

## **Bürokratieabbau durch E-Government**

**Handlungsempfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung für Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage von Entwicklungen und Erfahrungen in den Niederlanden**

Ein Gutachten im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Informationsbüros d-NRW



## Bürokratieabbau durch E-Government

Handlungsempfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung für Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage von Entwicklungen und Erfahrungen in den Niederlanden

Ein Gutachten im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Informationsbüros d-NRW

Bochum, im Oktober 2007

Auftraggeber: Informationsbüro d-NRW  
Ruhrdigital Besitz-GmbH & Co. KG  
Lise-Meitner-Allee 4  
44801 Bochum

E-Mail: [infobuero@d-nrw.de](mailto:infobuero@d-nrw.de)  
[www.egovernmentplattform.de](http://www.egovernmentplattform.de)

Gesprächspate: Christoph Gusovius  
Innenministerium NRW

Autor: Prof. Dr. Klaus Lenk  
Hirschbachgasse 249  
A- 3571 Thunau am Kamp

E-Mail: [lenk@aon.at](mailto:lenk@aon.at)

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Vorwort</b> .....	<b>5</b>
	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Aufgabenstellung</b> .....	<b>11</b>
1.1	Ziel der Darstellung .....	11
1.2	Beispiel Niederlande: Vorbild für Nordrhein-Westfalen? .....	11
1.3	Gang der Darstellung .....	12
<b>2</b>	<b>Bürokratieabbau und E-Government: Wie lassen sie sich verbinden?</b> .....	<b>13</b>
2.1	Bürokratieabbau: die Problemlage .....	13
2.2	Vollzugsferne der gegenwärtigen Maßnahmen zum Abbau von Verwaltungslasten... ..	16
2.3	Organisatorische Gestaltungspotenziale durch E-Government .....	18
2.4	Nutzung der Gestaltungspotenziale für den Bürokratieabbau .....	21
2.4.1	Zugangserleichterung durch Dienstleistungsportale und multifunktionale Servicestellen .....	21
2.4.2	Koordination und Integration des Verwaltungshandelns .....	23
2.4.3	No-Stop-Verwaltung .....	24
2.5	Erste Ansätze zur Verknüpfung von Bürokratieabbau und E-Government .....	24
2.6	Generationenwechsel im E-Government: der Impuls der Dienstleistungsrichtlinie .....	25
<b>3</b>	<b>Elemente einer Gesamtkonzeption zur Verwaltungsmodernisierung mit E-Government</b> .....	<b>27</b>
3.1	Notwendigkeit einer Gesamtkonzeption .....	27
3.2	Strategie .....	27
3.2.1	Zuständigkeit des Landes .....	27
3.2.2	Leitlinien als Einstieg in die Strategieentwicklung .....	31
3.2.3	Neue Verwaltungsarchitekturen .....	32
3.3	Infrastruktur-Maßnahmen .....	36
3.3.1	Integriertes Zugangsmanagement: Ein System einheitlicher Anlaufstellen in ausge- wogenem Multikanalzugang .....	37
3.3.2	Bürgerinformationssysteme .....	41
3.3.3	Vereinfachung der Kontaktaufnahme und Formularservice .....	42
3.3.4	Verlässliche Basisregister .....	42
3.4	Reorganisation der Geschäftsprozesse in der vollziehenden Verwaltung .....	44

3.4.1	Prozessketten .....	44
3.4.2	Durchgängige Geschäftsprozesse zwischen Wirtschaft und Verwaltung .....	46
<b>4</b>	<b>Ausrichtung der Bemühungen zum Bürokratieabbau auf die Gesamtkonzeption .....</b>	<b>48</b>
4.1	Bürokratieabbau als Teilziel der Verwaltungstransformation .....	48
4.2	Die gegenwärtige Praxis .....	48
4.3	Rücknahme der Verengungen in der Behandlung von Bürokratieabbau .....	51
4.4	Notwendige Fortentwicklungen .....	52
4.4.1	Rechtsetzung und ausführendes Verwaltungshandeln als Teil eines Regelungskreises .....	53
4.4.2	Typisierung von Informationspflichten und Einbezug ihres jeweiligen Nutzens .....	54
<b>5</b>	<b>Verwaltungsmodernisierung auf der Grundlage von Bürokratieabbau und E-Government .....</b>	<b>57</b>
5.1	Den Staat neu denken .....	57
5.1.1	Staat als Infrastruktur .....	57
5.1.2	Von den Zielgruppen her denken .....	57
5.2	Empfehlungen .....	58
5.2.1	Die vernetzte Verwaltung mit E-Government organisatorisch entwickeln .....	58
5.2.2	Bürokratieabbau weiter fassen .....	59
5.3	Eigeninitiative des Landes ist gefordert .....	60
<b>6</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>62</b>

## Vorwort

Mehrere Faktoren haben die Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung verändert und bieten Chancen für neue Formen gemeinsamen Verwaltungshandelns. Dazu gehören die Friktionen der öffentlichen Haushalte ebenso wie die veränderte Zielsetzung öffentlichen Verwaltungshandelns – von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverwaltung. Aber auch neue administrative Anforderungen, die sich u. a. mit der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie verbinden, nehmen Einfluss auf die Aufgabenerledigung der öffentlichen Verwaltung. Die Zusammenarbeit der Verwaltungseinrichtungen gewinnt auf allen Ebenen der staatlichen Organisation und darüber hinaus mit der Wirtschaft zunehmend an Bedeutung.

In dieser Entwicklung wird deutlich, dass E-Government zu einem der wichtigsten Treiber einer dringend notwendigen Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wird. Die inzwischen ausgereiften technischen Gestaltungsoptionen setzen organisatorische Gestaltungspotenziale frei. Sie ermöglichen es, die Leistungsprozesse der Verwaltung effizienter und besser zu gestalten. Die Nutzung dieser Potenziale wird für viele Verwaltungszweige auf ein „Neues Produktionsmodell“ hinauslaufen.

Das Informationsbüro d-NRW hat es sich deshalb zur Aufgabe gemacht, den veränderten Rahmenbedingungen und aktuellen Entwicklungstrends mit Unterstützung von Wissenschaft und Verwaltungspraxis auf den Grund zu gehen. Ziel ist es, einen Weg für die Nutzung vorgenannter Gestaltungspotenziale zu weisen, der sich an die beobachtbaren Trends der Entwicklung von E-Government anschließt und diese ins Zentrum der Verwaltungsmodernisierung rückt.

Die vorliegende Arbeit von Prof. Dr. Klaus Lenk ist der erste von insgesamt fünf Fachbeiträgen, die das Informationsbüro d-NRW im Rahmen dieser Aufgabenstellung veröffentlicht. Klaus Lenk gibt in seinem Beitrag Handlungsempfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung für Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage von Entwicklungen und Erfahrungen in den Niederlanden. Dabei sind ihm zwei Fragestellungen besonders wichtig: Welche Ausrichtung muss E-Government erhalten, um zu einem Bürokratieabbau vor allem in der Beziehung zu Wirtschaftsunternehmen/KMU beizutragen? Und wie muss sich die gegenwärtige Praxis des Bürokratieabbaus entwickeln, um die Potenziale von E-Government nutzbringend einzusetzen?

Mit Christoph Gusovius, Leiter der Stabsstelle für Verwaltungsstrukturreform im Innenministerium Nordrhein-Westfalen, stand Prof. Dr. Lenk ein wichtiger Gesprächspate zur Seite, der seine Erfahrungen und Erwartungen eingebracht hat.

Zusammen mit den weiteren Fachbeiträgen, in denen es u. a. um konzeptionelle Vorstellungen zu einer vernetzten Zuständigkeit, die semantische Standardisierung von Verwaltungsvorgängen, die Ausgestaltung multifunktionaler Dienstleistungszentren sowie die Frage nach der Notwendigkeit eines E-Government-Gesetzes geht, sind die Autoren, die Gesprächspaten und nicht zuletzt das Informationsbüro d-NRW darum bemüht, auch eine Grundlage für die Erprobung innovativer Ideen auf dem Weg zu einer „unsichtbaren Verwaltung“ zu schaffen.

## Zusammenfassung

Ziel dieses Gutachtens ist es, Wege aufzuzeigen, wie das Potenzial von E-Government für den Bürokratieabbau genutzt werden kann. Zwei Hauptfragen folgen hieraus. Welche Ausrichtung muss E-Government erhalten, um zu einem Bürokratieabbau beizutragen? Und wie muss sich die gegenwärtige Praxis des Bürokratieabbaus entwickeln, um die Potenziale von E-Government nutzbringend einzusetzen? Die Antworten auf diese Fragen münden in Handlungsempfehlungen, die sowohl Bürokratieabbau als auch E-Government in eine Gesamtstrategie der Verwaltungsmodernisierung einbetten.

### E-Government: strategisch und organisationsbezogen

E-Government entwickelt sich gegenwärtig in einer neuen Dimension. Die sich herausbildende informationstechnische 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. Dies schafft günstige Voraussetzungen für eine Verwaltungsmodernisierung, die sich nicht nur auf interne Effizienz richtet, sondern auf eine für die Wirtschaft und für die Bürger weniger spürbare Verwaltung. Die technischen Potenziale für sich allein bewirken dies jedoch noch nicht. Hinzukommen muss eine behutsame, aber nachhaltige Umsetzung der neuen, technisch ermöglichten Organisationsgrundsätze.

Um das gesamte Potenzial der Informationstechnik zur Organisationsgestaltung erfassen zu können, ist es notwendig, über die Optimierungsansätze der einzelnen Organisation bzw. Behörde hinauszugehen. Mit einer organisationsübergreifenden Gestaltung der öffentlichen Geschäftsprozesse entstehen öffentliche Leistungsnetze, an denen ganz unterschiedliche Organisationen beteiligt sein können. Auf der Grundlage solcher Leistungsverbünde bieten sich drei Gruppen von möglichen Maßnahmen an, mit denen Verwaltung für die Bürger und Unternehmen weniger spürbar gemacht werden kann:

- Den Zugang zur Verwaltung erleichtern, insbesondere durch Bündelung ohne Rücksicht auf die Zuständigkeiten (One-stop Verwaltung)
- Interne Vereinfachung der Geschäftsprozesse der Verwaltung und damit koordiniertes bzw. integriertes Vorgehen öffentlicher Stellen
- Den Zugang zur Verwaltung ganz überflüssig machen, also Interaktionsnotwendigkeiten zwischen Verwaltung und ihren Adressaten abbauen (No-stop statt One-stop Verwaltung)

Hiermit kann der Verwaltungsvollzug technisch so unterstützt werden, dass es aus der Sicht der Lebenslagen der Bürger bzw. der Geschäftssituationen von Unternehmen zu tatsächlichen Entlastungen im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung kommt. Eine Referenzarchitektur für die künftige Gestaltung von Verwaltungsprozessen über die einzelnen Verwaltungsebenen hinweg gestattet es, „Produktion“ und „Vertrieb“ einer Verwaltungsleistung auf Front Offices und Back Offices unterschiedlicher Träger aufzuteilen.

Erforderlich wird nunmehr eine Gesamtkonzeption einer Verwaltungsmodernisierung mit E-Government im Land, welche nicht auf die Landesverwaltung selbst beschränkt ist. Sie muss erstens strategisch ausgerichtet sein, zweitens sich auf Basiskomponenten als den

Bausteinen einer neuen Infrastruktur für das Verwaltungshandeln richten und drittens die Reorganisation von Geschäftsprozessen über die einzelnen Organisationen hinweg in Angriff nehmen.

1. Strategie: Organisationsbezogene Strategien der Verwaltungsmodernisierung mit E-Government müssen die sehr zahlreichen Projekte und Initiativen im E-Government strategisch verklammern und integrieren. Die technische Integration ermöglicht dies, ist jedoch für sich allein nicht ausreichend. Strategieüberlegungen sind erforderlich, welche auf die gesamte Organisation des öffentlichen Sektors bezogen sind und damit über schon vorhandene E-Government-Masterpläne hinausreichen.

Wenn E-Government nicht nur zu internen Effizienzgewinnen führen, sondern auch den Abbau von Verwaltungslasten der Bürger und der Wirtschaft befördern soll, dann ist das Land gefordert. Es reicht nicht aus, dass das Land im Wesentlichen nur auf Vorgaben der Bundesebene reagiert und versucht, in technischer Hinsicht hier und da zusätzliche Akzente zu setzen. Eigene strategische Überlegungen sind erforderlich. In groben Linien müssen sie, ausgehend von erwünschten Zuständen der öffentlichen Verwaltung im Land, Wege aufzeigen, auf denen die ohnehin überfällige Transformation der öffentlichen Handlungsstrukturen in zukunftsfähige Bahnen gelenkt werden kann.

Der Weg zu einer solchen strategischen Gesamtkonzeption der Verwaltungsmodernisierung mit E-Government führt über Leitlinien, mit denen die Vision einer Verwaltung der Zukunft konkretisiert wird. Zentraler Bestandteil einer Verwaltungsmodernisierungsstrategie auf der Grundlage von E-Government ist weiterhin eine Verwaltungsarchitektur, die organisationsübergreifend die Verwaltungsträger im Land verbindet und diese an die Architekturen übergeordneter Ebenen (Bund, EU) anschlussfähig macht.

2. Wesentliche Basiskomponenten für den integrierten Zugang zu Verwaltungsleistungen und für die systematische Bewirtschaftung der Informationen aller Träger der öffentlichen Verwaltung müssen im deutschen Verwaltungssystem von der Ländern entwickelt werden, um die Gestaltungspotenziale von E-Government für Bürokratieabbau zu nutzen. Das bedeutet:

- Integriertes Zugangsmanagement über Land und kommunalen Bereich hinweg, durch Vorgabe einer Konzeption einheitlicher Ansprechstellen, wobei der Zugangskanal in der Wahl der Adressaten liegt;
- Ein landesweites Bürgerinformationssystem mit klarer und maßgeschneiderter Information über Rechte und Pflichten einzelner Zielgruppen;
- Systematisierung der genutzten Formulare landesweit und ihr einfaches und barrierefreies Angebot über das Internet, und zwar gerade auch dort, wo Online-Transaktionen (noch) nicht möglich sind;
- Systematisierung grundlegender kommunaler und Landes-Register als Einstieg in eine organisationsübergreifende Informationswirtschaft, begleitet von dem Verbot an alle Verwaltungsstellen, Daten bei den Adressaten neu zu erheben, wenn diese in authentischen und verlässlichen Registern bereits vorhanden sind.

3. Prozessreorganisationen durch Verknüpfung von Verfahren entlang zusammenhängender Sachbereiche bieten ein hohes Potenzial des Bürokratieabbaus. Die Umgestaltung organisationsübergreifender Leistungsketten kann schnell zu greifbarem Nutzen führen. Durchgehende

Prozessketten führen Geschäftsabläufe und IT-Verfahren von Unternehmen und Behörden über standardisierte Schnittstellen und Austauschformate zusammen. Hier könnte das Land bei Prozessen in den klassischen Bürgerdiensten die Initiative ergreifen, wo rascher Nutzen zu erwarten ist, vor allem auf kommunaler Ebene.

### Bürokratieabbau auf neuen Wegen

Die zweite Hauptfrage der Untersuchung richtet sich darauf, wie sich die gegenwärtige verfolgte Politik des Bürokratieabbaus weiter entwickeln muss, um die skizzierte Gesamtkonzeption sinnvoll zu nutzen. Die Realisierung dieser Gesamtkonzeption bedeutet, dass eine neue Informationsinfrastruktur entsteht und dass sich die Architektur der einzelnen Verwaltungen, wie auch des Gesamtsystems im Land in Richtung von Referenzarchitekturen bewegt, welche u.a. von der Dienstleistungsrichtlinie der EU nahe gelegt werden.

Die Praxis des Bürokratieabbaus muss sich auf diese neue Lage zu bewegen. Das ist erschwert, weil diese Praxis sich gegenwärtig auf die Durchforstung von Gesetzen und Gesetzesvorhaben im Hinblick auf zu vermeidende Verwaltungslasten konzentriert. So wichtig dies auch ist, erschöpft es doch nicht die Möglichkeiten einer Entlastung von Wirtschaft und Bürgern durch weniger spürbares Verwaltungshandeln. Allgemein kann „Better Regulation“ durch zwei Arten von Maßnahmen gefördert werden, nämlich:

- durch Verbesserung der Qualität neuer und bestehender Rechtsnormen
- durch Erleichterung des Vollzugs und der Einhaltung dieser Normen, z.B. indem der Zugang zu Informationen erleichtert und Dienstleistungen integriert bereitgestellt werden

Leider etablierte sich in den letzten Jahren ein verengtes Verständnis von Bürokratieabbau, welches den zweiten der genannten Punkte ausblendet und damit die Chancen von E-Government für eine aus Adressatensicht weniger spürbare Verwaltung nicht deutlich werden lässt. Dieses Verständnis ist in dreifacher Hinsicht verengt. Es reduziert erstens „Regulation“ auf Rechtsetzung, so dass es nicht mehr um Regulierung insgesamt geht, also um die effektive Regelung von Wirtschaftsprozessen bzw. von Zuständen, sondern lediglich um die gesetzten Normen bzw. die Standards, nach denen geregelt werden soll. Eine zweite Verengung baut auf diesem Verständnis auf. Mit der Betrachtung von „Verwaltungslasten“ (administrative burdens), ohne dass nach Sinn und Zweck dieser Lasten gefragt wird, geht es nicht mehr um jede Form von staatlicher Regulierung der Wirtschaft und des Lebens der Bürger, sondern es sollen nur solche Regulierungsaktivitäten betrachtet werden, die abstrakt gesehen von ihren Adressaten als „Lasten“ bzw. Belästigungen empfunden werden können. In der Diktion der OECD liegt in dieser Verengung eine Reduzierung der „Regulatory Policy“ auf den Abbau von „Red Tape“. Drittens resultiert eine weitere Verengung daraus, dass die solcherart eingegrenzte Bürokratiebelastung streng nach einem Standardkostenmodell gemessen wird. Damit werden subjektive Besonderheiten ausgeblendet.

Diese dreifach verengte Form des Bürokratieabbaus hat in den letzten Jahren einen ungeahnten Aufschwung genommen. Nach dem sog. Standardkostenmodell messen die einzelnen Ebenen der Gesetzgebung die Belastung der Wirtschaft durch die von ihnen stipulierten Informationspflichten, und es werden generelle Reduktionspflichten (in Europa allge-



mein 25%) festgesetzt. Die dreifache Verengung auf Rechtssetzung, auf „Red Tape“ und auf Mess-Artefakte hatte zur Folge, dass Bürokratieabbau sich immer weniger darauf richtete, bürokratische Anforderungen mit den Mitteln von E-Government zu entschärfen. Das heute vorherrschende, am Bestand und der Neuschaffung von Rechtsnormen und sonstigen Vorschriften ausgerichtete Vorgehen lässt völlig außer acht, auf welche Weise und in welchen Verfahren die rechtlich festgelegten Informationspflichten durch die Verwaltung eingefordert werden.

Wenn der öffentliche Sektor eine moderne Informationsinfrastruktur auf der Grundlage von E-Government erhält und wenn ein neues Denken ausgehend von der Reorganisation der Geschäftsprozesse zu neuen Architekturen und institutionellen Arrangements gelangt, dann wird unter anderem auch ein für die Betroffenen weniger spürbarer Verwaltungsvollzug möglich.

Diese Chancen zu nutzen erfordert es, das Thema Bürokratieabbau aus seiner gegenwärtigen Verengung und Vollzugsferne zu lösen. Vollzug und Rechtsetzung sind gleichberechtigt zu bedenken. Der Abbau von Verwaltungslasten sollte aus seinen primär rechtlichen Bahnen gelöst werden. Denn er kann durch schonenderen Vollzug spürbar vorangetrieben werden, selbst wenn inhaltliche Rechtsnormen nicht geändert werden. Daher muss die Prüfung des faktischen Verwaltungsvollzugs größeres Gewicht bekommen.

Dies erfordert es, Informationspflichten nach Sinn und Zweck und nach ihren Vollzugsanforderungen zu typisieren. Damit können bei der Reorganisation von Prozessketten Gesichtspunkte der Verminderung von Verwaltungslasten zum Tragen gebracht werden, ohne dass hieraus Effektivitätsverluste bzw. Einbußen bei der Geltungskraft der Rechtsnormen resultieren. Diese Empfehlung betritt Neuland, auch für die Wissenschaft, so dass hierfür noch konzeptionelle Vorarbeiten zu leisten sind.

### **Folgerungen für das Land**

Die Möglichkeiten einer Synergie zwischen E-Government und Bürokratieabbau sind dann am größten, wenn das Land erstens eine Gesamtkonzeption der Verwaltungsreform mit E-Government entwickelt und zweitens die Beschäftigung mit Bürokratieabbau über den gegenwärtigen engen Rahmen hinaus weiterentwickelt. Beides erfordert ein strategisches Herangehen, das zwar auf die übrigen Verwaltungsebenen im Land und im föderalen Gefüge Rücksicht nehmen muss, aber über eigene Gestaltungsspielräume verfügt, die es auszuschöpfen gilt.

E-Government ist gegenwärtig noch durch eine Vielzahl von oft unverbundenen Projekten gekennzeichnet. Es ist aber absehbar, dass es zu einer neuen Infrastruktur für staatliches (und kommunales) Handeln führt. Mehr noch, der Staat selbst nimmt den Charakter einer Infrastruktur in der Gesellschaft an, welche öffentliches wie auch privates Handeln ermöglicht, unterstützt und erleichtert. Den Staat in diesem Sinne neu zu denken führt zu einer konsequenten Ausrichtung des Verwaltungshandelns an Aufgaben und an Zielgruppen.

Für dieses von einem integrierten E-Government nahe gelegte Herangehen sind in allen Staaten der EU außer Deutschland die nationalen Ebenen zuständig. Einzig im deutschen Föderalismus ist dies anders, weil die Exekutivgewalt nach wie vor bei den Ländern liegt, ungeachtet aller Überlagerungen durch Bund und „dritte Ebene“. Dies muss schnell zu intensiveren Anstrengungen der Länder führen, um in strategischer Absicht technische und organisatorische Elemente zu einer Gesamtkonzeption der Verwaltungsmodernisierung zu verbinden.

Die inhaltlichen und organisatorischen Elemente des Gesamtkonzeptes, die das Land in eigener Verantwortung hat, können wesentlich zu einem Bürokratieabbau mit E-Government beitragen. Die eigene Anstrengung macht also einen großen Unterschied, auch wenn der Bund in Einzelbereichen wie z.B. der Reorganisation von Vorgangsketten schon zunehmend aktiv wird. Dies erfordert die Widmung von Arbeitskraft und Sachverstand an Stellen in der Landesverwaltung, die hierfür am besten geeignet sind.

Die erforderliche eigene Strategie des Landes macht strategische Überlegungen im kommunalen Bereich nicht überflüssig. Diese sind gerade in Nordrhein-Westfalen zum Teil schon weit fortgeschritten. Beide Seiten profitieren davon, dass das Land die von ihm erarbeiteten strategischen Planungen mit dem kommunalen Bereich abstimmt. Strategische Ansätze auf kommunaler Ebene werden sich auch weiterhin in sehr innovativen Bahnen bewegen können. Sichergestellt werden muss nur, dass sie in einem Rahmen einpassbar sind, welcher auf gemeinsamen Infrastrukturen, insbesondere einem landesweiten integrierten Zugangsverbund, aufbaut. Das erfordert eine Ausrichtung der kommunalen Aktivitäten an Leitlinien, welche die Bedeutung einer guten Qualität der Verwaltung im Land über das Eigeninteresse einzelner Verwaltungsträger stellen.

Wenn eine Gesamtkonzeption einmal formuliert ist, wird es einfacher als bisher werden, auch die Beziehungen zwischen Land und Gemeinden neu zu denken. Die kommunale Ebene wird erkennen, dass ihr eigentliches Spielfeld nicht eine ängstlich abgeschottete Eigenproduktion von administrativen Leistungen ist, sondern woanders liegt: in ihren Rollen als Bürgervertretung, als „Einkaufsgenossenschaft“ der Bürger für öffentliche Leistungen und als Träger von Distributionskanälen für diese Leistungen.

Diese Erkenntnis wird auf mittlere Sicht zu neuen institutionellen Arrangements führen, in denen Effektivität und Effizienz der Verwaltung weit über die gegenwärtigen Ansätze und Ziele hinaus gesteigert werden können. Das Land sollte den Rahmen für ein „Joined-up Government“ schaffen, welches die Zukunftsfähigkeit öffentlichen Handelns insgesamt und umfassend sichert.

# 1 Aufgabenstellung

## 1.1 Ziel der Darstellung

Ziel dieses Gutachtens ist es, Wege aufzuzeigen, wie das Potenzial von E-Government genutzt werden kann, um Ziele des Bürokratieabbaus zu erreichen. Damit soll ein Rahmen geschaffen werden, in dem Bürokratieabbau und E-Government zusammen sich in eine Erfolg versprechende Strategie der Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen einordnen lassen.

Um dies zu erreichen, müssen sowohl „Bürokratieabbau“ als auch „E-Government“ näher bestimmt werden. Weder ein auf die Abschaffung von Informationspflichten der Wirtschaft verengtes Verständnis von Bürokratieabbau noch das immer noch verbreitete primär technische Verständnis von E-Government reichen aus, um die Chancen einer wechselseitigen Befruchtung dieser beiden Reformthemen zu nutzen. Theoretische Überlegungen zur gegenwärtigen Praxis von Bürokratieabbau sowie zum Entwicklungsstand von E-Government sind unumgänglich, um eine weiter ausgreifende Sicht zu eröffnen. Beide Themen sind wichtige Elemente in der schon in vollem Gang befindlichen Transformation unseres Staatswesens.

Auf theoretischer Grundlage wird gefragt, welche inhaltliche Ausrichtung E-Government erhalten muss, um zu einem Bürokratieabbau beizutragen. Ebenso stellt sich die Frage, was in der gegenwärtigen Praxis des Bürokratieabbaus verändert werden muss, um die Potenziale von E-Government nutzbringend einzusetzen. Beides zusammen mündet in Handlungsempfehlungen, die sowohl Bürokratieabbau als auch E-Government in eine Gesamtstrategie der Verwaltungsmodernisierung einbetten.

## 1.2 Beispiel Niederlande: Vorbild für Nordrhein-Westfalen?

Viele Anregungen können aus Konzepten und aus der Praxis von Bürokratieabbau und E-Government in den Niederlanden gewonnen werden. Vergleichend sind auch Ansätze auf den verschiedenen Verwaltungsebenen in Deutschland und im Ausland von Bedeutung. Die niederländischen Ansätze und Erfahrungen werden in erster Linie genutzt, um einerseits „Bürokratieabbau“ als Modernisierungstrend schärfer zu fassen und andererseits die Möglichkeiten eines konzeptionell weit blickenden Verständnisses von E-Government zu verdeutlichen. Auch zur Verbindung beider Bereiche finden sich in den Niederlanden Überlegungen und Projekte.

Das niederländische Programm zum Bürokratieabbau findet in Europa breite Beachtung. Die dortige breite Erhebung von „Bürokratiekosten“ hat zu einer Lage geführt, in der erste Erfolge beim Abbau von Verwaltungslasten der Wirtschaft zu verzeichnen sind. Die Wechselbeziehungen dieser Ansätze mit den Möglichkeiten, die E-Government für eine Verbesserung des Verwaltungsvollzugs bietet, wurden in den Niederlanden schon vor einem Jahrzehnt herausgearbeitet. Sie wurden jedoch auch dort noch nicht hinreichend tief in die Praxis getragen.

In der Entwicklung von E-Government scheint der Vorbildcharakter der Niederlande gegenwärtig weniger ausgeprägt zu sein. Einige schon lange vor der E-Government-Welle entstandene wegweisende Konzepte (vor allem zur systematischen Informationsbewirtschaftung in der Verwaltung und zu One-stop Shops) führten zunächst nicht oder nur beschränkt zu Ergebnissen. Das kann sich nunmehr aber ändern, denn die gegenwärtig verfolgte niederländische Strategie zu E-Government erscheint geeignet, für den Brückenschlag zwischen Bürokratieabbau und E-

Government den richtigen Unterbau zu liefern. Zu Unrecht ist dies im internationalen Vergleich noch nicht deutlich erkannt worden. Nach den überkommenen und problematischen Kriterien der E-Government-Rankings rangieren die Niederlande nur im Mittelfeld; konzeptionell sind dort jedoch, dank der starken Ausrichtung auf infrastrukturelle Elemente von E-Government, alle Voraussetzungen für eine zukunftsweisende Entwicklung gegeben.

### 1.3 Gang der Darstellung

Diese Zusammenhänge werden wie folgt dargestellt. Das zweite Kapitel dient der Grundlegung zur gegenwärtigen Praxis von Bürokratieabbau und zum Entwicklungsstand von E-Government. Danach werden im dritten Kapitel die Elemente einer Gesamtkonzeption der Verwaltungsmodernisierung mit E-Government erörtert, unter besonderer Berücksichtigung des Ziels des Bürokratieabbaus. Im vierten Kapitel wird gezeigt, wie sich die Bemühungen um Bürokratieabbau erweitern müssen, um zu E-Government anschlussfähig zu sein und sich mit diesem zusammen in eine Gesamtkonzeption zur Verwaltungsmodernisierung einfügen zu lassen.

Damit werden Handlungsempfehlungen möglich, welche der unausweichlichen „E-Transformation“ der öffentlichen Verwaltung des Landes eine Ausrichtung geben können, die nicht nur in der mehr oder weniger gezielten Anwendung schon bekannter und angeblich „bewährter“ Instrumente und Verfahren der Verwaltungsmodernisierung besteht. Diese Empfehlungen werden im Schlusskapitel aufgelistet.

## 2 Bürokratieabbau und E-Government: Wie lassen sie sich verbinden?

### 2.1 Bürokratieabbau: die Problemlage

Bürokratieabbau ist ein europaweit relevantes Thema, wenngleich sich die Bedeutung des Begriffs in den letzten Jahren verändert hat. Ging es ursprünglich um Deregulierung im Sinne eines quantitativen Abbaus von Regeln, die die Wirtschaft behindern, so hat sich inzwischen das Interesse auf „Better Regulation“ im Sinne einer qualitativ besseren Gesetzgebung verschoben, die weniger administrativen Aufwand verursacht.

Die Umakzentuierung birgt erhebliche Chancen, denn die bloße „Deregulierung“ ist in vieler Hinsicht problematisch. Diese richtet sich nicht auf einfacher zu handhabende Regeln, sondern auf deren Abschaffung, was in einer komplexer gewordenen Gesellschaft leicht nostalgische Züge annimmt (Bull 2005). Auch den Regelungsadressaten ist vielfach an Rechtssicherheit gelegen, und damit an klaren Regeln, nach denen sie sich richten können. Was der Gesetzgeber nicht regelt, wird oft zum Streitfall vor den Gerichten, mit dem Ergebnis einer Steigerung administrativen Aufwands, den man eigentlich abbauen wollte. Wenn der Verdacht hinzu kommt, Deregulierung führe zum Sozialabbau sowie zur Rücknahme von Umweltstandards und setze mithin die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft insgesamt aufs Spiel, dann findet man sich unversehens gefangen in einen politischen Diskurs, der von dem wichtigen Ziel einer weniger aufdringlichen Verwaltung ablenkt.

Mit der Umorientierung des seit Jahrzehnten geforderten Bürokratieabbaus von der Deregulierung zur „besseren Regulierung“ (Better Regulation) verändert sich das Handlungsprogramm. Statt der politisch weithin kontroversen Deregulierung und der rein rechtstechnischen Vereinfachung und Konsolidierung von Vorschriften will man nun der übermäßigen Bürokratiebelastung der Wirtschaft wie auch der Bürger allgemein mit einer breiten Palette von Maßnahmen zur Reduktion von Verwaltungslasten begegnen.

Dieser Umbau des Handlungsprogramms „Bürokratieabbau“ folgt einem weltweiten Trend. Die Entwicklung der Empfehlungen der OECD zur „Regulatory Policy“ zeigt deutlich die Umorientierung, die sich seit der Aufwertung von Staatstätigkeit seitens der Weltbank und anderer internationaler Institutionen international durchsetzt. Die Anerkennung der Rolle des Staates in der Schaffung geeigneter Infrastrukturen für das Wirtschaften führte vor einem Jahrzehnt zur Aufgabe der Politik der „Strukturanpassung“ im Sinne des Staatsabbaus und der Deregulierung um jeden Preis (The World Bank 1997). Während zuvor Bürokratieabbau gleichbedeutend mit Reduzierung der Staatstätigkeit zu sein schien, geht es der OECD nunmehr um „Regulatory quality and performance“ (OECD 2005). Das entrückt den Bürokratieabbau dem politischen Streit, der mit einer Deregulierung notwendig verbunden ist.

Der zu begrüßende Ansatz der „Better Regulation“ ist jedoch zunächst nur ein Programm, das in ganz unterschiedlicher Weise ausgefüllt werden kann. So könnte es mit detaillierten Gesetzesfolgenabschätzungen vorangetrieben werden, die sich auf neu zu schaffendes wie auch auf

bestehendes Recht richten können. Verfahren dieses „Regulatory Impact Assessment“, wie es vor allem im sog. Mandelkern-Bericht der EU dargestellt wird (BMI 2002, S.28ff.), sind ausgearbeitet. Sie werden jedoch gegenwärtig kaum genutzt (Böhret 2006).<sup>1</sup> Weiterhin erwähnt der Mandelkern-Bericht auch die Möglichkeit, den Vollzug von Rechtsvorschriften mit Hilfe der Informationstechnik anders zu organisieren, obwohl dies aus Sicht dieses EU-Berichts als interne Angelegenheit der Mitgliedsstaaten nicht im Zentrum steht (BMI 2002, S.81ff.).

Derlei Überlegungen sind aber in den letzten Jahren dadurch verdrängt worden, dass sich ein verengtes Verständnis von Bürokratieabbau etabliert hat, und zwar gleich in einem dreifachen Sinne: erstens Reduktion von Regulierung auf Rechtsetzung, zweitens Verengung auf „Verwaltungslasten“ (administrative burdens) vor allem für die Wirtschaft, ohne dass nach Sinn und Zweck dieser Lasten gefragt wird, und drittens auf die Mess-Artefakte, die bei der Standardisierung und Quantifizierung dieser Lasten entstehen.

Die erste Verengung liegt darin, dass es nicht mehr um „Regulation“ insgesamt geht, d.h. um die effektive Regelung von Wirtschaftsprozessen bzw. von Zuständen. Im verengten Verständnis geht es lediglich um die gesetzte Norm bzw. die Standards, nach denen geregelt werden soll. Effektive Regelung bedeutet jedoch in der Vorstellung eines kybernetisches Regelkreises, dass auf erkannte Abweichungen reagiert wird, indem von einer zuvor gesetzten Norm her korrigierende Maßnahmen ergriffen werden, die zu dem erwünschten Zustand oder Prozessverlauf führen.

Gegenwärtig aber steht nicht die gesamte Regelungsaktivität zur Debatte, sondern nur die Rechtsnormen, Verwaltungsvorschriften oder technischen Normen, die bei Nichteinhaltung

---

<sup>1</sup> Mit dem Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung (Regulatory Impact Assessment) kann auch bei der Schaffung neuen und der Überprüfung bestehenden Rechts ein breiterer Prüfmaßstab angelegt werden, um Konsequenzen von Rechtsnormen umfassend darzustellen (Böhret und Konzendorf 2001). Es geht dabei nicht nur um „Bürokratiekosten“. Im Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung können Regelungsvorhaben umfassend geprüft werden auf Effektivität, Vollzugstauglichkeit, Nebenwirkungen, Nachhaltigkeit, Effizienz und Verträglichkeit mit anderen Politiken. Dabei können Vollzugstauglichkeit und voraussichtliche Bürokratiekosten der geplanten Regelungen mit zur Sprache kommen. Gleiches gilt für die Evaluierung schon bestehender Regelungen. Das Für und Wider solcher Prüfungen kann an dieser Stelle nicht erörtert werden (vgl. Böhret 2006 einerseits, Jann u.a. 2007, S.56ff. andererseits, die allzu große Skepsis walten lassen). Der nach niederländischem Vorbild verengte Ansatz des Abbaus von Verwaltungslasten hat sich gegenüber der Gesetzesfolgenabschätzung deswegen eindeutig durchgesetzt, weil er einerseits politische Aufmerksamkeit für die zahllosen zeitraubenden und kostenträchtigen Pflichten schafft, denen sich vor allem Unternehmer, aber auch bestimmte Gruppen von Bürgern ausgesetzt sehen, aber andererseits politischem Streit über Sinn und Zweck der jeweiligen Verwaltungslasten aus dem Weg zu gehen sucht. Wenn andere Aspekte der Verwaltungsmodernisierung wie z.B. ökologische Nachhaltigkeit bedeutsamer werden, dann muss dies zu erweiterten Prüfmaßstäben führen, wie sie in einer Gesetzesfolgenabschätzung eingesetzt werden können. Die Politik wird sich, anders als Jann u.a. dies vermuten, darauf einstellen.

Regelungsvorgänge auslösen sollen. Ob diese Normen durch Befolgung (compliance) oder auf sonstige Weise wirksam werden, ist nur insoweit Gegenstand der Betrachtung, als die Normkonformität durch (kostspieliges und belastendes) Verhalten auf Seiten der Normadressaten erreicht werden soll. Anders gesagt geht es nur um die Ebene der Formulierung von Politik und ihrer Umsetzung in Rechtsnormen. Es geht nicht um den Vollzug dieser Normen, also um die Implementation der zu Rechtsvorschriften geronnenen Politik.

Diese erste Form der Verengung des Themas spiegelt die dominierende, juristisch geprägte Verwaltungskultur wider, also das in legalistischen Verwaltungskulturen traditionelle Absehen von den Niederungen des alltäglichen Vollzugs des Rechts. In den Aussagen des Mandelkern-Berichts ist diese Verengung noch nicht angelegt. Man überliest dies leicht, weil in diesem Bericht „Better Regulation“ mit „Bessere Rechtsetzung“ oder gar mit „Nachhaltige Rechtsbereinigung“ (BMI 2002, S.3) ins Deutsche übersetzt wird.

Die zweite Form der Verengung baut auf diesem Verständnis auf. Es geht nicht um jede Form von staatlicher Regulierung der Wirtschaft und des Lebens der Bürger, sondern es sollen nur solche Regulierungsaktivitäten betrachtet werden, die abstrakt gesehen von ihren Adressaten als „Lasten“ bzw. Belästigungen empfunden werden können. In der Diktion der OECD liegt in dieser Verengung eine Reduzierung der „Regulatory Policy“ auf den Abbau von „Red Tape“ (vgl. OECD 2005). So werden nur die so genannten Informationspflichten als Verwaltungslasten für die Wirtschaft (und für Bürger) gewertet. Diese hängen mit Registrierungsvorgängen, Antragstellungen, Datenlieferungen für die amtliche Statistik, Steuer- und Sozialversicherungsfragen usw. zusammen (zur näheren Eingrenzung vgl. unten 4.2.).

Drittens resultiert eine weitere Verengung daraus, dass die solcherart eingegrenzte Bürokratiebelastung streng nach einem Standardkostenmodell gemessen wird. Damit werden subjektive Besonderheiten ausgeblendet, beispielsweise zusätzliche Belastungen bei positiven oder negativen Kompetenzkonflikten zwischen den beteiligten Behörden oder auch „Ärgerniskosten“, die aus wenig sachgerechtem und wirtschaftsfernem Verwaltungshandeln resultieren. Die „gefühlte Bürokratie“ wird faktisch als irrelevant erklärt. Der Anfang 2007 vorlegte Bericht einer niederländischen Kommission zum Bürokratieabbau, die ganz aus Unternehmern zusammengesetzt war (Commissie Stevens 2007), lässt deutlich erkennen, dass die Unternehmer weithin von den von der Regierung gemessenen Erfolgen des Bürokratieabbaus nichts merken. Diese Kritik führt inzwischen dazu, dass diese dritte Form der Verengung in den Niederlanden in Frage gestellt wird, wobei man aber die Vorteile einer präzisen Messung von Bürokratiekosten und von an diese Messungen anschließenden quantitativen Reduktionszielen nicht aufgeben will (Plan van Aanpak 2007).

Diese dreifach verengte Form des Bürokratieabbaus hat in den letzten Jahren einen ungeahnten Aufschwung genommen. Nach dem sog. Standardkostenmodell messen die einzelnen Ebenen der Gesetzgebung die Belastung der Wirtschaft durch die von ihnen stipulierten Informationspflichten, und es werden, ähnlich wie bei Haushaltskürzungen nach der Rasenmähermethode, generelle Reduktionspflichten (in Europa allgemein 25%) festgesetzt. Diese voluntaristisch vorgegebenen Einsparungsziele (25% weniger Verwaltungskosten für die Unternehmen) haben sich als schwer erreichbar erwiesen, jedoch für erhebliche Aktivitäten gesorgt. Zugleich wird viel politischer Streit um das Für und Wider bestimmter Regulierungen vermie-

den, indem nicht gefragt wird, welcher erwartete Nutzen zur Festlegung der jeweiligen Informationspflichten geführt hat.

*Eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung des „niederländischen Modells“ des Bürokratieabbaus spielten die Vorarbeiten der Ende 1998 eingerichteten Kommission Administrative Lasten, nach ihrem Vorsitzenden als Commissie Slechte bezeichnet. In ihrem ausführlichen Zwischenbericht (Commissie Administrative Lasten 1999a), dessen Inhalt sich nur teilweise im am 25. November 1999 vorgelegten Endbericht (Commissie Administrative Lasten 1999b) wieder findet, werden zahlreiche Detailvorschläge gemacht, teils auf einzelne Branchen der Wirtschaft bezogen, teils branchenübergreifend. Schon dieser Zwischenbericht, in dem Verwaltungslasten als vielköpfiges Monster apostrophiert werden, noch mehr aber der Endbericht machen deutlich, dass die Kommission in einer bloßen Addition von Detailvorschlägen keine hinreichende Problemlösung erblickt, sondern dass sie strukturelle Maßnahmen für erforderlich hält.*

*Als „Basisphilosophie“ formulierte die Kommission Slechte, dass die gestiegene gesellschaftliche Komplexität zu immer stärkerer Überlagerung einzelner Politiken führe. Die zur Ausführung dieser Politiken eingesetzten ausführenden Organe schössen aus ihrem Blickwinkel und von einander unabhängig ihre Pfeile mit Berichtspflichten auf Unternehmen und Bürger ab. Andererseits sei nunmehr die Zeit reif, um ungewünschte Folgen des Aufeinanderstapelns unterschiedlicher Politiken (und damit rechtlicher Regelungen) ernsthaft anzugehen. Denn die Suche nach neuen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft habe breit eingesetzt, und hier könne angeknüpft werden.*

*Dabei unterstützt die Kommission nachdrücklich einen engen Ansatz, der sich auf das Zurückdrängen von Verwaltungslasten richtet, ohne dass nach Sinn oder Unsinn der zugrunde liegenden Regulierungen (Rechtsvorschriften) gefragt wird. Denn nur so könne breite gesellschaftliche Zustimmung für Bürokratieabbau erreicht werden. Vor allem die Überprüfung neuer Vorschriften auf Verwaltungslasten würde ihren politischen Rückhalt einbüßen, wenn sie Teil einer umfassenden inhaltlichen Überprüfung neuen Rechts im Sinne einer Gesetzesfolgenabschätzung würde.*

*Die damit geforderte separate Prüfung von neuer Gesetzen auf Verwaltungslasten soll ebenso wie das Durchforsten des Regelungsbestands primär Aufgabe der Instanzen sein, die an der Produktion von Regelungen maßgeblich beteiligt sind, also vor allem der Ministerien. Damit dies gelingen kann, müsse dort jedoch ein Kulturwandel einsetzen. Dieser erfordere es zwingend, dass die Ministerien volle Verantwortung für den Abbau von Verwaltungslasten tragen. Es müsse mit quantitativen Maßen gearbeitet werden, um politisch die Dringlichkeit der Problematik immer wieder zu verdeutlichen. Schließlich soll ein unabhängiges Aufsichts- und Beratungsorgan als Gegenkraft zu den Beharrungstendenzen der Ministerien und sonstigen Organisationen eingerichtet werden.*

## **2.2 Vollzugsferne der gegenwärtigen Maßnahmen zum Abbau von Verwaltungslasten**

Die dreifache Verengung auf Rechtsetzung, auf „Red Tape“ und auf Mess-Artefakte hatte zur Folge, dass diese Aktivitäten sich immer weniger darauf richteten, bürokratische Anforderungen mit den Mitteln von E-Government zu entschärfen. Dies trifft auch auf die Niederlande zu,



obwohl die Kommission Administrative Lasten ausdrücklich für den Einbezug der Möglichkeiten der Informationstechnik beim Verwaltungsvollzug plädierte. Das heute vorherrschende, am Bestand und der Neuschaffung von Rechtsnormen und sonstigen Vorschriften ausgerichtete Vorgehen lässt völlig außer acht, auf welche Weise und in welchen Verfahren die rechtlich festgelegten Informationspflichten durch die Verwaltung eingefordert werden und in welcher Weise unterschiedliche Zielgruppen von Adressaten durch sie betroffen sind. Zudem wird unterstellt, dass diese Pflichten so befolgt werden, wie sie auf dem Papier stehen. Somit wird die Art und Weise, wie Informationspflichten in Verwaltungsverfahren gehandhabt werden, in den primär an Rechtsnormen orientierten Ansätzen des Bürokratieabbaus vernachlässigt.

Damit kann auch nicht deutlich werden, dass sich auf Grund der organisatorischen Gestaltungspotenziale von E-Government zahlreiche Ansatzpunkte zur Vereinfachung und Neugestaltung von Verwaltungsverfahren ergeben (Brüggemeier et al. 2006). Der administrative Aufwand bei den Regelungsadressaten könnte – bei gleicher Rechtslage – erheblich gesenkt werden, je nachdem wie die konkreten Details des Verwaltungsvollzugs ausgestaltet werden. Um dies praktisch werden zu lassen, muss sich das Verständnis von Bürokratieabbau aber wieder erweitern (vgl. unten 4.3. und 4.4.).

In Aussagen erfahrener Praktiker deutet sich ein erweitertes Verständnis bereits an (Hahlen 2007). Mit bereits heute vorhandenen Technologien können Verwaltungslasten im Sinne von Informationspflichten nicht nur auf der Ebene der Gesetzgebung, sondern im Vollzug der Gesetze abgebaut werden. Prozesse und Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung bestehen aus Informationen. Mit Unterstützung der Informationstechnik können z.B. Mehrfacherhebungen vermieden und vorausgefüllte Formulare bereitgestellt werden. Es macht einen großen Unterschied, welche praktischen Vorkehrungen getroffen werden, um die erforderlichen Informationen bereitzustellen. Für einen vereinfachten Vollzug könnten viele Geschäftsprozesse in einer soziotechnischen Symbiose von Mensch und Technik reorganisiert werden. So können die bürokratischen Lasten der Wirtschaft und der Bevölkerung weniger spürbar gemacht werden, indem Interaktionen abgebaut sowie Zugangswege zur Verwaltung und deren interne Geschäftsgänge vereinfacht werden.

Bürokratiekosten für Unternehmen entstehen beispielsweise bei Statistikmeldungen für Unternehmen. Heute besteht die Möglichkeit, durch die Verknüpfung sektorübergreifender IT-Systeme Statistiken automatisiert zu generieren und zu übertragen, wodurch mit geringeren (Bürokratie-)Kosten für Unternehmen und Verwaltung zu rechnen ist. Durch eine elektronische Integration von organisations- und sektorübergreifenden Informationszulieferbeziehungen können Bürokratiekosten wesentlich reduziert werden. Damit können gewisse Pflichten auch ganz entfallen, so dass man von einem „no stop government“ anstelle von „one stop government“ sprechen kann.

Damit ist Bürokratieabbau selbst dann möglich, wenn überhaupt keine „Informationspflichten“ in Gesetzen beseitigt werden. Der Schlüssel hierzu liegt in einer Vollzugskritik der bestehenden Amtswege und Verwaltungsvorgänge sowie in deren Reorganisation unter konsequenter Nutzung der Möglichkeiten der Informationstechnik.

Eine derartige Vollzugskritik wurde nicht als vordringlich empfunden, solange die Vorstellung herrschte, das Recht determiniere weitestgehend das Handeln der Verwaltung. Dass dies auch unter Bedingungen einer strengen Gesetzesbindung der Verwaltung nicht so ist, hat die For-

schung mehr als einmal erwiesen. Kooperative Strukturen und Verhandlungssituationen sind häufig, und situative Anpassungen der staatlichen Vorgaben vor allem auf der örtlichen Ebene sind nichts Neues. Zum Beleg sei hier nur auf die Arbeiten Thomas Ellweins zur Verwaltung in Ostwestfalen-Lippe über fast zwei Jahrhunderte hinweg verwiesen (Ellwein 1997). Im Lichte dieser Erkenntnisse ist es nicht länger möglich, die Verwaltung als so stark rechtlich determiniert anzusehen, dass es erlaubt wäre, die Lasten, welche sie ihren Adressaten aufbürdet, als eine Art von Fixkosten zu betrachten. Dies ist aber in der deutschen legalistisch geprägten Verwaltungstradition leider noch weithin der Fall. Selbst wenn die „Vollzugseignung“ von Recht mit ins Blickfeld gerät, denkt man oft nicht nach über andere als rechtliche Determinanten der Verfahren, in denen das Recht vollzogen wird. Nur selten (vgl. z.B. Bull 1999) wird bedacht, dass eine bessere Vollzugspraxis für sich allein schon viel bewirken kann, auch ohne dass Gesetzestexte geändert werden müssen. Somit wurde bislang Verwaltungsvollzug nur insoweit zum Thema, als man bestrebt war, das Recht ex ante so zu gestalten, dass es vollzugssparend wird. Nicht hingegen wurden die organisatorischen Gestaltungsspielräume in diesem Vollzug selbst in eine systematische Verbindung mit dem zu vollziehenden Recht gebracht.

### 2.3 Organisatorische Gestaltungspotenziale durch E-Government

Dass E-Government inzwischen als Mittel zum Bürokratieabbau entdeckt wird, ist die erfreuliche Folge davon, dass es in der Politik und bei den Verwaltungsspitzen nicht mehr nur als eine primär technische Angelegenheit betrachtet wird. Mit der Verknüpfung der bislang organisatorisch getrennten Säulen „Modernes Management“, „Bürokratieabbau“ und „E-Government“ im Programm „Innovative Verwaltung“ der Bundesregierung können die Möglichkeiten, Staatsmodernisierung durch Nutzung der Informationstechnik voranzutreiben, endlich besser ausgeschöpft werden.

Die verstärkte Nutzung der Informationstechnik in der Verwaltung hat inzwischen wesentliche Voraussetzungen geschaffen für eine Verwaltungsmodernisierung, die sich nicht primär auf interne Effizienz der Verwaltung richtet, sondern auf eine für die Wirtschaft und für die Bürger weniger spürbare Verwaltung. Die technischen Voraussetzungen für sich allein bewirken dies jedoch noch nicht. Hinzukommen muss eine behutsame, aber nachhaltige Umsetzung der neuen, technisch ermöglichten Organisationsgrundsätze, wie sie in Fachkreisen zunehmend und mit einem hohen Grad an Konsens diskutiert werden. Diese Grundsätze lassen sich knapp umschreiben mit Formulierungen aus den Leitlinien der wissenschaftlichen Begleitforschung des Informationsbüros d-NRW.<sup>2</sup> Hier werden nur die Grundzüge wiedergegeben.

- 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.

---

<sup>2</sup> [www.egovernmentplattform.de/index.php?id=172](http://www.egovernmentplattform.de/index.php?id=172)

- 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.
- Über die einzelnen Verwaltungsebenen hinweg wird sich eine Verwaltungsarchitektur durchsetzen, deren Kennzeichen die Trennung von „Produktion“ und „Vertrieb“ von Leistungen ist.
- Nach dem Grundsatz „no wrong door“ werden Bürgern und Unternehmen einheitliche Anlaufstellen angeboten.
- 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 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.

Diese Leitlinien lassen sich nicht im Handumdrehen in die Realität überführen. Ihr Einsickern in Grundvorstellungen über gute Verwaltungsorganisation wird sich allmählich vollziehen, und es muss auch geklärt werden, welche Konkretisierungen und Anpassungen im Hinblick auf die sehr vielgestaltigen Verwaltungsbereiche und Sachmaterien erforderlich sind.

Der beginnende Wandel der Verwaltungskultur setzt voraus, dass sich das Reformdenken nicht länger nur auf den Umbau von Aufbaustrukturen richtet. In den Mittelpunkt muss es die organisatorischen Gestaltungsoptionen für die vielfältigen Geschäftsprozesse der öffentlichen Verwaltung stellen, zusammen mit der aus deren Reorganisation folgenden zunehmenden Vernetzung. Prozessorganisation und Vernetzung sind mithin zentrale Aspekte des einsetzenden Wandels, auf die kurz einzugehen ist.

### Prozessorganisation

E-Government ermöglicht die Einführung von prozessorientierten Organisationsformen. Ob Registrierungs-, Beschaffungs-, Planungs- oder Genehmigungsprozesse, die Informationstechnik kann in vielfältiger Weise genutzt werden, um Verwaltungsprozesse wesentlich zu verbessern. Während traditionelle Organisationsansätze den Schwerpunkt auf die Aufbauorganisation legen, wird mit dem Ansatz der Prozessorganisation der Fokus auf die einzelnen Aktionen (Ablauf) gelegt.

Durch diese Prozessintegration ist nicht nur eine Effizienzsteigerung in der Erledigung der Sachaufgabe durch die Verringerung von Liegezeiten, von Informationsgenerierungs- oder Transportkosten möglich, sondern auch eine weitere Reduktion des Koordinationsaufwandes infolge geringerer Arbeitsteilung. Mit der Sicht auf die Integration von Prozessschritten an einem Arbeitsplatz, wie sie insbesondere in einem Front Office erforderlich ist, wird klar, dass es beim IT-Einsatz nicht zwangsläufig um die Erschließung von Automatisierungspotenzialen geht, sondern eher um eine Informatisierung, bei der auch weiterhin menschliche Interaktionsschnittstellen vorhanden sind.

Voraussetzung für die Reorganisation von öffentlichen Prozessen sind nicht nur informationstechnische Infrastrukturen wie Datenbanken, Vernetzung, Systeme elektronischer Vorgangsbearbeitung, Endgeräte, sondern auch die Datenhaltung selbst. Bereits vor mehreren Jahrzehnten ist die Vorstellung einer einheitlichen Datenhaltung entwickelt worden (Nachweise bei Lenk 2002). Schon damals wurden Kerndatenbestände identifiziert über Einwohner, über Grund und Boden und über die Wirtschaft. In organisatorischer Hinsicht führte dies schon früh zu Vorstellungen einer systematischen Informationsbewirtschaftung über alle Verwaltungsebenen hinweg (Reinermann 1985, S. 295ff.). Dieser Gedanke ist in den Niederlanden über die Zeiten hinweg in den Planungen des Innenministeriums lebendig geblieben. Mit erheblichem Einsatz wird dort seit Jahren versucht, ein System von Registern mit verlässlichen Basisdaten zur Nutzung durch alle Verwaltungsebenen aufzubauen, als Grundbestandteil von neuen von E-Government ermöglichten Infrastrukturen des öffentlichen Sektors (vgl. unten, 4.3.4.).

### Vernetzung

Zu einer Prozessneugestaltung bzw. -optimierung tragen jedoch nicht nur verbesserte Datenaustauschbeziehungen zwischen Organisationen bei, sondern auch neue Formen von Arbeitsteilung. Um das gesamte Potenzial der Informationstechnik zur Organisationsgestaltung erfassen zu können, ist es notwendig, über die Optimierungsansätze der einzelnen Organisation bzw. Behörde hinauszugehen. Dabei ist die organisationsübergreifende Prozesssicht unerlässlich. Prozesse können nicht nur innerhalb einer Organisation verbessert werden. Mit einer organisationsübergreifenden Prozessgestaltung entstehen öffentliche Leistungsnetzwerke, an denen ganz unterschiedliche Organisationen beteiligt sein können. Bereits die räumliche und organisatorische Trennung von Front und Back Office führt zu netzwerkähnlichen Strukturen. Wenn zum Beispiel eine Gemeindeverwaltung für den Kreis oder für andere Behörden Anträge von Bürgern entgegennimmt, teilweise bearbeitet und an ein Back Office weiterleitet, liegt eine vernetzte arbeitsteilige Zusammenarbeit vor.

Der Vorteil dieser Organisationsform besteht in Zweierlei. Zum einen können Leistungen im Back Office neu gestaltet und vielfach zusammengefasst werden, um Skalenvorteile (economies of scale) zu erzielen. Zum anderen können diese Leistungen im Front Office unter Nutzung der gebündelten Back-Office-Ressourcen individualisiert werden. Mit anderen Worten, mit Informationstechnik kann sowohl Kostenreduktion als auch Individualisierung erreicht werden. In der Industrie spricht man von einer individualisierten Massenproduktion. Vereinfacht besagt dies, dass zu Preisen von Massenproduktion eine individualisierte Leistungs- bzw. Produkterstellung möglich ist. Solche Produktionsformen sind beispielsweise in der Automobilindustrie zu finden, wo es möglich ist, dass Kunden ihr Fahrzeug auf der Basis von Komponenten (so genannten Modulen) individuell zusammenstellen können. Übertragen auf die Verwaltung ermöglicht das Konzept einer individualisierten Massenproduktion die Aufrechterhaltung der traditionellen einzelfallorientierten Arbeitsweise bei gleichzeitiger Effizienzsteigerung.

Die gewachsenen Aufbaustrukturen der Verwaltung im Land brauchen nicht verändert zu werden, um das neue Arbeiten zu ermöglichen. Einschneidende Veränderungen ergeben sich gleichsam unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle der Verwaltungsreformer. Informationen wie auch Geschäftsprozesse fließen über Organisationsgrenzen und Entfernungen hinweg,

was auf eine Vernetzung vormals separat arbeitender Einheiten hinausläuft. Die Netzwerkfähigkeit dieser Einheiten und der in ihnen arbeitenden Menschen herzustellen erweist sich damit als zentrale Aufgabe.

## 2.4 Nutzung der Gestaltungspotenziale für den Bürokratieabbau

Geht man von diesen Grundsätzen aus, dann bieten sich aus Sicht der Verwaltung zunächst drei Gruppen von möglichen Maßnahmen an, mit denen Verwaltung für die Bürger und Unternehmen weniger spürbar gemacht werden kann:

- 1 Den Zugang zur Verwaltung erleichtern, insbesondere durch Bündelung ohne Rücksicht auf die Zuständigkeiten (One-stop Verwaltung)
- 2 Interne Vereinfachung der Geschäftsprozesse der Verwaltung und damit koordiniertes bzw. integriertes Vorgehen öffentlicher Stellen, insbesondere bei Verfahren mit einer Vielzahl von Beteiligten und Betroffenen
- 3 Den Zugang zur Verwaltung ganz überflüssig machen, also Interaktionsnotwendigkeiten zwischen Verwaltung und ihren Adressaten abbauen (No-stop statt One-stop Verwaltung)

Diese Sicht auf die Chancen von Bürokratieabbau mit E-Government ist jedoch nicht die einzig Mögliche. Eine darüber hinausgehende Sicht, die nicht von der Verwaltung ausgeht, sondern von der Situation von Unternehmen oder Bürgern, die unterschiedliche Informationspflichten gegenüber der Verwaltung zu erfüllen haben, führt zu weiteren Möglichkeiten der Lastenreduktion. Neben dem Zugang zur Verwaltung als Übergabepunkt und den verwaltungsinternen Prozessen werden dann auch die internen Prozesse auf Unternehmensseite in die Betrachtung einbezogen (dazu unten 3.4.).

### 2.4.1 Zugangserleichterung durch Dienstleistungsportale und multifunktionale Servicestellen

Um die organisatorische Dimension von E-Government insbesondere bei Bürgerdiensten zu erfassen, bietet sich die Unterscheidung in Front und Back Office an. Das Front Office kann eine Webseite, ein Bürgeramt im Rathaus als physischer Zugangskanal oder auch ein Call Center sein. Im Back Office werden die Verwaltungsentscheidungen getroffen und die zur Leistungsbringung notwendigen IT-Funktionen (z.B. Datensicherheit, Datensicherung, Backup etc.) und Datenbestände bereitgestellt. Vereinfacht gesagt übernimmt das Front Office die Distribution bzw. den Zugang zu Verwaltungsleistungen und das Back Office deren Produktion. Damit liegt der Front-Office-Funktion eine Adressatensicht zu Grunde, während das Back Office stärker von der internen Rationalität der Verwaltung geprägt ist.

Auf der Basis von IT-Netzwerken lassen sich Front Office und Back Office nicht nur organisatorisch, sondern auch räumlich leichter voneinander trennen. Das hat den Vorteil, dass man für Bürger bzw. Unternehmen den Zugang zu Leistungen bündeln kann, so dass sie durch ein einziges Fenster „hineinschauen“. Zur Prozessbearbeitung können die Front-Office- bzw. Bürgerbüro-Mitarbeiter auf Informations- und Wissensbestände sowie auf Informationssysteme im Back Office zurückgreifen.

Die Front-Office-Funktion beschränkt sich nicht auf die Leistungsabgabe. Sie kann die Ausführung weiterer Prozessschritte umfassen, sofern hierdurch eine ganzheitliche Arbeitsbewältigung aus Bürgersicht unterstützt wird. Die Aufteilung der einzelnen Funktionen im Rahmen einer Leistungserstellung auf Front Office und Back Office kann dabei unterschiedlich gestaltet werden, um Anforderungen des jeweiligen Sachgebiets (z.B. soziale Angelegenheiten) gerecht zu werden. Dabei kann es auch eine Rolle spielen, ob das Front Office örtlich präsent ist oder sich als Call Center bzw. Internetportal präsentiert.

Es reicht nicht, Front Offices und Back Offices zu unterscheiden, ohne den entscheidenden gedanklichen Schritt einer Trennung von Produktion und Vertrieb einer Verwaltungsleistung zu vollziehen. Andernfalls betrachtet man nur das Front Office als Vertriebskanal für die eigenen Leistungen, nicht jedoch als das eine Fenster, durch das Bürger oder Unternehmen Zugang zu allen Verwaltungsstellen erhält, mit denen sie in einer bestimmten Lebenslage oder Geschäftssituation Kontakt aufnehmen müssen. Kaum eine Gemeinde denkt daran, etwa den Zugang zu den Finanzämtern oder zur Polizei zu erleichtern. Was die Leistungen der öffentlichen Verwaltung angeht, leben wir bildlich gesprochen in einer Zeit, in der man immer noch zur Gärtnerei gehen muss, um Gemüse zu kaufen, anstatt in den Supermarkt oder den Krämerladen. Geschäftsmodellen für Verwaltungsagenturen die ähnlich wie Reisebüros die Leistungen von vielen „Veranstaltern“ vorhalten, war bislang kein Durchbruch beschieden.

*Die neuen Möglichkeiten wurden in den Niederlanden schon früh systematisch erörtert. 1995 entstand aus Vorarbeiten über Servicezentren für die Verwaltung die Vorstellung einer grundlegenden Umorientierung. Nicht mehr die Logik der Verwaltung, sondern die Fragemuster (Lebenslagen, Unternehmenssituationen) von Bürgern und der Wirtschaft sollten in den Mittelpunkt gestellt werden. Mit dem Projekt „Overheidsloket [Behördenschalter] 2000“ („OL2000“) war angestrebt, auf mittlere Sicht zu einem landesweiten Netzen von Ansprechstellen zu gelangen, die um Fragemuster herum organisiert sind (Terug naar de toekomst 1996, S.30). Es wurde herausgestellt, dass Zusammenarbeit über die Verwaltungsebenen hinweg hierfür der Schlüssel ist, denn keine Organisation, auch nicht die Gemeinden, verfügt über alle Informationen und Dienste, die nötig sind, um auf die entsprechenden Lebenslagen und Unternehmenssituationen einzugehen. Eine konsequente Ausgestaltung eines Systems von Front Offices und Back Offices samt der zwischen diesen vermittelnden Instanzen war in diesen Planungen angelegt und bereits weitgehend ausformuliert.*

*Während das Projekt „OL2000“ zunächst im Sande verlief (vgl. unten, 3.2.1.), haben andere Projekte, welche one-stop Service verwirklichen, gezeigt, was heute möglich ist. Das australische Beispiel Centrelink bietet Dienstleistungen des Bundes und anderer Verwaltungsträger an, vor allem im Bereich Soziale Sicherheit und Beschäftigungshilfe, in Field Offices auf dem gesamten Kontinent, in Call Centern, über das Internet und über Mitarbeiter im stationären oder mobilen Einsatz, unterstützt durch ein satellitengestütztes Netz, welches mobilen Zugriff auf die Leistungen erlaubt.*

Nimmt man die Trennung in Produktion und Vertrieb ernst, dann ergeben sich nicht nur zahlreiche neue Möglichkeiten der Gestaltung der Vorgänge bzw. Geschäftsprozesse, auf die gleich einzugehen ist. Es wird dann auch der Blick darauf gelenkt, dass die Marketingwissenschaft zahlreiche Empfehlungen dafür bereithält, wie ein Vertrieb zu organisieren ist. In erster Linie betrifft dies das Denken in Zielgruppen. Es reicht einfach nicht, immer nur von „dem“

Bürger oder „der“ Wirtschaft zu sprechen. Hier ist viel stärker zu differenzieren als es bislang geschieht. Dabei geht es nicht nur um den Kommunikationskanal (Online, Call Center oder örtliche Servicestelle), sondern entscheidend auch um die Verständlichkeit der jeweiligen Transaktionen. Mit guter Information ist manchen Zielgruppen viel mehr gedient als mit der Eröffnung von Online-Zugangswegen.

#### 2.4.2 Koordination und Integration des Verwaltungshandelns

Viel nachhaltiger als eine Integration von Verwaltungssagenden an der Kundenschnittstelle, also im Front Office, wirken Ansätze, welche die in einer Lebenslage erforderlichen Verwaltungstätigkeiten organisatorisch und inhaltlich verknüpfen. Die Informationstechnik ermöglicht sowohl Verknüpfungen über mehrfach, in unterschiedlichen Verfahren zu nutzende Informationen, als auch Verkettungen von Geschäftsprozessen. Diese als „integriertes E-Government“ bezeichneten sehr weit reichenden Gestaltungsformen werden heute vor allem unter internen Effizienzgesichtspunkten diskutiert (Stichwort: Shared Services), können aber auch zum Abbau bürokratischer Lasten (z.B. Berichtspflichten) führen.

So lässt sich erstens ein „Information Sharing“ zwischen Backoffices einrichten, soweit das mit den Zielen des Datenschutzes vereinbar ist. Das mag teilweise eine Lockerung der übersteigerten Zweckbindung im deutschen Recht erfordern, denn der Datenschutz klammerte sich in seiner ersten Blütezeit an die vorgefundenen zersplitterten bürokratischen Strukturen und verfestigte diese damit.

Zweitens können Geschäftsprozesse der öffentlichen Verwaltung nicht nur vordergründig über One-Stop Zugangskanäle wie Portale oder Bürgerbüros integriert werden, sondern auch in ihrer Durchführung durch das Geflecht der Back Offices vieler Vollzugsinstanzen. Dies setzt eine Modularisierung dieser Prozesse voraus, welche auch von Seiten der Informatik (Einbindung von Web Services in automatisierte Geschäftsprozesse) heute nahe gelegt ist. Dabei sind vielfältige Effizienzgewinne durch Wiederverwendung von Prozessmodulen und durch die Einrichtung von Shared Services möglich, etwa zwischen Kreis und Gemeinden. Teile von Geschäftsprozessen (zum Beispiel Berechnungen oder Zahlungsvorgänge) können heraus gebrochen und spezialisierten Stellen zur Durchführung überantwortet werden. Soweit ein Teilmodul keinen hoheitlichen Charakter hat, können dies auch Private sein (vgl. den Vorschlag einer „Gebühreneinzugszentrale“ für Abfallbeseitigungsgebühren). Aber nicht nur der Einbezug privater Aufgabenträger wird erleichtert, sondern es eröffnen sich auch neue Chancen für eine „Public Public Partnership“, etwa durch eine kommunale Zusammenarbeit, in der jeweils solche Kommunen handeln, die den jeweiligen Vorgang gut beherrschen. Immer mehr Kommunen erkennen schon jetzt die hier gegebenen Chancen.

Somit führen die neuen Gestaltungsspielräume zu einer Modularisierung von Geschäftsprozessen, welche mehrere Vorteile bietet (vgl. Brüggemeier et al. 2006, S. 66ff., 201ff.). Zu den Vorteilen gehört auch, dass komplexe Verfahren mit einer Vielzahl von Anlaufstellen (z.B. Genehmigung von Industrieanlagen) so umgebaut werden können, dass sie kollegial oder sternförmig abgearbeitet werden können. Dies kann z.B. auf IT-Plattformen geschehen, über die alle beteiligten „Träger öffentlicher Belange“ in einem Verfahren interagieren. Dieses Verfahren kann zugleich für die Adressaten in der Wirtschaft (ebenso wie für Betroffene) transparenter ausgestaltet werden, und diese können sich im Verfahren aktiv zu Wort melden. Die in der Stadt Ess-

lingen entwickelte Bauplattform stellt einen Prototyp für eine solche Plattform dar (Wolf/Krcmar 2007).

### 2.4.3 No-Stop-Verwaltung

Relativ frühzeitig begann in den Niederlanden die Diskussion über eine „No-Stop-Verwaltung“. Warum One-stop-Portale bauen, wenn man die entsprechenden Vorgänge ganz abschaffen kann, z.B. weil die von der Wirtschaft zu liefernden Daten schon anderswo in der Verwaltung vorhanden sind? Vorausgefüllte Formulare sind eine Station auf diesem Weg, der Interaktionen nicht technisieren, sondern ganz vermeiden will. Allgemein geht es um eine Verringerung der Anzahl von Kontaktpunkten durch Nutzung vorhandener Informationen und um die Abschaffung von Verfahren, die durch vernetztes Arbeiten ersetzt werden können. Dies kann erreicht werden, auch ohne dass inhaltliche Antragsanforderungen abgebaut werden. Auch wenn z.B. Genehmigungserfordernisse weiter bestehen können Antrags- und Berichtspflichten entfallen, wenn sich in anderem Zusammenhang ergibt, dass ein Unternehmen einer solchen Genehmigung bedarf und diese ihm daher gleich mit erteilt wird. Zu bedenken sind dabei gewiss auch Grenzen des automatisierten Tätigwerdens, die aus rechtlichen Bestimmungen resultieren. Es spricht aber wenig dagegen, den Betroffenen öfter Wahlfreiheit zu geben, wie weit sie sich von der Verwaltung „bedienen“ lassen wollen, z.B. durch Erinnerung an den Ablauf eines Reisedokuments.

## 2.5 Erste Ansätze zur Verknüpfung von Bürokratieabbau und E-Government

Die Nutzung der Ansätze von E-Government, um Bürokratie weniger spürbar zu machen, wurde in den Niederlanden schon recht früh empfohlen (Commissie Administratieve Lasten 1999b; Arendsen/ van Engers 2004).

*Die Kommission Administratieve Lasten stellte (1999) die große Bedeutung der Nutzung von Informationstechnik („ICT“) für die Reduzierung der Verwaltungslasten deutlich heraus. Für die Vorgehensweise wurden detaillierte Vorschläge gemacht, welche den Anschluss suchten an die bereits vorfindlichen IT-Vorhaben in Lande.*

*Die Kommission schlug ein „Internet-Wachstumsmodell“ vor. Es stellt den unterschiedlichen Stand der Techniknutzung in Unternehmen in Rechnung und hat folgende Ausgangspunkte:*

- *Information wird nur einmal durch Unternehmen angeliefert und innerhalb der öffentlichen Sektors mehrfach verwendet, was Clearinghouse-Funktionen erfordert*
- *Begriffsdefinitionen in verschiedenen Verwaltungsbereichen werden harmonisiert*
- *Unternehmen müssen über eine einzige Website Zugang haben zu allen für sie wichtigen Formularen, so dass sie ihre Informationspflichten integriert erfüllen können.*

*Dieses Wachstumsmodell umfasst drei Phasen:*

- *In der ersten Phase werden alle Formulare ins Internet gestellt, in ihrer gegenwärtigen Form.*
- *In der zweiten Phase werden Daten, die beim Ausfüllen eines Formulars angeliefert werden, auch für andere Zwecke gebraucht. Vor allem grundlegende Identifikationsdaten wie*



*Name, Adresse und andere Unternehmen oder Einzelpersonen identifizierende Daten sind hierbei gemeint.*

- *In der dritten Phase soll Standardisierung gefördert werden durch Angleichung der Formulare und Harmonisierung von Begriffen. Schritt für Schritt soll damit die Informationsanlieferung vereinfacht werden.*

*Anders als in der zeitgleich anlaufenden E-Government-Euphoriewelle ist in diesem Wachstumsmodell die elektronische Transaktion (Anlieferung der ausgefüllten Formulare) noch nicht zentral, sondern sie erscheint eher als ein nützlicher Nebeneffekt, ähnlich wie die Online-Hilfe beim Ausfüllen der Formulare. Die Kommission stellte fest, dass etliche laufende Projekte gut in dieses Modell passen, wobei sie u.a. direkte Generierung von Informationen aus dem betrieblichen Rechnungswesen sowie die Einrichtung authentischer Basisregister auf Verwaltungsseite und Clearinghouse-Funktionen anspricht.*

Somit war schon zu einem frühen Zeitpunkt die Einsicht erreicht, dass mit der Nutzung von Technik wesentliche Schritte zum Abbau bürokratischer Lasten im Alltag möglich sind. Dem folgten aber zunächst keine Taten. Während die Vorschläge der Kommission Administrative Lasten zur Inangangsetzung von Kulturwandel, unterstützt durch ein unabhängiges Aufsichts- und Beratungsorgan, sowie zur Quantifizierung der Verwaltungslasten sofort Gehör fanden, wurden die auf IT-Nutzung bezogenen Empfehlungen viel weniger erörtert. Ursache dafür mag gewesen sein, dass auf diesem Gebiet bereits viele Projekte tätig waren und dass sich die zunehmende E-Government-Begeisterung einseitig auf „medienbruchfreie Transaktionen“ über das Internet ausrichtete. Zudem sind Vorschläge, die auf die Errichtung neuer Organisationen und auf quantitative Messverfahren hinauslaufen, politisch leichter eingängig. Diese Vorschläge haben die folgende Diskussion in den Niederlanden entscheidend geprägt und dazu beigetragen, dass die niederländischen Überlegungen in Europa Vorbildcharakter annahmen.

Auch in den Niederlanden ließ mithin die Umsetzung der Vorschläge zur Nutzung der Informationstechnik für den Bürokratieabbau lange auf sich warten. Der Beitrag von E-Government zur Verminderung administrativer Lasten trat zurück hinter der Geschäftigkeit um den Aufbau des „Wachhunds“ ACTAL (Adviescollege Toetsing Administrative Lasten) und der Welle von „Nullmessungen“ bürokratischer Lasten quer über die Ressorts. Somit wurde die Chance zunächst nicht ergriffen, die beginnende Aufwertung der Informatisierung in der Verwaltung in den Dienst des Bürokratieabbaus zu stellen. E-Government begann wieder stärker ein Eigenleben zu führen.

## **2.6 Generationenwechsel im E-Government: der Impuls der Dienstleistungsrichtlinie**

In Deutschland und zu einem geringeren Ausmaß auch in den Niederlanden mehren sich nunmehr jedoch die Anzeichen, dass die organisatorischen Möglichkeiten von E-Government besser erkannt werden als vor einigen Jahren, so dass dieses nicht länger nur technisch verstanden wird. Dies ermöglicht ein Wiederaufgreifen schon älterer Ansätze, die in den letzten zehn Jahren zurücktraten hinter dem weltweiten Wettlauf, der sich an den augenfälligen Parallelen des E-Government zum elektronischen Handel ausrichtete. An dessen Ende sollte die vollständige Abwicklung von Transaktionen über das Internet stehen. Sie wurde zur alleinigen und nicht weiter hinterfragten Messlatte erhoben. Dies wurde regelmäßig verquickt mit dem zum

politischen Ziel erhobenen größtmöglichen Verbreitungsgrad des Internet in den Haushalten. Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung war jedenfalls zu Beginn der Euphorie eine eher zu vernachlässigende Größe. Technikdurchsetzung und Wirtschaftsförderung standen im Vordergrund.

Da sich dies nunmehr ändert, leben ältere Konzepte von Bürgerdiensten wieder auf, wie sie in den Niederlanden im Projekt „Overheidsloket 2000“ (Behördenschalter 2000) als Grundlage für eine Architektur elektronischer Bürgerdienste entworfen wurden (vgl. 2.4.1.). Rückenwind erhalten diese Konzepte nunmehr durch die Vorgaben der europäischen Dienstleistungsrichtlinie.<sup>3</sup> Dienstleistungserbringer sollen alle Formalitäten und Verfahren bei der Aufnahme einer Dienstleistung und deren Ausübung an einer Stelle erledigen können (Siegfried 2007). Die Dienstleistungsrichtlinie geht bislang am weitesten in dem Bestreben, durch „einheitliche Ansprechpartner“ (One-Stop-Shop-Regelungen), durch gute Vorinformation der Betroffenen, sowie durch Online-Verfahren den bürokratischen Aufwand für die Wirtschaft zu senken. Damit wird aus dem zunächst eher marginalen Blickwinkel einer Marktöffnung für ausländische Dienstleister in der EU eine Entwicklung angestoßen, an deren Ende eine wesentlich vereinfachte Verwaltung stehen kann, nicht nur im Umgang mit Dienstleistungsfirmen, sondern mit der gesamten Wirtschaft und mit den Bürgern.

Hiermit wird eine Gesamtkonzeption dringlich, wie sie in der Wissenschaft, aber auch in Beratungskreisen immer wieder gefordert wurde. E-Government muss eingebettet werden in eine langfristig angelegte Umgestaltung der Arbeitsweise des öffentlichen Sektors. Technikgetriebene Lösungen werden von Strategieszenarien zur Erbringung von Verwaltungsleistungen abgelöst; die technische Umsetzung hat dabei lediglich instrumentellen Charakter. Das erfordert Nachdenken weit über die bislang einbezogenen Fachkreise hinaus.

---

<sup>3</sup> Richtlinie 2006/123/EG vom 27.12.2006.

## 3 Elemente einer Gesamtkonzeption zur Verwaltungsmodernisierung mit E-Government

### 3.1 Notwendigkeit einer Gesamtkonzeption

In diesem Abschnitt wird ausgeführt, mit welcher inhaltlichen Ausrichtung E-Government in der Lage ist, zum Bürokratieabbau beizutragen. Gefragt wird, wie die Regulierung von Wirtschaft und Gesellschaft technisch so unterstützt werden kann, dass es aus der Sicht der Lebenslagen der Bürger bzw. der Geschäftssituationen von Unternehmen zu tatsächlichen Entlastungen im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung kommt. Nicht die technischen Möglichkeiten für sich allein, sondern die organisatorischen Gestaltungspotenziale, die mit ihnen erschlossen werden, stehen im Mittelpunkt.

Auf dem Hintergrund des Überlegungen zur gegenwärtigen Entwicklung von E-Government (oben, 2.3. und 2.4.) führt dies zu einer dreifachen Ausrichtung auf Strategie, Infrastruktur und Prozessreorganisation:

**Strategie:** Organisationsbezogene Strategien der Verwaltungsmodernisierung mit E-Government müssen die sehr zahlreichen Projekte und Initiativen im E-Government strategisch verklammern und integrieren. Die technische Integration ermöglicht dies, ist jedoch für sich allein nicht ausreichend. Damit werden Strategieüberlegungen erforderlich, welche über vorhandene E-Government-Masterpläne hinausreichen. Ihre Träger sind im deutschen Verwaltungssystem primär die Länder, welche auf dem Weg über Leitlinien und Architekturvorgaben auf den Zustand des Gesamtsystems der Träger der öffentlichen Verwaltung in Deutschland einwirken müssen.

**Infrastruktur:** Schaffung der erforderlichen technischen und organisatorischen Basiskomponenten einer Infrastruktur des öffentlichen Sektors, insbesondere für den integrierten Zugang zu Verwaltungsleistungen und für die systematische Bewirtschaftung der Informationen aller Träger der öffentlichen Verwaltung.

**Prozessreorganisation:** Die Umgestaltung einzelner übergreifender Prozessketten durch Verknüpfung von Verfahren entlang zusammenhängender Sachbereiche birgt ein hohes Potenzial an Entlastung der Beteiligten von überflüssigen Verfahrensschritten und Aufwand.

### 3.2 Strategie

#### 3.2.1 Zuständigkeit des Landes

Wenn E-Government nicht nur zu internen Effizienzgewinnen führen, sondern auch den Abbau von Verwaltungslasten der Bürger und der Wirtschaft befördern soll, dann reicht es nicht aus, dass das Land im Wesentlichen nur auf Vorgaben der Bundesebene reagiert und versucht, in technischer Hinsicht hier und da zusätzliche Akzente zu setzen. Eigene strategische Überlegungen sind erforderlich. Diese können gerade in Nordrhein-Westfalen anknüpfen an frühere Versuche, über die Schaffung wegweisender Infrastrukturen (das Landesverwaltungsnetz sei als Beispiel erwähnt). Diese Versuche wiesen zwar nicht den Grad an Verfestigung auf, der – vor zwei Jahrzehnten recht spektakulär – in Baden-Württemberg mit dem „Landessystemkonzept“ erreicht wurde (Wilkes 1989). Sie waren aber mindestens ebenso wirksam die Ansätze

zur informationstechnischen Modernisierung, die damals in Baden-Württemberg verfolgt wurden, und sie befestigten die führende Rolle von Nordrhein-Westfalen im bundesdeutschen Vergleich. Auch die zeitlich noch davor liegenden Ansätze des Landes zur Strukturgebung für die technische Infrastruktur im kommunalen Bereich sollten in diesem Zusammenhang heute neu gewürdigt und nicht als einseitige Übergriffe in die kommunale Organisationshoheit bewertet werden. Es geht darum, dass alle bürokratischen Lasten für Bürger und Wirtschaft vermieden werden, gleich von welcher Verwaltungsebene sie ausgehen.

Strategische Ansätze müssen damit weit ausgreifen und sich nicht nur auf die Frage beziehen, wie sich E-Government entwickeln muss, um zum Bürokratieabbau beizutragen. Denn diese Frage ist nicht zu trennen von der Weiterentwicklung im Hinblick auf Verwaltungsmodernisierung insgesamt. Konkret geht es darum, welche Ausrichtung erforderlich ist, um die erwünschten organisatorischen Gestaltungspotenziale von E-Government freizusetzen und in den Dienst politisch konsensfähiger Ziele des Bürokratieabbaus zu stellen. In groben Linien muss diese Strategie, ausgehend von erwünschten Zuständen der öffentlichen Verwaltung im Land, Wege aufzeigen, auf denen die gegenwärtig ohnehin stattfindende Transformation der öffentlichen Handlungsstrukturen in zukunftsfähige Bahnen gelenkt werden kann.

Damit E-Government zum Bürokratieabbau beitragen kann, ist eine integrale Herangehensweise des Landes unter Einbezug der kommunalen Ebene sowie des Bundes unabdingbar. Dabei kann angeknüpft werden an Veränderungen, die sich in der engeren Diskussion zu E-Government bereits abzeichnen. Der bislang noch vorherrschende Ansatz, E-Government über einzelne Projekte einzuführen, wird zunehmend ergänzt und unterbaut durch Vorgaben für eine Referenzarchitektur für die künftige Gestaltung von Verwaltungsprozessen über die einzelnen Verwaltungsebenen hinweg. Dies schließt Ansätze der Aufteilung von „Produktion“ und „Vertrieb“ einer Verwaltungsleistung in Front Offices und Back Offices unterschiedlicher Träger ein.

In Deutschland finden sich bereits Ansätze auf kommunaler Ebene, die eine solche Architektur mit Multikanalzugang zu Verwaltungsleistungen und lebenslagengerechter Ausgestaltung von Front Offices anstreben. Diese sind zu eng, wenn sie nicht auf Kooperation mit allen anderen Verwaltungsebenen und Verwaltungsträgern angelegt sind, deren Leistungen in bestimmten Lebenslagen bzw. Geschäftssituationen integriert werden müssen. Finanzverwaltung, Sozialversicherungsträger und Kammern seien als Beispiele genannt. Die erforderliche Integration herzustellen ist aus kommunaler Sicht mühsam und führt zu Doppelarbeit. Daher sind hier die Länder gefordert, auch wenn sich viele ausführende Tätigkeiten und vor allem die (künftigen) Zugangsstrukturen der Front Offices weiterhin in kommunaler Trägerschaft befinden.

Für dieses von einem integrierten E-Government geforderte Herangehen sind in allen Staaten der EU außer Deutschland die nationalen Ebenen zuständig. Einzig im deutschen Föderalismus ist dies anders, weil die Exekutivgewalt nach wie vor bei den Ländern liegt, ungeachtet aller Überlagerungen durch den Bund und „dritte Ebenen“. Intensivere Anstrengungen der Länder sind nötig, um in strategischer Absicht technische und organisatorische Elemente zu einer Gesamtkonzeption der Verwaltungsmodernisierung zu verbinden.

Diese Modernisierung betrifft Prozesse, nicht Strukturen. Sie bewegt sich auf der Ebene der Aufgabenerfüllung, also des Verwaltungsvollzugs. Sie lässt die vorhandenen Aufbaustrukturen im deutschen System der Mehrebenen-Verwaltung unangetastet, wenngleich die Vielzahl

räumlich übereinander geschichteter Verwaltungsträger im Zeitalter der freien („ubiquitären“) Verfügbarkeit von Informationen zunehmend als übersteigert betrachtet werden wird.

Viele Aktivitäten, deren strategische Ausrichtung nun ansteht, sind bereits zu verzeichnen. Im Land kann insbesondere angeknüpft werden an den Aktionsplan 2009, der die Umsetzungsaktivitäten mit strategischer Ausrichtung auf Kommunen und Wirtschaft ins Bild bringt (IM NRW 2006). Auch der seit 2006 verstärkte Ausbau von „Deutschland Online“, mit dem innerhalb der deutschen Verwaltungen Kooperationsstrukturen geschaffen werden, ist zu begrüßen, reicht aber als Grundlage für eine Gesamtkonzeption zur Verwaltungsmodernisierung mit E-Government im Land nicht aus. Dies aus zwei Gründen.

Zum einen sind die Länder nach dem Grundgesetz die wichtigsten Träger der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, insbesondere durch ihre Rolle beim Vollzug von Bundesgesetzen. Sie überblicken die Verwaltungsrealität am besten, wenngleich sie die Vollzugslasten zu einem erheblichen (und gegenwärtig wachsenden) Anteil an die kommunale Ebene weitergeben. Ihnen obliegt es zudem, den Selbstverwaltungsaktivitäten der Gemeinden und Kreise einen Rahmen zu geben. Im Interesse der Gesamtleistung der Verwaltung im Land und darüber hinaus in ganz Deutschland müssen Vorgaben auch für Kommunen gemacht werden. Auf der Grundlage gemeinsamer Überzeugungen, welche aus den im Folgenden geschilderten Leitlinien für E-Government hervorgehen können, wird dies auf dem Wege der Vereinbarung eines Vorgehensrahmens möglich sein, so dass auf gesetzliche Festlegungen verzichtet werden kann.

Zum anderen ist der Fokus von Deutschland Online zu eng. Er ist nach wie vor stark auf die technischen Aspekte von E-Government gerichtet, auch wenn es nicht nur um Kommunikationsnetze, sondern schon um andere wichtige Bausteine für eine vernetzte Gesamt(infra)struktur geht. Die von der Wissenschaft immer wieder hervorgekehrte Einsicht, dass E-Government eine hervorragende Gelegenheit bietet, eine neue Infrastruktur für staatliches Tätigwerden zu schaffen, weit über besseren Bürgerservice und einzelne Effizienzsteigerungen hinaus (Lenk 2004; Brüggemeier et al. 2006), hat sich inzwischen sowohl auf Bundesebene als auch in den bestehenden Kooperationseinrichtungen weiter verbreitet. Gleichwohl ist der Brückenschlag von E-Government zur Verwaltungsmodernisierung noch nicht gelungen. Er wird zwar auf Bundesebene angestrebt, steht aber in den übergreifenden Kooperationsstrukturen noch aus. Im Rahmen der Vorarbeiten zur Föderalismusreform II werden die damit zusammenhängenden Fragen inzwischen thematisiert.

Die erforderliche eigene Strategie des Landes macht strategische Überlegungen im kommunalen Bereich nicht überflüssig. Diese sind gerade in NRW zum Teil schon weit fortgeschritten. Beide Seiten würden davon profitieren, dass das Land die von ihm erarbeiteten strategischen Planungen mit dem kommunalen Bereich abstimmt. Strategische Ansätze auf kommunaler Ebene werden sich auch weiterhin in sehr innovativen Bahnen bewegen können. Sicherergestellt werden muss nur, dass sie in einem Rahmen einpassbar sind, welcher auf gemeinsamen Infrastrukturen, insbesondere einem landesweiten integrierten Zugangsverbund, aufbaut. Das erfordert eine Ausrichtung der kommunalen Aktivitäten an Leitlinien, welche die Bedeutung einer guten Qualität der Verwaltung im Land über das Eigeninteresse einzelner Verwaltungsträger stellen. Wenn auf kommunaler Ebene das Bewusstsein dafür wächst, dass die Kommunen nicht selbst für alle Leistungen zuständig sind, die in einer bestimmten Lebenslage oder Ge-

schäftssituation erbracht werden müssen, dann werden sich zunehmend innovative Ausgestaltungen ergeben, welche den sehr vielfältigen Sachmaterien gerecht werden, mit denen die öffentliche Verwaltung sich befassen muss. Auf diese Weise können alle Akteure daran arbeiten, öffentliche Verwaltung im Land insgesamt als wesentlichen Standortfaktor zu sehen und aus dieser Sicht heraus zu optimieren, ohne ängstlich Besitzstände zu wahren. Verbesserungen von Effektivität, Qualität und Effizienz der öffentlichen Verwaltungen im Verbund kommen allen beteiligten Akteuren zu Gute, auch wenn die Vorleistungen hierfür ungleich auf die Akteure verteilt sein mögen.

Es versteht sich von selbst, dass eine derartige strategische Planung anschlussfähig sein muss an Planungen des Bundes sowie der EU. Das hindert nicht daran, in Richtung auf eine weniger technisch als vielmehr organisatorisch und an Zielen von Good Governance ausgerichtete Planung deutlich über das Denken auf diesen Ebenen hinauszugehen. Im Gegenteil, damit könnten einzelne Länder innovativ wirken und im föderalen Wettbewerb Strukturen entwickeln, mit denen Deutschland insgesamt bei der technikgestützten Verwaltungsmodernisierung zum fortgeschrittensten Land in Europa werden kann.

*Die Niederlande sind im Hinblick auf eine solche Strategie gegenwärtig nur bedingt ein Vorbild. Aus den dortigen Erfahrungen können aber Lehren gezogen werden. Sie bieten ein Beispiel dafür, dass die vorschnelle Ausrichtung an Impulsen aus Europa und Übersee eigene weitsichtige Planungen eher behindern kann. So waren dort schon 1995 mit weit reichenden Plänen einer integrierten Informationsinfrastruktur der öffentlichen Verwaltung gedanklich wesentliche Grundlagen einer vernetzten Verwaltung geschaffen (Terug naar de toekomst, 1996). Diese Planungen sind erst wieder 2004 verstärkt in die Neuausrichtung des Programms E-Overheid eingeflossen, obwohl in Teilbereichen in der Zwischenzeit durchaus weitergearbeitet wurde (Stroomlijning basisgegevens; vgl. van Duivenboden/ de Vries 2003).*

*Ein Bestandteil dieser Planungen war auch die oben (2.4.1.) dargestellte, schon 1996 konzipierte Architektur für einen integrierten Bürgerservice, in welchem die Gemeinden als Träger von Front Offices als One-stop Anlaufstelle für die gesamte Verwaltung im Land fungieren sollten. Mit diesem Referenzmodell für Bürgerdienste (Overheidsloket [Behördenschalter] 2000/ OL 2000) wurde Pionierarbeit geleistet, ähnlich wie in Österreich mit dem nationalen Portal „help“, welches ebenfalls über seine heutige Informationsfunktion hinaus ursprünglich darauf angelegt war, in die gleiche Richtung (One-stop Anlaufstelle für alle Bürger- und Unternehmensdienste im Land) integrierend zu wirken. Die Umsetzung erwies sich jedoch als zu schwierig. Als entscheidend wurde angesehen, die Gemeinden einzubinden. Hierfür wurde ein umfangreiches Projekt „OL 2000“ aufgesetzt, das nach fulminantem, auch politisch unterstütztem Start im Jahre 2002 auslief. Nicht zuletzt übervorsichtiges Agieren gegenüber dem kommunalen Bereich führte dazu, dass sich das Projekt immer weiter verzettelte und in eine den deutschen, von Bundeseite geförderten MEDIA@Komm Projekten ähnliche Struktur von drei kommunalen „Superpilots“ ausmündete (Leenes /Svensson 2004).*

*Ursache für das Steckenbleiben mag, ähnlich wie auch in Österreich, gewesen sein, dass man auf europäische Vorgaben einschwenkte, die primär die Parallelen von E-Government und E-Business in den Vordergrund rückten und die „medienbruchfreie“ Online-Transaktion zum nicht mehr hinterfragten Idealbild eines „guten“ E-Government erklärten.*

*Mit dem Programm E-Overheid wurde dann 2004 eine landesweite Strategie propagiert. Diese trägt gegenüber ihren konzeptionellen Vorläufern „Terug naar de Toekomst“ und „Overheidsloket 2000“ deutliche Spuren des international wirkenden Einflusses von eher technisch ausgerichteten Erfolgskriterien von E-Government. Die Rückbindung an Ziele der Verwaltungsmodernisierung ist nicht sehr deutlich ausgeprägt. Gleichwohl greift diese Strategie wesentliche Bausteine aus der davor liegenden Zeit auf, die über den internationalen Konsens hinausreichen. Diese beziehen sich vor allem auf die organisatorische Infrastruktur für Verwaltungsleistungen. Sie können ihre Wirkung erst nach einiger Zeit und nach Erreichen einer kritischen Masse erzielen. Auf längere Sicht können diese Bausteine wesentlich dazu beitragen, Bürokratie weniger spürbar zu machen.*

Die Erfahrungen aus den Niederlanden zeigen in diesem Bereich der strategischen Ausrichtung, dass die Abstimmung mit der kommunalen Ebene in der niederländischen Konsenskultur nach wie vor erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Gleichwohl erscheint dort das Nachdenken über wünschenswerte organisatorische Ziele, auf die sich eine Strategie ausrichten muss, weiter fortgeschritten, wie das im folgenden dargestellte Beispiel der sog. eCitizen Charter zeigt.

### **3.2.2 Leitlinien als Einstieg in die Strategieentwicklung**

Um die Entwicklung einer Gesamtkonzeption einer Verwaltungsmodernisierung mit E-Government einzuleiten müssen Leitlinien formuliert werden, an denen sich die Überlegungen ausrichten. Bezogen auf die Verwaltung entwickelte die Begleitforschung zum Informationsbüro d-NRW die oben (2.3.) teilweise wiedergegebenen Leitlinien. Mit ihnen sollen die beobachtbaren Trends der Entwicklung von E-Government ins Zentrum der Verwaltungsmodernisierung gerückt werden. Diese Trends gestatten es, die bislang vorherrschende eher technische Ausrichtung von E-Government mit den organisatorischen Chancen auszubalancieren, welche nunmehr deutlich werden. Ergebnis kann – nach dem „Neuen Steuerungsmodell“ des vergangenen Jahrzehnts – ein „Neues Produktionsmodell“ für die öffentliche Verwaltung sein.

Diese eher binnenbezogene Sicht sollte aber nicht allein stehen. Es geht nicht um eine Selbstbeschäftigung der Verwaltung. Vielmehr müssen die Dinge zugleich auch aus der Sicht der Bürger bzw. der Unternehmen gesehen werden. Anforderungen aus ihrer Sicht sind für große Teile des Verwaltungshandelns zentral. Dem wird das niederländische Programm *Burger@Overheid* gerecht.

#### **Burger@Overheid**

*Mit der Ausarbeitung einer bürgerbezogenen Sicht sind in den letzten Jahren die Ansätze des Projekts *Overheidsloket 2000* (*Behördenschalter 2000*) weiter verfolgt worden. Auf der Grundlage einer Befragung von 1500 Bürgern wurde mit der „eCitizen Charter“ („Burgerservicecode“) ein Katalog von zehn Punkten entwickelt, welche als Leitlinie für die Entwicklung des Bürgerservice mit E-Government dienen. Die Beachtung dieser Leitlinien lässt, wie ein Blick auf die Website [burger.overheid.nl](http://burger.overheid.nl) zeigt, noch teilweise zu wünschen übrig. Jedoch ist die eCitizen-Charter bei der OECD Review des niederländischen E-Government sehr positiv hervorgehoben worden. Eine entsprechende Ausarbeitung („Bedrijvenservicecode“) ist nunmehr auch für die Wirtschaft geplant.*

Die zehn Punkte dieser eCitizen Charter haben wegweisenden Charakter für die Ausrichtung eines Bürgerservice, der die mit E-Government eröffneten organisatorischen Möglichkeiten voll nutzt und in den Dienst des Bürgerservice stellt. Die zehn Punkte seien daher hier vollständig aufgeführt (eigene Übersetzung):

- *Wahlfreiheit Kontaktkanal: Als Bürger kann ich selbst wählen, auf welche Weise ich mit der Verwaltung meine Angelegenheiten regele. Die Verwaltung sorgt dafür, dass alle Kontaktkanäle verfügbar sind (Schalter, Brief, Telefon, e-mail, Internet).*
- *Auffindbare Verwaltungsprodukte: Als Bürger weiß ich, wo ich Verwaltungsinformation und –dienste erhalte. Die Verwaltung schickt mich nicht von Pontius zu Pilatus, und sie tritt wie ein einziger Konzern auf.*
- *Verständliche Leistungen: Als Bürger weiß ich, unter welchen Bedingungen ich auf welche Leistungen ein Recht habe. Die Verwaltung legt meine Rechte und Pflichten klar zutage.*
- *Persönlicher Informationsdienst: Als Bürger habe ich Anspruch auf richtige, vollständige und aktuelle Information. Die Verwaltung liefert diese von sich aus, maßgerecht und abgestimmt auf meine Lage.*
- *Dienstleistungskomfort: Als Bürger brauche ich Daten nur einmal anzuliefern, und ich kann proaktive Dienste nutzen. Die Verwaltung legt offen, was sie über mich weiß und nutzt meine Daten nicht ohne meine Zustimmung.*
- *Transparente Arbeitsweisen: Als Bürger kann ich leicht herausfinden, wie die Verwaltung arbeitet. Die Verwaltung hält mich auf dem Laufenden über die Vorgänge, die mich betreffen.*
- *Digitale Zuverlässigkeit: Als Bürger kann ich davon ausgehen, dass die Verwaltung ihre elektronischen Angelegenheiten ordentlich ausführt. Die Verwaltung garantiert die Vertraulichkeit von Daten, vertrauenswürdige digitale Kontakte und sorgfältige elektronische Archivierung.*
- *Ansprechbare Verwaltung: Als Bürger kann ich Beschwerden, Meldungen und Verbesserungsvorschläge auf einfache Weise anbringen. Die Verwaltung verbessert ihre Fehler, kompensiert Mängel und nutzt Beschwerden, um aus ihnen zu lernen.*
- *Verantwortlichkeit und Rechenschaft: Als Bürger kann ich die Leistungen von Verwaltungen vergleichen, kontrollieren und bewerten. Die Verwaltung stellt die dafür benötigte Information von sich aus zur Verfügung.*
- *Aktive Mitwirkung: Als Bürger erhalte ich Gelegenheit mitzuwirken und meine Belange selbst wahrzunehmen. Die Verwaltung fördert Partizipation und unterstützt Selbsthilfe, indem sie die nötigen Informationen und Mittel dafür bereitstellt.*

### 3.2.3 Neue Verwaltungsarchitekturen

Zentraler Bestandteil einer Verwaltungsmodernisierungsstrategie auf der Grundlage von E-Government ist eine Verwaltungsarchitektur, die organisationsübergreifend die Verwaltungsträger im Land verbindet und diese an die Architekturen übergeordneter Ebenen (Bund, EU) anschlussfähig macht. Sie baut auf der Architektur einzelner Arbeitsprozesse in Behörden auf, integriert diese (im Sinne einer Enterprise Application Integration) und bettet sie ein in eine übergreifende integrierte Architektur des Gesamtsystems „öffentliche Verwaltung“ im Land.



Eine solche Architektur aufzustellen ist für das Land vordringlich, um die noch zu entwickelnde Strategie umzusetzen und der Veränderung der Verwaltung eine Richtung vorzugeben. Sie geht hinaus über die Sammlung von technischen Standards und Entwicklungsgrundsätzen, die z.B. SAGA (SAGA 2006) enthält.

Die Architektur für E-Government Entwicklung soll auf einer gemeinsamen Vision beruhen. Ihr Hauptziel liegt in der allmählichen Umsetzung einer Strategie auf dem Weg über Grundsätze für Arbeitsprozesse und Informationsflüsse, Grundsätze für das Informationsmanagement unter Rückgriff auf gemeinsame Datenformate und technische Standards, sowie nicht zuletzt über die grundlegenden technischen Definitionen, Plattformen, Netze und Sicherheitsfragen. Eine solche Architektur kann sich durch ihre Eingängigkeit und Überzeugungskraft durchsetzen. Ob sie darüber hinaus gesetzlich oder gar auf der Ebene des Grundgesetzes oder einer Landesverfassung festgeschrieben werden sollte, muss an dieser Stelle dahinstehen. Die Grundstruktur der künftigen Verwaltungsarbeit ist zwar absehbar. Wenn man sie aber auf der Grundlage unseres heutigen Wissens festschreibt, dann mag das auch künftige nützliche Innovationen behindern.

*Wichtige Ansätze finden sich in der 2006 erstmals veröffentlichten niederländischen Referenzarchitektur für E-Government NORA (Nederlandse Referentiearchitectuur Overheid). Zwar stehen ähnlich wie bei SAGA auch hier technische Fragen noch im Vordergrund. Jedoch reicht der Anspruch weiter. Handreichungen in Gestalt einer Referenzarchitektur sollen dafür sorgen, dass E-Government-Entwicklungen interoperabel sind und sich in den Gesamtrahmen des Programms E-Overheid einfügen. Zugleich, und hierin liegt der entscheidende Unterschied zu eher technisch ausgerichteten Architekturvorlagen, soll aber – bildlich gesprochen – die Funktion einer überörtlichen Raumordnungsplanung erfüllt werden, mit der den Einzelentwicklungen ein Rahmen gesetzt wird. Entsprechend findet sich in NORA eine Reihe von indikativen, im Regelfall nicht verpflichtenden Aussagen zu wesentlichen Organisationsgrundsätzen von E-Government.*

*Die Architektur umfasst die drei Ebenen*

- *Geschäftsarchitektur*
- *Informationsarchitektur*
- *Technische Architektur*

*Alle drei Ebenen sind wiederum gegliedert nach den Fragen Wer? Was ? und Wie? Auf der obersten Ebene (Geschäftsarchitektur) finden sich daher die Unterpunkte Organisation (Wer?), Produkte (Was?) und Prozesse (Wie?).*

*Beispielhaft seien einige Grundsätze aufgeführt, die auf der (obersten) Ebene der Geschäftsarchitektur genannt werden:*

- *Organisation: Regierungsorganisationen sind souverän, formulieren ihre Kernaufgaben und kooperieren auf der Grundlage serviceorientierter Architekturen.*
- *Produkte: es werden individuelle und kombinierte Dienste angeboten. „No wrong door“: jeder Anlaufpunkt ist richtig. Multikanalvertrieb ist die Regel, aber Organisationen sollten die Adressaten motivieren, die jeweils günstigsten Kanäle zu nutzen.*

- *Prozesse: Anfangs- und Endpunkt der Prozesse ist der Kunde. Prozesse werden von Menschen und Servern ausgeführt und so weit wie möglich automatisiert. Die Kunden können die Arbeit verfolgen (tracking and tracing).*

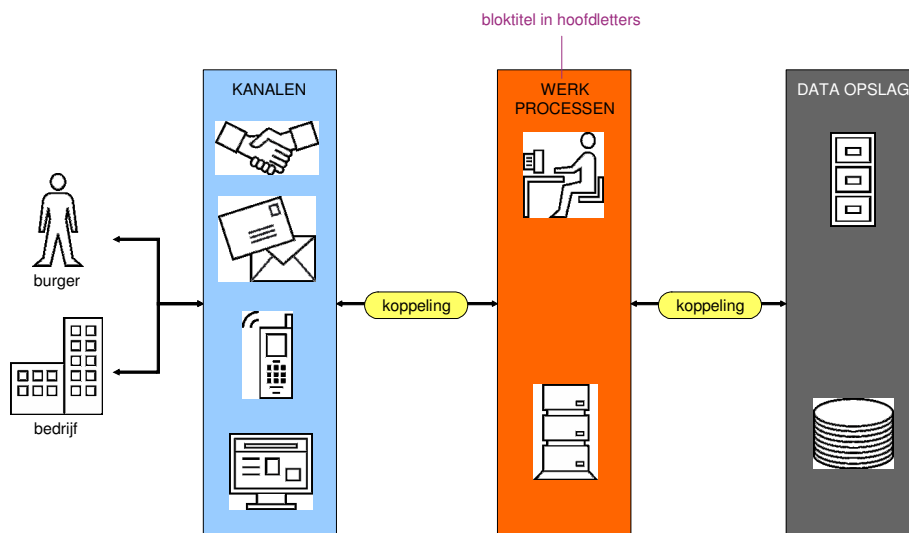
*Dem Anspruch nach soll diese Architektur über den Kreis der Entwickler von E-Government-Projekten hinaus wirken. Daher sind wesentliche Grundsätze in Schaubildern zusammengefasst, die breit propagiert werden ([www.e-overheid.nl/atlas](http://www.e-overheid.nl/atlas)). Es bleibt abzuwarten, ob diese Architektur von den nichttechnisch ausgerichteten Akteuren im Feld mitgetragen wird.*

Eine besondere Herausforderung der neu zu entwerfenden Verwaltungsarchitektur ist die angemessene Kombination der verschiedenen Organisationsprinzipien, die von E-Government ermöglicht und zum Teil auch nahe gelegt werden. Bei SAGA fehlen in dem vergleichbaren Teil 4: „Enterprise Viewpoint: Grundlagen E-Government“ solche Aussagen.

Im folgenden ersten Schaubild findet sich das grundlegende Referenzmodell von NORA für E-Government-Anwendungen in einer Behörde. Multikanal-Zugang ist gekoppelt mit Arbeitsprozessen im Back Office, und diese wiederum mit Datenspeichern bzw. Informationssammlungen.

## 1 Basis bedrijfsinrichting één overheidsorganisatie

VOORBEELD



maart 2006 | handboek | versie 1.3.2 programma | architectuur e-OVERHEID

## SCHAUBILD 1: GRUNDEINRICHTUNG DER ARBEIT EINER VERWALTUNG

Dieses Modell wird in einem nächsten Schritt eingebettet in eine Gesamtstruktur. Hier nutzen Bürger bzw. Unternehmen verschiedene Zugangswege zu einer einheitlichen Front-Office-Struktur (vgl. unten, 3.3.1). Diese ist verknüpft mit den zuständigen Behörden, innerhalb derer die Darstellung im obigen Schaubild 1 anzuwenden ist. Zugleich findet sich eine Verknüpfung

mit den von allen Verwaltungen zu nutzenden Basisregistern (auf der rechten Seite; vgl. dazu 3.3.4.).

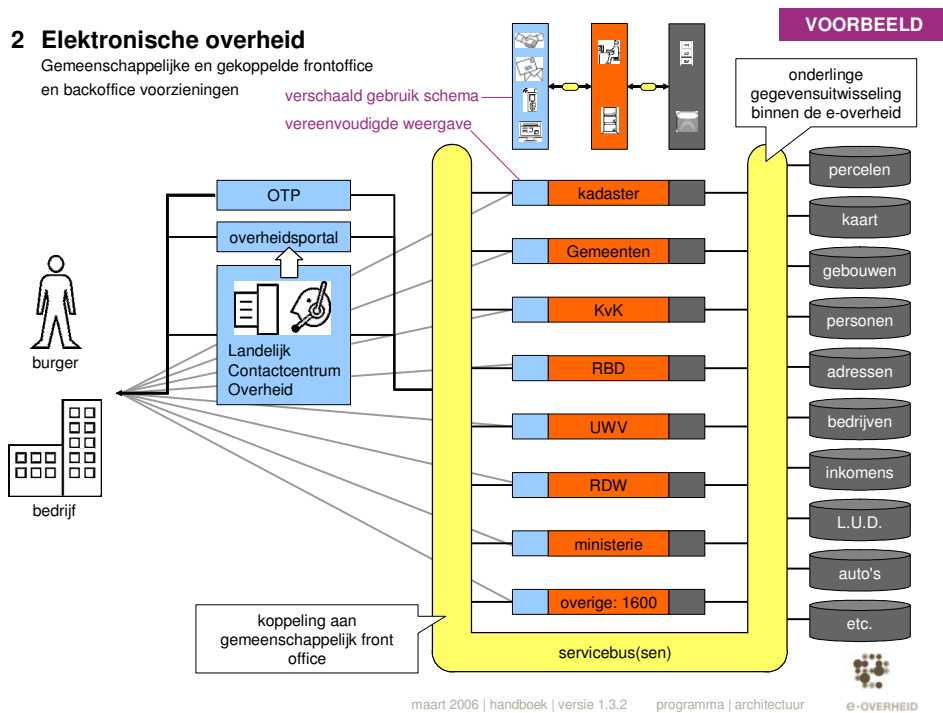


SCHAUBILD 2: GEMEINSCHAFTLICHE VERBUNDENE FRONT OFFICES UND BASISREGISTER

Keineswegs bedeuten diese Vorgaben, dass nunmehr ein Zwang bestünde, diese Prinzipien auch umzusetzen. Grundlage ihrer Kombination muss in jedem Fall die verwaltungspolitisch angeleitete Strategie sein. Diese Strategie, wie oben umrissen, kann jedoch nur entwickelt werden, wenn die prinzipielle Kenntnis der neuen organisatorischen Möglichkeiten (vgl. 2.3. und 2.4.) vorhanden ist.

Erst die Klarheit über wünschenswerte Kombinationen auf der Grundlage dieser Organisationsprinzipien kann dazu führen, die technisch ermöglichten neuen Infrastrukturen auszuwählen und zu gestalten. Im Übrigen sind nicht alle Verwaltungstätigkeiten in ein einfaches Schema von Front und Back Offices zu pressen. Ein einziges Architekturmodell, so attraktiv es auch sein mag, reicht nicht aus. Es wird also darum gehen, von den jeweiligen Prozessen her die Kriterien und Formen der Arbeitsteilung neu zu bestimmen.

In diesen neuen Formen der Arbeitsteilung spielen breit nutzbare Basiskomponenten technischer und inhaltlicher Art eine wichtige Rolle. Wesentliche Infrastruktur-Elemente, die speziell aus Landessicht zu entwickeln sind, werden im Folgenden dargestellt. Zum Teil schließt die Darstellung an die älteren und inzwischen wieder aufgegriffenen niederländischen Ansätze an.

### 3.3 Infrastruktur-Maßnahmen

Viele Basiskomponenten einer E-Government-Infrastruktur in Deutschland werden in Einzelprojekten bereits entwickelt. Jedoch verführt das Entwicklungsprinzip "Einer für Alle" nicht nur zum Abwarten, sondern auch dazu, dass die Länder als die eigentlichen Träger der Hauptlast der Verwaltung in Deutschland solche Basiskomponenten nicht oder nicht schnell genug ent-

wickeln, welche – anders als beispielsweise eine virtuelle Poststelle oder ein deutschlandweites Verwaltungsdiensteverzeichnis – keinen technisch zwingenden Charakter haben.

Im deutschen Verwaltungssystem müssen vor allem jene Basiskomponenten von den Ländern entwickelt werden, welche eine Scharnierfunktion zwischen den Gestaltungspotenzialen von E-Government und einer auf Bürokratieabbau gerichteten Modernisierungsstrategie des Verwaltungsvollzugs einnehmen. Sowohl für Schwerpunktsetzungen als auch für das Vorgehen bei der Entwicklung der noch fehlenden Infrastrukturkomponenten lassen sich aus den gegenwärtigen Entwicklungen in den Niederlanden Anregungen beziehen.

Zwei Zusammenhänge stehen im Vordergrund. Zum einen geht es um die Organisation des Kontakts zwischen Verwaltung und ihren Adressaten (Bürger und Unternehmen). Zum anderen geht es um die gemeinschaftliche Informationsnutzung und um die Organisation der Informationsversorgung aller Verwaltungsstellen. Werden in diesen zwei Zusammenhängen die Potenziale der Informationstechnik genutzt, dann lassen sich viele Kontaktanlässe und Informationspflichten der Unternehmen und der Bürger einfacher gestalten, oder sie entfallen ganz. Konkret stehen somit Basisinfrastrukturen des Kontakts wie auch der umfassenden Bewirtschaftung der Verwaltungsinformationen im Vordergrund. Die folgenden vier Infrastrukturelemente einer vernetzten und auf Bürokratieabbau hin ausgerichteten Verwaltung seien hier kurz behandelt:

- Zugangsmanagement: Ein System von One-Stop Zugangsstellen („einheitlichen Ansprechstellen“) in einem Verbund mehrerer Zugangskanäle
- Landesweite Bürgerinformationssysteme als Herzstück der Informationsbereitstellung gegenüber Bürgern und Unternehmen
- Formulare Sammlungen
- Ein System authentischer und verlässlicher Basisregister für die Versorgung aller Verwaltungsstellen mit solchen Informationen, die nur einmal erhoben zu werden brauchen und mehrfach verwendbar sind.

Weitere Basiskomponenten betreffen ein System von einheitlichen Metadaten zur Erschließung digitaler Akten sowie Vorkehrungen zur Langzeitarchivierung. Sie werden im Folgenden nicht behandelt. Ebenfalls nicht behandelt werden solche Basisvorkehrungen, die bereits deutschlandweit intensiv bearbeitet werden, insbesondere also die notwendigen Elemente einer Verknüpfung von Front Office und Back Office (Verwaltungsdiensteverzeichnis, sichere Datentransportcontainer, virtuelle Poststellen, Bezahl- und Zustelldienste).

### **3.3.1 Integriertes Zugangsmanagement: Ein System einheitlicher Anlaufstellen in ausgewogenem Multikanalzugang**

Die bislang dominierende einseitige Ausrichtung von E-Government auf Internetportale, die unmittelbar durch die Adressaten zu nutzen sind, hat zweierlei übersehen lassen. Zum einen besteht bei vielen Zielgruppen eine ungebrochene Vorliebe für persönliche oder telefonische Kontakte. Zum anderen handeln viele Menschen nicht selbst; sie schicken ein Familienmitglied aufs Amt, lassen ihre Kinder die Internetkontakte abwickeln oder nutzen einen Steuerberater oder andere Helfer. Daher ist eine dauerhafte Einrichtung mehrerer paralleler Kontaktwege eine Notwendigkeit. Das schließt, wie auch im niederländischen Bürgerservice-Code ausgeführt, nicht aus, dass die Verwaltung versucht, durch finanzielle oder andere Anreize die Bürger zu bewegen, den Kanal zu nutzen, der beiden Seiten am meisten Vorteile bringt. Zwangsweise

Verengungen auf Internetzugang, wie ihn beispielsweise die deutsche Steuerverwaltung im Falle der Umsatzsteuer-Voranmeldung einzuführen versuchte, sind damit aber als unzulässig einzustufen.

Inzwischen sind auch in Deutschland Stadtverwaltungen zu der Erkenntnis vorgedrungen, dass die wichtigsten Zugangswege: Bürgeramt (Persönlicher Besuch), Call Center (Telefon) und Internet eine einheitliche Informations- und Aktionsbasis benötigen. Diese Basis herzustellen ist eine vordringliche Aufgabe, die landesweit zu lösen ist.

Voraussetzung für ein effizientes Zugangsmanagement ist, dass verschiedene Zugangskanäle gleichermaßen unterstützt werden. So kann ein Internetportal alle Zugangsformen unterstützen, so dass neben Endnutzer- bzw. Bürgerportalen auch Verwaltungs- bzw. interne Serviceportale zur Unterstützung der Call-Center- oder Bürgerbüro-Mitarbeiter mit einheitlicher Anbindung an die Back-Office-Verfahren zur Verfügung stehen.

Die einzelnen Zugangswege können hier nicht im Detail behandelt werden. Einige Andeutungen müssen genügen.

#### **Internet-Zugang über Portale**

Die bestehende Vielfalt kommunaler Portale könnte in ein Landesportal eingebunden werden, welches nicht nur die Informationen und Angebote des Landes erschließt, sondern übergreifend den Zugang zu allen Verwaltungen ermöglicht. Auch einfache Transaktionen könnten über einen Portalverbund als einheitliche Anlaufstelle laufen.

*Eine beispielgebende Entwicklung ist das Unternehmensportal (Bedrijvenloket) in den Niederlanden. Schrittweise werden Information und Kommunikationsbeziehungen gebündelt. Daneben wird ein Gateway (Overheidstransactiepoort) entwickelt, über den automatisiert Informationslieferungen und übergreifende Prozesse abgewickelt werden können.*

Die Fragen, die bei der Portalentwicklung zu lösen sind, werden auf verschiedenen Ebenen schon intensiv behandelt. In der niederländischen Architektur-Darstellung werden sie anschaulich zusammengefasst:

### 3 Internet als dienstverleningskanaal

Gemeenschappelijke voorzieningen die het mogelijk maken

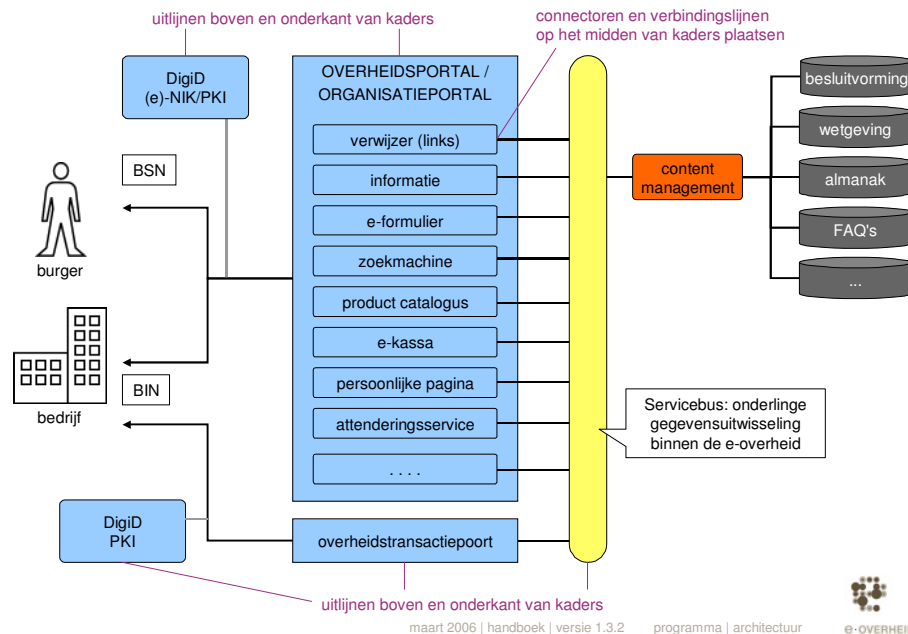


SCHAUBILD 3: FUNKTIONEN EINES INTERNETPORTALS

Wenn Online-Zugang zum Bürokratieabbau beitragen soll, muss u.a. einfaches Identitätsmanagement möglich sein. Im obigen Schaubild wird eine einheitliches Personenkennzeichen (BSN; Burgerservicenummer) und Firmenkennzeichen (BIN; Bedrijf- und instellingennummer) vorausgesetzt; ersteres wird auf Grundlage der Sozialversicherungsnummer gegenwärtig eingeführt.

*Verfahren mit einfacher Identifizierung und Authentisierung entsprechend dem derzeitigen Homebanking bieten z.B. Finanz Online in Österreich und DigiD in den Niederlanden. Anders als die (sehr sichere) Bürgerkarte in Österreich werden solche Lösungen sofort angenommen; die Zahl der Nutzer von Finanz Online in Österreich beträgt mehr als das Zehnfache der Zahl der Inhaber von frei geschalteten Bürgerkarten mit elektronischer Signatur. DigiD in den Niederlanden hatte bereits nach vier Monaten Laufzeit eine Million Kunden. Ob die Signaturlösung des nunmehr in den Niederlanden propagierten elektronischen Personalausweises eine bessere Verbreitung erfährt als die österreichische Bürgerkarte, bleibt abzuwarten.*

Wichtig für die Vertrauensbildung sind sichere Bürgerportale, wie sie die Bundesregierung plant. Ihre Bedeutung reicht weit über E-Government im gegenwärtigen Sinne hinaus. Um Bürger wie auch kleinere Organisationen mit einer sicheren Onlinepräsenz auszustatten, plant die Bundesregierung, private oder auch öffentliche Provider für den Betrieb von Bürgerportalen staatlich zu zertifizieren (Stach 2007). Die zertifizierten Organisationen übernehmen Funktionen eines Identitätsproviders und stellen ein persönliches Postfach und Zustelldienste zur Verfügung. Funktionen wie z.B. Datensafe für Dokumente der Bürger können hinzukommen. Besonders vielversprechend erscheint die Möglichkeit für den Inhaber, bestimmten Behörden Zugriff auf eingestellte Bescheinigungen, Urkunden u.ä. zu gewähren.

### Kooperative Bürgerbüros

Kommunale Bürgerämter als Anlaufstellen stellen eine Pionierentwicklung auf kommunaler Ebene dar, die sich nach der ersten Realisierung in Unna 1984 zunächst zögerlich, dann aber – nach Heidelberg und Hagen 1990 – wie ein Lauffeuer durchgesetzt hat. Diese Bürgerämter waren zunächst One-stop Shops für das eigene Angebot der Kommunen. Sie sind nunmehr weiter zu entwickeln hin zu kooperativen Bürgerbüros („single counter“, „einheitliche Ansprechpartner“ oder „multifunktionale Serviceläden“ sind andere Ausdrücke hierfür), die das Angebot aller Verwaltungsstellen (Bund, Land, kommunale Ebenen sowie mittelbare Staatsverwaltung wie z.B. Kammern) vorhalten, und dies lebenslagengerecht. Die örtliche Gliederung sollte dabei völlig zurücktreten, so dass ein Bürger in jede Kommune gehen kann, um dort das Angebot einer beliebigen anderen Kommune, der Arbeitsagentur oder irgendeiner anderen Behörde zu nutzen. Geplant ist diese Aufhebung der örtlichen Zuständigkeit beispielsweise in der, drei Bundesländer übergreifenden, Metropolregion Hamburg. Hingegen kann eine Zielgruppenorientierung sehr sinnvoll sein, zum Beispiel im Hinblick auf mobile Bürgerdienste, die bestimmte Menschen zu Hause aufsuchen.

Kooperative Bürgerbüros können so ausgestaltet werden, dass sie die Teilaspekte einer Vorgangsbearbeitung verantwortlich integrieren. Damit werden sie zu Kompetenzzentren, die in der Bereich der Back Offices hinein ausstrahlen und auf Grund der über ein Customer Relationship Management gesammelten Erfahrungen auch die anderen (telefonischen und unpersönlichen) Zugangswege laufend verbessern können.

### Telefonischer Zugang im Call Center

In unterschiedlichen Bearbeitungstiefen – von der reinen Information bis zur abschließenden Bearbeitung eines Antrages – werden in einem Call Center die Anliegen der Bürger aufgenommen und bearbeitet. Ein Call Center als Front Office hat nicht nur Wegweiserfunktion, indem es allgemeine Anfragen zu „Wer ist zuständig? Wie stelle ich den Antrag? Wo muss ich hin?“ beantwortet. Es kann auch – vor allem in nach Fachkenntnis gestuften Organisationsformen – direkt Aufträge und Anliegen entgegennehmen und unmittelbar Leistungen erbringen oder verfahrensbezogene Auskünfte erteilen.

### Staatlich-kommunaler Verbund

Wenngleich das Land gefordert ist, um den Rahmen für ein integriertes Zugangsmanagement zu schaffen, sollten alle Zugangswege so weit wie möglich eine kommunale Angelegenheit bleiben. Das schließt nicht aus, dass Kommunen im Aufbau und dem Management solcher Einrichtungen durch erfahrene Akteure unterstützt werden, beispielsweise über Franchising-Lösungen (Lenk/Klee-Kruse 2000, S. 91ff.). Dies betrifft insbesondere die Debatte, welche der europaweite Aufholbedarf in Sachen Call Center gegenwärtig auslöst. Zu Unrecht geht diese Debatte in Richtung eines bundesweiten Großprojekts, symbolisiert durch die einheitliche Telefonnummer („115“). Obwohl die grundlegende Logistik und das Wissensmanagement intensive Vernetzung erfordern, sollten Call Center im kommunalen Verbund (weiter)entwickelt werden, wobei die Kreise für kreisangehörige Gemeinden eine Bündelungsfunktion übernehmen könnten. Bei direkt von den Bürgern bzw. Unternehmen zu nutzenden Internetportalen



schließlich ist ein Gesamtsystem von ineinander verzahnten Landes- und Kommunalportalen anzustreben, wobei die Zielgruppenorientierung im Vordergrund steht.

*Für die Entwicklung dieser Gesamtstruktur als Landessache kann die Herangehensweise in den Niederlanden als Vorbild dienen. Um den Multikanalzugang zu Verwaltungsleistungen zu befördern gründete das niederländische Innenministerium 2006 eine Stiftung „Contactcenter Overheid“ ([www.contactcenter.overheid.nl](http://www.contactcenter.overheid.nl)) mit der Aufgabe, Call Center in Zusammenarbeit mit den Kommunen landesweit zu entwickeln und darüber hinaus für eine gemeinsame Informationsinfrastruktur zu sorgen, die auf allen Zugangswegen erreicht werden kann, physische Bürgerschalter und Online Zugang eingeschlossen. Es wird den gegenwärtigen Plänen nach keine einheitliche Telefonnummer geben, sondern einen Zugang über die Ziffern 14, gefolgt von der jeweiligen Vorwahl der Gemeinde. Insgesamt zehn Städte sind in die ersten Pilotversuche eingebunden. Die weitergehenden Planungen richten sich auf eine gemeinsame Informations-Infrastruktur für alle Zugangswege, welche 2015 realisiert sein soll.*

### 3.3.2 Bürgerinformationssysteme

Den Kern eines Zugangsmanagements über Portale, Bürgerbüros und Call Center bilden zentrale Bürgerinformationssysteme als Kernstück der Wissensbasis für die Zugangskonzentration in zielgruppenspezifischen oder allgemeinen (physischen oder virtuellen) Front Offices. Deutschland hinkt mit dem Aufbau behördenübergreifender Bürgerinformationssysteme hinter der internationalen Entwicklung her, weil zu spät erkannt wurde, dass dies Ländersache ist. Der zu erwartende Nutzen spricht für einen raschen Aufbau in Anlehnung an fortgeschrittene Lösungen z.B. in Schweden, Finnland und Frankreich, die weniger von der institutionellen Verwaltungsgliederung als vielmehr von Lebenslagen ausgehen (vgl. Leben et al. 2006).

Informationen sind so aufzubereiten, dass sie verständlich sind und gleichzeitig rechtlichen (Mindest-)Anforderungen entsprechen. Bürger benötigen vor allem Informationen über das in Frage kommende Leistungsspektrum („Was-Informationen“) und über die Möglichkeiten für deren Inanspruchnahme („Wie-Informationen“). Dabei geht es auch um Informationen über die genauen Leistungsvoraussetzungen (Tatbestandsmerkmale) und über den zu erwartenden Leistungsumfang sowie über die damit verbundenen Rechte und Pflichten. Deshalb ist die Bereitstellung von Bürgerinformationen eher eine organisatorische als eine technische Herausforderung, insbesondere was die Aktualisierung solcher Bürgerinformationen angeht. Eine eigens hierfür zu bildende Redaktion muss die Informationen inhaltlich und thematisch ressort- und behördenübergreifend strukturieren sowie für bestimmte Zielgruppen nach Lebenslagen (Existenzgründer, werdende Eltern, etc.) aufbereiten.

Gut aufbereitete Bürgerinformationen sind beispielsweise im Portal des Landes Sachsens unter „Amt24“ zu finden. Dass Kommunen je für sich hier überfordert sind, wurde bereits sehr früh – lange vor dem Siegeszug des Internet – in einem nordrhein-westfälischen Forschungsprojekt herausgearbeitet (Lenk u.a. 1990). Die Ergebnisse stießen allerdings nur bei den beteiligten Stadtverwaltungen, nicht aber bei der primär angesprochenen Staatskanzlei auf Interesse. Dargelegt wurde, dass solche Informationssysteme von vornherein ebenenübergreifend aufgebaut werden müssen. Bürgerinformationssysteme können nur dann wirtschaftlich betrieben werden, wenn ämter- und ebenenübergreifend zusammengearbeitet und das System zentral gepflegt wird.

Selbstverständlich sollte der Aufbau solcher Systeme in enger Abstimmung mit den Kommunen erfolgen. Gleiches gilt im Hinblick auf Unternehmen für die Abstimmung mit den Industrie- und Handelskammern.

*Ein interessantes Beispiel für zielgruppengerechte Information von Unternehmen bieten die Hinweisseiten für einzelne Branchen (Branchewijzer) im niederländischen Unternehmensportal (Bedrijvenloket). Diese werden nach und nach für die wichtigsten Branchen so aufgebaut, dass alle wichtigen Informationen über Rechte und Pflichten dort abgerufen werden können.*

### 3.3.3 Vereinfachung der Kontaktaufnahme und Formulareservice

Die Bedeutung des raschen und barrierefreien Zugriffs auf alle Formulare, die in einer Lebenslage oder Geschäftssituation von Bedeutung sind, wird regelmäßig unterschätzt, weil ihre Bereitstellung weniger ein technisches als vielmehr ein organisatorisches Problem darstellt. Verwaltungsinterne wie externe Formulare werden (vorerst) auch im E-Government nicht obsolet. Sie dienen häufig als Einstieg für die Integration von Online-Verfahren. Jedenfalls ist der Zugang zu Formularen für viele Zielgruppen, insbesondere solchen mit weniger häufigen Behördenkontakten, eine spürbare Erleichterung. „Fortgeschrittene Nutzer“ wie z.B. das Personal in den Bürgerämtern können innerhalb des Formularservers gezielt nach dem entsprechenden Formular suchen. Für „Gelegenheitsnutzer“ sollte der Zugang zu den Formularen so aufbereitet werden, dass dieser über das Bürgerinformationssystem möglich ist. Das Informationssystem bietet nach Aufruf der auf Lebenslagen bzw. Geschäftssituationen bezogenen Informationen für das jeweilige Anliegen die passenden Formulare direkt an.

*Der Formulareservice ist derzeit nur in wenigen Fällen gut ausgebaut. Obwohl in den Niederlanden die Kommission Administratieve Lasten 1999 auf die große Bedeutung des Zugangs zu Formularen hinwies, kommt die Entwicklung auch dort nur schleppend in Gang. Die Vielfalt vor allem der kommunalen Formulare ist beträchtlich.*

Anzustreben ist für Nordrhein-Westfalen, dass der Formulareservice in Abstimmung mit den Kommunen – wie die anderen Basiskomponenten auch – zügig ausgebaut wird. Je größer der Umfang der elektronischen Formulare, desto umfassender ist die Möglichkeit für die Nutzer (Bürger und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltungen), Verwaltungsdienstleistungen auf dem one-stop-Wege beziehen zu können. Die Formularserver der Portale der Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen stellen jeweils ca. 800 elektronische Formulare bereit. Im internationalen Vergleich eröffnen beispielsweise die Portale in Frankreich (service-public.fr), Österreich (help.gv.at) oder Finnland (suomi.fi) den Zugang zu praktisch allen bedeutsamen Formularen.

### 3.3.4 Verlässliche Basisregister

Von einer Vielzahl von Verwaltungsstellen genutzte Daten können nur einmal erhoben werden und dann allen Berechtigten zur Verfügung gestellt werden. Diese Möglichkeit ist seit Jahrzehnten immer wieder herausgestellt worden (Lenk 2002). Schon 1961 tauchte in den USA die Vorstellung auf, es reiche, drei große Datenpools zu bilden: Einwohnerdaten, Geographische Daten, Wirtschaftsdaten, aus denen sich dann alle operativen Verwaltungseinheiten ebenso wie die amtliche Statistik bedienen könnten. Die in laufenden Verfahren entstehenden

(„prozessproduzierten“) Daten dieser Einheiten sollten in den Pool einfließen, was statistische Erhebungen überflüssig machen würde. An die Verzerrung dieser Daten durch die jeweilige Sichtweise der einzelnen, Daten erhebenden Stellen dachte man damals noch nicht, und die Planungen waren der Anlass für die Herausbildung des Datenschutzes, der sich anfangs ganz auf die Gefahr des allwissenden Staats für den Einzelnen konzentrierte. Vor allem in Schweden wurde das Modell dreier Grundregister über „Erde, Einwohner, Einkommen“ aufgegriffen. Auch den im Folgenden dazulegenden niederländischen Entwicklungen liegt es zu Grunde.

*In den Niederlanden wurden über Jahrzehnte hinweg im Innenministerium Pläne für eine systematisierte Informationsversorgung aller Verwaltungsstellen verfolgt. Sie gipfelten 1990 in einem „Besluit Informatievoorziening Rijksdienst“ (vgl. Terug naar der toekomst 1996). Schon bald wurde versucht, ein System verlässlicher Basisregister zu schaffen, welches durch einheitliche Personen- und Unternehmenskennzeichen erschlossen wird. Alle Basisregister sollen in ein System gebracht werden, ohne die Verantwortlichkeit der jeweils registerführenden Stellen einzuschränken. Ein Programm „Stroomlijning basisgegevens“ wurde 1999 eingerichtet. Insgesamt zehn Register sind derzeit in Arbeit.*

- Gemeindliche Personendaten (Gemeentelijke Basisadministratie, GBA)
- Unternehmensregister auf der Grundlage des gegenwärtigen Handelsregisters
- Grundstückskataster
- Gebäuderegister
- Adressenregister
- Topographisches Basisregister
- Grundstückskataster
- Fahrzeug-Kennzeichenregister
- Einkommensregister (ausgehend von der Steuerverwaltung)
- Register der Arbeitsverhältnisse und Sozialleistungs-Berechtigungen
- Grundstücksbewertungsdaten (Wet Waardering Onroerende Zaken)

*Drei weitere Register sind vorgesehen:*

- Register der Nicht-Eingesessenen (z.B. im Ausland wohnende Eigentümer von Grundstücken in den Niederlanden)
- Großmaßstäbliche Generalkarte der Niederlande
- Register des Untergrunds (Versorgungsleitungen etc.)

*Im Einzelnen braucht der Entwicklungsstand hier nicht wiedergegeben zu werden. Die Entwicklungen gehen zum Teil langsamer als geplant. Insbesondere die Einrichtung einheitlicher Personen- und Unternehmenskennzeichen als notwendiger Schlüssel zu den Registern verzögerte sich. Die Arbeiten zeigen deutlich, welche Widerstände in einzelnen Ressorts und auf kommunaler Ebene zu überwinden sind. Verhältnismäßig weit fortgeschritten sind Anstrengungen, die rund 500 gemeindlichen Basisdatensammlungen (Gemeentelijke Basisadministratie [GBA]; Melderegister) zu vereinheitlichen und qualitativ zu verbessern. Auf gesetzlicher Grundlage kam es hier in der Zeit von ca. 1985 bis 1995 zu einer Neuorganisation. Heute sind die Register nach wie vor kommunal. Jedoch wird ein Teilbestand landesweit online allen Zugriffsberechtigten zur Verfügung gestellt („Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling“). Eine Überholung des Gesamtsystems soll bis 2010 erfolgen.*

Aus den niederländischen Planungen ist gut ersichtlich, welche Anforderungen an ein zusammenhängendes System von Basisregistern gestellt werden müssen. Die Inhalte dieser Register müssen klar definiert sein. Die Verantwortung für die Registerführung muss gesetzlich klar festgelegt werden, weil die registerführenden Stellen in einem Verbundsystem nicht mehr als „Eigentümer“ der Register betrachtet werden können, die nach eigenem Gutdünken über Inhalt und Qualität der Register entscheiden. Sie sind lediglich Treuhänder im Interesse der Gesamtheit der Verwaltungsträger. Lieferpflichten an das Register sind festzulegen, ebenso wie Rückmeldepflichten von Nutzern, wenn diese an der Richtigkeit der ihnen gelieferten Daten zweifeln. Sehr einschneidend ist eine Verpflichtung zur Nutzung der Daten, also das Verbot, die Bürger oder Unternehmen nach Daten zu fragen, die in den Registern schon vorhanden sind („Die Verwaltung fragt nicht nach dem Weg, den sie schon kennt“). Es versteht sich von selbst, dass der Zugang zu den Registern nach Datenschutzgesichtspunkten gestaltet werden muss; auch sehr differenzierte Zugangsberechtigungen können durch eine automatisierte Rechteverwaltung unterstützt werden.

Obwohl in Deutschland inzwischen wesentliche Schritte in Richtung einer verbesserten Informationsversorgung auf Bundesebene unternommen werden (Melderegister, digitales Personenstandswesen), ist es sinnvoll, dass das Land zusätzliche Entwicklungen einleitet. Dies kann insbesondere Wirtschaftsdaten und Daten im Zusammenhang mit Grund und Boden (Geodaten) betreffen.

### **3.4 Reorganisation der Geschäftsprozesse in der vollziehenden Verwaltung**

#### **3.4.1 Prozessketten**

Der Einstieg in eine umfassende Reorganisation von Geschäftsprozessen gestaltet sich wegen der Vielzahl heute vorfindlicher Prozesse auf allen Verwaltungsebenen sehr schwierig. Will man solche Prozesse über verschiedene Organisationen und Ebenen hinweg neu gestalten, ergeben sich rasch Widerstände gegen die damit verbundenen organisatorischen Änderungen. Ein flächendeckender Ansatz der Prozess-Reorganisation ist daher möglicherweise nicht zielführend. Auf der kommunalen Ebene in Deutschland wird gegenwärtig an verschiedenen Stellen versucht, ein umfassendes Inventar von Prozessen (in Prozesskatalogen, Prozessbibliotheken etc.) zu erstellen, um sich dann systematisch an die Neugestaltung zu begeben. Die Gefahr einer übergründlichen Fleißarbeit ähnlich der Erstellung der sog. Produktkataloge im vergangenen Jahrzehnt ist hier nicht auszuschließen.

Ein alternativer Weg liegt darin, einige wenige Verfahrensverknüpfungen ausfindig zu machen, deren Neugestaltung schnell greifbaren Nutzen ergibt. Soweit unterschiedliche Verwaltungsstellen und sonstige Akteure mit ein und demselben Gegenstand befasst sind, bietet es sich an, Bruchstellen zwischen ihrem Handeln zu analysieren und durchgängige Geschäftsprozesse zu definieren. Diese neuen kettenförmigen Geschäftsprozesse führen Geschäftsabläufe und IT-Verfahren von Unternehmen und Behörden über standardisierte Schnittstellen und Austauschformate zusammen. Die Bildung neuer Prozessketten ist auf Bundesebene inzwischen in Gang gekommen (Hahlen 2007). Bis Ende 2010 sollen mindestens 10 Prozessketten

in Pilotprojekten realisiert sein. Die Bearbeitungszeit für die Wirtschaft soll damit signifikant reduziert werden.

Schon bekannte Beispiele für (kurze) Informationsketten sind Informationslieferpflichten, die zum Teil seit Jahrzehnten bestehen, etwa vom Meldewesen an diverse Organisationen (z.B. Kreiswehersatzamt), oder bei der Gewerbeanmeldung (bislang im Durchschreibeverfahren). Weiter ausgreifend ließe sich z.B. eine „Wasserkette“ definieren, in der alle Stellen eingebunden sind, die mit Wasserhaushalt, Wasserqualität, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung befasst sind. Die Schwierigkeiten dürfen aber nicht unterschätzt werden. Bei den in Großbritannien seit Jahrzehnten verfolgten Versuchen, eine „Criminal Justice Chain“ zu definieren, von der Polizei über Staatsanwaltschaft, Gericht, Strafvollzug bis hin zur Bewährungshilfe, gelang es bislang nicht hinreichend, die unterschiedlichen Rationalitäten und Zielsetzungen der beteiligten Organisationen zur Deckung zu bringen. Die Ansprüche an Zuschnitt, Qualität und Verfügbarkeit der Informationen sind zu unterschiedlich. Umfangreichere Vorhaben der Neugestaltung von Prozessketten, etwa zur lückenlosen Lebensmittelüberwachung, nehmen leicht den Zuschnitt von Großprojekten an, mit allen Nachteilen und Risiken solcher Vorhaben. Von der Entwicklung überzeugender Modelle hin zur tatsächlichen Realisierung ist es ein weiter Weg.

Bei der Vernetzung bislang getrennt operierender Stellen sind Gemeinschaftsentwicklungen erforderlich. Dass deren Komplexität schwer beherrschbar ist, wird in den Niederlanden deutlich gesehen (Bekkers 2005). Einzelne Erfolge wie die Reorganisation der Auszahlung von Wohngeld (*Huursubsidiewet*) waren nur möglich, indem die Rationalitäten und Wertvorstellungen der einzelnen beteiligten Stellen aufgegriffen und im neuen System berücksichtigt wurden. Mit dem herkömmlichen, ingenieurmäßigen Vorgehen wäre dieses auf gemeinsamem Verständnis der Beteiligten beruhende Ergebnis nicht zu erzielen gewesen.

*In der niederländischen Praxis finden sich bislang erst wenige Beispiele für gelungene Verkettungen. In der Regel werden das Kraftfahrzeugregister (RDW; Rijksdienst voor het wegverkeer) sowie die Neuorganisation des Wohngelds als Beispiele angeführt. Im Vergleich wird deutlich, dass zum Teil Dinge zusammengeführt werden, die in Deutschland schon längst integriert sind. Im Fall der im Folgenden geschilderten Anlieferung von Daten in das System der sozialen Sicherung, die in den Niederlanden erst eingeführt wird, gibt es in Deutschland schon seit 1971 einheitliche Anlaufstellen.*

*Vorbild für die Niederlande ist das Clearingsystem der belgischen Sozialversicherung. Das nationale belgische Sozialversicherungssystem ist ein historisch gewachsenes Organisationsnetz, in dem landesweit etwa 2000 einzelne Verwaltungsstellen regelmäßigen Kontakt mit mehr als 10.000.000 Versicherten und etwa 200.000 Arbeitgebern haben. Im Konzept für die Crossroad Bank (Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, Kruispuntbank Sociale Zekerheid) wurde für ein Netz für den Datenaustausch optiert, welches selbst keine Daten speichert, sondern Verweise auf die lokalen Datenbasen der einzelnen Organismen im System der sozialen Sicherung anbietet. Die Crossroad Bank agiert somit als Intermediär. Sämtliche rund 2000 Sozialversicherungsträger sind angeschlossen. Von jedem der rund 10 Millionen Versicherten ist bekannt, welche Instanz über ihn eine Akte führt, welche Daten dort verfügbar sind und wer Zugang zu welchen dieser Daten hat. Es ist gesetzlich verboten, bei den Bürgern Daten zu erheben, die bereits von einer Stelle im System erhoben wurden.*

*Die Bedeutung dieser Infrastruktur für den Datenaustausch erweist ihren Nutzen beim Aufbau von Online-Services, welcher anfangs nicht im Vordergrund stand. Die Vorteile zeigen sich u.a. bei der vereinfachten Anmeldung. Ein Arbeitnehmer muss in Belgien zur Sozialversicherung angemeldet werden, bevor er die Arbeit aufnimmt. Dazu wird eine Webseite angeboten, in die der Arbeitgeber nur die eigene Unternehmensnummer und die Sozialversicherungsnummer des Arbeitnehmers eintragen muss. Alles andere sucht das Netzwerk im System zusammen und legt die Daten über die Webseite dem Arbeitgeber zur Bestätigung vor. Dieser Service war verhältnismäßig kostengünstig zu realisieren, nachdem einmal die grundlegende Infrastruktur aufgebaut war.*

Wenn auch der Kettenansatz bei Prozessen von wirtschaftlicher Bedeutung auf Bundesebene gefördert wird, so könnte doch das Land bei Prozessen in den klassischen Bürgerdiensten die Initiative ergreifen, wo rascher Nutzen vor allem auf kommunaler Ebene zu erwarten ist; Vorleistungen des Landes sind im Hinblick auf die Effizienz des Gesamtsystems „Verwaltung im Land“ in hohem Maße gerechtfertigt.

### **3.4.2 Durchgängige Geschäftsprozesse zwischen Wirtschaft und Verwaltung**

Ein weiterer Ansatzpunkt für Prozess-Reorganisation liegt in der direkten technischen Verknüpfung von Unternehmen und Verwaltung. Durchgängige Prozessunterstützung ist in bestimmten Fällen möglich durch die Verlängerung von Software-Lösungen in Unternehmen bis hin zur Verwaltung (Wolf/Krcmar 2007). Dies führt hinaus über die Gestaltung nur der Schnittstellen bzw. Übergabepunkte zwischen Verwaltung und Wirtschaft. Voraussetzung hierfür ist die Analyse durchgängiger Abläufe, die auf Unternehmensseite beginnen und bis in die Behörde hineinreichen. Aus Unternehmenssicht sind Verfahren weiterzuentwickeln durch Verlängerung der Standardlösungen bis zur Verwaltung hin. Insbesondere bei Behördenkontakten mit hohem Routinegrad bietet es sich an, die automatisierte Vorbereitung auf Unternehmensseite bis zur Übergabe an die Behörde zu unterstützen.

*Ein deutsches Beispiel hierfür ist eSTATISTIK.core. Mit diesem Verfahren können Unternehmen statistische Daten via Internet an die statistischen Landesämter liefern. „Core“ steht für Common Online Raw Data Entry. Damit kann die ERP (Enterprise Resource Planning) Software in den Unternehmen zur medienbruchfreien Verbindung mit der amtlichen Statistik genutzt werden. Auf der Grundlage eines plattform-unabhängigen Datenaustauschverfahrens können die Hersteller von ERP-Software eine Statistikkomponente in ihre Systeme einfügen. Die Vorarbeiten für Datengewinnung und -übermittlung im Unternehmen werden dadurch stark reduziert. Damit dieses Verfahren genutzt werden kann, kommt es auf definitorische Angleichung des statistischen Datenmaterials und der betrieblichen Gegebenheiten an.*

Solche Verfahren werfen unmittelbar für die Unternehmen Nutzen ab. Hinzuweisen ist aber auf zweierlei. Zum einen sind solche Verfahren möglicherweise nicht für alle Zielgruppen in der Wirtschaft gleichermaßen von Interesse. Zum anderen eignen sich nicht alle Geschäftsprozesse für die hier vorausgesetzte vollautomatische Abwicklung.

Der letztgenannte Punkt erfordert es, sich Gedanken zu machen über die Natur der jeweiligen Geschäftsprozesse. Hier stehen zwei Dimensionen im Vordergrund (Wolf/Krcmar 2007). Erstens der Routinegrad des Vorgangs (regelmäßig wiederkehrend oder Unikat). Diese Unterscheidung ist von Bedeutung dafür, ob – bei bestimmten Unternehmenstypen bzw. Größen-

klassen – ein Vorgang im Sinne einer Prozesskette bruchlos aus der betrieblichen Datenverarbeitung in die Verwaltung weiter verlängert werden kann. Zweitens der Entscheidungscharakter des Vorgangs, der bei einmaligen Genehmigungen (z.B. Baugenehmigung) sehr ausgeprägt sein kann. Schwierige Entscheidungen führen regelmäßig zu Verhandlungssituationen, welche anderer Formen der Technikunterstützung bedürfen als Routinevorgänge (Kollaborations-Plattformen statt Workflows). Hinzu kommt noch die Komplexität von Vorgängen, die sich ausdrückt in Zahl der Beteiligten, Verfahrensdauer, möglichen Entwicklungswegen, die das Verfahren nimmt, ohne dass dies anfangs überblickt werden kann. Hier ist noch weitere Arbeit vonnöten, um die grundlegende Einsicht in die Notwendigkeit, Prozesstypen zu differenzieren (Lenk 2006), auch praktisch fruchtbar zu machen. Solange die weitgehende Automation von Prozessen das unbefragte Ideal war, wurde es nicht für nötig befunden, diese Arbeit zu leisten. Die deutschsprachige Wirtschaftsinformatik hat dieses Ideal der Vollautomation verinnerlicht. Eine auf soziotechnischer Kombination menschlicher und maschineller Arbeitsbeiträge aufbauende Verwaltung muss anders vorgehen.

Auf die Notwendigkeit der Harmonisierung der Begriffsdefinitionen, die für derartige Projekte Voraussetzung ist, kann an dieser Stelle nur hingewiesen werden. Auch hier unternehmen die Niederlande intensive Anstrengungen mit einem Programm der Entwicklung einer vereinheitlichten begrifflichen Infrastruktur (MEZ 2006). Eine wichtige Grundlage bilden Taxonomien, welche auf der Grundlage der weltweit standardisierten XBRL (eXtensible Business Reporting Language) entwickelt werden.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. [www.xbrl-ntp.nl](http://www.xbrl-ntp.nl)

## 4 Ausrichtung der Bemühungen zum Bürokratieabbau auf die Gesamtkonzeption

### 4.1 Bürokratieabbau als Teilziel der Verwaltungstransformation

Die nunmehr zu stellende Frage lautet, wie sich die gegenwärtige verfolgte Politik des Bürokratieabbaus weiter entwickeln muss, um die im vorstehenden Abschnitt dargestellte Gesamtkonzeption sinnvoll zu nutzen. Die Realisierung dieser Gesamtkonzeption bedeutet, dass eine neue Informationsinfrastruktur entsteht und dass sich die Architektur der einzelnen Verwaltungen, wie auch des Gesamtsystems im Land in Richtung der Referenzarchitekturen (vgl. oben, 3.2.3.) bewegt. Mit dem Rückenwind der Dienstleistungsrichtlinie werden sich diese Architekturen allmählich durchsetzen, zumal auch auf Bundesebene Absichtserklärungen vorliegen.

Andere Umfeldfaktoren werden zusätzlich Druck erzeugen in Richtung auf durchgreifende Transformation unserer Verwaltungssysteme. Manche gesellschaftlichen Trends werden sich beschleunigen: demografischer Wandel, Vorkehrungen gegen Terrorismus, Zwang zur Nachhaltigkeit unseres Wirtschaftens aus Umweltgründen. Zusammen genommen wird dies eine Transformation der öffentlichen Gemeinwesen einfordern, die über die gegenwärtigen Ansätze der Verwaltungsmodernisierung weit hinausgeht.

Bürokratieabbau, auch im weiteren Sinne von „Better Regulation“, stellt in diesem Zusammenhang nur eines unter mehreren Entwicklungszielen der Verwaltungsmodernisierung dar. Jedoch hat dieses Ziel große Bedeutung für den Umbau der heute vorfindlichen öffentlichen Aufgaben, nicht nur, um die Wirtschaft zu entlasten, sondern auch, um Platz für neue öffentliche Agenden zu schaffen. Somit muss auch die Praxis des Bürokratieabbaus darauf ausgerichtet werden, dass der öffentliche Sektor möglichst schnell in die Lage versetzt wird, „more with less“ zu erreichen.

Wenn der öffentliche Sektor eine moderne Informationsinfrastruktur auf der Grundlage von E-Government erhält und wenn ein neues Denken ausgehend von der Reorganisation der Geschäftsprozesse zu neuen Architekturen und institutionellen Arrangements gelangt, dann wird unter anderem auch ein für die Betroffenen weniger spürbarer Verwaltungsvollzug möglich. Diese Chancen zu nutzen erfordert es, das Thema Bürokratieabbau aus seiner gegenwärtigen Verengung und Vollzugsferne zu lösen.

Die Praxis des Bürokratieabbaus muss sich somit auf die neue Lage zubewegen, die sich aus der Verfügbarkeit einer E-Government-Infrastruktur ergibt. Zu fragen ist, wie die Vorteile einer solchen Infrastruktur in den effektiven Abbau von Verwaltungslasten umgemünzt werden können. Lässt die gegenwärtige Praxis einer sehr schematischen Bestimmung von Bürokratiekosten mit dem Standardkostenmodell eine differenzierte Betrachtung zu, welche Chancen zur Reduktion von Verwaltungslasten eröffnet?

### 4.2 Die gegenwärtige Praxis

Diese Praxis ist in wesentlichen Zügen auf Vorarbeiten eines Beratungsinstituts in den Niederlanden (EIM), sowie auf den oben (3.4.) erwähnten Bericht der Kommission Administrative Lasten zurück zu führen. Sie lässt sich knapp wie folgt umreißen. Verwaltungsaufwand von Bürgern wird (zunächst) nicht betrachtet, sondern nur der Aufwand der Wirtschaft. Ebenso



fallen Berichtspflichten und Kosten aus dem Raster, die innerhalb des öffentlichen Sektors entstehen, etwa anlässlich von Tätigkeiten der Kommunalaufsicht. Als Verwaltungslasten der Unternehmen gelten nur Informationspflichten im weiteren Sinne, also z.B. Anträge oder die nötigen Vorarbeiten, um Formulare auszufüllen. Jedoch fallen nicht nur Informationspflichten gegenüber der Verwaltung unter den Begriff, sondern auch solche von Unternehmen gegenüber der Öffentlichkeit, zum Beispiel gegenüber Verbrauchern. Nicht darunter fallen sonstige Kosten, die durch die Befolgung von Regelungen verursacht werden. Wenn z.B. auf Grund einer neuen Regelung Fahrtschreiber in Personenautos eingebaut werden müssten, so wären die dadurch entstehenden Kosten keine Verwaltungslasten, sondern (sonstige) Befolgungskosten. Ebenso werden Gebühren für Amtshandlungen nicht berücksichtigt.

Die somit umrissenen Verwaltungslasten werden standardmäßig gemessen. Das in den Niederlanden entwickelte Standardkostenmodell hat sich für diese Messungen in Europa durchgesetzt. Ausgehend von den Rechtsnormen und den in ihnen enthaltenen Informationspflichten werden Standardprozesse definiert und durch Felduntersuchungen und Workshops validiert. Es wird dann unterstellt, dass die Unternehmen ihre Informationspflichten in diesen Prozessen abarbeiten. Die ermittelten Informationspflichten werden mit Annahmen über durchschnittliche Bearbeitungsdauer, über Durchschnittskosten der Bearbeitung und über Fallzahlen kombiniert, um eine einfache monetäre Maßzahl zu erhalten. Sonderbelastungen bestimmter Größenklassen von Unternehmen oder bestimmter Branchen werden damit nicht deutlich.

Mit dem Standardkostenmodell will man dem Wachstum von Verwaltungslasten Einhalt gebieten, ohne sich im Detail damit beschäftigen zu müssen, was bei den einzelnen Adressaten in der Wirtschaft bzw. bei den Bürgern vor sich geht, wenn sie ihre Verwaltungsangelegenheiten bearbeiten. So sieht das Modell ab von allen dabei auftretenden Besonderheiten, beispielsweise von der Erfahrungskurve von Unternehmern im Umgang mit Regelungen oder auch davon, ob sie im Umgang mit Behörden durch Berater unterstützt werden. Nicht berücksichtigt werden damit auch sog. Ärgerniskosten (irritation costs) sowie zusätzlicher Aufwand. Wie oben schon ausgeführt (2.3.) wird die von einer Norm verursachte Verwaltungslast als konstant angenommen; dass sie durch unterschiedliche Ausgestaltung des Vollzugs beeinflussbar ist, bleibt bei der Messung außer Ansatz. Auch eine Verminderung des Bearbeitungsaufwandes deswegen, weil ein Adressat weiß, dass die Verwaltung bestimmte Nachlässigkeiten duldet, schlägt nicht zu Buche.

Recht schematisch werden dann Plafonds werden festgelegt ohne Rücksicht auf den Nutzen der jeweiligen Informationspflicht, ihren Sinn, ihre Unabdingbarkeit. Eine Reduktion der nach Standardkostenmodell gemessenen Lasten um 25% ist inzwischen europaweit zur nicht mehr hinterfragten Marke geworden, ganz gleich, wie hoch die Ausgangsbelastung ist, die in den sog. Nullmessungen festgestellt wurde. Die Versuchung für die einzelnen Ministerien und die Gemeinden ist damit groß, die messbare Reduktion zum Selbstzweck werden zu lassen und andere Aspekte, insbesondere die subjektive Wahrnehmung der Betroffenen, zu vernachlässigen.

Zu Recht ging die Kommission Administrative Lasten in ihrem Endbericht 1999 davon aus, dass ein solches Verfahren nur dann sinnvoll funktionieren kann, wenn es bei den Beteiligten, den Ministerien und Gemeinden, zu einem Kulturwandel kommt. Es müsse erreicht werden, dass bei der Rechtsetzung die administrative Belastung der Bürger bzw. der Wirtschaft vorab

bedacht und nach Möglichkeit gering gehalten wird. Die Notwendigkeit, ein unabhängiges Kontrollorgan als „Wachhund“ einzusetzen, hängt unmittelbar damit zusammen. ACTAL (Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten) erfüllt in den Niederlanden seit 2001 diese Rolle. Diese externe Form der Kontrolle wird aber nur für eine Übergangszeit für sinnvoll gehalten. Nach den jüngsten Aussagen (Plan van Aanpak 2007) soll ACTAL 2011 endgültig durch andere Kontrollmechanismen ersetzt werden.

Schon bald (2002) wurde in den Niederlanden die Messung der Bürokratiekosten auf Bürger ausgedehnt. Hier wurde keine monetäre Maßeinheit gewählt, sondern es wurde doppelgleisig gemessen nach Stundenaufwand und out-of-pocket-Kosten. Gebühren sind auch hier außer Ansatz geblieben, obwohl diese für Bürger einen nicht geringen Belastungsfaktor darstellen können.

*Eine ganze Reihe von begleitenden Maßnahmen belegt, welche hoher politischer Stellenwert in den Niederlanden der damit eingeleiteten Kampagne zum Bürokratieabbau beigelegt wird. Dem Parlament werden regelmäßig Berichte zum Sachstand vorgelegt. Es sind verschiedene Meldestellen für die Wirtschaft belastende Regeln eingerichtet worden, welche nunmehr im Unternehmensportal (bedrijvenloket) konzentriert werden sollen. Auch für Bürger gibt es solche Meldestellen, und es wurden – unabhängig von der Tätigkeit des niederländischen Ombudsmans – sogenannte Kafka-Brigaden eingerichtet, mit denen das Innenministerium besonders krassen Fällen uneinsichtiger Bürokratie zu Leibe rückt. Ein „Museum für überflüssige Bürokratie“ (Museum voor overbodig beleid; [www.mvob.nl](http://www.mvob.nl)) wurde als Wanderausstellung in Gemeinden geschickt, was angesichts der in den Niederlanden recht großen Freiheit der Gemeinden, zusätzliche bürokratische Hürden zu ersinnen, nur begrüßt werden kann.*

Die Bestimmung von Standardkosten der Bürokratiebelastung von Unternehmen und von Bürgern hat eindeutige Erfolge aufzuweisen. Nicht nur ist das politische Bewusstsein für bürokratische Lasten auf Grund angeblich objektiver, leicht zu merkender Zahlen gewachsen. Es fallen auch weitere Informationen an, die für Verwaltungsverbesserung genutzt werden können. So schälen sich Kostentreiber heraus, und es kann in Einzelfällen schon deutlich werden, wo Verwaltungen koordiniert vorgehen sollten, damit Informationspflichten nicht mehrfach erfüllt zu werden brauchen.

Gleichwohl sind die Grenzen des gewählten Vorgehens immer deutlicher geworden. Die Schematisierung der Kostenermittlung hat in den letzten Jahren in den Niederlanden dazu geführt, dass aus Unternehmerkreisen die Klagen lauter wurden, die gemessene Bürokratie stimme mit der von ihnen selbst subjektiv wahrgenommenen überhaupt nicht überein. Eine aus Unternehmern zusammengesetzte Kommission, die sog. Kommission Stevens, legte im Februar 2007 ihren Endbericht vor, in dem diesem Sachverhalt deutlich Ausdruck gegeben wurde (Commissie Stevens 2007). Auch die OECD fordert in ihrer Bewertung der niederländischen Anstrengungen, den Ansatz auszuweiten, ohne die erreichten Vorteile dessen, was sie als „niederländisches Modell“ anspricht (bestehend aus Standardkostenmodell, klaren Reduktionszielen und einem „starken“ institutionellen Arrangement), aufs Spiel zu setzen.

In dem damit geschaffenen Rahmen ist es schwer, den tatsächlichen Beitrag von E-Government zum Bürokratieabbau zu messen. Das Institut EIM berechnete im Jahre 2005 Entlastungen für Bürger durch E-Government (Boog et al. 2005). Dabei beschränkte es sich auf Betrachtung einzelner isolierter Basisdienste, als Elemente der E-Government-

Infrastruktur. Dies führt zu problematischen Schätzungen. Solange nicht die Synergieeffekte berücksichtigt werden, die zwischen neuen Architekturen, Basiskomponenten und veränderten Prozessketten eintreten können, bleibt der gemessene Nutzen von E-Government bescheiden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen allgemein und auch die Schätzung von Einsparungen bei den Standardkosten sind problematisch in Fällen, in denen die Maßnahmen strategische Bedeutung haben (Wolf/Krcmar 2005). Wenn Infrastrukturmaßnahmen in Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht grundsätzlich anders behandelt werden als Einzelprojekte, dann kann dies zur Folge haben, dass die Beiträge von E-Government zu einer modernisierten Infrastruktur staatlichen Handelns systematisch unterschätzt werden. Auch kann auf dieser Grundlage nicht deutlich werden, wo genau anzusetzen ist, um Strategien der Entlastung von Bürokratie zu verfolgen.

### 4.3 Rücknahme der Verengungen in der Behandlung von Bürokratieabbau

Die oben (2.2.) herausgearbeitete dreifache Verengung in der Behandlung von Bürokratieabbau (Reduktion von „Regelung“ [Regulation] auf Normen; Reduktion von bürokratischen Lasten auf Informationspflichten; Reduktion der Belastung durch Informationspflichten auf das „objektiv“ Messbare) wird gegenwärtig teilweise schon zurückgenommen, jedoch noch nicht in einem Maße, das es gestattet, die Synergien von E-Government und Maßnahmen des Bürokratieabbaus voll auszuschöpfen.

*In dem Mitte Juli 2007 veröffentlichten Plan zum Bürokratieabbau 2007 – 2011 (Plan van Aanpak 2007) nimmt das im März 2007 angetretene Kabinett Balkenende IV eine ganze Reihe von Änderungen und Erweiterungen des bisher verfolgten Ansatzes im Unternehmensbereich vor. Parallel dazu ist ein entsprechender Plan für die Zurückführung der administrativen Belastungen der Bürger angekündigt.*

*Ausgangspunkt ist die subjektive Wahrnehmung der Lasten durch die Unternehmer: statt der gemessenen Verwaltungslasten steht nunmehr der wahrgenommene Regelungsdruck (regeldruk) im Mittelpunkt. Die Messungen nach dem Standardkostenmodell sollen ergänzt werden durch ein Monitoring der Wahrnehmung (belevingsmonitor), das die subjektiv erfahrenen Belastungen ins Bild bringt. Damit können die in Anwendung des Standardkostenmodells entstandenen Mess-Artefakte (dritte Verengung) korrigiert werden.*

*Zudem wird die Beschränkung auf „administrative Lasten“ in dem dogmatisch verengten Sinn von „Informationspflichten“ (zweite Verengung) teilweise zurückgenommen. Nach schon seit einigen Jahren von EIM unternommenen Vorarbeiten (Nijsen et al. 2005; Boog et al. 2007) sollen jetzt neben den Informationspflichten auch „sonstige“ Befolgungskosten mit in die Betrachtung einbezogen werden, allerdings nur in solchen Fällen, in denen aus den Betroffenenkreisen zu hören ist, dass diese „unverhältnismäßig“ seien.*

*In Ansätzen findet sich auch die Infragestellung der (ersten) Verengung von umfassend verstandener Regelung auf Normen. Die Rolle der IT beim Bürokratieabbau wird stärker hervorgehoben als es bislang der Fall war. Ansätze zu einer Neugestaltung von Prozessketten (ketenherinrichting) werden angekündigt. Die schon in Gang gekommene Einrichtung von One-Stop*

*Shops (Overheidstransactiepoort; Bedrijvenloket) soll intensiviert werden. Alle Information, die für Betriebe relevant ist, soll über einen einzigen Kanal geliefert werden.*

*Besonders hervorgehoben wird erstmals auch die Bedeutung der zahlreichen Aufsichtsvorgänge für die Bürokratiebelastung. Nach Vorschlägen der Kommission Stevens, die eine einheitliche „Aufsichtskammer“ forderte, soll die Aufsicht durch Reichsbehörden künftig gebündelt stattfinden. Hierfür werden bezogen auf die jeweiligen Branchen nach und nach Front Offices eingerichtet.*

*Im Hinblick auf Vollzugsfragen bleibt es jedoch insgesamt bei einer bloßen Aufzählung von Einzelentwicklungen. Somit findet sich noch kein systematischer Einbezug von E-Government in die Bemühungen zum Bürokratieabbau, wie er jetzt schon möglich wäre, mit dem Fokus der E-Overheid-Strategie auf Basiskomponenten und auf eine auf neuen Architekturprinzipien beruhende staatliche Infrastruktur.*

Es liegt nahe, diese Ansätze aufzugreifen, zugleich aber über sie hinaus zu gehen und an die früheren Vorbilder anzuknüpfen. Der „Mandelkern-Bericht“ der EU stellte noch deutlich heraus, dass administrative Belastungen durch zwei Arten von Maßnahmen verringert werden können, nämlich (BMI 2002, S.89):

- Verbesserung der Qualität neuer und bestehender Rechtsetzung (im Original: regulation)
- Erleichterung der Einhaltung (im Original: making compliance easier), indem mittels Informationstechnik der Zugang zu Informationen erleichtert wird und Dienstleistungen integriert bereitgestellt werden

Im Grunde ist es erklärungsbedürftig, warum in den letzten Jahren nur der erste der beiden Ansätze weiter verfolgt wurde. Denn schon die niederländische Kommission Administrative Lasten stellte die Chancen eines mit Informationstechnik verbesserten Verwaltungsvollzugs deutlich heraus. Das fand aber politisch weniger Gehör als die eingängigen und der bisherigen Deregulierungsdebatte ihre politische Schärfe nehmenden Empfehlungen zur Messung und Deckelung der Bürokratiekosten. Man hat es hier – nach dem New Public Management und auch E-Government – mit einer neuen „Modernisierungskarawane“ zu tun, welche, nachdem sie einmal auf den Weg geschickt wird, immer weiter anschwillt, zu Lasten alternativer und vielleicht eher Erfolg versprechender Ansätze. Solche Erfolge, mögen sie auch sonst ihr Gutes haben, verstärken die Begründungslast für Innovationen, die sich vom Mainstream entfernen. Der Überzeugungserfolg des „niederländischen Modells“ des Bürokratieabbaus, bestehend aus Standardkostenmodell, klaren Reduktionszielen und einem „starken“ institutionellen Arrangement einschließlich eines unabhängigen „Wachhunds“, erschwert somit notwendige und vom organisatorischen Potenzial von E-Government nahe gelegte Fortentwicklungen.

#### 4.4 Notwendige Fortentwicklungen

Damit reichen Appelle zur Verbindung zweier Modernisierungstrends nicht aus, um die Vollzugsferne der Bemühungen um Bürokratieabbau zu überwinden. Denn dies würde zu einem schlichten Verweis auf das technische Gestaltungspotenzial führen, welcher die organisatorischen Chancen nicht deutlich werden lässt. Es führt kein Weg daran vorbei, die Details des Verwaltungshandelns systematischer zu beleuchten. Somit müssen die Zusammenhänge von Organisation und Technik in einem erneuerten Verwaltungsvollzug präziser erfasst werden.

Angesichts der Vielfalt der Aufgaben und Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung einschließlich ihrer in den privaten Sektor reichenden Ausläufer, setzt dies differenzierte Betrachtungen des Verwaltungshandelns voraus, welche auch in der Verwaltungswissenschaft nicht Gemeingut sind. Diese hat sich, vor allem in ihren politikwissenschaftlich dominierten Varianten, allzu lange auf dem Sonnendeck des Staatsschiffs aufgehalten, anstatt sich in seinen Bauch zu begeben, um die „Machinery of Government“ in ihren alltäglichen Details zu studieren. Eine gewisse Hilfe bieten jedoch Systematisierungen der Verwaltungstätigkeit, wie sie im Verwaltungsrecht seit langem vorgenommen werden.

Mit zwei Ansätzen kann das Verständnis erschlossen werden, welches notwendig ist, um die organisatorischen Gestaltungspotenziale von E-Government für den Bürokratieabbau zu erschließen. Erstens muss eine Verständnisgrundlage für „Regulation“ in einem umfassenden Sinn geschaffen werden, damit die verschiedenen Aspekte des Lasten verursachenden Verwaltungsvollzugs als integrierender Teil der Regulierung der Wirtschaft und allgemein der Gesellschaft begriffen werden. Um die Aktivitäten der Verwaltung weniger spürbar zu machen, ohne ihre Funktion im Regulierungsvorgang zu beeinträchtigen gilt es dann zweitens, die Sammelbezeichnung „Informationspflichten“ daraufhin zu untersuchen, welche Vollzugsaktivitäten mit einzelnen Typen von Informationspflichten verbunden sind. Dies wiederum muss zu einer differenzierten Analyse des operativen Verwaltungshandelns führen, auf deren Grundlage die Ansatzpunkte für die Nutzung von E-Government zum Bürokratieabbau systematischer erfasst werden können.

#### 4.4.1 **Rechtsetzung und ausführendes Verwaltungshandeln als Teil eines Regelungskreises**

Verwaltungstätigkeit dient im Rechtsstaat vor allem dem Vollzug von Recht (als „geronnener Politik“), wenngleich sie im Regelfall nicht vollständig rechtlich determiniert ist. Der Vollzug des Rechts (nicht nur seine Vorwegnahme in der Wahl von Steuerungsinstrumenten anlässlich der Politikformulierung bzw. Rechtsetzung) ist integraler Teil jeder Regulierung. Um beide Aspekte, Regelsetzung wie Regelvollzug, im Lebenszyklus einer Regelung zu erfassen, verfügen wir über zwei wissenschaftliche Begrifflichkeiten. Zum einen ist dies der Policy-Kreislauf (Prittwitz 1994, Jann/Wegrich 2003), zum anderen der kybernetische Regelkreis (Garstka 1983).

Zentral für das Bild des Policy-Kreislaufs ist die Trennung von Politikformulierung (bzw. Rechtsetzung) und Ausführung (Implementation). Jedoch auch die vorgelagerten Phasen der Problemwahrnehmung und Alternativensuche sowie die nachgelagerten Phasen der Evaluation und der Policy Termination sowie des Lernens aus gemachten Erfahrungen werden, in unterschiedlicher Diktion und Trennschärfe, berücksichtigt. Die gedankliche und auch organisatorische Trennung von Policymaking und Implementation (Politikgenerierung und Verwaltungsvollzug), die gegenwärtig den Blick auf den Gesamtzusammenhang von Regulierung verstellt, kann damit überwunden werden.

Kybernetische Kreislaufmodelle betrachten den Regelungsvorgang als Ganzes. „Regeln“ bedeutet das Setzen von Normen bzw. Standards, nach denen ein Vorgang in der Realität ablaufen soll. Sind die Normen gesetzt, so muss beobachtet werden, was geschieht. Bei Abweichungen von der Norm muss gehandelt werden, um die Abweichung zu korrigieren. Dies setzt voraus, dass eine Instanz entscheidet, ob die Abweichung so relevant ist, dass eingegriffen

werden muss. Damit sind drei Funktionen bezeichnet, die die öffentliche Verwaltung erfüllt, nämlich Beobachten, Entscheiden und Handeln (Lenk 1998, S.165ff.). Es wird in diesem Modell auch deutlich, dass der „Produzent“ einer Leistung mitwirken muss, um erstens Informationen über Abweichungen zu liefern und dann zweitens diese Abweichungen im Produktionsprozess zu korrigieren.

In beiden wissenschaftlichen Begriffswelten ist Verwaltungsvollzug (Gesetzesimplementation, Ausführung) die notwendige Ergänzung zur Regelsetzung, soweit nicht auf Steuerungsmechanismen vertraut wird, welche die Selbstregelung auf Grund eigener Einsicht der Beteiligten oder auf Grund zwingender technischer Vorkehrungen (im Sinne eines Thermostaten) beinhalten. Demnach müsste „Better Regulation“ in einem umfassenden Sinne alle Vorkehrungen bedenken, die getroffen werden können, um den Regelungsprozess insgesamt zu verbessern. Auch wenn man als Ziel dieser Verbesserung einseitig die Reduzierung der Verwaltungslasten bei den von der Regelung Betroffenen in den Vordergrund stellt, ohne die Regelung in ihrem Gesamtzusammenhang an Kriterien von „Good Governance“ (Effektivität, Transparenz, Nachhaltigkeit, Verantwortbarkeit, etc.) zu messen, dann kann eine solche umfassende Sicht Chancen der Verbesserung der Regelung erschließen, die bei bloßer Betrachtung der Phase der Regelsetzung nicht in den Blick kämen. Die organisatorischen Gestaltungspotenziale von E-Government werden von vornherein in die Überlegungen einbezogen.

#### 4.4.2 Typisierung von Informationspflichten und Einbezug ihres jeweiligen Nutzens

Soll der Abbau von Verwaltungslasten nicht auf Kosten der Effektivität des Vollzugs gehen, so ist er nur durch dessen Reorganisation zu erreichen. Dabei ist zunächst zu prüfen, ob die Einhaltung von Vorschriften möglich ist, ohne dass administrative Lasten für die Rechtsunterworfenen begründet werden. Dies ist der Fall, wenn Regelungen selbstausführend sind, etwa im Fall einer automatischen Überwachung des Anbaus bestimmter Feldfrüchte von Satelliten aus. Dann spielt das Verhalten der Adressaten keine Rolle mehr.

Soweit Regelungen nicht selbstausführend sind, sondern Vollzug und Befolgung durch die Adressaten erfordern, ist die öffentliche Verwaltung in ihren ausführenden und überwachenden Rollen gefragt. Sie muss Rechte und Pflichten im Einzelfall festlegen, feststellen oder klären. Sie muss Aufsicht ausüben, um Regelverstöße aufzudecken, und sie muss mit den Adressaten darüber verhandeln, Abhilfe vorschlagen, Sanktionen einleiten und ausführen.

Diese Aktivitäten verursachen Verwaltungslasten für Bürger und Wirtschaft. Wie schwer diese wiegen ist in unterschiedlichem Umfang durch organisatorische Maßnahmen beeinflussbar, ohne die Effektivität und andere Zielwerte wie Transparenz und Rechtsstaatlichkeit aufs Spiel zu setzen. Um diese Beeinflussung zu gestalten muss man einzelne Typen solcher Lasten unterscheiden. Die organisatorischen Gestaltungspotenziale von E-Government können in ganz unterschiedlicher Weise eingesetzt werden, je nachdem, um welchen Typ von Informationspflichten es sich handelt. Mit der folgenden, nicht vollständigen und auch nicht überschneidungsfreien Auflistung sind erste Anhaltspunkte für die Gestaltung des Vollzugs gegeben.

- Eine erste Gruppe von Informationspflichten dient der Informationsgewinnung für Zwecke der amtlichen Statistik, der Registrierung und Dokumentation. Dabei dienen Statistiken primär anderen Zwecken (Information für künftige Policies und für Nutzer außerhalb der Verwaltung) als Register, z.B. über Autozulassung.

- Eine zweite Gruppe von Informationspflichten hat mit Zwangsabgaben zu tun (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge).
- Gewissermaßen die Kehrseite der Zwangsabgaben stellen drittens die Leistungen der Daseinsvorsorge dar, finanzielle oder persönliche, sachliche. Hier geht es in der Regel um die Prüfung der Anspruchsberechtigung, aber auch um Überprüfung, ob ein Dauerbezug von Leistungen zu Recht erfolgt.
- Als vierte große Kategorie können solche Informationspflichten angenommen werden, die mit der einmaligen oder ständigen Überwachung von Zuständen (z.B. Grenzwerten der Umweltbelastung oder Fahrtüchtigkeit von Autofahrern) bzw. Vorgängen (z.B. Errichtung einer Produktionsanlage) zu tun haben. Hier geht es um staatliche Aufsicht (im weitesten Sinne) über gesellschaftliche und wirtschaftliche Zustände und Aktivitäten. Dem dienen z.B. Anzeigepflichten, Mitwirkungspflichten, Tests, Messdaten.
- Schließlich sind fünftens abgeleitete Informationspflichten als Hilfsmittel der Aufsicht zu nennen, also z.B. im Rahmen von Sanktionen.

Bezogen auf diese Fallgruppen lassen sich Maßnahmen für den Abbau von Verwaltungslasten aus den schon bekannten organisatorischen Gestaltungspotenzialen von E-Government ableiten. Hier seien nur einige Beispiele gegeben.

Bei der Datenlieferung für Statistiken und Register sowie im Rahmen des finanziellen Transfers ist eine Bündelung der Informationslieferung denkbar, so wie dies bereits bei der Abführung der Sozialversicherungsbeiträge durch Unternehmer oder bei der Gewerbeanmeldung geschieht. Auch können z.B. statistische Erhebungen gebündelt werden in einem „Bus“, wie es die nicht-amtlich verfasste Sozialforschung, die sich nicht auf Pflichten zur Informationslieferung stützen kann, bereits tut.

Bei der zweiten und der dritten Gruppe von Informationspflichten (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge; Anspruchsberechtigungen) sind viele Vereinfachungen möglich durch Standardisierung der Bedeutung von Begriffen wie z.B. Einkommen; auf schon laufende Anstrengungen (z.B. in den Niederlanden das Projekt GEIN [Generieke Infrastructuur] sowie die Standard Business Reporting Language XBRL) sei hingewiesen (MEZ 2006).

Bei den Informationspflichten, die mit der einmaligen oder ständigen Überwachung von Zuständen zu tun haben, sind wesentliche Veränderungen der gegenwärtigen Praxis denkbar. Hier muss ausgegangen werden von dem System von Aufsichtsbehörden bzw. -stellen, das sich anlassbezogen im Laufe der Zeit herausgebildet hat und allmählich auch in seiner Rolle als Verursacher von Bürokratiekosten thematisiert wird. Es hat jedoch wenig Sinn, eine schematische Reduzierung von Aufsichtstätigkeit zu fordern, wie in den Niederlanden bereits geschehen, oder die Professionalität der Aufsicht leichtfertig aufs Spiel zu setzen. Der Bezug zwischen Qualität und Intensität der Aufsicht und Effektivität des Verwaltungsvollzugs bzw. Befolgung des Rechts muss viel gründlicher als bisher zum Thema gemacht werden. Das Zusammenspiel von Befolgung aus Einsicht und Befolgung durch Aufsichtsmittel, von der Beratung über den Verweis und das öffentliche Anprangern von Missständen bis hin zum Einsatz von Zwangsmitteln, erfordert im Einzelfall gründliche Betrachtung. Durch globale Reduzierungen von Aufsichtsmaßnahmen, die politisch gut zu vermarkten sind, würde dieses Nachdenken nur gestört.

Diese Überlegungen bedürfen dringend weiterer Ausarbeitung, wobei an Grundeinsichten und Ergebnisse der Rechtssoziologie über die Durchsetzung und faktische Geltung des Rechts angeknüpft werden kann (Röhl 1987, S. 243ff. 252ff.). Diese Erkenntnisse können in Verbindung gebracht werden mit Modellen der Grundstruktur des Verwaltungshandelns in bestimmten Situationen (vgl. Lenk 1998, für typische Prozesse der Ordnungsverwaltung). Daraus können Grundsätze für eine vollzugsparende und dennoch die Effektivität der Verwaltung nicht aufs Spiel setzende Gestaltung von Verwaltungsprozessen abgeleitet werden. Solche Grundsätze können dann die Umgestaltung von Prozessketten (oben, 3.4.) anleiten.



## 5 Verwaltungsmodernisierung auf der Grundlage von Bürokratieabbau und E-Government

### 5.1 Den Staat neu denken

#### 5.1.1 Staat als Infrastruktur

E-Government ist gegenwärtig noch durch eine Vielzahl von oft unverbundenen Projekten gekennzeichnet. Es ist aber absehbar, dass es zu einer neuen Infrastruktur für staatliches (und kommunales) Handeln führt. Mehr noch, durch die zunehmende Vernetzung von Basisvorrichtungen für öffentliches Handeln, über deren organisatorische Anbindung hinweg, nimmt der Staat selbst den Charakter einer Infrastruktur in der Gesellschaft an, welche öffentliches wie auch privates Handeln ermöglicht, unterstützt und erleichtert. Eine vom niederländischen Innenministerium in Auftrag gegebene Studie (Zuurmond et al. 2005) vergleicht diese Infrastruktur mit dem Chassis eines Autos, auf das dann unterschiedliche Karosserien, je nach den Bedürfnissen der Nutzer, aufgesetzt werden. Eine vernetzte Leistungsstruktur, in deren Rahmen technische Vorkehrungen zusammenwirken mit menschlichen Fähigkeiten, kann auf die unterschiedlichsten Herausforderungen reagieren, von der routinemäßigen Überprüfung von Gaststätten und der Versorgung Hilfsbedürftiger bis hin zu Großprojekten der Industrieansiedlung und der Hilfe bei Großunfällen und Katastrophen. Die Vernetzung führt dabei nicht nur zu vielfältigen Chancen, besser und effektiver zu handeln, sondern auch zu neuen institutionellen Arrangements. Diese brauchen die gewachsene Aufbaustruktur nicht zu verändern, ermöglichen jedoch, über ein hohes Maß von Vernetzung und gegenseitiger Abstimmung, ein einheitliches Auftreten gegenüber den Adressaten. Das Zusammenspiel der Basiselemente, aus denen die neue Infrastruktur besteht, gestattet es, Handlungen anders als in der Vergangenheit zu gestalten (Beispiele bei Zuurmond u.a. 2005).

#### 5.1.2 Von den Zielgruppen her denken

Ein derartiges neues Denken erleichtert eine konsequente Orientierung der Verwaltungshandeln an Aufgaben und an Zielgruppen. Schon bei der Ausgestaltung der neuen öffentlichen Infrastruktur müssen, ähnlich wie in der Gebäudearchitektur, die (künftigen) Anforderungen des Rechts, der Politik und der Adressaten des Verwaltungshandeln vorweggenommen werden. Diesen Anforderungen kann dann im konkreten Fall entsprochen werden.

Die damit verbundene Umorientierung im Denken verschafft dem staatlichen Handeln neue Legitimation. Zu dieser Legitimation trägt entscheidend bei, dass sich die angebotenen Leistungen an den Bedürfnissen und Anforderungen von konkreten Zielgruppen ausrichten. Um Zielgruppenorientierung zu erreichen, muss sich die Verwaltung die „Adressatenbrille“ aufsetzen, da sie sonst Angebote schafft, für die keine Nachfrage besteht. Es gibt nicht „den Bürger“ und auch nicht „die Unternehmen“, sondern unterschiedliche Zielgruppen, beispielsweise Existenzgründer, Landwirte, Auszubildende, ausländische Fachkräfte. So haben Adressaten, die regelmäßig professionell mit der Verwaltung Kontakt haben, wie Architekten, Rechtsanwälte, Notare oder Vermessungsbüros, hohe Ansprüche an die Verknüpfung der beiderseitigen Back-Office-Verfahren. Und ein schwerbehinderter Arbeitslosengeld II-Empfänger hat andere Bedürfnisse und Anforderungen als ein Eigenheimbauer. Auch bei Unternehmern sind verschie-

dene Gruppen insbesondere nach Größe, Branche sowie Unternehmenslage (z.B. Gründung, Verkauf, Export) zu unterscheiden. Kleine, mittelständische Unternehmen haben andere Anforderungen und Bedürfnisse als ein großer Automobil- oder Chemiekonzern.

*Ein interessanter Ansatz zur Differenzierung von Zielgruppen findet sich in den Niederlanden in einer Untersuchung des Innenministeriums, welche Standardbelastungen der Bürger im Umgang mit der Verwaltung ermittelt. Hier werden die folgenden Gruppen von Bürgern unterschieden (Nederland Regelland 2005):*

- Alleinerziehende Sozialhilfeempfänger
- Ehrenamtlich Tätige (Vereinsmanagement etc.)

*Eltern eines behinderten Kindes*

- Chronisch Kranke
- Hilfsbedürftige Senioren
- Rüstige Senioren
- Erwerbsunfähige
- Arbeitslose
- Durchschnittsfamilie

*Der jährliche Aufwand dieser Gruppen für Verwaltungslasten wird in Stunden kalkuliert. Er streut zwischen 27 Stunden (Durchschnittsfamilie) und 125 Stunden (Eltern eines behinderten Kindes). Auf dieser Grundlage werden dann Reduktionsziele für die besonders belasteten Gruppen gesetzt.*

## 5.2 Empfehlungen

Auf der Grundlage des gegenwärtigen Standes der Verwaltungsmodernisierung empfiehlt sich gleichsam ein Brückenbau von zwei Ufern her, von E-Government und von der Praxis des Bürokratieabbaus.

### 5.2.1 Die vernetzte Verwaltung mit E-Government organisatorisch entwickeln

Bei E-Government steht dreierlei im Vordergrund:

- Strategie,
- einzelne Infrastrukturkomponenten,
- Prozess-Reorganisation.

Die geschilderten Ansätze aus den Niederlanden legen es erstens nahe, eine nicht nur technisch verstandene E-Government-Strategie für die Verwaltung im Land (nicht nur für das Land selbst) auf der Grundlage von Leitlinien zu entwickeln und diese dann in Referenzarchitekturen anschaulich darzustellen, so dass die weiteren Entwicklungen des Landes und der Kommunen sich hieran ausrichten.

Daneben sind zweitens die folgenden Basisbausteine einer Infrastruktur öffentlichen Handelns schnell zu entwickeln:

- Integriertes Zugangsmanagement über Land und kommunalen Bereich hinweg, durch Vorgabe einer Konzeption einheitlicher Ansprechstellen, wobei der Zugangskanal in der Wahl der Adressaten liegt;
- Ein landesweites Bürgerinformationssystem (etwa nach Vorbild von Sachsen) mit klarer und maßgeschneiderter Information über Rechte und Pflichten einzelner Zielgruppen;
- Systematisierung der genutzten Formulare landesweit und ihr einfaches und barrierefreies Angebot über das Internet, und zwar gerade auch dort, wo Online-Transaktionen (noch) nicht möglich sind;
- Systematisierung grundlegender kommunaler und Landes-Register als Einstieg in eine organisationsübergreifende Informationswirtschaft, mit begleitendem Verbot an alle Verwaltungsstellen, Daten bei den Adressaten neu zu erheben, wenn diese in authentischen und verlässlichen Registern bereits vorhanden sind.

Ferner liegt es drittens nahe, Voraussetzungen zu schaffen für die Ausgestaltung durchgehender Prozessketten im Sinne eines Collaborative E-Government, nicht nur für Großunternehmen. Dabei sollten einige besonders schnell Nutzen stiftenden Prozessketten herausgegriffen werden. Die Kommunen als die gegenwärtigen Hauptakteure sollten dabei tatkräftig, nicht nur durch Geld, unterstützt werden. Die Entwicklung gemeinsamer Strukturen zwischen Land und Kommunen, evtl. auch die Umnutzung bestehender Strukturen (d-NRW), bietet sich hierfür an.

Im Rahmen dieser Prozess-Reorganisation könnte auch die Reorganisation der administrativen Aufsicht und der sonstigen Befassung mit bestimmten Sachbereichen (z.B. Branchen der Wirtschaft) angegangen werden. In der Wissenschaft wie auch in den berufsständischen Kammern finden sich schon viele Überlegungen, deren Einbezug in Überlegungen auf Landesseite sinnvoll sein kann.

Bei den vorgenannten Maßnahmen, vor allem aber bei der Entwicklung neuer Basiskomponenten für die vernetzte Verwaltungs-Infrastruktur, ist durchweg darauf zu achten, dass sie laufend und verständlich an alle Beteiligten und Betroffenen kommuniziert werden. Nicht weniger als eine neue Informationskultur ist im Land zu entwickeln. Gesetzliche Regelungen über Informationszugangsrechte sind nicht ausreichend dafür, Verwaltungstransparenz zu schaffen.

*Die Niederlande haben hier einen erheblichen Vorsprung. Dies zeigt die ständige Präsenz der Verwaltung im Fernsehen („Postbus 51“) ebenso wie viele Webseiten mit Hinweisen für die Bediensteten, wie sie sich einer klaren Verwaltungssprache bedienen können. Ergänzt wird das durch häufige Aufforderungen an das Publikum, Klagen zu melden und Anregungen zu liefern.*

### 5.2.2 Bürokratieabbau weiter fassen

Die folgenden Vorschläge beschränken sich darauf, die notwendige Anschlussfähigkeit der Bemühungen auf dem Gebiet des Bürokratieabbaus zu einer E-Government-Strategie sicherzustellen. Weitergehende Empfehlungen zum Bürokratieabbau, insbesondere durch erweiterte Überprüfung von Rechtsnormen, sind nicht Gegenstand der vorliegenden Ausarbeitung. Gleichwohl sei darauf hingewiesen, dass es nahe liegt, nicht jede politische Ebene „ihre“ Rechtsnormen gesondert prüfen zu lassen, sondern die typischen Rechtsetzungs-Kaskaden im föderalen Mehrebenen-System integriert zu betrachten. Auch die verstärkte Nutzung des Verfahrens der Gesetzesfolgenabschätzung, so sinnvoll sie im Hinblick auf eine nachhaltige Mo-

modernisierung des öffentlichen Sektors erscheinen mag, liegt nicht im Blickfeld der vorstehenden Ausführungen.

Somit bleiben zwei Empfehlungen übrig, welche durch die obigen Ausführungen gestützt werden. Erstens: Vollzug und Rechtsetzung gleichberechtigt bedenken. Der Abbau von Verwaltungslasten sollte aus seinen primär rechtlichen Bahnen gelöst werden. Denn er kann durch schonenderen Vollzug spürbar vorangetrieben werden, selbst wenn inhaltliche Rechtsnormen nicht geändert werden. Daher muss die Prüfung des faktischen Verwaltungsvollzugs größeres Gewicht bekommen. Dies unterscheidet das Vorgehen im Land von den Anstrengungen des Bundes, denn letzterem steht der Zugriff auf die Vollzugspraxis nur sehr beschränkt offen. Dabei ist der Vollzug allen Rechts bedenken, nicht nur des Landesrechts.

Zweitens: Informationspflichten müssen nach Vollzugsfragen typisiert werden. Damit können bei der Reorganisation von Prozessketten Gesichtspunkte der Verminderung von Verwaltungslasten zum Tragen gebracht werden, ohne dass hieraus Effektivitätsverluste bzw. Einbußen bei der Geltungskraft der Rechtsnormen resultieren. Dies läuft hinaus auf eine Vorleistung für die Neugestaltung zentraler Geschäftsprozesse. Sie betritt Neuland, auch für die Wissenschaft, so dass hierfür noch konzeptionelle Vorarbeiten zu leisten sind. Diese könnten bei wichtigen Teilfragen ansetzen. Vor allem die Analyse und Neubesinnung auf die verschiedenen vorfindlichen Formen von staatlicher Aufsicht über gesellschaftliche Sachbereiche und über das Handeln privater wie auch öffentlicher Institutionen bietet sich an.

### 5.3 Eigeninitiative des Landes ist gefordert

Die Möglichkeiten einer Synergie zwischen E-Government und Bürokratieabbau sind dann am größten, wenn das Land erstens eine Gesamtkonzeption der Verwaltungsreform mit E-Government entwickelt und zweitens die Beschäftigung mit Bürokratieabbau über den gegenwärtigen engen Rahmen hinaus weiterentwickelt. Beides erfordert ein strategisches Herangehen, das zwar auf die übrigen Verwaltungsebenen im Land und im föderalen Gefüge Rücksicht nehmen muss, aber über eigene Gestaltungsspielräume verfügt, die es auszuschöpfen gilt.

Es sind gerade die inhaltlichen und organisatorischen Elemente des Gesamtkonzeptes, die das Land in eigener Verantwortung hat, welche am meisten zu einem Bürokratieabbau mit E-Government beitragen können. Die eigene Anstrengung macht also einen großen Unterschied, auch wenn der Bund in Einzelbereichen wie z.B. der Reorganisation von Vorgangsketten zunehmend aktiv wird. Dies erfordert die Widmung von Arbeitskraft und Sachverstand an Stellen in der Landesverwaltung, die hierfür am besten geeignet sind.

*In den Niederlanden liegen Kompetenzen im E-Government vor allem, aber nicht ausschließlich, beim Innenministerium. Beim Bürokratieabbau wird die anfängliche Dominanz des Finanzministeriums inzwischen relativiert; Innenministerium und Wirtschaftsministerium spielen eine größere Rolle.*

Eine Gesamtkonzeption für große Bereiche der öffentlichen Verwaltung, wie sie hier vorgeschlagen wird, läuft auf ein „Neues Produktionsmodell“ in der Verwaltung hinaus, welches vernetzte Prozessgestaltung über Organisationsgrenzen hinweg in den Mittelpunkt stellt. Dies lässt die letzte Reformwelle des „Neuen Steuerungsmodells“ eher als ein Anhängsel erschei-

nen, welches unter Bedingungen einer vernetzten Verwaltung neu zu überdenken ist. Und dies nicht nur im Hinblick auf den dafür getriebenen Aufwand und die daraus resultierende Reformmüdigkeit weiter Kreise, sondern auch deswegen, weil ein neues Produktionsmodell der Verwaltungsarbeit auf einem geänderten Staatsverständnis aufbauen kann: einheitliche Infrastrukturen, bestehend aus Informationen, Menschen und Handlungsroutinen, aber fortdauernde Eigenständigkeit der gewachsenen territorialen und funktionalen Einheiten.

Wenn eine Gesamtkonzeption einmal formuliert ist, wird es einfacher als bisher werden, die Beziehungen zwischen Land und Gemeinden neu zu denken. Die kommunale Ebene wird erkennen, dass ihr eigentliches Spielfeld nicht eine ängstlich abgeschottete Eigenproduktion von administrativen Leistungen ist, sondern woanders liegt: in ihren Rollen als Bürgervertretung, als Einkaufsgenossenschaft der Bürger für öffentliche Leistungen und als Träger von Distributionskanälen für diese Leistungen. Die Ausrichtung der Aktivitäten auf überzeugende Leitlinien wird den Nutzen der innovatorischen Leistungen der Kommunen und des kommunalen Wettbewerbs erhöhen, so dass das gemeinsame Ziel einer weniger spürbaren Verwaltung des „Standorts“ NRW besser erreicht werden kann.

Diese Erkenntnis wird zu neuen institutionellen Arrangements führen, in denen Effektivität und Effizienz der Verwaltung weit über die gegenwärtigen Ansätze (vgl. IM NRW 2007) gesteigert werden können. Anstatt sich gedanklich von allem zu trennen, was nicht gegenwärtig politisch als „Kernaufgabe“ definiert wird, sollte das Land den Rahmen für ein „Joined-up Government“ schaffen, welcher die Zukunftsfähigkeit öffentlichen Handelns insgesamt und umfassend sichert. Das erfordert erhebliche eigene Anstrengungen, ohne die eine weniger spürbare und insgesamt modernere Verwaltung nicht zu haben ist.

## 6 Literatur

Arendsen, Rex; Van Engers, Tom.

Reduction of the Administrative Burden: An e-Government Perspective. In: Traunmüller, Roland (Hg.), *Electronic Government. Third International Conference EGOV 2004, Proceedings*. Berlin u.a.: Springer, 2004, S. 200-206.

Bekkers, Victor.

The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences. In: Wimmer, M. A. u.a. (Hg.), *Electronic Government. 4<sup>th</sup> International Conference EGOV 2005*, Berlin u.a.: Springer 2005, S.12-25.

BMI (Hg.),

Der Mandelkern-Bericht. Auf dem Weg zu besseren Gesetzen, hrsg. vom Bundesministerium des Innern. Berlin 2002.

Böhret, Carl.

Bessere Rechtsvorschriften durch Gesetzesfolgenabschätzungen? Ein Uralt-Thema. In: *Verwaltung & Management* 12 (2006). S-284-292.

Böhret, Carl; Konzendorf, Götz.

Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, Baden-Baden: Nomos, 2001.

Boog, J.J.; van der Hauw, P.A; Linssen, M.; Nijsen, A.F.M.,

Potentiele effecten van ICT-basisvoorzieningen op administratieve lasten voor burgers. Zoetermeer: EIM, Juli 2005.

Boog, J.J.; Nijsen, A.F.M.,

Pilotonderzoek overige nalevingskosten van bestaande wetgeving. Concept eindrapport, Zoetermeer: EIM, Februar 2007

Brüggemeier, Martin; Dovifat, Angela; Kubisch, Doreen; Lenk, Klaus; Reichard, Christoph; Siegfried, Christine.

Organisatorische Gestaltungspotenziale durch E-Government. Berlin: edition sigma, 2006.

Bull, Hans Peter.

Der tägliche Ärger mit der Verwaltung. In: *Verwaltung & Management* 5 (1999), S. 324-328.

Bull, Hans Peter.

Bürokratieabbau – Richtige Ansätze unter falscher Flagge. In: *Die Verwaltung* 38 (2005), S. 285-314.

Commissie Administratieve Lasten (1999a), *Tussenrapportage, Deel 1: Hoofdrapport. De papierberg te lijf*, Den Haag, Mai 1999.

Commissie Administratieve Lasten (1999b), *Regels zonder overlast. Eindrapport*, Den Haag, November 1999.

Commissie Stevens. *Regels op maat. Eindrapport commissie Stevens. Slotaanbevelingen aan het kabinet voor de aanpak van regeldruk*. Den Haag, Februar 2007.

Ellwein, Thomas.

Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe. 2 Bände, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997.

Garstka, Hansjürgen.

Regelkreismodelle des Rechts. Untersuchung zur Übertragung kybernetischer Vorstellungen auf das Recht. München: J. Schweitzer Verlag, 1983.

Hahlen, Johann.

Zusammenarbeit durch Prozessketten. Behörden Spiegel Juli 2007, S.5

[IM NRW] Innenministerium Nordrhein-Westfalen (Hg.).

Aktionsplan 2009. E-Government-Umsetzungsplan für die Jahre 2006 bis 2009. Düsseldorf: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2006.

[IM NRW] Innenministerium Nordrhein-Westfalen (Hg.).

Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Zweiter Zwischenbericht zu Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung. Düsseldorf: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Juni 2007.

Jann, Werner; Wegrich, Kai.

Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils, Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, 2003, S. 71-103.

Jann, Werner; Wegrich, Kai; Tiessen, Jan.

„Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland? Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin 2007.

Klages, Helmut.

Wie lässt sich Bürokratie „unsichtbar“ machen? In: Verwaltung & Management 12 (2006), S. 7-13.

Leben, Anamarija; Kunstelj, Mateja; Bohanec, Marko; Vintar, Mirko.

Evaluating public administration e-portals. In: Information Polity 11 (2006), S. 207-225.

Leenes, Roland; Svensson, Jörgen.

Local e-government in the Netherlands. In: Drüke, Helmut (Hg.), Local Electronic Government. A comparative study. London: Routledge, 2005, S. 119-155.

Lenk, Klaus.

New Public Management in der Eingriffsverwaltung. In: Lenk, Klaus; Prätorius, Rainer (Hg.), Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit. Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung, Baden-Baden: Nomos, 1998, S. 159-184.

Lenk, Klaus.

Datenschutzprobleme bei integriertem Zugang zu Verwaltungsleistungen, in: Datenschutz und Datensicherheit 26 (2002), S. 542-546.

Lenk, Klaus.

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

Lenk, Klaus.

Geschäftsprozessmanagement im öffentlichen Sektor. Unterschied zur Privatwirtschaft? In: Hermann Hill (Hg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2006, S. 11-21.

Lenk, Klaus; Brüggemeier, Martin; Hehmann, Margret; Willms, Werner.

Bürgerinformationssysteme. Strategien zur Steigerung der Verwaltungstransparenz und der Partizipationschancen der Bürger. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990.

Lenk, Klaus; Klee-Kruse, Gudrun.

Multifunktionale Serviceläden. Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter, Berlin: edition sigma, 2000.

[MEZ] Ministerie van economische zaken (Hg.),

Definitief Programma van Eisen van de generieke Infrastructuur. Versie 1.0, Den Haag März 2006.

Ministry of the Interior and Kingdom Relations.

Nederland Regelland. Nine Routes along Dutch Bureaucracy, Den Haag 2005.

Ministry of the Interior and Kingdom Relations.

Noticeably less and better! Process Evaluation Report on the Administrative Burden Reduction for Citizens, Den Haag, November 2006.

Nijssen, A.F.M., van der Hauw, P.A. et al.

Kosten van inhoudelijke verplichtingen voor het bedrijfsleven. Definitie en ontwikkeling meetmethode. Zoetermeer: EIM, März 2005.

OECD (Hg.).

From Red Tape to Smart Tape. – Administrative Simplification in OECD Countries. Paris: OECD, 2003.

OECD (Hg.).

Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, Paris: OECD, 2005.

Prittwitz, Volker von.

Politikanalyse. Opladen: Leske + Budrich, 1994.

Reinermann, Heinrich.

Verwaltungsautomation: mit neuen Konturen. In: Die Verwaltung 18 (1985), S. 289-316.

Röhl, Klaus F.

Rechtssoziologie. Köln u.a.: Heymanns, 1987.

Schuppan, Tino.

Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government. Eine Untersuchung am Beispiel von Kreis und Gemeinde. Berlin: edition sigma, 2006.

Siegfried, Christine.

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie als Beschleuniger der Netzwerkverwaltung? In: Verwaltung & Management 13 (2007), S. 171-175.



Stach, Heike.

Bürger-Portale. Für eine sichere und verbindliche Präsenz von Bürgerinnen und Bürgern im Internet. In: Zechner, Achim (Hg.), Handbuch E-Government, Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag 2007, S. 155-163.

Van Duivenboden, Hein; de Vries, Marc (Hg.).

Stroomopwaarts! Kroniek van het Programma Stroomlijning Basisgegevens. Den Haag 2003.

The World Bank.

World Development Report 1997. Summary, Washington D.C., 1997.

Wilkes, Christopher.

Institutionalisierung der Entbürokratisierung. Zur Fortsetzung der Rechts- und Verwaltungseinfachung in Bund und Ländern. In: Die Verwaltung 22 (1989), S.333-351.

Wolf, Petra; Krcmar, Helmut.

Prozessorientierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für E-Government, In: Wirtschaftsinformatik 47 (2005), S. 337-346.

Wolf, Petra; Krcmar, Helmut.

Collaborative E-Government. In: move moderne verwaltung 5 (2007), Mai, S. 12-15.

Zuurmond, Arre; Mulder, Bert; Bullinga, Marcel.

De Overheid als Infrastructuur – „Concept-Studies“. Den Haag: Ministerie van binnenlands zaken en koninkrijksrelaties, November 2005.

[o.V.]

Plan van Aanpak Regeldruk Bedrijven 2007 – 2011, Den Haag: Juli 2007.

[o.V.]

SAGA. Standards und Architekturen für E-Government-Anwendung. Version 3.0 Oktober 2006, Berlin: Bundesministerium des Innern (Publikation der KBSt).

[o.V.]

Terug naar de toekomst. Eerste voortgangsrapportage aan de Staten Generaal. 's Gravenhage, Juli 1996.