

10 Leitlinien zu E-Government

Die Begleitforschung des Informationsbüros d-NRW wurde unter Berücksichtigung der Themen so organisiert, dass für jede der aufgeführten Fragestellungen sog. Paten gewonnen werden konnten. Sie kommen zum einen aus der Landesverwaltung NRW, zum anderen aus der Wirtschaft. Den Paten stehen Fachautoren zur Seite, die ihre Expertise in die Themenblöcke der Begleitforschung einfließen lassen. Die Autorenschaft ist durch die Wissenschaft besetzt und wird durch die Teilnehmer aus der Verwaltungspraxis unterstützt, um somit die besonderen und spezifischen Anforderungen der Verwaltungspraxis auf kommunaler und Landesseite aufzunehmen. Von den Autoren werden für die einzelnen Fragestellungen zur Zeit entsprechende Ausarbeitungen angefertigt, die sukzessive veröffentlicht werden.

In Diskussionen zwischen Wissenschaftlern und Verwaltungspraktikern über das Thema „Wie kann man sich ein vernetztes E-Government vorstellen, das durch intensive Kooperation bei der Erstellung und dem Vertrieb von Verwaltungsleistungen gekennzeichnet ist?“ (kurz: Vernetzte Verwaltung) wurden die folgenden Leitlinien erstellt. Sie sollen den Weg für die Nutzung dieser Gestaltungspotenziale weisen:

1. E-Government entwickelt sich gegenwärtig in einer neuen Dimension. Die sich herausbildende technische Infrastruktur, welche Kommunen, Länder, Bund und andere Leistungsanbieter vernetzt, macht es leichter als zuvor, Arbeitsvorgänge und Informationsflüsse über räumliche und organisatorische Grenzen hinweg zu führen.

In der neuen Dimension von E-Government geht es nicht mehr nur um einzelne Projekte, mit denen Online-Services bereitgestellt werden. Es geht um eine Infrastruktur von Kommunikationsverbindungen und Basisdiensten, die ortsungebundenes Arbeiten ermöglicht und dabei hohen Anforderungen an Sicherheit und Vertraulichkeit gerecht wird. So wie sich diese Entwicklung in der Wirtschaft in „virtuellen“ Unternehmensstrukturen ausprägt, kann mit einem „neuen Produktionsmodell“ die Arbeit vieler Verwaltungszweige neu organisiert werden. Ziele der Effizienzsteigerung, der

Qualitätsverbesserung, des Abbaus bürokratischer Lasten für Bürger und Wirtschaft, sowie der verbesserten Transparenz können damit besser erreicht werden. Es geht hierbei um nicht weniger als um eine „E-Transformation“ hin zu einer vernetzten (oder „virtuellen“) Verwaltung. Viele Herausforderungen sind noch zu bewältigen, bis die erforderliche Infrastruktur in allen Aspekten voll verfügbar ist. Zu lösen sind insbesondere noch Probleme der Sicherheit, der Identifizierung von Personen und Stellen, der Authentisierung von Aktionen, der Schaffung einheitlicher Strukturen der Aktenführung und der elektronischen Archivierung. Jedoch muss jetzt schon über die organisatorischen Chancen nachgedacht werden, die sich aus der neuen Lage ergeben.

2. Verwaltungsleistungen werden künftig in vernetzten Strukturen erbracht, deren Zuschnitt im Einzelnen noch offen ist. Um die Vorteile solcher Strukturen auszuschöpfen, bedarf es intensiver Kooperation. Jedoch brauchen hierfür die gewachsenen territorialen Grundstrukturen der öffentlichen Verwaltung nicht verändert zu werden.

Die vernetzte Verwaltung kann Unternehmen wie auch Bürgern den Zugang zu allen Leistungen, die sie in einer Geschäfts- bzw. Lebenslagen benötigen, an einer einzigen Stelle eröffnen. Zugleich können diese Leistungen im Verbund effizienter erstellt werden. Um dies zu erreichen, müssen Land und Kommunen intensiv kooperieren und sich untereinander wie auch mit übergeordneten Ebenen abstimmen. Privatwirtschaftliche und gemeinnützige Leistungsträger können zielführend in solche Kooperationen eingebunden werden. Vernetztes Arbeiten kann sich entwickeln, ohne dass sich an der institutionellen Vielfalt des heutigen Aufbaus der öffentlichen Verwaltung irgendetwas ändert. Gleichwohl regen die mit der Vernetzung verbundenen Chancen das Nachdenken über die Angemessenheit von Strukturen an, die sich aus dem Arbeiten mit Papier unter Bedingungen örtlicher Selbstgenügsamkeit über Jahrhunderte entwickelt haben. Vielleicht die wichtigste Folge der beginnenden „E-Transformation“ der öffentlichen Verwaltungen ist, dass Leistungsfähigkeit („Verwaltungskraft“) einzelner Kommunen und anderer Stellen künftig nicht mehr von der Größe der Einheiten, sondern von der Leistungsfähigkeit der Netze abhängt, in die diese Einheiten eingebunden sind. So versprechen insbesondere gemeinsam erbrachte Leistungen (Shared Services) erhebliche Effizienzgewinne.

3. Über die einzelnen Verwaltungsebenen hinweg wird sich eine Verwaltungsarchitektur durchsetzen, deren Kennzeichen die Trennung von „Produktion“ und „Vertrieb“ von Leistungen ist.

Vernetzte Informationstechnik rückt den „Vertrieb“ einer Verwaltungsleistung näher an Bürger bzw. Unternehmen heran, ohne Rücksicht darauf, wo und von wem diese Leistung erstellt wird. Die Trennung von Kundenkontakt in Front Offices und Leistungserstellung in Back Offices gestattet es, ein einziges „Fenster“ auf sämtliche Verwaltungsleistungen zu eröffnen, die in einer Lebenslage bzw. Geschäftssituation erforderlich sind. Zugleich ermöglicht sie willkommene Effizienzsteigerungen in den künftig stärker vernetzten und auf gemeinsame Dienste und Ressourcen zugreifenden Back Offices. E-Government hat in einer ersten Welle von Projekten schon einige Beispiele dafür hervorgebracht, was erwartet werden kann, wenn Menschen, Leistungen und Informationen über das Internet oder über interne Verwaltungsnetze von überall her leicht erreichbar sind. So ist schon jetzt bei einigen eher einfachen Verwaltungsleistungen wie Registrierungsvorgängen oder routinemäßigen Genehmigungen eine räumliche, zeitliche und auch organisatorische Trennung von „Produktion“ und „Vertrieb“ möglich. Die Diskussionen über die künftige Form der Autozulassung zeigen dies deutlich.

4. Nach dem Grundsatz „no wrong door“ werden Bürgern und Unternehmen einheitliche Anlaufstellen angeboten.

Der Verwaltungszugang kann künftig über einheitliche Anlaufstellen abgewickelt werden. Diese eröffnen unterschiedliche Zugangswege. Dies können u.a. Internetportale, Call Center sowie Rathäuser oder neuartige Verwaltungsagenturen mit persönlichem Service sein. Um mit der notwendigen bzw. gewünschten Stelle in Kontakt zu treten, brauchen Bürger und Unternehmen sich nicht mehr mit komplizierten Behördenwegen auseinanderzusetzen. In einer bestimmten Geschäftssituation bzw. Lebenslage kann ein Betrieb oder eine Bürgerin sämtliche erforderlichen Angelegenheiten an einer Stelle erledigen, sei es über ein Internetportal oder in einer am Ort vertretenen oder über ein Call Center erreichbaren einheitlichen Servicestelle. Man könnte auch von einem Dienstleistungs-Einzelhandel sprechen: wer eine Verwaltungsleistung nachsucht, braucht sich nicht mehr zu der „Produktionsstätte“ dieser Leistung zu begeben. Er oder sie kann persönlich, telefonisch oder „virtuell“ über

das Internet eine Verwaltungsagentur aufsuchen, welche zugleich eine Vielzahl anderer Leistungen anbietet. In dieser Grundstruktur einer „Single-Window-Verwaltung“ ist der Zugang zu Verwaltungsleistungen erheblich erleichtert. Einzelne Zielgruppen wie z.B. Kleinstunternehmer oder Arbeitssuchende oder alte Menschen können auf unterschiedlichen Kanälen angesprochen werden. So könnte jedes Rathaus, ungeachtet der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit der dort residierenden Kommunalverwaltung, ebenso als Anlaufstelle dienen wie moderne Call Center Lösungen nach New Yorker Vorbild („311“-Dienste, so genannt nach der einheitlichen Telefonnummer). Der Online Zugang, der in den ersten Wellen von E-Government-Projekten favorisiert wurde, steht also nicht mehr allein, obgleich er vielfach Kostenvorteile bietet. Von welcher Stelle auch immer erreicht man über verschiedene Kanäle alle Behörden, die man z.B. in der Situation einer Firmengründung benötigt, um Informationen oder notwendige Genehmigungen zu erhalten. Die damit entstehenden einheitlichen Anlaufstellen können auch auf bestimmte Zielgruppen von Bürgern bzw. Unternehmen zugeschnitten sein. Die neue Architektur ermöglicht nicht nur einen „Single-Window Service“, sondern auch eine dringend erwünschte Zielgruppendifferenzierung. Mit der Zielgruppeneinteilung kann damit eine Unterscheidung nach besonders beliebten Zugangswegen für bestimmte Zielgruppen von Bürgern bzw. Unternehmen verbunden sein (Multikanalansatz). Das Ziel, alle Leistungen auch Online anzubieten, sollte nicht zu Lasten dieser Vielfalt gehen. Auch ist zu berücksichtigen, dass viele Menschen ihre Verwaltungsangelegenheiten nicht selbst erledigen, sondern Familienmitglieder, Bekannte oder Dienstleister vorschicken. Die Ausgestaltung einheitlicher Anlaufstellen kann auf der Grundlage einer möglichst einheitlichen technischen Infrastruktur bedarfsgerecht erfolgen. Dabei spielen die Erfahrungen insbesondere von Kommunen mit dem Kundenkontakt eine wichtige Rolle. Front Offices in ihren vielfältigen Erscheinungsformen können als örtliche Angelegenheit bestimmt werden, unabhängig davon, auf welcher Verwaltungsebene die jeweilige Leistung erbracht wird.

5. Für die Zusammenarbeit in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung ergibt sich die Chance, Effizienzgewinne zu erzielen durch Shared Services, durch Teilauslagerungen und durch die gemeinsame Nutzung von Informationen und anderen Ressourcen.

Die neue Architektur muss nicht bei der Zusammenführung von Leistungen unterschiedlicher Anbieter im Front Office Halt machen. So können Informationen, die bereits an irgendeiner Stelle vorliegen, mehrfach genutzt anstatt neu erhoben werden. Auch können die Leistungsbeiträge einzelner Stellen leichter integriert werden. Diese Möglichkeiten führen zu einem integrierten E-Government und zu einer intensiv vernetzten Verwaltung über die verschiedenen Ebenen der staatlichen und kommunalen Verwaltung hinweg. Die Integration von Verwaltungsdiensten macht nicht bei der Verbindung zwischen Front Office und Back Offices Halt. Ein von der „Kundenseite“ her über Portale und einheitliche Anlaufstellen integriertes E-Government kann sich gleichsam in die Tiefe weiter fortsetzen. Effizienzvorteile des nunmehr ermöglichten „Single-Window-Service“ ergeben sich vor allem dann, wenn die Zusammenführung von Leistungen nicht erst im Portal oder im Bürgeramt geschieht, sondern schon zuvor in den jeweiligen Back Offices. Mehrere Back Offices können gemeinsam einen Geschäftsprozess bearbeiten (Prozessintegration), und sie können dabei gemeinsame Informationsbestände nutzen (Informationsintegration). Beide Formen, die Prozessintegration und die Informationsintegration, lassen sich verbinden. Somit wird sich auch im Bereich der Back Offices Entscheidendes verändern. Hier kann sich künftig erstens eine Verknüpfung unterschiedlicher Back Offices in der Form ergeben, wie es auch schon heute bei der Beteiligung anderer Verwaltungsstellen der Fall ist. Zweitens kann es zum Datenabgleich über einzelne Prozesse hinweg kommen und zu verstärkter Informationshilfe. Drittens geht es um die gemeinsame Nutzung von Basisdaten, damit die Adressaten diese nicht immer wieder von Neuem anliefern müssen. Hierzu müssen Basisregister mit validierten und amtlich garantierten Grunddaten über „Erde, Einwohner, Einkommen“ eingerichtet werden.

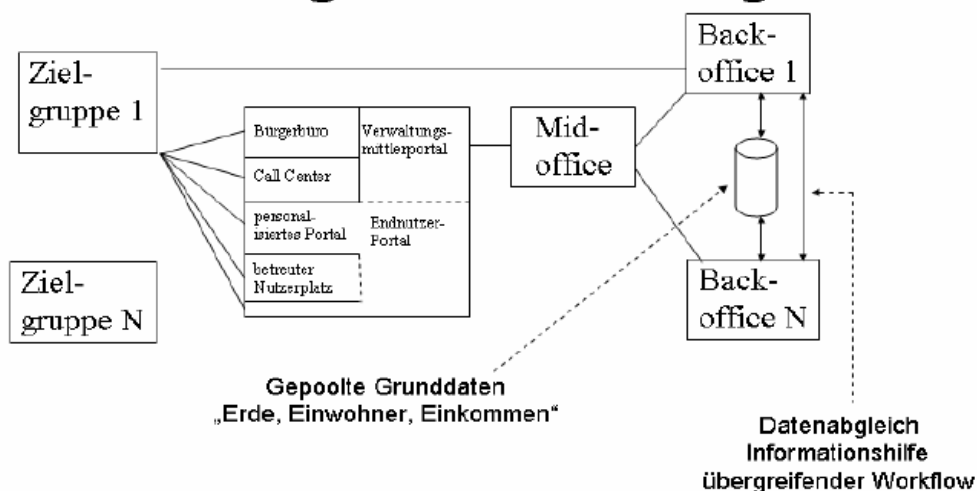
6. Die Diskussion über angemessene Architekturen für die E-Government-basierte vernetzte Verwaltung ist noch in vollem Gange.

Der Zugang zu Angeboten aller Verwaltungen oder Dienstleister, die in einer bestimmten Situation erforderlich werden, kann künftig an

einer einzigen Stelle organisiert werden. Wie dies im Detail realisiert wird, hängt von vielen Faktoren ab.

Im Mittelpunkt steht jedoch die Vorstellung, dass öffentliche Verwaltung im Land nunmehr über die Ebenen hinweg als „Gesamtveranstaltung“ begriffen werden kann, wie es aus Gründen der regionalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit immer wieder gefordert wird. Eine mögliche „Architektur“ für das Zusammenspiel der Verwaltungen im Land und darüber hinaus sieht wie folgt aus:

Architekturmodell für zugangs- integrierte Verwaltung



[Quelle: Klaus Lenk, Datenschutzprobleme bei integriertem Zugang zu Verwaltungsleistungen, in: Datenschutz und Datensicherung 26 (2002), S.542-546.]

Die hier vorgenommene grundlegende Unterscheidung von Front Offices und Back Offices ist im Einzelnen im Hinblick auf konkrete Funktionszuweisungen präzisierungsbedürftig. Hier stehen zunächst gedanklich die typischen Bürgerdienste des E-Government im Mittelpunkt. Für die Verbindung des Front Office als einheitlicher Zugangsstelle mit den einzelnen Back Offices ist eine Reihe von vorwiegend technischen Funktionen nötig, die einem „Midoffice“

zugeordnet werden können (andere Bezeichnungen sind „Gateway“ (so in Großbritannien) bzw. „e-broker“ (so in Irland). Zu diesen Funktionen gehören die Weiterleitung von Mitteilungen im Rahmen einer Transaktion, das damit zusammenhängende Monitoring sowie erforderlichenfalls Sicherheitsfunktionen. Damit wird es über die Verwaltungsebenen hinaus möglich, von irgendeinem Front Office bzw. Portal auf das Angebot beliebiger Behörden durchzustellen. Dazu muss die für die Leistungserbringung zuständige Stelle, das Back Office, verlässlich über das Internet aufgefunden werden.

7. Die Vorteile neuer von E-Government ermöglichter Verwaltungsarchitekturen erschließen sich erst, wenn man konsequent von den Geschäftsprozessen (Vorgängen) auf der Arbeitsebene der Verwaltung ausgeht, anstatt die Aufbaustrukturen in den Vordergrund zu rücken, innerhalb derer diese Prozesse ablaufen.

Prozessmanagement ist deswegen so wichtig geworden, weil die Informationstechnik uns die Möglichkeit gibt, Prozesse ganz anders zu organisieren als es in der Vergangenheit der Fall war. Der Vorgang braucht nicht mehr nacheinander über viele Tische zu wandern, er kann elektronisch einer Reihe von Bearbeitern gleichzeitig zugespielt werden. So kann der Antrag auf eine Baugenehmigung von einer Vielzahl von Trägern öffentlicher Belange parallel bearbeitet werden. Das kann die Prozessdauer entscheidend verkürzen. Informationstechnik gestattet es zudem, Prozesse räumlich auseinander zu ziehen. Soweit die genaue Kenntnis von Land und Leuten nicht erforderlich ist, können Teile eines Prozesses weitab vom Ort des Geschehens bzw. der Übergabe an den Kunden ablaufen. Die Reorganisation und das Management der Geschäftsprozesse müssen sich auf die Besonderheiten der Verwaltungsarbeit einstellen. Zentrale Bedeutung kommt hierbei der Denkfigur der Modularisierung von Geschäftsprozessen zu. Anders als es in der Betriebswirtschaftslehre gewöhnlich unterstellt wird, laufen in der öffentlichen Verwaltung nicht nur wohl strukturierte Prozesse ab, die mit industriellen Produktionsprozessen verglichen werden können. Vielmehr findet sich eine große Vielfalt von Prozesstypen. Etwas vereinfacht können wir unterscheiden zwischen wohl strukturierten, im Extremfall voll automatisierbaren „Produktionsprozessen“, offenen, wissensintensiven, Entscheidungsprozessen, in denen die Bearbeiter über Handlungsspielräume verfügen. Bei hoher Komplexität der Sachbearbeitung im Back Office

ist anders vorzugehen als im Fall einfacher Bürgerdienste wie etwa der Autozulassung. Dort geht es um einfache, im Regelfall voll automatisierbare „Produktionsprozesse“, in denen nichts mehr entschieden wird. IT-Unterstützung beschränkt sich aber nicht auf die Automation solcher Produktionsprozesse. Gerade bei den zahlreichen öffentlichen Aufgaben, bei denen menschliche Entscheidungstätigkeit unverzichtbar ist, ergeben sich neue Gestaltungsmöglichkeiten in einer Mensch-Technik-Interaktion, bei der Menschen verantwortlich handeln. Auch typische Entscheidungsprozesse können technische Anteile enthalten. Diese neue Verzahnung von IT und menschlicher Arbeit erfordert die konsequente Modularisierung von Prozessen. Nach im Einzelnen festzulegenden Kriterien können ganze Geschäftsprozesse in Module aufgeteilt werden, z.B. um automatisierbare Teile von solchen zu trennen, die notwendig von Menschen als Arbeitsträger durchgeführt werden müssen.

8. Vernetzte Erstellung von Verwaltungsleistungen kann es erforderlich machen, die Verantwortlichkeit für die Leistungserstellung und damit auch die Zuständigkeit hierfür neu zu regeln.

Die Trennung in ein für den Vertrieb zuständiges „Front Office“ und ein „Back Office“, in dem die Leistung erstellt wird, bedeutet nicht, dass nunmehr zwei Behörden für ein und dieselbe Leistung verantwortlich zeichnen. Vielmehr erstreckt sich ein einheitlicher Geschäftsprozess, der z.B. zur Registrierung eines Autos führt, über zwei Stellen, die mit – im Einzelnen festzulegenden – Anteilen die Gesamtleistung erstellen. Das wirft die Frage auf, wer für diesen Prozess verantwortlich ist. Wenn der „Vertrieb“ von Verwaltungsleistungen in einem Front Office gebündelt wird, so bedeutet dies noch keine Änderung in der Verantwortlichkeit für die Erstellung dieser Leistungen. Diese bleibt bei den Back Offices. Jedoch ist es auch denkbar, Teile der „Produktionszuständigkeit“ aus dem Back Office nach vorn zu verlagern. Dann müssen gegenwärtige örtliche und sachliche Zuständigkeiten überdacht werden, um sie mit den neuen Strukturen der Serviceleistung zu vereinbaren. Bislang musste alles örtlich Bedeutsame auch vor Ort erstellt werden. Das ist nicht länger erforderlich. Die gegenwärtige Regelung der örtlichen Zuständigkeit erscheint damit obsolet. Sie betrifft „Aufgaben“ als Ganzes und knüpft damit an den gesamten Vorgang an, ohne dessen nunmehr nahe liegende Aufteilung in „Produktion“ (Leistungserstellung) und „Vertrieb“ an der Kundenschnittstelle zu

berücksichtigen. Der Träger des Back Offices kann örtlich voll zuständig bleiben.

9. Die vernetzte Verwaltung erfordert ein Höchstmaß an Standardisierung.

Ungeachtet vieler einschlägiger Aktivitäten bleibt Interoperabilität, also das Zusammenspiel unterschiedlicher Technikanwendungen und die Kooperation der Organisationen untereinander, ein schwer zu erreichendes Ziel, das nur durch abgestimmtes Handeln auf Bundes- bzw. europäischer Ebene zu erreichen ist. Besondere Herausforderungen stellen sich bei der Standardisierung von Daten (Informationen) und Prozessbestandteilen sowie bei der Harmonisierung vorhandener Systeme. Vernetzung der Verwaltung durch neuartige einheitliche Anlaufstellen und Portale, durch reorganisierte Prozesse, durch gemeinsame Nutzung von Diensten und Informationsbeständen setzt das technische und organisatorische Zusammenwirken unterschiedlicher Partner voraus, insbesondere in einer Organisationen übergreifenden Abwicklung von Geschäftsprozessen. Die technischen Voraussetzungen hierfür werden durch die Interoperabilität von Informationen und Programmen geschaffen. Über rein technische Standards hinaus kommt es darauf an, dass die genaue Bedeutung ausgetauschter Information von anderen Anwendungen „verstanden“ wird. Während bereits viele Aktivitäten zu verzeichnen sind, was die Standardisierung von Schnittstellen sowie von Dateninhalten anlangt, so steht vor allem die Standardisierung der Bedeutung von Informationen, die ohne menschliches Zutun in unterschiedlichen Systemen verwendet werden können, noch ganz am Anfang. Vor allem aber fehlt es noch weithin an der Standardisierung von Prozessmodulen, die als wieder verwendbare Prozessbausteine eingesetzt werden können. Interoperabilität bedingt nicht notwendig eine volle Standardisierung von Verfahren, wenn Daten und Handlungsanstöße z.B. über „Mid-Offices“ von einer an die andere Organisation weitergegeben werden. Wohl aber müssen technische Infrastrukturen und grundlegende Bedeutungen von Informationen miteinander kompatibel sein. Man kann hier einen Vergleich ziehen mit der überörtlichen Raumordnung und Landesplanung. Es geht um die Grundlagen des Zusammenwirkens der Kommunen und sonstigen Verwaltungsträgern bei der Modernisierung des öffentlichen Sektors. Standardisierte landes- und bundesweite Infrastrukturen sind

erforderlich, um vernetztes Arbeiten zu ermöglichen und effizient zu gestalten.

10. Möglichkeiten und Grenzen der vernetzten Verwaltung können durch konstruktives Erproben und Experimentieren erschlossen werden.

Die Herausforderungen für die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und über die Verwaltungsebenen hinweg sind beträchtlich, wenn räumliche Entfernungen überbrückt und die Trennwände der einzelnen Behörden-„Silos“ überwunden werden, um integrierte Dienste nach Maßgabe bestimmter Geschäftssituationen bzw. Lebenslagen bereit zu stellen. „Einfache“ zentralistische Lösungswege, wie sie auch in Deutschland von verschiedenen Interessenverbänden gefordert werden, sind oft nicht gangbar. Das legt es nahe, neue Geschäftsarchitekturen der öffentlichen Verwaltung in regional begrenzten Modellversuchen zu erproben. Diese können dort ansetzen, wo kommunale Zusammenarbeit bereits heute gut entwickelt ist, insbesondere zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Auf der Grundlage einer technischen Vernetzung können dabei Datenbestände und Geschäftsprozesse gemeinsam reorganisiert werden und es können gemeinsame Ansprechstellen für Bürgerdienste eingerichtet werden. Derartige Modellversuche müssen konzeptionell sorgfältig vorbereitet werden. Dies erfordert neuartige Entwicklungsverbände, in denen fachliche Aspekte mit organisatorischer und technischer Gestaltungskompetenz verknüpft sind. Führend sollten die Stellen in der Verwaltung sein, welche die Ausrichtung der neuen Abläufe und Organisationsstrukturen auf das eigentliche Geschäft zu verantworten haben.

Das Informationsbüro d-NRW möchte diese Entwicklung in Abstimmung mit dem Innenministerium NRW unterstützen und führt deshalb bis zum 15. August 2007 ein Interessenbekundungsverfahren durch. Nähere Informationen zur Interessenbekundung erhalten Sie hier:

[http://www.egovernmentplattform.de/index.php?id=13&tx_ttnews\[painter\]=1&tx_ttnews\[tt_news\]=826&tx_ttnews\[backPid\]=10&cHash=f7c096cd12](http://www.egovernmentplattform.de/index.php?id=13&tx_ttnews[painter]=1&tx_ttnews[tt_news]=826&tx_ttnews[backPid]=10&cHash=f7c096cd12)