Daraus lassen sich Rückschlüsse für heute notwendig zu treffende verwaltungspolitische Entscheidungen ziehen.

Prof. Dr. Tino Schuppan ist Geschäftsführender Vorstand des IfG.CC - The IfG eGovernment Competence Center an der Universität Potsdam.

⁷ <www.zentrum-transformation.bundeswehr.de>

Blick zurück nach vorn: Was lehren uns die letzten zehn Jahre Modernisierungspraxis?

Udo Rienaß

In meinem kurzen Blick zurück, will ich an einigen exemplarischen Punkten aufzeigen, was laut Memorandum im Jahr 2010 erreicht sein soll¹ und was davon aus meiner Sicht z.B. in Berlin tatsächlich erreicht wurde.

- *Runderneuerung der Produktionstechnologien der Öffentlichen Verwaltung:* Die beabsichtigte Runderneuerung ist noch nicht abgeschlossen, aber die Geschäftsprozessoptimierung wurde in Berlin angegangen (Projekt Einheitliche Verwaltungsstrukturen mit Verfahrensmodernisierung verbinden) und beim Einheitlichen Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie als Zukunftsmodell umgesetzt. Für Transaktionsangebote schafft aber erst die eID (durch Neuen Personalausweis ab 1. November 2010 verfügbar) die Grundvoraussetzung.
- *Mitarbeiter/innen erarbeiten und nutzen ihr Wissen gemeinsam:* Die Nutzung gemeinsamen Wissens ist erfolgt (Email, Projektportal, Wissensmanagement) und wird durch Web 2.0-Techniken weiter beflügelt werden können (Beschäftigtenportal, Wikis).
- *Wissensmanagement ist zu einem Lernmanagement geworden:* Das Wissensmanagement ist nach wie vor ein zentrales Thema. In Berlin wurde eine Wissensdatenbank beispielsweise im Zusammenhang mit der Servicenummer

115 erstellt Sie versteht sich als „lernende“ Datenbank – kann mit ihrer Hilfe eine Antwort nicht gegeben werden, wird die korrekte Beantwortung eingepflegt.

- *Routinen sind weitgehend automatisiert:* Routineaufgaben sind noch zu wenig automatisiert, das Potenzial von Shared-Service-Centern wird bei weitem noch nicht gehoben. Hier besteht Nachholbedarf. Dies bedarf aber auch noch der Beseitigung zahlreicher politischer und psychologischer Hürden.
- *Entscheidungsprozesse werden mit Hilfe intelligenter Agenten unterstützt und die Einhaltung der Rechtsordnung technisch abgeprüft:* Die Idee „intelligenter Agenten“ hat sich nicht durchgesetzt, eine technische Routineüberprüfung der Einhaltung der Rechtsordnung dürfte so nie kommen.
- *Keine neue Gestalt des Verwaltungskörpers, aber wesentlich intensivere Kooperation, dadurch Überwindung der administrativen Zersplitterung:* Eine intensivere Kooperation zwischen Verwaltungen und Verwaltungsstellen scheitert immer wieder an „Institutionenlogik“. Bundesweitsind jedoch durch Art. 91c GG und dem IT-Planungsrat Fortschritte zu erhoffen. In Berlin wird politisch diskutiert, wie trotz der Zweistufigkeit der Verwaltung einheitliche IT-Standards und einheitliche IT-Steuerung möglich sind. Es ist Zeit für ein E-Government-Gesetz, das die rechtliche eindeutige Grundlage für die künftige E-Government-Verwaltung abbildet.

1 Vgl. GI/ITG: Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, Stuttgart 2000, S.37f.. Abrufbar unter http://www.gi-ev.org/fileadmin/-edaktion/Download/presse_memorandum.pdf

- *Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit:* Die Transparenz der Bürokratie gegenüber der Öffentlichkeit hat sich deutlich erhöht. Intransparenz geht heute eher von der Menge an Informationen aus. Hier helfen Anwendungen wie „Zuständigkeitsfinder“ oder „Verwaltungsführer“ oder jüngst auch verbesserte visuelle Aufbereitungsmöglichkeiten von Informationen durch einen „Mashup“ verschiedener Daten- und Informationsquellen. Neu ist die Debatte um „open data“. Eine Öffnung der Berliner Verwaltung nach dem Vorbild der USA („Open-Government-Direktive“ Barack Obamas) hat noch nicht stattgefunden und ist nach bundesdeutscher Verwaltungstradition auch schwierig. Eine Bewegung in diese Richtung ist in den kommenden Jahren dennoch zu erwarten.
- *Alle Zugänge zur Verwaltung sind bürgerfreundlich ausgebaut (Call-Center, Bürgerbüros, Internet):* Der Nutzen von E-Government für alle Zugänge zur Verwaltung ist heute unbestritten. Positive Beispiele hierfür sind die Servicenummer 115 oder das eAppointment. Hier sind gute Fortschritte zu verzeichnen. Die Konstruktion der sogenannten „Einheitlichen Stelle“ wie sie das VwVfG in §§ 71a ff. aufzeigt, kann für die E-Government-Verwaltung wegweisend sein. Berlin wird die Möglichkeit einer Gemeinsamen Anlaufstelle mit dem Arbeitstitel „ServiceAgentur Berlin“ nicht nur, aber auch im elektronischen Geschäftsverkehr in einer Machbarkeitsstudie ausarbeiten lassen. Wir sind uns um die Zukunftsorientierung dieser Konstruktion bewusst und haben uns daher einer renommierten wissenschaftlichen Qualitätssicherung und Begleitung versichert.
- *Durch den offensichtlichen Nutzen von E-Government sind auch letzte Zweifler von der Bedeutung dieses Themas überzeugt:* Aktuell scheinen die Zweifel eher zuzunehmen, ob E-Government tatsächlich die erwarteten Effizienzpotenziale besitzt. Change-Management

und Öffentlichkeitsarbeit werden die Einführung von E-Government noch stärker flankieren müssen. Dabei muss auch bewusst sein, dass ein langer Atem erforderlich ist. Ich will dies an einem kleinen Beispiel aus Berlin illustrieren. Als ich vor 11 Jahren Direktor des Landeseinwohneramtes Berlin (jetzt: Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten) wurde, habe ich vorgeschlagen, den Kfz-Zulassungsprozess im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten weitgehend elektronisch zu gestalten. Nunmehr, 11 Jahre später, sind die organisatorischen und technischen Voraussetzungen geschaffen worden, für bestimmte Nutzergruppen diese Möglichkeit zu eröffnen.

Dies ist auch ein guter Übergang für meinen Blick nach vorn:

- Ein strategischer Ansatz zur nachhaltigen Modernisierung durch E-Government bedarf als Grundlage nicht allein einer Analyse des technisch Möglichen. Alle sich verändernden Rahmenbedingungen, die Verwaltungshandeln beeinflussen, müssen in die Analyse einbezogen werden. Die zusammen mit dem Deutschen Institut für Urbanistik erstellte Studie „Service-Stadt Berlin 2016“² hat genau dies geleistet und benennt folgende zukunftsweisende Handlungsfelder: Strategisches E-Government, Partizipative Stadt, One-Stop-City, Dezentralisierung und Zentralisierung, Lebenswelten als Handlungsmaßstab, Aufsuchende Stadt, Personal- und Arbeitgeberentwicklung, Bürokratieabbau.

² ServiceStadt Berlin 2016, Berlin 2009. Abrufbar unter: http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmmodernisierung/endfassung_ssb_2016_12_05_09_-mit_zusatz_online_verffentlichung.pdf?start&ts=1263541702&file=endfassung_ssb_2016_12_05_09_mit_zusatz_online_verffentlichung.pdf

Dem Personal ist dabei besondere Beachtung zu schenken.

- Um das volle Effizienz-Potenzial von E-Government zu heben, wird es in Zukunft auch darauf ankommen, adäquate Organisationsstrukturen für die Öffentliche Verwaltung unter dem Einfluss des technologischen Wandels zu finden. Aus diesem Grund wird sich Berlin an dem Projekt „Stein-Hardenberg 2.0“ beteiligen. Dabei wird die Verwaltung der Zukunft sich stark an dem Modell des Einheitlichen Ansprechpartners, wie ihn die EU- DLR vorgab, orientieren.
- Berlin hat schon mit den Bürgerämtern darauf gesetzt, möglichst viele Leistungen in einer Anlaufstelle zu bündeln. Dieser Ansatz konsequent weitergedacht führt zu einer „Gemeinsamen Anlaufstelle“ für einen Großteil der Serviceleistungen der Verwaltung, wie dies in der Difu-Studie unter dem Stichwort „ServiceAgentur Berlin“ empfohlen wird. In einer Machbarkeitsstudie lassen wir derzeit alle relevanten Aspekte (organisatorisch, technisch, rechtlich, finanziell, personell) im Zusammenhang mit einer solchen Serviceagentur prüfen.
- Zentral für die Verwaltung der Zukunft ist die Möglichkeit des elektronischen Identitätsnachweises. Erst mit dem Neuen Personalausweis werden dann mögliche Serviceleistungen der Verwaltung über das Internet für die Kundinnen und Kunden so interessant zu gestalten sein, dass eine signifikante Steigerung der Nutzerzahlen zu erwarten ist. Neben der Online-Möglichkeit werden mit dem Identitätsnachweis auch Leistungen über Selbstbedienungsterminals angeboten werden können. In einem Projekt im Bezirk Marzahn-Hellersdorf werden wir bis Mitte Mai 2011solche „Bürgerkioske“ einführen. Allerdings bleibt zu bedenken, dass nicht jede Bürgerin und jeder Bürger regelmäßigen Kontakt mit der Verwaltung hat und haben muss. Deshalb erscheint es mir sinnvoll,

den Einsatz des neuen Personalausweises insbesondere bei den Zielgruppen zu bewerben, die auch einen regelmäßigen Kontakt mit der Verwaltung pflegen und für die sich eine win-win-Situation ergibt. Ich denke dabei besonders an Wirtschaftsbürger. Eine eher pauschale und unspezifizierte Bewerbung des neuen Personalausweises insbesondere mit dem Hinweis auf vereinfachte Verwaltungsverfahren halte ich eher für kontraproduktiv.

- Auch in Zukunft wird die öffentliche Verwaltung für bestimmte Werte stehen, die sich aus ihren Grundsätzen wie Rechtmäßigkeit und Aktenmäßigkeit (dahinter steckt die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns) ergeben. Durch E-Government lassen sich diese Grundsätze teilweise erweitern. Beispielsweise kann durch die elektronischen Medien die Aktenmäßigkeit hervorragend um das Ziel der Transparenz ergänzt werden (Stichwort Open Data). Die Verwaltung der Zukunft wird ihre Entscheidungen mit Hilfe der IuK besser vermitteln und Kundinnen und Kunden vielfach schon im Vorfeld in Entscheidungsprozesse einbinden können.
- Die zunehmenden Zweifel über den Beitrag von E-Government zur Verwaltungsmodernisierung insgesamt sind eher überbordenden Erwartungen denn der Verwaltungspraxis geschuldet. Vielfach sind technische Lösungen der Hebel, um Reformschritte anzugehen, die längst auch ohne E-Government hätten gemacht werden müssen (Beispiel Geschäftsprozessoptimierung).
- Wir obliegen aber einer Illusion, wenn wir glauben, allein mit technischen Lösungen Problemen begegnen zu können, die auf einer ganz anderen Ebene liegen. Partizipationsprozesse beispielsweise vereinfachen sich durch die Möglichkeit der E-Partizipation sicherlich in vielerlei Hinsicht (Beispiel Abstimmungen im Rah-

men von Bürgerhaushalten online). Dass E-Partizipation allerdings zum dahinter liegenden Ziel einer signifikanten Erhöhung der Teilnehmerzahlen führen wird, lässt sich derzeit noch nicht beobachten. Das uns alle beunruhigende Problem eines zunehmenden Akzeptanzverlustes der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie, der Politik und der Politiker ist nicht durch Technik zu lösen. Gesellschaftliche Gruppen, die bisher kaum Interesse an Partizipationsmöglichkeiten zeigten, werden auch durch Technologie-Einsatz nicht aktiviert. Staat und Verwaltung müssen die modernen Medien aber intensiver nutzen, die aktiven Bürgergruppen und Bürgerinitiativen machen uns dies vor. In diesem Zusammenhang muss allerdings auch die Frage geklärt werden, wie die partizipatorischen Möglichkeiten, die häufig Partikularinteressen bedienen, mit der dem Gemeinwohlinteresse verpflichteten verfassten repräsentativen Demokratie harmonisiert werden kann.

- Abschließend möchte ich aber auch noch darauf verweisen, dass E-Government nicht ohne Berücksichtigung der Menschen und ihrer Interessen und Möglichkeiten funktioniert. Dies gilt sowohl für die Beschäftigten in der Verwaltung, die für die Gestaltung des Einsatzes und der Prozesse befähigt sein müssen als auch für die Kundinnen und Kunden des Verwaltungshandelns. Für Letztere werden wir auch noch eine ganze Weile die Gleichrangigkeit alternativer Zugangswege zu öffentlichen Dienstleistungen vorhalten müssen, um eine digitale Spaltung der Gesellschaft zu verhindern.

Senatsdirigent Udo Rienass, Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin.

Weil Verwaltung sich ändern muss...¹

Dieter Klumpp

In der Diskussion über die Informationsgesellschaft war Ende des letzten Jahrhunderts eine Verzweigungssituation hinsichtlich eines Electronic Government entstanden. Noch zur Zeit der weltweit ersten Multimedia-Enquete-Kommission im Landtag von Baden-Württemberg 1996 galt es als ausgemacht, dass der Verwaltungssektor – gewiss mit einem kleinen zeitlichen Abstand – nach denselben Leitbildern operieren sollte wie die Privatwirtschaft, die sich anschickte, alles mit dem Präfix „e-Bindestrich“ zu versehen, um das „größte Glück der größten Zahl“ zu erreichen. Der Deutsche Städtetag musste damals der Wirtschaft wiederholt ins Gedächtnis rufen, dass Verwaltung auf Gesetzesnormen basiert und dem – in der Wirtschaft doch so segensreichen – Wettbewerb entzogen ist. Es wurde dann zusätzlich deutlich, dass technische, organisatorische und kompetenzbedürftige Infrastrukturen mehr als nur eine „Vorreiterrolle“, sondern eine in jeder Hinsicht solide gemeinsame Entscheidung und vor allem ein zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgestimmtes Vorgehen brauchen. Dafür, dass „Public-Private“ ein konstruktives Miteinander wird und nicht das bislang gültige „ich dachte, du zahlst!“ bleibt, bestand (und besteht weiterhin) Förderbedarf.

Plädoyers für eine „neue“ Verwaltung unserer Gemeinwesen stehen nicht erst seit der letzten Dekade unter Begründungspflicht, denn Verwaltung zeigt schon seit vielen Jahrhunderten, dass sie sich auf alles Neue mit gestählter Routine anzupassen vermag. Alle denkbaren geordneten Regierungsformen, aber auch alle ungeordneten Anarchien und Tyrannenien, alle chaotischen Kriegs- und Friedenszeiten, alle Wirtschaftslagen,

alle gesellschaftlichen Muster hat die Verwaltung überdauert, nicht zuletzt alle neuen Verwaltungsmedien: Wer den Schritt von der Keilschrift zum Papyrus, von der Wachstafel zum Pergament, von der Handschrift zum Gutenberg-Druck bis zur Kugelkopfschreibmaschine gemeistert hat, den schrecken auch elektronische Medien oder das Web 2.0 nicht wirklich. Wo andere von Menschen veranstaltete Organisationsformen in historischen Zyklen auftraten, das Früchtesammeln, die Jagd, der Ackerbau, die industrielle Produktion, kennt Verwaltung kein Auf und Ab, sondern sie ist „stetig“. In Gesellschaften, in denen sogar die Politik nur als „die Fortsetzung der Verwaltung mit anderen Mitteln“ angesehen werden kann, ist es nicht einfach, einen gestalterischen Diskurs anzustiften und am Laufen zu halten.

Gerade im Zusammenhang mit der Diskussion über die Informationsgesellschaft ist sowohl der transdisziplinäre Ansatz der Wissenschaft eine *conditio sine qua non*, dabei bleibt aber auch und gerade der Austausch von Wissenschaft und Praxis von ganz entscheidender Bedeutung. Und ein solcher bedeutet Zeit und Geld.

Die Rahmenbedingungen für den erforderlichen Umbau der Verwaltung für das 21. Jahrhundert sind auch zehn Jahre nach dem Memorandum nicht besser geworden. Es ist nicht nur die Finanzkrise, die es der Innovation schwer macht, sich im Ringen um Kapazitäten gegen die Beharrung durchzusetzen. Es ist auch trotz des neuen Artikels 91c des Grundgesetzes noch nicht gelungen, zum Beispiel ein „föderatives E-Government“ als ein Leitbild zu entwickeln, das von Bund, Ländern und Kommunen gleichermaßen

¹ Aus dem Vorwort aus Dieter Klumpp: *Innovation und Modernisierung durch E-Government. Vorträge und Aufsätze 1999-2009, Berlin, 2010*

und übereinstimmend interpretiert werden kann. Und ob die im Rahmen der E-Government-Definition des Memorandums enthaltenen Potentiale für eine „Modernisierung der Demokratie“ in der digitalen Netzwelt verfassungsgemäß überhaupt umgesetzt werden können, steht ebenfalls dahin. Unversehens ist aber der „Bürokratieabbau“, der auch mithilfe eines E-Government zum Wohle der Bürger eingeleitet werden sollte, sogar zu einem Bumerang geworden: E-Government soll einerseits keine zusätzlichen Stellen benötigen, andererseits aber nachweislich anderweitig Stellen einsparen. Mit beiden Vorgaben tun sich

die Promotoren des E-Government schwer. Dass nicht nur Klaus Lenk als herausragender Vorkämpfer zehn Jahre nach dem Memorandum fragen muss, „wie lässt sich E-Government in den Hauptstrom der Verwaltungsmodernisierung einbetten?“, wird im Funkeln der Hochglanzbrochüren leicht übersehen.

Dass sich Verwaltung in der neuen Netzwelt einer Informationsgesellschaft ändern muss, darf weiterhin als allgemeiner Konsens gelten.

Dr. Dieter Klumpp ist Direktor der Alcatel-Lucent Stiftung.

Beim Verlag edition sigma erschienen:



Dieter Klumpp: Innovation und Modernisierung durch E-Government. Vorträge und Aufsätze 1999-2009, Berlin, 2010



Klaus Lenk: Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung, Berlin, 2004



Klaus Lenk: Verwaltungsinformatik als Modernisierungschance. Strategien – Modelle – Erfahrungen, Berlin, 2004



Alcatel-Lucent Stiftung

Die Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung ist eine gemeinnützige Förderstiftung für Wissenschaft insbesondere auf allen Themengebieten einer „Informationsgesellschaft“, neben allen Aspekten der neuen breitbandigen Medien speziell der Mensch-Technik-Interaktion, des E-Government, dem Medien- und Informationsrecht, dem Datenschutz, der Datensicherheit, der Sicherheitskommunikation sowie der Mobilitätskommunikation. Alle mitwirkenden Disziplinen sind angesprochen, von Naturwissenschaft und Technik über die Ökonomie bis hin zur Technikphilosophie.

Die Stiftung vergibt jährlich den interdisziplinären "Forschungspreis Technische Kommunikation", Dissertationsauszeichnungen für WirtschaftswissenschaftlerInnen sowie Sonderauszeichnungen für herausragende wissenschaftliche Leistungen.

Die 1979 eingerichtete gemeinnützige Stiftung unterstützt mit Veranstaltungen, Publikationen und Expertisen ein eng mit der Praxis verbundenes pluridisziplinäres wissenschaftliches Netzwerk, in dem wichtige Fragestellungen der Informations- und Wissensgesellschaft frühzeitig aufgenommen und behandelt werden.

www.stiftungaktuell.de

Hochschulkolleg Electronic Government

Das Hochschulkolleg Electronic Government widmet sich aus interdisziplinärer Sicht und mit nationalen und internationalen Akteuren dem Themenfeld Electronic Government.

In Ringvorlesungen, Workshops und Seminaren beleuchten renommierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Praktiker unterschiedliche Aspekte des Electronic Government und vermitteln Studierenden sowie der interessierten Fachöffentlichkeit aktuelle Ergebnisse.

Kontakt

Alcatel-Lucent Stiftung
Lorenzstraße 10, 70435 Stuttgart
Telefon 0711-821-45002
Telefax 0711-821-42253
E-Mail office@stiftungaktuell.de
URL: <http://www.stiftungaktuell.de>