

KGSt

KoopA ADV

BERICHT

Erfolgsfaktoren für E-Government-Lösungen: Nutzungsanreize, Marketing und mehr

Bericht Nr. 1/2006

Copyright 2006 KGSt Köln

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung und Quellenangabe unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeisung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

KGSt

Kommunale Gemeinschaftsstelle
für Verwaltungsmanagement

Lindenallee 13-17

50968 Köln (Marienburg)

Telefon 0221/3 76 89-0

Telefax 0221/3 76 89-59

E-Mail-Syntax: Vorname.Nachname@kgst.de

Die KGSt im Internet: <http://www.kgst.de>

KGSt-Bericht 1/2006

Köln, den 31.03.2006

Az.: 10 48 00

Auftrag und Vorgehen, Beschlussvorschlag und Zusammenfassung

Die Arbeitsgruppe „E-Government“ des **Kooperationsausschusses Automatisierte Datenverarbeitung (KoopAADV)** hat im Februar 2005 Bremen gebeten, in einer Projektgruppe die Maßnahmen zu untersuchen, die die Bereitschaft bei Bürgern und Unternehmen erhöhen, die vielfältigen E-Government-Angebote der Länder, Gemeinden, Städte, Kreise und Bezirke verstärkt zu nutzen, um die erheblichen Vorinvestitionen der öffentlichen Hand in einen höheren Nutzen für die Verwaltungen und für Bürger und Unternehmen zu wandeln.

In Umsetzung dieses Auftrags konstituierte sich am 28.04.2005 in Bremen die Projektgruppe „Nutzungsanreize für E-Government“ (im Folgenden: „Projektgruppe“) aus Vertretern von Bremen, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Bayern, der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), des Deutschen Landkreistages und des Projektbüros des KoopA. Den Vorsitz der Projektgruppe übernahm Bremen.

Dankenswerter Weise konnte die Projektgruppe auf Vorarbeiten der Justiz¹ zurückgreifen.

Auftragsgemäß wurde der von der Projektgruppe erstellte Berichtsentwurf am 30.01.2006 der Arbeitsgruppe „E-Government“ des KoopA zur Abstimmung zugeleitet. Die Arbeitsgruppe hat in ihrer Sitzung am 09.02.2006 in Berlin den Bericht ausdrücklich begrüßt und an den KoopA zur Beschlussfassung überwiesen. **Der KoopA hat in seiner Sitzung am 30./31.03.2006 in Bremen bei einer Enthaltung folgenden Beschluss (Nr. 1 - 3/2006) gefasst:**

1. Der KoopA nimmt den Bericht der Projektgruppe zustimmend zur Kenntnis.
2. Der KoopA bittet die Projektgruppe, auf der Basis des vorgelegten Entwurfs ein Management Summary anzufertigen.

¹ Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe „Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs durch Nutzungsanreize“ an die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister. Endfassung vom 31.05.2005.

3. Der KoopA bittet die KGSt, den Bericht als KGSt-Bericht zu veröffentlichen. Des Weiteren bittet der KoopA seine Mitglieder, den Bericht nach Versand durch den Vorsitz zu verbreiten.
4. Der KoopA legt den Bericht bzw. das Management Summary der Staatssekretärsrunde „E-Government“ vor.

Zusammenfassung der Empfehlungen

Die öffentliche Verwaltung wird zunehmend auch an der Qualität ihrer elektronischen Services gemessen. Erfolgreiches E-Government dient der Verwaltung und ihren „Kunden“ gleichermaßen und wird mittelbar zum Standortfaktor.

Bund, Länder und Kommunen bieten Bürgern und Unternehmen bereits eine ganze Reihe elektronischer Services an. Weitere befinden sich in der Entwicklung. Die bisherigen praktischen Erfahrungen mit Nutzungsintensität und Akzeptanz von E-Government-Lösungen bei Bürgern² und Unternehmen machen es jedoch zumindest für einen gewissen Zeitraum erforderlich, zusätzliche Anreize zur Nutzung von E-Government-Lösungen zu schaffen.³

Um das Instrumentarium möglichst vollständig diskutieren zu können, hat die Projektgruppe den Begriff „Nutzungsanreize“ breit definiert. Daher wird im Bericht auch die Möglichkeit behandelt, Verfahrensbeteiligte zur Nutzung von E-Government-Lösungen zu verpflichten. Des Weiteren subsumiert die Projektgruppe auch Werbung und Öffentlichkeitsarbeit unter dem Begriff.

Die Projektgruppe kommt zu folgenden

Empfehlungen:

1. Im Vordergrund beim Ausbau von E-Government-Services muss immer das Ziel stehen, für Bürger und Unternehmen attraktive Anwendungen zu schaffen - dies ist der wichtigste Nutzungsanreiz. Verwaltung muss den Kundennutzen stärker in den Blick nehmen - bei allen Geboten des wirtschaftlichen Handelns. Die Bemühungen zur Erhöhung des Nutzungsgrads sollten sich zunächst auf solche

² Ein Hinweis zur Sprachregelung: Der Artikel „der“, „die“ oder „das“ ist bei Personenbezeichnungen und bei der Bezeichnung von Personengruppen nicht generell als Markierung des Geschlechts zu verstehen (Institut für deutsche Sprache, Mannheim). Die gilt auch für den vorliegenden Bericht. Sofern nicht ausdrücklich anders bezeichnet, ist stets die weibliche **und** die männliche Form gemeint.

³ Die Projektgruppe hat sich die Einschränkung auferlegt, in dem Bericht E-Government-Anwendungen zu untersuchen, die sich an Bürger und Unternehmen wenden. Der Bereich der Verwaltungs-Kommunikation bleibt ausgespart, da dies gesonderte Analysen erfordert.

-
- Zielgruppen konzentrieren, bei denen die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass sie E-Government-Angebote nutzen.
2. Der Anwendungsbereich für formfreie elektronische Kommunikation sollte ausgedehnt werden, indem gesetzliche Schriftformerfordernisse gestrichen werden, die nicht erforderlich sind.
 3. Alle Verwaltungsverfahren sollten daraufhin überprüft werden, ob auf vorgeschriebene Mitwirkungshandlungen außerhalb der Verwaltung stehender Dritter verzichtet werden kann. Ist dies nicht möglich, sollte geprüft werden, ob diese durch Mitwirkungshandlungen anderer Stellen der Verwaltung ersetzt werden können, bei denen z. B. die Möglichkeit besteht, auf bereits vorhandene Daten zuzugreifen, nachdem der Betroffene eingewilligt hat.
 4. Alle Verwaltungsverfahren sollten daraufhin überprüft werden, inwieweit auf die Einreichung von Unterlagen, die üblicherweise nur in Papierform vorliegen, verzichtet werden kann, ohne die Qualität der von der Behörde zu treffenden Entscheidung zu gefährden. Wo möglich ist, Belegpflichten zu reduzieren, ist weiter zu prüfen, ob diese Reduzierung an die Nutzung elektronischer Kommunikation durch den Antragsteller geknüpft werden sollte, um einen besonderen Anreiz zur Nutzung von E-Government-Anwendungen zu schaffen.
 5. Unter Beachtung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sollte öffentlichen Stellen und berechtigten nicht öffentlichen Stellen vermehrt ermöglicht werden, auf bereits an anderer Stelle elektronisch vorgehaltene Daten von Bürgern und Unternehmen zuzugreifen.
 6. Soweit durch Rechtsvorschrift das persönliche Erscheinen eines Beteiligten im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens zwingend vorgeschrieben ist, sollte geprüft werden, ob auf diese Anforderung verzichtet werden kann, um elektronische Kommunikation zu ermöglichen.
 7. E-Government-Anwendungen führen zu einer für den Nutzer spürbaren Verfahrensbeschleunigung, wenn die gesamte Bearbeitungskette in der Verwaltung - vom Nachrichteneingang über den internen Workflow bis zum Nachrichtenausgang - verkürzt und informationstechnisch integriert wird. Zur rechtlichen Verstärkung des organisatorischen Beschleunigungspotenzials der Informationstechnik sollte überdies eine „weiche“ Vorrangklausel zu Gunsten elektronisch eingereichter Dokumente in das Verwaltungsverfahrenrecht aufgenommen werden.
-

-
8. Bekanntheit und Qualität der Einstiegspunkte zu den E-Government-Angeboten sind ein kritischer Erfolgsfaktor für E-Government. Die Internetportale der einzelnen Verwaltungsebenen sollten mit hoher Priorität verknüpft werden sowie auf Redundanzen geprüft und vereinheitlicht werden.
 9. Die Vereinheitlichung der Kommunikations- und Sicherheitsinfrastruktur bei E-Government ist energisch voranzutreiben.
 10. Die Standardisierung von Datenaustauschformaten für E-Government (XML) sowie die Abstimmung und Koordination aller XML-Standards zur System übergreifenden Interoperabilität muss mit Nachdruck fortgeführt werden. Die Beauftragung sollte durch die jeweils verantwortlichen Fachministerkonferenzen erfolgen. Es ist ein ressort- und ebenenübergreifendes Konzept zur Standardisierung des Datenaustauschs erforderlich, das bereits durch die Runde der E-Government-Staatssekretäre beauftragt ist. Die Entwicklung dieser Standards muss intensiviert und koordiniert werden, um den Austausch von Kerninformationen zwischen verschiedenen Verfahren sicherzustellen. Um die praktische Relevanz der festgelegten Formate zu erhöhen, sollten an ihre Verwendung Vorteile für die Einreicher, also die Bürger und Unternehmen, geknüpft werden.
 11. Die Bedienoberflächen von E-Government-Anwendungen sollten sich an marktgängigen Lösungen orientieren. Die Nutzung von Verfahren ohne qualifizierte elektronische Signatur oder andere besondere Sicherheitsanforderungen sollte mit der Hard- und Softwareausstattung möglich sein, die üblicherweise an einem PC-Arbeitsplatz vorhanden ist. Web basierte Lösungen sind bei elektronischen Angeboten für Bürger und Unternehmen in der Regel zu bevorzugen, soweit es nicht um den Datenaustausch zwischen Fachverfahren geht.
 12. Alle Verfahren, in denen Behörden in großem Umfang und/oder häufig Daten mit berufsmäßigen Anwendern (Unternehmen, Freiberufler, andere Behörden) austauschen, sind daraufhin zu überprüfen, ob unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit elektronische Kommunikation verbindlich vorgeschrieben werden kann.
 13. Finanzielle Anreize können einen Beitrag zur verbesserten Nutzung von E-Government-Anwendungen leisten. Eine geeignete Grundlage bietet das Gebührenrecht. Die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten sollten im Einzelfall geprüft und genutzt werden. Bund, Länder und Kommunen sollten - soweit erforderlich - entsprechende
-

Tatbestände in ihr Kostenrecht aufnehmen. Empfohlen wird weiter, geeignete Verfahren zu identifizieren, um zunächst in einzelnen Pilotprojekten praktische Erfahrungen mit finanziellen Anreizen zu sammeln.

14. Intensive Öffentlichkeitsarbeit muss fester Bestandteil der Einführung und Weiterentwicklung von E-Government-Services sein. Die notwendigen Mittel müssen von Anfang an eingeplant werden. Die Einbeziehung von Multiplikatoren auf der Seite der Anwender erhöht den Verbreitungsgrad. Erforderlich ist ein Bündel von Werbemaßnahmen, das passgenau auf die jeweilige Zielgruppe zugeschnitten sein muss. Querschnittsmaßnahmen sollten die Einzelkampagnen ergänzen und flankieren.
 15. Der Weg zur „E-Government-Verwaltung“ wird nur erfolgreich beschritten werden, wenn die Verwaltungen den anstehenden (auch mentalen) Veränderungsprozess professionell und sensibel gestalten, d. h. Förderer in den Prozess einspannen, Neutrale gewinnen, aber auch Ängste und Widerstände der Mitarbeiter ernst nehmen und durch ein Bündel geeigneter Maßnahmen abbauen, sodass möglichst viele der Betroffenen den Weg der Veränderung mitgehen.
 16. Aus- und Fortbildung sollten künftig stärker als bisher das Thema „E-Government“ berücksichtigen und es als Ausbildungsgegenstand in den Aus- und Fortbildungsvorschriften ausdrücklich verankern.
 17. Die Einführung innovativer E-Government-Verfahren kann durch Experimentierklauseln, die den zuständigen Trägern öffentlicher Verwaltung eine zeitlich und sachlich begrenzte Abweichungsbefugnis von höherrangigen Rechtsvorschriften einräumen, unterstützt werden.
 18. Zu erwägen ist, in die Leitlinien zur Gesetzesfolgenabschätzung bzw. die Erstellung von Gesetzesvorlagen das Kriterium der „E-Government-Verträglichkeit“ aufzunehmen. Dies würde die Bedeutung von E-Government als Querschnittsaufgabe deutlicher ins Bewusstsein rücken.
 19. Die an der Entwicklung von E-Government beteiligten Akteure (Bund, Länder, Kommunen, Kommunale Spitzenverbände, Verbände) sollten einen E-Government-Pakt mit der Wirtschaft schließen, in dem alle Maßnahmen aufgeführt werden, die zur Nutzungsförderung von E-Government-Anwendungen geeignet sind. Für jede Maßnahme sollten konkrete Umsetzungsschritte vereinbart werden.
-

Im Rahmen dieses Paktes sollte auch ein E-Government-Handbuch für bestimmte Branchen herausgegeben werden.

20. Verwaltungen sollten bei Einführung und Verbreitung von E-Government-Anwendungen mit allen Institutionen und Organisationen zusammenarbeiten, die ggf. für die Weiterentwicklung von E-Government einen Beitrag leisten können.
-

Verteiler

Dezernent/Dezernentin, Referent/Referentin mit Verantwortung für Organisationsmanagement/Informationsmanagement/E-Government

Steuerungsunterstützung Organisationsmanagement/
Informationsmanagement

E-Government-Verantwortliche

Leitung IT-Dienstleister/Kommunale Datenverarbeitungszentrale

Inhalt

1	Ausgangslage	13
1.1	Nutzungslücke bei E-Government	13
1.2	Ursachen	13
2	Die Ausrichtung oder: Im Zentrum der Kunde	15
2.1	Der Rahmen	15
2.2	Ziele und Strategien	16
2.3	Zielgruppenorientierung: ein Muss	17
2.3.1	Ein Zielgruppenraster	18
2.3.2	Orientierung am Anwender und seinen Nachfragen	20
2.3.3	Attraktive Anwendungen und andere Nutzungsanreize	21
2.4	Schlussfolgerung: Passgenaue Maßnahmen	22
3	Einzelmaßnahmen	23
3.1	Vereinfachungen im Verwaltungsverfahren	23
3.1.1	Formerfordernisse absenken	23
3.1.2	Mitwirkungspflichten Dritter reduzieren	25
3.1.3	Belegpflichten reduzieren	25
3.1.4	Zugriff auf vorhandene Daten ermöglichen	27
3.1.5	Auf persönliches Erscheinen verzichten	29
3.1.6	Örtliche Zuständigkeit weiter entwickeln	30
3.1.7	Verfahren beschleunigen	33
3.2	Anwenderfreundliche Technik	36
3.2.1	E-Government-Portale verknüpfen	36
3.2.2	Kommunikations- und Sicherheitsinfrastruktur vereinheitlichen	38

3.2.3	XML-Standardisierung weiter führen	39
3.2.4	Anwenderfreundlichkeit verbessern	41
3.3	Obligatorische elektronische Kommunikation	43
3.3.1	Nutzungsverpflichtungen	43
3.3.2	Vorhalteverpflichtungen	45
3.3.3	Chancen und Grenzen obligatorischer elektronischer Kommunikation	46
3.4	Finanzielle Anreize	47
3.4.1	Ausgangslage	47
3.4.2	Chancen und Grenzen finanzieller Anreize	49
3.4.3	Anforderungen an die Ausgestaltung finanzieller Anreize	51
3.4.4	Umsetzungsvarianten	52
3.5	Öffentlichkeitsarbeit, Marketing	54
3.6	Gestaltung des Veränderungsprozesses	58
3.6.1	Wege zu E-Government: Höhen und Tiefen	58
3.6.2	Wege zu E-Government: Maßnahmen im Veränderungsmanagement	62
3.6.3	Aus- und Fortbildung	64
4	Übergreifende Maßnahmen	65
4.1	Experimentierklauseln	65
4.2	E-Government-Verträglichkeitsprüfung („E-Government-Check“)	66
4.3	E-Government-Pakt mit der Wirtschaft	66
4.4	Kooperation mit gesellschaftlichen Gruppen	69
5	Gutachtliches Verfahren	71
6	Literaturverzeichnis	73

7 Anhang 77

Anlage 1

Checkliste Nutzeranalyse mit Beispielen 77

1 Ausgangslage

1.1 Nutzungslücke bei E-Government

Verbreitung und **Nutzung** von E-Government-Verfahren bleiben bislang hinter den Erwartungen und Erfordernissen zurück. Zwar konnten Bund, Länder und Kommunen in vielen Projekten wertvolle Erfahrungen sammeln. Als Massenverfahren etablierten sich E-Government-Anwendungen jedoch bisher nur in Ausnahmefällen.

Als Beispiel sei das automatisierte gerichtliche Mahnverfahren genannt, über das bereits seit Anfang der 90er Jahre millionenfach elektronische Anträge gestellt werden - zunächst über den Austausch von Magnetbändern, später auch über das Internet.⁴ Die elektronische Umsatzsteuervoranmeldung über das Verfahren EISter⁵, deren Anwendung der Gesetzgeber seit dem 01.01.2005 zwingend vorschreibt, ist ein weiteres Beispiel.

Internationale Vergleichsstudien zeigen, dass die zögerliche Nutzung von E-Government-Anwendungen kein spezifisch deutsches Phänomen ist. Anhaltend niedrige Transaktionsraten stellen auch andere Länder vor Probleme.⁶ Trotzdem haben sich E-Government-Lösungen im benachbarten Ausland zum Teil deutlich schneller durchgesetzt als in Deutschland. Aufschlussreich ist vor allem die Entwicklung in Österreich: In unserem Nachbarland gab es z. B. im Jahr 2003 allein im Justizbereich 2,4 Mio. elektronische Eingaben und 3,7 Mio. elektronische Zustellungen. 85 % aller Klagen bei den Bezirksgerichten wurden in elektronischer Form eingereicht.

1.2 Ursachen

Für die eher zögerliche Verbreitung von E-Government-Anwendungen in Deutschland lassen sich nicht mehr in erster Linie fehlende **gesetzliche Grundlagen** verantwortlich machen: Das in den Verwaltungsverfahrensgesetzen und Prozessordnungen niedergelegte Verfahrensrecht der öffentlichen Hand wurde schon vor einiger Zeit „elektroniktauglich“ gestaltet. Die unlängst erfolgte Reform des Verwaltungszustellungsrechts schloss die letzte Lücke im allgemeinen Verwaltungsrecht.

⁴ Im Jahr 2005 wurden über 1,5 Mio. Anträge auf Erlass eines Mahnbescheids elektronisch eingereicht.

⁵ Elektronische Steuererklärung.

⁶ Accenture (2004), [KIKOS-Kennung: 20060411A0018].

Zwar existieren im besonderen Verwaltungsrecht noch etliche Rechtsvorschriften, die die effiziente Durchführung von Verfahren in elektronischer Form behindern, doch wird die Möglichkeit der elektronischen Kommunikation im Regelfall nicht ausgeschlossen.

Auch die **technischen Voraussetzungen** für sichere und rechtsverbindliche E-Government-Lösungen sind grundsätzlich vorhanden. Mittlerweile existieren verschiedene marktreife Produkte zur Gewährleistung von Authentizität, Integrität, Vertraulichkeit und Nichtabstreitbarkeit der Kommunikation. Zwar ist deren Anwenderfreundlichkeit häufig noch verbesserungsbedürftig. Doch zeigen erfolgreiche Einzelbeispiele, dass die Probleme gelöst werden können.

Die eigentliche Ursache für die geringe Verbreitung und Nutzung von E-Government-Anwendungen liegt in einem ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis:

Die Kosten von E-Government wie z. B. Investitionen in die informationstechnische Infrastruktur und Aufwand für die Umstellung papierbasierter Geschäftsabläufe⁷ übersteigen in der Anfangsphase häufig den Nutzen, der z. B. aus geringeren Kosten für Papier, Druck und Porto, kürzeren Laufzeiten und erleichterter Datenübernahme resultieren kann.

Das „gefühlte“ Kosten-Nutzen-Verhältnis empfinden die Adressaten von E-Government-Lösungen u. a. wegen unzureichender Informationen häufig sogar als noch ungünstiger denn das tatsächliche. Weil Anreize für die Nutzung von E-Government-Lösungen nicht bekannt sind oder fehlen, nutzen gegenwärtig überwiegend Anwender die existierenden Verfahren, die ein besonderes Interesse an technischen Innovationen haben.

Zudem ist davon auszugehen, dass bei weitem nicht alle vorhandenen E-Government-Angebote so auf die jeweilige Zielgruppe zugeschnitten sind, dass die Adressaten die Vorteile elektronischer Kommunikation mit der Verwaltung unmittelbar erkennen und erleben.

Im Ergebnis besteht erheblicher Handlungsbedarf: Der Nutzungsgrad von E-Government-Anwendungen muss durch geeignete Maßnahmen schnell und nachhaltig erhöht werden. Denn nur dann lohnt sich für die öffentliche Verwaltung, die Umstellung der internen Prozesse auf eine medienbruchfreie elektronische Durchführung, die mit erheblichem Aufwand verbunden ist.

⁷ Vgl. dazu etwa Redeker, H. (2005), S. 348 - 349.

Nur wenn möglichst viele Kommunikationspartner der öffentlichen Verwaltung E-Government-Angebote nutzen, können die vorhandenen Verbesserungspotenziale tatsächlich realisiert werden.⁸ Wenn sich der Nutzungsgrad nicht schnell und nachhaltig erhöht, ist zu befürchten, dass die bereits getätigten oder geplanten Investitionen in die E-Government-Infrastruktur für die elektronische Kommunikation mit Bürgern und Unternehmen nicht die erhoffte Wirkung erzielen. Der öffentlichen Verwaltung drohen in diesem Fall Nachteile im europäischen und internationalen Standortwettbewerb, weil mögliche Produktivitätszuwächse und Qualitätsverbesserungen nicht realisiert werden.

2 Die Ausrichtung oder: Im Zentrum der Kunde

2.1 Der Rahmen

Die folgenden Überlegungen gehen von folgenden **Entwicklungslinien** der öffentlichen Verwaltung aus:⁹

- o Verwaltung vertreibt ihre Leistungen über verschiedene Kanäle. Sie wird multimedial, d. h. Bürger und Unternehmen können als Kunden zwischen verschiedenen Zugangswegen zur Verwaltung wählen, z. B. Bürgerbüro, Call Center, mobile Verwaltungsstellen, Internetportal.
- o Der Zugang zu Leistungen der öffentlichen Verwaltung aller Ebenen verändert sich: Im Sinne vertikaler Integration können die Bürger (fertige) Leistungen von Bund und Land auch über die Anlaufstelle (Front Office) der Kommunen abrufen. Informationen von Bund und Ländern über Verwaltungsleistungen aller Ebenen stehen auch über Internetportale oder Call Center zur Verfügung.¹⁰

⁸ Vgl. zum direkten Zusammenhang von Nutzungsgrad und Realisierung von Effizienzsteigerungen im E-Government. Accenture (2004), [KIKOS-Kennung: 20060411A0018]; Bocardelli, P.; Corsi, M.; Gumina, A. u. a. (2005), S. 43.

⁹ Die Aussagen stützen sich u. a. auf das KGSt-Positionspapier, Juni 2005.

¹⁰ Die vertikale Integration wird zunehmend Bedeutung bekommen, wenn die EU-Dienstleistungsrichtlinie wirksam wird. In Artikel 6 des Entwurfs wird ein einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleistungserbringer verankert, bei dem diese zahlreichen Verwaltungsvorgänge abwickeln werden können. Vgl. KOM (2006) 160 endgültig. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/dienstleistungsrichtlinie-revidierter-kommissionsvorschlag,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

- o Die Leistungserstellung (im Back Office) erfolgt künftig in einem vielfältigen Geflecht von öffentlichen und privaten Akteuren (Netzwerkverwaltung). Dabei kann es sich um interkommunale Kooperationen, um Kooperation zwischen Verwaltungen der verschiedenen Ebenen genauso handeln wie um Kooperationen zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Anbietern. Die jeweils verantwortliche Verwaltung übernimmt in diesen Leistungsnetzwerken unterschiedliche Rollen: Sie kann Leistungen vollständig vergeben, sie kann in arbeitsteiligen Prozessen selbst Teil-Leistungen erbringen, sie kann fertige Leistungen für andere Verwaltungen bereit stellen.
- o Die öffentliche Verwaltung richtet sich zunehmend an der Nachfrage der Bürger und Unternehmen aus (Lebenslagen- bzw. Geschäfts-lagenorientierung). Unabhängig von den jeweiligen Zuständigkeiten werden Leistungsbündel geschnürt (vertikale, aber genauso horizontale Integration).

Die Akzeptanz von Leistungen und Vertriebswegen wächst durch strikte Orientierung der öffentlichen Verwaltung an der Nachfrage der Bürger und Unternehmen. Auf dem Weg zu dieser „anderen“ Verwaltung gibt es jedoch noch zahlreiche Hürden zu überwinden, die die Umsetzung der Empfehlungen dieses Papiers nahe legen.

Dabei unterliegen die Empfehlungen zwei Einschränkungen: Sie konzentrieren sich auf elektronische Services der Verwaltung und auf Transaktionen. D. h. Verwaltungen, die diese Empfehlungen umsetzen, bevorzugen und stärken den elektronischen Kommunikationsweg und bieten medienbruchfreie Dienstleistungen auf elektronischem Wege an.¹¹

Dabei gilt: Erfolgreiches E-Government bedeutet viele Anwender, nicht viele (kaum genutzte) Anwendungen.

2.2 Ziele und Strategien

Ziel einer Strategie zur Förderung von E-Government sollte sein, bei möglichst vielen E-Government-Services möglichst schnell eine kritische Masse von Nutzern zu erreichen, um damit den Grundstein für einen wirtschaftlich

¹¹ Eine weitere Beschränkung legen sich die Autoren auf: Wir konzentrieren uns im Kontext dieses Berichts auf E-Government als „virtuelle Verwaltung“, d. h. der Fokus liegt auf dem mit E-Government möglichen veränderten Miteinander zwischen Verwaltung, ihren Kunden und Partnern (elektronische Services für den Adressaten). Die organisationspolitischen und prozessbezogenen Operationen, die mit E-Government einhergehen, klammert der Bericht weitgehend aus.

tragfähigen Ausbau von E-Government zu legen, der wiederum positive Auswirkungen auf die Nutzerakzeptanz haben dürfte.

Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es sorgsamer Planung passgenauer Anwendungen und Maßnahmen zur Nutzungsförderung.

Die öffentliche Verwaltung bedient mit ihren vielfältigen Verwaltungsleistungen eine Vielfalt von Zielgruppen. Die E-Government-Voraussetzungen der verschiedenen Zielgruppen unterscheiden sich in der informationstechnischen Ausstattung und in der Medienkompetenz. Deshalb kann Verwaltung nicht davon ausgehen, dass alle Zielgruppen E-Government-Services von vornherein begrüßen und nutzen.

Um möglichst rasch viele zur Nutzung eines E-Services zu animieren, sollten sich die Bemühungen zur Erhöhung des Nutzungsgrads in der Zeit des Aufbaus von E-Government konzentrieren auf

- o **die professionellen Anwender (sog. „Power User“ oder „Großkunden“)**, ohne dabei die „Gelegenheitsanwender“ aus den Augen zu verlieren,
- o **für Technik aufgeschlossene Zielgruppen**, ohne dabei die aus dem Auge zu verlieren, für die der Umgang mit dem Computer und dem Internet (World Wide Web) noch keine selbstverständliche Kulturtechnik darstellt,
- o **bekanntermaßen attraktive Services für den „Gelegenheitskunden“**, wie - im kommunalen Bereich - das Wunschkennzeichen, den Anwohnerparkausweis, die elektronische Buchausleihe etc.

2.3 Zielgruppenorientierung: ein Muss

Wegen der Vielzahl von Zielgruppen und der Vielfalt der nachgefragten und angebotenen Leistungen muss allen Überlegungen, Anreize für die Nutzung elektronischer Verwaltungsservices zu schaffen, eine Analyse

- o des Bedarfs (Mengen nicht nur in der Verwaltung, sondern auch beim Nutzer),
 - o des Nutzens des E-Services für die Zielgruppe (etwa schnellere Erledigung, Kostenersparnis etc.),
 - o der Anforderungen an den E-Service (etwa Einfachheit, Verständlichkeit, Sicherheit),
-

- o der möglichen und/oder notwendigen Voraussetzungen für die Nutzung der E-Services (etwa Internet-Zugang, Nutzungsgewohnheiten)

vorangehen.¹²

Die Beantwortung dieser Fragen ist **zwingend**, da die vier Faktoren die Akzeptanz von elektronischen Services der Verwaltung stark beeinflussen werden. So selbstverständlich dies klingt, wird dieser Punkt trotzdem oft vernachlässigt.

Zielgruppen- und nachfrageorientierte E-Government-Services sind der entscheidende Erfolgsfaktor für Nutzung und Akzeptanz des Angebots! Daher stehen vor der Entscheidung über die Auswahl von konkreten Nutzungsanreizen immer

- o ein Angebot, das auf den Nutzer zugeschnitten ist,
- o Werbemaßnahmen für den Service, die ggf. mit Hinweisen auf Nutzungsanreize angereichert werden können.

Auch die Auswahl von Maßnahmen, die die Akzeptanz fördern sollen, muss genau auf die jeweilige Zielgruppe zugeschnitten werden.

2.3.1 Ein Zielgruppenraster

Als (grob gerasterte) Zielgruppen kommen in Frage

- o Bürger als Gelegenheitsnutzer,
- o Bürger als „Stammkunde“, (etwa solche Bürger, die in periodischen Abständen Transferleistungen der Verwaltung nachfragen/erhalten),
- o Verwaltung als Gelegenheitsnutzer,
- o Verwaltung als Großkunde bzw. regelmäßiger Partner,
- o Wirtschaft als Gelegenheitsnutzer,
- o Wirtschaft als Großkunde (Power User),

¹² Die Zielgruppenanalyse sollte sich auch mit möglichen Nachteilen, Hindernissen, Aufwendungen und Risiken im Nutzerumfeld beschäftigen, um diesen negativen Faktoren bestmöglich entgegenwirken zu können.

- o Wirtschaft als Stammkunde der Verwaltung (etwa Unternehmen, die in periodischen Abständen Berichte liefern müssen bzw. Genehmigungen benötigen),
- o Wirtschaft als Lieferant der Verwaltung,
- o Betreiber und Finanzierer der Verfahren.

Die Differenzierung der Zielgruppen folgt einer noch recht groben Systematik - die tatsächlichen Differenzierungsnotwendigkeiten sind ungleich größer. Trotzdem zeigen die Übersicht und die Tabelle in der Anlage, was zu einem Vorgehen gehört, das sich mehr an den Nachfragern und weniger an den Anbietern ausrichtet. Die Tabelle in der Anlage verdeutlicht beispielhaft, welche Überlegungen bezogen auf die jeweilige Zielgruppe anzustellen sind.

Bisher gehen viele Verwaltungen den Weg, vor der Einführung einer neuen E-Government-Anwendung den Nutzen für die Verwaltung selbst detailliert zu untersuchen, weil sich die Investition rechnen muss. Bei der Bewertung eines neuen E-Government-Verfahrens stehen die Effekte für die anbietende Verwaltung häufig noch im Vordergrund. Hier wird nach wie vor der Hauptnutzen beim Einsatz des neuen Verfahrens gesehen. Doch wenn der Anwender nicht mitzieht, ist der Nutzen auch für die Verwaltung gering. So werden heute schon Verfahren nicht oder kaum genutzt, obwohl die technischen Voraussetzungen vorhanden und die Wirtschaftlichkeit auf Verwaltungsseite gegeben sind - weil der Nutzen für den Anwender nicht (be-)greifbar ist. Daher muss die Verwaltung den Kundennutzen stärker in den Blick nehmen: Nur eine win-win-Situation, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen - auch wirtschaftlichem - Nutzen in der Verwaltung **und** beim Kunden wird letztlich die notwendige Akzeptanz für elektronische Services schaffen.¹³

Ein erfolgreiches Beispiel ist die seit September 2003 auf durchgängig elektronischem Weg mögliche Melderegisterauskunft in Hamburg: Der Nutzer bekommt die gewünschte Information im Internet nach nur 77 Sekunden. Für Firmen ist möglich, dass sich ein autorisierter Nutzer die Melderegisterauskünfte für das gesamte Unternehmen über das Internet einholt - ein ungleich geringerer Aufwand als bei Beschaffung auf dem Papierweg. Verwaltung und Fir-

¹³ So enthält die IT WiBe 4.0 jetzt auch explizit den Kundennutzen. Im Modul „Externe Effekte (WiBe E)“ können erstmalig die Auswirkungen von IT-Maßnahmen auf externe Kunden in einer eigenen Wirkungsdimension qualitativ erfasst und bewertet werden (http://www.kbst.bund.de/cln_006/nn_837402/Content/Wirtschaft_u_Recht/Wirtschaftlichkeit/Dokumente/wirtschaftlichkeit_dokumente_node.html_nnn=true).

menkunden nutzen die Möglichkeit der Online-Abfrage sehr intensiv (Stand Herbst 2005: über 1 Mio. Anfragen) und reduzieren damit ihre Kosten. In der Verwaltung konnte bisher ein Minderbedarf von ca. 3 Stellen bei den Einwohnerdienststellen realisiert werden, für die Firmenkunden ist die Auskunft mit 3,00 Euro deutlich billiger als auf dem Papierweg.

Ein anderes erfolgreiches Beispiel ist der elektronische Datenaustausch zwischen Antragstellern und Mahngerichten im Rahmen des automatisierten gerichtlichen Mahnverfahrens. Von 8,2 Mio. Anträgen auf Erlass eines Mahnbescheids wurden im Jahr 2004 bereits 5,6 Mio. Anträge in elektronischer Form gestellt. Die Antragsteller profitieren unter anderem davon, dass elektronisch eingereichte Anträge im Durchschnitt mehr als dreimal so schnell bearbeitet werden können wie in Papierform eingereichte Anträge. Für die Gerichte kostet die Verarbeitung eines elektronisch eingereichten Antrags zwischen 1,50 und 2,50 Euro weniger als die Verarbeitung eines in Papierform eingereichten Antrags. Insgesamt spart die Justiz in Folge der elektronischen Kommunikation mit den Antragstellern jährliche Aufwendungen in Höhe von 8 bis 14 Mio. Euro ein.

2.3.2 Orientierung am Anwender und seinen Nachfragen

Bei der Auswahl der geeigneten Maßnahmen zur Akzeptanzförderung von E-Government-Lösungen muss besonders bei gewerblichen Kunden und anderen Verwaltungen auch danach differenziert werden,

- o ob der Anwender Lieferant oder Kunde der Verwaltung ist,
- o welche Nachfragen er an die Verwaltung hat (der Lieferant ist z. B. in Verbindung zu bringen mit Angeboten, Verhandlungen, Vertragsabschluss, Vertragsabwicklung incl. Rechnungen; der gewerbliche Kunde stellt Förderanträge, braucht Genehmigungen, Bewilligungen, Auskünfte, muss Erklärungen oder Anzeigen abgeben) und
- o wie sein Handlungsraum zu beschreiben ist (also lokal, regional, national, global).

Diese Differenzierung ist wichtig, weil die Anforderungen an E-Services unterschiedlich sind.

Dazu zwei Beispiele:

- *Ein national oder sogar global tätiges Unternehmen wird kaum akzeptieren, wenn jede Verwaltung ihm andere Plattformen anbietet, die es in der eigenen IT-Infrastruktur abbilden muss (so etwa bei Beschaffungs- und Vergabepattformen oder der Melderegisterauskunft).*
- *Ein Unternehmen, das in periodischen Abständen Genehmigungen benötigt, wird hohen Wert darauf legen, dass die Kommunikation zwischen den Fachverfahren der Verwaltung und den eigenen IT-Anwendungen medienbruchfrei erfolgen kann.*

2.3.3 Attraktive Anwendungen und andere Nutzungsanreize

Im Vordergrund beim Ausbau von E-Government-Services steht das Ziel, für den Anwender **attraktive Anwendungen** zu schaffen - dies ist der wichtigste Nutzungsanreiz. Zu ergänzenden Maßnahmen sollte man greifen, wenn der Nutzen trotz Attraktivität der Anwendung ggf. zu Beginn noch nicht so groß für die Anwender ist, dass sie den elektronischen Service automatisch nutzen. Je nach dem Nutzen des E-Government-Verfahrens für die Zielgruppe müssen dann die passenden Maßnahmen zur Akzeptanzförderung ausgewählt werden. Nutzungsanreize, die die Perspektive des Kunden einnehmen, dienen zu Werbezwecken bzw. dazu, in der multimedialen Verwaltung den elektronischen Weg attraktiv zu machen.

Nutzungsanreize im Sinne dieses Berichts kann Verwaltung z. B. durch Senkung der Bearbeitungsgebühren, beschleunigte Bearbeitung des Vorgangs und andere Verfahrensvereinfachungen für den Kunden schaffen (vgl. im Einzelnen Ziffer 3). Ein Zwang zur Nutzung ist im Regelfall flankierendes Instrument, das im Schwerpunkt bei der Zielgruppe Wirtschaft (Power User) eingesetzt werden kann, wenn dies verhältnismäßig erscheint.¹⁴ Dies gilt schon, damit die Verwaltung an den Anfang die Qualität und Attraktivität der Anwendung für die Zielgruppe stellt! Leitendes Motiv für Nutzungsanreize, besonders für gesetzliche Verpflichtungen, kann nicht allein das prognostizierte verwaltungsinterne Nutzenpotenzial sein. Denn in diesem Fall besteht die Gefahr, dass die Verwaltung dem Nutzer - unbeabsichtigt und auf den eigenen Nutzen bedacht - unpassende, uninteressante E-Government-Services anbietet.

¹⁴ Dies ist etwa dann der Fall, wenn bereits ein hoher prozentualer Anteil einer Zielgruppe einen elektronischen Service nutzt und die Nutzungsdichte auf 100 Prozent erhöht werden soll.

2.4 Schlussfolgerung: Passgenaue Maßnahmen

Die folgende Betrachtung möglicher Maßnahmen zur Akzeptanzförderung von E-Government-Lösungen geht von der Prämisse aus, dass eine schnelle und nachhaltige Erhöhung des Nutzungsgrads nur durch eine **intelligente Kombination verschiedener Maßnahmen** zu erreichen ist.¹⁵ Die „richtige“ Kombination kann sich von Verfahren zu Verfahren unterscheiden. Den Königsweg zum Erfolg gibt es für E-Government-Anwendungen nicht. Aus diesem Grund darf die einzelne Maßnahme in ihrer Wirksamkeit auch nicht überschätzt werden. Jede von ihnen kann im Regelfall nur einen begrenzten Beitrag zur Akzeptanzförderung von E-Government-Lösungen leisten.

Über eins muss sich öffentliche Verwaltung dabei im Klaren sein: Die Verbreitung und Nutzung von elektronischen Verwaltungsservices wird auch durch Rahmenbedingungen bestimmt, auf die die Verwaltung keinen oder nur geringen Einfluss hat. Von erheblicher Bedeutung sind neben der allgemeinen sozialen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklung die Trends im Bereich der rechtsverbindlichen elektronischen Kommunikation. Je mehr elektronische Kommunikation zum Alltag in einer Vielzahl von Lebensbereichen wird, umso positiver wird sich auch die Nutzung von E-Government-Lösungen entwickeln können. Jährliche Umfragen zur Nutzung des Internet in privaten Haushalten¹⁶ verdeutlichen eine Entwicklung, die sich in einer insgesamt größeren Verbreitung des Internets in allen Haushalten und einer verstärkten Internetnutzung in höheren Altersgruppen zeigt. Trotz der wachsenden Bedeutung des World Wide Web als Kommunikationsmedium wird öffentliche Verwaltung die notwendige Akzeptanz ihrer E-Services aber nur befördern, wenn sie Nutzungsanreize mit der gebotenen Sorgfalt und Sensibilität auswählt. Wichtig ist, durch Information und Schaffung von Anreizen sowie durch entsprechende Kooperationen mit den maßgeblichen Akteuren (vgl. Kapitel 4) einen höheren Nutzungsgrad elektronischer Verwaltungsservices zu unterstützen und zu fördern.

¹⁵ Vgl. dazu aus wissenschaftlicher Sicht den im Auftrag der britischen Zollverwaltung erstellten Bericht. Margetts, H.; Yared, H. (2004).

¹⁶ Allerdings macht die Studie der initiative d21 (2005) deutlich, welche Nutzungsschwächen in Deutschland zu verzeichnen sind. Die Ergebnisse zeigen, dass die „multimediale Verwaltung“ besonders für die Zielgruppe Bürger auch auf längere Sicht schon aus Gründen der fehlenden Nutzungsdichte des World Wide Web erforderlich bleiben wird (vgl. (N)Onliner Atlas 2005).

Empfehlung

Im Vordergrund beim Ausbau von E-Government-Services muss immer das Ziel stehen, für Bürger und Unternehmen attraktive Anwendungen zu schaffen - dies ist der wichtigste Nutzungsanreiz. Verwaltung muss den Kundennutzen stärker in den Blick nehmen - bei allen Geboten des wirtschaftlichen Handelns. Die Bemühungen zur Erhöhung des Nutzungsgrads sollten sich zunächst auf solche Zielgruppen konzentrieren, bei denen die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass sie E-Government-Angebote nutzen.

3 Einzelmaßnahmen

Im Folgenden wird eine Reihe von Einzelmaßnahmen beschrieben und diskutiert, die geeignet sind, die Nutzungsintensität von E-Government-Services zu erhöhen und sich wechselseitig ergänzen. Die Projektgruppe geht dabei davon aus, dass bester Nutzungsanreiz ist, wenn medienbruchfreie Kommunikationskreisläufe etabliert werden, die bereits in den IT-Systemen der Nutzer beginnen.

Bei den Maßnahmen handelt es sich erstens um rechtliche, organisatorische und technische **Verfahrensvereinfachungen**, die bei einzelnen E-Government-Verfahren unterschiedlich kombiniert eingesetzt werden können. Zweitens werden Maßnahmen diskutiert, die die **Informationstechnik** anwenderfreundlicher machen. Drittens werden eher „**von außen**“ **wirkende Nutzungsanreize** dargestellt und erörtert (z. B. finanzielle Anreize, Nutzungsverpflichtungen oder intensivierete Öffentlichkeitsarbeit). Den Ausführungen in Kapitel 3 folgend muss das Ziel hinter dem Einsatz bestimmter Instrumente und Maßnahmen immer sein, sowohl Effizienz- und Effektivitätssteigerungen des Verwaltungshandelns zu erreichen als auch qualitativ bessere Services für den Kunden anzubieten.

3.1 Vereinfachungen im Verwaltungsverfahren

3.1.1 Formerfordernisse absenken

Verwaltungsverfahren sind gemäß § 10 der Verwaltungsverfahrensgesetze von Bund und Ländern **an bestimmte Formen nicht gebunden**, soweit durch Rechtsvorschriften nicht etwas anderes bestimmt ist. Dieser Grundsatz soll sicherstellen, dass die Verfahren **so einfach wie möglich**, d. h. ohne überflüssige Formalismen durchgeführt werden können. Allerdings schreiben die verwaltungsrechtlichen **Fachgesetze** in Abweichung von

diesem Grundsatz für eine Vielzahl von Aktivitäten im Verfahren (Verfahrenshandlungen) eine besondere Form, zumeist eine **Schriftform** vor.

Ob eine Verfahrenshandlung formfrei vorgenommen werden kann oder einem gesetzlichen Schriftformerfordernis unterliegt, ist für die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung von erheblicher Bedeutung: Bei formfreien Verfahrenshandlungen bestehen **keine besonderen Anforderungen** an die Gewährleistung von Integrität und Authentizität der elektronischen Kommunikation. Im Anwendungsbereich gesetzlicher Schriftformerfordernisse ist dagegen nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der großen Mehrheit der Länder eine rechtswirksame elektronische Kommunikation nur bei Verwendung **qualifizierter elektronischer Signaturen** möglich. Lediglich nach hamburgischem Landesrecht ist dieser strikte Zusammenhang gelockert.

Ob die Konnexität zwischen gesetzlichem Schriftformerfordernis und qualifizierter elektronischer Signatur sachlich gerechtfertigt ist, beurteilen die Mitglieder der Projektgruppe unterschiedlich. Einig sind sie jedoch darin, dass der Anwendungsbereich für formfreie elektronische Kommunikation ausgedehnt werden sollte, indem gesetzliche Schriftformerfordernisse gestrichen werden, die nicht zwingend notwendig sind. Dadurch würden die informationstechnischen Voraussetzungen für die Nutzung von E-Government-Anwendungen ohne Verlust an Rechtssicherheit sinken.

Ein Beispiel:

Über das neue Internetportal „ElSterOnline“¹⁷ kann sich der Steuerpflichtige kostenfrei ein elektronisches Software-Zertifikat beschaffen, das seine Unterschrift auf der Steuererklärung ersetzt und eine eindeutige Identifizierung sicherstellt. Damit wird der Weg freige-macht für die elektronische, papierlose Korrespondenz mit dem Finanzamt.

Empfehlung

Der Anwendungsbereich für formfreie elektronische Kommunikation sollte ausgedehnt werden, indem gesetzliche Schriftformerfordernisse gestrichen werden, die nicht erforderlich sind.

¹⁷ <http://www.ElSteronline.de>.

3.1.2 Mitwirkungspflichten Dritter reduzieren

Das Erfordernis von Mitwirkungshandlungen außerhalb der Verwaltung stehender Dritter kann die Nutzung von E-Government-Anwendungen erschweren oder sogar verhindern, wenn zwar der Antragsteller, nicht jedoch der Dritte über die Voraussetzungen zur elektronischen Kommunikation verfügt. Daher sollte überprüft werden, ob auf solche Mitwirkungserfordernisse verzichtet werden kann. Das Melderecht macht hier mit dem Verzicht auf die Vorlage der Vermieterbestätigung einen Anfang. Wenn auf Mitwirkungshandlungen von Dritten nicht verzichtet werden kann, sollte geprüft werden, ob diese durch Mitwirkungshandlungen anderer Stellen der Verwaltung ersetzt werden können, bei denen z. B. die Möglichkeit besteht, auf bereits vorhandene Daten zuzugreifen, nachdem der Betroffene eingewilligt hat.

Empfehlung

Alle Verwaltungsverfahren sollten daraufhin überprüft werden, ob auf vorgeschriebene Mitwirkungshandlungen außerhalb der Verwaltung stehender Dritter verzichtet werden kann. Ist dies nicht möglich, sollte geprüft werden, ob diese durch Mitwirkungshandlungen anderer Stellen der Verwaltung ersetzt werden können, bei denen z. B. die Möglichkeit besteht, auf bereits vorhandene Daten zuzugreifen, nachdem der Betroffene eingewilligt hat.

3.1.3 Belegpflichten reduzieren

Die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel lohnt sich besonders, wenn **alle Dokumente, die an den Kommunikationspartner zu übermitteln sind, in elektronischer Form vorliegen und ihre Rechtsverbindlichkeit auch in dieser Form gewährleistet ist**. So lässt sich die relativ intensive Nutzung der elektronischen Antragstellung beim automatisierten gerichtlichen Mahnverfahren u. a. dadurch erklären, dass das Mahnverfahren vollständig darauf verzichtet, anspruchsbegründende Unterlagen beizufügen.

Sobald einige der zu übermittelnden Dokumente nur in Papierform vorhanden sind, besteht - trotz zunehmender Verbreitung der Scanner-Technologie - die Tendenz, beim papierbasierten Verfahren zu bleiben.¹⁸

¹⁸ Vgl. zur Problematik Redeker, H. (2005), S. 349. Aus mehreren Projekten z. B. zum elektronischen Rechtsverkehr wird berichtet, dass das Scannen von Anlagen den Anwälten besondere Mühe bereitet. Teilweise haben es die Gerichte übernommen, die Scanner der Anwälte einzustellen. In anderen Fällen wurde festgestellt, dass Kanzleien mit kleinen, billigen und letztlich wenig geeigneten Handscannern arbeiteten, während sie bereits über scannfähige Netzwerkkopierer verfügten, von denen ihnen nicht bekannt war, dass sie zum scannen hätten verwendet werden können.

Um diesem Effekt entgegen zu wirken, haben sich zum Beispiel die Steuerverwaltungen der Länder bereits im Jahr 2003 darauf verständigt, dass Bürger, die das Verfahren der elektronischen Steuererklärung (ElSter) nutzen, nur noch solche Belege einreichen müssen, bei denen das Gesetz dies ausdrücklich vorschreibt. Jetzt ist möglich, auch Belege und Nachweise einzuscannen und via ElSter mit der Steuererklärung zu verschicken.

Ein weiteres Beispiel:

Das gerichtliche Vollstreckungsverfahren eignet sich derzeit noch nicht für den elektronischen Rechtsverkehr, da bei Beantragung einer Vollstreckungsmaßnahme jeweils der zu Grunde liegende Titel an das Gericht bzw. den Gerichtsvollzieher übersandt werden muss. Vollstreckungstitel werden aber gegenwärtig und noch auf längere Sicht ausschließlich als Papierdokumente ausgestellt. Die Justizministerinnen und Justizminister der Länder haben deshalb das Bundesjustizministerium gebeten, die Einführung eines vereinfachten Vollstreckungsverfahrens zu prüfen, bei dem darauf verzichtet werden kann, den zu Grunde liegenden Titel zu übersenden.

Bei der Reduzierung von Belegpflichten lassen sich zwei Varianten unterscheiden: Zum einen ist es möglich, generell - d. h. unabhängig vom Kommunikationsweg, den der Antragsteller wählt, - auf die Einreichung bestimmter bislang erforderlicher Unterlagen zu verzichten. Zum anderen ist denkbar, den Vorteil reduzierter Belegpflichten nur denjenigen zukommen zu lassen, die ihre Anträge in elektronischer Form stellen. Der größere Anreiz zur Nutzung von E-Government-Verfahren geht von der zweiten Variante aus.

Empfehlung

Alle Verwaltungsverfahren sollten daraufhin überprüft werden, inwieweit auf die Einreichung von Unterlagen, die üblicherweise nur in Papierform vorliegen, verzichtet werden kann, ohne die Qualität der von der Behörde zu treffenden Entscheidung zu gefährden. Wo möglich ist, Belegpflichten zu reduzieren, ist weiter zu prüfen, ob diese Reduzierung an die Nutzung elektronischer Kommunikation durch den Antragsteller geknüpft werden sollte, um einen besonderen Anreiz zur Nutzung von E-Government-Anwendungen zu schaffen.

3.1.4 Zugriff auf vorhandene Daten ermöglichen

Soweit Belegpflichten nicht ersatzlos gestrichen werden können, sollte geprüft werden, ob die direkte Übermittlung von Belegen durch den **Antragsteller** nicht ersetzt werden kann, indem er die Behörde ermächtigt, auf Daten zuzugreifen, die an anderer Stelle bereits vorhanden sind und mit denen der geforderte Nachweis ebenfalls erbracht werden kann.

Beim Zugriff auf bereits vorhandene Daten sind drei Fallgruppen zu unterscheiden:

- o öffentliche Stellen greifen auf Daten zu, die bei öffentlichen Stellen vorhanden sind,
- o öffentliche Stellen greifen auf Daten zu, die bei nicht-öffentlichen Stellen vorhanden sind,
- o berechnigte nicht-öffentliche Stellen greifen auf Daten zu, die bei öffentlichen Stellen vorhanden sind.

Voraussetzung für den Zugriff auf Daten, die an anderer Stelle bereits elektronisch vorhanden sind, ist die Einwilligung des Betroffenen in den Zugriff auf diese Daten und deren weitere Bearbeitung!

(1) Zugriff öffentlicher Stellen auf Daten öffentlicher Stellen

Daten, die Bürger für E-Government-Verfahren beibringen müssen, liegen oft bereits in elektronischer Form bei einer anderen Stelle vor, z. B. in Fachverfahren anderer Fachbereiche. Nach den datenschutzrechtlichen Bestimmungen dürfen diese Daten nicht genutzt werden. Datenerhebung und -verarbeitung müssen zweckgebunden erfolgen, d. h. sie dürfen nur für den Zweck genutzt werden, für den sie erhoben wurden; es sei denn, ein Gesetz erlaubt die weitere Verwendung. Dieser Grundsatz ist Ausfluss des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und genießt Verfassungsrang. Allerdings können Daten, die eine Behörde erhoben hat, einer anderen zur Verfügung gestellt werden, wenn der Betroffene seine Einwilligung zur Weiterverwendung der Daten gibt.

Die gegenwärtig verfügbare Informationstechnik ermöglicht bereits, auf Dokumente mit Einwilligung des Betroffenen zuzugreifen. Dies erfordert und ermöglicht gleichzeitig eine neue Art der Zusammenarbeit verschiedener Dienststellen über die Fachgrenzen hinaus. Erforderlich wäre, sich auf informationstechnische Basiskomponenten bzw. auf Abfragesysteme zu

einigen, die - die Einwilligung der Betroffenen vorausgesetzt - einen fachübergreifenden Zugriff ermöglichen.

In Hamburg sind Online-Auskünfte aus dem Fahrerlaubnisregister bereits möglich. Nach vorheriger Registrierung können öffentliche Fahrerlaubnisbehörden Auskünfte aus dem Fahrerlaubnisregister des Landesbetriebs Verkehr (LBV) über das Internet abrufen. Für die Kunden der Führerscheinstellen, die den Service vom LBV nutzen, ist dies eine spürbare Verbesserung. So verringert sich die Bearbeitungszeit z. B. für die Ausstellung von Ersatzführerschein, Internationalem Führerschein oder Umtausch in den EU-Kartenführerschein am neuen Wohnort nach einem Umzug in eine Gemeinde außerhalb von Hamburg. Zudem werden die Führerscheinstellen beim LBV entlastet.

Weitere Möglichkeiten, die aber Änderungen der Rechtsgrundlagen erfordern, sind:

- o Einer Behörde könnte mit Einwilligung des Bürgers der (zeitlich) eingeschränkte, fallbezogene Zugriff z. B. auf das Bundeszentralregister (BZR) gestattet werden. Damit erspart der Bürger Wege zur Gemeinde. Er muss die beschränkte Auskunft beim BZR (Führungszeugnis) nicht anfordern, Abholung und Vorlage bei der Empfängerbehörde entfallen.
- o Bei der Geburt eines Kindes könnten alle mit diesem Ereignis verbundenen Verwaltungsleistungen (Standesamtsmeldung, Geburtsurkunde, Kinder- und Erziehungsgeld, Wohnsitzmeldung, Änderung der Lohnsteuerklasse usw.) mit der elektronischen Vorlage der Geburtsurkunde angestoßen werden.
- o Eine Anwendung zur elektronischen Immatrikulation könnte eine Passage enthalten, bei der der zukünftige Student explizit in die Anforderung des Abiturzeugnisses bei der zuständigen Behörde für den Zweck der Immatrikulation einwilligt. Die Anwendung könnte so programmiert werden, dass eine Anforderung an die zuständige Behörde direkt generiert wird und das Abiturzeugnis zusammen mit dem Immatrikulationsantrag bei der Universität eingeht.

(2) Zugriff öffentlicher Stellen auf Daten nicht-öffentlicher Stellen

Bei Anwendungen für Power User gibt es weitere Möglichkeiten, das Verfahren durch die Einwilligung in den Zugriff auf vorhandene Daten zu vereinfachen.

Ein durch die Hochschule Speyer ausgezeichnetes Beispiel ist „Der Grüne Grundverkehr“ in Hermagor, einer Gemeinde in Österreich. Dort erhält die Verwaltung den Zugriff auf einzelne Datensätze (inkl. der dazugehörigen Dokumente) im IT-Verfahren der Notarkammern, um die Genehmigung zum Verkauf eines Grundstücks zu erteilen. Die Verwaltung speichert die Dokumente nicht mehr selbst, sondern erteilt nur die Genehmigung, die dann (signiert durch die Verwaltung) in den Fachsystemen gespeichert wird.

(3) Zugriff berechtigter nicht-öffentlicher Stellen auf Daten öffentlicher Stellen

Wenn außerhalb der Verwaltung stehende Dritte elektronisch auf Daten der Verwaltung zugreifen wollen, müssen sie ihre Berechtigung darlegen. Dadurch sind auch die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen für den Datenzugriff erfüllt. Häufig fehlt jedoch die gesetzliche Grundlage, diesen berechtigten Zugriff auch elektronisch vorzunehmen. So sind neben der Polizei auch Rechtsanwälte, Versicherer, der Zoll u. a. berechtigt, die Daten der Fahrzeughalter aus dem lokalen Fahrzeugregister zu erfragen. Diese Abfragen erfolgen per Telefon oder Fax bei den örtlichen Zulassungsstellen. Die Daten sollten den Berechtigten aber „rund um die Uhr“ auch online zur Verfügung stehen. Dies könnte über eine automatisierte Auskunftsmöglichkeit aus dem lokalen Fahrzeugregister für registrierte und autorisierte Teilnehmer erfolgen. Um das zu ermöglichen, müsste das Straßenverkehrsgesetz geändert werden, das derzeit nur der Polizei den automatisierten Zugriff erlaubt. Aufgrund der besonderen datenschutzrechtlichen Brisanz der Weitergabe personenbezogener Daten an nicht-öffentliche Stellen sollten die Möglichkeiten von Zertifikaten genutzt werden.

Empfehlung

Unter Beachtung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sollte öffentlichen Stellen und berechtigten nicht-öffentlichen Stellen vermehrt ermöglicht werden, auf bereits an anderer Stelle elektronisch vorgehaltene Daten von Bürgern und Unternehmen zuzugreifen.

3.1.5 Auf persönliches Erscheinen verzichten

Soweit durch Rechtsvorschrift das **persönliche Erscheinen** eines Beteiligten bei der zuständigen Behörde **zwingend** vorgeschrieben ist, kommt elektronische Kommunikation nicht in Betracht. Nach alter Rechtslage war dies z. B. bei der An- und Abmeldung des Wohnsitzes der Fall. Seit das

Melderecht geändert ist, kann die Anmeldung auch in elektronischer Form - unter Einsatz einer qualifizierten elektronischen Signatur - vorgenommen werden.

Geprüft werden sollte, ob auch in anderen Rechtsgebieten das gesetzlich angeordnete persönliche Erscheinen eines Beteiligten der elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung entgegensteht. Wenn dies der Fall ist, sollte in einem zweiten Schritt überlegt werden, ob auf diese Anforderung verzichtet werden kann, um eine sichere elektronische Kommunikation zu ermöglichen.

Empfehlung

Soweit durch Rechtsvorschrift das persönliche Erscheinen eines Beteiligten im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens zwingend vorgeschrieben ist, sollte geprüft werden, ob auf diese Anforderung verzichtet werden kann, um elektronische Kommunikation zu ermöglichen.

3.1.6 Örtliche Zuständigkeit weiter entwickeln

Nach geltendem Verwaltungsrecht gibt es für jede Handlung der Verwaltung eine örtlich, fachlich und funktionell zuständige Stelle. Dabei hat die **örtliche Zuständigkeit** eine besondere Bedeutung. So führt das Handeln einer örtlich unzuständigen Stelle nach § 44 Abs. 2 Nr. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz zur Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes, wenn die handelnde, örtlich unzuständige Stelle nicht ermächtigt wurde, den Verwaltungsakt zu erlassen.

Das verwaltungsverfahrenrechtliche Prinzip, dem zufolge eine Behörde zuständig ist, die die örtlichen Verhältnisse kennt, ist zunächst sinnvoll.¹⁹ Für Bürger und Unternehmen ist die gesetzlich gegebene Situation allerdings ggf. sehr unbefriedigend. Bürger und Unternehmen sind zum einen über die Zuschnitte der örtlichen Zuständigkeit auf Verwaltungsseite nicht immer informiert. Zum anderen können sie gute Gründe haben, mit einer anderen als der örtlich zuständigen Stelle zu kommunizieren. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn sie gerade in einer anderen Sache mit einer anderen Behörde zu tun haben oder während der Öffnungszeiten nur mit einer örtlich unzuständigen Behörde in Kontakt treten können. Zudem kann das Prinzip der örtlichen Zuständigkeit ein Hemmnis bei der Trennung von Front Office und Back Office (vgl. Kapitel 2) sein.

¹⁹ Allerdings sollte E-Government Anlass sein, die ursprünglichen Zwecke hinter der örtlichen Zuständigkeit zu hinterfragen, neu zu prüfen, ob man auch heutige sinnvolle Zwecke anders erreichen kann als über die örtliche Zuständigkeit im hergebrachten Sinn.

Anzustreben wäre z. B., dass die Bürger im Falle eines Umzugs in jeder Behörde innerhalb einer Region die erforderliche An- bzw. Ummeldung und die Ummeldung ihres Kfz auf elektronischem Wege vornehmen lassen könnten.

Das Prinzip der örtlichen Zuständigkeit kann auf verschiedene Weise gelockert werden, ohne gegen die verwaltungsverfahrensgesetzlichen Regelungen zu verstoßen. Zum einen ist möglich, die Verwaltung, die mit dem Bürger kommuniziert, zur Botin oder Stellvertreterin des Bürgers zu machen („Bürgerservices im Auftrag“). Zum anderen kann die örtlich unzuständige Stelle zum Handeln ermächtigt werden.

In einigen Bundesländern sind Projekte angelaufen, die sich mit einer Lockerung örtlicher Zuständigkeiten befassen.

In dem **Projekt „Bürgerservices im Auftrag“** wird die Verwaltung, die mit dem Bürger kommuniziert, aber örtlich unzuständig ist, zur Stellvertreterin der Bürger bei der Abgabe von Willenserklärungen gemacht. Das Projekt wird im „Regionalen Netzwerk E-Government Bremen/Niedersachsen“ (RegNet) umgesetzt. Das RegNet (<http://www.regnetegov.de/>) ist ein informelles, jederzeit erweiterungsfähiges „ad-hoc“-Netzwerk, dem Landkreise, Städte und Gemeinden, aber auch Körperschaften, Verbände etc. beitreten können.

Im Rahmen von „Bürgerservices im Auftrag“ wird eine Online-Anwendung realisiert, die über örtliche Zuständigkeitsgrenzen hinweg für Bürger nutzbar ist. Im Projekt werden der OSCI-Standard und eine Sicherheitssoftware eingesetzt. Dies ermöglicht, im regionalen elektronischen Behördenverbund des RegNet rechtsverbindlich elektronisch zu kommunizieren, ohne dass ein geschlossenes Netz aufgebaut werden muss.²⁰ Der Kreis der Infrastrukturnutzer lässt sich dank dieses Grundprinzips beliebig erweitern.

Der Prozess von „Bürgerservices im Auftrag“ ist wie folgt gestaltet:

- o Eine Stelle registriert Behörden für den elektronischen Behördenverbund. Sie fungiert als Vertragspartnerin und verantwortet die Behördendatenbank.
- o Verwaltungen lassen berechnigte Sachbearbeiter registrieren und schließen mit der registrierenden Stelle einen Vertrag. Registrierte Verwaltungen können Nachrichten versenden und empfangen. Die Gesamtheit der registrierten Verwaltungen wird als elektronischer Behördenverbund bezeichnet.

²⁰ Wenn ein geschlossenes Behördennetz bereits vorhanden ist, kann dies natürlich auch für die Kommunikation genutzt werden.

- o Der Bürger sucht ein Bürgerservicecenter/Bürgerbüro des elektronischen Behördenverbunds auf, weil er eine Dienstleistung benötigt, für die eine andere Verwaltung örtlich zuständig ist. Der Bürger benötigt keine Signaturkarte. Gültige Ausweispapiere reichen i. d. R. aus.
- o Ein Sachbearbeiter der registrierten Verwaltung beantragt im Namen und im Auftrag des Bürgers, also als sein Stellvertreter (ggf. nach schriftlicher Vollmachtserteilung), mit einer Online-Anwendung Dienstleistungen in der anderen Kommune, die örtlich zuständig ist. Der Antrag wird mit der elektronischen Signatur des Sachbearbeiters versehen.

Ein weiteres **Projekt** ist „**E-Government in der Metropolregion Hamburg**“. An dem Projekt beteiligen sich 3 Länder, 14 Landkreise und 191 Städte und Gemeinden. Ziel des am 01.01.2004 begonnenen Projektes ist es, Bürgern und Unternehmen einfache, schnelle und sichere Verwaltungsservices anzubieten und Verwaltungskosten zu senken. In der Metropolregion soll der Verwaltungsraum so gestaltet werden, dass der Kunde Dienstleistungen unabhängig von Landesgrenzen und örtlichen Zuständigkeiten wahrnehmen kann.

Auf dem seit September 2004 bestehenden Metropolregion-Netz wird dazu als erster Service die „**Lebenslage Umzug**“ in einem Pilotgebiet realisiert. Künftig sollen bei einem Umzug innerhalb der Metropolregion Hamburg die Bürger die erforderlichen Melde- und Kfz-Angelegenheiten in einem Bürgerbüro ihrer Wahl abschließend erledigen können. Vor allem für Pendler bedeutet dies kurze Wege und eine hohe Zeitersparnis durch die „Allzuständigkeit“ der Verwaltungen in der Metropolregion Hamburg.

Die rechtlichen, organisatorischen und technischen Vorkläarungen für das Melde- und Kfz-Wesen sind weitgehend abgeschlossen. Im **Kfz-Bereich** wird die Zusammenarbeit durch § 68 Abs. 2 Satz 2 StVZO geregelt und in der Neufassung im § 46 FZV explizit als Grundlage für eine gewünschte Zusammenarbeit genannt. Anträge können dadurch mit Zustimmung der örtlich zuständigen Behörde von einer gleich geordneten auswärtigen Behörde behandelt und erledigt werden. Durch diese rechtliche Zuordnung kann jede beteiligte Zulassungsbehörde die vor Ort vorhandenen Zulassungsbescheinigungen und Siegel benutzen. Diskutiert werden zudem Lösungsoptionen, auch die Kennzeichensiegel der ausstellenden und nicht der örtlich zuständigen Behörde einsetzen zu können. Die Organisation der Zusammenarbeit wird - gemeinsam mit dem Meldewesen über eine Kooperationsvereinbarung geregelt, in der Verfahrensablauf, Gebühren und Si-

cherheit beschrieben sind. Für die technische Implementierung wird ein Webservice gestaltet, der einen Zugriff auf die örtlichen Kfz-Register erlaubt und unabhängig vom Standort des Sachbearbeiters eingesetzt werden kann. Wenn die informationstechnische Infrastruktur aufgebaut ist, soll im September 2006 ein Probetrieb unter Beteiligung von Hamburg und je einem Landkreis aus Niedersachsen und Schleswig Holstein durchgeführt werden.

Für die Umsetzung im Bereich Meldewesen mussten aufgrund der zum Kfz-Bereich abweichenden Rahmenbedingungen andere intelligente Lösungen gefunden werden. Die Zusammenarbeit der Länder wird in der schon erwähnten Kooperationsvereinbarung geregelt, die Rahmenbedingungen schafft und damit Handlungssicherheit gibt. Unter Federführung der Fachreferenten der drei beteiligten Länder konnte die rechtliche Sicherheit über das so genannte Botenmodell realisiert werden. Hierbei wird die Handlung einer unzuständigen Behörde für den Kunden im Sinne eines Front-Office über die sinnvolle Gliederung des Gesamtprozesses ermöglicht. Mitarbeiter der unzuständigen Behörde nehmen die Anträge der Kunden auf und geben die Daten in das verwendete IT-System ein. Diese Daten werden bis vor die „Tür“ der zuständigen Behörde transportiert (Botenfunktion) und können nach einer Plausibilitätsprüfung des Sachbearbeiters der zuständigen Behörde auf „Knopfdruck“ in das Melderegister eingepflegt werden. An die unzuständige Behörde erfolgt eine Quittungsmeldung über den erfolgreichen Abschluss der Transaktion. Die Technik orientiert sich an den Aktivitäten der elektronischen Rückmeldung, die Anfang 2007 flächendeckend eingeführt sein muss.

3.1.7 Verfahren beschleunigen

Bürger und Unternehmen erwarten von E-Government-Anwendungen auch und vor allem eine Beschleunigung der Verfahren. Allerdings lassen sich nur durch die elektronische Übermittlung von Daten nicht mehr als ein bis zwei Tage an **Postlaufzeiten** je Übermittlungsvorgang einsparen. Diese Differenz ist im Verhältnis zu den durchschnittlichen Bearbeitungszeiten jedenfalls bei komplexeren Verfahren zu gering, um einen wirksamen Anreiz für die Nutzung von E-Services zu bieten.²¹

²¹ Dies illustriert ein Beispiel aus dem elektronischen Rechtsverkehr: In einem typischen familiengerichtlichen Verfahren mit Versorgungsausgleich kommt es zu etwa zehn Übermittlungen von bzw. an Externe. Durch den Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel ließen sich Postlaufzeiten in einer Größenordnung von 10 - 20 Tagen ersparen. Bei einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von zehn Monaten fällt dies aber kaum ins Gewicht.

Eine echte Verfahrensbeschleunigung lässt sich in der Regel nur erreichen, wenn der **gesamte Bearbeitungsprozess** in der Verwaltung - vom Nachrichteneingang über den internen Workflow bis zum Nachrichtenausgang - **informationstechnisch integriert** gestaltet wird. Beschleunigend wirken dabei besonders folgende Faktoren:

- o Automatisierung der Datenerfassung durch den Austausch strukturierter Daten,
- o parallele Bearbeitung von Vorgängen in Folge der jederzeitigen Verfügbarkeit elektronischer Dokumente für beliebig viele Bearbeiter (Verkürzung von Liegezeiten),
- o Automatisierung von (Teil-)Schritten in Folge einer systematischen Neustrukturierung des Bearbeitungsprozesses,
- o Straffung des gesamten Bearbeitungsprozesses z. B. durch Verminderung der beteiligten Stellen und/oder von Bearbeitungsschleifen.

Deshalb darf E-Government keinesfalls bedeuten, dass bestehende Leistungsprozesse einfach „elektrifiziert“ werden. Eine **vorgeschaltete Geschäftsprozessanalyse** ist zwingend! Nur so kann das organisatorische Optimierungspotenzial aufgezeigt und realisiert werden.

Je nach den Handlungsmöglichkeiten der Akteure müssen vor der Einführung neuer E-Government-Services Gesetze, Verordnungen, Satzungen oder Verwaltungsvorschriften so geändert werden, dass im Ergebnis der Leistungserstellungsprozess möglichst schlank und schnell wird.

Das Beschleunigungspotenzial der Informationstechnologie ist bei einfach strukturierten, standardisierten Massenverfahren am einfachsten zu realisieren. Dies gilt insbesondere für die **Auskunft** aus einem der vielen staatlichen oder kommunalen Register. Bei komplexen Verfahren ist der Aufwand für die Prozessoptimierung und -neugestaltung ungleich größer, da allein die Analyse des Ist-Prozesses schwieriger ist, die Modellierung des Prozesses unter Berücksichtigung der Möglichkeiten der Informationstechnik komplexer, die Zahl der Beteiligten höher und damit auch der „Aushandlungsprozess“ aufwendiger ist. Allerdings liegen besonders in großen Verwaltungen in komplexen Prozessen enorme Rationalisierungspotenziale, die es im Kontext mit E-Government zu realisieren gilt.

Ein Beispiel:

Die Prozessanalyse des Gaststättenerlaubnisverfahrens in einer Großstadt erbrachte, dass mit verschiedenen organisatorisch-technischen Veränderungen möglich ist, die Prozessdauer, die sich heute auf bis zu 147 Tagen beläuft, auf etwa 30 - 50 Tage zu reduzieren! Dabei liegt der Wert eines elektronischen Angebots vor allem darin, einheitliche und umfassende Informationen über das Verfahren im Internet verfügbar zu machen und damit die Fehlerquote in den Anträgen erheblich zu vermindern. Die eigentlichen Rationalisierungspotenziale liegen in organisatorischen Veränderungen.

Manche Verwaltungen im In- und Ausland erhöhen den Druck auf die Prozessverantwortlichen durch **verbindliche Bearbeitungsfristen**. Nutzer erhalten die Zusage, dass ihr Anliegen innerhalb einer bestimmten Frist bearbeitet wird, wenn sie es in elektronischer Form geltend machen. Dadurch soll ein zusätzlicher Anreiz zur Nutzung von elektronischen Services geschaffen werden.²²

Allerdings gibt es derzeit für verbindliche Bearbeitungsfristen bei öffentlichen Verfahren nur einen **eingeschränkten Anwendungsbereich**: Verbindliche Bearbeitungsfristen können nur für solche Verfahren festgeschrieben werden, bei denen die Komplexität der einzelnen Fälle keinen großen Schwankungen unterliegt und keine Abhängigkeit von Mitwirkungshandlungen Dritter besteht. Z. B. gilt die Baugenehmigung in einfachen Verfahren kraft Gesetzes als erteilt, wenn die Behörde innerhalb einer bestimmten Frist nicht aktiv wird. Noch wichtiger ist aber, dass verbindliche Bearbeitungsfristen zu Gunsten derjenigen, die Dokumente in elektronischer Form einreichen, eine Verzögerung bei der Bearbeitung konventionell eingeleiteter Verfahren nach sich ziehen können - und dies ist rechtlich problematisch.

Als Alternative zu verbindlichen Bearbeitungsfristen hat die Projektgruppe die Möglichkeit erörtert, die vorrangige Bearbeitung elektronisch eingereichter Dokumente gesetzlich festzuschreiben. Wenn eine solche Vor-

²² Verfolgt wird diese Strategie vor allem von den Steuerverwaltungen, da sich deren weitgehend standardisierte Verfahren sehr gut für den Einsatz von Bearbeitungsfristen eignen: In den USA etwa müssen elektronisch eingereichte Steuererklärungen zwingend innerhalb von zwei Wochen bearbeitet werden, während die Bearbeitungszeit für auf konventionellem Wege eingereichte Erklärungen bei 6 - 8 Wochen liegt. In den Niederlanden gibt es eine ähnliche Regelung. Auch die deutschen Finanzverwaltungen haben sich grundsätzlich für eine beschleunigte Bearbeitung elektronisch eingereichter Steuererklärungen entschieden. So garantiert zum Beispiel das Land Thüringen bei der Einreichung der Einkommensteuererklärung in elektronischer Form eine vierwöchige Bearbeitungsfrist. Im Durchschnitt dauert die Bearbeitung elektronischer Steuererklärungen in Thüringen nach Tests der Stiftung Warentest sogar nur zwei Wochen. Offenbar bleibt diese im Vergleich zu Papieranträgen deutlich kürzere Bearbeitungszeit nicht ohne Wirkung auf die Steuerpflichtigen. Thüringen weist mit 12 % im Vergleich der Bundesländer den höchsten Prozentsatz an elektronisch eingereichten Steuererklärungen auf.

rangklausel die Form einer Muss- oder Soll-Vorschrift annimmt („harte“ Vorrangklausel), gelten die Einwände wie gegen verbindliche Bearbeitungsfristen. Eine realistische Möglichkeit ist dagegen, die Vorrangklausel als bloße Ermächtigungsnorm zu gestalten. Dies kann z. B. durch eine Formulierung wie die folgende geschehen: „Elektronisch eingereichte Dokumente sollen vorrangig bearbeitet werden, sofern gesetzliche Regelungen nicht entgegen stehen.“

Durch eine „**weiche**“ **Vorrangklausel** wird nach innen und nach außen ein deutliches Signal gesetzt, dass **der Normgeber die elektronische Kommunikation priorisiert**, ohne mit starren Vorgaben in die Bearbeitung der einzelnen Verfahren einzugreifen. Die Bearbeiter wären nicht verpflichtet, elektronisch eingereichte Dokumente vorrangig zu bearbeiten; aber sie müssten prüfen, ob unter Würdigung der Gesamtumstände eine vorrangige Bearbeitung in Betracht kommt.

Empfehlung

E-Government-Anwendungen führen zu einer für den Nutzer spürbaren Verfahrensbeschleunigung, wenn die gesamte Bearbeitungskette in der Verwaltung - vom Nachrichteneingang über den internen Workflow bis zum Nachrichtenausgang - verkürzt und informationstechnisch integriert wird. Zur rechtlichen Verstärkung des organisatorischen Beschleunigungspotenzials der Informationstechnik sollte überdies eine „weiche“ Vorrangklausel zu Gunsten elektronisch eingereicherter Dokumente in das Verwaltungsverfahrenrecht aufgenommen werden.

3.2 Anwenderfreundliche Technik

3.2.1 E-Government-Portale verknüpfen

Ein Hindernis für die Nutzung elektronischer Verwaltungsangebote ist, dass Bürger und Unternehmen häufig Schwierigkeiten haben, die richtige Internetseite für ihr Anliegen zu finden.²³ Daher sind die **Einstiegspunkte im Internet**, wie Erfahrungen aus dem In- und Ausland zeigen, ein kritischer Erfolgsfaktor für E-Government-Projekte. Internet-Portale können ihre Funktion nur erfüllen, wenn die bereitgestellten Informationen und Dienste möglichst vollständig und aktuell sind, die Adresse des Portals (bzw. der Internet-Domäne) einen hohen Bekanntheitsgrad bei der Zielgruppe hat und sie nutzerfreundlich und ansprechend gestaltet sind.

²³ Vgl. Fraunhofer Institut Angewandte Informationstechnik (FIT), (2004), S. 13 ff.

Um den Bekanntheitsgrad der vorhandenen Internetangebote zu erhöhen, empfiehlt sich eine intensive **Öffentlichkeitsarbeit** bei den Zielgruppen.²⁴

Internetauftritte müssen so gestaltet sein, dass Kunden der Verwaltung mit geringem Wissen in der Lage sind, ihre Anliegen zu klären und ggf. vollständig und fehlerfrei durchzuführen. Eine Ausrichtung der Portale an Lebens- bzw. Geschäftslagen ist für diesen Zweck eine geeignete Basis. Noch entsprechen bestehende Portale diesen Anforderungen nicht immer. So zeigte eine exemplarische Untersuchung von Verwaltungsportalen große Unterschiede bei deren **ergonomischer Gestaltung**.²⁵

Die Barrierefreiheit der Internetauftritte, die auch Menschen mit Behinderungen eine gleich-berechtigte Teilhabe an den Angeboten der Verwaltung ermöglicht, ist durch Verordnungen verbindlich festgelegt.

Bürger und Unternehmen nehmen die Verwaltung in der Regel als Einheit wahr. Die Zuständigkeiten der einzelnen Verwaltungsebenen sind nicht unmittelbar ersichtlich und den Anwendern in vielen Fällen nicht klar. Unter der Prämisse, dass die einzelnen Verwaltungen auch zukünftig ihre eigenen Internetangebote betreiben werden, ist daher eine **Verknüpfung der Portale erforderlich**. Für die Nutzer der Angebote ist wichtig, auch bei einer Dienstleistung, die nicht zum Aufgabenbestand des besuchten Internetauftritts gehört, mindestens eine Weitervermittlung an die sachlich und örtlich zuständige Behörde zu erhalten. In der Initiative Deutschland-Online befassen sich mehrere Vorhaben mit der Verknüpfung von Internetauftritten. Z. B. widmet sich ein Vorhaben dem Aufbau eines Zuständigkeitsfinders, der ein Verzeichnis von Behörden mit deren Zuständigkeiten und elektronischen Dienstleistungen enthalten soll. Der Zuständigkeitsfinder erlaubt, regional verstreute oder über Verwaltungsebenen verteilte Inhalte gezielt zu suchen. Allerdings ist die von Deutschland-Online angestrebte Integration der Internetauftritte noch nicht im gewünschten Umfang erfolgt.

Über Internetportale kann der Nutzer Informationen und Dienstleistungsangebote lokal, regional oder thematisch erschließen. Länder und Kommunen betreiben typischerweise **lokale und/oder regionale Portale**.²⁶ Der Ausbau der Portale erfolgt in der Regel in mehreren Stufen, ausgehend von einem Informationsportal mit Verlinkungen hin zu einem umfassenden Angebot, das E-Government-Transaktionen einschließt.

²⁴ Die Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen beispielsweise hat Faltschichten in großer Anzahl an Kundengruppen verteilt, um auf ihre Portale und elektronischen Dienstleistungen aufmerksam zu machen, siehe <http://www.service.nrw.de>; vgl. auch Abschnitt 4.5 in diesem Bericht.

²⁵ Vgl. Fraunhofer Institut Angewandte Informationstechnik (FIT), (2004), S. 13 ff.

²⁶ Z. B. <http://www.bremen.de>, <http://www.hamburg.de>, <http://bayern.de>, <http://hessen.de>, <http://nrw.de>, <http://www.service-bw.de/servlet/PB/-s/1ukolshviswsr1t8v0ayj0fi8q66ayky/menu/-1/index.html> oder generell „<http://www.name-der-kommune.de>“.

*Ein Beispiel für eine thematische Erschließung ist das **Fachportal** <http://www.justiz.de>²⁷, über das das Bundesministerium der Justiz und die Landesjustizverwaltungen einen einfachen und einheitlichen Zugang zu ihren Informationsangeboten und E-Government-Diensten anbieten. Derartige Fachportale richten sich häufig an bestimmte Berufsgruppen. Ungeachtet dessen ist für eine bessere Auffindbarkeit wichtig, auch diese Portale über Verknüpfungen mit den lokalen und regionalen Einstiegspunkten zu verbinden.*

Empfehlung

Bekanntheit und Qualität der Einstiegspunkte zu den E-Government-Angeboten sind ein kritischer Erfolgsfaktor für E-Government. Die Internetportale der einzelnen Verwaltungsebenen sollten mit hoher Priorität verknüpft sowie auf Redundanzen geprüft und vereinheitlicht werden.

3.2.2 Kommunikations- und Sicherheitsinfrastruktur vereinheitlichen

Ein **Nutzungshindernis** für Anwender, die unterschiedliche regionale E-Government-Anwendungen nutzen wollen, ist die **bundesweite Vielfalt der technisch-organisatorischen E-Government-Lösungen**. Einheitliche Lösungen (wie z. B. beim Steuer- oder Mahnverfahren) erleichtern den Umgang mit den Verfahren und erhöhen dadurch die Akzeptanz. Dies gilt besonders für Unternehmen, die Länder übergreifend tätig sind.

Die Bündelung aller verfügbaren Informationen über E-Government-Anwendungen in landesweiten Portalen (vgl. Ziffer 3.2.1) löst dieses Problem nicht. Denn hier geht es um technische Interoperabilitätsprobleme für die Anwender, besonders bezogen auf die Kommunikations- und Sicherheitsinfrastruktur.

Die Initiative **Deutschland-Online** will durch gemeinsames Vorgehen von Bund, Ländern und Kommunen in zahlreichen E-Government-Vorhaben und den **Aufbau interoperabler Infrastrukturen** eine integrierte E-Government-Landschaft in Deutschland schaffen.²⁸ Allerdings erschweren die unterschiedlichen Ausgangspositionen bei der informationstechnischen Ausstattung und den organisatorischen Rahmenbedingungen sowie nicht zuletzt Einschränkungen durch das Kartell- und Vergaberecht, dass eine Verwaltungsebene übergreifende einheitliche E-Government-

²⁷ Grundlage ist eine Beschluss der Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz vom 15./16. Mai 2003.

²⁸ Vgl. zu Einzelheiten <http://www.deutschland-online.de>.

Infrastruktur zügig aufgebaut werden kann. Vor diesem Hintergrund sollte zumindest darauf geachtet werden, dass bei der Wahl der Produkte bundesweit abgestimmte Standards berücksichtigt werden, wenn der Einsatz gleicher Produkte für gleiche Zwecke gegenwärtig nicht möglich ist.

Für die Gestaltung der Sicherheitsinfrastruktur gibt es unterschiedliche Ansätze:

- o Verwendung von Kennung und Passwort (Government Gateway),
- o Verwendung softwarebasierter fortgeschrittener Signaturen bei einer speziellen Klasse von Verfahren (EISter im Finanzbereich),
- o Nutzung der chipkartenbasierten, qualifizierten elektronischen Signatur.

Für einen Kunden ist ein großer Vorteil, mit möglichst wenigen Systemen und ihm zugeordneten Signaturen möglichst viele Verwaltungsangebote nutzen zu können. Daraus ergibt sich für die Verwaltungen die Anforderung, gemeinsam **nur wenige fortgeschrittene Signaturen** auszugeben oder Registrierungsinstanzen anzubieten. Eine zentrale Rolle könnte dabei die fortgeschrittene Signatur einnehmen, die im EISter-Verfahren an die Kunden ausgegeben wird. Damit ein Kunde seine qualifizierte elektronische Signatur umfassend verwenden kann, müssen in Verfahren, in denen diese Signaturart erforderlich ist, zumindest **alle** in Deutschland herausgegebenen **qualifizierten elektronischen Signaturen unterstützt** werden.

Empfehlung

Die Vereinheitlichung der Kommunikations- und Sicherheitsinfrastruktur bei E-Government ist energisch voranzutreiben.

3.2.3 XML-Standardisierung weiter führen

Sind die Nutzer von E-Government-Services andere Verwaltungen oder größere Unternehmen, ist einer der wichtigsten Anreize für die Nutzung elektronischer Verfahren die medienbruchfreie Abwicklung, bei der elektronische Daten ohne zusätzlichen Erfassungsaufwand in andere IT-Systeme übernommen werden. Für automatisierte Verwaltungsprozesse - die ein großes Rationalisierungspotenzial bergen - müssen die Daten in strukturierter Form übermittelt werden. D. h. alle Beteiligten müssen sich auf **einheitliche Datenaustauschformate** verständigen.

Die Vereinheitlichung der Datenformate durch Standardisierung ist besonders wichtig für die Akzeptanz elektronischer Services für überregional tätige Berufsgruppen. So ist etwa kaum vorstellbar, dass ein bundesweit tätiges Architekturbüro Unterlagen elektronisch einreicht, die mit einem Bauverfahren verbunden sind, wenn in Kommunen oder Bundesländern viele unterschiedliche Datenformate für die Einreichung vorgeschrieben sind. Die fehlende Vereinheitlichung von Datenformaten hält auch die Hersteller berufsspezifischer Software davon ab, ihre Produkte entsprechend zu ergänzen. Die Standardisierung birgt erhebliche wirtschaftliche Vorteile für die Kunden und fördert deren Bereitschaft zu einem elektronischen Datenaustausch mit den Behörden.

Viele Verwaltungen arbeiten zurzeit an der Standardisierung von Datensätzen für den Datenaustausch. Bei vergleichbaren Aufgabenstellungen der entsprechenden Gebietskörperschaften ist es sinnvoll, die **Standardisierung der Datenformate** mindestens im **bundesweiten Rahmen** durchzuführen. Die Länder und einige Fachbereiche, z. B. im Meldewesen und in der Justiz, haben sich dieser Aufgabe schon früh gestellt. So sind die Projekte XMeld und XJustiz Vorreiter der Inhaltsdaten-Standardisierung in Deutschland.²⁹ Der Prozess einer bundesweiten Standardisierung des Datenaustauschs auch in anderen Fachgebieten könnte merklich gefördert werden, wenn grundsätzlich die jeweils verantwortlichen **Fachministerkonferenzen** XML-Standards beauftragen würden. Die Ministerpräsidentenkonferenz hat entsprechend die Fachministerkonferenzen gebeten, die Erarbeitung Fachminister übergreifender und ebenenübergreifender Standards und Infrastrukturen fachlich und finanziell zu unterstützen und die Ergebnisse systematisch zu nutzen.

Bei der Standardisierung der XML-Schemata ist zu berücksichtigen, dass gleichartige Datenfelder in unterschiedlichen Fachverfahren benötigt werden, z. B. Angaben zum Familienstand, zum Geschlecht oder zum Geburtsdatum. Bei XMeld und XJustiz gibt es bereits Divergenzen des Datenformats von Kerndaten. Bei Verwaltungsverfahren, die sowohl Daten im XMeld- als auch im XJustiz-Format beinhalten, ist eine aufwändige Migration der Daten in die jeweils andere Struktur die Folge.

Ziel muss daher sein, **Doppelentwicklungen** durch einen organisierten Kommunikationsprozess zu **vermeiden** und Synergieeffekte durch die **Identifizierung** so genannter **Kernelemente** zu erzielen.

²⁹ Vgl. zu Einzelheiten <http://www.osci.de> (dort findet sich auch eine Übersicht über XÖV-Produkte) oder <http://www.xjustiz.de>.

Die Arbeitsgruppe „XÖV“ befasst sich entsprechend mit der Koordinierung der XML-Standardisierung in den einzelnen fachlichen Standardisierungsvorhaben und widmet sich der „Standardisierung der Standards“ sowie dem Informationsaustausch zwischen den einzelnen Standardisierungsprojekten von Bund, Ländern und Kommunen. Neue Standardisierungsvorhaben sollten unbedingt die bereits erfolgten Standardisierungen in ihrem Prozess berücksichtigen.

Damit **Anbieter von Software** in ihren Produkten zügig Schnittstellen zur Nutzung der Datenaustauschformate bereitstellen können, ist in den Standardisierungsprojekten vorgesehen, die Fachverfahrenshersteller in die Abstimmung der Entwicklungen einzubeziehen.

Die Marktdurchdringung von Standards könnte weiter beschleunigt werden, indem an die **Übermittlung von Daten im XML-Format** bestimmte **Vorteile für die Einreicher** - wie etwa finanzielle Vergünstigungen - **geknüpft** werden. So ermöglicht das Gebührenrecht vor dem Hintergrund, dass Gebühren den Aufwand der staatlichen Stelle abgelten, entsprechende Differenzierungen vorzunehmen. Wegen des Wettbewerbs wären die Hersteller von Fachsoftware so schnell motiviert, die Erstellung und Verarbeitung dieses Formats zu unterstützen.

Empfehlung

Die Standardisierung von Datenaustauschformaten für E-Government (XML) sowie die Abstimmung und Koordination aller XML-Standards zur systemübergreifenden Interoperabilität muss mit Nachdruck fortgeführt werden. Die Beauftragung sollte durch die jeweils verantwortlichen Fachministerkonferenzen erfolgen. Es ist ein ressort- und ebenenübergreifendes Konzept zur Standardisierung des Datenaustauschs erforderlich, das bereits durch die Runde der E-Government-Staatssekretäre beauftragt ist. Die Entwicklung dieser Standards muss intensiviert und koordiniert werden, um den Austausch von Kerninformationen zwischen verschiedenen Verfahren sicherzustellen. Um die praktische Relevanz der festgelegten Formate zu erhöhen, sollten an ihre Verwendung Vorteile für die Einreicher, also die Bürger und Unternehmen, geknüpft werden.

3.2.4 Anwenderfreundlichkeit verbessern

Adressaten werden informationstechnische E-Government-Lösungen nur akzeptieren, wenn sie anwenderfreundlich sind. So unbestritten das Prinzip der Anwenderfreundlichkeit ist, so schwierig lässt es sich häufig in die Praxis umsetzen: Zum einen verstehen unterschiedliche Gruppen von Anwen-

dem unter Anwenderfreundlichkeit unterschiedliche Dinge. Zum anderen hat die öffentliche Verwaltung keinen Einfluss auf die konkrete Arbeitsumgebung der Nutzer. In jedem Fall sollte die Verwaltung allgemein akzeptierte Elemente von Benutzerfreundlichkeit berücksichtigen und ggf. die Anwenderfreundlichkeit vor Echteininsatz testen.

Die Kommunikation zwischen der Verwaltung und ihren Kunden erfolgt in vielen Fällen über Formulare. Sie sind auch bei elektronischen Verwaltungsvorgängen als Träger strukturierter Informationen wichtig. Die Lösungen, die existieren, entsprechen noch nicht immer den Anforderungen der Nutzer und der Verwaltung - ein Formular, das sich der Nutzer nur ausdrucken und auf herkömmlichen Wegen weiter verwenden kann, ist nicht medienbruchfrei und daher noch keine E-Government-Lösung! Bereits vor der Einstellung von Formularen ins Internet sollte die Verwaltung untersuchen, welche Verständnisschwierigkeiten beim Ausfüllen auftreten. Hilfreich sind in jedem Fall eine angemessene Informationsdarstellung, klare Dialogschritte und ein eindeutiges Format bei der Dateneingabe. Dies senkt die Monierungsquote von elektronischen Eingaben deutlich unter die von herkömmlichen Belegverfahren.

Auch die technischen Funktionen eines **Formularservers** unterstützen die Kunden in vielen Punkten beim Ausfüllen von Formularen, z. B. durch Ausfüllhilfen, Plausibilitätsprüfungen, automatische Berechnungen und Konsistenzprüfungen. Nicht nur der Nutzer, auch die Verwaltung profitiert von solchen Hilfen: die Fehlerquote sinkt, und plausible, vollständige und konsistente Daten erreichen die Verwaltung und können effizient und fehlerfrei in den Fachverfahren der Verwaltung weiter verarbeitet werden.

Bei vielen marktgängigen Programmen, z. B. im Bereich E-Mail-Dienste, haben sich im Laufe der letzten Jahre die Bedienoberflächen bei Strukturierung und grafischen Symbolen deutlich untereinander angenähert. So sind z. B. die Symbole für Speichern, Drucken und Löschen von Daten in vielen Programmen nahezu identisch. Eine Anlehnung an diese **Layouts** in den Bedienoberflächen von **E-Government-Verfahren** erleichtert den Kunden Einstieg und Umgang mit den Anwendungen und senkt so die Hemmschwelle für die Nutzung von elektronischen Verwaltungsdienstleistungen.

Darüber hinaus sollten Verwaltungen prüfen, ob nach dem Vorbild des EISter-Verfahrens der Steuerverwaltungen eine **Service-Hotline** eingerichtet werden kann, sobald eine neue E-Government-Anwendung den Echtbetrieb aufnimmt.

Verbessern lässt sich die Anwenderfreundlichkeit auch durch die Bereitstellung von **Mehrwertfunktionen**. So ist z. B. möglich, über das EISter-Online-Portal eine elektronische Steuerkontoabfrage durchzuführen, in de-

ren Rahmen jeder Steuerbürger oder Bevollmächtigte die Inhalte des eigenen oder des Mandanten- bzw. Firmen-Steuerkontos ermitteln kann. Der unmittelbare Zugriff auf das Steuerkonto ist ein mit dem elektronischen Angebot verbundener Mehrwert. Im Bereich der Justiz ist die Online-Akteneinsicht für die Berechtigten, die derzeit einige Stellen erproben, eine attraktive Funktion, die den zeitlichen Aufwand für die Einsicht in die Verfahrensakten reduziert.

Da die Verwaltung keinen Einfluss auf die Arbeitsumgebung der Anwender hat, darf die bei elektronischen Verwaltungsverfahren angebotene Software **keine besonderen Anforderungen an die Ausstattung des PC-Arbeitsplatzes** stellen. Da üblicherweise an jedem Arbeitsplatz ein Browser zur Verfügung steht, empfiehlt sich der **Einsatz webbasierter Verfahren**. Lediglich für Verfahren, bei denen aufgrund der Rechtsverbindlichkeit eine qualifizierte elektronische Signatur erforderlich ist, muss der Kunde eine Signaturkarte und einen Kartenleser besitzen.

Empfehlung

Die Bedienoberflächen von E-Government-Anwendungen sollten sich an marktgängigen Lösungen orientieren. Die Nutzung von Verfahren ohne qualifizierte elektronische Signatur oder andere besondere Sicherheitsanforderungen sollte mit der Hard- und Softwareausstattung möglich sein, die üblicherweise an einem PC-Arbeitsplatz vorhanden ist. Web basierte Lösungen sind bei elektronischen Angeboten für Bürger und Unternehmen in der Regel zu bevorzugen, soweit es nicht um den Datenaustausch zwischen Fachverfahren geht.

3.3 Obligatorische elektronische Kommunikation

Gegenwärtig gibt es zwei Varianten, die elektronische Kommunikation der Verwaltungsnutzer mit der Verwaltung verbindlich zu machen:

- o die Verpflichtung, mit der öffentlichen Hand elektronisch zu kommunizieren (Nutzungsverpflichtung) und
- o die Verpflichtung, Einrichtungen für die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung vorzuhalten (Vorhalteverpflichtung).

3.3.1 Nutzungsverpflichtungen

Sowohl in Deutschland als auch in anderen Staaten ist seit einigen Jahren die Tendenz zu beobachten, die Verwendung elektronischer Kommunikati-

onsmittel für die (rechtsverbindliche) Kommunikation mit der öffentlichen Hand verbindlich vorzuschreiben.³⁰ Bislang betreffen solche Verpflichtungen in der Regel ausschließlich professionelle Anwender (Unternehmen, rechtsberatende Berufe u. ä.) und beziehen sich nur auf einzelne Verfahren. In einigen Staaten ist die Entwicklung allerdings schon weiter fortgeschritten: So nehmen mittlerweile etliche Bundesgerichte (District Courts) in den USA Dokumente in Zivil- und Strafsachen grundsätzlich nur noch in elektronischer Form an. In Dänemark dürfen seit dem 01.02.2005 Verwaltungen nur noch Rechnungen in elektronischer Form annehmen. Für Unternehmen, die Rechnungen noch nicht elektronisch erstellen können, wurden zwei Clearingstellen eingerichtet. Im Herbst 2005 nutzten jedoch bereits 90 % der Unternehmen die Möglichkeit, elektronische Rechnungen direkt einzureichen.

Auch in der deutschen Rechtspraxis gibt es inzwischen Bereiche, in denen Nutzergruppen zur elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung verpflichtet sind:

- o Seit dem 01.01.2005 sind Arbeitgeber und Unternehmer grundsätzlich verpflichtet, Umsatzsteuervoranmeldungen, Lohnsteueranmeldungen und Lohnsteuerbescheinigungen in elektronischer Form an die Finanzämter zu übermitteln.³¹
- o Die Meldungen und Beitragsnachweise der Arbeitgeber zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten sind ab dem 01.01.2006 grundsätzlich nur noch elektronisch durch Datenübertragung zulässig.³²
- o Die bis zum 31.01.2006 in deutsches Recht umzusetzende neue europäische Vergaberichtlinie sieht vor, dass die Übermittlung von Informationen im Rahmen des Vergabeverfahrens nach Wahl des öffentlichen Auftraggebers auf konventionellem oder elektronischem Weg erfolgen kann.³³
- o Die Beantragung von Verschmutzungsrechten gemäß Treibhausemissionshandelsgesetz muss in elektronischer Form erfolgen.³⁴

³⁰ Vgl. Margetts, H.; Yared, H. (2004), S. 12 f.

³¹ § 18 Abs. 1 Satz 1 UstG, § 41 a Abs. 1 EstG.

³² Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren im Sozialrecht vom 20.03.2005.

³³ Art. 42 Abs. 1 Richtlinie 2004/18/EG vom 31.03.2004.

³⁴ § 10 Abs. 1 TEHG.

3.3.2 Vorhalteverpflichtungen

Gesetzliche Verpflichtungen gibt es nicht nur als „echte“ Nutzungsverpflichtungen, sondern auch als verfahrensunspezifische Verpflichtung, Einrichtungen für die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung vorzuhalten.

In Österreich besteht eine solche (Selbst-)Verpflichtung für Anwälte seit 1999. Gemäß § 42 a der „Richtlinien für die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs, für die Überwachung der Pflichten des Rechtsanwalts und für die Ausbildung der Rechtsanwaltsanwärter“ (RL-BA 1977, erlassen vom Österreichischen Rechtsanwaltskammertag) hat der Rechtsanwalt grundsätzlich dafür Sorge zu tragen, „dass ihm Einrichtungen zur Beteiligung am Elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten und zur Abfrage von Daten aus dem Firmenbuch und dem Grundbuch zur Verfügung stehen, die zur Wahrung, Verfolgung und Durchsetzung der ihm anvertrauten Interessen notwendig sind.“ Er hat an Erweiterungen oder Änderungen des Elektronischen Rechtsverkehrs teilzunehmen, wenn der Österreichische Rechtsanwaltskammertag diese Erweiterungen oder Änderungen unter Berücksichtigung ihrer technischen Eignung und wirtschaftlichen Möglichkeit genehmigt hat.

Auch in Deutschland gibt es erste Ansätze einer berufsrechtlichen Verpflichtung, Einrichtungen für die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung vorzuhalten. Nach der Bundesnotarordnung muss jeder Notar spätestens ab dem 01.04.2006 über zumindest eine Einrichtung verfügen, die ihm ermöglicht, elektronisch Beurkundungen vorzunehmen (§ 15 Abs. 3 BNotO). Da dies voraussetzt, eine dauerhaft überprüfbare elektronische Signatur zu verwenden, sind künftig alle Notare berufsrechtlich verpflichtet, sich die entsprechende Soft- und Hardware zu beschaffen und vorzuhalten.

Im Verhältnis zu Nutzungsverpflichtungen können solche Vorhalteverpflichtungen einerseits das mildere Mittel sein: Den Verpflichteten müssen die Einrichtungen für die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung lediglich zur Verfügung stehen, sie sind nicht gezwungen, die Technik für ein bestimmtes Verfahren auch tatsächlich einzusetzen. Andererseits können Vorhalteverpflichtungen die Verpflichteten aber auch stärker belasten, da sie allgemeiner Natur sind und anders als die zumeist auf einzelne Verfahren bezogene gesetzliche Nutzungsverpflichtung nicht dadurch umgangen werden können, dass auf die Durchführung der entsprechenden Verfahren verzichtet wird.

3.3.3 Chancen und Grenzen obligatorischer elektronischer Kommunikation

Sowohl hinter den Verpflichtungen zur Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel als auch hinter den Verpflichtungen zur Vorhaltung solcher Mittel steht das Bestreben, möglichst schnell und nachhaltig eine intensive Nutzung von E-Government-Verfahren zu erreichen. Nur bei einem hohen Auslastungsgrad, so die Überlegung, rentieren sich die Investitionen in die informationstechnische Infrastruktur, nur dann lassen sich die politisch versprochenen Effizienzgewinne auch tatsächlich realisieren.

Indessen wäre es zu kurz gegriffen, ausschließlich die öffentliche Hand als Nutznießerin einer solchen Strategie zu sehen. Auch die Anwender profitieren letztlich von einem hohen Nutzungsgrad von E-Government-Verfahren, denn nur tatsächlich realisierte Effizienzgewinne können in Form von zügig und kostengünstig durchgeführten Verfahren an die Anwender weitergegeben werden.

Allerdings lässt sich mit dem Argument, dass letztlich auch die Anwender von einem hohen Nutzungsgrad profitieren, nicht jede Verpflichtung zur Nutzung bzw. Vorhaltung elektronischer Kommunikationsmittel rechtfertigen. Zu beachten ist stets der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** (Zweck-Mittel-Relation): Das gewählte Mittel (hier also die Nutzungs- oder Vorhalteverpflichtung) muss im Hinblick auf das verfolgte Ziel (hier die Wirtschaftlichkeit des Handelns der öffentlichen Hand) geeignet sein. Daneben muss es erforderlich sein, d. h. es darf kein milderes Mittel geben, das den gewünschten Erfolg ebenso erreicht und weniger in die Rechte der Verwaltungskunden eingreift. Schließlich darf die Nutzungs- oder Vorhalteverpflichtung die Anwender nicht übermäßig belasten. Die Verhältnismäßigkeit ist jeweils konkret, d. h. auf eine bestimmte Maßnahme bezogen, zu prüfen. Verallgemeinernd lässt sich aber feststellen, dass eine **Verpflichtung** zur Nutzung bzw. Vorhaltung elektronischer Kommunikationsmittel **grundsätzlich nur gegenüber professionellen Anwendern** in Betracht kommt bei

- o angemessener Übergangsfrist, damit sich die Betroffenen auf die neue Situation einstellen können sowie
- o der im Einzelfall bestehenden Möglichkeit, auch nach Ablauf der Übergangsfrist papierbasiert kommunizieren zu können, um unbillige Härten zu vermeiden.

Die Projektgruppe ist der Auffassung, dass Nutzungs- und Vorhalteverpflichtungen auch im Rahmen von E-Government in Deutschland eine Rol-

le spielen können. In Betracht kommen dabei allerdings derzeit und auch auf längere Sicht nur **verfahrensspezifische** Verpflichtungen. Eine **allgemeine** Verpflichtung zur Einreichung von Dokumenten in elektronischer Form ist in Deutschland zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu rechtfertigen.

Eine Nutzungsverpflichtung ist dagegen insbesondere bei **Massenverfahren** denkbar, die ein hohes Potenzial für die automatisierte interne Weiterverarbeitung haben. Aus diesem Grund hat sich zum Beispiel die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister dafür ausgesprochen, ab dem 1. Juli 2007 Anträge auf Erlass eines Mahnbescheids im Rahmen des automatisierten Mahnverfahrens nur noch in elektronischer Form zuzulassen, sofern die Anträge von berufsmäßigen Prozessvertretern gestellt werden. Die Zahl der Papieranträge würde dadurch um rund 1,5 Mio. pro Jahr reduziert. Dies entspräche einer Kosteneinsparung von 2 bis 4 Mio. Euro pro Jahr.

Empfehlung

Alle Verfahren, in denen Behörden in großem Umfang und/oder häufig Daten mit berufsmäßigen Anwendern (Unternehmen, Freiberufler, andere Behörden) austauschen, sind daraufhin zu überprüfen, ob unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit elektronische Kommunikation verbindlich vorgeschrieben werden kann.

3.4 Finanzielle Anreize

3.4.1 Ausgangslage

Wer die Nutzung von E-Government-Services fördern will, darf sie gebühren- bzw. kostenmäßig nicht schlechter stellen als konventionelle Verfahren. Fraglich ist, ob darüber hinaus die Einreichung elektronischer Dokumente auch durch positive finanzielle Anreize gefördert werden sollte. Zur Beantwortung der Frage ist hilfreich, zunächst einen Blick auf die Praxis im In- und Ausland zu werfen:

- o In Österreich müssen für Anträge an die Verwaltung, die in elektronischer Form mit der Bürgerkarte (einer Smartcard mit Authentisierungsfunktion und qualifizierter Signatur) gestellt werden, bis Ende 2006 keine Gebühren nach dem Gebührengesetz gezahlt werden.³⁵ Schon seit längerem wird auch die elektronische Kommunikation mit den Gerichten finanziell gefördert. Anwälte, die sich am elektronischen Rechtsverkehr beteiligen, erhalten gemäß § 23 a des öster-

³⁵ Die Standardgebühr nach dem Gebührengesetz liegt bei 13,00 Euro.

reichischen Rechtsanwaltstarifgesetzes einen Bonus: „Wird der das Verfahren einleitende Schriftsatz im Wege des elektronischen Rechtsverkehrs eingebracht, so gebührt dem Rechtsanwalt dafür eine Erhöhung der Entlohnung von 3,20 Euro.“³⁶

- o In Frankreich bekommen Steuerpflichtige, die ihre Steuererklärung elektronisch einreichen, ab dem Jahr 2005 eine Gutschrift von 10,00 Euro. Dadurch soll die noch sehr niedrige Nutzungsquote der elektronischen Steuererklärung (2003: 1,8 %) deutlich erhöht werden.
- o In Großbritannien erhalten Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten, die am „e-filing“ System der Steuerverwaltung teilnehmen, eine finanzielle Förderung. Die Förderung beläuft sich auf jährlich 250 brit. Pfund bis zum Jahr 2006. Danach wird sie schrittweise reduziert und liegt im Jahr 2009 bei 75 brit. Pfund. Ab 2010 wird keine Vergünstigung mehr gewährt, weil ab diesem Zeitpunkt auch für Kleinunternehmen die gesetzliche Verpflichtung zur elektronischen Kommunikation mit der Steuerverwaltung greift.
- o Bei internationalen Patentanmeldungen („PCT-Anmeldungen“) wird für die Einreichung einer Anmeldung auf Diskette im vorgegebenen Datenformat („PCT-Safe-Anmeldung“) ein Gebührennachlass in Höhe von 64,00 Euro gegenüber einer papierbasierten Einreichung gewährt. Wird das Internet für die Einreichung genutzt, ist der Gebührennachlass noch höher.
- o In Singapur, das bei E-Government zu den weltweit führenden Ländern gehört, sind die Gebühren für bestimmte Online-Anträge bis zu 20 % geringer als bei einer Antragstellung in Papierform.³⁷

In Deutschland dagegen spielen finanzielle Anreize im Rahmen der E-Government-Strategien von Bund, Ländern und Kommunen bisher noch eine untergeordnete Rolle:

- o In der Freien und Hansestadt Hamburg kostet eine Auskunft aus dem Melderegister in Papierform 6,00 Euro, online aber nur 3,00 Euro.

³⁶ Die Rechtslage hat sich im Laufe der Zeit mehrfach geändert: In 1991 wurde eine Gerichtsgebührenermäßigung für elektronisch eingereichte Schriftsätze in Höhe von 50 Schilling eingeführt (Gerichtsgebührengesetz-Novelle 1991). Im Jahr 1995 kam ein Zuschlag auf die Anwaltsvergütung bei Teilnahme am Elektronischen Rechtsverkehr in Höhe von 40 Schilling hinzu (Exekutionsordnungs-Novelle 1995: § 23 a RATG). Im Jahr 2000 wurde die Gerichtsgebührenermäßigung durch das Budgetbegleitgesetz 2000 abgeschafft, während der Zuschlag auf die Anwaltsvergütung erhalten blieb.

³⁷ Vgl. Accenture (2004), [KIKOS-Kennung: 20060411A0018].

- o Vorreiter ist auch die nordrhein-westfälische Arbeitsschutzverwaltung: Kliniken und Arztpraxen, die beim Öffentlichen Amt für Arbeitsschutz Wuppertal Genehmigungs-Anträge und Anzeigen für den Betrieb von Röntgenanlagen per Internet stellen, erhalten einen Gebührennachlass von 30 % (elektronische Antragstellung mit qualifizierter Signatur) bzw. 20 % (elektronische Übermittlung der Antragsdaten, Nachreichung eines handschriftlich unterschriebenen Ausdrucks).³⁸ Bei Gebührensätzen zwischen 150 und 750 Euro ist diese Regelung ein großer Anreiz zur Nutzung der elektronischen Antragstellung. Die Arbeitsschutzverwaltung beabsichtigt, ihre Anreizstrategie auf andere Bereiche auszuweiten.
- o Weitere vorsichtige Ansätze für eine finanzielle Förderung von E-Government-Anwendungen in Deutschland gibt es beim Deutschen Patent- und Markenamt. Wer ein Patent oder eine Marke elektronisch anmeldet, muss statt der regulären 60 Euro nur 50 Euro Gebühren zahlen.³⁹

Über die tatsächlichen Effekte finanzieller Anreize liegen bisher nur wenige belastbare Erkenntnisse vor. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass finanzielle Anreize in der Regel lediglich ein Bestandteil eines ganzen Maßnahmenbündels bilden, sodass sich die Wirkung der finanziellen Anreizkomponente nicht isoliert nachweisen lässt. Eine Ausnahme bildet das erwähnte Projekt der nordrhein-westfälischen Arbeitsschutzverwaltung, in dem allein durch den Gebührennachlass - zusätzliche Marketingmaßnahmen wurden nicht ergriffen - in relativ kurzer Zeit eine Steigerung der „E-Antrags-Quote“ von 0 % auf 30 - 40 % erreicht werden konnte.

3.4.2 Chancen und Grenzen finanzieller Anreize

(1) „Positive“ finanzielle Anreize

Finanzielle Anreize werden nach derzeitiger Praxis überwiegend in Form von **Gebührenermäßigungen**, zum Teil auch in Form von **Zuwendungen** gewährt. Aus Sicht der gewährenden Stelle steht dahinter regelmäßig folgende Kosten-Nutzen-Erwägung: Die elektronische Einreichung von Dokumenten kann zu einer erheblichen Beschleunigung und Vereinfachung von Bearbeitungsprozessen und damit zu Effizienzgewinnen führen, die mit zunehmender Verbreitung des Verfahrens steigen. Dies gilt jedenfalls

³⁸ Vgl. den Erlass des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit NRW v. 18.02.2004 (Az. 225, S. 1471).

³⁹ Vgl. z. B. § 2 I PatKostG - Anlage.

dann, wenn die Daten vom Einreicher in einem Format geliefert werden, das die automatisierte Weiterverarbeitung ermöglicht, eine hohe formale Qualität der Daten durch Plausibilitätsprüfungen vor Einreichung sichergestellt wird⁴⁰ und die interne Bearbeitung und Archivierung medienbruchfrei erfolgen kann.

Für die Einreicher ist die Bereitstellung strukturierter Daten von hoher formaler Qualität mit einem Zusatzaufwand an Zeit und Geld verbunden. Sind die Anfangsinvestitionen aber getätigt und das neue Verfahren zur Routine geworden, überwiegen die Vorteile für alle Beteiligten. Dennoch bedarf es erfahrungsgemäß gewisser Anreize, um die Einreicher dazu zu bewegen, den anfänglichen Mehraufwand zu tragen. Daher liegt es nahe, den Einreicher an den zu erwartenden Effizienzgewinnen zu beteiligen. Da das Verwaltungshandeln unter der Prämisse der Wirtschaftlichkeit steht, kann allerdings nur höchstens der Betrag als Anreiz ausgekehrt werden, mit dessen Einsparung durch die elektronische Einreichung über kurz oder lang zu rechnen ist, d. h. finanzielle Anreize müssen grundsätzlich „**selbstfinanzierend**“ sein. Ihre angemessene Höhe lässt sich nur im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bestimmen. In der Regel wird die Wirtschaftlichkeit finanzieller Anreize bei noch wenig genutzten E-Government-Verfahren eher gegeben sein als bei Verfahren, die bereits einige Akzeptanz gefunden haben. Bei letzteren kann es im Falle einer finanziellen Förderung zu Mitnahmeeffekten kommen.⁴¹

Finanzielle Anreize werden in vielen Fällen jedoch nicht so hoch bemessen werden können, dass sie für sich genommen eine ausreichende Motivation für die Nutzung von E-Government-Anwendungen schaffen. Als Bestandteil eines Maßnahmenbündels können aber auch moderate finanzielle Anreize einen Beitrag zur Erhöhung der Nutzerakzeptanz leisten. Dies wiederum löst erwünschte **mittelbare Effekte** aus: Wird z. B. die Gewährung von finanziellen Anreizen daran geknüpft, dass Daten im XML-Format eingereicht werden, gerät die IT-Branche mit steigender Nachfrage unter den Druck, die Erstellung und Verarbeitung dieses Formats zu unterstützen. Dies dürfte dazu führen, dass kurzfristig Softwarelösungen angeboten werden, die die von der öffentlichen Verwaltung gemachten Vorgaben automatisiert umsetzen.

⁴⁰ Welche Auswirkungen softwaregestützte Plausibilitätsprüfungen auf die formale Qualität von Daten haben können, zeigt das Beispiel des automatisierten gerichtlichen Mahnverfahrens: Während von den in Papierform eingereichten Anträgen 15 - 20 % fehlerhaft sind, liegt die Fehlerquote bei den elektronisch eingereichten Anträgen unter 10 %.

⁴¹ Aus diesem Grund haben sich zum Beispiel alle Landesjustizverwaltungen dagegen ausgesprochen, die bereits weit verbreitete elektronische Antragstellung beim automatisierten Mahnverfahren durch finanzielle Anreize zusätzlich zu fördern.

(2) „Negative“ finanzielle Anreize

Grundsätzlich denkbar sind auch Anreize in Form einer kostenmäßigen Benachteiligung der papierbasierten Einreichung. So lässt sich erwägen, dem Einreicher den **Sonderaufwand** bei nicht elektronischer Dateneinreichung bzw. die **Kosten** für die Überführung von Papierdokumenten in die elektronische Form aufzubürden.

Ein solcher Ansatz wurde in der Kostenverordnung zum Elektro- und Elektronikgerätegesetz vom 06.07.2005 gewählt: Im Gebührenverzeichnis wird der „Sonderaufwand bei nichtelektronischer Datenübergabe“ mit einem Stundensatz von 160 Euro in Rechnung gestellt. Adressat der Regelung sind in erster Linie Hersteller und Verkäufer von Geräten, also „Power User“ (zudem noch aus dem Bereich Elektro/Elektronik). Die Verfahren sind hauptsächlich Registrierungsverfahren.

Die Arbeitsgruppe ist allerdings der Auffassung, dass man nur eingeschränkt empfehlen kann, die papierbasierte Einreichung kostenmäßig zu benachteiligen. Z. B. ist bei gebührenpflichtigen Amtshandlungen, die auch einzelne Bürger betreffen, die eher selten Dokumente bei Behörden einreichen und häufig auch nicht über die Infrastruktur für eine elektronische Einreichung verfügen, eine soziale Diskriminierung zu vermeiden. Die Entscheidung für eine solche Maßnahme hängt daher von den Umständen des einzelnen Verfahrens ab, besonders vom „Kundenkreis“ für die gebührenpflichtige Amtshandlung, von der Zumutbarkeit, die Voraussetzungen zur Anwendung des Verfahrens zu schaffen - auch in Relation zur Häufigkeit der Nutzung - und von der Nachvollziehbarkeit des verwaltungsorganisatorischen Mehraufwands an Personal und Zeit für die Bearbeitung nichtelektronischer Dokumente. Sind die Voraussetzungen mit denen im genannten Beispiel vergleichbar, dürfte eine entsprechende Regelung schon heute zulässig sein. Die Einsatzmöglichkeiten für die „Maßnahme“ kostenmäßige „Benachteiligung“ papierbasierter Einreichung werden mit fortschreitender Verbreitung elektronischer Kommunikation steigen.

3.4.3 Anforderungen an die Ausgestaltung finanzieller Anreize

Aus Sicht der Projektgruppe sind folgende Anforderungen an die Ausgestaltung finanzieller Anreize im E-Government zu stellen:

Flexibilität: Bund, Länder und Kommunen sollten jeweils für sich entscheiden können, ob und in welchem Umfang sie mit finanziellen Anreizen arbeiten. Dies ist angesichts der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen erforderlich und gibt einzelnen Behörden die Möglichkeit, dieses Instrument stellvertretend für die übrigen zu erproben. Zur notwendigen Flexibilität gehört

auch die Möglichkeit, die Gewährung finanzieller Anreize zu **befristen**. Außerdem sollte wegen der bisher weitgehend fehlenden Erfahrungen der Praxis möglich sein, das Anreizsystem mit relativ geringem Aufwand an neue Gegebenheiten oder Erkenntnisse anzupassen.

Wirtschaftlichkeit: Um die Wirtschaftlichkeit zu gewährleisten, müssen finanzielle Anreize auf Verfahren oder Teilverfahren beschränkt werden können, bei denen durch eine verstärkte Nutzung elektronischer Kommunikationswege relevante Einsparungen zu erwarten sind. Die Gewährung einer finanziellen Vergünstigung muss ferner daran geknüpft werden können, dass die Daten in der von der Verwaltung gewünschten Form, z. B. einer Form, die von der öffentlichen Verwaltung bundesweit einheitlich vorgegeben wird, übermittelt werden (wie XML-Format). Andere Datenzulieferungen sollten ohne Vergünstigung bleiben.

Praktikabilität: Das Anreizsystem muss so konzipiert sein, dass es einen möglichst geringen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursacht.

3.4.4 Umsetzungsvarianten

(1) Kostenrechtlicher Ansatz

Zum kostenrechtlichen Ansatz zählen sowohl Gebührenermäßigungen bei Nutzung von E-Government-Verfahren als auch die Überbürdung von Kosten und Sonderaufwänden bei deren Nichtanwendung.

Grundsätzlich ist der kostenrechtliche Ansatz als Nutzungsanreiz geeignet. Gebühren sind in erster Linie nach den Verwaltungskosten zu bemessen; daneben ist der wirtschaftliche Vorteil des Gebührenschuldners zu berücksichtigen. Das Sozialstaatsprinzip ist zu beachten. Mit einer Gebührenfestsetzung können auch Lenkungsziele verbunden werden. Auch kann ggf. mit Rahmengebühren erreicht werden, dass sich die Gebühr bei Nutzung elektronischer Verfahren am unteren Rand bewegt, während für die papierbasierte Einreichung der obere Rahmen ausgeschöpft wird. Die Gebührenermäßigung kann zeitlich befristet werden und daran geknüpft werden, dass der Einreicher die Daten in einer bundesweit abgestimmten Form übermittelt, die für die automatisierte Verarbeitung geeignet ist (z. B. im XML-Format).

Teilweise dürften Gebührenermäßigungen für elektronisch eingereichte Anträge etc. schon heute umsetzbar sein. In anderen Fällen wird eine rechtliche Grundlage erst geschaffen werden müssen. Das Gebührenrecht ist eine komplexe Materie, mit unterschiedlichen Rechtsgrundlagen in Bund, Ländern und Kommunen (Verwaltungskostengesetz des Bundes,

Landesgebührengesetze, Kommunalabgabengesetze und kommunale Satzungen, Fachgesetze mit speziellen Kostenverordnungen). Ob und an welcher Stelle zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen erforderlich werden, ist für das jeweilige elektronisch unterstützte Verwaltungsverfahren gesondert zu prüfen.

Trotz gewisser Einschränkungen der Flexibilität, z. B. bei Anpassungsbedarf, sollte der kosten- bzw. gebührenrechtliche Ansatz aus Sicht der Projektgruppe bei der Einführung eines elektronischen Verfahrens weiter verfolgt werden, und zwar sowohl mit Blick auf eine Privilegierung der elektronischen Datenübermittlung als auch - eingeschränkt - mit Blick auf eine Benachteiligung der papierbasierten Einreichung. Gebührenrechtliche Spielräume sollten genutzt werden. Bund, Ländern und Kommunen wird empfohlen, in ihr jeweiliges Kostenrecht einen Tatbestand zur Gebührenermäßigung bei Nutzung elektronischer Verfahren einzuführen, wenn dies erforderlich ist.

(2) Zuwendungsrechtlicher Ansatz

Als Alternative zum kostenrechtlichen Ansatz hat die Projektgruppe geprüft, ob ein finanzieller Anreiz zur Nutzung von E-Government-Anwendungen geschaffen werden kann, indem die öffentliche Verwaltung den Einreichern Zuwendungen gewährt. Zuwendungen sind Geldleistungen, die die Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke an Stellen außerhalb der Verwaltung geben kann, wenn ein erhebliches Interesse der Verwaltung daran besteht, bestimmte Institutionen oder Projekte zu fördern, und ohne dieses Geld der Zweck nicht erfüllt werden könnte.

Auf den ersten Blick scheint der Weg über Zuwendungen einfacher als der kostenrechtliche Ansatz zu sein. Denn für Zuwendungen sind in der Regel keine Rechtsänderungen erforderlich. Für deren Vergabe genügt es, die Mittel im Haushaltsplan in Verbindung mit den darin enthaltenen allgemeinen Zweckbestimmungen und ggf. ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften bereit zu stellen (Förderrichtlinien).

Doch auch die Förderung mit Hilfe von Zuwendungen unterliegt rechtlichen Einschränkungen. Neben den Anforderungen an eine Veranschlagung, die in den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder geregelt sind,⁴² ist die Vergabe von Zuwendungen nur begrenzt praktikabel. Denn das Zuwendungsverfahren ist in der Regel verwaltungsintensiv (Prüfung und Be-

⁴² Erfüllung bestimmter Zwecke, an denen der Zuwendungsgeber ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann - vgl. § 23 LHO BW.

willigung des Antrags durch rechtsmittelfähigen Bescheid, sachgerechte Prüfung, insbesondere auch des Verwendungsnachweises). Zudem ist eine einmalige oder regelmäßige Zuwendung nicht unbedingt wirtschaftlicher als eine Gebührenermäßigung, die unmittelbar an die konkrete Nutzung anknüpft.

Unter den gegenwärtigen finanziellen Rahmenbedingungen und vor dem Hintergrund allgemeiner Forderungen nach einem Subventionsabbau sind außerdem neue Ausgabentitel im Haushalt politisch schwer durchzusetzen.

Im Ergebnis will die Projektgruppe den zuwendungsrechtlichen Ansatz zur Förderung von E-Government nicht völlig ausschließen, hält aber den gebührenrechtlichen Ansatz für geeigneter.

Empfehlung

Finanzielle Anreize können einen Beitrag zur verbesserten Nutzung von E-Government-Anwendungen leisten. Eine geeignete Grundlage bietet das Gebührenrecht. Die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten sollten im Einzelfall geprüft und genutzt werden. Bund, Länder und Kommunen sollten - soweit erforderlich - entsprechende Tatbestände in ihr Kostenrecht aufnehmen. Empfohlen wird weiter, geeignete Verfahren zu identifizieren, um zunächst in einzelnen Pilotprojekten praktische Erfahrungen mit finanziellen Anreizen zu sammeln.

3.5 Öffentlichkeitsarbeit, Marketing

Neue elektronische Services kann die Verwaltung nur erfolgreich einführen, wenn Bürger oder Unternehmen darüber informiert und ihnen die konkreten Vorteile pointiert und überzeugend nahe gebracht werden. Öffentlichkeitsarbeit ist daher ein fester Bestandteil in E-Government-Projekten und muss mit einem entsprechenden Budget ausgestattet sein.⁴³

Wenn die Verwaltung vor der Bereitstellung der Services die Bedarfe der jeweiligen Zielgruppe sorgsam herausgearbeitet hat, bereitet die Argumentation für den neuen Service kaum Schwierigkeiten. In der Realität wird eine Anwendung aber oft unter Einsatz hoher Kosten entwickelt, ohne dass für Öffentlichkeitsarbeit Mittel eingeplant oder diese unterschätzt werden. So werden selbst gut geplante und für Verwaltung und Kunden vorteilhafte Services weniger genutzt werden als möglich. Eine gut geplante und gemachte Werbestrategie ist deshalb bei der Einführung neuer Services ein

⁴³ Dass auch interne Überzeugungsarbeit zu leisten ist, beschreibt der nächste Abschnitt 3.6.

„Muss“, damit hohe Nutzerzahlen die Wirtschaftlichkeit sichern helfen. „Tue Gutes und rede darüber“ ist der Leitsatz.

Für die Organisationseinheiten der Verwaltung, die Anwendungen technisch und organisatorisch zur Reife bringen, ist Werbung oftmals Neuland, weil dies nicht zum angestammten Aufgabenbereich gehört. Das erfordert entweder, mit den dafür zuständigen Stellen (Referate für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit etc.) zusammenzuarbeiten oder - wenn solche Stellen nicht vorhanden sind - „learning by doing“. Natürlich ist auch möglich, externe Dienstleister zu beauftragen. Besonders wenn Externe eingebunden werden sollen, müssen mit dem entsprechenden zeitlichen Vorlauf Mittel bereit gestellt werden. In jedem Fall muss die öffentliche Verwaltung lernen, für ihre E-Government-Angebote zu werben, um die quantitativen und qualitativen Verbesserungen durch E-Government-Services für die Anwender herauszuarbeiten.

Möglich ist ein ganzes Bündel von Maßnahmen, das auf die jeweilige Zielgruppe, der ein neuer Service „verkauft“ werden soll, zugeschnitten werden muss. Dabei kann man professionelle Anwender („Power User“) zielgenauer ansprechen als „Gelegenheitskunden“.

Allen Maßnahmen sollte eine Werbestrategie zugrunde liegen. So kann z. B. ein Logo, das bei allgemeinen Veröffentlichungen zum Thema E-Government und bei der Vermarktung spezieller Services verwendet wird, einen Wiedererkennungswert sichern. Es trägt dazu bei, das Bild einer modernen Verwaltung zu prägen und nicht das Gefühl der Zufälligkeit singulärer Aktionen zu vermitteln. Für große Verwaltungen bedeutet dies, dass Werbung und Öffentlichkeitsarbeit für E-Government allgemein und für neue elektronische Services in jedem Fall zentral koordiniert werden müssen, um eine einheitliche Sprache zu gewährleisten.

Folgende Maßnahmen für externe Öffentlichkeitsarbeit sind z. B. denkbar:

- o Die Einführung eines neuen E-Government-Service muss von einer **gezielten, intensiven Pressearbeit** begleitet werden. Dies meint nicht nur, eine neue E-Government-Anwendung besonders bei Power Usern aus der Wirtschaft über eine Pressemeldung vorzustellen. Adressaten von Pressearbeit sind genauso die Kommunikationspartner in Verwaltungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Z. B. kann eine Kommunalverwaltung eine Erklärung abgeben, zukünftig mit anderen Stellen elektronisch kommunizieren zu wollen. Und Bund oder Länder können Best-Practice-Lösungen aus Kommunen öffentlich politisch bewerben, um den Einsatz in anderen Kommunen zu fördern.

- o In ihren **Internetauftritten** kann die öffentliche Verwaltung kontinuierlich und prominent auf E-Government-Angebote hinweisen. Nützlich kann eine gemeinsame Internetpräsenz von Land und Kommunen über einen zentralen Zugang sein (z. B. über Bürgerportale wie <http://www.bremen.de>, <http://www.hamburg.de>, <http://www.service-bw.de/servlet/PB/-s/1ukolshviswsr1t8v0ayj0fi8g66ayky/menu/-1/index.html> oder <http://www.bayern.de>), verbunden mit einer Bündelung aller angebotenen E-Government-Angebote an möglichst einer Stelle, die der Nutzer leicht finden kann (Portal-Technik). Ergänzend dazu sollte die einzelne Verwaltung einen entsprechenden Auftritt im Intranet entwickeln und aktuell pflegen, damit auch die Mitarbeiter immer den aktuellen Stand haben und E-Government-Lösungen im eigenen Bereich nutzen können.
 - o Bei einer überschaubaren Anzahl von potenziellen Nutzern kann die Behörde den direkten Kontakt mit ihren „Kunden“ suchen. Z. B. kennt die Baubehörde eines Kreises in der Regel die im Kreisgebiet tätigen Architekten. Sie kann etwa mit einer **Mailing-Aktion** auf ein neues Verfahren aufmerksam machen oder bei Kontakten Informationsmaterial mitgeben.
 - o **Informationsveranstaltungen** sind wichtig, um einem breiten Publikum die Idee von E-Government und seine konkreten Anwendungen zu vermitteln. Bewährt hat sich die Verbindung solcher Informationsveranstaltungen mit kleinen „Hausmessen“. Dort haben die beteiligten Organisationseinheiten der Verwaltung und die Anbieter von IT-Lösungen die Möglichkeit, ihre Dienstleistungen und Produkte zu präsentieren. Das interessierte Publikum kann mit den zuständigen Mitarbeitern der Verwaltung und den Vertretern der IT-Branche Kontakt aufnehmen. Um die Bedeutung von E-Government verwaltungsintern und -extern deutlich zu machen, ist die Präsenz eines Vertreters auf hoher politischer Ebene wichtig.
 - o Bietet eine Behörde einen „**Tag der offenen Tür**“ an, empfiehlt sich, in dem Rahmen ein **Forum zu E-Government und zu speziellen E-Government-Lösungen** durchzuführen. Dabei sollten im Rahmen solcher Foren nicht nur allgemeine Präsentationen zu E-Government vorgeführt, sondern außerdem Simultan-Umgebungen aufgebaut werden. Hier können Interessierte E-Government-Anwendungen in einer praxisnahen Situation - und ohne Kostenfolge - erleben. In kleineren **Fachveranstaltungen** für eine spezielle Zielgruppe (z. B. Architekten, Stadtplaner, Anwälte) kann über eine konkrete E-Government-Anwendung informiert werden, z. B. durch Einführungsveranstaltungen (ggf. in Zusammenar-
-

beit mit Verbänden), in denen die Anwendung praxisnah demonstriert und erklärt wird. In diesem Rahmen sind Rückfragen möglich, die die gesamte Zielgruppe betreffen (Multiplikatoreffekt). Zudem besteht die Chance, den Service zielgenau weiter zu entwickeln.

- o **Fachmessen und -ausstellungen auf technischem Gebiet** (z. B. CeBIT, KomCom, SYSTEMS) informieren eine breite interessierte Öffentlichkeit sowie das Fachpublikum über E-Government-Lösungen in Bund, Ländern und Kommunen. Zugleich kann sich der Staat als modern und bürgernah präsentieren. Kommunen haben zusätzlich die Möglichkeit, ihre Anwendungen auf den von „ihren“ Verbänden veranstalteten Messen und Informationsveranstaltungen (wie dem KGSt FORUM oder den jährlichen Veranstaltungen verschiedener Kommunalen Spitzenverbände) zu präsentieren.
- o Behörden, die E-Government „leben“, sollten kontinuierlich aktuelles **Werbematerial** vorhalten. Das kann ein einfacher Flyer genauso wie eine umfassende Informations-CD sein. Darüber hinaus können in den Wartebereichen der Behörden Kiosk-PCs aufgestellt werden.⁴⁴ Das Werbematerial sollte in Ton, Form und Ort der Verbreitung passgenau auf die Zielgruppe zugeschnitten sein. Ein Flyer über den elektronischen BAföG-Antrag wird anders aussehen und an anderen Orten (z. B. dem Studentenwerk und in Studentenkaffees) verbreitet werden müssen als die Informationen zu den Online-Services für das Speditionsgewerbe (z. B. mit einem Stand auf der EuroCARGO).
- o **Kontakt- oder Servicestellen**⁴⁵ unterstützen eine erfolgreiche Einführung des E-Government z. B. über eine zentrale Telefonnummer. Die Mitarbeiter der Servicestelle rufen an der Stelle des Bürgers die für den „Kunden“ notwendigen Informationen aus dem Internet ab, geben die erforderlichen Daten ein (falls keine Schriftformerfordernis vorliegt) und stoßen die gewünschte Verwaltungsleistung an. Vor Ort in der Behörde stehen für Außenstehende Ansprechpartner mit praktischen E-Government-Erfahrungen zur Verfügung.
- o Multiplikatoren auf der Seite der Anwender erhöhen die Wirkung der Öffentlichkeitsarbeit der Behörden erheblich. Dabei empfiehlt sich, direkt auf die Verbände zuzugehen, die dann selbst über Rundschreiben, im Internet oder in eigenen Veranstaltungen über realisierte E-Government-Anwendungen informieren.

⁴⁴ Über „Kiosk-PCs“ wären auch die „elektronischen Gerichtstafeln“ zu realisieren, die das Justizkommunikationsgesetz zum Beispiel in Art. 1 Nr. 14 für elektronische öffentliche Zustellungen vorsieht.

⁴⁵ Z. B. bei <http://www.bayerndirekt.de>.

Externe Öffentlichkeitsarbeit ist unabdingbar, um die Nutzungsrate von E-Government-Services zu erhöhen. Darüber sollte aber die interne Öffentlichkeitsarbeit nicht vergessen werden, die die Entwicklung und Einführung neuer E-Government-Services begleiten sollte. Sie ist die Informationsbasis der Mitarbeiter für den Kontakt mit den Verwaltungskunden. Zudem helfen Informationen, ggf. vorhandene Befürchtungen abzubauen.

- o Behörden sollten im Intranet laufend über neue E-Government-Services der Verwaltung informieren. Gefördert werden sollte der **Aufbau von Fachportalen** der Behörden und Fachbereiche, um den Mitarbeitern den Zugang und den Umgang mit dem Internet zu erleichtern. Inhalte von allgemeinem Interesse (z. B. Pressespiegel, Links zu Medien, Fahrplänen, Stellenausschreibungen) helfen vielen Mitarbeitern über die erste Hemmschwelle zur Nutzung hinweg.
- o Die Offenheit im Umgang mit den neuen Medien sollte bei **der Personalauswahl**, insbesondere für **Führungspositionen**, künftig stärker berücksichtigt werden.
- o Im Rahmen des betrieblichen **Vorschlagswesens** und durch die Veranstaltung von „**E-Government-Wettbewerben**“ (E-Government-Oscar) können durch attraktive Preise (incentives) das Interesse und die Fantasie der Mitarbeiter für die neuen Arbeitsmöglichkeiten geweckt und gefördert werden.

Empfehlung

Intensive Öffentlichkeitsarbeit muss fester Bestandteil der Einführung und Weiterentwicklung von E-Government-Services sein. Die notwendigen Mittel müssen von Anfang an eingeplant werden. Die Einbeziehung von Multiplikatoren auf der Seite der Anwender erhöht den Verbreitungsgrad. Erforderlich ist ein Bündel von Werbe-Maßnahmen, das passgenau auf die jeweilige Zielgruppe zugeschnitten sein muss. Querschnittsmaßnahmen sollten die Einzelkampagnen ergänzen und flankieren.

3.6 Gestaltung des Veränderungsprozesses

3.6.1 Wege zu E-Government: Höhen und Tiefen

Die Einführung und der Einsatz von E-Government-Anwendungen bedeutet für die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung eine Veränderung des Umfeldes und der Arbeitsabläufe, also der eigenen persönlichen Arbeit. Nicht jeder Mitarbeiter wird die Veränderungen von vornherein freudig begrüßen

und akzeptieren. Vielmehr können die Veränderungen auch Ängste und Widerstände bei betroffenen Mitarbeitern auslösen, mit denen die Verantwortlichen offensiv umgehen müssen.

Nach Erfahrungswerten lassen sich drei Mitarbeiterpositionen unterscheiden: Gegner, Neutrale, Förderer. In der Regel kann man sagen, dass sich diese drei Positionen wie folgt verteilen:⁴⁶

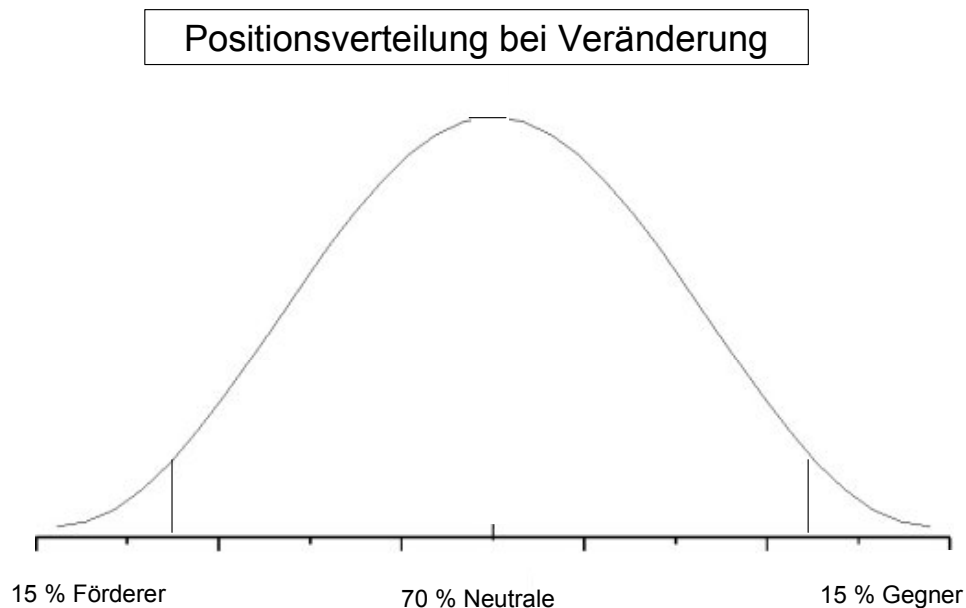


Abb. 3.1: Positionsverteilung bei Veränderung.

Insbesondere am Anfang ist wichtig, die „Wollenden“ zusammenzuführen und ihre Energien zu bündeln. Dies schafft Energie und Potenzial, die noch „Unentschlossenen“ auf die Seite der „Wollenden“ zu bringen. Dabei ist es besonders wichtig, die Befindlichkeiten und Widersprüche in den verschiedenen Gruppen wahrzunehmen. Trotzdem: Gemeinsamer Wille zum Umbau muss die Wollenden vereinigen - sonst ist der Prozess von Beginn an gefährdet.

Das bedeutet anders als wir es in vielen Veränderungsprozessen erleben: Nicht auf die „Widerständler“ konzentrieren, sondern auf die Veränderungswilligen und vor allem auf die Neutralen.

Wichtig ist, dass die Verantwortlichen alle Gruppen von Mitarbeitern auf ihrem jeweiligen Veränderungsweg begleiten.

⁴⁶ Die Grafik wurde erarbeitet in Anlehnung an Schäfer, F. (2005).

Nach Erkenntnissen aus dem Changemanagement läuft der Veränderungsprozess auf individueller Ebene in Phasen ab - wenn Mitarbeiter nicht sofort den persönlichen Nutzen aus einer Veränderung erkennen (können):⁴⁷

1. **Schock/Überraschung** sind häufig die ersten Reaktionen auf die geplante Veränderung.
2. **Verneinung** (im Sinne von Festhalten und ggf. Widerstand) folgen als unmittelbare Reaktion auf Schock und Überraschung. Der betroffene Mitarbeiter ist in seinen Gedanken blockiert und sieht die Veränderung als drohende schwarze Wolke auf sich zukommen. Die Gedanken drehen sich im Kreis und der Mitarbeiter ist demotiviert.
3. **Loslassen, Resignation** als „Allesegal-Phase“. Der Mitarbeiter lehnt sich nicht mehr gegen die Veränderung auf, aber er sieht auch keine Perspektive für seine Arbeit. Er akzeptiert, dass die Veränderung kommt, ist aber sonst passiv.
4. **Anpassen, Akzeptanz**: Der Mitarbeiter akzeptiert die Veränderung für sich und entdeckt Zukunftsperspektiven für seine Arbeit. Optimal ist es, wenn der betroffene Mitarbeiter hinter der Veränderung steht und Begeisterung dafür verbreitet.

Durch diese Phasen müssen Projektverantwortliche als Change Agents die Mitarbeiter begleiten. Sie müssen die Veränderungsförderer unterstützen, die Neutralen gewinnen und kompetent mit Ängsten und Widerstand umgehen. Change Agents müssen die Ängste, Abwehrreaktionen und Widerstände ernst nehmen und kompetent handeln, d. h. die Situation einschätzen und passende Interventionen auswählen und durchführen können.

Wenn Mitarbeiter Ängste entwickeln, handelt es sich häufig z. B. um folgende:

- o **Arbeitsplatzverlust, Existenzangst**: Angst, dass nach der Einführung der E-Government-Anwendung der eigene Arbeitsplatz gefährdet ist und „wegrationalisiert“ wird.

⁴⁷ In der Literatur gibt es verschiedene Phasenmodelle. So sind es manchmal 4, manchmal 5 Phasen, die in Veränderungsprozessen durchlaufen werden. Die Projektgruppe hat sich für das skizzierte 4-Phasen-Modell entschieden.

- o **Identitätsangst (Angst vor Rollenverlust):** Angst, dass die bisherigen Kenntnisse und Erfahrungen in der „E-Government-Verwaltung“ nicht mehr gefragt sind.
- o **Beziehungsangst:** Mit wem muss ich dann (elektronisch) zusammenarbeiten?
- o **Leistungs- und Erfolgsangst:** Die Mitarbeiter befürchten, dass sie den Einstieg in das neue System nicht schaffen (Alter, Vorbildung, Kenntnisse) und fragen sich, ob sie dann noch erfolgreich sind?
- o **Komfortangst:** Aufgeben von Gewohnheiten und Aufgaben. Angst, dass durch das neue elektronische System alles schwerfälliger, bürokratischer und aufwendiger wird und die bisherigen Improvisationsmöglichkeiten durch die Papierform wegfallen.
- o **Angst vor Überstunden und Mehrarbeit:** Angst vor einer Erhöhung der Anforderungen, mehr Stress und verstärkter Arbeitsüberwachung.

Aus Ängsten kann ggf. massiver Widerstand resultieren. Der Mitarbeiter sieht seine persönliche Arbeitsexistenz bedroht. Er befürchtet, dass sein Handlungsspielraum durch die Veränderung eingeengt wird, und in einer Abwehrreaktion folgen Trotz und evtl. Aggressionen. Durch Widerstand versucht der betroffene Mitarbeiter den bisherigen Zustand zu erhalten.

Um keinen Irrtum aufkommen zu lassen: Die Annahme, man könne alle Mitarbeiter für Veränderungen gewinnen und sie auf dem Weg mitnehmen, ist eine Illusion! Nicht alle Mitarbeiter werden in die letzte oben skizzierte Phase gelangen. Einige werden „auf der Strecke bleiben“. Ziel muss aber sein, möglichst viele Mitarbeiter davon zu überzeugen, dass die Veränderungen auch konkreten Nutzen für sie haben.

Die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung sind auf verschiedene Art und Weise von der Einführung von E-Government-Anwendungen betroffen:

- o **Benutzer/Bediener einer neuen E-Government-Anwendung bzw. die in den dazugehörigen Leistungsprozess eingebundenen Mitarbeiter:** Sie sind direkt von der Veränderung betroffen. Denn sie erfahren unmittelbar Veränderungen im Kontakt mit „ihren“ Kunden, und ihre Arbeitsprozesse verändern sich ggf. radikal.
 - o **Nutznieser:** D. h. das Ergebnis der E-Government-Anwendung wird für die eigene Arbeit benötigt. Dies bringt evtl. Unbequemlichkeiten, wie z. B. Wartezeiten, geänderte Abläufe und Zuständigkeiten mit
-

sich, berührt aber die eigene Arbeit nur am Rande. Oft tritt der gefühlte Nutzen an anderer, nicht transparenter Stelle ein.

- o **Alle anderen Mitarbeiter:** Sie sind zwar nicht unmittelbar oder als Nutznießer betroffen, tragen aber mit ihrer „Meinung“ zur hausweiten Meinungsbildung und Stimmung bei.

3.6.2 Wege zu E-Government: Maßnahmen im Veränderungsmanagement

Wichtig ist, dass die Verantwortlichen alle Gruppen von Mitarbeitern auf ihrem jeweiligen Veränderungsweg begleiten. Möglichen (immer legitimen!) Widerstand müssen sie voraussehen, bereits im Vorfeld Maßnahmen überlegen und davon überzeugt sein, dass man Widerstand häufig positiv nutzen kann (Abwehr enthält oft gute Anregungen für Lösungen). Zudem ist jeder Change Agent gut beraten, wenn er das Alte würdigt und verabschiedet (das „Kind nicht mit dem Bade ausschütten“, also z. B. nicht alles neu machen wollen, angestammte Rollen im Gefüge verändern, alle Prozesse, Routinen und Strukturen bedenkenlos eliminieren, sondern Veränderung begründen respektive Gutes aus den „alten“ Routinen und der Rollenverteilung in ihr erhalten).

Geeignete Maßnahmen, um Mitarbeitern Ängste zu nehmen und ihnen zu ermöglichen, den Weg der Veränderung mitzugehen, gibt es viele. Im Folgenden sind einige zentrale Aktivitäten benannt, die man je nach Situation wählen und kombinieren muss.

- o Klare Zukunftspfade für die Mitarbeiter (Personalentwicklung) und die Dienststelle (d. h. den Arbeitsplatz) aufzeigen, sodass der Mitarbeiter Visionen für seine persönliche Zukunft entwickeln kann.
 - o Aus Betroffenen Mitgestalter machen, also die betroffenen Mitarbeiter bereits in die Planung von Projekten und die Umsetzung einbeziehen.
 - o Ausführliche Information über die Möglichkeiten des neuen Systems und der veränderten Prozesse in Informationsveranstaltungen vermitteln. So hat der Mitarbeiter die Möglichkeit, sich zu informieren und ggf. seine Schreck- und Widerstandsphase zu überwinden. Er fühlt sich ernst genommen, die Verantwortlichen gehen ehrlich mit ihm um.
 - o Verständliche Information über die Arbeitsweise des neuen Systems und die Überlegungen hinter den Prozessveränderungen geben.
-

-
- o Vor- und Nachteile des Systems und der Arbeitsprozesse ehrlich präsentieren.
 - o Frühzeitig und eng mit dem Personalrat zusammenarbeiten. So kann man rechtzeitig Akzeptanz auch beim Personalrat erreichen und signalisiert den Mitarbeitern, dass bei der Einführung von E-Government-Anwendungen nichts heimlich geschieht.
 - o Besuche bei erfolgreichen Anwendern durchführen, damit Mitarbeiter und Personalrat eine Zukunftsvision entwickeln können und Fragen an Personen stellen können, die das alles schon erlebt und Erfahrungen gesammelt haben.
 - o Praxisbeispiele aus der eigenen Verwaltung vorstellen und diskutieren.
 - o Umqualifizierungen rechtzeitig planen und durchführen.
 - o Gründliche Schulungen durchführen.
 - o Mitarbeit der Führungskräfte organisieren: Die Führungskräfte müssen die Veränderung und damit die Einführung einer neuen technisch-organisatorischen Lösung befürworten und als Promotor agieren.
 - o Vertretungsregelung zur Entlastung der unmittelbar betroffenen Mitarbeiter bei großen Projekten für die Einführungsphase organisieren.
 - o Fehler zulassen, denn aus ihnen kann man lernen (also anfängliches Chaos für daraus erkennbare Optimierungen nutzen, nicht das Konzept durchdrücken; Motto: „es gibt keine Fehler, nur feed back“). Gerade in der Einführungsphase von E-Government können Fehler passieren. Mitarbeiter sollten wissen, dass sie keine Angst vor Fehlern haben müssen, sondern dass es eine Chance ist, daraus zu lernen.
 - o Bei großen Projekten den Prozess überschaubar halten und nicht alles auf einmal tun und erreichen wollen (also Pilotprojekte auflegen, Etappenziele festlegen o. ä.).

Für alle Maßnahmen, die im Rahmen des Veränderungsprozesses ergriffen werden, gelten als Voraussetzungen und Rahmenbedingungen:

- o Offen und ehrlich kommunizieren.
 - o Ziele, Visionen und Leitbilder vorgeben.
-

- o Entscheidungsspielraum aufzeigen und gewähren sowie Grenzen der Beteiligung deutlich aussprechen.
- o Handlungsdruck („weg von“) und Motivation („hin zur Verbesserung“) erzeugen.
- o Lösung bedürfnisorientiert an den Mitarbeiter heranbringen, den Nutzen nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für den Mitarbeiter aufzeigen.
- o Kompetent mit Reaktionen, Ängsten und Bedürfnissen umgehen.
- o Sich nicht nur auf die Gegner von Veränderungen und die Ängstlichen konzentrieren, sondern die Förderer aktiv in den Prozess einspannen und die Neutralen gewinnen.
- o Realistisch sein, d. h. nicht mit geradezu „missionarischem Eifer“ auch den Letzten überzeugen wollen - meistens gibt es auch Verlierer.

Empfehlung

Der Weg zur „E-Government-Verwaltung“ wird nur erfolgreich beschritten werden, wenn die Verwaltungen den anstehenden (auch mentalen) Veränderungsprozess professionell und sensibel gestalten, d. h. Förderer in den Prozess einspannen, Neutrale gewinnen, aber auch Ängste und Widerstände der Mitarbeiter ernst nehmen und durch ein Bündel geeigneter Maßnahmen abbauen, sodass möglichst viele der Betroffenen den Weg der Veränderung mitgehen.

3.6.3 Aus- und Fortbildung

E-Government stellt die Anwender vor erhebliche technische und rechtliche Herausforderungen. Dies sollte in Aus- und Fortbildung stärker als bisher berücksichtigt werden. Aus- und Fortbildungsbedarf besteht unter dem Gesichtspunkt der Erhöhung des Nutzungsgrads nicht nur bei den **Anwendern**, sondern auch bei den **Mitarbeitern** der Dienststellen und Behörden, da die Akzeptanz von E-Government-Anwendungen wesentlich von der Qualität der Anwenderbetreuung durch die Verwaltung abhängt.

Die Ausbildungsprogramme für die einzuführenden E-Government-Anwendungen sollten rechtzeitig geplant und durchgeführt werden und für alle unmittelbar betroffenen Mitarbeiter zur Verfügung stehen. Evtl. not-

wendige Vorkenntnisse, wie z. B. PC-Grundlagenkenntnisse, müssen ebenfalls vermittelt werden.

In den Aus- und Fortbildungsprogrammen wird künftig „E-Government“ ausdrücklich als Aus- und Fortbildungsgegenstand verankert.

Empfehlung

Aus- und Fortbildung sollten künftig stärker als bisher das Thema „E-Government“ berücksichtigen und es als Ausbildungsgegenstand in den Aus- und Fortbildungsvorschriften ausdrücklich verankern.

4 Übergreifende Maßnahmen

4.1 Experimentierklauseln

Häufig erweist sich erst in der Praxis, welches Maßnahmenbündel für die Erhöhung des Nutzungsgrads einer konkreten E-Government-Anwendung zum Ziel führt. Daher wird die Verwaltung Annahmen und Handlungsstrategien immer wieder überprüfen und modifizieren müssen. Um diesen Prozess nicht in zu engen Bahnen zu halten, können Experimentierklauseln zweckmäßig sein, die den durch das Verfahrens- und Prozessrecht gesetzten rechtlichen Rahmen ergänzen und den zuständigen Trägern öffentlicher Verwaltung eine Abweichungsbefugnis von höherrangigen Rechtsvorschriften einräumen. Experimentierklauseln sind sowohl beim Vollzug von Bundesrecht durch die Länder als auch beim Vollzug von Landesrecht durch die Kommunen möglich. In der Vergangenheit haben sie bei E-Government bereits eine gewisse Rolle gespielt.⁴⁸ Grundsätzlich können alle in diesem Bericht diskutierten Maßnahmen zur Nutzungsförderung von E-Government-Anwendungen Gegenstand von Experimentierklauseln sein.

Experimentierklauseln sollten in der Regel einen zeitlich und sachlich begrenzten Anwendungsbereich haben und mit einer Evaluierungspflicht verbunden sein. Auf Basis der Ergebnisse der Evaluierung lässt sich dann entscheiden, ob eine auf Dauer angelegte Änderung oder Ergänzung des Verfahrens- bzw. Prozessrechts zweckmäßig ist.

⁴⁸ Z. B. haben mehrere Länder - etwa in Bremen und in Baden-Württemberg - in den Anfangsjahren des E-Government Experimentiergesetze zur elektronischen Signatur erlassen, die es in Einzelfällen erlaubten, die gesetzlich vorgeschriebene Schriftform durch qualifizierte elektronische Signaturen zu ersetzen. Mittlerweile haben diese Gesetze ihre Funktion verloren, nachdem in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder in genereller Weise anerkannt worden ist, dass ein gesetzliches Schriftformerfordernis dem Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel nicht entgegen steht (vgl. z. B. § 3 a VwVfG).

Empfehlung

Die Einführung innovativer E-Government-Verfahren kann durch Experimentierklauseln, die den zuständigen Trägern öffentlicher Verwaltung eine zeitlich und sachlich begrenzte Abweichungsbefugnis von höherrangigen Rechtsvorschriften einräumen, unterstützt werden.

4.2 E-Government-Verträglichkeitsprüfung („E-Government-Check“)

Bei der Vorbereitung von Gesetzen, Verordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften werden gemeinhin die praktischen Auswirkungen des Vorhabens (etwa auf den Haushalt, den Personalbedarf, die Gleichstellung von Frauen und Männern etc.) in einem mehr oder weniger formalisierten Verfahren ermittelt und dargelegt. Nützlich wäre, in die Leitlinien zur Gesetzesfolgenabschätzung bzw. die Erstellung von Gesetzesvorlagen das Kriterium der „E-Government-Verträglichkeit“ aufzunehmen. Dies würde die Bedeutung von E-Government als Querschnittsaufgabe deutlicher ins Bewusstsein rücken.⁴⁹

Empfehlung

Zu erwägen ist, in die Leitlinien zur Gesetzesfolgenabschätzung bzw. die Erstellung von Gesetzesvorlagen das Kriterium der „E-Government-Verträglichkeit“ aufzunehmen. Dies würde die Bedeutung von E-Government als Querschnittsaufgabe deutlicher ins Bewusstsein rücken.

4.3 E-Government-Pakt mit der Wirtschaft

Der Erfolg der in Kapitel 4 diskutierten Einzelmaßnahmen hängt nicht nur von ihrer konsequenten Umsetzung und zweckmäßigen Bündelung ab, sondern auch davon, ob es gelingt, zu einer abgestimmten Strategie aller Akteure zu kommen. Daher sollte die öffentliche Verwaltung bei der Einführung und Verbreitung von E-Government-Anwendungen eng mit anderen Institutionen und Organisationen zusammen arbeiten. Wichtigste Partner sind die professionellen Anwender und deren Vertretungen. Aber auch andere Akteure (z. B. die IT-Branche) sollten für ein gemeinsames Vorgehen gewonnen werden.

⁴⁹ Vgl. dazu entsprechend Bundesrat Drucksache 817/05 vom 10.11.2005. http://www.bundesrat.de/coremedia/generator/Inhalt/Drucksachen/2005/0817_2D05.property=Dokument.pdf.

Eine weiteres Ziel ist daher, besonders Unternehmen den elektronischen Umgang mit den Behörden zu ermöglichen und zu erleichtern. Für den Unternehmensbereich ist besonders wichtig, dass es klar strukturierte Angebote gibt, die vor allem durch verlässliche Standardisierungen im E-Government-Sektor geschaffen werden können. Dies bezieht sich auf Infrastrukturthemen wie Netze, verwendete Softwareprodukte und die elektronische Signatur. Des Weiteren ist relevant, offene, plattform- und herstellerunabhängige Standards zu nutzen, zu denen auch die Verwaltungsstandards XÖV und OSCI-Transport gehören. Die Wirtschaft ist besonders interessiert daran, dass diese Verwaltungsstandards baldmöglichst flächendeckend verabschiedet, eingeführt und über alle Verwaltungsebenen hinweg akzeptiert werden.

Bei E-Government-Angeboten für Unternehmen muss berücksichtigt werden, dass die Größe des jeweiligen Wirtschaftsbetriebes und die damit verbundene, vorhandene IT-Infrastruktur ein wichtiger Faktor für die Nutzung von E-Government-Angeboten ist. Wie bei den Bürgern kann die Verwaltung daher nicht erwarten, dass Unternehmen die Angebote automatisch nutzen. Vielmehr bedarf es einer neuen Strategie der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und einer zielgerichteten Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, um E-Government-Angebote attraktiv zu machen und die Unternehmen zu veranlassen, die erforderliche Infrastruktur vorzuhalten. Ziel muss sein, die Unternehmen frühzeitig in die Konzeption von E-Government-Lösungen einzubinden und den konkreten Nutzen der jeweiligen Lösung klar zu ermitteln. Erforderlich ist außerdem, die Akzeptanz von E-Government-Angeboten regelmäßig zu hinterfragen und in Zusammenarbeit mit den Spitzenverbänden der Industrie und des Handwerks etc. Nutzerbefragungen durchzuführen, weil auch diese E-Government-Aktivitäten wegen der knappen Ressourcen der öffentlichen Hand unter dem generellen Primat der Wirtschaftlichkeit stehen.

Nach Einschätzung von Experten geht es derzeit vor allem darum, die alltäglichen Beziehungen zwischen Wirtschaft und Verwaltung unter Nutzung neuester technischer Möglichkeiten zu professionalisieren. Eine aktuelle Umfrage⁵⁰ hat aus Sicht der Wirtschaft folgende Prioritätenliste ergeben:

- o Elektronisches Finanzamt,
- o E-Procurement, Ausschreibungen,
- o Genehmigungsverfahren (u. a. im Baubereich),
- o Abbau von Informationsauflagen (darunter Statistiken),

⁵⁰ Vgl. Graumann, S.; Neinert, F. u. a. (2005).

- o Sicherheitsprobleme,
- o Wirtschaftsförderung, internationale Beziehungen,
- o Mitarbeitervermittlung,
- o E-Commerce.

Außerdem forderten die Teilnehmer, die Personalisierung von E-Government-Angeboten zu verbessern und Unternehmen (aber auch Bürgern) zukünftig nur noch eine behördliche Anlaufstelle anzubieten, die das jeweilige Anliegen garantiert zeitnah erledigt.⁵¹ Die Befragten sprachen sich in dem Zusammenhang dafür aus, die Kompetenzen innerhalb der Verwaltung zu bündeln oder die beteiligten Fachstellen durch behördliche Projektmanager zu koordinieren.⁵²

Die Wirtschaft in Deutschland definiert darüber hinaus - besonders vor dem Hintergrund des geforderten Bürokratieabbaus - ihre Anforderungen an E-Government-Angebote. Zu den Anforderungen gehört, Verwaltungsverfahren gezielt zu vereinfachen und zu beschleunigen. Insgesamt fordern die Befragten eine ganze Palette von Aktivitäten, die von der elektronischen Signatur über Vergabeverfahren bis hin zu Prozessoptimierungen in den verschiedenen Kontaktbereichen zwischen Wirtschaft und Verwaltung reichen. Ziel sollte eine durchgängige Kommunikation, Interaktion und Transaktion sein. Für die Unternehmen sind bei der Nutzung von E-Government-Angeboten neben der Serviceverbesserung die für sie erkennbaren eigenwirtschaftlichen Vorteile entscheidend, die vornehmlich dort gesehen werden, wo E-Government-Applikationen mit betrieblichen Prozessen verknüpfbar sind oder wo sie zusätzliche Elemente von Wertschöpfungsketten sein können (z. B. bei der Bereitstellung von geografischen Informationen).⁵³

E-Government-Anwendungen für die Wirtschaft können vor diesem Hintergrund lokale und regionale Synergien hervorrufen sowie eine wichtige Komponente zur Standortstärkung Deutschlands sein.

⁵¹ Vgl. Klepper, C. D. (2005).

⁵² Dies ist eine Forderung, die in dem Entwurf der EU-Dienstleistungsrichtlinie (vgl. Kapitel 2 dieses Berichts) auftaucht.

⁵³ Vgl. Müller, H. (2004).

Die Projektgruppe regt daher an, einen E-Government-Pakt mit der Wirtschaft zur Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs mit der Verwaltung zu schließen, in dem alle Maßnahmen aufgeführt werden, die zur Nutzungsförderung von E-Government-Anwendungen geeignet sind. Für jede Maßnahme sollten konkrete Umsetzungsschritte vereinbart werden.

Neben dem E-Government-Pakt mit der Wirtschaft sollte die öffentliche Hand ein branchen-orientiertes E-Government-Handbuch herausgeben, in dem alle E-Government-Anwendungen für eine bestimmte Wirtschaftsbranche zusammengefasst sind. In dieses Handbuch sollten auch die Ergebnisse und Bewertungen der entsprechenden Anwendungen einfließen. Die zukünftigen Ziele sollten beschrieben werden.⁵⁴

Eine nachhaltige politische Wirkung kann der E-Government-Pakt mit der Wirtschaft besonders dann erreichen, wenn die Leitungsebene der beteiligten Organisationen und Institutionen (Ministerpräsidentenkonferenz oder E-Government-Staatssekretärsrunde, Vorsitzende der Verbände) ihn unterzeichnet.

Empfehlung

Die an der Entwicklung von E-Government beteiligten Akteure (Bund, Länder, Kommunen, Kommunale Spitzenverbände, Verbände) sollten einen E-Government-Pakt mit der Wirtschaft schließen, in dem alle Maßnahmen aufgeführt werden, die zur Nutzungsförderung von E-Government-Anwendungen geeignet sind. Für jede Maßnahme sollten konkrete Umsetzungsschritte vereinbart werden. Im Rahmen dieses Paktes sollte auch ein E-Government-Handbuch für bestimmte Branchen herausgegeben werden.

4.4 Kooperation mit gesellschaftlichen Gruppen

Die öffentliche Verwaltung muss bei Einführung und Verbreitung von E-Government-Anwendungen mit anderen Institutionen und Organisationen zusammenarbeiten. Wichtig sind vor allem die professionellen Anwender und ihre Vertretungen - Kammern und Berufsverbände sowie praxiserfahrene Unternehmen. Aber auch weitere Akteure (z. B. Wissenschaft und wissenschaftsnahe Organisationen, IT-Branche, Gewerkschaften) sollten für ein gemeinsames Vorgehen bei der Entwicklung von E-Government gewonnen werden.

⁵⁴ Vgl. Büllesbach, R. (2005), S. 605.

Empfehlung

Verwaltungen sollten bei Einführung und Verbreitung von E-Government-Anwendungen mit allen Institutionen und Organisationen zusammenarbeiten, die ggf. für die Weiterentwicklung von E-Government einen Beitrag leisten können.

5 Gutachtliches Verfahren

Dieser Bericht wurde unter dem Vorsitz von Frau Gisela Schwellach, Vorsitzende des KoopA ADV und Frau Dr. Marianne Wulff, Programmbereichsleiterin Informationsmanagement, mit folgender Arbeitsgruppe erarbeitet:

Dr. Andreas Bovenschulte	Freie Hansestadt Bremen, Senator für Justiz und Verfassung, Referent für Öffentliches Recht, Datenschutz und elektronischen Rechtsverkehr
Dr. Markus Brakmann	Land Nordrhein-Westfalen, Innenministerium, Referent
Dr. Ursula Dankert	Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde, Amt für Haushalt und Aufgabenplanung, Grundsatzangelegenheiten und Controlling, Referatsleiterin E-Government Infrastrukturen
Astrid Fahrenkrog	Innenministerium Baden-Württemberg, Stabsstelle für Verwaltungsreform, Bereich IuK-Technik, IuK-Recht, Leitung Bereichsgruppe IuK-Recht
Manfred Malzahn	Niedersächsischer Landkreistag i. A. des Deutschen Landkreistags, Referent für Organisation und IT
Prof. Dr. Manfred Mayer	Freistaat Bayern, Staatskanzlei, Referatsleiter „eGovernment“
Renate Mitterhuber	Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde, Leiterin der Stabsstelle E-Government
Sabine Pichl	Projektbüro des KoopA, Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD), Wiesbaden
Gisela Schwellach	Freie Hansestadt Bremen, Senator für Finanzen, IT-Direktorin und Leiterin des Referats E-Government

Dr. Imke Sommer

Freie Hansestadt Bremen, Senator
für Finanzen, Referentin im Referat
E-Government

Prof. Hans-Joachim Hilbertz

Ulrich Potthast

Gisela Schwellach, Vorsitzende des KoopA ADV

6 Literaturverzeichnis

KGSt-Berichte und Materialien

Positions- E-Government und Verwaltungsreform: Auf dem Weg zur
papier Netzwerkverwaltung
06/2005

Weitere Literatur, Fundstellen, Quellen, Datensammlungen

- Accenture (2004) E-Government. Ergebnisse einer internationalen Vergleichsstudie. [KIKOS-Kennung:20060411A0018]
- Boccardelli, P.; Corsi, M.; Gumina, A. u. a. (2005) eGovernment Economics Project (eGEP). eGEP 1st Workshop Discussion Document. DG Information Society and Media. European Commission. eGovernment Unit. DG Information Society and Media. European Commission. [KIKOS-Kennung: 20060411A0032]
- Büllesbach, R. (2005) eGovernment - Sackgasse oder Erfolgsstory. In: Deutsches Verwaltungsblatt. Heft 10. S. 605 - 611
- Bundesrat
Drucksache 817/05
Unterrichtung durch die Bundesregierung. Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds. KOM(2005) 535 endg., Ratsdok. 13976/05. Bundesanzeiger. Köln.
[http://www.bundesrat.de/coremedia/
genera-
tor/Inhalt/Drucksachen/2005/0817_2
D05.property=Dokument.pdf](http://www.bundesrat.de/coremedia/genera-
tor/Inhalt/Drucksachen/2005/0817_2
D05.property=Dokument.pdf)
-

-
- Fraunhofer Institut Angewandte Informationstechnik (FIT) (2004) Bürgerorientierung kommunaler Internetsdienstleitungen in Deutschland.
http://www.fit.fraunhofer.de/medien/unsability/pm_04-09-29.html
- Graumann, S.; Neinert, F. u. a. (2005) Monitoring Informationswirtschaft. 8. Faktenbericht. (erstellt i. A. des Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit). TNS Infratest GmbH & Co. KG (Hrsg.). München.
http://www.tns-infratest.com/06_BI/bmwa/Faktenbericht_8/06480_index_bmwa.asp
- initiative d21 (2005) Topographie des digitalen Grabens durch Deutschland. Nutzung und Nichtnutzung des Internets, Strukturen und regionale Verteilung. (N)Onliner Atlas.
<http://www.nonliner-atlas.de>
- Klepper, C. D. (2005) Bürokratieabbau in Deutschland: Versinkt unsere Zukunft im Regelsumpf? Argumente Nr. 91. Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.). Berlin
- Margetts, H.; Yared, H. (2004) Incentivization of e-government. London
http://www.governmentontheweb.org/access_papers.asp#H
- Müller, H. (2004) e-Government 2004. Zeit zum Paradigmenwechsel. Erwartungen - Potenziale - Strategien. Müller + Fortmühler. Verwaltungsmanagement und Verwaltungsberatung ADMAC (Hrsg.). [KIKOS-Kennung: 20060411A0025]
<http://www.admac-con-sult.de/download/eGovernment2004.pdf>
-

- Redeker, H. (2005) Elektronische Kommunikation mit der Justiz - eine Herausforderung für die Anwaltschaft. In: Anwaltsblatt. Heft 5. S. 348 - 350
- Schäfer, F. (2005) Changemanagement für den Öffentlichen Dienst. Murmann. Hamburg

Internet-Links

- <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/dienstleistungsrichtlinie-revidierter-kommissionsvorschlag.property=pdf.bereich=bmwi.sprache=de.rwb=true.pdf> Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt
- http://www.kbst.bund.de/cln_006/nn_837402/Content/Wirtschaft_u_Recht/Wirtschaftlichkeit/Dokumente/wirtschaftlichkeit_dokumente_node.html_nnn=true WiBe 4.0- Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt)
- <http://www.ElSteronline.de> Dienstleistungsportal der Finanzverwaltung
- <http://www.regnetegov.de/> Regionales Netzwerk E-Government Bremen/Niedersachsen
- <http://www.service.nrw.de> Mit dem Dienstleistungsportal NRW bietet die Landesregierung einen zentralen Einstiegspunkt zu den E-Government-Diensten (internetfähige Verwaltungsdienstleistungen) der Landesverwaltung an
- <http://www.justiz.de> Justizportal des Bundes und der Länder
-

<http://www.bremen.de>

Lokale und regionale Portale

<http://www.hamburg.de>

<http://www.bayern.de>

<http://www.hessen.de>

<http://www.nrw.de>

<http://www.service-bw.de/servlet/PB/-s/1ukolshviswsr1t8v0ayj0fi8g66ayky/menu/-1/index.html>

<http://www.deutschland-online.de>

Die nationale eGovernment-Strategie von Bund, Ländern und Kommunen

<http://www.osci.de>

Übersicht über XÖV-Produkte

oder <http://www.xjustiz.de>

<http://www.bayerndirekt.de>

7 Anhang

Anlage 1

Checkliste Nutzeranalyse mit Beispielen

Zielgruppe	Nutzen (grobe pauschalierte Darstellung)	Anforderungen	Mögliche Voraussetzungen
Der Bürger als Gelegenheitskunde (nutzt Verfahren selten, z. B. einmal im Jahr bei ElSter oder in größeren Zeitabständen (Umzug))	<ul style="list-style-type: none"> o Vorgang wird schneller bearbeitet o Vorgang ist einfacher in der Durchführung o Es gibt einen Zusatznutzen (über Vernetzung mit anderen Angeboten wie bei bahn.de) o Wege- und Wartezeitenersparnis 	<p>Einfachheit Verständlichkeit Komfort Schnelligkeit der Bearbeitung und Reaktion Sicherheit</p>	<p>PC-Ausstattung? E-Signaturausstattung? Technikaffinität? Gewöhnt an die Nutzung des www (kann man z. B. bei Studenten eher annehmen als bei Senioren) Verfahren geeignet?...</p>
Der Bürger als Stammkunde	Wie oben?	Wie oben	
Die Verwaltung als Gelegenheitskunde	<ul style="list-style-type: none"> o Vorgang wird schneller bearbeitet o Vorgang ist einfacher in der Durchführung o Kosteneinsparung 	<p>Verständlichkeit Komfort Schnelligkeit der Bearbeitung und Reaktion Sicherheit Passt zu operativen Systemen (Prozessintegration)</p>	<p>E-Signatur? Operative Systeme? Handlungsraum (örtlich, regional, national, global)? Verfahren geeignet?</p>
Die Verwaltung als Großkunde und regelmäßiger Partner	Wie oben?		

Anlage 1

Zielgruppe	Nutzen (grobe pauschalierte Darstellung)	Anforderungen	Mögliche Voraussetzungen
Die Wirtschaft als Gelegenheitskunde (Neuan-siedlung, Erweiterung des Unternehmens)	<ul style="list-style-type: none"> o Vorgang wird schneller bearbeitet o Vorgang ist einfacher in der Durchführung o Kosteneinsparung durch Prozessvereinfachung und Integration o Es gibt einen Zusatznutzen (über Vernetzung mit anderen Angeboten wie bei bahn.de) 	Verständlichkeit Komfort Schnelligkeit der Bearbeitung und Reaktion Sicherheit	
Die Wirtschaft als Großkunde (Power User) (nutzt das Verfahren oft und regelmäßig).	Wie oben	Verständlichkeit Komfort Schnelligkeit der Bearbeitung und Reaktion Sicherheit Passt zu operativen Systemen (Prozessintegration)	Wie oben
Die Wirtschaft als Lieferant der Verwaltung			
Der Betreiber und Finanzierer des Verfahrens (die einzelne Verwaltung)	Kostensenkung durch Vereinfachung der Arbeitsabläufe, Personalreduktion, Senkung der Fehlerquote, Wettbewerbsfähigkeit...		

Anlage 1

Nachfrageart	Rolle	Handlungsraum	Maßnahme	Eignung
Angebot	Lieferant	Lokal Regional National Global		Erläuterungen zu einzelnen Maßnahmen, z .B. <ul style="list-style-type: none"> o Rechtliche Rahmenbedingungen o Restriktionen o Erfolgsfaktoren o Machbarkeit für die einzelne Verwaltung/Behörde
Verhandlung	Lieferant			
Vertragsabschluss	Lieferant			
Vertragsabwicklung incl. Rechnungen	Lieferant			
Förderung	Kunde			
Genehmigungen, Bewilligung	Kunde			
Erklärungen	Kunde			
Anzeigen	Kunde			
Auskünfte	Kunde			
weitere Nachfragen				