

# Handbuch IT in der Verwaltung

---

Martin Wind  
Detlef Kröger (Hrsg.)

---

# Handbuch IT in der Verwaltung

Mit 115 Abbildungen und 16 Tabellen

 Springer

Dr. Martin Wind  
Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifib)  
Am Fallturm 1  
28359 Bremen  
Germany  
wind@ifib.de

Dr. Detlef Kröger  
Katharinenstraße 111  
49078 Osnabrück  
Germany  
detlef@drkroeger.com

ISBN-10 3-540-21879-3 Springer Berlin Heidelberg New York  
ISBN-13 978-3-540-21879-1 Springer Berlin Heidelberg New York

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Springer ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media  
[springer.de](http://springer.de)

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2006

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften. Text und Abbildungen wurden mit größter Sorgfalt erarbeitet. Verlag und Autor können jedoch für eventuell verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen weder eine juristische Verantwortung noch irgendeine Haftung übernehmen.

Herstellung: LE-TeX Jelonek, Schmidt & Vöckler GbR, Leipzig  
Umschlaggestaltung: Erich Kirchner, Heidelberg

SPIN 11005612 64/3100/YL - 5 4 3 2 1 0 Gedruckt auf säurefreiem Papier

# Vorwort

Wenn heute über „Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung“ geschrieben oder geredet wird, geschieht dies meist im Kontext von „Electronic Government“, wobei diese Thematik dann auch noch häufig auf die Bereitstellung elektronischer Bürgerservices reduziert wird.

Dabei hat die öffentliche Verwaltung selbstverständlich schon lange vor der Verbreitung des Internets massiven Gebrauch von der Informationstechnik gemacht – nur blieb die Auseinandersetzung damit lange Zeit einem sehr kleinen Kreis von Praktikern und Wissenschaftlern vorbehalten. Ursächlich dafür war weniger der Wunsch nach Exklusivität, sondern vor allem der Umstand, dass sich außerhalb dieses Kreises kaum jemand für das Thema erwärmen konnte.

Im Zuge von E-Government hat sich diese Situation schlagartig geändert. Die Anzahl der Kongresse, Messen, Umfragen, Benchmarkings usw. zum Thema hat in den letzten Jahren zwar spürbar nachgelassen, doch nach wie vor wird E-Government von denen, die sich damit beschäftigen (und das sind heute noch immer sehr viel mehr Personen als noch vor zehn Jahren), als zentrales Instrument zur Modernisierung des Behördenapparats angesehen. Inzwischen wissen wir aber auch, dass gerade strukturelle Veränderungen vielfach sehr schleppend verlaufen und die IT im öffentlichen Sektor noch immer nicht die „Durchschlagskraft“ erreicht hat, die ihr vielfach zugeschrieben wurde und die angesichts der technischen Möglichkeiten auch ohne weiteres vorstellbar ist. Für das eher zögerliche Aufgreifen der mit moderner IT eröffneten Veränderungsoptionen gibt es zahlreiche Gründe, von denen in den nachfolgenden Beiträgen immer wieder die Rede sein wird.

Der vorliegende Sammelband will möglichst viele Facetten des IT-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung berücksichtigen. Die Vielfältigkeit des Feldes kommt neben der thematischen Breite der hier versammelten Beiträge auch in der Herkunft der Autoren zum Ausdruck, die sowohl aus der Verwaltungspraxis als auch aus der Wissenschaft, sei sie nun stärker traditionell akademisch oder anwendungsnah orientiert, stammen.

Der Band gliedert sich in drei Hauptteile: In Teil I sind überblicksartig angelegte Beiträge zu aktuellen und zurückliegenden Entwicklungen beim IT-Einsatz im öffentlichen Sektor sowie zu ausgewählten Querschnittsfragen versammelt. Teil II beleuchtet zahlreiche Fragen zu Organisation und Management des IT-Einsatzes, bevor in Teil III einzelne IT-Anwendungen im Detail dargestellt werden.

Teil I beginnt mit einer Einführung in die Thematik von *Martin Wind*, der die Historie des behördlichen IT-Einsatzes ebenso wie aktuelle Entwicklungslinien darstellt und auch auf die akademische Verankerung des Themas eingeht. Der anschließende Beitrag von *Willy Landsberg* betont das Erfordernis, Technikeinsatz zum Gegenstand der Verwaltungspolitik und damit zur geplanten Weiterentwicklung von Verwaltungen zu machen. *Julia Wölm* befasst sich mit kommunalen Da-

tenverarbeitungszentralen, die als maßgebliche Infrastruktur-Dienstleister im Zuge von E-Government ganz neue Bedeutung gewonnen haben, gegenwärtig aber erneut eine Umbruchphase durchleben. Der Beitrag von *Helmut Driike* und *Busso Grabow* reflektiert die Ergebnisse eines internationalen Vergleichs zu kommunalem E-Government, der neben der Erfassung der jeweiligen nationalen Entwicklungen auch die Analyse bestimmter Erfolgsfaktoren für E-Government auf der kommunalen Ebene zum Ziel hatte. *Ralf Cimander* stellt anschließend die Frage, wie Nützlichkeit und Benutzbarkeit öffentlicher Online-Angebote als Voraussetzung für deren Akzeptanz bei den Zielgruppen erfasst werden können. Mit dem Beitrag von *Frank Steimke* zu Interoperabilität und Standardisierung wird Teil I mit einem Thema abgeschlossen, das in Deutschland und auch auf internationaler Ebene gegenwärtig herausgehobenen Stellenwert und für viele andere der in den nachfolgenden beiden Teilen dargestellten Felder hohe Relevanz besitzt.

Den Auftakt zu Teil II bildet die Darstellung zur Entwicklung einer IT-Strategie für die öffentliche Verwaltung von *Gerhard Schwabe* und *Andreas Majer*, was am Beispiel der Landeshauptstadt Stuttgart illustriert wird. Auf die für die Organisation des IT-Einsatzes relevanten Rahmenbedingungen und Handlungsfelder gehen dann *Roland Ruisz* und *Falk Herrmann* näher ein. Moderne IT eröffnet vielfältige Optionen für mehr Effektivität, Effizienz und Qualität durch die Neugestaltung von Geschäftsprozessen – was dabei zu beachten ist, schildern *Christiane Gernert* und *Veit Köppen*. IT erleichtert auch das Controlling in Organisationen, ist aber zudem selbst Gegenstand entsprechender Maßnahmen. Die Grundlagen des strategischen Verwaltungscontrollings werden daher im Beitrag von *Georg Brüggem* dargestellt. Mit zunehmender Menge von IT-Anwendungen und Endgeräten wurde bzw. wird die Frage nach einem zugleich anforderungsgerechten, wirksamen und bezahlbaren IT-Service-Management immer bedeutsamer. *Andreas Breiter*, *Arne Fischer* und *Björn Eric Stolpmann* gehen in ihren Ausführungen auf konzeptionelle Grundlagen (Stichwort ITIL) und Erfahrungen aus der Umsetzung bei kommunalen Schulträgern ein. Mit Grundlagen und Elementen der IT-Sicherheit stehen erfolgsentscheidende Anforderung an die Gestaltung von IT-Systemen im Mittelpunkt der Ausführungen von *Hannes Federrath* und *Andreas Pfitzmann*. Auch *Angelika Lukat* widmet sich diesem wichtigen Feld, wobei hier der Schwerpunkt auf Fragen des Managements von IT-Sicherheit liegt. Die folgenden beiden Beiträge widmen sich dem Gegenstand aus juristischer Sicht: *Detlef Kröger* stellt Funktion und Bedeutung elektronischer Signaturen im Verwaltungsverfahren dar, während *Oliver Stutz* Aspekte von Verantwortlichkeit und Datenschutz im E-Government beleuchtet. Auch die barrierefreie Gestaltung öffentlicher Internetangebote ist inzwischen rechtlich geregelt – was darunter zu verstehen ist und was diese Anforderung für die Praxis bedeutet, erläutert *Beate Schulte*. Damit IT und E-Government tatsächlich als Instrumente für kostengünstigere Leistungserbringung wirken können, ist die Kooperation innerhalb des öffentlichen Sektors sowie zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistern erforderlich – sei es, weil in einer einzelnen Kommune bestimmte Effekte gar nicht erzielt werden können oder weil zur Umsetzung privates Know-how oder Kapital erforderlich ist. Diese Aspekte werden in den Beiträgen von *Claas Hanken* zu in-

terkommunaler Zusammenarbeit und *Flemming Moos* zu Public Private Partnerships erörtert.

Teil III beginnt mit der Darstellung von *Ildiko Knaack* und *Peter Götsche* zur Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen, die in vielen Verwaltungsbereichen erst noch am Anfang steht. Die Ablösung der altbekannten Papierakte durch die elektronische Akte stellt eine wesentliche Voraussetzung zur wirtschaftlicheren Gestaltung von Verwaltungsarbeit dar. In der Vorgangsbearbeitung wie auch in anderen Bereichen der Verwaltungsarbeit steht der Umgang mit Dokumenten im Mittelpunkt. Aus diesem Grund haben wir gleich zwei sich ergänzende Darstellungen von *Ulrich Kampffmeyer* zum Thema Dokumentenmanagement aufgenommen. Mit Geografischen Informationssystemen wird im anschließenden Beitrag von *Antje Grande*, *Rolf-Dieter Mummenthey* und *Holger Pressel* ein gänzlich anderer Typ von IT-Systemen beschrieben. Aufgrund der steigenden Bedeutung raumbezogener Daten für die Verwaltungsarbeit werden auch die dazu erforderlichen IT-Systeme ausführlich dargestellt. Die folgenden Beiträge berühren den Kern dessen, was unter dem Stichwort „E-Government“ diskutiert wird: Zunächst geht *Martin Hagen* auf die konzeptionellen Grundlagen von Online-Transaktionen ein. *Hans-Jörg Frick* setzt sich danach mit E-Procurement-Systemen auseinander, mit denen Beschaffung und Vergabe im öffentlichen Sektor ein neues Gesicht erhalten. Die verschiedenen Zielgruppen von E-Government-Angeboten greifen auf diese häufig über Portale zu. Diese sind Gegenstand des Beitrags von *Jörn von Lucke*. Mit Mitarbeiterportalen richtet *Ulrich Zuber* anschließend den Blick auf eine spezifische Ausprägung von Portalen, die sich an eine noch wenig beachtete Zielgruppe richtet: die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Behörde. In den nachfolgenden Darstellungen von *Gerhard Schwabe* und *Hilmar Westholm* geht es weniger um den Einsatz der Technik innerhalb der Verwaltung, sondern um die technische Unterstützung im Bereich der politischen Willensbildung: Moderne IT kann die Arbeit politischer Gremien in den Kommunen ebenso unterstützen wie die direkte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in Planungs- und Entscheidungsprozesse. Der Beitrag von *Tom Gordon* diskutiert Grundlagen und Szenarien für Entwicklung und Einsatz wissensbasierter Rechtsberatungssysteme, so dass dieser Sammelband mit einem in die Zukunft weisenden Thema seinen Abschluss findet.

Wir danken allen Autoren sowie Frau Brigitte Reschke und Frau Ulla Scholl-Kimling vom Springer Verlag für Mitwirkung, Unterstützung, Geduld und Verständnis. Ebenso haben wir Paula Pütz und Claas Hanken für ihre redaktionelle Mitarbeit zu danken.

Bremen/Senden, im Juli 2006

Dr. Martin Wind  
Dr. Detlef Kröger

# Inhalt

## Teil I

### Verwaltungsmodernisierung und IT: Entwicklungen und Erfahrungen

IT in der Verwaltung – lange Historie, neue Perspektiven .....	3
<i>Martin Wind</i>	
E-Government und Verwaltungspolitik .....	35
<i>Willy Landsberg</i>	
Kommunale Datenverarbeitungszentralen – Sackgasse oder neue Ufer? .....	47
<i>Julia Wölm</i>	
Kommunales E-Government: Ein internationales Erfolgsmodell .....	67
<i>Helmut Druke, Busso Grabow</i>	
Nützlichkeit und Benutzbarkeit von Online-Angeboten öffentlicher Verwaltungen .....	91
<i>Ralf Cimander</i>	
Interoperabilität und Standardisierung im E-Government .....	121
<i>Frank Steimke</i>	

## Teil II

### Der konzeptionelle Blick: Organisation und Management des IT-Einsatzes

Eine IT-Strategie für die öffentliche Verwaltung .....	147
<i>Gerhard Schwabe, Andreas Majer</i>	
Organisation des IT-Einsatzes: für ein neues Verständnis von elektronischen Dienstleistungen in der öffentlichen Verwaltung .....	169
<i>Roland Ruisz, Falk Herrmann</i>	
Geschäftsprozesse optimal gestalten .....	195
<i>Christiane Gernert, Veit Köppen</i>	
Strategisches Verwaltungscontrolling – zugleich ein Beitrag zum Strategischen Management von Verwaltung und Politik .....	225
<i>Georg Brüggem</i>	

IT-Service-Management – neue Herausforderungen für kommunale Schulträger .....	253
<i>Andreas Breiter, Arne Fischer, Björn Eric Stolpmann</i>	
IT-Sicherheit .....	273
<i>Hannes Federrath, Andreas Pfitzmann</i>	
IT-Sicherheitsmanagement für E-Government .....	293
<i>Angelika Lukat</i>	
Elektronische Signaturen im Verwaltungsverfahren .....	315
<i>Detlef Kröger</i>	
Verantwortlichkeit und Datenschutz im E-Government .....	347
<i>Oliver Stutz</i>	
Barrierefreiheit als Qualitätsmerkmal im Internet .....	379
<i>Beate Schulte</i>	
Interkommunale Zusammenarbeit .....	393
<i>Claas Hanken</i>	
Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Finanzierung von E-Government-Angeboten durch PPPs .....	403
<i>Flemming Moos</i>	

### **Teil III**

#### **Der Blick in die Praxis: IT-Anwendungen heute und morgen**

Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen .....	423
<i>Ildiko Knaack, Peter Götsche</i>	
Dokumentenmanagement in der Verwaltung .....	445
<i>Ulrich Kampffmeyer</i>	
Einführung von Dokumentenmanagement-Systemen in der Verwaltung .....	503
<i>Ulrich Kampffmeyer</i>	
Geografische Informationssysteme in der öffentlichen Verwaltung .....	541
<i>Antje Grande, Rolf-Dieter Mummenthey, Holger Pressel</i>	
Online-Transaktionen für Bürger und Unternehmen .....	593
<i>Martin Hagen</i>	



---

E-Procurement: Elektronische Vergabe und Beschaffung .....	605
<i>Hans-Jörg Frick</i>	
Portale für die öffentliche Verwaltung .....	627
<i>Jörn von Lucke</i>	
Mitarbeiterportal: Strategieinstrument der Verwaltungsmodernisierung .....	657
<i>Ulrich Zuber</i>	
Unterstützung der politischen Kommunikation .....	685
<i>Gerhard Schwabe</i>	
Elektronisch unterstützte Bürgerbeteiligung .....	707
<i>Hilmar Westholm</i>	
Die Bedeutung von E-Governance für die öffentliche Verwaltung .....	733
<i>Thomas F. Gordon</i>	
Die Autorinnen und Autoren .....	747

**Teil I**

**Verwaltungsmodernisierung und IT:  
Entwicklungen und Erfahrungen**

# IT in der Verwaltung – lange Historie, neue Perspektiven

Martin Wind

## 1 Technik trifft Tradition

Nehmen wir zu Beginn einmal an, uns würde die Aufgabe gestellt, hier und jetzt, ohne Vorbedingungen und „Altlasten“ eine neue Verwaltung aufzubauen. Wir würden sicherlich in Personalwirtschaft und -führung andere Wege einschlagen als wir sie aus der deutschen Verwaltung heutigen Typs kennen und uns vermutlich gar nicht erst auf die Kameralistik einlassen. Ganz bestimmt aber würden wir die technischen Möglichkeiten und die mit dem Internet realisierte allgegenwärtige Vernetzung als Ausgangspunkt nehmen, um die Organisation unserer Verwaltung zu entwerfen. Niemand käme heute mehr auf die Idee, Verwaltungen derart kleinteilig zu organisieren, dass selbst für einfachste Angelegenheiten Besuche bei mehreren Behörden erforderlich werden.

Das Problem ist nur: Wenn wir heute über den Einsatz der Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung – oder neudeutsch: Electronic Government (E-Government) – diskutieren, dann haben wir es nicht mit einer „grünen Wiese“, sondern mit einem über Jahrhunderte gewachsenen Verwaltungssystem zu tun, das über eine beachtliche Veränderungsresistenz verfügt. Göttrik Wewer, der sich u.a. als Staatssekretär im Niedersächsischen Kultusministerium und später im Bundesministerium des Innern an prominenter Stelle mit Verwaltungspolitik beschäftigt hat, führt dazu aus:

„In den letzten 100 Jahren haben deutsche Beamte dem Kaiser, der Weimarer Republik, einem selbst ernannten Führer und dann der Bonner bzw. Berliner Republik gedient. Wenn sich bestimmte Strukturen (die ‚hergebrachten Grundsätze‘, Laufbahnen und Dienstrecht, Kameralistik u.a.m., aber auch eine besondere Verwaltungskultur) sogar durch gegensätzliche politische Systeme erhalten haben, dann ist grundsätzlich nicht zu erwarten, dass zu einem bloßen Datum plötzlich alles ganz anders wird. Insofern spricht viel für Kontinuität auch im 21. Jahrhundert, für eine behutsame Weiterentwicklung dessen, was sich in 50 Jahren Bundesrepublik Deutschland in der Verwaltung entfaltet hat und diese ausmacht.“ (Wewer 2001, 338)

Diese Ausgangssituation dürfte bzw. sollte jedem, der sich mit dem IT-Einsatz im öffentlichen Sektor beschäftigt, geläufig sein. Dennoch scheint es überaus schwer zu fallen, dem Charme der Technik zu widerstehen und sich ein gewisses Augenmaß bei der Bewertung ihrer Wirkung zu bewahren. Die Geschichte von „Verwaltungsautomation“ über „Technikunterstützte Informationsverarbeitung“ hin zum

„E-Government“ ist nämlich zugleich eine Geschichte enttäuschter Erwartungen.<sup>1</sup> Seit jeher wird der IT zugeschrieben, die deutsche Verwaltung von Grund auf modernisieren, sie nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch kundenfreundlicher gestalten zu können. Und immer wieder wurden Rückschläge darauf zurückgeführt, dass die Technik noch nicht leistungsfähig und ausgereift genug sei, das große Ziel aber mit der nächsten Technikgeneration ganz bestimmt in greifbare Nähe rücke.

Wenn wir uns heute also mit dem IT-Einsatz in der öffentlichen Verwaltung auseinander setzen, geht es nicht nur darum, die mit der heutigen Technologie und insbesondere mit dem Internet verbundenen Möglichkeiten zur Optimierung der Verwaltungsorganisation auszuloten. Es muss uns auch daran gelegen sein, die Durchsetzungschancen derartiger Veränderungen realistisch zu beurteilen.

Der vorliegende Beitrag will dies mit einem einführenden Überblick zum IT-Einsatz in der öffentlichen Verwaltung unterstützen. Dazu werden zunächst die verschiedenen Phasen der „Verwaltungsinformatisierung“ dargestellt (Kap. 2). Das Beispiel des Meldewesens verdeutlicht anschließend exemplarisch einige wesentliche Entwicklungen der jüngeren Zeit (Kap. 3), bevor drei wesentliche Elemente für die kommende, als „E-Government 2.0“ bezeichnete Phase des behördlichen IT-Einsatzes dargestellt werden (Kap. 4): serviceorientiertes Multi-Channel-Management, interorganisatorische Leistungsnetzwerke sowie Adaption einer neuen Generation von Internet-Diensten und -Anwendungen. Der Beitrag schließt mit einigen kursorischen Überlegungen zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den im Folgenden beschriebenen Phänomenen.

## 2 IT und Verwaltung: Rück- und Ausblick

### 2.1 Automat, Werkzeug, Medium

Die noch vergleichsweise kurze Geschichte des Einsatzes von Computern in Fabriken und Büros ist gekennzeichnet von einer enormen und bis heute unvermindert anhaltenden kontinuierlichen Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Rechner und einer rasanten Ausbreitung des Maschineneinsatzes in immer neue Anwendungsfelder. Grundsätzlich lassen sich drei Hauptphasen in der Historie des Computers unterscheiden (Coy 1995):

- Zunächst begegnete uns der Computer als *Automat*, der rechenbare (Teil-)Aufgaben in hoch standardisierten Aufgabenfeldern übernahm. Dies war die Zeit der unförmigen Geräte, die in Rechenzentren ihren Platz fanden und nur von Spezialisten bedient werden konnten.
- Mit dem PC hielt der Computer als *Werkzeug* Einzug ins Arbeits- und später auch ins Privatleben. Die Rechner fanden unter dem Schreibtisch Platz und

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu den Beitrag von *Landsberg* in diesem Band.

unterstützen nun im direkten Dialog mit den Anwendern eine Vielzahl von Aufgaben.

- Das Internet hat dazu geführt, dass uns der Computer verstärkt als *Medium* begegnet, mit dessen Hilfe wir mit anderen Menschen und Maschinen kommunizieren. Der einzelne Computer wurde so zum mikroskopisch kleinen Bestandteil eines weltweiten Rechnernetzes.

Diese drei Phasen schließen einander ein, d.h. wenn wir heute den Computer als Medium nutzen, dient er uns in anderen Fällen ebenso als Werkzeug (das z.B. die Erstellung dieses Beitrags unterstützt) oder als Automat (der ohne Eingreifen komplexe Rechenprozeduren abarbeiten kann). Die nächste Phase könnte schon vor der Tür stehen: Im Zuge der fortschreitenden Miniaturisierung gewinnen mobile Geräte an Bedeutung. Experten sprechen schon von der Allgegenwart des Computers („Ubiquitous Computing“). Ob dies tatsächlich so oder ähnlich eintreten wird, sei an dieser Stelle dahingestellt.

## 2.2 Phasen der „Verwaltungs-informatisierung“

Die drei Phasen der Computerhistorie finden eine Entsprechung in der Techniknutzung durch die öffentliche Verwaltung. Viele der heute diskutierten Fragen und Zielvorstellungen wurden in den 70er Jahren unter der Bezeichnung „Verwaltungsautomation“ und in den 80er und 90er Jahren als „Technikunterstützte Informationsverarbeitung (TuI)“ behandelt – auch wenn dies vielen Teilnehmern an den aktuellen Diskussionen nicht immer gegenwärtig ist.

Anknüpfend an die seinerzeit von Brinckmann und Kuhlmann (1990) beschriebene Historie der „Computerbürokratie“ lassen sich bis heute im Wesentlichen fünf Phasen der Verwaltungs-informatisierung in Deutschland unterscheiden, an die sich eine sechste, derzeit erst in Konturen erkennbare neue Phase anschließt (Tab. 1).

E-Government ist demnach der vorläufige Endpunkt einer Entwicklung, die vor gut 50 Jahren ihren Ausgangspunkt bei der maschinellen Unterstützung hoch standardisierter Arbeitsfelder mit massenhaft anfallenden, gut strukturierten Daten nahm. Typische Beispiele dafür waren und sind etwa die Steuer- oder Sozialverwaltung. Von dort aus eroberte sich die Technik immer neue Anwendungsfelder. Ab Mitte der 70er Jahre erhielten die Sachbearbeiter in der als „Konsolidierungszeit“ beschriebenen Phase eigenständigen Zugriff auf die technischen Systeme. Dies beschränkte sich allerdings auf Tastatur und Bildschirm, über die Programme auf den in Rechenzentren befindlichen Maschinen bedient werden konnten. Erst mit dem Siegeszug des PC in den 90er Jahren wurde Rechenleistung unmittelbar am Arbeitsplatz verfügbar und die EDV zumindest in Teilen entmystifiziert. Der nächste Schub erfolgte dann ab Mitte der 90er Jahre. Mit dem Internet steht der Verwaltung seitdem ohne großes Zutun eine Infrastruktur zur Verfügung, die sowohl intern als auch in der Kommunikation mit Externen völlig neue Möglichkeiten für die Vermittlung von Informationen, für die Kommunikation und für die Abwicklung kompletter Transaktionen bietet.

Die Jahre zwischen 1995 und 2005 wurden vom Autor als „Zeit beginnender Virtualität“ charakterisiert (Wind 1999, 135ff.). Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Grenzen einzelner Behörden sowie des öffentlichen Sektors insgesamt durchlässig wurden. Dank der Internet-Technologie konnten behördenübergreifende Workflows und Informationsangebote realisiert und Verwaltungssysteme für Externe geöffnet werden.<sup>2</sup> Erste Ansätze, mit IT die Restriktionen der bestehenden Behördenstruktur zu überwinden, dürfen allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass nach wie vor die eigene Organisation den zentralen Bezugspunkt für Planungen und Strategien zum Einsatz der IT darstellt.

**Tabelle 1.** Informatisierungsphasen in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands (in Fortführung von Brinckmann/Kuhlmann 1990, 20 sowie Wind 1999, 136)

Phase	Dauer	technisch-organisatorische Orientierungen
Pionierzeit	1950 - 1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versuche und Grundlegungen bei rechenbaren Teilaufgaben</li> </ul>
Gründerzeit	1965 - 1975	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchbruch der „Automatisierung“ bei Massenverfahren</li> <li>• Aufbau von „Informationssystemen“</li> </ul>
Konsolidierungszeit	1975 - 1985	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausweitung der „Automatisierung“</li> <li>• Dezentralisierung des Sachbearbeiterzugriffs auf DV-Systeme</li> </ul>
Zeit der Neuorientierung	1982 - 1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verselbstständigung dezentraler DV</li> <li>• gewachsene Ansprüche an Informatisierung</li> <li>• kommunikationstechnische Vernetzung</li> <li>• neue Integrationskonzepte</li> <li>• Versuch der Informatisierung komplexer Entscheidungsstrukturen (Expertensysteme)</li> </ul>
Zeit beginnender Virtualität	1995 - 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Computer als Medium</li> <li>• Einbindung bestehender Systeme in Internet und Intranet</li> <li>• Öffnung der Systeme für andere Behörden und Externe</li> <li>• E-Government als dominierendes Thema</li> </ul>
E-Government 2.0	ab 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• serviceorientiertes Multi-Channel-Management</li> <li>• Anwendungen übers Web verfügbar, Browser als zentrale Client-Komponente</li> <li>• Kollaborative Arbeitsweisen</li> <li>• interorganisatorische Leistungsnetzwerke zwischen Verwaltungen und mit Privaten</li> </ul>

Obwohl die mit E-Government verbundenen Ideen, Entwicklungen und Ansätze nach wie vor aktuell sind und weiterverfolgt werden, erscheint es angebracht, auf die ersten zehn Jahre der etwa 1995 beginnenden „Internet-Ära“ eine neue Phase

<sup>2</sup> Vgl. dazu auch den Beitrag von *Hagen* in diesem Band.

folgen zu lassen, die hier ganz optimistisch als „E-Government 2.0“ angekündigt wird. Das Internet hat in den letzten Jahren zahlreiche Neuerungen hervorgebracht, die sich inzwischen zu einem neuen Trend verdichtet haben, der schlagwortartig als „Web 2.0“ bezeichnet wird.<sup>3</sup> Dieses Web 2.0 ist dadurch geprägt, dass alltägliche Anwendungen künftig im Netz verfügbar sein werden, auf entsprechende Clients also verzichtet werden kann und der Web-Browser noch stärker in den Mittelpunkt rückt. Zweites wesentliches Merkmal ist das Vordringen kollaborativer Entwicklungen und Angebote wie sie idealtypisch in der Internet-Enzyklopädie *Wikipedia* zum Ausdruck kommen. Zusammen gefasst bedeutet dies: Anwendungen laufen nicht mehr auf der eigenen Festplatte, sondern werden über den Web-Browser im Netz genutzt. Dadurch erhält die seit mehreren Jahren anhaltende Entwicklung, dass Informationsbestände nicht mehr individuell, sondern kollektiv aufgebaut und gepflegt werden, einen zusätzlichen Schub. Für die Verwaltung könnte dies erneute Veränderungen im Markt der IT-Dienstleister bedeuten, deren regionale „Revierbegrenzungen“ im Zuge der Verfügbarmachung von Anwendungen und Verfahren übers Internet zunehmend obsolet würden. Denkbar wäre zudem, dass die in manchen Bereichen von E-Government heute noch zu beobachtende Konkurrenz einzelner Gebietskörperschaften – Motto: Welches Bundesland hat die innovativste Verwaltung – durch mehr Kollaboration, also neue Formen der Zusammenarbeit bei Realisierung und Pflege von Anwendungen und Angeboten, abgelöst werden könnte.

Ergänzend zu diesen Entwicklungen werden weiterentwickelte und neue technisch-organisatorische Lösungen für Bewegung sorgen. Heute bereits absehbar ist ein verstärkter Einsatz mobiler Technologien, um den „Außendienst“ der Verwaltung online an die IT-Systeme anzubinden<sup>4</sup>, Dienstleistungen an beliebigen Orten erbringen zu können<sup>5</sup> usw. Zu rechnen ist sicherlich auch mit einer weiterhin steigenden Bedeutung Geographischer Informationssysteme<sup>6</sup>, deren Datenbestand mit einfach zu bedienenden Clients auch für Gelegenheitsnutzer zugänglich gemacht werden kann (oder hätte sich jemand vor dem Auftauchen von *Google Earth* getraut, in Satellitenbildern zu navigieren?).

Die Beschreibung unterschiedlicher Phasen der Verwaltungsinformatisierung soll nicht suggerieren, die Themen der Vergangenheit seien längst abgearbeitet. Beispielsweise sind die in der Gründerzeit aufgekommenen Ideen zu einer besse-

---

<sup>3</sup> Eine knappe Einführung dazu gibt Sixtus 2006; ausführlicher und grundsätzlicher dazu: O'Reilly 2005.

<sup>4</sup> So erfolgt z.B. in der Stadt Dortmund die Aufnahme von Straßenschäden mit mobilen Geräten, so dass über das städtische SAP-System unmittelbar ein Instandhaltungsauftrag generiert werden kann (vgl. Brackmann 2005).

<sup>5</sup> In Berlin wird das Konzept der Mobilen Bürgerdienste (MoBüd) verfolgt, bei dem Sachbearbeiter mit mobilem Equipment ausgestattet werden, um im Einkaufszentren, auf Straßenfesten usw. Dienstleistungen anzubieten, für die andernfalls der Gang zur Behörde erforderlich würde. Das ist nicht nur bürgerfreundlich (wie die positive Resonanz zeigt), sondern kann auch zu erheblichen Einspareffekten, etwa hinsichtlich der für Serviceeinrichtungen vorgehaltenen Fläche, führen (vgl. Mühlbach 2005).

<sup>6</sup> Vgl. dazu den Beitrag von *Grande, Mumenthey und Pressel* in diesem Band.

ren Informationsversorgung von ungebrochener Aktualität und finden sich in Teilen in Überlegungen zum „Wissensmanagement“ wieder. Die Versuche mit „Expertensystemen“ in der Zeit der Neuorientierung waren nicht sonderlich erfolgreich und erleben aktuell z.B. in Projekten zu wissensbasierten Rechtsberatungssystemen<sup>7</sup> ihre Fortsetzung. Vieles von dem, was uns heute oder morgen beschäftigen wird, hat durchaus schon Wurzeln in früheren Phasen der Verwaltungsinformatisierung. Es dürfte hilfreich sein, sich von Fall zu Fall die damaligen Versuche nochmals vor Augen zu führen, um unliebsame Erfahrungen nicht ein weiteres Mal machen zu müssen.

Der Blick in die Historie ist also keineswegs nur eine hübsche akademische Fingerübung. Er ist schon deshalb unverzichtbar, weil die Entwicklungen der Vergangenheit wesentliche Rahmenbedingungen für heutige und zukünftige Vorhaben geschaffen haben. Beispielsweise bereitet im E-Government bis heute die Anbindung von Altverfahren aus der Großrechner-Ära einiges Kopfzerbrechen. Die meisten dieser Lösungen sind zwar zwischenzeitlich abgelöst worden, in vielen Bereichen steht aber genau dies auch erst noch an. Und die Verbreitung der PCs in der Zeit der Neuorientierung mögen viele Nutzer als Befreiung vom allzu selbstherrlichen Wirken mancher EDV-Abteilung empfunden haben, für Administratoren ist die vielfach schon in kleinen Organisationen vorfindbare Vielfalt an Hard- und Software der reine Alptraum, dem heute mit Maßnahmen im Rahmen des IT-Service-Management<sup>8</sup> begegnet wird.

So wie die zurückliegenden Phasen des IT-Einsatzes in der Verwaltung Grundlagen und Rahmenbedingungen für E-Government geschaffen haben, werden mit aktuellen und künftigen Projekte weitere Weichenstellungen für die Zukunft vorgenommen. Um einen Eindruck von Entwicklungen und Erfahrungen der jüngeren Zeit zu vermitteln, werden diese nachfolgend einmal exemplarisch, nämlich am Beispiel des Meldewesens, und einmal hinsichtlich ihrer Konsequenzen für kommende Projekte dargestellt.

## **3 Der mühsame Weg zur Integration – das Beispiel Meldewesen**

### **3.1 Lebenslage „Umzug“**

Im Meldewesen hat der Computer vergleichsweise früh Einzug gehalten, um die massenhaft anfallenden und von der Datenstruktur her weitgehend identischen Daten der Bürgerinnen und Bürger zu speichern. Da zahlreiche andere Verwaltungstätigkeiten auf die Daten der Einwohner zugreifen müssen, entwickelte sich recht schnell der Datenaustausch zwischen Meldebehörden und anderen Verwaltungsbereichen. Die Rechtsgrundlagen dafür finden sich in entsprechenden Rechtsverordnungen der einzelnen Bundesländer. Im Melde- und Ausweiswesen kommt

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu den Beitrag von *Gordon* in diesem Band.

<sup>8</sup> Vgl. dazu den Beitrag von *Breiter, Fischer und Stolpmann* in diesem Band.



dem Bund lediglich die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung zu (Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG), die durch landrechtliche Regelungen näher ausgestaltet wird. Der Datenaustausch über Landesgrenzen hinweg ist in Bundesmeldedatenübermittlungsverordnungen, kurz: BMeldDÜV, geregelt. Die 1. BMeldDÜV regelt Datenübermittlungen zwischen Meldebehörden verschiedener Länder, Gegenstand der 2. BMeldDÜV sind Übermittlungen der Meldebehörden an Behörden oder sonstige öffentliche Stellen des Bundes. Zwischen Erstellung und Erscheinen dieses Textes werden sich die Gesetzgebungskompetenzen im Meldewesen aller Voraussicht nach entscheidend ändern, worauf im Folgenden auch noch zurückzukommen sein wird: Der Vorschlag der Föderalismuskommission, das Melde- und Ausweiswesen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu überführen, wurde von der seit 2005 im Bund bestehenden Großen Koalition übernommen. Mit der Änderung des Grundgesetzes, also der Überführung des Meldewesens von Art. 75 in Art. 73 GG (Gebiete der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes), wird im Laufe des Jahres 2006 gerechnet.

Der hohe Technisierungsgrad im Meldewesen war sicherlich ein Grund dafür, dass dieser Verwaltungsbereich im E-Government von Beginn an eine besondere Rolle gespielt hat, so dass sich viele Entwicklungen an diesem Feld exemplarisch aufzeigen lassen. Um die besondere Prominenz dieses Bereichs zu erklären, müssen darüber hinaus aber noch weitere Aspekte angeführt werden: Da fast jeder erwachsene Mensch schon einmal umgezogen ist und die hinterher erforderlichen Amtsgänge kennt, war und ist das Thema Umzug lebensweltlich bei den handelnden Akteuren präsent. Zudem eignet es sich in besonderem Maße zur Veranschaulichung und Umsetzung des „Lebenslagen-Konzepts“, mit dem die Bündelung von Verwaltungsangeboten aus Adressatensicht verfolgt wird.

Die funktionale Gliederung der öffentlichen Verwaltung hat nicht nur die Entstehung voneinander abgeschotteter IT-Landschaften begünstigt, sie wird seit Jahrzehnten auch für mangelnde Kundenorientierung der Verwaltung verantwortlich gemacht. An einer Behebung dieser altbekannten Missstände wird nicht erst im Zuge von E-Government gearbeitet. Schon Ende der 70er Jahre wurde im nordrhein-westfälischen Unna mit dem Aufbau eines Bürgeramts begonnen. Ziel war die Schaffung einer einheitlichen Anlaufstelle, in der möglichst viele Anliegen im Beisein der Bürger erledigt werden sollten. Im englischen Sprachraum hat sich für dieses Konzept der gebündelten Leistungserbringung der Begriff „One-Stop-Government“ durchgesetzt, Bürgerbüros wurden dort als „One-Stop-Shop“ und ihr Pendant in der Online-Welt als „Electronic One-Stop-Shop“ bezeichnet.

Bis heute orientieren sich Verwaltungen bei der Konzeption und Umsetzung ihrer Online-Angebote an den Prinzipien des One-Stop-Governments. Dies kommt insbesondere in der Gliederung der Online-Dienste nach „Lebenslagen“ oder „Situationen“ zum Ausdruck. Dahinter steht – wie auch schon bei der Einrichtung der Bürgerbüros – die Überlegung, dass die meisten Kontakte zwischen Behörde und Bürger auf typische Anlässe zurückzuführen sind. So wie in der realen Welt daran gearbeitet wird, den Gang von Amt zu Amt überflüssig zu machen, sollen sich die Bürger im Web-Portal einer Stadt nicht erst bis zu den zuständigen Stellen durchklicken müssen, sondern an einer Stelle einen nach Lebenslagen gebündelten Katalog der angebotenen Dienste vorfinden. Typische Lebenslagen in diesem Sinne

sind die Geburt eines Kindes, der Kauf eines Autos, der Bau eines Autos oder eben auch der Umzug.

So prominent und unumstritten das One-Stop-Government-Prinzip auch ist, so schwierig gestaltet sich seit jeher seine praktische Umsetzung. Erstens ist festzustellen, dass die Idee einer Gliederung nach Lebenslagen oder Situationen für die Nutzer meist ungewohnt und damit auch nicht selbsterklärend ist. Begrifflichkeiten wie „Lebenslage“ werden daher heute vielfach schon zu Gunsten einer adressatengerechteren Hinführung und Erläuterung des Angebots vermieden. Wesentlich gravierender ist das zweite Problem: Die beste Gliederung nach Lebenslagen nutzt wenig, wenn zur Inanspruchnahme der gesammelten Online-Dienste unterschiedliche Voraussetzungen gelten oder mehrere Behörden zuständig sind. Es ist heute eher die Regel als die Ausnahme, dass manche in einer Situation anfallenden Vorgänge durchaus mit einem einfachen Online-Formular erledigt werden können, andere hingegen eine elektronische Signatur als Pendant zur händischen Unterschrift auf einem Papierformular benötigen. Ebenso ärgerlich ist es, wenn zwar einige Angelegenheiten im Portal einer Kommune erledigt werden können, für den Rest aber das Angebot einer anderen Verwaltung aufgesucht werden muss, das in der Regel ganz anders gestaltet ist. Vollends konterkariert wird die Idee des One-Stop-Government wenn unterschiedliche Behörden jeweils eigene Voraussetzungen für die Inanspruchnahme ihrer Web-Angebote vorgeben. Beispielsweise erfordern manche Online-Angebote das vorherige Herunterladen eines speziellen Clients oder die Installation einer speziellen Programmumgebung (z.B. die jeweils aktuelle Version der Java Virtual Machine). Wenn ein Verwaltungskunde, sei es nun ein Bürger oder ein Unternehmen, aber nicht an *einer* Stelle *alle* seine aktuelle Lebenslage betreffenden Verwaltungsdienste in Anspruch nehmen kann, handelt es sich auch nicht um One-Stop-Government, sondern allenfalls um erste Schritte in diese Richtung. Und dies ist gegenwärtig sowohl für die Erbringung von Verwaltungsdiensten in Bürgerbüros als auch für die Gestaltung von Internetangeboten der Verwaltungen im Allgemeinen und die Umsetzung der „Lebenslage Umzug“ im Besonderen zu konstatieren.

Dabei sah es zunächst ganz gut aus: Im Rahmen des Bremer Beitrags zu dem vom Bundeswirtschaftsministerium von 1999 bis 2003 durchgeführten Städtewettbewerb MEDIA@Komm<sup>9</sup> konnte bereits 2001 der Prototyp einer Anwendung zur Online-Ummeldung mittels elektronischer Signatur vorgeführt werden. Zuvor war in Bremen mit einer Experimentierklausel die rechtliche Grundlage für derartige Vorhaben geschaffen worden. Mit der Novellierung des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) wurde 2002 geregelt, dass die Länder die elektronische Anmeldung am neuen Wohnort regeln können. Der entsprechende § 11 Abs. 6 MRRG fordert für diese Fälle allerdings den Einsatz qualifizierter elektronischer Signaturen.

Bis heute ist die Entwicklung entsprechender Anwendungen kaum über den 2001 demonstrierten Stand hinausgekommen. Elektronische Signaturen sind in der Fläche kaum verbreitet, so dass es sich auch nicht lohnen würde, entsprechende Online-Angebote bereitzustellen. Dazu passt, dass einige Länder die Regelungen

---

<sup>9</sup> Zu Einzelheiten s. <http://mediakomm.difu.de/>.

aus der MRRG-Novelle von 2002 auch im Jahr 2006 noch nicht vollständig in ihr Landesrecht übernommen hatten, obwohl in § 23 MRRG eine Anpassungsfrist von maximal zwei Jahren vorgesehen war.

Das Beispiel Meldewesen zeigt, dass aller Popularität des Lebenslagen-Prinzips zum Trotz viele der typischen Umsetzungsprobleme bis heute Bestand haben. Zersplitterte Zuständigkeiten lassen sich auch über ein Internet-Portal nicht harmonisch zusammenfügen. Elektronische Signaturen, die erforderlich wären, um die Anmeldung am neuen Wohnort online durchführen zu können, sind auch fast zehn Jahre nach Erlass des ersten Signaturgesetzes in Deutschland kaum verbreitet, was angesichts des krassen Missverhältnisses zwischen hohen Kosten für eine Signaturkarte und nicht vorhandenen Einsatzmöglichkeiten auch nicht überraschen kann. Am Fall des Meldewesens wird aber auch deutlich, dass der Schlüssel für mehr Effizienz, Effektivität und Bürgerservice vielleicht gar nicht darin liegt, die unmittelbare Kommunikation mit den Bürgern künftig übers Internet abzuwickeln. Eine alternative, viel versprechende Alternative besteht darin, die Technik zur Verbesserung verwaltungsinterner Abläufe einzusetzen, so dass die persönliche Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten aus Sicht der Bürger vereinfacht werden kann und einzelne Behördengänge zukünftig sogar vollständig verzichtbar werden.

### 3.2 Die elektronische Rückmeldung

Noch vor einigen Jahren mussten Bürger sich am alten Wohnort ab- und am neuen Wohnort wieder anmelden. Für letzteres war vielerorts sogar eine Vermieterbescheinigung erforderlich. Bei diesen zwei Amtsgängen wurden an unterschiedlichen Orten weitgehend identische Daten erfasst und ins jeweilige Verfahren eingegeben. Verwaltungintern war der Vorgang damit noch nicht beendet, denn die Zuzugsgemeinde musste der Wegzugsgemeinde noch postalisch eine Nachricht zukommen lassen, damit dort der nach der Abmeldung gültige Wohnort vermerkt werden konnte.

Dies wurde mit der Novellierung des MRRG vom April 2002 geändert. In § 17 MRRG sind die Mitteilungspflichten der Meldebehörde am neuen Wohnort gegenüber der Behörde am alten Wohnort geregelt. Da mit diesem als „Rückmeldung“ bezeichneten Vorgang die Behörde am bisherigen Wohnort vom Wegzug des Bürgers erfährt, kann auf die Abmeldung am alten Wohnort verzichtet werden. In § 20 Abs. 2 MRRG wird das Bundesministerium des Innern dazu ermächtigt, „durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zur Durchführung von Datenübermittlungen (...), die zwischen den Ländern zur Fortschreibung oder Berichtigung der Melderegister erforderlich sind, Anlass und Zweck der Übermittlungen, die zu übermittelnden Daten, ihre Form sowie das Nähere über das Verfahren der Übermittlung festzulegen.“ Von diesem Recht hat der Bund bereits früher mit dem Erlass der bereits erwähnten 1. BMeldDÜV Gebrauch gemacht. Dort war beispielsweise geregelt, dass für Datenübermittlungen – dies geschah in der Vergangenheit meist in Form eines Briefes – der „Datensatz für das Meldewesen“ (DSMeld) zugrunde zu legen ist.

Im DSMeld ist detailliert festgelegt, wie eine natürliche Person zu beschreiben ist, in welche Datenfelder also beispielsweise Adels- oder Dokortitel einzutragen sind und wie mit Ordens- oder Künstlernamen zu verfahren ist. Auf diese Weise wurde trotz einzelner Unterschiede in den Landesmeldegesetzen und der aus der kommunalen Selbstverwaltung erwachsenden Organisationshoheit der Meldebehörden ein Mindestmaß an Einheitlichkeit sichergestellt.

Das Ausdrucken von Briefen und das Eintippen der darin enthaltenen Daten bei der empfangenden Behörde ist im Internet-Zeitalter natürlich nicht mehr zeitgemäß. Ein elektronischer Datenaustausch zwischen Meldebehörden setzt aber voraus, dass die IT-Systeme in den über 5.000 Meldebehörden der wiedervereinigten Bundesrepublik interoperabel sind, also Daten ohne weitere manuelle Eingriffe elektronisch austauschen können. Da die Kommunen die Organisation ihrer Tätigkeit und damit auch Beschaffung und Betrieb ihrer IT selbständig regeln, ist hier in den letzten Jahrzehnten trotz weitgehend identischer Aufgaben eine höchst heterogene Techniklandschaft entstanden. Um die erforderliche Interoperabilität herbeizuführen, sind Standards zum Datentransport (technische Interoperabilität), zur Struktur der Datensätze (syntaktische Interoperabilität) sowie zur Bedeutung der übermittelten Daten (semantische Interoperabilität) erforderlich.

Im Bremer MEDIA@Komm-Projekt ist in enger Abstimmung mit dem Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung (KoopA ADV), dem bereits 1970 zur Abstimmung technischer Fragen zwischen Bund, Ländern und Kommunen eingerichteten Gremium, der Standard OSCI (Online Computer Services Interface) entwickelt worden. OSCI beinhaltet zum einen Konventionen zum sicheren Datentransport (OSCI-Transport) und zum anderen Festlegungen über Datenstrukturen. Für diese Datenaustauschformate steht mit XML (eXtensible Markup Language) eine weit verbreitete Datenbeschreibungssprache zur Verfügung. Für das Meldewesen ist aufbauend auf bestehenden Konventionen zur Erfassung und Übermittlung von Meldedaten der Nachrichtentyp OSCI-XMeld standardisiert worden.<sup>10</sup>

Mit einer elektronischen Rückmeldung könnten die Kommunen viel Zeit und Geld sparen: In der Zuzugsgemeinde entfallen Ausdruck und Postversand, in der Wegzugsgemeinde der interne Postlauf und die manuelle Eingabe der neuen Adressdaten. Um dies Effekte aber tatsächlich zu erzielen, müssen alle Meldebehörden elektronisch erreichbar sein. Müsste hingegen für einzelne Kommunen parallel das alte Verfahren aufrechterhalten werden, wären die Gewinne in Effektivität und Effizienz nicht zu erzielen. Aus diesem Grund hat der Bund in der Neufassung der 1. BMeldDÜV vom Juni 2005 die Verwendung von OSCI-Transport und XMeld zwingend vorgeschrieben und darüber hinaus in § 2 Abs. 1 BMeldDÜV 1 festgelegt, dass ab 1.1.2007 die Übermittlung „durch Datenübertragung über verwaltungsinterne Kommunikationsnetze oder über das Internet“ zu erfolgen hat.

Damit die Zuzugsgemeinde ihre Mitteilung an die Meldebehörde am alten Wohnort eines Bürgers einfach und zuverlässig adressieren kann, wurde mit dem Deutschen Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV) eine weitere Infrastrukturkomponente aufgebaut. Das DVDV ist eine Datenbank, in der die elektronischen

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu den Beitrag von *Steimke* in diesem Band.

Adressen der Meldebehörden sowie alle weiteren zum sicheren Versand erforderlichen Angaben und Daten gespeichert sind. Anlass für den Aufbau des DVDV war die elektronische Rückmeldung im Meldewesen. Das System ist so aufgebaut, dass es auch als Verzeichnis für die elektronische Kommunikation in anderen Verwaltungsbereichen genutzt werden kann (Schwellach/Hagen 2006).

In einzelnen Bundesländern ist außerdem damit begonnen worden, so genannte Clearingstellen aufzubauen. Diese sollen Daten im Auftrag angeschlossener Meldebehörden in Empfang nehmen und an die Empfangskommune weiterleiten. Sofern erforderlich, sollen zudem Nachrichten von XMeld in ein beim Empfänger genutztes Datenformat konvertiert oder im schlimmsten Fall in einer Übergangszeit auch ausgedruckt und postalisch oder per Fax weitergegeben werden. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass alle, also auch sehr kleine Kommunen, ab dem 1.1.2007 elektronisch erreichbar sind.

Die Notwendigkeit von Clearingstellen ist umstritten. Ein im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums erstelltes Konzept für die Umsetzung der elektronischen Rückmeldung kommt zum Ergebnis, dass die Einrichtung von Clearingstellen entbehrlich ist (Farnbacher u.a. 2005). Bereits im Sommer 2005 – also gut 18 Monate vor dem Stichtag 1.1.2007 – waren demnach bereits 85% der niedersächsischen Meldebehörden in der Lage, OSCI-XMeld-Rückmeldungen zu verarbeiten, weitere 60% konnten schon damals die Datenübermittlung gemäß OSCI-Transport vornehmen. Der Aufbau von Clearingstellen sei weder wirtschaftlich noch zweckmäßig und schlage schon im günstigsten Berechnungsbeispiel mit Mehrkosten von 12 Cent pro Rückmeldung zu Buche (ebd., S. 3).

Kritik macht sich auch an den in der Mehrheit der Landesmeldegesetze getroffenen Vorschriften fest, zur Datenübertragung ein verwaltungseigenes Netz vorzuschreiben. Die 1. BMeldDÜV lässt auch die Übertragung übers Internet zu, wobei die Sicherheit durch die ebenfalls vorgeschriebene Nutzung von OSCI-Transport gewährleistet wird. Selbst wenn es rechtlich zulässig wäre, würde auch bei der Übermittlung in (vermeintlich) geschlossenen Netzen niemand das Sicherheitsniveau von OSCI-Transport unterschreiten wollen. Damit stellt sich die Frage, warum die Daten nicht gleich übers Internet übertragen werden können und stattdessen für die Kommunen ein zusätzlicher, mit erheblichen Kosten verbundener Anschluss an ein Verwaltungsnetz erforderlich wird. Sicherheitsargumente sind hier wenig überzeugend, denn in anderen Staaten wie z.B. Österreich werden Meldedaten seit Jahren übers Internet übertragen, ohne dass nennenswerte Problemen bekannt geworden wären.

An diesem Punkt verdeutlicht das Beispiel des Meldewesens, dass die Umsetzung von E-Government stets mit Interessenkonflikten und Verteilungskämpfen einhergeht. Die Einrichtung von Clearingstellen eröffnet den kommunalen IT-Dienstleistern neue Einnahmequellen. Sind solche Knotenpunkte erst einmal etabliert, wird es schwer fallen, sie wieder abzuschaffen. Ähnlich verhält es sich mit dem Zwang zum Anschluss an ein geschlossenes Verwaltungsnetz. In diesem Fall stellt sich allerdings nicht nur die Frage nach Sinn und Notwendigkeit, sondern auch nach rechtlicher Zulässigkeit. Da die kommunalen IT-Dienstleister den Markt nach regionalen Gesichtspunkten unter sich aufgeteilt haben und in ihren Einzugsgebieten quasi ein Monopol besitzen, werden Kommunen durch solche

Regelungen dazu gezwungen, von einem bestimmten Anbieter Leistungen zu beziehen. Ob diese Regelungen einer gerichtlichen Überprüfung Stand halten würden, darf bezweifelt werden.

Andererseits können marktbeeinflussende Maßnahmen des Gesetzgebers auch von Vorteil sein. Ohne die verbindliche Vorgabe eines Stichtags in der BMeldDÜV hätten manche Hersteller von IT-Verfahren für das Meldewesen womöglich noch immer keine XMeld-Schnittstelle in ihre Produkte implementiert. Einen Standard zu entwickeln ist ja nur das eine, ihn im Markt durchzusetzen etwas völlig anderes. Die Entwicklung einer Schnittstelle ist eine Investition, die sich für die Hersteller rechnen muss. So lange nicht sicher ist, ob sich ein Standard durchsetzt, werden gerade kleinere IT-Häuser diesbezüglich sehr zurückhaltend sein. Das Zaudern und Zögern größerer Anbieter hat hingegen einen anderen Grund: Sie verfolgen vielfach die Strategie, ihre Anteile im Markt zu erhöhen und eigene Entwicklungen als Quasi- oder Industriestandard durchzusetzen. All dem hat der Gesetzgeber mit seinen klaren und im Vorfeld daher auch heiß umkämpften Regelungen in der 1. BMeldDÜV ein Ende bereitet.

Von den ersten Entwicklungsarbeiten an XMeld bis zum Stichtag 1.1.2007 sind über sechs Jahre vergangen. In diesen Jahren musste viel Überzeugungsarbeit für die Notwendigkeit solcher Standards geleistet werden. Auch die Organisations- und Abstimmungsstrukturen für solche Vorhaben mussten erst entwickelt und durchgesetzt werden. Dies alles sind nicht zu verkennende Fortschritte, die sich im Zuge der XMeld-Aktivitäten ergeben haben. Darauf kann aufgebaut werden, so dass die Standardisierung für andere Verwaltungsbereiche schneller vorankommen könnte. Allerdings ist auch zu konstatieren, dass die Ausgangsbedingungen im Meldewesen in manchen Punkten deutlich besser waren als in den Bereichen, in denen die Standardisierung noch aussteht (vgl. Kubicek/Wind 2004, 56f.):

- Im Meldewesen gibt es eindeutige Zuständigkeiten und eine lange Tradition der Vereinheitlichung und Abstimmung zwischen den zuständigen Instanzen.
- Den Anstoß zur Beschäftigung mit den neuen technischen Möglichkeiten des Internets bot das durch das vom Bundesministerium für Wirtschaft geförderte Bremer MEDIA@Komm-Vorhaben. Dadurch standen für die Startphase auch ausreichend Finanzmittel zur Verfügung. Zudem besaß die Arbeit im Projekt hohe Aufmerksamkeit im politischen und fachlichen Umfeld. Die Innovatoren konnten sich also eine günstige Gelegenheit zu Nutze machen.
- Dabei musste nichts grundlegend Neues erfunden werden, sondern es konnte Bewährtes weiterentwickelt werden. Mit dem DSMeld stand bereits eine hinreichend detaillierte und vor allem auch akzeptierte Datenstruktur zur Verfügung, und mit der 1. BMeldDÜV existierte zudem ein passender Rechtsrahmen, dessen Novellierung für die erforderliche Verbindlichkeit sorgen kann.
- Es herrschte zwar kein unmittelbarer Handlungsdruck, E-Government im Meldewesen voranzutreiben, die durch die automatisierte Rückmeldung möglichen Einspareffekte sind jedoch so offensichtlich, dass sich die Innenministerkonferenz diesem Thema nicht verschließen konnte, das Vorhaben also die erforderliche politische Unterstützung genoss.

Bleiben wir also realistisch: Obwohl die Vorteile der Standardisierung mit den Einsparungen durch die elektronische Rückmeldung eindrucksvoll zu Tage treten werden, sind solche Vorhaben keine Selbstläufer. Es muss fachliche Überzeugungsarbeit geleistet werden, finanzielle Mittel sind bereitzustellen und schließlich muss auch noch die detailreiche Modellierungsarbeit geleistet werden. Das eines Tages vorliegende Ergebnis wird dann immer weiter entwickelt und an neue Anforderungen angepasst werden müssen. Das gilt auch für XMeld, denn noch vor dem Stichtag 1.1.2007 bahnte sich im Meldewesen bereits die nächste große Veränderung an.

### 3.3 Reorganisation der Datenhaltung im Meldewesen

In ihrem Koalitionsvertrag „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“<sup>11</sup> bekennt sich die Große Koalition im Abschnitt „V. Handlungsfähigkeit des Staates verbessern“ zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung auf der Grundlage der Vorarbeiten in der Föderalismusreform von Bundestag und Bundesrat“ (S. 93). Neben anderen, von der Öffentlichkeit wesentlich stärker beachteten Themen hatte diese Kommission vorgeschlagen, das Meldewesen aus dem Bereich der Bundeskompetenz zur Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG) in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 73 GG) zu verlagern. Damit könnten die Meldegesetze und -verordnungen in den 16 Ländern durch eine bundeseinheitliche Regelung ersetzt werden. Dieser rechtlichen Vereinheitlichung könnte eine technische Harmonisierung folgen. Denn trotz erfolgreicher Standardisierungsarbeiten bereitet die heterogene IT-Landschaft im Meldewesen nach wie vor viele Probleme. Beispielsweise sind Doubletten in den Registern nicht zu bereinigen, da es an einer abgleichenden Instanz „oberhalb“ der einzelnen kommunalen Systeme fehlt. Auskünfte aus Melderegistern bereiten heute unverhältnismäßig hohen Aufwand und auch die Praxis der gesetzlich geregelten Datenweitergabe an andere Stellen verläuft aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Systeme vielfach wenig effektiv und effizient.

Weitgehend unstrittig ist, dass den Kommunen weiterhin die Verantwortung für den vollständigen Datenbestand zukommen soll. Für darauf aufbauende Register sind zwei Grundmodelle vorstellbar:

1. Auf Ebene der Länder und/oder des Bundes werden Register eingerichtet, die aus einem Teil der kommunalen Originaldaten gespeist werden.
2. Auf Ebene der Länder und/oder des Bundes werden Verweissysteme installiert, die nur den zur eindeutigen Identifizierung einer Person erforderlichen Datenbestand vorhalten und damit die Weiterleitung an die zuständige kommunale Meldebehörde ermöglichen.

Reine Verweissysteme haben in den bisherigen Diskussionen nur wenig Fürsprecher gefunden, so dass die weitere Entwicklung wohl auf die Zentralisierung von

---

<sup>11</sup> [www.bundesregierung.de/Anlage920135/Koalitionsvertrag.pdf](http://www.bundesregierung.de/Anlage920135/Koalitionsvertrag.pdf) (letzter Abruf: 6.4.2006).

Teildatenbeständen auf Landes- und/oder Bundesebene hinausläuft. Die Kommunen würden eine Teil ihrer Meldedaten an diese Register weitergeben und im Gegenzug von Anfragen aus Landes- bzw. Bundesbehörden entlastet. Deren Bedarf nach Meldedaten sollte dann durch die jeweils eigenen Register gedeckt werden können. Die Speicherung von Teildatenbeständen in Ländern bzw. im Bund ändert nichts an der Notwendigkeit von Standards wie XMeld oder OSCI-Transport und zieht auch nicht unbedingt Veränderungen bei der im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Rückmeldung nach Zuzug eines Bürgers nach sich. Diskussionsbedarf besteht sicherlich hinsichtlich der Beantwortung von Melderegisteranfragen, die je nach Umfang der vorgehaltenen Daten auch an die zentralen Systeme gerichtet werden könnten. Zu klären wäre, wie dann mit den damit erzielten Einnahmen umgegangen wird, die heute von den Kommunen vereinnahmt werden, die ja auch in Zukunft „Eigentümer“ der Originaldaten wären.

Sollte im zukünftigen Bundesmeldegesetz die Einrichtung zentraler Register vorgesehen sein, würde damit eine weitere Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD umgesetzt. Dort heißt es: „Durch die Einführung zentraler und IT-gestützter Verfahren bei den wichtigsten Dienstleistungen des Staates für Unternehmen und Bürger (eGovernment) wollen wir eine führende Rolle für eine innovative und Kosten sparende Verwaltung übernehmen.“ (S. 93)

Natürlich wäre alternativ zu den hier skizzierten Varianten auch vorstellbar, dass auf den Aufbau neuer Systeme verzichtet wird oder – als anderes Extrem – ein einziges einheitliches Register auf Bundesebene mit vollständigem Datenbestand eingerichtet würde. Beides gilt gemeinhin als unpraktikabel, letzteres zudem als politisch nicht durchsetzbar und im Übrigen auch nicht erforderlich. Sehr viel mehr Zustimmung ist für eine dreistufige Architektur zu erwarten, in der die Kommunen die vollständigen Originaldaten führen, einen Teil davon ans Landesregister weitergeben, von wo aus ein wiederum kleinerer Teil ins Bundesregister einfließt.

Im Zusammenhang mit den anstehenden Veränderungen beim Meldewesen stellt sich auch die Frage, wie eine Lösung zur sicheren elektronischen Identifizierung in Deutschland aussehen könnte. Grundsätzlich können hier zwei Varianten der elektronischen Identifizierung unterschieden werden: Im ersten Fall wirkt die betroffene Person mit, im zweiten erfolgt die Kommunikation über eine Person ohne deren direktes Mitwirken. Für den ersten Fall, also z.B. die elektronische Antragstellung bei einer Verwaltung oder eine Online-Bestellung, könnte ein Identifizierungsmodul auf einem neuen Personalausweis durchaus ausreichen. Im zweiten Fall wäre ein zusätzlich zu speicherndes Merkmal hilfreich, das die eindeutige Identifizierung einer Person in den Datenbeständen der unterschiedlichen Behörden ermöglicht. Hier sind abermals zwei grundsätzlich verschiedene Vorgehensweisen denkbar:

- Insbesondere aus Skandinavien ist die Verwendung einheitlicher Personenkennzeichen bekannt, die bei der Geburt vergeben und bis zum Tod in ganz unterschiedlichen Anwendungskontexten zur Identifizierung einer Person genutzt und folglich auch in den diversen IT-Systemen des öffentlichen Sektors gespeichert werden.



- In jüngerer Zeit sind Lösungen entwickelt worden, mit denen von einer einheitlichen Datenbasis und einer dort vergebenen ID ausgehend bereichsspezifische Personenkennzeichen abgeleitet werden. Über spezielle Mechanismen ist es möglich, diese bereichsspezifischen Personenkennzeichen auch in der behördenübergreifenden Kommunikation zu nutzen, um Daten zuverlässig einer natürlichen Person zuordnen zu können. Unmöglich ist hingegen der Rückschluss aus dem bereichsspezifischen Kennzeichen auf die einheitliche ID der Datenbasis. Somit wären die ohnehin rechtlich unzulässigen zweckungebundenen Datensammlungen über Behördengrenzen hinweg auch technisch unterbunden.

Da nach geltender Rechtslage („Volkszählungsurteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983, BVerfGE 65, 1 ff.) die Verwendung einheitlicher Personenkennzeichen in Deutschland unzulässig ist, sollte die Verwendung bereichsspezifischer Kennzeichen näher geprüft werden. Dazu liegen z.B. in Österreich bereits erste Erfahrungen vor. In jedem Fall werden Daten aus dem Meldewesen für zukünftige Formen der elektronischen Identifizierung eine ganz wesentliche Grundlage bilden (zu näheren Einzelheiten vgl. Kubicek/Wind 2006).

Dieser kleine Schwenk auf Fragen der elektronischen Identifizierung zeigt, dass dem Meldewesen auch in zukünftigen Reorganisations- und Modernisierungsprozessen mittels IT eine ganz zentrale Rolle zukommen wird. Und die hier in den nächsten Jahren entwickelte Lösung zum Aufbau zentraler Register auf Landes- und evtl. auch Bundesebene wird ebenso Vorbildfunktion für andere Verwaltungsbereiche besitzen wie es gegenwärtig bei der Standardisierung und dem Datenaustauschformat XMeld der Fall ist.

## 4 Blick zurück nach vorn – Lehren für E-Government 2.0

Der Überblick über bisherige und zukünftig zu erwartende Entwicklungen zeigt, dass die Informationstechnik inzwischen nahezu die gesamte öffentliche Verwaltung durchdrungen hat. Die Erbringung der immateriellen und auch eines Großteils der materiellen Verwaltungsleistungen basiert auf der Verfügbarkeit und Bearbeitung von Informationen.<sup>12</sup> Die Gestaltung von Arbeitsabläufen, der Zuschnitt von Zuständigkeiten und Organisationsgrenzen ist zumindest zum Teil immer auf die zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden Möglichkeiten im Umgang mit Informationen geschuldet. Diese haben sich in den letzten Jahrzehnten und dann nochmals verstärkt mit Aufkommen des Internets fundamental gewandelt. Informationen sind nicht mehr an das materielle Trägermedium Papier gebunden, sondern als digitaler Datenstrom ubiquitär verfügbar. Der Zugriff auf Informationen erfordert nicht mehr das räumliche Zusammentreffen zwischen Papier und Person. Was sich abstrakt und akademisch anhört, hat weit reichende Konsequenzen: Die

<sup>12</sup> Zum Informationsbegriff vgl. allgemein Krmar 2003, 14ff. und mit Blick auf die Verwaltung Lenk 2004, 33ff.

räumliche Einheit von Akten- bzw. Datenhaltung und Sachbearbeitung löst sich auf, womit eines der wesentlichen Prinzipien der Verwaltungsorganisation entfällt.

Nun verändern sich Organisationen nicht sprunghaft in Abhängigkeit vom jeweils aktuellen Stand der Technik. Organisatorischer Wandel verläuft eher geruhlos (was nicht immer schlecht sein muss), wobei bestimmte Prägungen aus der „Gründerzeit“ der jeweiligen Organisation selbst dann noch durchschlagen können, wenn sich die Rahmenbedingungen längst fundamental verändert haben. Ein Unternehmen, das in der Boomphase des Internets gegründet wurde, „tickt“ anders als eines, das fünfzig Jahre Wandel in der Bürotechnik hinter sich gelassen hat. Dies gilt erst Recht für die Verwaltung, deren Aufbau und Abläufe nach wie vor stark von der „Papierwelt“ geprägt sind. Hier verläuft Wandel tendenziell noch langsamer, was in Teilen sicherlich auf fehlenden Wettbewerbsdruck zurückzuführen ist, darüber hinaus aber noch eine Reihe weiterer Gründe hat. Die hohe Verrechtlichung des Handelns sowie Inflexibilitäten im Tarif- und Personalrecht zählen ebenso dazu wie der Umstand, dass Veränderungen in vielen Fällen nur schwer durchgesetzt werden können, da mehrere Organisationseinheiten betroffen sind oder es womöglich gar keine gemeinsame Hierarchie gibt, die Entscheidungen treffen und auch gegen Widerstände durchsetzen könnte.

Für all jene, die umfassende Veränderungen im öffentlichen Sektor erwarten oder einfordern, ist dieser Befund sicherlich ernüchternd. Damit aber überhaupt Wandel stattfinden kann, sind Ideen und Entwürfe erforderlich, wie die Verwaltung mit der heute verfügbaren Technologie umgestaltet werden kann. Drei solcher denkbaren Entwicklungslinien sollen nachfolgend kurz angerissen werden: die Reorganisation der unmittelbaren Leistungserbringung, die Entstehung interorganisatorischer Leistungsnetzwerke sowie die Nutzung einer neuen Generation von Web-Anwendungen. Gemeinsam könnten diese Tendenzen neue Bewegung in die E-Government-Entwicklung bringen. In Anlehnung an das für neue Web-Dienste genutzte Schlagwort „Web 2.0“ wird diese neue Phase hier als „E-Government 2.0“ charakterisiert.

#### **4.1 Serviceorientiertes Multi-Channel-Management**

Bislang dominierte beim E-Government in Deutschland eine angebotsorientierte Vorgehensweise: Vor allem in den ersten Jahren der E-Government-Entwicklung überboten sich die Verantwortlichen in Kommunen, Ländern und Bundesbehörden geradezu mit Ankündigungen und Vollzugsmeldungen zu neuen Portalen und Online-Diensten. Motiviert dazu wurden sie auch durch nationale und internationale Vergleichstests, die als Indikator für Fortschritte im E-Government die Zahl der realisierten Online-Transaktionen herangezogen haben.

Ein Beispiel dafür ist die von der Unternehmensberatung Capgemini im Auftrag der EU-Kommission von 2001 bis 2004 durchgeführte Untersuchung zur Online-Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen (vgl. zuletzt Capgemini 2005). Über die Jahre hinweg wurde untersucht, wie sich in zunächst 17 und zuletzt 28 Staaten die Umsetzung von 20 Online-Diensten, davon zwölf für Bürger und acht für Unternehmen, entwickelt hat. Es gibt sicherlich gute Gründe dafür, bei solchen

Vergleichen über die Jahre hinweg sehr eng an Kriterien und Methoden festzuhalten. Die wesentliche Schwäche dieses Vorgehens besteht allerdings darin, dass zwischenzeitliche Erkenntnisgewinne systematisch ausgeblendet bleiben. Im hier beschriebenen Fall wird davon ausgegangen, dass Breite und Tiefe des Online-Angebots Auskunft über die E-Government-Entwicklung eines Landes geben. Das klingt plausibel, entspricht wohl auch immer noch der offiziellen EU-Linie, ist aber dennoch falsch.

Die bisherigen Erfahrungen weisen nämlich eindeutig in eine andere Richtung: So waren beispielsweise die allermeisten der zwischen 2000 und 2003 im Rahmen des Bremer Beitrags zum Städtewettbewerb MEDIA@Komm-Projekt entwickelten Dienste an Privatleute adressiert, doch 90% der tatsächlichen Nutzung erfolgte durch professionelle Anwender und Unternehmen. In einer von Eurostat im Jahr 2004 durchgeführten Untersuchung lag der Anteil der Bürger, die in den letzten drei Monaten vor der Erhebung ein Online-Formular ausgefüllt und übers Internet zurückgeschickt hatten, europaweit bei 12% und in Deutschland mit 11%. noch geringfügig darunter (Reis 2005). Nach Angaben des Statistischen Bundesamts haben 9% der Bevölkerung ab 16 Jahre schon einmal einen „Behördenbesuch per Internet“ durchgeführt, lediglich 25% der Befragten bekundeten überhaupt Interesse an solchen Angeboten (Kahle/Timm 2005).

Es spricht auch nicht viel dafür, dass sich dies in absehbarer Zeit grundlegend ändern könnte: Die meisten Bürgerinnen und Bürger haben nicht allzu viele Verwaltungskontakte, so dass die Auseinandersetzung mit Online-Diensten der Behörden aus ihrer Sicht auch wenig lohnend erscheint. Dies vor Augen spricht viel dafür, sich von der Idee einer wie auch immer definierten „E-Government-Reife“ zu verabschieden und statt dessen darüber nachzudenken, wie die knapper werdenden Ressourcen zielgerichtet für eine bessere und günstigere Leistungserbringung verwendet werden können. Ein Versandhändler optimiert seine Position im Wettbewerb ja auch nicht durch möglichst viele Online-Angebote, sondern durch die zielgruppengerechte Kombination unterschiedlicher Informations- und Kommunikationskanäle. Verwaltungen wären also klug beraten, stärker nach unterschiedlichen Zielgruppen zu differenzieren.

Ganz in diesem Sinne ist in einer hierzulande wenig beachteten britischen Studie schon 2003 die Forderung erhoben worden, stärker nach Präferenzen der potentiellen Adressaten zu differenzieren (Curthoys/Crabtree 2003, 33ff.). Demnach sollten vorrangig Online-Angebote für Zielgruppen mit hoher Internet-Affinität realisiert werden. Von ihnen sei schließlich am ehesten zu erwarten, dass sie von bisherigen Gewohnheiten abweichen und Gebrauch von Internet-Angeboten der Verwaltungen machen. Voraussetzung sei allerdings, dass die behördlichen Online-Dienste auch aggressiv beworben würden<sup>13</sup> und einen wahrnehmbaren Vorteil – sprich: Zeit- oder Geldersparnis oder beides – bieten.

---

<sup>13</sup> Schon einige Jahre vorher hatte eine Studie von Forrester Research (2001) darauf aufmerksam gemacht, dass neue Online-Angebote von Behörden auch bekannt gemacht werden müssen. Empfohlen wurde u.a. Kooperation mit Anbietern anderer Webdienste, die häufig von Privatanwendern nachgefragt werden.

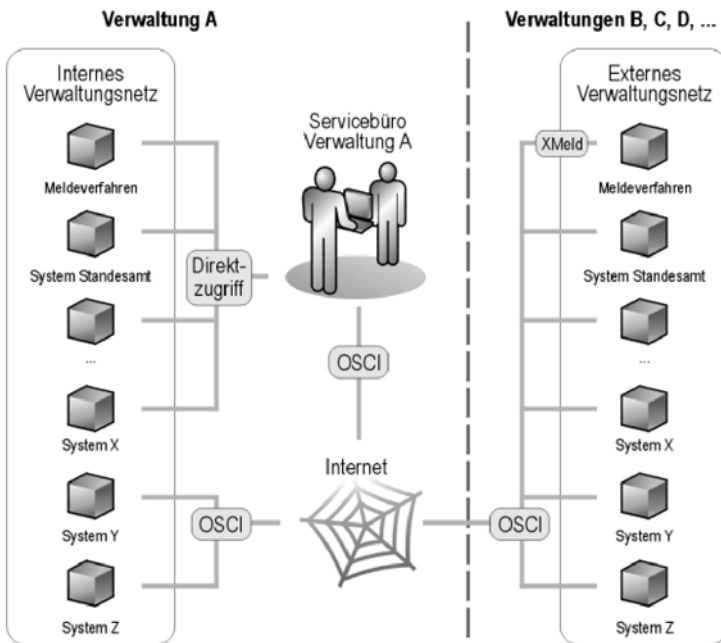
In der Zeit von E-Government 2.0 sollte nicht mehr versucht werden, möglichst viele Dienste für möglichst viele Zielgruppen zusätzlich zu bereits bestehenden Zugangswegen zur Verwaltung (Bürgerbüro, Call Center, Briefpost, Fax) anzubieten. Stattdessen gewinnt Multi-Channel-Management (MCM), also das Management der „Vertriebswege“ für Verwaltungsleistungen, an Bedeutung (Hagen/Wind 2002). Konzeptionell kann zwischen horizontalem und vertikalem MCM unterschieden werden: Unter horizontalem MCM ist die Organisation alternativer Vertriebswege zu verstehen. Dabei werden komplette Geschäftsprozesse oder einzelne Phasen dieser Prozesse parallel auf mehreren Kanälen angeboten. Ein Verwaltungskunde könnte dann wählen, ob er persönlich zum Amt geht, ein unterschriebenes Formular einschickt oder das Online-Angebot nutzt. Vertikales MCM bezeichnet hingegen die Kombination mehrerer Kanäle innerhalb eines einzigen Geschäftsprozesses. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn sich ein Bürger zunächst im Internet informiert, sich dort ein Formular herunterlädt und dies dann auf herkömmlichem Wege einreicht (z.B. weil das Beifügen weiterer Dokumente gefordert wird). Der Bescheid würde dann wieder postalisch zugestellt, wobei prinzipiell auch eine Zustellung per E-Mail vorstellbar wäre. Die Kombination mehrerer Kanäle muss aber nicht zwangsläufig nacheinander, sondern kann auch parallel erfolgen. Dies wäre z.B. dann der Fall, wenn beim Ausfüllen eines Online-Formulars ein Problem auftaucht, das über eine telefonische Nachfrage geklärt wird, wobei sich der Ansprechpartner in der Behörde im Idealfall das schon teilausgefüllte Formular am eigenen Bildschirm ansehen kann, um es gemeinsam mit dem Bürger durchzusprechen.

Einwände gegen MCM resultieren meist aus der Verkürzung des Gesamtkonzepts auf den Aspekt des horizontalen MCM. Anders als Banken oder Versicherungen kann die öffentliche Verwaltung ihre Kunden eben nicht auf den für sie kostengünstigsten Vertriebsweg verpflichten. Internetangebote können für Privatleute also immer nur eine Ergänzung bestehender Wege darstellen, da für Technikundige weiterhin der persönliche Zugang offen gehalten werden muss. Gegen E-Government und MCM ließe sich also einwenden, dass die Investitionen in die Technik nicht durch die aus der Privatwirtschaft bekannten Rationalisierungseffekte gedeckt seien.

Dagegen ist zweierlei vorzubringen: Erstens, selbst wenn mehrere parallele Kanäle zunächst mit zusätzlichen Kosten verbunden sind, kann sich die Investition lohnen, wenn möglichst viele Kunden den elektronischen Weg wählen. Dies werden sie aber nur dann tun, wenn es einfach und unkompliziert ist und es ihnen einen Vorteil bringt. Daher sollte auch über Gebührenmodelle nachgedacht werden, die den kanalspezifischen Kosten Rechnung tragen und z.B. die Online-Erledigung günstiger machen als die Offline-Variante. Dazu müssen allerdings die geltenden Gebührenordnungen, vermutlich sogar manche Regelungen im Haushaltsrecht geändert werden. Zweitens bedeutet horizontales MCM ja nicht, dass zwangsläufig mehrere oder sogar alle Zugangswege parallel eröffnet oder aufrechterhalten werden müssen. Gerade bei Unternehmen und Mittelern kann es sich anbieten, auf Alternativen zum Online-Weg bewusst zu verzichten, da die technischen Voraussetzungen als gegeben angesehen werden können. Beispielsweise wickelt die beim Umweltbundesamt angesiedelte Deutsche Emissionshandelsstelle

(DEHSt) den Handel mit Emissionsberechtigungen nach dem Kyoto-Protokoll von 1997 ausschließlich online ab, gleiches gilt für das Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL).

Bei Bürgerdiensten hingegen sollte der Schwerpunkt darauf liegen, aktuell, verständlich und bedarfsgerecht zu informieren, Formulare zum Download bereitzuhalten und im übrigen die technikgestützte Reorganisation innerhalb der Verwaltung zu intensivieren, um Effektivität, Effizienz und Qualität der Leistungserbringung gleichermaßen zu verbessern. Dies gilt sowohl für die Servicestellen, in denen der persönliche Kontakt mit den Adressaten von Verwaltungsleistungen stattfindet („Front Office“) als auch für die im Hintergrund ablaufende Sachbearbeitung („Back Office“).



**Abb. 1.** Regionalisierung der Bürgerservices

Auf die Reorganisation im Back Office wird im nachfolgenden Abschnitt zurückzukommen sein, bleiben wir hier noch einen Moment beim Front Office: Ein Relikt aus der Papierwelt sind die Regelungen, nach denen für bestimmte Angelegenheiten die Verwaltung am Wohn- oder im Personenstandswesen zum Teil sogar am Geburtsort zuständig ist. Dies war so lange sinnvoll, wie der Zugriff auf relevante Papierakten zur Bearbeitung erforderlich war. Sicherlich spricht auch heute noch viel dafür, die Verantwortung für Datenbestände an räumlichen Kriterien festzumachen. Dies bedeutet aber nicht, dass ausschließlich die datenführende

Stelle, also in der Regel die Kommunalverwaltung am Wohnort, für den Bürger tätig werden kann. Sofern entsprechende Datenzugriffe bestehen, könnte auch das Front Office jeder anderen Kommune (bei Pendlern z.B. am Arbeitsort) bestimmte Dienstleistungen erbringen oder zumindest den Erstkontakt zur Initiierung der weiteren Vorgangsbearbeitung abwickeln. Beispielsweise verläuft die Beantragung eines Personalausweises bundesweit nach dem gleichen Schema. Der Bürger sollte in nicht allzu ferner Zukunft also das Bürgerbüro einer beliebigen Kommune aufsuchen können, dessen Mitarbeiter sich durch einen Blick ins Melderegister der Wohnortverwaltung (oder zukünftig womöglich in einen zentralisierten Datenbestand) von der Identität des Bürgers überzeugen und den Antrag an die Bundesdruckerei weiterleiten können. Diese würde den Ausweis wie gehabt im Namen der Wohnortkommune erstellen und ihn zur Abholung an ein beliebiges, abermals vom Bürger präferiertes Bürgerbüro senden. Das wäre nicht nur zeitgemäß und kundenorientiert, sondern würde auch den Wettbewerb zwischen den Kommunalverwaltungen stimulieren.

Serviceorientiertes Multi-Channel-Management bedeutet also auch, den Zugang zur eigenen Verwaltung über die Grenzen des eigenen Zuständigkeitsbereichs hinweg zu gestalten. Im Rahmen einer interkommunalen Kooperation<sup>14</sup> arbeitet beispielsweise das Regionale Netzwerk E-Government Bremen-Niedersachsen<sup>15</sup> an technisch-organisatorischen Lösungen, damit Bürger der Europäischen Metropolregion Bremen/Oldenburg im Nordwesten<sup>16</sup> beliebige Verwaltungsstellen innerhalb der Region aufsuchen können, um ihre Angelegenheiten zu erledigen (s. Abb. 1.). Derzeit beschränkt sich dies noch auf die Annahme eines Antrags und die Weiterleitung an die zuständige Stelle. Perspektivisch dürfte aber auch die komplette Bearbeitung eines Vorgangs durch eine „fremde“ Verwaltung außerhalb des Wohnorts möglich werden. Die wesentlichen Herausforderungen sind schon längst nicht mehr technischer Natur, sondern liegen in der Beseitigung rechtlicher Beschränkungen und der Überwindung konservierend wirkender Elemente in der traditionellen Verwaltungskultur.

## 4.2 Interorganisatorische Leistungsnetzwerke

Beispiele wie die Leistungserbringung im interkommunalen Verbund oder auch die an anderer Stelle bereits erwähnten Mobilen Bürgerdienste<sup>17</sup> zeigen, dass angesichts der allgegenwärtigen Vernetzung territoriale Zuständigkeitsverteilungen unter Begründungszwang geraten. Es werden in der Ära von E-Government 2.0 weniger Überlegungen zur Verbesserung des Bürgerservices (wie im Fall der Beantragung eines Ausweises), sondern vielmehr wirtschaftliche Überlegungen sein, die den endgültigen Bruch mit althergebrachten Prinzipien der Verwaltungsorganisation herbeiführen. Dabei wird es nicht nur um das „Wie“, sondern auch das

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu den Beitrag von *Hanken* in diesem Band.

<sup>15</sup> <http://www.regnetegov.de>.

<sup>16</sup> <http://www.bremen-niedersachsen.de/>.

<sup>17</sup> s. Fn. 5.