

Neue Formen der Kooperation durch Electronic Government

von Ralf Daum und Peter Eichhorn

I. Potenziale von Electronic Government

Electronic Government bezeichnet die Abwicklung von Geschäftsprozessen im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien. Es umfasst den gesamten öffentlichen Sektor, bestehend aus den öffentlichen Verwaltungen, öffentlichen Vereinigungen und öffentlichen Unternehmen aller Ebenen.¹ Im Mittelpunkt steht meist der Einsatz von Netzwerktechnologien, insbesondere die Dienste des Internets. Mit Electronic Government heben Regierungen bzw. Verwaltungen räumliche und zeitliche Barrieren auf, um ihren „Kunden“ jederzeit und überall öffentliche Dienstleistungen anzubieten. Electronic Government richtet sich einerseits nach innen, um mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) die internen Abläufe und Prozesse zu verbessern. Zu den Zielen der internen Leistungsverbesserung gehören u.a. die Verkürzung der Sachbearbeitung, Senkung der Bearbeitungskosten durch Vermeidung von Redundanz, Verbesserung der Zusammenarbeit durch freien Informationsfluss, Erhöhung der Anpassungsfähigkeit an zukünftige Anforderungen, Abbau und Vereinfachung komplexer verwaltungsinterner Abläufe sowie Verbesserung des Controllings durch die Erfassung von Qualität, Umfang und Kosten der erbrachten Leistungen.² Mit diesen Zielen stellt Electronic Government sowohl das traditionelle Verwaltungshandeln mit seinen spezifischen Prozessen der Leistungserstellung als auch die vielschichtige und fragmentierte Aufbauorganisation öffentlicher Verwaltungen in Frage.³ Andererseits betrifft Electronic Government auch die Schnittstellen zu externen Kommunikationspartnern. Es geht um die Prozesse innerhalb des öffentlichen Sektors, Government to Government, sowie um die Beziehungen zu öffentlichen und privaten Unternehmen, Government to Business, zu

¹ Vgl. Heinrich Reinermann, *Verwaltungsmodernisierung mit New Public Management und Electronic Government*, in: *Globale und monetäre Ökonomie*, hrsg. von Hermann Knödler und Michael Stierle, Heidelberg 2003, S. 381-440, hier S. 381 ff.

² Vgl. Peter Eichhorn und Klaus Schreier, *Neue Informationstechnologien und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen*, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 43. Jg., 1983, S. 668-678, hier S. 673.

³ Vgl. Peter Eichhorn, *Strukturmodell zur Reorganisation der Kommunalverwaltung*, in: *Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, hrsg. von Dietrich Budäus, Baden-Baden 1998, S. 211-221, hier S. 213.

Nonprofit-Organisationen, Government to Nonprofit, und zu den Bürgern, Government to Citizen.⁴

Electronic Government ermöglicht Informationen und Geschäftsprozesse über organisatorische Grenzen hinweg zu koppeln und schafft damit die Voraussetzungen für den Aufbau einer virtuellen Verwaltung. Ungeachtet ihrer räumlichen Standorte und ihrer Zuständigkeiten erscheinen mehrere Organisationseinheiten als eine organisatorische Gesamtheit.⁵ Die tatsächliche Aufbauorganisation bleibt vor den Augen der Bürger verborgen. Ein einziger Zugangspunkt eröffnet den Kontakt zu allen beteiligten Institutionen. Sämtliche für die öffentlichen Verwaltungen wesentlichen Datenbestände und Kommunikationsinhalte liegen in digitaler bzw. multimedialer Form vor. Über interne und externe Vernetzungssysteme steht ein virtueller Informationsraum aus unter Umständen weltweit verteilten Informationsquellen zur Verfügung.⁶ Die Benutzer bewegen sich darin über elektronische Verknüpfungen mittels Hyperlink-Technologie und orientieren sich mit Hilfe von Suchmaschinen. Für die Geschäftsprozesse spielen geographische Distanzen keine Rolle. Rechnernetze wie das Internet, Dokumentenmanagementsysteme für die elektronische Ablage und Workflow Management-Systeme für die elektronische Steuerung und Abwicklung von Geschäftsprozessen etc. koordinieren die Zusammenarbeit der räumlich verteilten Sachbearbeiter. Die Notwendigkeit, große Organisationen zentral an einem Standort zu konzentrieren, entfällt. Spezialisten für bestimmte Aufgaben stehen selbst an entlegenen Orten zur Verfügung.⁷ Sie bilden je nach Aufgabenstellung ein Team und bündeln ihre individuellen Kernkompetenzen, um an verteilten Orten gemeinsam eine Angelegenheit zu bearbeiten. Über eindeutige Dienstleistungsschnittstellen beziehen sie Vorleistungen und geben ihre Ergebnisse weiter. Die virtuelle Verwaltung formt sich aus der Sicht einer Problemlage bzw. eines Aufgabenbündels. Sie existiert aber nicht als reale physische Struktur. Dadurch besitzt sie eine hohe Flexibilität, mit der sie auf neue Anforderungen schnell reagieren kann.⁸ Der Bürger tritt mit seiner virtuellen Verwaltung über Dienste des Internets, z.B. E-Mail und WWW (World Wide Web), in Kombination mit der elektronischen Signatur in Kontakt. Eine virtuelle Verwaltung bietet ihre elektronischen

⁴ Vgl. Jörn von Lucke und Heinrich Reinermann, Speyerer Definition von Electronic Government, Speyer 2000, S. 1 f.

⁵ Vgl. Heinrich Reinermann, Das Internet und die öffentliche Verwaltung, in: Die Öffentliche Verwaltung, 52. Jg., 1999, S. 20-25, hier S. 23.

⁶ Vgl. Heinrich Reinermann, Wirkungen von 'Electronic Government', in: Behörden Spiegel, Juli 1999, Beilage Effizienter Staat 1999: Electronic Government, S. B XVI.

⁷ Vgl. Heinrich Reinermann, Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, in: Inform, o.Jg., 2000, Heft 1, S. 32-35, hier S. 35.

⁸ Vgl. Heinrich Reinermann, Theorie und Praxis der Verwaltungsmodernisierung - Was sagt die Wissenschaft?, in: BTB Magazin, 37. Jg., 1999, Heft 5, S. 185-190, hier S. 187.

Dienstleistungen 24 Stunden täglich an sieben Tagen in der Woche an. Wenn möglich stellt sie die angeforderten Leistungen umgehend elektronisch zur Verfügung.⁹ Die schnellen Durchlaufzeiten resultieren aus der Integration von Internet und verwaltungsinternen IuK-Systemen, die eine Abwicklung der Verwaltungsvorgänge ohne Medienbrüche zulässt. Es entsteht eine durchgängige Kette zwischen dem Internet und der internen Software aller beteiligten Institutionen, die die Abläufe verschlankt und effizienter gestaltet.

II. Überwindung klassischer Formen der Verwaltungsorganisation

1. Verwaltungsinterne Trennung in Back und Front Offices

Electronic Government erlaubt eine strikte Trennung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Leistungsbereichen, d.h. eine Unterteilung in Front Offices, die in direkten Kontakt zum Bürger stehen, und Back Offices, die meist ohne persönliche Interaktion mit dem Bürger die Front Offices bei der Leistungserstellung unterstützen. In dieser Organisationsstruktur dienen beispielsweise Bürgerämter bzw. Bürgerdienste von Kommunalverwaltungen als Front Offices. Sie treten als einzige Bereiche der Verwaltung in unmittelbaren Kontakt zu den Bürgern und bieten nach außen hin eine einheitliche Anlaufstelle mit ganzheitlicher Sachbearbeitung. Sie lassen sich konsequent von der Nachfrage der Bürger her planen.¹⁰ Falls die Anliegen der Bürger in die Zuständigkeitsbereiche der Verwaltungsmitarbeiter im Front Office fallen, erfolgt die Sachbearbeitung direkt vor Ort. Die Bearbeiter können die für den Vorgang benötigten Angaben der Bürger direkt in die IuK-Systeme eingeben, die Angaben mit den im System gespeicherten Daten vergleichen bzw. andere Überprüfungen durchführen, den Vorgang mit speziellen Programmen bearbeiten und gegebenenfalls erforderliche Dokumente ausdrucken. Systeme zur Zugangskontrolle stellen sicher, dass die Verwaltungsmitarbeiter nur passend zu ihrer Qualifikation und Zuständigkeit Zugriff auf Daten und Programme bekommen. Diese Struktur setzt offene Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsinformationssystemen voraus, die einen kontrollierten Informationsaustausch zulassen und die erforderlichen Informationen schnell verteilen. Middleware-Systeme stellen

⁹ Vgl. Heinrich Reinermann, Electronic Government – ante portas, in: Verwaltung und Management, 6. Jg., 2000, S. 161-164, hier S. 161 f.

¹⁰ Vgl. Peter Eichhorn, Von der Ämterverwaltung zu Dienstleistungszentren, in: Gesellschaftlich denken - kommunal handeln, hrsg. von Carl Böhrer und Matthias Nowak, Mainz 1995, S. 223-230, hier S. 226.

die Infrastruktur für die Integration der isolierten elektronischen Informationssysteme zur Verfügung.¹¹

Falls ein Vorgang nicht in der Zuständigkeit des Front Office liegt, steht im Hintergrund ein Netz an Back Offices bereit, das Dienstleistungen zur Bearbeitung der Anliegen erbringt. Die Back Offices übernehmen die Funktion der herkömmlichen Fachämter, die über qualifizierte Mitarbeiter und das benötigte Expertenwissen verfügen. Eine wirtschaftliche und wirksame Zusammenarbeit zwischen Front und Back Office gelingt nur durch einen medienbruchfreien Informationsaustausch. Sobald ein Transfer von Papierdokumenten stattfinden muss, entstehen unnötige Liegezeiten und Verzögerungen im Bearbeitungsprozess. Deshalb bilden die elektronische Akte und Dokumentenmanagementsysteme die Grundlage für diese Form der Arbeitsteilung, indem sie den elektronischen Zugriff auf alle relevanten Unterlagen, Vorgänge, Gesetze, Verordnungen, Dienstanweisungen etc. ermöglichen. Da zukünftig auch weiterhin ein großer Teil der Bevölkerung Anträge in Papierform stellt, müssen alle Front Offices und die zentrale Poststelle Verwaltung mit Scannern und Texterkennungssystemen ausgestattet sein, um eingehende Dokumente sofort elektronisch erfassen zu können. Das Dokumentenmanagementsystem stellt die Informationen ohne Ortsbindung und Zeitverlust verwaltungsweit bereit. Es arbeitet eng verzahnt mit den Workflow Management-Systemen zusammen. Die Sachbearbeiter im Front Office erfassen die erforderlichen Daten, scannen die benötigten Unterlagen ein, fügen bei Bedarf Bearbeitungshinweise oder Vermerke für weitere Bearbeitungsschritte hinzu und übergeben den gesamten Vorgang an das Workflow Management-System. Das Workflow Management-System verteilt und transportiert die Aufgaben an die zuständigen Mitarbeiter im Back Office.¹² Da das Workflow Management-System Informationen über die durchschnittliche Bearbeitungszeit des Anliegens und über die Auslastung des zuständigen Sachbearbeiters besitzt, kann dem Bürger im Front Office sofort Auskunft gegeben werden, wann frühestens das Ergebnis seines Anliegens vorliegt. Im Idealfall wird ihm nach kurzer Wartezeit im Front Office das Resultat mitgeteilt. Durch die elektronische Signatur erhalten die im Workflow Management-System bearbeiteten Dokumente eine neue Rechtsqualität, die sie mit den papiergebundenen Originalen gleichstellen. Die elektronische Signatur weist die Integrität eines Dokuments, die Identität des Ausstellers und den Zeitpunkt der Ausstellung nach. Die Sicherheitsmechanismen des Workflow Management-Systems in Kombination mit der elektronischen Signatur

¹¹ Vgl. Heinrich Reinermann, Anforderungen an die Informationstechnik: Gestaltung aus Sicht der Neuen Verwaltungskonzepte, in: Neubau der Verwaltung, hrsg. von Heinrich Reinermann, Heidelberg 1995, S. 382-403, hier S. 390.

¹² Vgl. Heinrich Reinermann, Vernetzte Verwaltung, in: Die Verwaltung, Bd. 28, 1995, Heft 1, S. 1-16, hier S. 10.

verhindern die Manipulation der Anträge, Entscheidungen und anderer Bestandteile der elektronischen Akte, identifizieren den Aussteller einer Erklärung, halten den Zeitpunkt einer Erklärung mittels Zeitstempel unveränderbar fest und machen Entfernungen aus sowie Hinzufügungen zur Akte transparent. Alle wesentlichen Arbeitsschritte können so nachvollzogen und den beteiligten Sachbearbeitern durch die elektronischen Signaturen zugeordnet werden. Nach Abschluss eines Vorgangs bewahrt die Archivierungskomponente des Dokumentenmanagementsystems während der gesetzlich vorgegebenen Frist von zehn bis 30 Jahren die elektronischen Akten auf.

Etliche Dienstleistungen erfolgen im persönlichen Dialog mit dem Bürger. Falls die Mitarbeiter im Front Office nicht die erforderliche Qualifikation besitzen, das Anliegen zu bearbeiten, stellen Systeme für die Zusammenarbeit, so genannte Groupware-Systeme, den direkten Kontakt zum Back Office her. Der Sachbearbeiter im Back Office erhält über das Dokumentenmanagementsystem Zugriff auf die benötigten Unterlagen. Mit Hilfe der Groupware-Systeme betrachtet und bearbeitet er den Vorgang zusammen mit dem Kollegen im Front Office. Die Kommunikation findet über eine Telefonanlage oder ein Videokonferenzsystem statt. Der direkte Kontakt mit dem Back Office erfordert einige organisatorische Regelungen. Um unnötige Besuche der Bürger im Front Office zu vermeiden, müssen vorab Termine mit dem Back Office vereinbart und Videokonferenzräume reserviert werden. Groupware-Systeme unterstützen nicht nur die Kommunikation mit dem Bürger, sondern auch bei komplexen Prozessen die Koordination der Experten verschiedener Back Offices zur Erstellung ganzheitlicher Dienstleistungen.¹³

Die Trennung in unmittelbare und mittelbare Leistungsbereiche verlangt eine umfassende Reorganisation der internen und externen Prozesse der Verwaltung. Bisher übernehmen die Ersteller einer Dienstleistung auch den Vertrieb. Bei einer Unterteilung in Back Office und Front Office werden Produktion und Vertrieb getrennt. Das Front Office übernimmt den Vertrieb sämtlicher Dienstleistungen, die eine öffentliche Verwaltung den Bürgern anbietet, wodurch sich die Leistungstiefe im Back Office verringert. Die Bearbeitung einfacher Standardprozesse erfolgt sogar ausschließlich im Front Office. Die Arbeitsteilung bei anderen Prozessen hängt von der notwendigen Integration der Bürger bei der Leistungserstellung, den Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter, der Bearbeitungsdauer, der Komplexität der Prozesse etc. ab. Nur für Tätigkeiten, die die Mitarbeiter im Front Office abschließend ausführen, bedarf es einer Veränderung der Zuständigkeiten.

¹³ Vgl. Ralf Daum, Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien für bürgerorientierte Kommunalverwaltungen, Baden-Baden 2002, S. 153 ff.

Mit Hilfe dieser Organisationsstruktur können sich die einzelnen Bereiche auf ihre jeweiligen Kernkompetenzen konzentrieren. Das Front Office richtet sich vollständig auf den Bürger aus. Es bietet aus einer Hand sämtliche Dienstleistungen einer öffentlichen Verwaltung an. Die Auswahl der dort tätigen Verwaltungsmitarbeiter erfolgt aufgrund ihrer fachlichen Qualifikation und besonderen Fähigkeiten im Umgang mit Bürgern bzw. Kunden, um sowohl eine zügige und korrekte Bearbeitung der Anliegen als auch ein angenehmes Interaktionsklima zu gewährleisten. Leistungsersteller im Hintergrund versorgen die Bürgerberater mit den benötigten Informationen.¹⁴ Eine öffentliche Verwaltung muss in der neuen Struktur die Integrationsleistung, die bisher der Bürger durch das Aufsuchen der Ansprechpartner in den verschiedenen Dienststellen erbrachte, verwaltungsintern regeln. Dies setzt neben der Unterstützung durch IuK eine Verwaltungskultur voraus, in der die Mitarbeiter ihr Wissen über die Verwaltungsbereiche hinweg teilen.

Die Sachbearbeiter in den Back Offices bearbeiten die komplexeren, anspruchsvolleren Vorgänge. Die Terminvereinbarung für Publikumskontakte verhindert störende Unterbrechungen und erleichtert die Einteilung der Arbeit. Spontane Rückfragen aus den Front Offices sollte eine eigens eingerichtete Bereitschaft entgegennehmen. Für die Organisation des Back Offices existieren mehrere Alternativen. Falls die Aufgabengebiete der Sachbearbeiter aufwendige IuK-Infrastrukturen erfordern, empfiehlt sich eine Bündelung von Arbeitsplätzen in speziell eingerichteten Arbeitszentren. Wo sich diese Zentren räumlich befinden, spielt für die Bearbeitung keine Rolle. Wenn der Sachbearbeiter nicht in Kontakt mit dem Bürger treten muss, bietet sich auch Teleheimarbeit an. Bei der mobilen Telekooperation rotiert der Sachbearbeiter zwischen den verschiedenen Front Offices. Dort steht er an bestimmten Tagen zu persönlichen Beratungsgesprächen zur Verfügung. Zu seiner Ausstattung gehören ein Notebook, das den Zugang zum Intranet seiner Behörde und zum Internet herstellt, und ein Mobiltelefon, das die ständige Erreichbarkeit garantiert. Falls andere Front Offices seine Dienstleistungen benötigen, kontaktieren sie den mobilen Sachbearbeiter über sein Mobiltelefon.¹⁵

Die Unterteilung in Front Offices und Back Offices bietet mehrere Vorteile. Der Einsatz von Workflow Management-Systemen stellt einen optimalen Bearbeitungsfluss durch die Back Offices sicher, Groupware-Systeme sorgen für eine schnelle Klärung komplexer Sachverhalte, E-Mail-Systeme vermeiden langwierige Beförderungen von Dokumenten durch die (Haus-)Post etc., so dass es zu einer Reduktion

¹⁴ Vgl. Peter Eichhorn, Kommunale Aufgaben und bürgerorientierte Aufgabenerfüllung am Beispiel sozialer Dienste, in: Probleme mehrstufiger Erfüllung von Verwaltungsaufgaben auf kommunaler Ebene, hrsg. von Albert von Mutius und Edzard Schmidt-Jortzig, Siegburg 1982, S. 73-82, hier S. 78 f.

¹⁵ Vgl. Ralf Daum, Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien für bürgerorientierte Kommunalverwaltungen, Baden-Baden 2002, S. 158 f.

der Bearbeitungszeiten kommt. Die Front Offices besitzen einen engen Kontakt zum Bürger, erkennen frühzeitig Schwachstellen der eigenen Organisation, Veränderungen der Ansprüche der Bürger sowie Unzufriedenheit bei den Bürgern und sind in der Lage, schnell und flexibel darauf zu reagieren. Das Wissen um die Bedürfnisse des Bürgers schafft gleichzeitig die Voraussetzung für eine ganzheitliche Betreuung nach konkreten Lebenslagen. Die Konzentration auf die Kernkompetenzen setzt die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiter optimal ein. Trotz der verbesserten Servicequalität für den Bürger besitzt die Unterteilung das Potenzial, die Kosten der Leistungserstellung zu reduzieren.¹⁶

Durch die Unterteilung entsteht eine Behörde, die sich aus einem Netz dezentraler verselbstständigter Organisationseinheiten bildet. Die Back Offices agieren wie Kleinbetriebe und haben Produktverantwortung. Zur Erstellung ihrer Produkte nehmen sie Leistungen anderer dezentraler Organisationseinheiten in Anspruch. Vertragliche Beziehungen regeln den Austausch bzw. „Kauf“ der Leistungen.

Einen Schritt weiter gehen Überlegungen, die den Gedanken der virtuellen Verwaltung aufgreifen. Für die eigentliche Prozessabwicklung muss ein Back Office gar nicht in der eigenen Verwaltung angesiedelt sein. Sofern die rechtlichen Vorschriften für den Vorgang übereinstimmen und die erforderlichen Informationen vorhanden sind, kann das Back Office einer anderen Verwaltung auch den Vorgang bearbeiten. Dadurch erhalten Behörden die Chance, die Erstellung einer Dienstleistung vollständig auszulagern oder bei Engpässen Kapazitäten der Back Offices anderer Verwaltungen hinzuzuziehen bzw. bei Überkapazitäten anderen öffentlichen Institutionen Dienstleistungen anzubieten. Workflow Management-Systeme übernehmen die Steuerung und Terminierung der Eigen- und Fremdleistungen. Eine andere Alternative liegt im Aufbau virtueller Teams. Behörden können nicht für jede denkbare Problemstellung Experten vorhalten. Innerhalb einer Region teilen sich öffentliche Verwaltungen die Beschäftigung von Spezialisten auf, die für eine konkrete Aufgabe mit Groupware-Systemen ein virtuelles Team bilden. Nach Erledigung der gemeinsamen Aufgabe löst sich die Gruppe wieder auf. Als Teil einer virtuellen Organisation präsentiert sich eine Behörde nach außen als eine organisatorische Einheit, die den Bürgern ein Spektrum an Dienstleistungen anbietet. Intern ist sie ein Netzwerk aus zahlreichen Organisationseinheiten, die ihre Leistungen mit Unterstützung von Electronic Government in die gemeinsame virtuelle Organisation einbringen. Anstelle einer hierarchischen Institutionalisierung legen Konventionen

¹⁶ Vgl. Heinrich Reinermann, Virtuelle Organisationen, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 87, 1996, S. 431-444, hier S. 440 f.

den Informationsaustausch an den Schnittstellen der einzelnen Organisationseinheiten fest.¹⁷

2. Errichtung von behördenübergreifenden Servicecentern

Die Trennung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Leistungsbereichen beschränkt sich nicht auf die verwaltungsinterne Aufgabenwahrnehmung. Die Front Offices eignen sich auch für den Vertrieb von Dienstleistungen von Behörden anderer Verwaltungsebenen.

Als Modell kann die Vorgehensweise der Sparkassen-Finanzgruppe dienen. Die Sparkassen verfügen vor Ort über ein dichtes Filialnetz, das sie für den Vertrieb ihrer originären Produkte nutzen. Gleichzeitig vertreiben die Sparkassenangestellten vor Ort die Produkte der Landesbausparkassen, der öffentlichen Versicherer und der Deka Bank-Investmentgruppe, wobei diese überwiegend auf ein eigenes Filialnetz verzichten. Die Mitarbeiter der Filiale bearbeiten einfache Produkte eigenständig und ziehen bei komplexeren Problemstellungen Experten der Bausparkasse bzw. Versicherung hinzu. Zusätzlich führen die Außendienstmitarbeiter der Partnerorganisationen Sprechstunden in den Filialen durch. Eine einheitliche IuK-Architektur, die die verschiedenen Systeme über Middleware koppelt, unterstützt diese Struktur. Die Filialen haben Zugang zu den benötigten Informationssystemen der Partner und teilweise verfügen sie über Videokonferenzsysteme, um Experten in die Beratung mit einzubeziehen.¹⁸

Die Übertragung des Modells auf die Front Offices des öffentlichen Sektors bedeutet, dass Bürger bei einem Front Office die Dienstleistungen einer Kommunalverwaltung, des Arbeitsamtes, des Finanzamtes, der Träger der gesetzlichen Rentenversicherer und anderer öffentlicher Verwaltungsträger in Anspruch nehmen können.¹⁹ Die Art der Dienstleistungsabwicklung hängt von deren Schwierigkeit und Komplexität ab. Die abschließende Bearbeitung aller Vorgänge überfordert die Qualifikation der Mitarbeiter im Front Office, weshalb eine dreistufige Vorgehensweise empfehlenswert ist. Die erste Stufe beinhaltet die Ausgabe von Informati-

¹⁷ Vgl. Dietmar Bräunig und Ralf Daum, Perspektiven der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen unter Berücksichtigung von Elektronischer Informationsverarbeitung, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 70. Jg., 2000, S. 843-863, hier S. 852 f.

¹⁸ Vgl. Holger Berndt, Der Verbund Sparkassen-Finanzgruppe - Bewährte Prinzipien und neue Herausforderungen, in: Öffentliche Banken, hrsg. von Peter Eichhorn und Ulrich Kirchhoff, ZögU, hrsg. von Peter Eichhorn und Günter Püttner, Beiheft 27, 2001, S. 5-19, hier S. 6 f.

¹⁹ Vgl. Heinrich Reinermann, Visionen für virtuelle öffentliche Dienstleistungen, in: Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, hrsg. von Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling, Berlin 1999, S. 426-433, hier S. 430.

onsmaterial, die Annahme von Anträgen, die Identifizierung des Antragsstellers, die Ausgabe von Dokumenten und evtl. die Bezahlung der Dienstleistung. Die eigentliche Bearbeitung erfolgt im Back Office der zuständigen Verwaltung. In der zweiten Stufe führt der Mitarbeiter des Front Offices einfache Beratungsgespräche durch. Dabei unterstützt ihn ein elektronisches Informationssystem der externen Behörde, das das Wissen über die zur Behandlung der verschiedenen Anliegen notwendigen Prozesse enthält. Der Sachbearbeiter im Front Office fungiert als eine Art „Informationsbroker“, der dem Bürger die benötigten Informationen gezielt und gebündelt zusammenstellt. Die dritte Stufe nutzt die von der IuK angebotenen Möglichkeiten voll aus. Mit Hilfe einer Videokonferenzschaltung und Groupware-Systemen erstellen das Front Office und das Back Office der externen Behörde gemeinsam eine Dienstleistung. Die Experten stehen für Fragen des Bürgers und des Kollegen zur Verfügung und können ggf. Amtshandlungen vornehmen.²⁰

Die Errichtung von behördenübergreifenden Servicecentern gestaltet sich weitaus schwieriger als der Aufbau von Front und Back Offices innerhalb einer Verwaltung. Innerhalb einer Verwaltung besteht eine einheitliche Führungsspitze, die sowohl die erforderlichen Reorganisationsmaßnahmen als auch eine ganzheitliche Strategie für den Einsatz der IuK beschließen kann. Bei einer behördenübergreifenden Kooperation fehlt weitgehend eine gemeinsame Leitungsspitze. Dadurch treten mehrere Schwierigkeiten auf. Es fehlt ein Impuls, der die beteiligten Behörden zur Kooperation zwingt. Selbst wenn Behörden Bereitschaft zur Zusammenarbeit zeigen, tritt eine Fülle von Detailregelungen auf wie beispielsweise die Höhe der Beteiligung der externen Behörden an dem Front Office, rechtliche Änderungen bei der Vorgangsbearbeitung, Zuständigkeiten und Weisungsbefugnisse etc.

Aus der Sicht von Electronic Government besteht die Notwendigkeit, Schnittstellen zu definieren sowie auf Kommunikationsstandards, Datenaustauschstandards und Anwendungssystemstandards zurückzugreifen. Der Einsatz von Internet-Technologien in nahezu allen Behörden legt nahe, diese Infrastruktur als Grundlage für den benötigten Daten-, Kommunikations- und Programmverbund zu nutzen. Verschiedene Middleware-Techniken koppeln die Systeme der Front Offices mit denen der Back Offices. Das Personal des Front Offices arbeitet mit einem elektronischen Informationssystem, das den Zugriff auf alle anderen Daten und Programme regelt. Eine einheitliche, ergonomischen Anforderungen genügende Benutzungsoberfläche verhindert, dass jede Anwendung eine andere Bildschirmgestaltung, Farbgebung, Tastenbelegung usw. verwendet und erleichtert so die Bedienung.

²⁰ Vgl. Klaus Lenk, Das eine Fenster zu allen Verwaltungs- und Dienstleistungen, in: Virtuelle Organisationen im Zeitalter von E-Business und E-Government, hrsg. von Walter Gora und Harald Bauer, Berlin u.a. 2000, S. 349-361, hier S. 358 f.

Durch die Errichtung behördenübergreifender Servicecenter entsteht ein Informationsverarbeitungsverbund, in dem die Aufgaben unabhängig von ihrer institutionellen Zugehörigkeit an der Stelle wahrgenommen werden, an der sie am wirtschaftlichsten und am wirksamsten auszuführen sind. Alle beteiligten Verwaltungsträger nutzen beispielsweise die in den kommunalen Front Offices vorhandenen Räume, IuK-Ausstattungen und personellen Ressourcen. Sie sparen ihr eigenes Netz an Außenstellen und die damit verbundenen Kosten ein. Gleichzeitig erhöhen sie die Bürgerorientierung, weil sie den Bürgern ein wesentlich dichteres Netz an Servicecentern anbieten und das Aufsuchen mehrerer Behörden ersparen sowie ein nach Lebenssituationen der Bürger zusammengefasstes Angebot der Dienstleistungen erlauben.²¹

3. Bildung eines Dienstleistungsverbunds mit privaten Unternehmen

Aus der Sicht des Bürgers spielt es keine Rolle, ob ein Verwaltungsträger oder ein privates Unternehmen die Versorgung mit Dienstleistungen gewährleistet. Er nimmt Kontakt mit einem Front Office auf und erwartet ein zu seiner konkreten Lebenssituation passendes Spektrum an Dienstleistungen. Beispielsweise fallen bei einem Wohnungswechsel für den Bürger zahlreiche Erledigungen an. Er muss sich im kommunalen Bürgeramt ummelden, den Personalausweis ändern lassen, das Kraftfahrzeug anmelden, einen GEZ-Antrag stellen etc. Hinzu kommen die Anmeldung bei einem Versorgungsunternehmen, die Beantragung eines Telefonanschlusses und die Änderung der Bankverbindung. Der Bürger möchte am liebsten alle diese Angelegenheiten an einer Stelle erledigen. Diese Ansprüche können öffentliche Verwaltungen nicht befriedigen, wenn sie ausschließlich auf eigene Kompetenzen setzt. Sie müssen Allianzen eingehen und mit privaten Partnern zusammenarbeiten. Das Front Office fungiert als Einstiegspunkt zu diesem Dienstleistungsverbund und übernimmt die Rolle eines Moderators, der das organisatorische Netzwerk aus öffentlichen und privaten Institutionen koordiniert.²²

Im ländlichen Raum tritt ein weiteres Problem auf. Häufig ziehen sich die privaten Dienstleister (z.B. Kreditinstitute, Post bzw. Paketdienste) aus der Fläche zurück und schließen ihre Außenstellen. Bevölkerungskreise in entlegenen kleinen Ortschaften mit eingeschränkter Mobilität trifft es besonders hart. Hierzu zählen haupt-

²¹ Vgl. Heinrich Reinermann, Von der bürokratischen zur interaktiven Verwaltung, in: Stadt und Gemeinde, 54. Jg., 1999, Heft 4, S. 123-128, hier S. 126.

²² Vgl. Heinrich Reinermann, Visionen für virtuelle öffentliche Dienstleistungen, in: Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, hrsg. von Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling, Berlin 1999, S. 426-433, hier S. 432.

sächlich alte, gehbehinderte und einkommensschwache Menschen. In solchen Gebieten gehört es zu den öffentlichen Aufgaben, für ein Angebot der erforderlichen Produkte zu sorgen.

Die Träger der Freien Wohlfahrtspflege und die Kirchen sowie zahlreiche Bürgerinitiativen und sonstige Vereinigungen haben im Laufe der Jahre öffentliche Aufgaben übernommen. Als freigemeinnützige Nonprofit-Betriebe bieten sie für den Bürger Dienstleistungen in Form von Altenpflege, Berufsförderung, Drogenberatung, Kinderbetreuung, Selbsthilfegruppen, Verbraucherberatung etc. an.²³ Häufig besitzen sie nicht die benötigten finanziellen Mittel, um ansprechende Räume mit der erforderlichen IuK-Infrastruktur aufzubauen oder um überall Sprechstunden durch Experten anzubieten. Mit ihnen kann der öffentliche Sektor eine neue Form von Public Private Partnership eingehen. Im Gegensatz zur klassischen Form, bei der die öffentliche Hand die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe verfolgt, während sich der private Partner von Renditegesichtspunkten leiten lässt²⁴, dominiert bei dieser Zusammenarbeit bei beiden Partnern das gemeinsame Ziel der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die öffentlichen Verwaltungen stellen den Nonprofit-Betrieben die Infrastruktur der Servicecenter zur Verfügung, wodurch sich diese den Aufbau eines eigenen Netzes mit Außenstellen sparen. Das Front Office der öffentlichen Verwaltungen legt Informationsmaterialien aus, ermöglicht den Zugang zu einem elektronischen Auskunftssystem und gibt persönliche Auskünfte zu dem Aufgabenspektrum der gemeinwirtschaftlichen Partner. Die Nonprofit-Organisationen betreiben ein eigenes Back Office, in dem sie ihre Spezialisten bündeln. Wenn ein Bürger deren Dienstleistung in Anspruch nehmen möchte, stellt das Servicecenter per Videokonferenz den Kontakt zu der Organisation her, die dann die Beratung durchführt. Auf diese Art und Weise könnten z.B. die Verbraucherzentralen eng mit dem Front Office der öffentlichen Verwaltungen zusammenarbeiten. Falls die Mitarbeiter des Front Offices im persönlichen Gespräch mit dem Bürger Beratungsbedarf erkennen, weisen sie auf die Dienstleistungen der Verbraucherzentrale hin. Ansonsten machen Plakate und Broschüren darauf aufmerksam. Die Verbraucherzentrale bringt ihr elektronisches Auskunftssystem mit Ratgebern, Testberichten etc. in das elektronische Informationssystem des Servicecenters ein. Der Bürger kann sich darin zunächst selbstständig informieren und bei Bedarf über das Videokonferenzsystem mit dem Back Office der Verbraucherzentrale Kontakt aufnehmen. Auch eine Zusammenarbeit mit Nonprofit-Betrieben, die Kindertages-

²³ Vgl. Peter Eichhorn, Marktnahe und marktferne Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, hrsg. von Helmut Brede, Baden-Baden 2001, S. 83-91, hier S. 90.

²⁴ Vgl. Peter Eichhorn, Public Private Partnership - Praxis, Probleme, Perspektiven, in: Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft, hrsg. von Lothar F. Neumann und Frank Schulz-Nieswandt, Berlin 1995, S. 173-184, hier S. 174.

stätten, Kindergärten, Kinderhorte, Pflegedienste etc. anbieten, verbessert das Dienstleistungsangebot. So könnte bei einem Wohnungswechsel einer Familie der Sachbearbeiter im Front Office freie Kindergartenplätze in der Nähe des neuen Wohnsitzes ermitteln und die Verbindung zu den Anbietern herstellen.

Electronic Government besitzt das Potenzial, eine gemeinsame Plattform für öffentliche und kommerzielle Dienste zu erstellen. Die Plattform verbindet die dezentralen Front Offices mit den zentralen Back Offices der Dienstleistungsanbieter. Verwaltungsträger und andere gemeinwirtschaftliche Träger öffentlicher Aufgaben, Sparkassen, Banken, Anbieter von Telekommunikationsdiensten, Versorgungsunternehmen etc. arbeiten in einem Verbund zusammen.²⁵ Im direkten Kontakt zum Bürger steht nur das Front Office als einziger nach außen hin sichtbarer Teil der netzförmigen Dienstleistungsorganisation. Der Bürger bekommt für seine konkrete Problemlage ein Dienstleistungspaket angeboten, an dessen Erstellung von ihm unbemerkt unterschiedliche öffentliche und private Dienstleister arbeiten. Mit Hilfe der IuK überwinden diese räumliche und zeitliche Distanzen bei der verteilten Leistungserstellung. Sie wirken gemeinschaftlich an einer integrierten Wertschöpfungskette mit. Dazu müssen die Partner ihre IuK aufeinander abstimmen und eine gemeinsame IuK-Architektur für die Zusammenarbeit aufbauen. Das erfordert eine Anpassung der Workflow Management-Systeme und Fachanwendungssysteme, die Vereinbarung und Nutzung von Standards sowie den Einsatz von Middleware. Der Bürger erspart sich durch das Teamwork im Hintergrund viele Wege zu verschiedenen Leistungsanbietern. Im Unterschied zur Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Verwaltungsträgern, bei der das Front Office auch Dienstleistungen produziert, geht es bei der Kooperation mit den privaten Partnern hauptsächlich um eine Vermittlung von Dienstleistungen.

Bei der Errichtung eines Dienstleistungsverbundes entstehen die gleichen Probleme wie bei behördenübergreifenden Servicecentern. Hinzu kommt eine Reihe weiterer Herausforderungen. Aus wettbewerbsrechtlichen Gründen dürfen öffentliche Verwaltungen keine Dienstleistungen anbieten, für die vor Ort ein Markt besteht. Sie dürfen erst einschreiten, wenn Anbieter aufgrund der geringen Nachfrage nach Dienstleistungen, beispielsweise im ländlichen Raum, das Angebot nicht mehr wirtschaftlich aufrechterhalten können. Erst die Kombination öffentlicher und privater Angebote führt wieder zu einem wirtschaftlichen Betrieb. Derselbe Grund verbietet die exklusive Auswahl eines privaten Partners. Die Verwaltung muss allen Anbietern gleiche Zugangschancen gewähren. Eine weitere Fragestellung liegt in der Aufteilung der Kosten zwischen allen beteiligten Organisationen. Sowohl eine

²⁵ Vgl. Heinrich Reiner mann, Die Verwaltungsreform, das Neue Steuerungsmodell und das Internet, in: Zeitschrift für Personalvertretungsrecht, o.Jg., 1999, Heft 5, S. 167-170, hier S. 169.

Aufteilung der laufenden Kosten nach einem festgelegten Schlüssel als auch eine Abrechnung auf Provisionsbasis kommen in Frage.

III. Kritische Erfolgsfaktoren

Der Übergang von klassischen Organisationsformen zu neuen Formen der Zusammenarbeit birgt einige Risiken aus technischer, finanzieller und personeller Sicht. Die historisch gewachsenen IuK-Systeme besitzen nicht die erforderliche Ausbau- bzw. Erweiterungsfähigkeit, um Electronic Government-Systeme erfolgreich einzubinden. In vielen Fällen dürfte eine gänzliche Neugestaltung der IuK-Infrastruktur bevorstehen, inklusive der damit verbundenen Fragestellungen bei der Konvertierung und Umwandlung alter Datenbestände in elektronischer und papiergebundener Form. Die wirtschaftliche und wirksame Realisierung von Electronic Government setzt außerdem eine verwaltungsweite IuK-Strategie voraus, die den meisten öffentlichen Verwaltungen zur Zeit fehlt. Unternehmen in anderen Branchen versuchen häufig durch den Einsatz von Standardkomponenten, die Komplexität bei der Neugestaltung der IuK-Landschaft zu reduzieren. Solche Komponenten sind im öffentlichen Sektor nur bedingt verfügbar. Nur allgemein gültige Standards für die Datenerhaltung und die Vernetzung der IuK sowie eine bundesweite Abstimmung der Electronic Government-Strategien schaffen die Voraussetzungen für die Etablierung neuer Kooperationsformen. Aus Sicht der IuK besteht die Notwendigkeit, Schnittstellen zu definieren sowie auf Kommunikationsstandards, Datenaustauschstandards und Anwendungssystemstandards zurückzugreifen.

Die Umsetzung einer IuK-Strategie erfordert, dass für die geplanten Maßnahmen die entsprechenden Mittel zeitgerecht bereitstehen. Zur Zeit werden viele Electronic Government-Projekte über Forschungsprojekte finanziert. Projekten, die nach Auslaufen der Projektförderung noch keine „Marktreife“ erlangt haben, droht meistens die Einstellung. Sorgfältige Kosten und Nutzen-Analysen im Rahmen der strategischen IuK-Planung können Misserfolge vermeiden. Es reicht deshalb nicht aus, wenn die Verwaltungsspitze die Umsetzung von Electronic Government formal befürwortet, sich aber inhaltlich und strategiebildend nicht darum bemüht. Ein derartiges Reformvorhaben, das erhebliche Veränderungen sowohl in der eigenen Verwaltung als auch in der Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnern auslöst, bedarf der strategischen Steuerung und Kontrolle durch die Politik und das Verwaltungsmanagement.

Um Electronic Government nicht vorneweg zum Scheitern zu verurteilen, müssen die Verwaltungen für das gesamte Personal umfangreiche vorbereitende Ausbildungs-, Qualifizierungs- bzw. Schulungsmaßnahmen zur Vermittlung von IT-

Kenntnissen durchführen. Gleichzeitig bedarf es einer Aufstockung der IT-Abteilungen, um die Einführung und Betreuung der neuen Systeme zu gewährleisten. Obwohl sich die Arbeitsmarktlage im IT-Bereich etwas entspannt hat, fällt es besonders öffentlichen Verwaltungen weiterhin schwer, qualifizierte Mitarbeiter zu binden bzw. zu rekrutieren. Die Bindung der Entgeltgestaltung an den BAT bei Angestellten und an Besoldungsgruppen bei Beamten macht es ihnen unmöglich, die geforderten Vergütungen zu bezahlen.

Durch den Einsatz von IuK-Systemen in Organisationen entstehen Sicherheitslücken, die sich aus den Schwachstellen der IuK, den Schwachstellen der Menschen und den Schwachstellen aus dem Zusammenwirken beider ergeben. Aufgrund ihrer besonderen Aufgabenstellung sind öffentliche Verwaltungen verpflichtet, diese Sicherheitslücken nach dem jeweiligen Stand der Technik nach bestem Wissen zu schließen. Im Rahmen eines Schutzkonzeptes für IuK-Systeme richten sich Datenschutz und Datensicherheit an zwei unterschiedliche Schutzobjekte. Der Datenschutz versucht durch rechtliche Regelungen und deren Sicherstellung die Interessen von Personen beim Umgang mit personenbezogenen Daten zu schützen und eine Verletzung von Persönlichkeitsrechten zu unterbinden. Die Datensicherheit betrifft Daten und IuK-Systeme. Organisatorische und systemtechnische Maßnahmen und deren Implementierung sollen den Verlust und Missbrauch von Daten sowie Funktionsstörungen der IuK-Systeme vermeiden. Der Erfolg von Electronic Government hängt von der Akzeptanz und dem Vertrauen seitens der Bürger ab. Um diesen Ansprüchen zu entsprechen, müssen Datenschutz und Datensicherheit feste Bestandteile der IuK-Strategie werden. Untersuchungen im Electronic Commerce zeigen, dass das subjektive Risikoempfinden der Benutzer häufig Online-Geschäfte verhindert. Die Einführung von Gütesiegeln, die den Einsatz wirksamer Sicherheitstechnologien belegen, sollen die Ängste der Kunden mindern. Die häufige Praxis bei der Einführung von IuK-Systemen, schnell Prototypen zu implementieren ohne auf mögliche Sicherheitslücken zu achten, wirkt kontraproduktiv. Schon der Missbrauch kleinster Schwachstellen im Schutzkonzept der IuK-Systeme führt zu einem erheblichen Vertrauensverlust in das Können und die solide Arbeitsweise von Verwaltungen und gefährdet innovative Formen der Bereitstellung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor.