

**Tino Schuppan und Christoph Reichard**

## **eGovernment: Von der Mode zur Modernisierung**

*(erscheint in: Landes- und Kommunalverwaltung [LKV] 2002)*

### **1. eGovernment als neues Thema der Verwaltungspolitik**

In den letzten Jahren hat die Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik) als Instrument zur Reform von Staat und Verwaltung zunehmend an Bedeutung gewonnen. Insbesondere durch die Entwicklung des Internets haben sich für die Erstellung und die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen neue Gestaltungsoptionen ergeben. Entsprechend der privatwirtschaftlichen Entwicklung im Bereich eCommerce und eBusiness vollzieht sich innerhalb der öffentlichen Verwaltung – mit zeitlicher Verzögerung – ein analoger Prozess. Denn: wer Reisen, Bücher oder Tickets im Internet kaufen kann, erwartet auch von der Verwaltung Online-Services. Da nicht nur der Dienstleistungsprozess, sondern auch die Produkte fast ausschließlich informationeller Art sind<sup>1</sup>, lässt sich die Verwaltungsarbeit besonders gut digital abwickeln. Allerdings kann eGovernment weder auf eCommerce noch auf den Internetauftritt reduziert werden. Das wäre sowohl im Hinblick auf „electronic“ als auch auf „government“ eine semantische Verengung, da eGovernment im Prinzip auf alle Prozesse des Regierungs- und Verwaltungshandelns gerichtet ist. Es geht bei eGovernment um wesentlich mehr als um nett gestaltete Web-Seiten: Um die Neugestaltung von Verwaltungsstrukturen und –abläufen sowie von öffentlichen Dienstleistungen unter Nutzung von IuK-Konzepten auf der Basis von verwaltungswissenschaftlichen und informationstechnischen Kenntnissen.

Der Versuch, eCommerce-Anwendungen, die sich ausschließlich auf Verkäufer-Käuferbeziehungen beschränken, eins zu eins auf die Verwaltung zu übertragen, kann für Verwaltungsprozesse nicht greifen<sup>2</sup>. Prozesse in Verwaltungen sind zu vielgestaltig, als dass sie nach einfachen Kriterien „e-fähig“ gemacht werden

---

<sup>1</sup> Vgl. Lenk, Klaus, „Business Process Re-Engineering“: Sind die Ansätze der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragbar? in: Roland Traunmüller (Hrsg.), Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen. Neugestaltung mit Informationstechnik, Heidelberg 1995, S. 33.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch: Traunmüller, Roland/Lenk, Klaus, Electronic Government als ganzheitlicher Ansatz, in: Erich Schweighofer/Thomas Menzel (Hrsg.), E-Commerce und E-Government. Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik. Wien 2000, S. 71.

könnten. Es geht ja nicht nur um standardisierbare und vollständig automatisierbare Prozesse. eGovernment bedeutet auch, sich den komplexeren Prozessen und Vorgängen zu widmen, die einen großen Teil der Verwaltungsarbeit bestimmen. Das sollte indes nicht dazu verleiten, eCommerce-Erfahrungen vorschnell zu verwerfen: Sie können dort hilfreich sein, wo die Verwaltung fiskalisch tätig wird (z.B. eProcurement) oder wo sie strukturell ähnliche Leistungen wie der Privatsektor erbringt. Zum Beispiel ist der Berechnungs- und Genehmigungsprozess von öffentlichen Versicherungsleistungen wie Arbeitslosengeld und von privaten Versicherungsleistungen auf der Prozessebene durchaus ähnlich strukturiert. eCommerce-Modelle können weiterhin zum Anlass genommen werden zu überprüfen, inwieweit eine Entspezifizierung öffentlicher Leistungsprozesse sinnvoll sein kann. Dabei ist etwa an Buchungs-, Beschaffungs-, Prüf- oder Entscheidungsprozesse in öffentlichen Einrichtungen zu denken. Häufig liegen historisch bedingte Eigenarten öffentlicher Leistungserstellung vor, die heutzutage weder wirtschaftlich noch politisch zu rechtfertigen sind.<sup>3</sup> Da eGovernment eine verstärkte Auseinandersetzung mit den zugrunde liegenden Prozessen erfordert, sind parallele Entspezifizierungsüberlegungen empfehlenswert. Entspezifizierte Leistungsprozesse verringern ganz erheblich Anschaffungs- und zukünftige Unterhaltungskosten, insbesondere im IT-Bereich. Zudem erleichtern sie die zukünftige Übertragung bzw. Auslagerung von Prozessgliedern auf andere öffentliche oder private Leistungsträger resp. die Kooperation mit anderen Anwendern.

eGovernment wird von vielen Verwaltungspraktikern zunächst als eine Modewelle wahrgenommen, die seit kurzem durch die Amtsstuben schwappt. Zahlreiche Seminare, Kongresse und Publikationen, aber auch intensive Beraterakquisen vermitteln den Eindruck, dass man ganz rasch auf diesen Zug aufspringen müsse (oder gegenüber den Skeptikern: dass man sich nur kurze Zeit wegducken müsse, bis die Welle vorüber sei). In der Tat gibt es im Reformfeld eGovernment zahlreiche Schnellschüsse und eine oft erstaunliche Naivität von Konzepttransfers aus dem privaten Sektor. Vielfach wird gemeint, man könne sich in einer Verwaltung mit attraktiv gestalteten Web-Seiten und mit eMail-Korrespondenz zum Bürger begnügen, ansonsten aber alles beim Alten lassen, die Abläufe, die

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu vertiefend: Picot, Arnold; Spezifität, in: Frieder Naschold u.a.(Hrsg.), Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte und Methoden, Berlin 1996, S. 63-81.

Entscheidungsstrukturen, ja selbst die Formulare. Bei einem derartigen Herangehen ans Thema ist kein nachhaltiger Reformerfolg zu erwarten. Reformwirkungen sind dann wahrscheinlich, wenn die gesamten Strukturen, Prozesse und „Produkte“ auf den Prüfstand gestellt werden, wenn etablierte Zuständigkeits- und Kooperationsstrukturen infrage gestellt werden und wenn Problemlösungen gefunden werden, die auf die speziellen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen und Rationalitäten von Staat und Verwaltung Bezug nehmen. Hier ist noch einiges an grundlegender empirisch-verwaltungswissenschaftlicher Forschungs- und Entwicklungsarbeit zu leisten.

## **2. Dimensionen von eGovernment**

Der Begriff eGovernment wird in der Literatur in unterschiedlicher Weise definiert und verwendet. Technische und organisatorische Aspekte werden ebenso hervorgehoben wie unterschiedliche Beziehungsmuster nach dem „X2Y-Schema“ (z.B. „C2G“ = Citizen-to-Government- bzw. Bürger/Verwaltungs-Beziehungen)<sup>4</sup>. Im Kern geht es bei eGovernment jedoch um die medienbruchfreie Prozessabwicklung der Regierungs- und Verwaltungsarbeit in Beziehung zu unterschiedlichen gesellschaftlichen, administrativen und wirtschaftlichen Akteuren sowie innerhalb der Verwaltung selbst unter Verwendung von IuK-Techniken. eGovernment kann nicht auf die Bereitstellung von elektronischen (Bürger-) Diensten (eServices) reduziert werden, sondern sollte stets auch die technikunterstützte Neugestaltung interner Prozesse (eAdministration) sowie die Einbeziehung des Bürgers in politische Entscheidungsprozesse (eDemocracy) umfassen.

### **2.1 Politische Partizipation**

eDemocracy, eParticipation, eVoting und neue Formen der Bürgerbeteiligung (vgl. zum Beispiel [www.aktive-buergerschaft.de](http://www.aktive-buergerschaft.de) oder [www.wegweiser-buergergesellschaft.de](http://www.wegweiser-buergergesellschaft.de)) sind häufig vernachlässigte Bausteine von eGovernment. Durch elektronische Bürgerforen und Online-Befragungen wird der Bürger in

---

<sup>4</sup> Eine umfassende Definition stellt die so genannte Speyerer Definition dar. Vgl. von Lucke und Reinermann, Speyerer Definition von Electronic Government (<http://foev.dhv-speyer.de/RUVII>).

politische und administrative Entscheidungen einbezogen<sup>5</sup>. Beispiele hierfür gibt es in der Stadt Esslingen ([www.esslingen.de](http://www.esslingen.de)) oder in der Stadt Münster ([www.muenster.de](http://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 allerdings nur ein erster Schritt zu neuen Formen demokratischer Mitwirkung. Denkbar sind beispielsweise auch konzertierte Besprechungen der Ministerialbürokratie mit Bürgerinitiativen und Verbänden über virtuelle Räume zu bestimmten Themen oder Gesetzesentwürfen<sup>6</sup>. Darüber hinaus ist eine stärkere elektronische Unterstützung direktdemokratischer Elemente möglich, wie sie bereits in den Verfassungen von Stadtstaaten anzutreffen sind. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide lassen sich elektronisch viel schneller und leichter organisieren. Für die kommunale Ebene ergeben sich neue Möglichkeiten, Planungsprozesse wie etwa Planfeststellungs- oder Raumordnungsverfahren durch die Etablierung virtueller Planungszellen<sup>7</sup> zu erleichtern. Durch sogenannte browserfähige Issue Based Information Systems können solche Anwendungen informationstechnisch unterstützt werden<sup>8</sup>.

Verkrustete korporatistische Strukturen werden durch solche eDemocracy-Anwendungen aufgeweicht, da das Verhandlungsmonopol großer, hierarchisch gegliederter Verbände in Frage gestellt wird: Durch die erweiterten virtuellen Partizipationsmöglichkeiten kleiner Einheiten (z.B. Selbsthilfegruppen) verlieren große Verbände ihren sektorspezifischen Alleinvertretungsanspruch gegenüber der Ministerialbürokratie bzw. der Kommunalverwaltung. Gruppeninteressen können nunmehr direkt gegenüber Politik und Verwaltung artikuliert werden, so dass die Vermittlungsfunktion von Verbänden an Bedeutung verliert.

---

<sup>5</sup> Hier lassen sich unterschiedliche Intensitätsstufen der elektronischen Einbeziehung der Bürger definieren, die vom „Ohr am Bürger“ über das Bürgergespräch bis zur Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheidung reichen. Vgl. Ameln, Günter von, Elektronische Demokratie. Neue Möglichkeiten für die Ausweitung der demokratischen Partizipation der Bürger, in: Gora, Walter / Bauer, Harald (Hrsg.), Virtuelle Organisationen im Zeitalter von E-Business und E-Government. Einblicke und Ausblicke, Berlin 2001, S. 382f.

<sup>6</sup> Bundesministerien stellen zunehmend Gesetzesentwürfe zur Diskussion ins Internet. Vgl. Pasutti, Manfred, Partizipation der Bürger durch das Internet. Bundesverwaltung bietet vielfältige Beteiligungsangebote, in: VOP 10/2001, S. 16-18.

<sup>7</sup> Beispielhaft kann das Projekt „Zeno“ von der GMD genannt werden, das sich mit GeoMediationssystemen im WWW beschäftigt. Vgl. <http://zeno.gmd.de/MS/index.html>.

<sup>8</sup> Vgl. ausführlich: Märker, Oliver; Zeno-GeoMediationssysteme im WWW. Potenziale von Issue Based Information Systems (IBIS) als Beteiligungsplattform einer „neuen Planungskultur“ (<http://zeno.gmd.de/MS/index.html>).

Auf staatlicher Seite lässt sich beispielsweise durch eine Virtualisierung des Petitionsausschusses die Arbeitsweise öffentlicher Institutionen transparenter gestalten. So wäre die Integration einer Petitionsdatenbank in das Internet möglich, in der Petenten nach bereits vorhandenen Petitionen und deren Bearbeitung recherchieren könnten. Dies sollte auch jetzt bereits ohne digitale Signatur möglich sein, da das Petitionsrecht ein so genanntes „Jedermannsrecht“ darstellt.

Demokratie und Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns sollten bei der Entwicklung einer eGovernment-Strategie stärker als eigenständige Ziele herausgestellt werden. Dabei sollte eher auf vorhandenen (verwaltungs-) politischen Leitbildern aufgesetzt werden, statt lediglich technikgetriebenen Ansätzen zu folgen. Um es an einem aktuellen Beispiel zu verdeutlichen: Die eGovernment-Initiative der Bundesregierung „BundOnline 2005“<sup>9</sup> – alle internetfähigen Dienstleistungen sollen bis 2005 online angeboten werden – hat sicher große politische Signalwirkung, allerdings fehlt ihr eine tragfähige gesellschaftspolitische Vision<sup>10</sup>.

Die derzeitige Bundesregierung hat 1999 den Versuch unternommen, das Konzept des „aktivierenden Staates“ – als deutsche Version des „enabling state“ – als Leitbild für einen modernen Staat und eine moderne Verwaltung einzuführen<sup>11</sup>. Im Kern geht es dabei um die Aktivierung von gesellschaftlichem Potential. Durch die Schaffung aktivierungsfreundlicher rechtlicher Rahmenbedingungen und durch die Etablierung einer effizienten Verwaltung will der Bund seiner gesellschaftlichen Aktivierungsrolle nachkommen. Ziel ist es, eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Bürger bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben herbeizuführen. Auch hierzu können IuK-Techniken wesentliches beitragen: Beispielsweise können Angebot und Nachfrage von ehrenamtlichen Tätigkeiten über webintegrierte Datenbanken leichter zusammengeführt werden. Auch Diskurse mit gesellschaftlichen Gruppen über Details der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen lassen sich mittels IuK-Techniken (z.B. durch browserfähige Mediationssoftware) leichter bewerkstelligen. Manche Autoren sehen in der neuen IuK-Technik auch ein Potenzial zur Stärkung

---

<sup>9</sup> vgl. <http://www.bundonline2005.de>. Die derzeitige Bundesregierung hat die eGovernment-Initiative BundOnline 2005 im September 2000 gestartet.

<sup>10</sup> Auch Grimmer plädiert explizit für gesellschaftspolitische Leitbilder statt technikgetriebenen Ansätze. Vgl. Grimmer, Klaus, Politische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsmodernisierung mit IT, in: Gora, Walter / Bauer, Harald (Hrsg.), Virtuelle Organisationen im Zeitalter von E-Business und E-Government. Einblicke und Ausblicke, Berlin 2001, S. 337f.

<sup>11</sup> Vgl. Christoph Reichard, Tino Schuppan, Wie ernst ist es der Bundesregierung mit dem Thema „Aktivierender Staat“? Anmerkungen zum Konzept der Bundesregierung zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in: E. Mezger, K.-W West (Hrsg.), Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. 2. Aufl., Marburg 2000, S. 81-97.

der gesellschaftspolitischen Selbstorganisation, wenn z.B. Nachbarschafts- oder Selbsthilfegruppen Dienste über das Internet für Bürger anbieten<sup>12</sup>. eGovernment hält in diesem Sinne ein vielfältiges Repertoire für die Umgestaltung demokratischer Prozesse bereit. Es kann dazu beitragen, die Informations- und Kompetenzasymmetrie zwischen Politik und Verwaltung abzubauen und die gesellschaftliche Aktivierung zu fördern.

## 2.2 eAdministration

eAdministration stellt einen wesentlichen Teilbereich von eGovernment dar. Den organisatorisch-informationstechnischen Kern bilden Telekooperationswerkzeuge, die eine Zusammenarbeit räumlich verteilter Kooperationspartner unter Nutzung von IuK-Technik unterstützen<sup>13</sup>. Telekooperationswerkzeuge wie Videokonferenz-, Dokumentenmanagementsysteme oder sharing workspaces (z.B. BSCW-Basic Support Cooperative Work)<sup>14</sup>, die insbesondere über die Internettechnologie genutzt werden, unterstützen ganz erheblich die Kooperation in fragmentierten Arbeitsprozessen: Wissens- und Arbeitsressourcen werden dadurch schnell auch über Organisationsgrenzen hinweg verfügbar. Dabei ist der behördliche Technikeinsatz keineswegs neu: Die Informatisierung der Verwaltung hat schon in den 50er Jahren begonnen und seit Mitte der 90er Jahre vor allem durch das Internet eine neue Dynamik erhalten.<sup>15</sup>

Der Einsatz organisationsübergreifender IuK-Technik ermöglicht auf der (verwaltungs-) organisatorischen Ebene v.a. drei Strukturprinzipien: „One stop government“, „Multikanalvertrieb“ und „Prozesssicht“. Die Verzahnung dieser drei Elemente führt zu neuen Formen der öffentlichen Leistungserbringung, die erhebliche verwaltungsinterne technische, organisatorische und juristische Veränderungen voraussetzen bzw. anstoßen.

---

<sup>12</sup> Vgl. z.B. Donath, Matthias, Demokratie und Internet. Neue Modelle der Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik – Beispiele aus den USA, Frankfurt 2001, S. 178 f.

<sup>13</sup> Vgl. Engel, Andreas, Die Verwaltung auf dem Weg in die Zukunft – Rahmenbedingungen und Praxisbeispiele. Telekooperation als Herausforderung für das IT-Management, in: Gora, Walter / Bauer, Harald (Hrsg.), Virtuelle Organisationen im Zeitalter von E-Business und E-Government. Einblicke und Ausblicke, Berlin 2001, S. 317f.

<sup>14</sup> vgl. [www.bscw.de](http://www.bscw.de). BSCW bietet räumlich verteilten Gruppen einen gemeinsamen virtuellen Arbeitsraum, wobei unterschiedliche Personen z.B. über das Internet unterschiedliche Dokumente ablegen und bearbeiten können.

<sup>15</sup> Vgl. stellvertretend zur Entwicklung der Informatisierung in der öffentlichen Verwaltung: Wind, Martin; Technisierte Behörden. Verwaltungsinformatisierung und –forschung im Zeitalter der Computernetze, Wiesbaden 1999, S. 136.

## *One stop Government*

Aus der Verwaltungsperspektive hat eGovernment insbesondere durch die Neugestaltung der Schnittstelle zum Bürger an Bedeutung gewonnen. Durch Portale<sup>16</sup> – als sichtbare „Eingangstore“ zum eGovernment – können Dienstleistungen (eServices) für den Verwaltungsadressaten zeit- und ortsunabhängig erbracht werden. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, unterschiedliche administrative Zuständigkeiten in der Erledigung von Dienstleistungen nach bestimmten Bedürfnis- oder Lebenslagen der Verwaltungsadressaten zu bündeln und zu strukturieren (z.B. Umzug, Heirat, Geburt, Hausbau...). Damit sind Dienstleistungen, die unterschiedliche Leistungsträger erbringen, über ein einziges Portal („single window“) zugänglich. Bieten solche Lebenslagenportale neben umfassenden Informationen auch Transaktionen an, lässt sich das Prinzip von „one stop government“ erreichen, wonach Bürger durch lediglich einen Kontakt mit der Verwaltung Anliegen unterschiedlichster Art erledigen können. Umfassende Lebenslagenportale lassen sich allerdings nur über einen hohen Integrationsgrad von öffentlichen und privaten Dienstleistungen verwirklichen, da Bürger bei einer bestimmten Lebenslage kaum zwischen öffentlicher und privater Dienstleistung trennen werden. Oft wird mit der Lebenslage „Umzug“ bei der Umsetzung von eGovernment-Projekten begonnen, hinter der eine Vielzahl von unterschiedlichen Prozessen stehen<sup>17</sup>. Allerdings gibt es viele weitere, auf den ersten Blick „einfache“ Lebenslagen, deren Umsetzung jedoch sehr komplex ist, wie bspw. „Geldbörse oder Briefftasche verloren“. In dieser Lebenslage wäre es allerdings schon hilfreich, wenn man zumindest Informationen erhalten würde<sup>18</sup>.

Die Integration von unterschiedlichen Verwaltungsleistungen im Zugangsbereich stellt bereits ein relativ komplexes Vorhaben dar, da dies (teilweise) der Rechtslage und der bisherigen Praxis einer stark arbeitsteiligen öffentlichen Leistungserbringung entgegensteht. (Lebenslagen-)Portale können deshalb als neuralgischer Punkt für

---

<sup>16</sup> Portale ermöglichen die redaktionelle Erschließung von Informations- und Transaktionsangeboten sowie nützlichen Mehrwertdiensten, die schnell und übersichtlich zu den gewünschten Angeboten führen. Vgl. ausführlich: Lucke, Jörn von, Portale für die öffentliche Verwaltung. Governmental Portal, Departmental Portal und Life-Event Portal, in: Reiner mann, Heinrich / Lucke, Jörn von (Hrsg.), Portale in der öffentlichen Verwaltung. Internet, Call Center, Bürgerbüro, Speyerer Forschungsberichte, Speyer 2000, S. 7 – 20.

<sup>17</sup> Wie z.B. An- und Abmeldung im Einwohnermeldeamt, An- und Abmeldung von Gas, Strom und Wasser bei den Stadtwerken, die Kontoummeldung bei Banken, der Nachsendeauftrag bei der Deutschen Post oder die Ummeldung bei privaten Versicherern.

<sup>18</sup> Denkbar wäre eine Art „Checkliste“ der möglich verlorengegangenen Dokumente. Die Autoren konnten trotz intensiver Recherche im Internet ein solches Angebot im deutschsprachigen Raum nicht finden.

die Verwaltung bezeichnet werden, da sie Integration voraussetzen, um Dienstleistungen aus einer Hand erbringen zu können.

Durch Verwaltungsportale eröffnet sich für den „Kunden“ die Möglichkeit, Dienstleistungen bei der Verwaltung abzurufen bzw. deren „Produktion“ anzustoßen. Der Prozess beginnt außerhalb der Organisation und endet auch wieder dort. Das heißt, man kann nicht nur Informationen abrufen oder per eMail mit Verwaltungsmitarbeitern kommunizieren, sondern auch Transaktionen über das Internet durchführen.<sup>19</sup>

Wichtige Voraussetzung dafür ist der Aufbau einer Public Key Infrastructure (PKI), einer komplexen Sicherheitsinfrastruktur, die sich aus verschiedenen Komponenten zusammensetzt<sup>20</sup>. 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](http://www.mediakomm.net) (vgl. [www.mediakomm.net](http://www.mediakomm.net)), ist die Erprobung der digitalen Signatur zentrales Projektanliegen. Bisher wurden 1000 Signaturkarten zu subventionierten Preisen an Bremer Bürger ausgegeben, die damit bislang etwa 150 Transaktionen monatlich durchgeführt haben. In der Praxis gestaltet sich die Verbreitung und Akzeptanz der Signaturkarte bislang allerdings schwierig, da die damit verbundene Infrastruktur (Kartenlesegerät und Software) noch wenig benutzerfreundlich sowie für Privatpersonen recht kostenaufwändig ist. Alles wartet auf die Nutzungsmöglichkeit von EC- oder Kreditkarten als Signaturkarten; die Kreditinstitute bereiten dies gegenwärtig vor.

### *Multikanalvertrieb durch Bürgerbüros*

eGovernment kann nicht auf Portale reduziert werden: Ein weiteres Element sind Bürgerbüros (englisch „one-stop-offices“)<sup>21</sup>, in denen Zugangsintegration auf reale

---

<sup>19</sup> Voraussetzung dafür ist, dass die Leistung zum elektronischen Vertrieb geeignet ist. Vgl. stellvertretend: Herwig, Volker, eGovernment. Distribution von Leistungen öffentlicher Institutionen über das Internet, Köln 2001, S. 53 ff.

<sup>20</sup> Vgl. ausführlich zur PKI: Deutscher Städtetag / Arbeitskreis Digitale Signatur, Chipkarten / Arbeitsgruppe 5, Schritte auf dem Weg zum digitalen Rathaus : Organisationsbetrachtungen, Verschlüsselung, elektronische Signatur, Köln 2000.

<sup>21</sup> Lenk und Klee sehen Bürgerbüros explizit als spezifische eGovernment-Ausprägung. Vgl. hierzu ausführlich: Lenk, Klaus/Klee-Kruse, Multifunktionale Serviceläden. Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter, Berlin 2000.



Weise erreicht werden kann. Damit kann der Verwaltungsadressat je nach seiner Bedürfnislage selbst entscheiden, welchen Zugangskanal er zur Verwaltung nutzen möchte: reale Beratung durch einen Verwaltungsmitarbeiter, Nutzung eines im Bürgerbüro installierten PC oder den heimischen PC (multi channel distribution). Voraussetzung dafür ist, dass Bürgerbüros ein ähnlich breites Leistungsspektrum wie Portale anbieten.

Ein solches Bürgerbüro fungiert gegenüber dem Bürger als unmittelbare Anlaufstelle („front office“), das Auskünfte gibt, Anträge entgegennimmt und einfache Angelegenheiten unmittelbar bearbeitet. Schwierigere Fälle werden an die auch bisher zuständigen Fachämter – unter Nutzung von online-Verbindungen – weitergeleitet (back offices), die den Fall prüfen, bearbeiten und an das Bürgerbüro zurückleiten.

Bürgerbüros weisen strukturell ähnliche Merkmale mit Verwaltungsportalen auf: in den Bürgerbüros werden schon immer Leistungen nach lebensweltlichen Gesichtspunkten und in integrierter Form angeboten, die eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Organisationseinheiten (Bürgerbüro und Fachamt bzw. Front und Back Office) erfordern und zu einem Aufweichen der bürokratisch-funktionalen Verwaltungsstruktur führen können. In Deutschland haben sich Bürgerbüros schon lange vor der eGovernment-Welle herausgebildet und verfügen inzwischen über eine gewisse Tradition: Erwähnt sei als früher Vorreiter bspw. die Stadt Unna, in der bereits 1984 das erste Bürgeramt in Deutschland eingerichtet wurde<sup>22</sup>. Allerdings bieten diese Ämter meist nur Dienstleistungen eines Verwaltungsträgers an.

Die Zusammenführung der Dienstleistungen unterschiedlicher Verwaltungen – z.B. eines Landes, eines Kreises, einer Gemeinde - in einem Bürgerbüro bzw. Front Office ist ein relativ neues Phänomen. In der Verwaltungsgemeinschaft Bismark (Sachsen-Anhalt) wurde in Deutschland bspw. ein solcher „multifunktionaler Serviceladen“ realisiert<sup>23</sup>, der neben umfangreichen gemeindlichen und privaten Dienstleistungen auch Leistungen der Kreisverwaltung im Bereich der Kfz-Zulassung anbietet. Bei dieser Form der Aufgabenintegration kann vom Bürgerbüro eines neuen

---

<sup>22</sup> Vgl. KGSt, Das Bürgeramt Unna. Bericht 16/86, Köln 1986 und Tepper, August, Das Bürgeramt Unna - Modell für eine sozialverträgliche Gestaltung der Kommunalverwaltung, Archiv für Kommunalwissenschaften 1/1990, S. 117-123.

<sup>23</sup> Vgl. KGSt, Bürgerämter – Eine Materialsammlung. KGSt-Materialien Nr. 8, Köln 1999 und Lenk, Klaus/Klee-Kruse, Multifunktionale Serviceläden. Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter, Berlin 2000.

Typs gesprochen werden, da Dienstleistungen organisationsübergreifend aus einer Hand angeboten werden.

Auf der Basis der Internettechnologie erhält die organisationsübergreifende Zugangsintegration zunehmend praktische Bedeutung, da der plattformübergreifende IP-Protokollstandard die (elektronische) Zusammenarbeit technisch erleichtert. Durch browserfähige Anwendungen verbessert sich ganz erheblich die Arbeitsweise organisationsübergreifender Bürgerbüros, da die jeweilige Fachanwendung nicht vor Ort installiert sein muss, so dass Kostenersparnis sowie größere orts- und zeitunabhängig in der Dienstleistungserbringung möglich ist. Darüber hinaus fördern neue browserfähige Anwendungen eine intuitive Benutzerführung, so dass sich Einarbeitungszeiten zum Teil erheblich reduzieren lassen. Die technische Vernetzung zwischen den unterschiedlichen Organisationseinheiten gewährleisten VPNs (Virtual Private Networks)<sup>24</sup>, die einen hohen Sicherheitsstandard gewährleisten. Die Dienstleistungen verschiedener Verwaltungen oder auch privater Anbieter müssen also nicht in einem gemeindlichen Bürgerbüro real integriert sein, sondern können über spezifische Serviceportale bereitgestellt werden. Der Bürger kann sich vor Ort beim (Gemeinde-)Sachbearbeiter im Bürgerbüro identifizieren, so dass der Prozess ohne digitale Signatur möglich ist. Darüber hinaus stehen im Bürgerbüro frei zugängliche Terminals zur Verfügung, die Informations- oder Transaktionsmöglichkeiten ohne Signaturkarte für den Bürger erlauben.

#### *Prozesse: mit eGovernment die Black Box öffnen*

eGovernment darf nicht nur auf die Zugangskanäle zur Verwaltung reduziert werden: „One stop government“ und „Mehrkanalvertrieb“ setzen umfangreiche Veränderungen in den Fachverwaltungen (Back Offices) voraus. Dabei geht es nicht nur um eine nahtlose Einbindung der Prozesse in (Inter-, Intra- oder Extranet-) Portale: Soll Bürokratie nicht elektronisch verfestigt werden, sind auch überkommene Prozessstrukturen vorher einer gründlichen Revision zu unterziehen.

Das oft in der Vergangenheit beklagte Produktivitätsparadoxon der IuK-Technik ist v.a. durch die Vernachlässigung der Organisation und nicht wegen Technikversagen

---

<sup>24</sup> Ein VPN ist eine sichere Verbindung für Netzanwendungen, die meist über das Internet genutzt wird. Da ein VPN sicherheitstechnisch – durch die Kombination verschiedener Soft- und Hardwarelösungen – fast die Anforderungen eines privaten Netzes erfüllt, heißt es „virtuell privat“. VPNs eignen sich daher zum Aufbau standortübergreifender Verbindungen.

entstanden<sup>25</sup>. Führungskräfte haben bisher weitestgehend technischen Experten den IuK-Einsatz überlassen, statt diesen mit innovativen Reorganisationsmaßnahmen zu koppeln. Das Festhalten an tradierten Besitzständen, (zu) geringer Wettbewerbsdruck auf die Verwaltung und eine verengte Sicht auf die IuK-Technik haben zum Ausbleiben von Effizienzgewinnen beigetragen. Prozesse müssen behördenübergreifend modelliert werden, Medienbrüche vermieden und Schnittstellen zwischen den einzelnen Einheiten soweit wie möglich abgebaut werden. Hier liegt das eigentliche Modernisierungspotenzial von eGovernment. Dazu bedarf es einer umfangreichen Prozessanalyse, die wiederum detaillierte Kenntnisse des betreffenden Verwaltungsprozesses voraussetzt. Dies gilt sowohl für klar strukturierte als auch für wenig strukturierte Prozesse. Zwar ist eine automatisierte Prozessabwicklung nur für klar strukturierte Prozesse geeignet, dennoch sind auch unstrukturierte oder sogenannte ad hoc Prozesse genau zu analysieren. Zum Beispiel erbringt die (Kommunal-) Verwaltung im Sozial- oder Jugendamt häufig nicht standardisierte Dienstleistungen. Deshalb ist zum einen zu klären, inwieweit sich unstrukturierte Prozesse doch noch strukturieren und damit standardisieren lassen, zum anderen ist die technische Unterstützung der unstrukturierten Arbeitsprozesse sicherzustellen.

Damit liegt die Vision von eGovernment nicht in einer vollständig automatisierten Verwaltung: Es geht vielmehr um die Etablierung einer elektronisch transformierten Verwaltung, die Prozesse – je nach ihrem Strukturierungsgrad – elektronisch unterstützt und dadurch zu neuen Formen in der öffentlichen Aufgabenerledigung gelangt. Dabei gewinnt v.a. die behördenübergreifende Prozessgestaltung an Bedeutung, da elektronische Prozessketten klassische Aufgaben- und Organisationsgrenzen perforieren. Dadurch verwischen sich zunehmend die bisherigen starren Verwaltungsgrenzen.

### **3. Umsetzungsstand**

In Deutschland gibt es auf allen staatlichen Ebenen eine Vielzahl von eGovernment-Aktivitäten. Wie beim neuen Steuerungsmodell waren die Kommunen Vorreiter

---

<sup>25</sup> Vgl. hierzu: Reiner mann, Heinrich, Perspektiven einer Verwaltungsreform mittels Informationstechnik, in: Roland Traunmüller (Hrsg.), Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen. Neugestaltung mit Informationstechnik, Heidelberg 1995, S. 126 ff.

dieser Bewegung. Eine aktuelle Umfrage des Deutschen Institutes für Urbanistik zeigt bspw., dass der größte Teil der Städte am „Virtuellen Rathaus“ arbeitet, wobei allerdings gut 40 Prozent der Städte noch beim Fundament sind<sup>26</sup>. Durchgängige elektronische Online-Transaktionen sind bisher nur in etwas randständigen Pilotanwendungen zu finden. Vielfach gibt es zwar bereits Formularserver<sup>27</sup>, die es dem Bürger gestatten, Formulare von zu Hause abzurufen und auszudrucken; allerdings müssen die ausgefüllten Formulare in aller Regel über den Postweg an die Behörde versandt werden. Nur „unkritische“ Transaktionen ohne Bezahlungsfunktion können derzeit online ohne digitale Signatur abgewickelt werden.

Beispiele für online-Dienste (ePublic-Services) in Deutschland stellen der mittlerweile viel zitierte Anwohnerparkausweis (vgl. zum Beispiel: [www.nuernberg.de](http://www.nuernberg.de) oder [www.bad-salzdorf.de](http://www.bad-salzdorf.de)), An- bzw. Abmeldung bei Wohnortwechsel (vgl. zum Beispiel: [www.bonn.de](http://www.bonn.de)) oder die Reservierung eines Kfz-Wunschkennzeichens dar (vgl. zum Beispiel: [www.mannheim.de](http://www.mannheim.de)). Standardprozesse wie die Erteilung eines Anwohnerparkausweises werden in einigen Städten pilotartig bereits vollständig medienbruchfrei und automatisiert unter Nutzung der digitalen Signatur abgewickelt. Der Verwaltungsprozess wird in diesen Fällen vom Bürger angestoßen und anschließend ohne Mitwirkung menschlicher Arbeitskraft bis zur Bescheiderteilung einschließlich Bezahlungsfunktion durchgeführt. Solche medienbruchfreien Prozesse gibt es auch im Land Brandenburg: Die Stadt Rathenow ([www.rathenow.de](http://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 Bürger bzw. Unternehmen jederzeit in Anspruch nehmen können.

Wie bei den Kommunen ist ebenso auf Länderebene die Umsetzung recht unterschiedlich, wobei die Stadtstaaten am weitesten fortgeschritten sind. In fast allen Bundesländern wird eifrig an eGovernment-Strategien gearbeitet. In Hamburg, Bremen und Berlin gibt es zahlreiche innovative Projekte in ganz unterschiedlichen Bereichen (G2G, G2B, G2C ...). Offenbar begünstigen die beim Stadtstaat fehlenden Zwischenebenen und die räumliche Konzentration die Projektumsetzung. Auf der CeBIT 2001 wurde der Hansestadt Hamburg bspw. der Extra-Preis des Wettbewerbs „eGovernment in Bundes- und Landesverwaltungen“ für die beste Gesamtstrategie verliehen. Weitere innovative Projekte sind in Hamburg die „elektronische

---

<sup>26</sup> Vgl. [www.difu.de](http://www.difu.de).

<sup>27</sup> Vgl. zum Beispiel: [www.beelitz.de](http://www.beelitz.de).

Ausschreibung“ in der Finanzbehörde, die 2001 erstmalig durchgeführt wurde oder das Projekt „elektronischer Rechtsverkehr“, wonach Rechtsanwälte bspw. die Klage auf elektronischem Weg bei Gericht einreichen können.<sup>28</sup>

Trotz des allgemein festzustellenden Nachholbedarfs der Flächenländer gibt es auch hier vielversprechende Ansätze. So verfügen bspw. die Länder Nordrhein-Westfalen ([www.nrw.de](http://www.nrw.de)), Bayern ([www.baynet.de](http://www.baynet.de)) und Schleswig-Holstein ([www.schleswig-holstein.de](http://www.schleswig-holstein.de)) über gut ausgebaute (Informations-)Portale, die bislang allerdings noch wenig Transaktionsmöglichkeiten aufweisen.

Auf Bundesebene gibt es zahlreiche Projekte im Rahmen der bereits erwähnten Initiative BundOnline 2005. Allerdings bezieht sich BundOnline 2005 ausschließlich auf die Bundesverwaltung und stellt keine ebenenübergreifende Strategie dar. Hier beruft sich die Bundesregierung auf Föderalismus und Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen. Allerdings erfordern gerade eGovernment-Projekte auch ebenenübergreifende Anstrengungen, um durchgängig medienbruchfreie eServices anzubieten, da diese teilweise Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen durchlaufen. Ein solches Projekt ist „Bafög Online“, in dem bspw. die Rückzahlung des Bafög vollständig über das Internet abgewickelt ([www.bundesverwaltungsamt.de](http://www.bundesverwaltungsamt.de)) wird.

Ein weiteres Beispiel ist die elektronische Übertragung von Steuerdaten im Rahmen des Projektes „elster“ ([www.elster.de](http://www.elster.de)). Neben dem Abrufen von vielfältigen Informationen ist die elektronische Übermittlung der Einkommensteuererklärung möglich. Ab 2002 sollen alle Steuererklärungsdaten (z.B. Lohnsteuerkarten) auch auf elektronischem Weg übermittelt werden können. Im Beschaffungssamt des Bundesministeriums des Innern (BMI) wird derzeit am Projekt „Öffentlicher Eink@uf online“ gearbeitet. Ziel ist es, den gesamten öffentlichen Vergabeprozess elektronisch abzuwickeln ([www.bescha.bund.de](http://www.bescha.bund.de)). Für Anfang 2002 soll der öffentliche Einkauf auf den Wirkbetrieb umgestellt werden.

Insgesamt kann Deutschland im Bereich eGovernment als Grossbaustelle mit ungleichen Bauabschnitten charakterisiert werden. Eine klare Stoßrichtung ist allerdings kaum erkennbar. Auf allen Ebenen gibt es inzwischen eine Vielzahl von Projekten und Praxisbeispielen mit zum Teil recht unterschiedlicher Ausrichtung. In Anbetracht dessen fällt eine generelle Einschätzung schwer. Erste zum Teil ernüchternde Praxisberichte zeigen indes, dass eGovernment-Projekte komplexe

---

<sup>28</sup> Vgl. [www.hamburg.de](http://www.hamburg.de).

Vorhaben darstellen, die zum Teil nur mit großen (finanziellen) Kraftanstrengungen zu bewältigen sind: Nach einer zügigen Konzeptphase folgt häufig die schleppende Umsetzung. Insbesondere wenn unterschiedliche Verwaltungsebenen in eGovernment-Projekte involviert sind, wird klar, dass die Herausforderungen im organisatorischen Bereich liegen. Solange man sich dieser Herausforderung langfristig nicht stellt, wird eGovernment über eine „eEuphorie“ nicht hinauskommen.

#### **4. Gestaltungsoptionen für die Kommunalverwaltung im ländlichen Raum**

Im ländlichen Raum werden öffentliche Dienstleistungen in der Regel in einer für den Bürger nicht immer leicht zu durchschauenden Arbeitsteilung von Kreis- und Gemeindeverwaltungen erbracht. Hier ist im Rahmen von eGovernment vorstellbar, geeignete und häufig nachgefragte Leistungen von Kreisverwaltungen in dezentrierter Form auf Gemeindeebene, d.h. durch ein gemeinsames Bürgerbüro anzubieten. In Deutschland gibt es diesbezüglich erste praktische Erfahrungen auf kommunaler Ebene, die neben der Bündelung von Dienstleistungen von Kreis- und Gemeindeverwaltung auch die Einbeziehung anderer öffentlicher und privater Dienstleister vorsehen. Alle diese Dienstleistungen sind dann für den Bürger über einen einzigen Anlaufpunkt erreichbar. Mit diesem Konzept lässt sich die Idee von „one stop government“ auch im ländlichen Raum verwirklichen. Allerdings sind hierbei noch eine Reihe von organisatorischen und auch rechtlichen Fragen zu klären, bspw. hinsichtlich der Zuständigkeitsregelung zwischen Kreis- und Gemeindeverwaltung im Falle integrierter bzw. dezentrierter Leistungserbringung. Für die Kommunalverwaltung steht die Fragestellung im Mittelpunkt, wie zukünftig – unter Berücksichtigung von Rechtmäßigkeits- und Effizienzkriterien sowie von Bürgerorientierung – im kreisangehörigen Raum gearbeitet werden soll und kann.

##### *Integrationsansatz und Netzwerkverwaltung*

Im Kontext der neueren eGovernment-Entwicklung untersucht das Forschungsnetzwerk eLoGo<sup>29</sup> ([www.e-lo-go.de](http://www.e-lo-go.de)) in Zusammenarbeit mit dem Landkreis Potsdam-Mittelmark deshalb die Möglichkeiten und Chancen der Dezentralisierung von Kreisaufgaben auf die Gemeinden (wird im folgenden integrierte Kommunalverwaltung genannt). Erst eine integrierte Verwaltung trägt zur

Realisierung von „one stop government“ bei, wonach die Verwaltung Dienstleistungen aus einer Hand anbieten kann.

Auf der Basis von Internet und Netzwerksystemen steht die Anbindung medienbruchfreier kreislicher Geschäftsprozesse in gemeindlichen Bürgerbüros im Mittelpunkt der Betrachtung. Parallel dazu forciert eLoGo die Etablierung behördenübergreifender Lebenslagenportale, um eine virtuelle (Zugangs-) Integration zu erreichen. Eng mit der organisationsübergreifenden Prozesssicht ist auch die Etablierung neuer Formen kommunaler Aufgabenorganisation sowie deren rechtliche bzw. vertragliche Ausgestaltung verbunden, die auch eine Verschiebung der Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht zur Folge hat. Mit der zunehmenden informationstechnischen Unterstützung der Verwaltungsprozesse stellt sich unmittelbar die Frage, welche Aufgaben von wem und wie zukünftig wahrgenommen werden sollen. eGovernment erfordert deshalb verwaltungs- bzw. kommunalwissenschaftliche Forschung, die über eine ingenieurmäßige Prozessbetrachtung hinausreicht. Kommunale Organisationsprinzipien werden durch eine integrierte elektronische Kreis- und Gemeindeverwaltung zum Teil grundlegend in Frage gestellt.

Das organisatorische Potenzial von eGovernment liegt für die Kommunalverwaltung im kreisangehörigen Raum in der zwischenbehördlichen Zusammenarbeit, also in der gemeinsamen Erstellung von Verwaltungsleistungen. An dieser Schnittstelle kann von der Entstehung virtueller „Produktions- und Vertriebsnetze“ gesprochen werden. Eine virtuelle Verwaltung entsteht dann nicht als eigene Organisationsform, sondern manifestiert sich als neue Form intensivierter behördenübergreifender Kooperation. Dabei geht es nicht nur um das Verhältnis innerhalb der Verwaltung, sondern auch um neuartige Beziehungsgeflechte zu privaten und gesellschaftlichen Akteuren, die an der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen beteiligt werden. Dies steht in enger Verbindung mit der in den letzten Jahren bedeutsamer gewordenen Diskussion über die Neuaufteilung von Verantwortung bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft im Rahmen der Governance-Diskussion: Zukünftig geht es deshalb eher um eGovernance als um eGovernment, so dass der Begriff „Netzwerkverwaltung“ zutreffender wäre als virtuelle oder digitale Verwaltung.

---

<sup>29</sup> „eLoGo“ ist ein Forschungsprojekt am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam, das seit dem 01.01.01 vom Brandenburgischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur für drei Jahre gefördert wird.

Entscheidend ist, dass durch die neue IuK-Technik des „single windows“ die interne Fragmentierung der Verwaltung an der Schnittstelle nach außen verringert werden kann. Hier entsteht aus der Sicht der Verwaltungsadressaten eine „virtuelle“ Einheit. Diese nach außen hin wahrgenommene Einheit der Verwaltung muss allerdings mit einer steigenden Binnendifferenzierung erkauft werden, die durch Telekooperation mit anderen Verwaltungen noch weiter erhöht wird.

## **5. Verwaltung neu denken**

Neben den institutionellen Veränderungsdimensionen geschehen im Zusammenhang mit eGovernment auch individuelle Lernprozesse, die sich nicht nur auf die Anwendung neuer Technik beziehen. Alle Beteiligten müssen den Umgang mit einer transparenten Verwaltung, mit dem Verlust von Herrschaftswissen und von bisherigen Herrschaftsstrukturen erlernen. Hierarchische Organisationsformen werden bei eGovernment durch netzwerkartige Prozessstrukturen überlagert, die neue Management- und Führungsinstrumente voraussetzen. Um das aus der tradierten Arbeitsteilung resultierende Kästchendenken zu überwinden, sind – neben der neuen IuK-Technik – behördenübergreifende Kooperations- und Integrationsmanager erforderlich, die in der Lage sind, administrative Gesamtprozesse zu steuern. Prozesskettenmanagement ist davon nur ein Teilbereich.

Bei eGovernment geht es nicht nur um Prozesskenntnisse und konkrete Fähigkeiten in der Technikanwendung, sondern auch um Organisationswissen. Für eine Netzwerkverwaltung sind neben Technikern v.a. Organisationsexperten gefragt, die in der Lage sind, die erweiterten behördenübergreifenden Freiheitsgrade, die die neue IuK-Technik bietet, zu erkennen und auszunutzen. Zentrale Elemente sind dabei Kooperation, Prozessgestaltung, Wissensmanagement und Bürgerorientierung, die sich um zeitgemäße verwaltungspolitische Leitbilder anordnen. Denn nur aus verwaltungspolitischen Leitbildern lassen sich organisatorische Lernprozesse ableiten, die dann technikunterstützt realisiert werden.

Inwieweit das Gestaltungspotenzial von eGovernment auch freigesetzt werden kann, hängt nicht zuletzt von den jeweiligen Entscheidungsträgern, deren Rationalitäten und Rahmenbedingungen ab. Die bisherige eher technikgetriebene Diskussion um eGovernment scheint (noch) einer stark prosaisch-technokratischen Sichtweise von



„one stop government“, „Multikanalvertrieb“ und „Prozessänderung“ verhaftet und vernachlässigt ein grundlegendes Umsetzungshemmnis: Kooperation gehört nicht gerade zu den ausgeprägten Tugenden moderner hochspezialisierter rechtstaatlicher Verwaltungen. Damit wird klar, dass die Realisierung des Integrationspotenzials von eGovernment nicht nur neue Soft- und Hardware, sondern v.a. eine neue „Mindware“ erfordert.