

Tino Schuppan

(Erschienen in: brandaktuell, Arbeitsmarktpolitischer Service der LASA Brandenburg GmbH Potsdam, 10/2001, 8. Jahrgang, S. 4-5.)

E-Government verändert Staat und Verwaltung

In den letzten Jahren ist Electronic Government (E-Government) zum neuen Modernisierungsparadigma für die Verwaltung geworden. Wie in der privatwirtschaftlichen Entwicklung im Bereich E-Business und E-Commerce vollzieht sich innerhalb der öffentlichen Verwaltung – mit zeitlicher Verzögerung – eine analoge Entwicklung. Seit Mitte der 90er Jahre haben Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik), insbesondere durch das Internet, neue Möglichkeiten für den Vertrieb von Dienstleistungen und die Organisationsgestaltung eröffnet, so auch für die öffentliche Verwaltung. Das Internet hat den Zugang zu Dienstleistungen und deren Erstellung grundlegend verändert. Wer Bücher, Reisen, Autos, Tickets, etc. über das Internet kaufen kann, erwartet auch Online-Dienstleistungen von der Verwaltung. Die Benutzerzahlen und Wachstumsraten - 25 Millionen Internetnutzer in Deutschland mit 35% Wachstum jährlich - zeigen deutlich das Potenzial und die Bedeutung für die Abwicklung von Dienstleistungen über dieses Medium. Da die öffentliche Verwaltung fast ausschließlich mit Informationen arbeitet, lassen sich ihre Dienstleistungen besonders gut interaktiv abwickeln.

Dimensionen des E-Government

Unter dem Begriff E-Government wird seit Ende der 90er Jahre diskutiert, inwieweit Staat und Verwaltung zu neuen Lösungsansätzen in Verwaltungsabläufen und Prozessen durch elektronische bzw. interaktive Bearbeitung gelangen können. Dabei beinhaltet E-Government ganz unterschiedliche Dimensionen, die sich auf die Regierungs- und Verwaltungsarbeit beziehen.

Es geht nicht nur um die Verbesserung der Verwaltung, sondern auch um die Einbeziehung von Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen. E-Democracy, E-Participation, E-Voting und neue Formen der Bürgerbeteiligung (vgl. zum Beispiel www.aktive-buergerschaft.de) sind neben E-Administration weitere wichtige Bausteine von E-Government. Durch elektronische Bürgerforen und Online-Befragungen wird der Bürger in politische und administrative Entscheidungen einbezogen. Erfolgreiche Beispiele hierfür gibt es in der Stadt Esslingen (www.esslingen.de) oder in der Stadt Münster (www.muenster.de).

Etablierte politische Strukturen und Kommunikationskanäle werden durch neue Möglichkeiten – wie politische Diskussionsforen im Netz oder Chats mit dem Bürgermeister – erweitert und verändert. Dies ist nur ein erster Schritt: Es bleibt abzuwarten, inwieweit die neuen Zugangsmöglichkeiten zu einer Veränderung in der Bürgerbeteiligung führen und zu mehr direkter Demokratie in Deutschland beitragen.

Eine weitere Facette von E-Government stellen E-Public-Services dar. Hier hat der Bürger die Möglichkeit, Dienstleistungen über so genannte Verwaltungsportale abzurufen, oder deren „Produktion“ anzustoßen. Das heißt, man kann nicht nur Informationen abrufen oder per E-Mail mit Verwaltungsmitarbeitern kommunizieren, sondern auch Transaktionen über das Internet durchführen. Wichtige Voraussetzung für (sichere) Transaktionen ist der Aufbau einer Public Key Infrastructure (PKI), einer komplexen Sicherheitsinfrastruktur, die sich aus verschiedenen Komponenten zusammensetzt. Ein wichtiger Bestandteil der PKI ist die digitale Signatur, die eine eindeutige Identifizierung, Authentifizierung und Integrität des Nutzers bzw. der übertragenen Dokumente sicherstellt. In der Hansestadt Bremen, Preisträger des von der Bundesregierung geförderten Städtewettbewerbs media@komm (vgl. www.mediakomm.de), ist die Erprobung der digitalen Signatur zentrales Projektanliegen. Bisher wurden 1000 Signaturkarten an Bremer Bürger zu subventionierten Preisen ausgegeben, wobei 150 Transaktionen monatlich durchgeführt werden. In der Praxis gestaltet sich die Verbreitung und Akzeptanz der Signaturkarte schwierig, da die damit verbundene Infrastruktur (Kartenlesegerät und Software) noch wenig benutzerfreundlich sowie für Privatpersonen recht kostenaufwändig sind.

Dienstleistungsangebote im Netz verändern die Schnittstelle zwischen Bürger und Verwaltung. Galt die öffentliche Verwaltung – wohl nicht zu unrecht – lange Zeit als eher bürokratisch, so versteht sich die Verwaltung zunehmend als Dienstleister. Auch die Verwaltungsarbeit selbst kann transparenter werden: durch so genannte Aktenverfolgungssysteme (track tracing) wird der Bürger über das Internet genau den Bearbeitungsstand seines Antrages informiert. Solche transparenten Verfahren üben indirekt Leistungsdruck auf die Verwaltung aus. Es bleibt auch hier abzuwarten, inwieweit dadurch eine Verbesserung der Verwaltungsarbeit tatsächlich möglich ist.

Eine Umfrage des Deutschen Institutes für Urbanistik zeigt indessen, dass der größte Teil der Städte am virtuellen Rathaus arbeitet, wobei gut 40 Prozent noch beim Fundament sind (vgl. www.difu.de). Durchgängige elektronische Online-Transaktionen sind oft nur in Pilotanwendungen zu finden. In vielen virtuellen Rathäusern gibt es zwar Formularserver (vgl. zum Beispiel: www.beelitz.de), die es dem Bürger gestatten, Formulare von zu Hause aus abzurufen und auszudrucken; allerdings müssen diese noch oft über den Postweg an die Behörde versandt werden.

Beispiele für ePublic-Services in Deutschland stellen der mittlerweile viel zitierte Anwohnerparkausweis (vgl. zum Beispiel: www.nuernberg.de oder www.bad-salzdorf.de), An- bzw. Abmeldung bei Wohnortwechsel (vgl. zum Beispiel: www.bonn.de) oder die Reservierung eines Kfz-Wunschkennzeichens (vgl. zum Beispiel: www.mannheim.de) dar. Standardprozesse wie die Erteilung eines Anwohnerparkausweises werden in einigen Städten vollständig medienbruchfrei und automatisiert unter Nutzung der digitalen Signatur pilotartig abgewickelt. D.h., der Verwaltungsprozess wird vom Bürger aus angestoßen und anschließend ohne

Mitwirkung menschlicher Arbeitskraft bis zur Bescheiderteilung einschließlich Bezahlfunktion abgeschlossen. Diese medienbruchfreie Prozesse gibt es auch in Brandenburg: Die Stadt Rathenow (www.rathenow.de) gilt mit der elektronischen Melderegisterauskunft als früher Vorreiter auf diesem Gebiet. Die Verwaltung wird hier zu einem 24 Stunden Dienstleister - „Verwaltung 24“ -, die der Bürger bzw. Unternehmen jederzeit in Anspruch nehmen können.

Die Vision liegt jedoch nicht in einer voll automatisierten Verwaltung. Eine automatisierte Prozessabwicklung ist nur für einfach strukturierte Prozesse möglich. Da die Verwaltung häufig auch nicht standardisierte Dienstleistungen erbringt, wie Beratungen im Sozialbereich oder im Jugendamt, wird die Verwaltung auch weiterhin reale Zugangswege haben (müssen). Die Verwaltung ist mit ihrem umfangreichen Dienstleistungsangebot und Aufgabenspektrum weitaus vielfältiger, als dass sie sich in standardisierte Prozesse einfügen lässt. Der wohlstrukturierte Verwaltungsprozess stellt eher die Ausnahme als die Regel dar.

E-Public-Services im Bereich Information, Kommunikation und Transaktion ist jedoch nur der für den Bürger sichtbare Bereich von E-Government. Das größte (Einsparungs-)Potenzial liegt in der zwischenbehördlichen Zusammenarbeit, also in den „Produktionsstätten“ von Verwaltungsleistungen. Mittlerweile wird hier von „virtuellen Produktionsnetzwerken“ gesprochen. Dabei geht es sowohl um das Verhältnis innerhalb der Verwaltung als auch um neuartige Beziehungsgeflechte zu privaten Akteuren.

In der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Wirtschaft geht es unter anderem um unterschiedliche Formen der elektronischen Beschaffung (e-procurement), aber auch um neue Gestaltungsmöglichkeiten öffentliche Dienstleistungen durch private Akteure (zum Beispiel durch Public Private Partnerships) zu erbringen.

Für die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Behörden ergeben sich auch neue Kooperationsmöglichkeiten: Behörden, die ähnliche Leistungen erbringen, wie beispielsweise das Arbeitsamt und das Sozialamt, können auf elektronischen Weg enger zusammenarbeiten und dadurch (Daten-)Redundanzen sowie Doppelarbeit und Sozialleistungsmissbrauch verringern.

Organisatorischer Wandel

Voraussetzung für die Nutzung der technischen Potenziale ist eine veränderte Verwaltungskultur. Behördenegoismen, Abgrenzung und Besitzdenken, sind mit einer E-Government-Kultur nicht in Einklang zu bringen. Soll die ermöglichende und aktivierende Rolle der neuen IuK-Technik genutzt werden, sind technische Veränderungen eng mit organisatorischen Veränderungen zu verzahnen.

Organisatorische Veränderungsprozesse in der Verwaltung gewinnen jedoch nicht erst mit E-Government an Bedeutung. Die öffentliche Verwaltung befindet sich schon seit längerem – v.a. auf kommunaler Ebene – in einem tiefgreifenden Wandel. Vor zehn Jahren hatte das Neue Steuerungsmodell (NSM) seine Geburtsstunde. NSM

soll die bürokratisch-hierarchische Organisation durch ein neues öffentliches Management ablösen. Eine wesentliche Herausforderung wird es nun sein, diese Veränderungsprozesse mit der neueren E-Government-Entwicklung zu verknüpfen, und in einen Gesamtansatz zu integrieren.

E-Government kann deshalb nicht auf den Einsatz der IuK-Technik reduziert werden, sondern ist als technisches und organisatorisches Gestaltungsinstrument für Staat und Verwaltung zu sehen. Dabei ist die Etablierung einer bürgernahen Verwaltung - durch die Online-Abwicklung von Verwaltungsleistungen – nur ein Aspekt. Die Verbesserung verwaltungsinterner Abläufe und der häufig vernachlässigte Bereich E-Democracy haben ebenso Bedeutung.

Risiken als Herausforderung managen

E-Government bietet nicht nur Chancen, sondern bedeutet auch, Risiken ernst zu nehmen, und diese als Herausforderung anzugehen. E-Government ist kein Selbstläufer, sondern kann nur als verwaltungsinterner und gesellschaftlicher Gestaltungsprozess erreicht werden. Damit möglichst viele Bürger die Chance des Zugangs zur virtuellen Verwaltung haben, sind auch Anstrengungen außerhalb der Verwaltung notwendig. Der Bürger ist auf die virtuelle Verwaltung vorzubereiten, um möglichst viele Personen an neue Zugangswege zu öffentlichen Dienstleistungen heranzuführen. Es gilt, eine Spaltung der Gesellschaft in Nutzer und Nichtnutzer (digital divide) zu verhindern. Dieser Spaltung wird mit Initiativen, wie Schulen ans Netz, Internet-Schulungsangebote oder durch den Aufbau öffentlicher Kioske und Terminals entgegengewirkt.

Auch bei den kommerziellen Nutzern besteht die Gefahr einer solchen Spaltung: im Vergleich zu großen Unternehmen verfügen klein- und mittelständische Unternehmen oftmals nicht über die technischen und personellen Ressourcen, um die Möglichkeiten des Internets auszunutzen.

Neben den neuen virtuellen Zugängen zu öffentlichen Dienstleistungen wird es auch weiterhin die herkömmlichen Zugangswege zur Verwaltung geben. Dem Bürger wird ein Spektrum von Zugangswegen zur Verwaltung angeboten, aus denen er je nach individueller Bedürfnislage auswählen kann. Dazu zählen auch neue Einrichtungen wie Call Center, Kioske oder Bürgerbüros. Die eigentliche Innovation für alle Zugangsmedien ist die Nutzung der gleichen technischen Plattform, die Datenredundanzen und Doppelarbeit verhindert. Alle Zugangsmedien können so Dienstleistungen aus einer Hand anbieten (One Stop Government).

Eine weitere Herausforderung stellt der Bereich Datenschutz und Datensicherheit dar. Da die Verwaltung neben raumbezogenen Daten auch „sensible“ personenbezogene Informationen vorhält, die bereits heute digitalisiert vorliegen, muss Datenschutz und Datensicherheit in diesem Bereich einen besonders hohen Stellenwert haben. Die Verwaltung muss E-Government datenschutzgerecht gestalten. Durch zunehmende Vernetzung und durch die Harmonisierung von Datenbanken werden gespeicherte Daten einem erhöhten Sicherheitsrisiko

ausgesetzt. Neuen Angeboten von Online-Transaktionen sind entsprechende Konzeptionen im Bereich Datenschutz- und Datensicherheit entgegenzusetzen. Dabei ist auch dem veränderten Nutzerverhalten gerecht zu werden. Mit der steigenden Zahl von Transaktionen bedarf es einer Technik, die auch das Vertrauen der Bürger erlangt. Ohne das Vertrauen der Bürger wird E-Government nicht zu realisieren sein.

E-Government gestalten heißt deshalb, Konzeptionen für Datensicherheit und Datenschutz in organisatorischer und informationstechnischer Hinsicht zu entwickeln und umzusetzen, die den rechtlichen Anforderungen und der jeweiligen Datensensibilität entsprechen. In der Betrachtung von Effizienz- und Flexibilitätssteigerungen durch E-Government sind deshalb auch mögliche Kosten- und Flexibilitätseinbußen durch Datensicherheits- und Datenschutzerfordernungen einzubeziehen.

Weitere Herausforderungen liegen bei der notwendigen Anpassungen rechtlicher Grundlagen, der Finanzierung der notwendigen Investitionen sowie der Qualifizierung der Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung. Der rechtliche Rahmen für Transaktionen im Internet ist durch das neue Signaturgesetz vom Mai 2001 geschaffen. Allerdings sind jetzt weitere Rechtsänderungen in den einzelnen Gesetzen notwendig. Häufig sind noch bei Antragstellungen persönliches Erscheinen (z.B. Arbeitslosmeldung) oder die Schriftform erforderlich. Hier gilt es, auch bisherige Verfahren zu vereinfachen, Prozesse zu straffen und diese auf die virtuelle Welt unter Berücksichtigung der Rechtssicherheit anzupassen. Beispielsweise arbeitet die Bundesregierung im Rahmen des Reformprogramm "Moderner Staat - Moderne Verwaltung" an einer Novellierung des Melderechtsrahmengesetzes (vgl. www.staat-modern.de). Ziel ist es, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Nutzung moderner IuK-Technik im Meldewesen zu schaffen. Neben der Möglichkeit sich über das Internet anzumelden, sollen auch „inhaltliche Hemmnisse“ beseitigt werden, wie die Vermieterbescheinigung oder die Abmeldeverpflichtung bei Umzug. Es geht also bei Rechtsänderungen nicht nur um die sichere Verlagerung von Prozessen in den virtuellen Raum mittels digitaler Signatur, sondern auch um materielle Rechtsänderungen.

Bei diesen Veränderungen der Verwaltungsprozesse, die letztlich zu einer Neustrukturierung der öffentlichen Verwaltung beitragen, sind insbesondere die Führungskräfte und politisch Verantwortlichen gefordert. Das Thema ist deshalb sensibel, da es um eine Neuverteilung von Einfluss, Karrierechancen und Ressourcen geht. Hierarchieebenen, öffentliche Aufgaben und ganze Behörden werden grundlegend in Frage gestellt. Der Legitimationsdruck öffentlicher Aufgabenerledigung steigt. Hierarchische Dienstwege innerhalb der Verwaltung werden durch dezentrale Kommunikationsstrukturen verwässert. Zum jetzigen Zeitpunkt ist unklar, ob und in welchem Umfang es gelingt, die notwendige Veränderungsbereitschaft zu erzeugen. Die derzeitigen Veränderungsprozesse scheinen allzu oft technikgetrieben. Wenn sich E-Government als tragfähiger Veränderungsprozess durchsetzen soll, dann muss über die Internetpräsenz hinaus

der Tiefengehalt von E-Government – die Neustrukturierung der Verwaltung – angegangen werden.