

E-Government als Wegbereiter der Verwaltungsmodernisierung

Dr. Pablo Mentzinis, Bereichsleiter Public Sector, BITKOM - Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V.

Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung ist ein Standortfaktor, der sich unmittelbar auf das Wirtschafts- und Beschäftigungsklima in einem Staat auswirkt. Nur einem Staat, der die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ernst nimmt, kann es im Wettbewerb um Unternehmen gelingen, Standortentscheidungen positiv zu beeinflussen und damit Arbeitsplätze zu schaffen. E-Government, also die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung durch den gezielten und innovativen Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologie, hat hier eine Schlüsselfunktion.

Die öffentliche Verwaltung wird 2009 so viel für Computer, Software und Dienstleistungen rund um Hightech und Kommunikation ausgeben wie nie zuvor. Bund, Länder und Kommunen werden im kommenden Jahr insgesamt 18,1 Milliarden Euro in IT und Telekommunikation investieren. Das ist ein Plus von 2,7 Prozent gegenüber 2008. Das Geld ist gut investiert, denn moderne Informations- und Kommunikationssysteme machen Abläufe in der Verwaltung effizienter, verbessern die Services für die Bürger und sorgen für wichtige innovative Aufträge in der ITK-Branche. Das ist eine Win-Win-Win-Situation für Staat, Bürger und Hightech-Industrie und hat eine positive konjunkturelle Wirkung, wenn in die öffentliche Hightech-Infrastruktur investiert und bereits laufende Projekte beschleunigt würden. Nach BITKOM-Schätzung sind rund 8 Milliarden Euro notwendig, um öffentliche Verwaltung, Gesundheitswesen, Schulen und Sicherheitsbehörden mit neuen Technologien auf den aktuellen Stand zu bringen.

Die Gesellschaft und das Staatsverständnis haben sich in den letzten Jahren grundlegend verändert. E-Government ist ein neuer integrativer Baustein der Verwaltungsmodernisierung, der dazu dient, Prozesse und Ressourcen der Verwaltungsarbeit mit Hilfe informationstechnischer Verfahren umfassend zu gestalten. Dabei umfasst E-Government einerseits interne Back Office-Prozesse der Verwaltung andererseits das Front-Office-Angebot durch Bürgerbüros und Internetportale bzw. virtuelle Rathäuser, die den Bürgern bei ihren Anliegen weiterhelfen und entweder Dienstleistungen direkt online erbringen oder zumindest Informationen bereitstellen. Externe Ziele des E-Government sind vor allem, die Dienstleistungsqualität für den Bürger als Kunden zu erhöhen, und den jeweiligen Standort vor allem für Investoren und Wirtschaft attraktiver zu machen. Mittels neuer Medien und kürzeren Wegen sollen Anliegen zur Zufriedenheit des Kunden umgehend bearbeitet werden. Um dies leisten zu können, müssen die Arbeitsabläufe in der Verwaltung grundlegend reformiert werden.

E-Government wird in den kommenden Jahren deutliche Auswirkungen auf die Strukturen der Zusammenarbeit im Bundesstaat haben. Unsere Verfassung und die einfachen Gesetze legen fest, dass prinzipiell jede Verwaltung ihre Aufgaben für sich und allein organisiert. Die deutsche Verwaltung wird durch unser Grundgesetz geprägt und damit durch Prinzipien wie Gewaltenteilung, Föderalismus, Ressortprinzip und kommunale Selbstverwaltung. Diesen Prinzipien ist eines gemeinsam: Sie verhindern Machtkonzentration. Diese

Spielregeln sind im Dezember 2007 noch einmal bestätigt und geschärft worden, als das Bundesverfassungsgericht die Hartz IV-Arbeitsgemeinschaften zwischen Landkreisen und Bundesagentur zur verfassungswidrigen Mischverwaltung erklärt hatte. Diese Form der Kooperation verletzt die Gebietskörperschaften in ihrem Anspruch auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung und verstößt somit gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Soweit die Rahmenbedingungen.

Wie vertragen sich die Prinzipien Gewaltenteilung, Föderalismus, Ressortprinzip und kommunale Selbstverwaltung mit der IT? Können Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau immer nur von der kleinsten Einheit aus gedacht werden? Vergleichsweise unkritisch dürfte das Prinzip der Gewaltenteilung sein. Die Staatsgewalten haben die Aufgabe, sich gegenseitig zu kontrollieren. Allein diese Funktion verbietet eine Verknüpfung und gemeinsame Aufgabenerledigung, selbst bei eher einfachen Querschnittsaufgaben der Verwaltung wie Reise- oder Personalmanagement. Eine gleichermaßen strikte, funktionsnotwendige Trennung lässt sich zwischen Bundesländern, Kommunen oder Ressorts nicht erkennen.

Was spricht dagegen, gleichförmige Verwaltungsaufgaben als Shared Services gemeinsam zu erledigen? Die Bundesregierung hat Mitte März erklärt, dass sie eine neue verfassungsrechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der IT anstrebt. Standardisierbare Geschäftsprozesse der Verwaltung lassen sich automatisieren, in Dienstleistungszentren bündeln und so besser und günstiger erbringen. Minister Schäuble regt daher zu Recht neue Instrumente und eine klare verfassungsrechtliche Grundlage für das erforderliche Zusammenwirken der Verwaltungen von Bund und Ländern an. Das ist aus Sicht der ITK-Wirtschaft der richtige Weg.

Datenverarbeitung erfolgt in der deutschen Verwaltung noch zu häufig nebeneinander und unabhängig voneinander. Wir sprechen hier gerne von IT-Inseln. Wir sollten uns fragen, ob es Möglichkeiten gibt, die Verwaltungsaufgaben zu standardisieren und auf wenigen Plattformen auszuführen. Und wir sollten fragen, ob sich durch die Abschaffung paralleler Anwendungen Steuergelder einsparen lassen. Hierbei gibt es grundsätzlich zwei unterschiedliche Formen von Aufgaben und daraus dürfte sich auch eine unterschiedliche Tiefe der möglichen Kooperation ableiten lassen. Auf der einen Seite haben wir die bereits erwähnten Querschnittsaufgaben wie Personalwesen, Haushalt, Beschaffung, IT, Organisation und Innere Dienste. Diese verwaltungsinternen Dienstleistungen, also die „Verwaltung der Verwaltung“ beschäftigt nach Untersuchungen des BMI ca. 700.000 Mitarbeiter in Bund, Ländern und Kommunen. Es liegt auf der Hand, dass eine Bündelung dieser Aufgaben zu mehr Effizienz führen wird. Auf Bundesebene starten Bündelungen vor allem im IT-Bereich etwa bei der Bundesstelle für Informationstechnik (BIT) im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums oder im Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums. Sie sind bisher jedoch auf die jeweiligen Ressorts beschränkt.

Aber auch bei den eigentlichen Verwaltungsaufgaben lassen sich einzelne Bereiche erkennen, in denen eine Bündelung möglich ist. In der Statistik könnte die Erhebung, Aufbereitung und Haltung von Daten standardisiert und automatisiert werden. Klar ist, dass dabei die Spielregeln eingehalten werden müssen. Eine un-

durchsichtige Mischverwaltung, die im schlimmsten Fall dazu führt, dass Verantwortungen verwischen, muss natürlich ausgeschlossen sein. Hierzu bieten sich einerseits Staatsverträge und interministerielle Abkommen an, zudem sollten wir über neue Formen nachdenken, wie eine Kooperation auch grundgesetzkonform möglich sein kann. Horizontale und vertikale Verwaltungskooperationen nach dem Prinzip „Einer für alle oder einer für mehrere“ benötigen eine belastbare Grundlage – gerade vor dem Hintergrund der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Unzulässigkeit von Mischverwaltungen.

Andere öffentlich-rechtliche Bereiche leben vor, wie weit eine Konsolidierung denkbar wäre, etwa bei der Zusammenführung der Rechenzentren der deutschen Sparkassen. Diese betreiben - obwohl sie unabhängige Körperschaften des öffentlichen Rechts sind - für alle Sparkassen in Deutschland zwei Rechenzentren, künftig sogar nur noch ein Rechenzentrum. Das Beispiel macht zwei Dinge deutlich. Erstens hat die Verwaltung im IT-Sektor Nachholbedarf. Im Rahmen der Beratungen der Föderalismuskommission ist die Rede von einem Rückstand von 10 bis 15 Jahren. Aber ein zweiter Aspekt ist mindestens ebenso wichtig: Obwohl Sparkassen als Anstalten des öffentlichen Rechts unabhängig sind, hindert diese Unabhängigkeit nicht die Zusammenarbeit und die Übertragung von Aufgaben an eine gemeinsame Einrichtung.

Die Bündelung von Verwaltungsaufgaben und die Etablierung durchgängiger Prozessketten wäre mit organisatorischen Änderungen und neu strukturierten Aufgaben und Prozessen allerdings nur halb bewältigt. Optimierte Strukturen müssen als solche in der Verwaltung auch gelebt werden. Schlüsselfaktor ist dabei, dass es gilt, die IT-Landschaften den veränderten Prozessen anzupassen und nicht länger die Mitarbeiter und Prozesse den Bestandssystemen. Nur so wird es gelingen, dass Verwaltungsmodernisierung durch die Mitarbeiter gelebt wird und somit ganzheitlich in der Organisation umgesetzt wird. Um getätigte Investitionen zu sichern und Risiken zu minimieren sollten bestehende Fachverfahren aber nicht ersetzt, sondern bewährte Systeme über eine diensteorientierte IT-Architektur (SOA) in übergreifende Prozessketten schrittweise transformiert werden. Einzig dadurch kann es gelingen, vielen gescheiterten Verwaltungsmodernisierungsansätzen nicht noch einen weiteren hinzuzufügen.

Eine weitere Leitfrage der Föderalismusreform betrifft die Form der Entscheidungen zur IT. Wie werden politische Entscheidungen über die Verwaltungs-IT künftig getroffen? Einstimmig oder mit qualifizierten Mehrheiten? Kann man einem Land auch gegen seinen Willen eine bestimmte technologische Lösung verordnen? Dies wird besonders relevant bei Fragen der Interoperabilität und der Standardisierung. Klar ist: Wir müssen gerade bei den Standardisierungsprozessen schneller werden. 16+1 sichert Akzeptanz nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Wirkliche Quantensprünge lassen sich so nicht erreichen. Aus Sicht der Wirtschaft sollte sich die Standardisierung an den sonst üblichen Verfahren orientieren. Wenn bei der International Standardization Organisation (ISO) eine qualifizierte Mehrheit zur Anerkennung von Standards ausreicht, warum sollte dann in der öffentlichen Verwaltung Einstimmigkeit notwendig sein? Ein Argument, das häufig gegen qualifizierte Mehrheitsvoten angeführt wird, ist der Schutz der in einzelnen Bundesländern bereits getätigten Investitionen. Jede Fehlinvestition ist eine Verschwendung von Steuergeldern. Das ist vor allem dann der Fall, wenn auf Kommunal- oder Landesebene Steuergelder eingespart werden, im Bund aber

infolge von Inkompatibilitäten mit den Lösungen anderer Kommunen oder Bundesländer Mehrkosten entstehen. In der Diskussion um die IT-Standards der Verwaltung wird auch immer wieder eine unabhängige Einrichtung nach dem Modell der Bundesnetzagentur ins Spiel gebracht. Hierbei sollte genau geprüft werden, ob eine weitere staatliche Einrichtung nicht in die Sackgasse führen würde. IT-Standards sind kein Selbstzweck, sondern sollen die Interoperabilität von Technologien sicherstellen. Die Produkte werden von der Wirtschaft entwickelt und sowohl im privaten wie auch im öffentlichen Sektor eingesetzt. Unser Ziel müssen daher gemeinsame Standards von Verwaltung und Wirtschaft sein, denn nur so lassen sich auch tatsächlich gemeinsame Prozessketten optimieren.

Wir hätten nur wenig gewonnen, wenn aus vielen IT-Inseln von Kommunen, Ländern und Bundeseinrichtungen eine IT-Insel „deutsche Verwaltung“ in einem Meer privatwirtschaftlicher Lösungen wird. Aus Sicht der ITK-Branche spricht daher viel dafür, auch weiterhin auf die bestehenden Standardisierungseinrichtungen, wie namentlich das DIN zu setzen, denn diese Einrichtungen bieten die Gewähr für technologische Neutralität. Und das wichtigste Argument bleibt: Wir müssen verhindern, dass zwei parallele Welten geschaffen werden. Sonderwege können sich als Holzwege erweisen - gerade dann, wenn die Bundesregierung bis 2012 gemeinsame Prozessketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung aufbauen möchte. Die Lösungen, die sich in der Privatwirtschaft durchsetzen und zu Standards werden, sollten auch mit den Lösungen in der öffentlichen Verwaltung kompatibel sein und bleiben.

Die wahrscheinlich größte IT-Management-Herausforderung für den Public Sector dürfte im kommenden Jahr die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie sein. Sie verordnet E-Government erstmals verbindlich. E-Government ist damit nicht mehr Kür, sondern wird Pflicht. Wir meinen, dass gerade in einem föderalen System wie Deutschland der Umsetzungsauftrag aus Brüssel tiefgreifende und strukturelle Reformen erfordert. Die Dienstleistungsrichtlinie bietet eine gute Gelegenheit, um über die eine oder andere bürokratische Last für Unternehmen neu nachzudenken.

Leider orientiert sich die politische Praxis bisher nicht wirklich an unserem Leitbild. Nach Ansicht der Verantwortlichen beim Bund und den Ländern ist der Einheitliche Ansprechpartner Ländersache. Somit bleibt es jedem Land überlassen, ob die Bündelung auf kommunaler Ebene, auf Kreisebene, bei den zuständigen Industrie- und Handelskammern oder Handwerkskammern getroffen wird, ob ein Privatunternehmen die Bündelung vornehmen kann und wie mit den nicht verkammerten Berufen verfahren werden soll.

Niemand wird widersprechen, dass Wettbewerb sinnvoll ist – das mag sicher auch im einen oder anderen Fall für Lösungen der Verwaltungen in den Ländern gelten. Dort wo ein „Einheitlicher Ansprechpartner“ von der EU gefordert wird, kann Kleinstaaterei aber nicht sinnvoll sein.

Um zu einer durchgehenden elektronischen Umsetzung der Prozesse der EU-Dienstleistungsrichtlinie zu gelangen, schlägt der BITKOM ein Stufenkonzept vor.

In der ersten Stufe (Vorbereitungs- und Konzeptphase) bis Frühjahr 2009 sollten erfolgen:

- Abbildung der fachlich dringendsten Prozessketten (z. B. Gewerbeanmeldung für Mittelstandsunternehmen) im Sinne von Generalprozessen,
- Identifikation der wichtigsten semantischen Interoperabilitätsstandards,
- Entwicklung einer umsetzbaren diensteorientierten IT-Architektur (SOA) und der
- Nachweis der Tragfähigkeit des verwendeten Architekturansatzes durch erste Umsetzungsprojekte.

In der zweiten Stufe (Umsetzungsphase) ab Frühjahr 2009 sollte der weitere Ausbau erfolgen:

- Vollständige elektronische Umsetzung der wichtigsten Prozesse im Kontext der EU-Dienstleistungsrichtlinie,
- Schaffung zentraler SOA-basierter Infrastruktur- und Fachkomponenten,
- Ableitung konkreter semantischer Standards zur Vereinfachung des elektronischen Zusammenspiels der Komponenten („Wettbewerb der Services“).